

RAPPORT 2023:13

Rätt PGI?

En granskning av rutiner, arbetsätt och regelverk
vid felaktiga pensionsgrundande utbetalningar

isf

RAPPORT 2023:13

Rätt PGI?

En granskning av rutiner, arbetssätt och regelverk
vid felaktiga pensionsgrundande utbetalningar

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2023

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2023

ISBN: 978-91-89595-39-2

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Syfte, frågor och avgränsning	18
1.2 PGI, pensionsrätt och aktörernas ansvar	19
1.2.1 Kassorna ska lämna uppgifter till Skatteverket varje månad	20
1.2.2 Skatteverket ska besluta om PGI varje år	22
1.2.3 Pensionsmyndigheten ska besluta om pensionsrätt varje år	24
1.2.4 Beslut om allmän ålderspension kan ändras och omprövas i vissa fall	25
1.3 Så har vi gjort kartläggningen	27
1.4 Disposition	28
2 Försäkringskassans rutiner för att lämna uppgifter till Skatteverket	29
2.1 Försäkringskassan lämnar uppgifter till Skatteverket varje månad	30
2.2 I vissa fall lämnar Försäkringskassan ändrade uppgifter när den har konstaterat en felaktig utbetalning	32
2.2.1 Om Försäkringskassan beslutar om återbetalning skickar den en ändrad uppgift till Skatteverket	32
2.2.2 Försäkringskassan lämnar ändrade uppgifter även vid misstagsutbetalningar	33

2.2.3	Försäkringskassan kräver tillbaka bruttobeloppet – den enskilda personen behöver begära omprövning av skatten	34
2.3	I vissa fall lämnar inte Försäkringskassan ändrade uppgifter till Skatteverket vid felaktiga utbetalningar	35
2.3.1	Över beloppsgränsen och återbetalningsskyldig – två förutsättningar för ändrade uppgifter.....	35
2.3.2	För tid före 2019 lämnar Försäkringskassan inte ändrade uppgifter till Skatteverket	37
2.4	Försäkringskassan redovisar eftergift felaktigt enligt Skatteverket men avser att ändra sin hantering.....	38
2.5	Försäkringskassan har rapporterat felaktiga uppgifter till Skatteverket	40
3	Arbetslöshetskassornas rutiner för att lämna uppgifter till Skatteverket.....	43
3.1	Arbetslöshetskassorna har en och samma process, och den är i hög grad maskinell.....	45
3.2	Arbetslöshetskassorna lämnar ändrade uppgifter till Skatteverket vid återkrav – men inte för tid före 2019	46
3.3	Arbetslöshetskassorna informerar om behovet att ompröva beslutet om skatt	47
4	Skatteverkets rutiner för att hantera PGI-uppgifter från kassorna.....	49
4.1	Skatteverkets process för att ta emot och hantera uppgifter från kassorna är i hög grad maskinell.....	50
4.2	Skatteverket behandlar uppgifter på olika sätt beroende på om den har beslutat om slutlig skatt eller inte.....	51
4.2.1	Skatteverket har beslutat att inte hantera uppgifter från kassorna som rör återkrav för avslutade inkomstår	52
4.2.2	Skatteverket har för avsikt att börja hantera ändrade uppgifter från kassorna om sänkt ersättning på eget initiativ	58
4.3	Skatteverket skickar PGI-uppgifterna vidare och det har förekommit fel	59
4.4	Skatteverkets uppföljning visar på brister i det manuella arbetet med PGI	60

5	Pensionsmyndighetens hantering av PGI-uppgifter	63
5.1	Myndigheten har styrande dokument, ett avtal med Skatteverket och ett nära samarbete med Försäkringskassan	64
5.1.1	Pensionsmyndigheten har ett avtal med Skatteverket	64
5.1.2	Pensionsmyndigheten samarbetar med Försäkringskassan, men de kan inte kontrollera Skatteverkets PGI-uppgifter	65
5.2	Pensionsmyndigheten beslutar om pensionsrätt baserat på den senaste uppgiften om PGI från Skatteverket	67
5.2.1	En process för grunduppgifter, en process för omräknade uppgifter	67
5.2.2	Det är oklart hur mycket Skatteverkets hantering av återkrav från kassorna påverkar pensionerna	68
5.3	Pensionsmyndigheten har agerat för att förbättra kvaliteten i Skatteverkets PGI-uppgifter	69
6	Slutsatser och diskussion	71
6.1	Regeringen behöver överväga behovet av förändringar	72
6.1.1	Under 2012–2018 lämnade kassorna inte ändrade uppgifter vid återkrav	72
6.1.2	Sedan 2019 hanterar inte Skatteverket vissa ändrade uppgifter från kassorna	73
6.1.3	Skatteverket baserar sin hantering på ett rättsligt ställningstagande	74
6.1.4	Det är ovanligt att enskilda personer begär omprövning hos Skatteverket	75
6.1.5	Behovet av förändring beror på flera faktorer, och det finns flera frågor att ta hänsyn till	76
6.2	Försäkringskassan och Skatteverket behöver höja kvaliteten och förbättra dokumentationen	79
6.3	Regeringen behöver tydliggöra ansvarsfördelningen	81
7	Referenser	83

Generaldirektörens förord

En person som har fått en felaktig pensionsgrundande utbetalning från socialförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen kan få fel pensionsgrundande inkomst (PGI), fel pensionsrätt och i förlängningen fel pension. För att beslutet om pensionsrätt ska bli korrekt behöver arbetslöshetskassorna eller Försäkringskassan lämna uppgifter till Skatteverket om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar. Skatteverket behöver vid behov ändra personens beslut om PGI för det eller de aktuella åren och Pensionsmyndigheten behöver därefter vid behov ändra personens beslut om pensionsrätt för dessa år.

Men de enskilda aktörerna utför sina delar av denna processkedja utifrån sina uppdrag och utifrån de regler som gäller för deras verksamhet. Det innebär att det krävs ett gott samarbete aktörerna emellan och en tydlighet om vilken aktör som ansvarar för vad för att det ska bli rätt. Om kedjans länkar inte sitter ihop riskerar pensionsutbetalningarna att bygga på felaktiga uppgifter.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i denna granskning kartlagt Försäkringskassans, Skatteverkets och Pensionsmyndighetens arbete med att se till att enskilda personer får korrekta pensionsrätter vid felaktiga pensionsgrundande utbetalningar. Till grund för vår granskning ligger också Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF) motsvarande kartläggning om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar från arbetslöshetskassorna.

Det är min förhoppning att vi genom denna granskning bidrar med en förståelse till varför problem kan uppstå och inom vilka områden både myndigheter och regeringen kan behöva genomföra åtgärder.

Rapporten är skriven av Mats Bengtsson (projektledare), Madelene Bougas-Löf, Leif Ericsson och Louise Malmgren.

Göteborg i december 2023

Eva-Lo Ighe

Sammanfattning

Skatteverket beslutar varje år om pensionsgrundande inkomst (PGI) för de som har varit försäkrade i Sverige och haft inkomster som är pensionsgrundande. PGI är den del av inkomsten som ligger till grund för den allmänna pensionen. Både inkomster från arbete och vissa ersättningar från socialförsäkringen kan ligga till grund för PGI. Det gäller till exempel arbetslöshetsersättning och sjukpenning som arbetslöshetskassorna respektive Försäkringskassan betalar ut.

Arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan (eller *kassorna* som vi förenklat kallar dem i rapporten) lämnar uppgifter till Skatteverket om de pensionsgrundande ersättningar som de betalar ut. Skatteverket använder uppgifterna när den beslutar om PGI. Pensionsmyndigheten använder i sin tur de PGI-uppgifter Skatteverket skickar till myndigheten för att besluta om personers pensionsrätt, som visar hur mycket allmän pension en person har tjänat in till under året. Alla dessa aktörer ansvarar därmed för olika delar av den process som leder fram till Pensionsmyndighetens beslut om enskilda personers pensionsrätt.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga rättning av pensionsgrundande inkomst vid felaktiga pensionsgrundande utbetalningar. I rapporten beskriver vi arbetslöshetskassornas, Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets arbete med att se till att enskilda personer får korrekta pensionsrätter trots att de har fått felaktiga pensionsgrundande utbetalningar från någon av kassorna.

En person som har fått en felaktig pensionsgrundande utbetalning från någon av kassorna kan få fel PGI, fel pensionsrätt och i förlängningen fel pension. För att beslutet om pensionsrätt ska bli korrekt behöver kassorna lämna uppgifter till Skatteverket om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar. Skatteverket behöver vid behov ändra personens beslut om PGI för det eller de aktuella åren

och Pensionsmyndigheten behöver vid behov ändra personens beslut om pensionsrätt för dessa år.

Utifrån vår kartläggning drar vi följande slutsatser:

- Regeringen behöver överväga behovet av förändringar så att felaktiga pensionsgrundande utbetalningar inte ligger till grund för PGI.
- Försäkringskassan och Skatteverket behöver förbättra sin dokumentation och sitt kvalitetsarbete när det gäller arbetet med de uppgifter som ligger till grund för PGI.
- Pensionsmyndigheten har tagit ansvar för sina uppgifter, men regeringen behöver se över instruktionerna för Skatteverket och Pensionsmyndigheten.

I enlighet med vårt uppdrag från regeringen har vi också undersökt om det finns rättsliga hinder för ett effektivt utbyte av information som möjliggör rättning av felaktiga pensionsgrundande beslut. Vår slutsats är att det inte finns rättsliga hinder av det slaget.

Vi baserar vår kartläggning på intervjuer samt på dokument och statistik som vi har fått från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har gjort motsvarande kartläggning för uppgifter om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar från arbetslöshetskassorna och redovisat resultaten av denna kartläggning till oss. IAF har även publicerat en egen promemoria utifrån sitt uppdrag.

Arbetslöshetskassornas och Försäkringskassans rutiner för att lämna uppgifter till Skatteverket

Både arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan lämnar varje månad uppgifter om pensionsgrundande ersättningar i arbetsgivar-deklarationer till Skatteverket. Deras hantering är i hög grad maskinell och har få manuella inslag.

Om någon av kassorna beslutar att en person ska betala tillbaka felaktigt utbetald ersättning lämnar den berörda kassan som regel en ändrad uppgift till Skatteverket som visar vilken ersättning

personen hade rätt till. Men kassorna lämnar i dagsläget inte några ändrade uppgifter till Skatteverket om den felaktiga utbetalningen gäller för tid före 2019. Och under 2012–2018 lämnade kassorna inte ändrade kontrolluppgifter till Skatteverket när de krävde tillbaka felaktigt utbetald ersättning. En konsekvens av detta är att personer som fått ett beslut om återbetalning av en pensionsgrundande ersättning från en kassa som gäller perioden 2012–2018 kan ha fått betala för mycket skatt, och fått för hög PGI.

Om någon av kassorna kräver tillbaka ersättning kräver de tillbaka både den ersättning personen har fått felaktigt och den preliminärskatt som de har betalat in till Skatteverket för personens räkning. Kassorna informerar personen om att hen kan behöva vända sig till Skatteverket för att begära omprövning av sin skatt.

Vår kartläggning visar att arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan redovisar eftergift på delvis olika sätt. Skatteverket menar att Försäkringskassan redovisar sådan eftergift felaktigt som myndigheten har beslutat om enligt socialförsäkringsbalken (SFB), och har meddelat Försäkringskassan det. Försäkringskassan planerar att ändra hur myndigheten redovisar eftergift enligt SFB.

I några fall har det förekommit fel i de uppgifter som Försäkringskassan har lämnat till Skatteverket. Felen har funnits under lång tid och berört många personer. Felen har haft ingen eller liten påverkan på enskilda personers PGI.

Skatteverkets rutiner för att hantera PGI-uppgifter från kassorna

Skatteverket hanterar samtliga uppgifter som kommer in till myndigheten om pensionsgrundande utbetalningar från kassorna *före* det att myndigheten har beslutat om slutlig skatt för ett år. Myndigheten använder dessa uppgifter för att beräkna och besluta om skatt och PGI.

Skatteverket hanterar däremot inte ändrade uppgifter från Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna om sänkt ersättning som kommer in till myndigheten *efter* beslutet om slutlig skatt. Om myndigheten får en sådan uppgift som gäller ett beslutat inkomstår

fattar den inte något nytt beslut om skatt eller PGI på eget initiativ, utan först om den enskilda personen själv begär omprövning.

Skatteverkets hantering har stöd i den rättspraxis som Skatteverket redogör för i ett rättsligt ställningstagande från 2011. Men en konsekvens av denna hantering är att en felaktigt utbetald pensionsgrundande ersättning som någon av kassorna har beslutat att en person ska betala tillbaka kan ligga till grund för en persons PGI och generera pensionsrätt. Den enskilda personen kan alltid själv begära omprövning av skatt och PGI vid ett krav på återbetalning av en pensionsgrundande ersättning. Men det är endast en liten andel av de berörda personerna som gör det.

Vi har fått information från Skatteverket att myndigheten planerar att börja hantera ändrade uppgifter från kassorna på eget initiativ genom maskinell hantering. Men myndigheten har ännu inte ändrat sitt sätt att arbeta.

Det har förekommit flera fel i processen när det gäller de PGI-uppgifter som Skatteverket skickar till Pensionsmyndigheten. Felen har berört många personer men har inte inneburit att personer i slutändan har fått fel PGI eftersom Skatteverket har rättat till felen och PGI därefter har blivit korrekt.

Pensionsmyndighetens hantering av PGI-uppgifter

Pensionsmyndigheten har dokumenterade rutiner för arbetet med att besluta om pensionsrätt, och för att ändra beslut om pensionsrätt. Även här sker hantering och beräkning av uppgifter i huvudsak maskinellt med få manuella inslag.

Pensionsmyndigheten har ett avtal med Skatteverket om leveranserna av PGI-uppgifter. Avtalet omfattar också Försäkringskassan, som i praktiken tar emot PGI-uppgifterna från Skatteverket och beräknar pensionsrätter åt Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten har ett nära samarbete med Försäkringskassan kring detta.

Om Skatteverket levererar en ändrad PGI-uppgift för ett år där Pensionsmyndigheten redan har beslutat om pensionsrätt fattar Pensionsmyndigheten ett nytt beslut om pensionsrätt för det året.

Pensionsmyndigheten har arbetat aktivt för att förbättra samarbetet med Skatteverket och kvaliteten i de PGI-uppgifter som Skatteverket lämnar till Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

Regeringen behöver överväga behovet av förändringar

Våra slutsatser utifrån kartläggningen är att enskilda personer kan få PGI och pensionsrätt baserat på en felaktig utbetalning. En felaktigt utbetald pensionsgrundande ersättning som någon av kassorna har beslutat att en person ska betala tillbaka bör som vi ser det inte ligga till grund för personens PGI eller generera pensionsrätt. Om regeringen är av samma mening behöver regeringen överväga behovet av förändringar.

Felaktiga utbetalningar har kunnat ligga till grund för PGI och pensionsrätt sedan 2012. År 2012–2018 lämnade kassorna inte ändrade kontrolluppgifter till Skatteverket när de beslutade att en person skulle betala tillbaka felaktigt utbetald pensionsgrundande ersättning. Från och med 2019 lämnar kassorna ändrade individuppgifter till Skatteverket när de beslutar om ett återkrav. Men felaktiga utbetalningar kan fortfarande ligga till grund för PGI. Det beror på att Skatteverket inte på eget initiativ hanterar de uppgifter som kassorna lämnar, och som gäller sänkt ersättning till följd av återkrav, om uppgiften gäller ett år där Skatteverket redan har beslutat om slutlig skatt.

Vi har inte utrett vilka slags förändringar som kan behövas för att se till att felaktiga pensionsgrundande utbetalningar inte ligger till grund för PGI. Regeringen kan överväga behovet av att förändra lagstiftningen, myndigheternas uppdrag eller ge de berörda aktörerna i uppdrag att analysera och föreslå lämpliga lösningar.

Försäkringskassan och Skatteverket behöver höja kvaliteten och förbättra dokumentationen

Vår kartläggning visar på olika slags fel i Försäkringskassans och Skatteverkets hantering av de uppgifter som är viktiga för besluten

om vilken PGI respektive pensionsrätt en person ska få. Felen har ingenting med felaktiga utbetalningar att göra.

Försäkringskassans fel har påverkat många personer eftersom felet har funnits under flera år, berör två olika förmåner och omfattar samtliga personer med inkomster av ett visst slag. Felen har haft ingen eller liten betydelse för de berörda personernas PGI. De fel som Skatteverket har gjort har berört många personer, i ett fall mer än två miljoner individer. Felen skulle ha påverkat de berörda personernas PGI eller pensionsrätt om de inte hade upptäckts och rättats till. Myndigheterna har inte upptäckt felet själva genom något systematiskt kvalitetsarbete. Vi anser att detta sammantaget tyder på att myndigheterna behöver förbättra sitt kvalitetsarbete när det gäller uppgifter som är relevanta för beslut om PGI.

Vi anser också att de två myndigheterna behöver dokumentera sina processer och arbetssätt på ett bättre sätt än i dag mot bakgrund av del fel vi ser, och mot bakgrund av att myndigheterna i stor utsträckning saknar sådan dokumentation i dagsläget. Det finns inget självändamål med att dokumentera arbetssätt och processer mer än vad som är nödvändigt. Men vi bedömer att det är viktigt att myndigheter har dokumentation över viktiga processer och arbetssätt i en verksamhet i syfte att både kunna kontrollera och säkerställa en effektiv och korrekt hantering.

Regeringen behöver tydliggöra ansvarsfördelningen

Pensionsmyndigheten har tagit ansvar både för sin uppgift att beräkna och besluta om pensionsrätter, och för den uppgift som myndigheten har i sin instruktion att verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av PGI. Men Pensionsmyndigheten har inga eller små möjligheter att kontrollera att Skatteverket beräknar PGI korrekt eller levererar korrekta PGI-uppgifter till Pensionsmyndigheten. Det är Skatteverket som beslutar om PGI och som bär ansvaret om ett beslut om PGI visar sig vara felaktigt. Det är alltså i praktiken Skatteverket som ansvarar för lagenligheten och enhetligheten i rättstillämpningen för bestämmande av PGI. Vi anser därför att regeringen behöver se över myndigheternas instruktioner i syfte att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

ISF:s rekommendationer

Utifrån kartläggningens resultat och de slutsatser som vi har dragit lämnar ISF följande rekommendationer till regeringen, Försäkringskassan och Skatteverket:

ISF rekommenderar regeringen att

- överväga behovet av förändringar för att felaktiga pensionsgrundande utbetalningar inte ska ligga till grund för PGI.
- se över Skatteverkets och Pensionsmyndighetens instruktioner, i syfte att klargöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av PGI.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att

- förbättra sitt kvalitetsarbete för att säkerställa att myndigheten lämnar korrekta uppgifter om pensionsgrundande utbetalningar till Skatteverket, samt att dokumentera processen för att ta fram och lämna uppgifter till Skatteverket.

ISF rekommenderar Skatteverket att

- förbättra sitt kvalitetsarbete för att säkerställa att myndigheten hanterar uppgifter om PGI korrekt, samt att dokumentera processen för att ta emot, bearbeta och lämna uppgifter om PGI till Pensionsmyndigheten.

1 Inledning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga rättning av pensionsgrundande inkomst vid felaktiga pensionsgrundande utbetalningar.¹

En bakgrund till uppdraget är att både arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan (vi kallar dem för *kassorna* i den här rapporten) betalar ut pensionsgrundande ersättningar. Dessa ersättningar kan påverka hur mycket en person får i pensionsgrundande inkomst (PGI), som i sin tur påverkar pensionen. PGI är den del av inkomsten som ligger till grund för den allmänna pensionen.

Arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan lämnar uppgifter till Skatteverket om de ersättningar som de betalar ut. Skatteverket använder dessa uppgifter för att fastställa personers skatt och PGI. Skatteverket lämnar sedan uppgifter om personers PGI till Pensionsmyndigheten, som i sin tur använder PGI-uppgifterna för att besluta om personernas pensionsrätt. Pensionsrätten visar hur mycket allmän pension personerna har tjänat in till under året. När det gäller inkomstpensionen läggs pensionsrätten för året till personens pensionsbehållning, som visar hur mycket inkomstpension personen sammantaget har tjänat in till. När en person går i pension använder Pensionsmyndigheten hans pensionsbehållning för att beräkna hur mycket hen ska få i inkomstpension.

Om en person har fått en felaktig pensionsgrundande utbetalning från någon av kassorna riskerar hen att få fel PGI, fel pensionsrätt och i förlängningen fel pension. Hen kan ju ha fått PGI baserat på en inkomst som hen inte hade rätt till. Därför behöver kassorna informera Skatteverket om felaktiga pensionsgrundande

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, S2022/04812.

utbetalningar, Skatteverket ändra personens beslut om PGI för det eller de aktuella åren och Pensionsmyndigheten ändra personens beslut om pensionsrätt för dessa år.

I den här rapporten beskriver vi Försäkringskassans rutiner för att lämna uppgifter om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar till Skatteverket i syfte att rätta PGI. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har gjort motsvarande kartläggning för uppgifter om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar från arbetslöshetskassorna och redovisat resultaten av denna kartläggning till oss. Vi beskriver också Skatteverkets rutiner för att rätta beslut om PGI samt de rutiner som finns på Pensionsmyndigheten för att rätta beslut om pensionsrätt som en följd av rättade PGI-beslut.

1.1 Syfte, frågor och avgränsning

Syftet med rapporten är att kartlägga arbetslöshetskassornas, Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets arbete med att se till att enskilda personer får korrekta pensionsrätter trots att de har fått felaktiga pensionsgrundande utbetalningar från någon av kassorna. Vi uppfyller syftet genom att svara på följande frågor:

- Vilka rutiner och arbetssätt har Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna för att lämna uppgifter om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar till Skatteverket?
- Vilka rutiner och arbetssätt har Skatteverket för att ta emot sådana uppgifter från kassorna, för att ändra beslut om PGI, och för att informera Pensionsmyndigheten?
- Vilka rutiner och arbetssätt har Pensionsmyndigheten för att ta emot uppgifter från Skatteverket om ändrade PGI-beslut, och för att rätta pensionsrätter som en följd av ändrade PGI-beslut?

Vi har i enlighet med vårt uppdrag från regeringen också undersökt om det finns rättsliga hinder för ett effektivt utbyte av information som möjliggör rättning av felaktiga pensionsgrundande beslut.

Vi har gjort den avgränsningen i rapporten att vi använder begreppet *felaktig utbetalning* för situationer där en person har fått ersättning som hen inte har haft rätt till, eller har fått för mycket ersättning. En

utbetalning från någon av kassorna kan också vara felaktig för att personen har fått för låg ersättning i förhållande till vad hen hade rätt till, men sådana situationer behandlar vi inte i rapporten. Det beror på att höjd ersättning, som kan bero på att en person i ett första skede har fått lägre ersättning än hen hade rätt till och senare får mer ersättning utbetald, alltid ligger till grund för skatt och PGI på grund av hur reglerna är utformade. För låg pensionsgrundande ersättning utgör alltså aldrig ett problem för enskilda personers PGI.

1.2 PGI, pensionsrätt och aktörernas ansvar

De aktörer som ingår i denna kartläggning delar på ansvaret för att en person får rätt PGI och pensionsrätt för ett visst år för de pensionsgrundande ersättningar som betalas ut. Det gäller alltså arbetslöshetskassorna, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Dessa aktörer ansvarar för någon del av den process som leder fram till Pensionsmyndighetens beslut om enskilda personers pensionsrätter. I det här avsnittet beskriver vi vad varje aktör ansvarar för samt vissa begrepp.

I rapporten använder vi för enkelhetens skull *kassor* och *kassorna* som ett samlingsnamn för arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan när det inte finns skäl att uttryckligen skilja på dessa aktörer. Dessa två aktörer har samma roll som utbetalare av pensionsgrundande ersättningar i den process som vi har kartlagt.

Tabell 1 Myndigheternas och arbetslöshetskassornas ansvar i den process som vi har kartlagt

År 1	År 2	År 3
Kassorna beslutar om ersättningar (inkomstår)	Skatteverket beslutar om skatt och PGI	Pensionsmyndigheten beslutar om pensionsrätt
Kassor och andra utbetalare betalar ut skattepliktiga och pensionsgrundande ersättningar. De ska varje månad lämna uppgifter om dessa ersättningar till Skatteverket.	Utifrån dessa och andra uppgifter ska Skatteverket besluta om skatt och PGI för inkomståret. Skatteverket ska informera Pensionsmyndigheten om PGI.	Pensionsmyndigheten ska använda bland annat PGI-uppgifterna från Skatteverket för att besluta om pensionsrätt för inkomståret.

1.2.1 Kassorna ska lämna uppgifter till Skatteverket varje månad

Kassorna ansvarar för att lämna uppgifter till Skatteverket om de skattepliktiga och pensionsgrundande ersättningar som de betalar ut, exempelvis föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Dessa uppgifter redovisar kassorna i arbetsgivardeklarationer på individnivå, som de ska lämna in till Skatteverket varje månad. I arbetsgivardeklarationen redovisar kassorna vilka belopp som de har betalat ut till olika personer och vilket skatteavdrag de har gjort på ersättningen. Kassorna ska redovisa utbetalda ersättningar i arbetsgivardeklarationen månaden efter det att de har betalat ut ersättningen.²

Det finns inte några särskilda regler för kassorna när det gäller skyldigheten att redovisa utbetalda ersättningar i en arbetsgivardeklaration. Alla som betalar ut skattepliktig ersättning eller en ersättning som denna utbetalare har gjort skatteavdrag på, ska lämna en arbetsgivardeklaration till Skatteverket.³ Individuppgifterna i arbetsgivardeklarationen ersätter sedan 2019 de kontrolluppgifter som kassor med flera utbetalare tidigare skickade varje år.⁴

² 26 kap. 3 och 10 §§ skatteförfarandelagen [2011:1244], (SFL).

³ 26 kap. 2 § SFL.

⁴ 15 kap. 8 § 3 SFL.

Om någon av kassorna konstaterar att en person har fått en felaktig pensionsgrundande utbetalning kan de i vissa situationer kräva att hen betalar tillbaka hela eller delar av den ersättning som hen har fått.⁵ Kassorna återkräver varje år betydande belopp i pensionsgrundande ersättningar som de har betalat ut felaktigt. Det rör sig om flera hundra miljoner kronor per år.⁶

Om någon av kassorna beslutar att en person ska betala tillbaka ersättning helt eller delvis ska den berörda kassan snarast skicka en ny arbetsgivardeklaration till Skatteverket med ändrade uppgifter för den eller de aktuella månaderna. Men kassorna ska inte ändra eller göra tillägg av uppgifter efter utgången av det sjätte året efter det kalenderår som uppgiften hänför sig till.⁷

Exempel på ändrad uppgift

Försäkringskassan betalar ut 5 000 kronor till en person i mars 2023. Myndigheten redovisar denna uppgift till Skatteverket i arbetsgivardeklarationen för mars 2023.

Försäkringskassan upptäcker senare att personen har fått för mycket ersättning och beslutar i juli 2023 att återkräva 1 000 kronor för mars 2023. Myndigheten redovisar detta som en ändrad uppgift till Skatteverket i arbetsgivardeklarationen för mars 2023. Den redovisar då att personen har fått 4 000 kronor i sjukpenning i mars 2023.

För att en person ska få rätt PGI för ett givet år behöver kassorna alltså lämna korrekta uppgifter om pensionsgrundande utbetalningar till Skatteverket i sina arbetsgivardeklarationer. De behöver också lämna ändrade uppgifter om de beslutar att en person ska betala tillbaka en felaktigt utbetald ersättning. I annat fall riskerar Skatteverkets beslut om PGI att bli fel.

Förutom kassornas skyldighet att i dag meddela Skatteverket uppgifter om pensionsgrundande utbetalningar via

⁵ 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB), 68 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

⁶ Försäkringskassans årsredovisning 2022, s. 131. IAF, *Rättningar av pensionsgrundande inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*. Promemoria, dnr. 20203/106.

⁷ 26 kap. 40 § SFL.

arbetsgivardeklarationerna, finns ytterligare reglering om uppgiftsskyldighet i socialförsäkringsbalken (SFB). Bland annat ska myndigheter, det vill säga här Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten, på begäran lämna varandra uppgifter som gäller en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB.⁸ Även arbetslöshetskassor ska på begäran lämna sådana uppgifter till Skatteverket och Pensionsmyndigheten i ärenden om allmän ålderspension, särskilt pensionstillägg, efterlevandepension och efterlevandestöd.⁹

1.2.2 Skatteverket ska besluta om PGI varje år

Det är Skatteverket som varje år räknar ut och beslutar hur mycket skatt en person ska betala och vilken PGI som hen ska få. Skatteverket ska besluta om PGI för varje år en person har varit försäkrad i Sverige och haft inkomster som är pensionsgrundande.¹⁰ Försäkrade i Sverige är de personer som uppfyller lagens krav på arbete, det vill säga arbetar i Sverige.¹¹ Skatteverket ska besluta om PGI under kalenderåret efter inkomståret.¹² Det gör myndigheten i samband med beslutet om inkomstdeklarationen.

Skatteverket beräknar PGI utifrån de pensionsgrundande inkomster som en person har haft under året. Till den pensionsgrundande inkomsten räknas både inkomster från arbete och inkomster från socialförsäkringen som syftar till att ersätta inkomstförlust. Exempel på sådana ersättningar är föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning som Försäkringskassan betalar ut samt arbetslöshetsersättning från arbetslöshetskassorna.¹³ En persons PGI för ett visst år utgörs av summan av hens inkomster av anställning och inkomster av annat förvärvsarbete för det året, efter avdrag för den allmänna pensionsavgiften på sju procent. Pensionsgrundande inkomster från socialförsäkringen räknas i det här sammanhanget som inkomst av anställning.

⁸ 110 kap. 31 § första stycket SFB.

⁹ 110 kap. 32 § SFB.

¹⁰ 59 kap. 2 § och 5 § första stycket SFB och 8 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

¹¹ 4 kap. 2–3 §§ och 6 kap. 6 § SFB.

¹² 57 kap. 2 § SFB.

¹³ 59 kap. 2, 3 och 13 §§ SFB.

Det finns en nedre gräns för när Skatteverket ska beräkna PGI.¹⁴ En person som under ett år har inkomster under den nivån får ingen PGI för det året. Det finns också en övre gräns för hur hög PGI en person kan få.¹⁵ Gränserna varierar över tid. År 2023 behöver en person ha 22 208 kronor i inkomst för att få en PGI medan den högsta PGI en person kan få 2023 är 557 250 kronor.¹⁶

Beslut om slutlig skatt

Skatteverket använder bland annat uppgifterna i kassornas arbetsgivardeklarationer när myndigheten beslutar om skatt och PGI. Skatteverket utgår från den senaste individuppgiften som kassorna lämnat för en redovisningsperiod om det finns flera individuppgifter från samma utbetalare för en period. Det kan det exempelvis göra om kassorna beslutat om återkrav av felaktigt utbetald ersättning.

Det här innebär att alla uppgifter från kassorna och andra utbetalare som kommer in till Skatteverket innan myndigheten beslutar om slutlig skatt för året ligger till grund för beslutet om skatt och PGI. Skatteverket ska för varje beskattningsår besluta om slutlig skatt på grundval av uppgifter som har lämnats i en inkomstdeklaration, kontrolluppgifter, uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer och vad som i övrigt har kommit fram vid utredning och kontroll.¹⁷ Men Skatteverket får vid beslutet om slutlig skatt avstå från att rätta mindre belopp i inkomstdeklarationen.¹⁸ Vad som menas med mindre belopp är inte reglerat, men syftet med undantaget är att Skatteverket ska kunna lägga sina resurser på väsentliga undandraganden av skatt genom att undvika bagatelländringar.¹⁹

Omprövning av beskattningsbeslut

Om kassorna skickar in ändrade uppgifter som gäller ett avslutat beskattningsår kan det bli aktuellt att ompröva beskattningsbeslutet. Skatteverket ska ompröva sina beslut i en fråga som har betydelse för beskattningen, om den enskilde personen själv begär det eller om det

¹⁴ 59 kap. 5 § andra stycket SFB.

¹⁵ 59 kap. 4 § andra stycket och 59 kap. 36 § andra stycket SFB.

¹⁶ Skatteverkets webbplats: www.skatteverket.se, hämtad den 15 augusti 2023.

¹⁷ 56 kap. 2 § SFL.

¹⁸ 56 kap. 5 § SFL.

¹⁹ Prop. 1977/78:181, *om ny taxeringsorganisation i första instans*, m.m. s. 244 f.

finns andra skäl.²⁰ Med andra skäl menas att Skatteverket i princip är skyldigt att ompröva ett tidigare beslut om förutsättningar föreligger. Skatteverket kan till exempel självt ha uppmärksammat att ett tidigare beslut är felaktigt.²¹ En begäran om omprövning ska som huvudregel ha kommit in till Skatteverket senast det sjätte året efter utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut.²² Om den som ett beslut gäller inte har begärt omprövning eller överklagat, får Skatteverket avstå från att besluta om omprövningar som gäller mindre belopp.²³

Om den ändrade uppgiften gäller ett inkomstår som Skatteverket redan har beslutat om slutlig skatt för, och därmed PGI, kan Skatteverket behöva ändra beskattningen och PGI:n. Detta behöver göras för att PGI på ett korrekt sätt ska spegla vilken pensionsrätt personen ska få. Vad som gäller för ändring och omprövning av beslut om PGI beskriver vi i avsnitt 1.2.4.

1.2.3 Pensionsmyndigheten ska besluta om pensionsrätt varje år

Pensionsmyndighetens beslut om pensionsrätt baserar sig huvudsakligen på personens PGI. Det innebär att Skatteverkets beslut om PGI påverkar vilken och hur mycket pension en person får. Pensionsmyndigheten ska besluta om en persons pensionsrätt för varje år som Skatteverket beslutar om PGI för personen. Pensionsrätt är den pension som en person har tjänat in till under året. Den fastställs för både inkomstpension och premiepension.²⁴

En person kan också få pensionsrätt baserat på så kallade pensionsgrundande belopp (PGB).²⁵ Pensionsgrundande belopp ger pensionsrätt vid inkomstbortfall, till exempel vid studier. Staten betalar in pensionsavgifter för dessa personer så att de får pensionsrätt till sin framtida pension.

En persons pensionsrätt för inkomstpension och premiepension beräknas på samma underlag om personen uppfyller det så kallade

²⁰ 66 kap. 2 § första stycket SFL.

²¹ Norstedts Juridiks rättsfallskommentar till 66 kap. 2 § första stycket 2 SFL.

²² 66 kap. 7 § första stycket SFL.

²³ 66 kap. 4 § SFL.

²⁴ 53 kap 5 § första stycket och 61 kap. 4 § första stycket SFB.

²⁵ 61 kap. 4 § första stycket SFB.

förvärvsvillkoret.²⁶ Villkoret innebär att personen ska ha haft en viss lägsta inkomst under fem år.²⁷ Underlaget består av summan av den PGI och de PGB som myndigheterna har fastställt för personen för det aktuella året.²⁸

En persons pensionsrätt för inkomstpension utgör 16 procent av pensionsunderlaget – summan av PGI och PGB. För premiepension utgör pensionsrätten 2,5 procent av pensionsunderlaget.²⁹ En person som 2022 hade en PGI på 500 000 kronor fick alltså 80 000 kronor i pensionsrätt för inkomstpension och 12 500 kronor i pensionsrätt för premiepension.

När en person går i pension använder Pensionsmyndigheten hens *pensionsbehållning* för att beräkna hur mycket hen ska få i inkomstpension. Pensionsbehållningen är summan av personens pensionsrätter sedan de har räknats om med hänsyn till arvsvinster, indexering och förvaltningskostnader.³⁰ Premiépensionens storlek bestäms i sin tur utifrån värdet på personens fondinnehav inom ramen för premiépensionssystemet.

Pensionsmyndigheten har också i uppgift att ”verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av pensionsgrundande inkomst”.³¹

1.2.4 Beslut om allmän ålderspension kan ändras och omprövas i vissa fall

I det här avsnittet beskriver vi vad som gäller för ändring och omprövning av beslut om allmän ålderspension och PGI. Ett beslut om inkomstgrundad ålderspension ska ändras om det bland annat föranleds av en ändring som gjorts i beräkningsunderlaget för beslutet.³² Det innebär att till exempel följdändringar efter beslut om ändring av beräkningsunderlag eller beslut om ändrad taxering

²⁶ 61 kap. 7–8 §§ SFB.

²⁷ 62 kap. 38 § andra stycket SFB.

²⁸ 61 kap. 5 § SFB.

²⁹ 61 kap. 6 § första stycket SFB.

³⁰ Pensionsmyndigheten, *Allmän pension för personer födda 1938 eller senare. Att tjäna in till pension*. Vägledning 2010:1 version 5, s. 58.

³¹ 2 § 7 förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

³² 70 kap. 2 § första stycket SFB.

ska göras av Pensionsmyndigheten på eget initiativ och oavsett på vilken grund som beslutet ändras.³³

Det finns även bestämmelser om ändring och omprövning av beslut om allmän ålderspension i förvaltningslagen (2017:900) och 113 kap. SFB.³⁴ Här ingår Skatteverkets beslut om PGI. Ett beslut om allmän ålderspension ska omprövas om en enskild person begär det eller om det finns andra skäl.³⁵ En person har två månader på sig från det att hen fick del av beslutet att begära omprövning.³⁶

Även ett beslut om PGI ska omprövas om en enskild person begär det.³⁷ Om det vid omprövning av ett beslut om pensionsrätt för inkomstgrundad ålderspension även ska göras en prövning av PGI:n, ska Pensionsmyndigheten lämna över ärendet i den delen till Skatteverket som ska ompröva beslutet om PGI.³⁸ En begäran om omprövning av PGI ska ha kommit in till Skatteverket före utgången av femte året efter det fastställelseår som beslutet gäller.³⁹

Ett beslut om allmän ålderspension får omprövas på myndighetens eget initiativ till fördel för den enskilde inom två månader från det att beslutet meddelades.⁴⁰ Skatteverkets beslut om pensionsgrundande inkomst och Pensionsmyndighetens beslut om pensionsgrundande belopp eller fastställande av pensionsrätt får omprövas på myndighetens eget initiativ såväl till fördel som till nackdel för den enskilde. Sådana omprövningsbeslut ska meddelas inom ett år efter fastställelseåret.⁴¹

³³ Motsvarighet fanns i 13 kap. 7 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP).
Se lagkommentaren i Karnov till 70 kap. 2 § SFB.

³⁴ 113 kap. 22 § SFB.

³⁵ 113 kap. 23 § SFB.

³⁶ 113 kap. 26 § första stycket SFB.

³⁷ 113 kap. 22 § tredje stycket och 23 § SFB.

³⁸ 113 kap. 25 § första stycket SFB.

³⁹ 113 kap. 26 § andra stycket SFB.

⁴⁰ 113 kap. 29 § första stycket SFB.

⁴¹ 113 kap. 29 § andra stycket SFB.

1.3 Så har vi gjort kartläggningen

Vi baserar vår kartläggning på intervjuer samt på dokument och statistik som vi har fått från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Vi grundar oss också på den promemoria och övrigt underlag som vi har fått från IAF.

Vi har intervjuat medarbetare på myndigheterna och IAF har gjort detsamma med medarbetare på arbetslöshetskassorna. Under våra intervjuer har de intervjuade i första hand fått berätta för oss hur olika steg i olika arbetsprocesser går till i praktiken. De processer, rutiner och arbetsätt som vi har kartlagt är nämligen till stora delar inte dokumenterade annat än i teknisk dokumentation och programkod i olika it-system. Var och en av myndigheterna har olika sorters stödjande och styrande dokument som beskriver delar av deras interna arbetsätt. Pensionsmyndigheten har också dokumenterade processbeskrivningar. Men Försäkringskassans process för att redovisa uppgifter om ersättningar till Skatteverket, respektive Skatteverkets processer för att ta emot, behandla och skicka uppgifter till Pensionsmyndigheten är i huvudsak inte dokumenterade, eller så finns det bara teknisk dokumentation.

Vi har lagt upp intervjuerna för att få en god överblick över de processer som vi kartlagt i rapporten, och för att säkerställa att vi inte missar väsentliga delar av processerna. Därför har vi valt ut personer att intervjua på två olika sätt. I ett första steg bad vi våra kontaktpersoner på respektive myndighet att välja ut personer åt oss, som de bedömer har kunskap om de processer vi är intresserade av. I ett andra steg frågade vi de personer som vi intervjuade om andra lämpliga intervjupersoner, som också har kunskap om de processer som vi är intresserade av.

Vi har intervjuat flera personer på var och en av de tre myndigheterna. De har hjälpt oss att belysa processerna från olika håll, genom att de har olika roller och funktioner på myndigheterna. När vi hänvisar till våra intervjuer i rapporten hänvisar vi bara till tjänstepersoner på de olika myndigheterna. Vi skriver inte ut vilken roll de olika personerna har, för att värna deras identitet. Skulle vi skriva ut rollerna skulle det vara enkelt att identifiera dem.

Vi har tagit emot och analyserat dokument från var och en av myndigheterna och IAF har gjort detsamma vad gäller arbetslöshetskassorna. Vi använder våra intervjuer och dokument för att sammantaget beskriva hur myndigheterna och arbetslöshetskassorna i praktiken arbetar med rättningar av PGI och pensionsrätt.

Vi har också bett om och fått viss statistik från Skatteverket, för att kunna beskriva hur vanliga olika fenomen är.

1.4 Disposition

I kapitel 2 respektive 3 beskriver vi Försäkringskassans respektive arbetslöshetskassornas rutiner och arbetssätt för att lämna inkomstuppgifter till Skatteverket.

I kapitel 4 beskriver vi Skatteverkets rutiner och arbetssätt för att ta emot uppgifter från kassorna, för att hantera dessa uppgifter samt för att lämna PGI-uppgifter till Pensionsmyndigheten.

I kapitel 5 beskriver vi Pensionsmyndighetens rutiner och arbetssätt för att ta emot och hantera PGI-uppgifter från Skatteverket.

Kapitel 6 innehåller våra slutsatser och de rekommendationer vi lämnar till regeringen, Försäkringskassan och Skatteverket.

2 Försäkringskassans rutiner för att lämna uppgifter till Skatteverket

I det här kapitlet beskriver vi Försäkringskassans rutiner för att lämna uppgifter om pensionsgrundande ersättningar till Skatteverket. Vi beskriver först Försäkringskassans arbete med att lämna uppgifter till Skatteverket, och sedan hur Försäkringskassan hanterar ändrade uppgifter med anledning av felaktiga utbetalningar. Det här är våra viktigaste resultat:

- Försäkringskassans process för att lämna uppgifter till Skatteverket är i hög grad maskinell och har få manuella inslag. Försäkringskassan lämnar samtliga uppgifter i arbetsgivardeklarationer varje månad.
- Försäkringskassan lämnar i vissa fall inte ändrade uppgifter till Skatteverket om myndigheten har betalat ut för mycket ersättning till en person. Det gäller till exempel ändrade kontrolluppgifter för tid före 2019.
- Om Försäkringskassan har gjort en felaktig utbetalning och beslutar att en person ska betala tillbaka ersättning lämnar myndigheten alltid en ändrad uppgift till Skatteverket, för tid efter 2018. Försäkringskassan begär tillbaka bruttobeloppet och informerar vid behov den enskilda personen att hen behöver vända sig till Skatteverket för att begära omprövning av sin skatt.
- I vissa fall beslutar Försäkringskassan, i samband med beslutet om återbetalning, att personen inte behöver betala tillbaka hela eller delar av den felaktigt utbetalda ersättningen. Skatteverket anser att Försäkringskassan redovisar sådan eftergift felaktigt.

- Det har förekommit att Försäkringskassan har rapporterat felaktiga uppgifter till Skatteverket. Felen har ingenting med felaktiga utbetalningar att göra och de har ingen eller liten påverkan på enskilda personers PGI.

Kapitlet bygger i huvudsak på vad som framkommer i intervjuer med tjänstepersoner på Försäkringskassan. När det gäller processen att leverera uppgifter till Skatteverket finns det enligt våra intervju-personer inga skriftliga rutiner, annat än i form av teknisk dokumentation i olika it-system, som beskriver hur Försäkringskassan arbetar. Däremot har myndigheten olika styrande dokument som beskriver arbetet med bland annat utbetalningar och återkrav.

2.1 Försäkringskassan lämnar uppgifter till Skatteverket varje månad

Försäkringskassan lämnar varje månad en arbetsgivardeklaration till Skatteverket som innehåller uppgifter om cirka 1,5 miljoner individer. Myndigheten lämnar varje månad både en deklARATION med uppgifter för den senaste månaden och ändringar av uppgifter som myndigheten har lämnat i deklARATIONER för tidigare månader.

Försäkringskassan lämnar inte information till Skatteverket om skattepliktiga eller pensionsgrundande ersättningar på något annat sätt än via arbetsgivardeklarationer.⁴² Dessa deklARATIONER innehåller bland annat uppgifter på individnivå om

- personen som har fått en ersättning
- utbetalningsmånad
- ersättningsbelopp och avdragen skatt
- vilken slags ersättning som Försäkringskassan har betalat ut.

⁴² Intervjuer med tjänstepersoner hos Försäkringskassan.

Försäkringskassan kan vilja ändra en lämnad uppgift, till exempel på grund av en felaktig utbetalning. Myndigheten lämnar sådana ändrade uppgifter genom att lämna in en ny arbetsgivardeklaration för en tidigare månad.⁴³

Exempel

Försäkringskassan har betalat ut sjukpenning till en person. Personen har fått 6 000 kronor i sjukpenning i maj 2021 och 6 200 kronor i juni 2021. Dessa uppgifter redovisar Försäkringskassan till Skatteverket i arbetsgivardeklarationerna för redovisningsperioderna maj respektive juni 2021.

Försäkringskassan upptäcker senare att personen inte hade rätt till någon ersättning i maj 2021 och bara borde ha fått 3 000 kronor i juni. Försäkringskassan beslutar i augusti 2022 att personen ska betala tillbaka det belopp som har betalats ut felaktigt.

Försäkringskassan skickar efter återkravet i augusti 2022 nya arbetsgivardeklarationer för maj och juni 2021 till Skatteverket. Av dessa framgår att personen har fått 0 kronor i sjukpenning i maj 2021, och 3 000 kronor i juni 2021.

De olika delarna i Försäkringskassans process för att leverera uppgifter till Skatteverket är i huvudsak maskinella, men det finns vissa manuella inslag.

Ett it-system genererar i nästan samtliga fall uppgifter om individerna maskinellt utifrån bokförda utbetalningar.⁴⁴ Försäkringskassan bokför utbetalade belopp och det är de bokförda beloppen som myndigheten redovisar till Skatteverket. I ett fåtal undantagsfall, det handlar om ungefär 5–10 personer per månad, behöver myndigheten skapa individuppgiften manuellt. Det behöver myndigheten göra när en person har mer än fyra olika ersättningar från Försäkringskassan, vilket it-systemet inte kan hantera.⁴⁵

⁴³ Intervju med tjänsteperson hos Försäkringskassan.

⁴⁴ Intervju med tjänsteperson hos Försäkringskassan.

⁴⁵ Intervju med tjänsteperson hos Försäkringskassan.

Beräkningen av vilken preliminärskatt som Försäkringskassan ska dra av på den ersättning som myndigheten betalar ut sker som regel också maskinellt i ett av myndighetens it-system. Det finns undantag där Försäkringskassan behöver beräkna skattebeloppet manuellt, men de är få och har blivit färre över tid.⁴⁶

Försäkringskassan gör i en senare del av processen maskinella kontroller innan myndigheten levererar uppgifterna till Skatteverket, för att säkerställa att uppgifterna är riktiga. Försäkringskassan stämmer till exempel av uppgifterna i arbetsgivardeklarationen, för enskilda personer och aggregerat för olika ersättningskoder, mot gjorda utbetalningar. Eventuella fel rättar Försäkringskassan manuellt.⁴⁷

2.2 I vissa fall lämnar Försäkringskassan ändrade uppgifter när den har konstaterat en felaktig utbetalning

Om Försäkringskassan upptäcker att myndigheten har gjort en felaktig utbetalning till en person kan myndigheten skicka en ändrad uppgift till Skatteverket om vilken ersättning som hen har fått. Försäkringskassan lämnar alltid en ändrad uppgift om myndigheten beslutar att en person ska betala tillbaka en felaktigt utbetald ersättning. Genom denna ändrade uppgift får Skatteverket information om att personen har fått sänkt inkomst jämfört med den första uppgiften.

I vissa fall lämnar Försäkringskassan inte ändrade uppgifter till Skatteverket om myndigheten har konstaterat en felaktig utbetalning. Dessa situationer beskriver vi i avsnitt 2.3.

2.2.1 Om Försäkringskassan beslutar om återbetalning skickar den en ändrad uppgift till Skatteverket

Försäkringskassan kan i vissa fall kräva tillbaka felaktigt utbetald ersättning. När Försäkringskassan beslutar att en person ska betala

⁴⁶ Intervju med tjänsteperson hos Försäkringskassan.

⁴⁷ Intervju med tjänsteperson hos Försäkringskassan.

tillbaka felaktigt utbetald ersättning skickar myndigheten en ändrad uppgift till Skatteverket.

Försäkringskassan har samma ansvar som alla andra organisationer när det gäller uppgifter i arbetsgivardeklarationer. Det innebär att myndigheten ska ändra en lämnad uppgift som är felaktig så snart som möjligt.⁴⁸ Enligt våra intervjuer ändrar Försäkringskassan lämnade uppgifter när myndigheten beslutar om återkrav, genom att lämna en ändrad uppgift till Skatteverket. En anställd på Försäkringskassan beskriver detta på följande sätt:

Återkrav registreras i handläggningssystemet Kåntra som skapar underlag för bokföring av den felutbetalda ersättningen. Om vi återkräver belopp så lämnar vi in en ny AGI [arbetsgivardeklaration på individnivå] till Skatteverket för de månader som vi har återkrav för. Om vi kräver allt som är utbetalt så ”nollar” vi inkomsten för den aktuella månaden. I annat fall får Skatteverket ändrad inkomstuppgift som då avser det vi inte återkrävt.⁴⁹

Detta innebär att när Försäkringskassan har beslutat att en person ska betala tillbaka ersättning uppstår en fordran som ska drivas in. Därmed uppstår också en bokföringspost som genererar en ändrad uppgift till en ny arbetsgivardeklaration maskinellt. Försäkringskassan har rutiner som säger att myndigheten alltid ska lämna en ändrad uppgift till Skatteverket när den ställer ett återkrav, även om Försäkringskassan i vissa undantagsfall behöver skapa den ändrade uppgiften manuellt.⁵⁰

2.2.2 Försäkringskassan lämnar ändrade uppgifter även vid misstagsutbetalningar

Det förekommer att Försäkringskassan gör så kallade *misstagsutbetalningar*, att myndigheten till exempel betalar ut ersättning till fel person. Misstagsutbetalningar kan myndigheten inte kräva att den enskilda personen betalar tillbaka enligt socialförsäkringens regler om återkrav. Då kan myndigheten i stället begära tillbaka pengarna med stöd av en princip som kallas *condictio indebiti*. Det är en civilrättslig princip för återkrav som inte är reglerad i någon lag och som innebär att den som av misstag betalat ut ett belopp till någon har rätt att få

⁴⁸ 26 kap. 40 § första stycket skatteförfarandelagen [2011:1244] (SFL).

⁴⁹ Mejl från Försäkringskassan till ISF den 1 mars 2023.

⁵⁰ Försäkringskassan, *Återbetalning*. Process 2017:01 version 2.3, s. 109–116.

tillbaka beloppet.⁵¹ Om Försäkringskassan bedömer att en enskild person ska betala tillbaka ersättning enligt denna princip utformar myndigheten kravet som ett brev med begäran om återbetalning, inte som ett beslut.⁵² Om myndigheten begär återbetalning enligt *conductio indebiti* lämnar den också en ändrad inkomstuppgift till Skatteverket.⁵³

2.2.3 Försäkringskassan kräver tillbaka bruttobeloppet – den enskilda personen behöver begära omprövning av skatten

Om Försäkringskassan beslutar att en person ska betala tillbaka skattepliktig ersättning kräver myndigheten tillbaka bruttobeloppet, det vill säga både den ersättning personen fått och den preliminärskatt som myndigheten har betalat in till Skatteverket för personens räkning. Försäkringskassan kan inte korrigera skatten i efterhand.⁵⁴

Det här betyder att den som har fått den felaktiga ersättningen behöver betala tillbaka ett större belopp till Försäkringskassan än hen har fått utbetalt. Om personen redan har fått sitt slutskattebesked från Skatteverket har hen betalat för mycket skatt, eftersom hen har betalat skatt på en ersättning som hen inte hade rätt till. Personen kan få tillbaka den skatt som Försäkringskassan har betalat in, men för att få det måste hen vända sig till Skatteverket och begära omprövning av sitt beskattningsbeslut för det år som saken gäller. Försäkringskassan lämnar information om detta i det brev som myndigheten skickar ut till en person i samband med att den beslutar om återkravet. I mallen för detta brev framgår följande:

Anmäl ändrad inkomst till Skatteverket

För utbetalningar som gjorts tidigare år och som omfattas av det här beslutet behöver du anmäla ändrad inkomst till Skatteverket för att de ska kunna ändra beslutet om slutlig skatt. Du behöver därför skicka en kopia av det här beslutsbrevet till Skatteverket.⁵⁵

⁵¹ Försäkringskassan, *Återkrav*. Vägledning 2005:3 version 12, s. 15.

⁵² Försäkringskassan, Vägledning 2005:3 version 12, s. 16.

⁵³ Intervju med tjänsteperson hos Försäkringskassan.

⁵⁴ Försäkringskassan, Vägledning 2005:3 version 12, s. 61.

⁵⁵ Mejl från Försäkringskassan till ISF den 9 februari 2023.

Försäkringskassans återkravshandläggare ska enligt instruktionen i brevmallen använda denna text när ett återkrav av skattepliktig ersättning gäller ett tidigare inkomstår. Försäkringskassan skriver också i brevet att personen har den inbetalda skatten tillgodo på sitt skattekonto men inte att personen kan få tillbaka skatt. Det beror på att myndigheten inte känner till personens övriga omständigheter och inte vet vilken skatt personen i slutändan kan behöva betala.⁵⁶

2.3 I vissa fall lämnar inte Försäkringskassan ändrade uppgifter till Skatteverket vid felaktiga utbetalningar

Det finns fall där Försäkringskassan inte lämnar ändrade uppgifter om felaktiga utbetalningar till Skatteverket. Ett fall följer av att Försäkringskassan inte kräver tillbaka belopp som understiger 2 000 kronor annat än om det finns särskilda skäl. Ett annat är om Försäkringskassans återkravsutredning visar att den enskilda personen inte är återbetalningsskyldig. I sådana fall kräver myndigheten inte tillbaka någon ersättning och då skickar den inte heller någon ändrad uppgift. För tid före 2019 lämnar Försäkringskassan inte ändrade uppgifter alls.

2.3.1 Över beloppsgränsen och återbetalningsskyldig – två förutsättningar för ändrade uppgifter

Försäkringskassan har fattat ett administrativt beslut att inte utreda felutbetalningar som understiger 2 000 kronor för återkrav, om det inte finns särskilda skäl för det.⁵⁷ Det är handläggaren som bedömer om det finns sådana särskilda skäl. Om det finns särskilda skäl ska handläggaren starta en återkravsutredning, trots att beloppet understiger 2 000 kronor. Exempel på särskilda skäl är att handläggaren misstänker att en person medvetet har försökt få ersättning på felaktiga grunder, eller att en person vid upprepade tillfällen har fått felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor.⁵⁸

⁵⁶ Mejl från Försäkringskassan till ISF den 13 oktober 2023.

⁵⁷ Försäkringskassan, *Beloppsgräns återkrav*. Protokoll 2015-06-05, dnr. 001940-2015.

⁵⁸ Försäkringskassan, *Återbetalning*. Process 2017:01 version 2.3, s. 15.

Om Försäkringskassan gör en återkravsutredning efter en felaktig utbetalning kan utredningen visa att personen som har fått ersättning inte är återbetalningsskyldig. Då får myndigheten inte kräva tillbaka ersättningen. Det ingår i varje återkravsutredning att Försäkringskassan bedömer om förutsättningarna för återbetalningsskyldighet är uppfyllda.⁵⁹

Reglerna om återbetalningsskyldighet är komplicerade och vi går inte in på dem i detalj i den här rapporten. Men två förhållanden är värda att nämna:

- En person är återbetalningsskyldig om hen har orsakat en felaktig utbetalning genom att lämna oriktiga uppgifter till Försäkringskassan eller genom att inte fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.⁶⁰ Det spelar ingen roll att personen kanske inte hade för avsikt att orsaka en felaktig utbetalning. Det spelar heller ingen roll att personen kanske inte har förstått att uppgifterna var felaktiga.
- En person är återbetalningsskyldig även om det är Försäkringskassan som har orsakat den felaktiga utbetalningen och personen har insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig.⁶¹

I båda dessa fall kan Försäkringskassan alltså besluta att personen ska betala tillbaka ersättning. Att en person *skäligen borde ha insett* brukar vara det samma som att hen har haft *goda skäl att inse* att utbetalningen var felaktig.

För vissa socialförsäkringsförmåner gäller så kallad *strikt återbetalningsskyldighet*.⁶² Det innebär att personen alltid är återbetalningsskyldig oavsett vem som har orsakat den felaktiga utbetalningen eller vad personen har insett eller skäligen borde ha insett. Strikt återbetalningsskyldighet gäller i ett specialfall inom aktivitetsstöd men inte i någon annan av de pensionsgrundande förmåner som Försäkringskassan administrerar.⁶³

⁵⁹ 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB) och Försäkringskassan, Vägledning 2005:3, version 12, s. 21.

⁶⁰ 108 kap. 2 § första stycket SFB.

⁶¹ 108 kap. 2 § andra stycket SFB.

⁶² 108 kap. 8 § och 9 § andra stycket SFB.

⁶³ 8 kap. 1 a § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

2.3.2 För tid före 2019 lämnar Försäkringskassan inte ändrade uppgifter till Skatteverket

Försäkringskassan lämnar inga ändrade uppgifter om skattepliktiga eller pensionsgrundande ersättningar till Skatteverket för tid före 2019. Så har myndigheten arbetat sedan cirka 2012.

Systemet med individuppgifter i arbetsgivardeklarationer varje månad infördes i sin helhet 2019, efter ett beslut i riksdagen.⁶⁴ Före 2019 skickade Försäkringskassan kontrolluppgifter till Skatteverket en gång per år, där myndigheten redovisade till Skatteverket vilken ersättning den har betalat ut till olika individer.

Någon gång under perioden med kontrolluppgifter slutade Försäkringskassan att skicka ändrade kontrolluppgifter till Skatteverket när myndigheten krävde tillbaka ersättning. De som vi har intervjuat bedömer att det var cirka 2012. Enligt en av våra intervjupersoner slutade Försäkringskassan att skicka sådana ändrade uppgifter eftersom Skatteverket inte ville ha uppgifterna.⁶⁵ Att Skatteverket ansåg att Försäkringskassan skulle hantera uppgifterna på detta sätt framgår också av ett rättsligt ställningstagande från Skatteverket.⁶⁶

Försäkringskassan arbetar fortfarande på detta sätt för tid före 2019, även om myndigheten nu lämnar uppgifter i arbetsgivardeklarationer varje månad. Försäkringskassan lämnar inte ändrade uppgifter till Skatteverket ens om uppgiften gäller ett återkrav på grund av en felaktig utbetalning, om beslutet gäller tid före 2019.⁶⁷ För tid efter 2019 lämnar Försäkringskassan som sagt alltid en ändrad uppgift till Skatteverket om den beslutar om ett återkrav på grund av en felaktig utbetalning.

⁶⁴ Riksdagens protokoll 2016/17:108.

⁶⁵ Intervju med tjänsteperson hos Försäkringskassan.

⁶⁶ Skatteverket, *Beskattnings vid återkrav från Försäkringskassan eller arbetslöshetskassa*. Rättsligt ställningstagande, dnr. 131 302727-11/111.

⁶⁷ Intervju med tjänsteperson hos Försäkringskassan.

2.4 Försäkringskassan redovisar eftergift felaktigt enligt Skatteverket men avser att ändra sin hantering

Enligt Skatteverket redovisar Försäkringskassan eftergift enligt socialförsäkringsbalken (SFB) på ett felaktigt sätt. Skatteverket har informerat Försäkringskassan om det och Försäkringskassan har för avsikt att ändra hur den redovisar eftergift.

Försäkringskassan ska i varje återkravsutredning där myndigheten bedömer att en person inte har haft rätt till en viss ersättning, och bedömer att personen är återbetalningsskyldig, också bedöma om den ska bevilja eftergift enligt SFB.⁶⁸ Eftergift innebär att den person som får ett beslut om återbetalning inte behöver betala tillbaka den felaktigt utbetalda ersättningen alls, eller bara delar av den. Ett beslut i ett återkravsärende behöver alltså inte innehålla ett krav på återbetalning, utan kan vara ett beslut om att personen får hel eftergift. Myndigheten kan bevilja eftergift om det finns särskilda skäl för det.⁶⁹ Då ska myndigheten bland annat ta hänsyn till orsaken till den felaktiga utbetalningen samt personens ekonomiska förmåga och hälsa.⁷⁰

När Försäkringskassan beslutar att en person ska betala tillbaka ersättning lämnar myndigheten en ändrad uppgift till Skatteverket. Om myndigheten beslutar om eftergift enligt SFB minskar myndigheten personens inkomstuppgift med hela det felaktiga beloppet, oavsett hur mycket den efterger. Men enligt Skatteverket ska Försäkringskassan bara reducera inkomstuppgiften med det belopp som myndigheten faktiskt kräver åter, inte med hela beloppet.

⁶⁸ RÅ 2009 ref. 38.

⁶⁹ 108 kap. 11 § SFB.

⁷⁰ RÅ 2008 ref. 2.

Exempel

Försäkringskassan har betalat ut 8 000 kronor i sjukpenning till en person, vilket myndigheten redovisar till Skatteverket.

Försäkringskassan upptäcker att delar av ersättningen har betalats ut felaktigt, och beslutar att kräva tillbaka 3 000 kronor. Försäkringskassan beslutar samtidigt att efterge kravet på återbetalning och efterger alltså dessa 3 000 kronor.

I ett fall av detta slag lämnar Försäkringskassan en ändrad uppgift till Skatteverket, där det framgår att personen har fått 5 000 kronor i ersättning. Försäkringskassan reducerar därmed individuppgiften med hela det felaktiga beloppet (3 000 kronor).

Skatteverket anser att Försäkringskassan i ett fall av detta slag inte ska ändra individuppgiften alls, eftersom myndigheten faktiskt inte kräver åter någon del av det felaktigt utbetalda beloppet.

Skatteverket skickade i maj 2021 en skrivelse till Försäkringskassan där myndigheten förklarar att Försäkringskassans hantering är felaktig och att Försäkringskassan bara ska sänka inkomstuppgiften med det belopp som personen faktiskt behöver betala tillbaka.⁷¹

Försäkringskassan skriver i sitt svar till Skatteverket i juni 2021 att myndigheten behöver utreda frågan innan den kan bestämma sig för hur den ska hantera denna fråga framöver.⁷² Försäkringskassan uppger i mejl till oss att myndigheten arbetar tillsammans med Skatteverket för att kunna göra rätt, men att det finns följdfrågor som Försäkringskassan behöver lösa innan myndigheten kan ändra sitt sätt att redovisa eftergift.⁷³

⁷¹ Skatteverket, *Återkrav där kunden befrias från att betala hela beloppet*. Skrivelse, dnr. 8-1008522.

⁷² Mejl från Försäkringskassan till Skatteverket den 23 juni 2021.

⁷³ Mejl från Försäkringskassan till ISF den 13 oktober 2023.

2.5 Försäkringskassan har rapporterat felaktiga uppgifter till Skatteverket

Vår kartläggning visar att Försäkringskassan vid ett par tillfällen har redovisat felaktiga uppgifter till Skatteverket i arbetsgivardeklarationerna. Felen handlar om att myndigheten har redovisat två förmåner på fel ersättningskod. Felen har ingenting med felaktiga utbetalningar att göra och de har ingen eller liten påverkan på enskilda personers pensionsgrundande inkomst (PGI).

Försäkringskassan redovisar ersättningar på olika tresiffriga ersättningskoder. Det är genom dessa ersättningskoder som Skatteverket kan veta om ersättningen ska ligga till grund för myndighetens beräkning av PGI.

Ett fel är att Försäkringskassan under ett antal år redovisade förmånen smittbärappenning på ett felaktigt sätt till Skatteverket. Felet bestod i att Försäkringskassan har redovisat ersättningen som inkomst av tjänst i stället för som inkomst av annat förvärvsarbete. Felet upptäcktes under 2022 när en enskild person hörde av sig till Skatteverket. Försäkringskassan har redovisat smittbärappenning felaktigt så långt tillbaka som 2012.⁷⁴

Försäkringskassan har också upptäckt ett fel som gäller förmånen närståendepenning. Felet har funnits så länge som Försäkringskassan har betalat ut förmånen och bestod i att myndigheten rapporterade inkomsten till Skatteverket på ett felaktigt sätt för personer som har näringsverksamhet. Felet rörde 270–350 personer per år.⁷⁵ I detta fall hade Försäkringskassan redovisat ersättningen som inkomst av annat förvärvsarbete för personer med näringsverksamhet, i stället för att redovisa den som inkomst av tjänst. Försäkringskassan upptäckte detta fel under 2023 och informerade Skatteverket om det.⁷⁶

De berörda personerna har fått PGI för dessa ersättningar trots att Försäkringskassan har redovisat inkomsten på fel kod. Felet har därför inte inneburit att personerna har fått fel PGI, eller så har de fått en PGI som i mycket liten utsträckning avviker från den som de

⁷⁴ Mejl från Försäkringskassan till ISF den 17 maj 2023.

⁷⁵ Mejl från Försäkringskassan till ISF den 12 september 2023.

⁷⁶ Mejl från Försäkringskassan till ISF den 20 oktober 2023.

borde ha fått. Försäkringskassan redovisar respektive förmån på rätt ersättningskod sedan det år då respektive fel upptäcktes.⁷⁷

⁷⁷ Mejl från Skatteverket till ISF den 29 september 2023.

3 Arbetslöshetskassornas rutiner för att lämna uppgifter till Skatteverket

I det här kapitlet beskriver vi kortfattat arbetslöshetskassornas rutiner för att lämna uppgifter om utbetalade ersättningar till Skatteverket. Arbetslöshetskassorna ansvarar precis som Försäkringskassan för att lämna uppgifter om skattepliktiga och pensionsgrundande ersättningar till Skatteverket.⁷⁸ Syftet är att Skatteverket ska ha tillgång till dessa uppgifter när myndigheten beslutar om skatt och pensionsgrundande inkomst (PGI).

Kapitlet bygger på en promemoria från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF).⁷⁹ Det här är de viktigaste resultaten:

- Arbetslöshetskassornas sätt att hantera och lämna uppgifter till Skatteverket följer en och samma process. Deras arbets sätt har stora likheter med Försäkringskassans. Processen är i hög grad maskinell och har få manuella inslag. Arbetslöshetskassorna lämnar alla uppgifter på samma sätt, i arbetsgivardeklarationer varje månad.
- Arbetslöshetskassorna lämnar på samma sätt som Försäkringskassan ändrade uppgifter till Skatteverket om de har betalat ut för mycket ersättning till en person och kräver tillbaka ersättningen. Precis som Försäkringskassan lämnar arbetslöshetskassorna inte sådana ändrade uppgifter till Skatteverket för tid före 2019.

⁷⁸ 26 kap. 2–3, 18–19 §§ Skatteförfarandelagen [2011:1244] (SFL).

⁷⁹ IAF, *Rättningar av pensionsgrundad inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*. Promemoria, dnr. 2023/106.

- Samtliga arbetslöshetskassor informerar den enskilda personen som de kräver tillbaka ersättning från att hen behöver kontakta Skatteverket för att kunna få tillbaka tidigare inbetalad skatt, om beslutet om återbetalning gäller ett år där Skatteverket redan har beslutat om slutlig skatt för personen.

IAF har lämnat en detaljerad promemoria till ISF om hur arbetslöshetskassorna arbetar med att lämna uppgifter till Skatteverket. IAF har undersökt samtliga 24 arbetslöshetskassor genom en intervju- och dokumentstudie.

Vi redogör här mycket kortfattat för deras promemoria, av två skäl. För det första finns det mycket stora likheter mellan Försäkringskassans och arbetslöshetskassornas arbetssätt, och vi vill undvika upprepningar. För det andra publicerar IAF sin promemoria i samband med att vi publicerar vår granskning, vilket innebär att den som vill ta del av promemorian i sin helhet har möjlighet att göra det.

Kort om arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna är ekonomiska föreningar vars uppgift är att hantera arbetslöshetsförsäkringen för sina medlemmar. Arbetslöshetskassorna har fått i uppdrag av staten att betala ut arbetslöshetsersättning till arbetslösa, vilket innebär att de utför myndighetsutövning. Det finns 24 arbetslöshetskassor som verkar inom olika branscher och verksamhetsområden.

Arbetslöshetskassorna ska samverka med varandra när det gäller administration, service, information, utbildning och utveckling av verksamheten.⁸⁰ Samverkan sker främst inom ramen för service- och intresseorganisationen Sveriges a-kassor. Sveriges a-kassor ansvarar för drift och utveckling av arbetslöshetskassornas it-system och ger arbetslöshetskassorna stöd i att tillämpa arbetslöshetsförsäkringens regler.⁸¹

⁸⁰ 88 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

⁸¹ Sveriges a-kassors webbplats: www.sverigesakassor.se, hämtad den 26 oktober 2023.

3.1 Arbetslöshetskassorna har en och samma process, och den är i hög grad maskinell

IAF:s kartläggning visar att de 24 arbetslöshetskassorna har i stort sett samma rutiner och arbetssätt när det gäller att lämna uppgifter till Skatteverket i arbetsgivardeklarationerna varje månad. Utifrån IAF:s beskrivning drar vi slutsatsen att arbetslöshetskassornas arbetssätt har mycket stora likheter med Försäkringskassans arbetssätt.

I samband med att systemet med månadsvisa individuppgifter infördes 2019 tog Sveriges arbetslöshetskassor fram en process för att överföra dessa uppgifter till Skatteverket. Processen är standardiserad och innehåller få eller inga möjligheter att avvika från processen. Samtliga arbetslöshetskassor uppger till IAF att de utgår från den användarmanual som hör till processen. Några arbetslöshetskassor har även tagit fram kompletterande rutinbeskrivningar.⁸²

Arbetslöshetskassorna hanterar i hög grad uppgifterna maskinellt med få manuella inslag, precis som Försäkringskassan. De lämnar samtliga uppgifter till Skatteverket i arbetsgivardeklarationer varje månad. Innehållet i dessa deklarerationer genereras maskinellt utifrån information om utbetalningar som finns i arbetslöshetskassornas it-system.⁸³

IAF beskriver i sin promemoria att de flesta arbetslöshetskassor rutinmässigt kontrollerar uppgifterna innan de skickar in arbetsgivardeklarationen till Skatteverket. Hur ofta de gör kontrollerna varierar något, men de flesta av arbetslöshetskassorna uppger att kontrollerna sker varje månad.⁸⁴

⁸² IAF, *Rättingar av pensionsgrundad inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*, s. 11.

⁸³ IAF, *Rättingar av pensionsgrundad inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*, s. 11.

⁸⁴ IAF, *Rättingar av pensionsgrundad inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*, s. 12.

3.2 Arbetslöshetskassorna lämnar ändrade uppgifter till Skatteverket vid återkrav – men inte för tid före 2019

Om en arbetslöshetskassa upptäcker att den har gjort en felaktig utbetalning kräver den tillbaka beloppet från den enskilda personen. I ett sådant fall skickar arbetslöshetskassorna också en ändrad uppgift till Skatteverket.

IAF beskriver i sin promemoria inga undantag från dessa två regler – att arbetslöshetskassorna beslutar om återbetalning av felaktiga utbetalda ersättningar och att de skickar ändrade uppgifter till Skatteverket vid återkrav. Till skillnad från Försäkringskassan har arbetslöshetskassorna ingen beloppsgräns för återkrav, utan de kräver tillbaka även mindre belopp (se avsnitt 2.3.1).

Det kan hända att en arbetslöshetskassa upptäcker den felaktiga utbetalningen och ställer återkrav före det att den skickar in arbetsgivardeklarationen för en given månad. I ett sådant fall framgår den korrekta uppgiften redan av den första arbetsgivardeklarationen, och då behöver kassan inte ändra uppgiften.⁸⁵ Försäkringskassan arbetar också på detta sätt.

Vidare skriver IAF att arbetslöshetskassorna är restriktiva med att bevilja eftergift. De redovisar också eftergift på ett annat sätt än Försäkringskassan. Arbetslöshetskassorna reducerar precis som Försäkringskassan den ursprungliga inkomstuppgiften med hela det belopp som de beslutar att en person ska betala tillbaka (se avsnitt 2.1.4). Men till skillnad från Försäkringskassan redovisar arbetslöshetskassorna eftergiften som en inkomst till Skatteverket.⁸⁶ Det finns alltså en skillnad mellan Försäkringskassans sätt att redovisa eftergift på, och som Skatteverket menar är felaktigt, och sättet som arbetslöshetskassorna redovisar eftergift på.

När det gäller tid före 2019 arbetar arbetslöshetskassorna på samma sätt som Försäkringskassan. Om de ställer ett återkrav för tid före 2019 lämnar de inte någon ändrad uppgift till Skatteverket.⁸⁷ IAF

⁸⁵ IAF, *Rättningar av pensionsgrundad inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*, s. 4–5.

⁸⁶ Mejl från IAF till ISF den 12 oktober 2023.

⁸⁷ IAF, *Rättningar av pensionsgrundad inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*, s. 6.

beskriver att arbetslöshetskassorna fram till 2012 lämnade ändrade kontrolluppgifter till Skatteverket vid återkrav. Men arbetslöshetskassorna slutade, precis som Försäkringskassan, att skicka ändrade uppgifter under 2012 efter ett rättsligt ställningstagande från Skatteverket.⁸⁸ Vi beskriver detta rättsliga ställningstagande i avsnitt 4.2.1. Under perioden 2012–2018 lämnade arbetslöshetskassorna inga ändrade kontrolluppgifter till Skatteverket, inte heller om de krävde tillbaka ersättning på grund av felaktiga utbetalningar, om kontrolluppgiften avsåg ett tidigare år.⁸⁹

3.3 Arbetslöshetskassorna informerar om behovet att ompröva beslutet om skatt

Om en arbetslöshetskassa kräver tillbaka en skattepliktig ersättning kräver den tillbaka bruttobeloppet, både den felaktigt utbetalda ersättningen och den preliminärskatt som arbetslöshetskassan har dragit av och har betalat in till Skatteverket för den enskilda personens räkning. Arbetslöshetskassorna arbetar alltså på samma sätt som Försäkringskassan. Arbetslöshetskassan kan inte korrigera skatten i efterhand.⁹⁰

Det här betyder att den som fått den felaktiga ersättningen behöver betala tillbaka ett större belopp till arbetslöshetskassan än hen har fått utbetalt. Om personen redan har fått sitt slutskattebesked har hen betalat för mycket skatt, eftersom hen har betalat skatt på en ersättning som hen inte hade rätt till. Personen kan få tillbaka den skatt som arbetslöshetskassan har betalat in. Men om hen redan har fått sitt slutskattebesked från Skatteverket måste hen vända sig till Skatteverket och begära omprövning av sitt beskattningsbeslut för det år som saken gäller.

Alla arbetslöshetskassor informerar enskilda personer som får återkrav som gäller avslutade beskattningsår om att de ska kontakta Skatteverket för att kunna få tillbaka tidigare inbetalad skatt.

⁸⁸ IAF, *Rättningar av pensionsgrundad inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*, s. 6.

⁸⁹ IAF, *Rättningar av pensionsgrundad inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*, s. 6.

⁹⁰ Försäkringskassan, *Återkrav*. Vägledning 2005:3 version 12, s. 61.

Det framgår av IAF:s genomgång av de informationstexter som de 24 arbetslöshetskassorna använder sig av. Hur mycket och hur detaljerad information arbetslöshetskassorna i övrigt lämnar till den enskilda varierar.⁹¹

⁹¹ IAF, *Rättningar av pensionsgrundad inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*, s. 10–12.

4 Skatteverkets rutiner för att hantera PGI-uppgifter från kassorna

I det här kapitlet beskriver vi Skatteverkets rutiner och arbetssätt för att ta emot och hantera uppgifter från arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan (som vi kallar för *kassorna* i den här rapporten). Vi beskriver också myndighetens rutiner och arbetssätt för att lämna uppgifter om pensionsgrundande inkomst (PGI) till Pensionsmyndigheten. Det här är våra viktigaste resultat:

- De processer vi beskriver på Skatteverket är i huvudsak maskinella, med få manuella inslag.
- Skatteverket använder samtliga uppgifter från kassorna som kommer in innan myndigheten har beslutat om slutlig skatt för ett år när den fastställer skatt och PGI för inkomståret.
- Skatteverket hanterar inte ändrade uppgifter från kassorna om sänkt ersättning som kommer in till myndigheten efter beslutet om slutlig skatt, även om kassorna sedan 2019 lämnar sådana uppgifter för tid efter 2018. Att Skatteverket inte hanterar uppgifterna betyder att myndigheten inte använder dem för att fatta nya beslut om skatt eller PGI på eget initiativ, utan först om den enskilda personen begär omprövning av Skatteverkets beslut om skatt. Det beslutade Skatteverket 2011 i ett rättsligt ställningstagande.
- Det är ovanligt att personer begär omprövning av sitt beskattningsbeslut, i de fall där de har fått sänkt ersättning från någon av kassorna och Skatteverket redan har beslutat om slutlig skatt.

- Skatteverket har för avsikt att börja hantera ändrade uppgifter från kassorna om sänkt ersättning på eget initiativ även om uppgiften avser ett redan beslutat inkomstår.
- Det har förekommit flera fel i processen när det gäller de PGI-uppgifter som Skatteverket skickar till Pensionsmyndigheten. Felen har inte påverkat PGI eller pensionsrätt eftersom Skatteverket har åtgärdat felen.
- Skatteverket har följt upp kvaliteten i ärenden där myndigheten handlägger PGI manuellt. Uppföljningen visar på återkommande brister.

Detta kapitel bygger i huvudsak på vad som framkommer i intervjuer med anställda på Skatteverket. De processer som vi har kartlagt på Skatteverket är i huvudsak inte dokumenterade, annat än i teknisk dokumentation i olika it-system.

4.1 Skatteverkets process för att ta emot och hantera uppgifter från kassorna är i hög grad maskinell

Skatteverket tar varje månad emot arbetsgivardeklarationer från kassorna. Arbetsgivardeklarationerna innehåller uppgifter om ersättningar som kassorna har betalat ut till olika personer. Uppgifterna utgör underlag för inkomstdeklarationen och de beslut om skatt och PGI som Skatteverket fastställer för varje inkomstår.

När Skatteverket har tagit emot dessa individuppgifter gör ett it-system dem tillgängliga för andra it-system inom myndigheten som behöver uppgifterna, till exempel för att beräkna skatt och PGI. Denna inledande hantering sker maskinellt.

I nästa steg sammanställer Skatteverket uppgifter för varje person från olika uppgiftslämnare, till exempel kassor, arbetsgivare och enskilda personer. Därefter beräknar myndigheten skatt och PGI. Även denna del av processen är i huvudsak maskinell. Men om den enskilda personen har gjort ändringar i sin deklaration som påverkar PGI kan deklarationen väljas ut för kontroll. Det innebär i så fall en manuell hantering.

Skatteverket har inte någon laglig möjlighet att under löpande inkomstår kontrollera om de inkomstuppgifter som olika utbetalare lämnar i sina arbetsgivardeklarationer är korrekta. Myndigheten tillhandahåller en e-tjänst som kassorna och andra utbetalare använder för att lämna in uppgifter. Det finns kontroller inbyggda i denna tjänst som gör att det inte går att lämna in en deklaration som innehåller formella fel. Men det är kassorna, på samma sätt alla andra utbetalare, som ansvarar för kvaliteten i sina uppgifter. Skatteverket värderar inte uppgifterna om ersättning i utbetalarnas arbetsgivardeklarationer.⁹²

Kassorna lämnar varje månad både en deklaration med uppgifter för den senaste månaden och ändringar av uppgifter som myndigheten har lämnat i deklarationer för tidigare månader. En ändrad uppgift gäller en person och en månad där någon av kassorna redan har lämnat in en uppgift. Skatteverket hanterar i princip uppgifterna helt maskinellt om de gäller ett inkomstår där Skatteverket ännu inte har beslutat om slutlig skatt för den enskilda personen. Ändrade uppgifter om sänkt ersättning som gäller ett beslutat inkomstår hanterar Skatteverket manuellt men inte på eget initiativ, utan först om den enskilda personen begär omprövning.

4.2 Skatteverket behandlar uppgifter på olika sätt beroende på om den har beslutat om slutlig skatt eller inte

Skatteverket behandlar uppgifter från kassorna på olika sätt beroende på om myndigheten har beslutat om slutlig skatt eller inte för det inkomstår som uppgiften gäller, och beroende på vad uppgiften gäller.

Skatteverket beslutar om slutlig skatt vid fyra tillfällen året efter inkomståret, som tidigast i april och som senast i december. Vilka personer som får sitt beslut vid vilket tillfälle beror på flera faktorer, bland annat på när personen har deklarerat och om hen har deklarerat elektroniskt eller inte.

Skatteverket hanterar samtliga uppgifter som kommer in till myndigheten innan det att den har beslutat om slutlig skatt.

⁹² Intervju med tjänsteperson hos Skatteverket.

Att Skatteverket hanterar uppgiften innebär att myndigheten använder uppgiften när den beslutar om skatt och PGI. Detta skriver vi inte mer om i rapporten eftersom detta arbetssätt innebär att berörda personer får beslut om skatt och PGI som motsvarar deras inkomster, även vid felaktiga utbetalningar.

Ändrade uppgifter från någon av kassorna om sänkt eller återkrävd ersättning som kommer in efter att Skatteverket har beslutat om slutlig skatt hanterar myndigheten inte på eget initiativ. Den situationen uppstår till exempel när någon av kassorna kräver tillbaka ersättning för ett redan avslutat inkomstår. Det är först om den enskilda personen själv begär omprövning av Skatteverkets beslut som myndigheten hanterar dessa uppgifter.

4.2.1 Skatteverket har beslutat att inte hantera uppgifter från kassorna som rör återkrav för avslutade inkomstår

Skatteverket har beslutat om ett rättsligt ställningstagande som beskriver hur myndigheten arbetar med uppgifter från någon av kassorna om sänkt ersättning för år där Skatteverket redan beslutat om slutlig skatt, och varför myndigheten arbetar som den gör när det gäller dessa uppgifter.

I ett fall av detta slag har den enskilda personen sannolikt betalat för mycket i skatt och fått för hög PGI. För att få sänkt skatt och PGI behöver personen själv begära omprövning av Skatteverkets beslut eftersom myndigheten inte hanterar kassornas uppgifter på eget initiativ.

Ett rättsligt ställningstagande beskriver att Skatteverket inte agerar

Skatteverket tog 2011 fram ett rättsligt ställningstagande som beskriver hur myndigheten ska arbeta med individuppgifter från någon av kassorna som visar att någon av kassorna har beslutat att kräva tillbaka ersättning för ett avslutat inkomstår. Av ställningstagandet och våra intervjuer framgår att Skatteverket inte hanterar sådana uppgifter från kassorna på eget initiativ. Så här beskriver Skatteverket detta i sitt ställningstagande:

I samband med att Försäkringskassan eller en arbetslöshetskassa beslutar att återbetalning ska ske av en skattepliktig ersättning för tidigare år, som mottagaren redan har beskattats för, uppkommer frågor kring mottagarens beskattning. Ett sådant beslut om återbetalning från en kassa bör i sig inte föranleda någon beskattningsåtgärd, dvs. Skatteverket initierar inte någon sänkt beskattning enbart med beslutet som grund eller en motsvarande kontrolluppgift där inkomsten reducerats.⁹³

Att Skatteverket inte ”initierar någon sänkt beskattning” betyder att myndigheten inte tar initiativ till att fatta något nytt beslut om den berörda personens skatt eller PGI för det år som uppgiften gäller. Skatteverket omprövar först om den enskilda personen själv begär det.⁹⁴ Vi bedömer att i de allra flesta fall bör utfallet av en sådan omprövning bli att Skatteverket beslutar att sänka personens skatt och PGI på grund av att personens inkomst har minskat till följd av kassans beslut om återbetalning.

I det rättsliga ställningstagandet skriver Skatteverket också att kassorna inte ska lämna ändrade uppgifter för tidigare inkomstår om de kräver tillbaka ersättning eftersom uppgiften inte är tillräcklig för att Skatteverket ska fatta nytt beslut om skatt eller PGI:

I enlighet med denna handläggning [inom Skatteverket] ska kassorna inte lämna ändrade kontrolluppgifter för tidigare år i samband med beslut om återbetalning, då den nya uppgiften inte är tillräcklig för en ändrad beskattning.⁹⁵

Kassorna lämnar sedan 2019 ändå ändrade individuella uppgifter. Men de lämnar inte ändrade kontrolluppgifter för tid före 2019.

Det rättsliga ställningstagandet beskriver också varför Skatteverket inte agerar

Skatteverket beskriver i sitt rättsliga ställningstagande också varför myndigheten inte ändrar beskattningen på eget initiativ i dessa situationer. Myndigheten hänvisar bland annat till två domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

⁹³ Skatteverket, *Beskattning vid återkrav från Försäkringskassan eller arbetslöshetskassa*. Rättsligt ställningstagande, dnr. 131 302727-11/111.

⁹⁴ Skatteverket. Rättsligt ställningstagande, dnr. 131 302727-11/111.

⁹⁵ Skatteverket. Rättsligt ställningstagande, dnr. 131 302727-11/111.

Den första av dessa två domar behandlar frågan om beskattning för ett visst år, vid ett krav på återbetalning från någon av kassorna. HFD har i målet tagit upp frågan om beskattning för prövning med hänvisning till att det fanns en lagakraftvunnen dom om att personen som berörs av kravet är återbetalningsskyldig.⁹⁶ Skatteverket skriver i sitt rättsliga ställningstagande, med hänvisning till domen, att det är ”förekomsten av ett lagakraftvunnet eller annars otvistigt beslut om återbetalning som är avgörande” för om beskattningen ska ändras:

En förutsättning för att beskattningen ska ändras är att kravet från kassan kan anses otvistigt. Om den skattskyldige begär omprövning eller överklagar kassans beslut om återbetalning kan kravet inte anses otvistigt, och i sådant fall bör någon ändring av beskattningen inte ske förrän det i förekommande fall finns ett lagakraftvunnet beslut eller en lagakraftvunnen dom som fastställt ett krav på återbetalning.⁹⁷

Vår tolkning av rättsläget är att Skatteverket enligt socialförsäkringsbalken (SFB) inte är förhindrad att undersöka om ett beslut om återbetalning från en kassa är ”otvistigt”.⁹⁸ Men med utgångspunkt i en annan HFD-dom tar Skatteverket inte sådana initiativ.

I den andra HFD-dom som Skatteverket hänvisar till i sitt ställningstagande menar HFD att det är den person som har fått ett krav att betala tillbaka en skattepliktig ersättning från en kassa som behöver få till stånd en omprövning av Skatteverkets beslut om skatt:

Blir bidraget [som en person fått från en kassa men som kassan beslutat att personen ska betala tillbaka] föremål för inkomsttaxering, är det bidragsmottagarens sak att genom en begäran om omprövning av taxeringen eller på annat sätt söka åstadkomma att det återbetalningspliktiga bidragsbeloppet undantas från beskattning.⁹⁹

Skatteverket bedömer också i det rättsliga ställningstagandet att det inte är ändamålsenligt att agera för att utreda beskattningen innan det är klarlagt vilket belopp som en person ska betala tillbaka.¹⁰⁰ En person som får ett beslut om återbetalning från någon av kassorna kan överklaga eller begära omprövning av detta beslut, och då är kassans beslut med Skatteverkets ord *tvistigt*.

⁹⁶ RÅ 1994 not. 267.

⁹⁷ Skatteverket. Rättsligt ställningstagande, dnr. 131 302727-11/111.

⁹⁸ 110 kap. 31 § första stycket SFB.

⁹⁹ RÅ 1998 not. 42.

¹⁰⁰ Skatteverket. Rättsligt ställningstagande, dnr. 131 302727-11/111.

Det är enligt Skatteverket inte ändamålsenligt att föra en rättsprocess om beskattningsfrågan innan frågan om eventuellt belopp som ska återbetalas är klarlagd. Det följer av att utfallet i personens process gentemot kassan påverkar förutsättningarna för personens process gentemot Skatteverket.¹⁰¹

Vår kartläggning visar att det 2011 fanns ännu ett skäl till att Skatteverket införde den hantering av beskattning vid återkrav som det rättsliga ställningstagandet beskriver. Skatteverket skriver i ställningstagandet att ”det ifrågasatts” om Skatteverkets tidigare hantering av beskattning vid återkrav var ändamålsenlig ”för att stävja missbruk av välfärdssystemen”. Enligt intervjuer som vi har gjort hände det före det rättsliga ställningstagandet att personer missbrukade välfärdssystemen. Det förekom då enligt uppgift från Skatteverket att personer fick ersättning felaktigt från någon av kassorna, och att de när de fick ett återkrav begärde tillbaka inbetald skatt från Skatteverket. Skatteverket ändrade då beskattningen och betalade tillbaka skatten, trots att personen aldrig betalade tillbaka återkravet till kassan. Vi har inte kunnat verifiera om detta problem fanns eller hur omfattande det i så fall var.

Den enskilda personen behöver agera själv men gör sällan det

Skatteverket har tagit fram statistik som visar att det är ovanligt att en person som har fått ett återkrav från någon av kassorna för ett redan avslutat inkomstår själv begär omprövning av Skatteverkets beslut om slutlig skatt och PGI. Det innebär att majoriteten av dessa personer behåller sin sannolikt felaktiga och för höga PGI, och att de betalar för hög skatt.

Vi har tagit del av Skatteverkets statistik och dessutom fått mer aktuell statistik från myndigheten som visar på konsekvenserna av myndighetens hantering av återkrav från kassorna för avslutade beskattningsår. Den statistik Skatteverket har tagit fram åt oss gäller åren 2019–2021, det vill säga de tre senast avslutade inkomståren.

Statistiken visar storleken på de återkravsbelopp som kassorna har rapporterat till Skatteverket, men som Skatteverket inte har hanterat på eget initiativ eftersom uppgifterna gäller ett år där Skatteverket redan har beslutat om slutlig skatt. Återkravsbeloppen under de tre år

¹⁰¹ Skatteverket. Rättsligt ställningstagande, dnr. 131 302727-11/111.

som vi har fått information om ligger mellan cirka 361 och 505 miljoner kronor. Av statistiken framgår också att det är mellan 18 000 och 33 000 personer som är berörda, det vill säga som har fått ett återkrav från någon av kassorna som Skatteverket inte har hanterat på eget initiativ (tabell 2).

Statistiken visar också att det är ovanligt att personer begär omprövning av skatten när de har fått ett återkrav från någon av kassorna för ett år där Skatteverket redan har beslutat om slutlig skatt. I dessa situationer gör Skatteverket som sagt inte sådana omprövningar på eget initiativ, utan det är den enskilda personen som behöver begära omprövning. De flesta personer som fick ett återkrav från någon av kassorna under 2019–2021, och där kassan skickade en ändrad uppgift till Skatteverket, har alltså inte fått något nytt beslut om skatt eller PGI från Skatteverket.

Det är en minoritet av de berörda personerna, mellan 6,8 procent 2021 och 32 procent 2019, som har fått sänkt beskattningsbar inkomst efter att Skatteverket har omprövat deras beslut om skatt. En sådan sänkning av inkomsten skulle ha blivit följden om den enskilda personen som har fått ett återkrav från Försäkringskassan hade begärt omprövning hos Skatteverket.

Andelen som har fått sänkt inkomst varierar mellan åren och Skatteverket har beskrivit varför andelen är högre 2019 än den är 2020 och 2021.¹⁰² Enligt Skatteverket började Försäkringskassan 2019 skicka uppgifter om återkrav till Skatteverket, i samband med att systemet med individuppgifter infördes. Det hade Försäkringskassan inte gjort under tiden med kontrolluppgifter. Innan Skatteverket uppmärksammade denna förändring omprövade och beslutade myndigheten i ett antal av dessa ärenden på eget initiativ. Skatteverket har inte hanterat sådana uppgifter från någon av kassorna på eget initiativ under 2020 eller 2021.

¹⁰² Mejl från Skatteverket till ISF den 16 oktober 2023.

Tabell 2 Återkravsbelopp efter avslutat inkomstår, antal personer med återkrav samt andelen personer som fått sänkt inkomst efter omprövning, per utbetalare och inkomstår

	2019	2020	2021
<i>Återkravsbelopp (kronor)</i>			
Försäkringskassan	352 431 656	429 391 889	300 753 219
Sveriges erkända a-kassor	46 984 651	75 380 252	59 859 553
Totalt	399 416 307	504 772 141	360 612 772
<i>Antal personer</i>			
Försäkringskassan	14 394	27 722	21 206
Sveriges erkända a-kassor	3 630	5 172	4 194
Totalt	18 024	32 894	25 400
<i>Andel personer med sänkt inkomst genom omprövning, av totalt</i>	32 %	8,4 %	6,8 %

Anm.: Uppgifterna om återkravsbelopp och antalet personer är framtagna av Skatteverket i juli 2023. Uppgifterna om andelen personer med sänkt inkomst genom omprövning är framtagna av Skatteverket i september 2023. Det totala antalet personer som andelsberäkningen bygger på var i september något högre än i juli, men skillnaderna är små. Uppgiften visar närmare bestämt andelen skattebetalare som har fått ett återkrav efter avslutat beskattningsår, som också har fått sin beskattningsbara inkomst sänkt efter att Skatteverket har omprövat deras beslut.

Källa: Skatteverket, ISF:s bearbetning.

Vi har ingen välgrundad uppfattning om varför en så liten andel av de personer som skulle kunna få ett nytt beslut om skatt och PGI begär omprövning hos Skatteverket. En förklaring skulle kunna vara att det kan vara svårt för enskilda personer att inse behovet och värdera konsekvenserna av en omprövning. En begäran om omprövning hade med största sannolikhet inneburit att de hade fått tillbaka skatt för det inkomstår det handlar om, men också en sänkt PGI.

Statistiken från Skatteverket visar också vilka återkravsbelopp som kassorna har rapporterat till Skatteverket för enskilda personer. Dessa belopp skiljer sig inte särskilt mycket mellan åren. För 2021 var det lägsta beloppet 7 kronor och det högsta cirka 370 000 kronor. Medianbeloppet var samma år drygt 5 500 kronor för Försäkringskassan och drygt 4 300 kronor för arbetslöshetskassorna.¹⁰³

¹⁰³ Mejl från Skatteverket till ISF den 13 september 2023.

4.2.2 Skatteverket har för avsikt att börja hantera ändrade uppgifter från kassorna om sänkt ersättning på eget initiativ

Skatteverket planerar att förändra hur myndigheten arbetar med ändrade uppgifter från kassorna med anledning av återkrav. Myndigheten avser att hantera sådana uppgifter på eget initiativ även om uppgifterna gäller redan beslutade inkomstår, till skillnad från hur myndigheten gör i dag.

En bakgrund till detta är att både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten känner till hur Skatteverket hanterar återkrav från kassorna. Under 2022 bedrev de tre myndigheterna tillsammans med Arbetsförmedlingen ett gemensamt projekt om PGI inom ramen för det så kallade MUR-initiativet (motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdsystemen). MUR är ett nätverk som består av 24 myndigheter och som främst syftar till att förhindra felaktiga utbetalningar genom samverkan.¹⁰⁴

I ett underlag som Skatteverket 2022 tog fram inom projektet framhåller myndigheten själv att personer riskerar att få fel PGI i ärenden där myndigheten har beslutat om slutlig skatt och myndigheten får en ändrad uppgift på grund av ett återkrav från någon av kassorna.¹⁰⁵

I en statusrapport från MUR framgår att myndigheterna har fört diskussioner om varför Skatteverket inte kan ändra sitt rättsliga ställningstagande.¹⁰⁶ I en senare statusrapport står det följande:

Efter dialog mellan Skatteverket, Försäkringskassan och deltagare från MUR PGI-gruppen har Skatteverket landat i att de kan ändra beskattning och PGI på initiativ av annan än individen, till exempel Försäkringskassan, men att det behövs ett ledningsbeslut gällande detta. Dialog pågår i frågan inom Skatteverket.¹⁰⁷

Det står också att arbetsgruppen har inlett ett arbete för att ”se över möjligheten att ändra PGI när det gäller återkrav även från

¹⁰⁴ Försäkringskassans webbplats: www.forsakringskassan.se, hämtad den 7 juni 2023.

¹⁰⁵ Skatteverket, *PGI – Olika scenarion*. Dokument utan diarienummer daterat 2023-05-08.

¹⁰⁶ Försäkringskassan, *MUR – statusrapport 2023-04-11*, dnr. 2023/000603, s. 12.

¹⁰⁷ Försäkringskassan, *MUR – statusrapport 2023-10-17*, dnr. 2023/000603, s. 12.

a-kassorna”.¹⁰⁸ Skatteverket berättar för oss att myndigheten har för avsikt att hantera ändrade individuppgifter från kassorna maskinellt och på eget initiativ.¹⁰⁹ Denna maskinella lösning är ännu inte på plats och i skrivande stund har Skatteverket inte ändrat sitt arbetssätt.

4.3 Skatteverket skickar PGI-uppgifterna vidare och det har förekommit fel

Det sista steget i Skatteverkets hantering av PGI-uppgifter är att skicka uppgifter om PGI vidare till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Försäkringskassan får uppgifterna eftersom myndigheten gör beräkningarna av pensionsrätter åt Pensionsmyndigheten. I denna del av processen har det förekommit att Skatteverket gjort fel, men feLEN har inte inneburit att personer i slutändan har fått fel PGI. Det följer av att Skatteverket har rättat feLEN och att PGI därefter har blivit korrekt. FeLEN handlar inte specifikt om felaktiga utbetalningar utan om överföring av PGI-uppgifter i allmänhet.

Skatteverket skickar löpande under året PGI-uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. De tre myndigheterna har ett avtal om bland annat vilka uppgifter Skatteverket ska skicka och när det ska ske. Skatteverket skickar PGI-uppgifter både för det senaste inkomståret och för tidigare år om en person har fått en förändrad PGI för år där Skatteverket redan har skickat en PGI-uppgift till de andra myndigheterna. På Skatteverket är denna del i processen i stort sett helt maskinell.

Det har förekommit olika fel i denna process de senaste åren. Ett fel handlade om att Skatteverket i juni 2022 missade att skicka PGI-uppgifter om drygt 2 miljoner personer till Försäkringskassan. När Försäkringskassan i slutet av året skulle beräkna pensionsrätter upptäckte myndigheten att uppgifterna saknades och Skatteverket skickade då över dem. Den förklaring vi har fått till att feLET kunde uppstå var att en person på Skatteverket som hade kunskap om hur det aktuella it-systemet fungerade hade slutat sitt arbete på

¹⁰⁸ Försäkringskassan, *MUR – statusrapport 2023-10-17*, dnr. 2023/000603, s. 12.

¹⁰⁹ Mejl från Skatteverket till ISF den 6 november 2023.

myndigheten.¹¹⁰ Skatteverket har byggt in en spärr i det aktuella it-systemet så att myndigheten inte ska kunna upprepa felet.¹¹¹

Ett annat fel handlade om att Skatteverket hade gjort en miss när myndigheten utvecklade ett av sina it-system. Missen innebar att cirka 5 500 personer som hade en statlig arbetsgivare och tjänade mindre än 1 000 kronor per år inte fick någon PGI för denna inkomst. Dessa personer skulle ha fått en PGI för denna inkomst eftersom de hade flera statliga arbetsgivare och därmed fick en årsinkomst som översteg 1 000 kronor. Skatteverket upptäckte detta fel själv, ändrade PGI-uppgiften för de berörda personerna och skickade den ändrade uppgiften till Försäkringskassan.¹¹²

I ett tredje fall hade Skatteverket levererat information om de pensionsavgifter som enskilda näringsidkare behöver betala in för att få full PGI på ett felaktigt sätt. Skatteverket hade blandat ihop uppgiften om hur mycket dessa företagare skulle betala in med uppgiften om hur mycket de redan hade betalat in.¹¹³ Det var Försäkringskassan som upptäckte felet när myndigheten gjorde sina beräkningar. Felet innebar att Försäkringskassan behövde räkna om pensionsrätten för samtliga dessa företagare, efter att Skatteverket hade levererat korrekta uppgifter.¹¹⁴

4.4 Skatteverkets uppföljning visar på brister i det manuella arbetet med PGI

Skatteverket gjorde under 2022 en kvalitetsuppföljning av ärenden där myndigheten handlägger PGI manuellt. Uppföljningen visade på brister, och på att myndigheten inte hanterar dessa PGI-ärenden i enlighet med sin interna styrning. En överväldigande majoritet av Skatteverkets beslut om PGI fattas maskinellt, och dessa ärenden omfattades inte av uppföljningen. Uppföljningen berörde inte felaktiga utbetalningar eller hur Skatteverket hanterar uppgifter från någon av kassorna, utan manuell PGI-hantering i allmänhet.

¹¹⁰ Intervju med tjänsteperson hos Skatteverket.

¹¹¹ Intervju med tjänsteperson hos Skatteverket.

¹¹² Intervju med tjänsteperson hos Skatteverket.

¹¹³ Intervju med tjänstepersoner hos Försäkringskassan.

¹¹⁴ Intervju med tjänsteperson hos Pensionsmyndigheten.

Skatteverket skriver i sin kvalitetsuppföljning att flera av de utmaningar som tidigare uppföljningar av arbetet med PGI har visat på kvarstår. De utmaningar som Skatteverket beskriver 2022 påminner också om de som vi beskriver i en rapport från 2013, nämligen att andelen fel och brister i PGI-ärenden som kräver manuella hantering är hög.¹¹⁵ Så här skriver Skatteverket i uppföljningen från 2022:

Uppföljning av PGI har skett som rättsliga kvalitetsuppföljningar (RKU) under 2009 och 2013 och som riksuppföljningar under 2013 och 2014. Vid samtliga uppföljningar har brister förekommit trots att förbättringar har skett efter varje uppföljning.¹¹⁶

Kvalitetsuppföljning av hur PGI-träffarna har hanterats vid 2021 års beskattning visar sammanfattningsvis på ett resultat som inte är tillfredsställande. I 17 procent av granskade ärenden är urvalsträffarna inte utredda alternativt är utredningen otillräcklig. Några allvarliga fall av utebliven utredning har inte uppmärksammats. [...] Uppföljningen visar att den löpande kvalitetssäkringen inte fungerar optimalt och att ärendehandläggningen avseende PGI inte håller en tillräckligt hög kvalitet.¹¹⁷

Skatteverket utreder PGI manuellt i vissa av de ärenden där den enskilda personen har gjort ändringar i sin deklaration som påverkar PGI. Kvalitetsuppföljningen omfattade 492 ärenden som myndigheten hade valt ut för manuell utredning. I 17 procent av de ärenden som ingick i kvalitetsuppföljningen hade myndigheten inte gjort någon utredning, eller en otillräcklig utredning. 37 procent av de 492 ärendena var helt utan brister, i övriga 46 procent fanns något slags fel.¹¹⁸ Ett vanligt fel var att Skatteverket inte hade uttryckt sig korrekt i det beslut om PGI som myndigheten skickar till den enskilda personen. I 36 procent av 492 ärenden där Skatteverket hade ändrat personens PGI framgick inte detta av beslutet som personen fått.¹¹⁹ Uppföljningen visar också att Skatteverket i några procent av fallen hade gett enskilda personer fel PGI, som regel till personens fördel, det vill säga för hög PGI.¹²⁰

¹¹⁵ ISF, *Pensionsgrundande inkomst. Skatteverkets underlag till Pensionsmyndigheten*. Rapport 2013:4, s. 54.

¹¹⁶ Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning pensionsgrundande inkomst (PGI)*. Rapport BES 2022:1, dnr. 8-1502119, s. 1.

¹¹⁷ Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning pensionsgrundande inkomst (PGI)*, s. 1.

¹¹⁸ Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning pensionsgrundande inkomst (PGI)*, s. 3.

¹¹⁹ Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning pensionsgrundande inkomst (PGI)*, s. 5.

¹²⁰ Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning pensionsgrundande inkomst (PGI)*, s. 3–4.

Efter kvalitetsuppföljningen 2022 tog Skatteverket fram en åtgärdsplan för att åtgärda bristerna. Myndigheten har genomfört samtliga åtgärder i planen, bland annat stödinsatser till de som handlägger PGI, med undantag för en effektuppföljning av åtgärdernas resultat. Myndigheten bedömer att det behöver gå längre tid innan det är aktuellt att genomföra denna uppföljning.¹²¹

¹²¹ Intervju med tjänstepersoner hos Skatteverket. Skatteverket, *Åtgärdsplan efter bevakningsuppföljningarna avseende pensionsgrundande inkomst*. Dokument med dnr. 8-1502119. Skatteverket, odaterat dokument utan diarienummer som visar status på föreslagna åtgärder med anledning av kvalitetsuppföljningen.

5 Pensionsmyndighetens hantering av PGI-uppgifter

I det här kapitlet beskriver vi Pensionsmyndighetens rutiner för att ta emot uppgifter om pensionsgrundande inkomst (PGI) från Skatteverket. Vi beskriver också myndighetens rutiner för att rätta pensionsrätter som en följd av ändrade PGI-uppgifter från Skatteverket.

Det här är våra viktigaste resultat:

- Pensionsmyndigheten har dokumenterade rutiner för arbetet med att besluta om pensionsrätt, och för att ändra beslut om pensionsrätt. De två processerna är i hög grad maskinella och har få manuella inslag.
- Pensionsmyndigheten har ett avtal med Skatteverket om leveranserna av PGI-uppgifter. Avtalet omfattar också Försäkringskassan, som i praktiken tar emot PGI-uppgifterna från Skatteverket och beräknar pensionsrätter åt Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten har också ett nära samarbete med Försäkringskassan.
- Pensionsmyndigheten gör kontroller av de PGI-uppgifter Skatteverket levererar, både på egen hand och tillsammans med Försäkringskassan. Men varken Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har möjlighet att kontrollera om Skatteverkets PGI-uppgifter är korrekta.
- Om Skatteverket levererar en ändrad PGI-uppgift för ett år där Pensionsmyndigheten redan har beslutat om pensionsrätt fattar Pensionsmyndigheten ett nytt beslut om pensionsrätt för det året. Men Skatteverket skickar inte med automatik ändrade PGI-uppgifter till Pensionsmyndigheten efter att någon av arbetslöshetskassorna eller Försäkringskassan har krävt

tillbaka ersättning. Det gör att personer som har fått ett återkrav kan ha fel PGI och i förlängningen få fel pension.

- Pensionsmyndigheten har efter en internrevisionsgranskning börjat samarbeta med Skatteverket för att förbättra kvaliteten i de PGI-uppgifter som Skatteverket levererar.

5.1 Myndigheten har styrande dokument, ett avtal med Skatteverket och ett nära samarbete med Försäkringskassan

Pensionsmyndigheten har dokumenterade rutiner för arbetet med att besluta om pensionsrätt för det senaste inkomståret. Myndigheten har också rutiner för arbetet med att fatta ett nytt beslut om pensionsrätt om den får en ändrad PGI-uppgift från Skatteverket för ett år där Pensionsmyndigheten redan har beslutat om pensionsrätt.¹²²

Pensionsmyndigheten och Skatteverket har slutit ett avtal som beskriver hur Skatteverket ska leverera PGI-uppgifter till Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. Pensionsmyndigheten har också ett nära samarbete med Försäkringskassan när det gäller det arbete med beräkningar som Försäkringskassan gör åt Pensionsmyndigheten.

5.1.1 Pensionsmyndigheten har ett avtal med Skatteverket

Pensionsmyndigheten har ett avtal med Skatteverket som beskriver hur Skatteverket ska leverera PGI-uppgifter till Pensionsmyndigheten och till Försäkringskassan. De tre myndigheterna har två möten varje år för att diskutera avtalet och leveranserna av PGI-uppgifter.

Det framgår av avtalet att Skatteverket ska leverera uppgifter om det senaste inkomståret, alltså för det år som Pensionsmyndigheten ännu inte har beslutat om pensionsrätt. Dessa uppgifter ska levereras så fort Skatteverket har beslutat om PGI:n. Skatteverket skickar löpande under året PGI-uppgifter om ett stort antal människor, ibland flera

¹²² Pensionsmyndigheten, *Allmän pension för personer födda 1938 eller senare. Att tjäna in till pension*. Vägledning 2010:01 version 5. Pensionsmyndigheten, *Intjänandeprocessen*. Dokument utan diarienummer daterat 2011-05-31.

miljoner.¹²³ Dessa uppgifter om det senaste inkomståret kallas för *grunduppgifter* i avtalet. Pensionsmyndigheten har en dokumenterad process som beskriver arbetet med att besluta om pensionsrätt utifrån grunduppgifter.¹²⁴

Processen att ta emot PGI-uppgifter samt beräkna och besluta om pensionsrätt är i hög grad automatiserad och har få manuella inslag.¹²⁵ Det finns ett litet antal ärenden som Pensionsmyndigheten behöver hantera manuellt på grund av att it-systemen inte klarar av att hantera dem. Det handlar till exempel om ärenden där personer har bytt personnummer.¹²⁶

Avtalet anger också att Skatteverket ska skicka PGI-uppgifter var fjortonde dag om personer som av någon anledning har fått sin PGI ändrad för ett tidigare inkomstår som Pensionsmyndigheten redan har beslutat om pensionsrätt för.¹²⁷ Sådana uppgifter kallas för *omräknade uppgifter* i avtalet. Pensionsmyndigheten har en dokumenterad process som beskriver arbetet med att göra en ny beräkning och fatta ett nytt beslut om pensionsrätt utifrån omräknade uppgifter.¹²⁸ Även denna process är i hög grad automatiserad.¹²⁹

Skatteverket ska enligt avtalet alltid leverera den senast beslutade uppgiften för olika personer. Myndigheten ska skicka uppgifter om alla fysiska personer som den har fastställt en PGI för.¹³⁰

5.1.2 Pensionsmyndigheten samarbetar med Försäkringskassan, men de kan inte kontrollera Skatteverkets PGI-uppgifter

Pensionsmyndigheten har också ett nära samarbete med Försäkringskassan när det gäller de beräkningar av pensionsrätt som Försäkringskassan gör för Pensionsmyndighetens räkning.

¹²³ Skatteverket, *Avisering av pensionsgrundande inkomst*. Tjänstebeskrivning, dnr. 8-1471309, s. 9.

¹²⁴ Pensionsmyndigheten, *Intjänandeprocessen*. Dokument daterat 2011-05-31.

¹²⁵ Intervju med tjänsteperson hos Pensionsmyndigheten.

¹²⁶ Intervju med tjänsteperson hos Pensionsmyndigheten.

¹²⁷ Skatteverket, *Avisering av pensionsgrundande inkomst*. Tjänstebeskrivning, s. 5.

¹²⁸ Pensionsmyndigheten, *Intjänandeprocessen*. Dokument daterat 2011-05-31.

¹²⁹ Intervju med tjänsteperson hos Pensionsmyndigheten.

¹³⁰ Skatteverket, *Avisering av pensionsgrundande inkomst*. Tjänstebeskrivning, s. 5.

Våra intervjupersoner på Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan beskriver samarbetet mellan myndigheterna på ungefär samma sätt. Samarbetet handlar bland annat om hur Försäkringskassan ska arbeta med beräkningarna av pensionsrätt, och om det femtontal kontroller som myndigheterna gör.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gör vissa av dessa kontroller gemensamt. De gör till exempel en kontroll som vi kan kalla *skuggberäkning*, när de beräknar det senaste inkomstårets pensionsrätt. Skuggberäkningen innebär att Försäkringskassan, på Pensionsmyndighetens uppdrag, utanför det ordinarie it-systemet beräknar vad ett antal typfall av personer borde få i pensionsrätt, utifrån de PGI-uppgifter som Skatteverket har levererat. Myndigheterna jämför sedan dessa beräkningar med resultatet av systemets beräkning av PGI för ett stickprov, och verifierar på så sätt att it-systemet gör korrekta beräkningar.¹³¹

Varken Pensionsmyndigheten eller Försäkringskassan kan kontrollera om en person har fått en korrekt PGI. De måste förlita sig på att Skatteverket levererar korrekt information. En person på Pensionsmyndigheten som vi har intervjuat beskriver det så här:

Varken Pensionsmyndigheten eller Försäkringskassan har några möjligheter att kontrollera att Skatteverket beräknar PGI på rätt sätt, utan vi förutsätter att de tar ansvar för det. (...) Där måste vi i så fall vara med och säkerställa att de bedriver sitt arbete med tillräcklig kvalitet. Men det är svårt för oss och vi har ju inte och ska inte ha koll på alla inkomster heller, utan det är Skatteverkets ansvar.

Det innebär att personer riskerar att få fel pensionsrätt om Skatteverket inte levererar korrekta PGI-uppgifter, eller inte levererar omräknade uppgifter.

¹³¹ Intervju med tjänstepersoner hos Försäkringskassan.

5.2 Pensionsmyndigheten beslutar om pensionsrätt baserat på den senaste uppgiften om PGI från Skatteverket

Om Skatteverket levererar en omräknad uppgift, det vill säga en ny PGI-uppgift för ett år där Pensionsmyndigheten redan har beslutat om pensionsrätt, fattar Pensionsmyndigheten ett nytt beslut om pensionsrätt för detta år. Pensionsmyndigheten meddelar också den berörda personen om detta beslut. Myndigheten justerar också det belopp för premiepensionsrätt som placeras i fondhandelssystemet för premiepensionen.

5.2.1 En process för grunduppgifter, en process för omräknade uppgifter

Pensionsmyndigheten har två olika processer som beskriver vägen till ett beslut om pensionsrätt. Den ena processen beskriver hur det går till när myndigheten beslutar om en persons pensionsrätt för första gången för ett givet år.¹³² I denna process hanterar myndigheten Skatteverkets grunduppgifter, med Försäkringskassans hjälp. Processen leder till att varje person som har fått pensionsrätt för det aktuella året får ett beslut om detta. Pensionsmyndigheten skickar ut detta beslut senast den 31 mars två år efter inkomståret. Pensionsmyndigheten genomför också fondhandel givet den nya premiepensionsrätt som individen har fått.

Den andra processen beskriver hur en ny prövning av pensionsrätten går till. Detta blir aktuellt när Pensionsmyndigheten har fått en omräknad PGI-uppgift från Skatteverket.¹³³ Pensionsmyndigheten hanterar dessa omräknade uppgifter löpande under året. Om en person får ändrad pensionsrätt som ett resultat av den omräknade PGI-uppgiften fattar Pensionsmyndigheten ett nytt beslut om hans pensionsrätt. Myndigheten skickar också ett beslut till den berörda personen om detta, och justerar beloppet på personens premiesparkonto.¹³⁴

¹³² Pensionsmyndigheten, *Intjänandeprocessen*. Dokument daterat 2011-05-31, s. 5–20.

¹³³ Pensionsmyndigheten, *Intjänandeprocessen*. Dokument daterat 2011-05-31 s. 44–54.

¹³⁴ Intervju med tjänsteperson hos Pensionsmyndigheten.

5.2.2 Det är oklart hur mycket Skatteverkets hantering av återkrav från kassorna påverkar pensionerna

Skatteverkets hantering av ändrade uppgifter med anledning av återkrav från någon av arbetslöshetskassorna eller Försäkringskassan (som vi kallar för *kassorna* i denna rapport) kan leda till att enskilda personer får fel pension. Men vilken slags pension som personen får, och hur stor pensionen blir, beror på en rad olika faktorer. Vi kan därför inte säga hur Skatteverkets arbetssätt sammantaget påverkar eller kan komma att påverka framtida pensionsutbetalningar. Men vi beskriver i avsnitt 4.2.1 hur stora återkravsbelopp som kassorna har redovisat till Skatteverket under 2019–2021.

Det finns en risk att en person som har fått ett återkrav från någon av kassorna får för hög PGI, för stor pensionsrätt och för hög pension. Det följer av att Skatteverket inte hanterar återkrav på eget initiativ när det gäller redan beslutade inkomstår. I sådana fall får Pensionsmyndigheten inte någon omräknad PGI-uppgift från Skatteverket, vilket innebär att myndigheten inte heller fattar något nytt beslut om pensionsrätter. Skatteverket har själv uppmärksammat att ändrade uppgifter med anledning av återkrav som myndigheten inte hanterat kan leda till fel PGI, om personen som har fått ett återkrav inte begär omprövning av sitt beslut om skatt.¹³⁵

Vi har inte försökt uppskatta hur eller hur mycket Skatteverkets arbetssätt påverkar pensionerna. Det beror på att det är mycket svårt att avgöra hur den ersättning som en person får behålla på grund av Skatteverkets hantering av återkrav påverkar hans framtida pension. I en rapport från 2017 skriver Pensionsmyndigheten att marginal-effekterna bland äldre personer är ”mycket komplexa, framför allt när det gäller vad en inkomstökning ’i dag’ får för effekter på pensionen i framtiden”.¹³⁶ En inkomstökning ger som regel högre pensionsrätt vilket ger högre framtida inkomstrelaterad pension. Pensionsmyndigheten skriver i rapporten att inkomstens effekt i högre pension netto efter skatt beror på många faktorer, till exempel civilstånd, förmögenhet och boendekostnad. Myndigheten skriver också att inkomsten

¹³⁵ Skatteverket, *PGI – Olika scenarion*. Dokument utan diarienummer daterat 2023-05-08.

¹³⁶ Pensionsmyndigheten, *Äldres marginaleffekter*. Rapport utan diarienummer, 2017, s. 3.

kan leda till högre allmän pension och till att personen får mindre i garantipension och bostadstillägg.¹³⁷

5.3 Pensionsmyndigheten har agerat för att förbättra kvaliteten i Skatteverkets PGI-uppgifter

Pensionsmyndigheten har under de senaste åren arbetat med att utveckla samarbetet med Skatteverket och för att förbättra kvaliteten i de PGI-uppgifter som Skatteverket levererar till Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. Pensionsmyndighetens arbete ligger i linje med myndighetens instruktion, som anger att myndigheten ska verka för ”lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av pensionsgrundande inkomst”.¹³⁸

Pensionsmyndigheten påbörjade under 2021 ett arbete med att utveckla samarbetet med Skatteverket. Detta arbete är en konsekvens av en rapport från Pensionsmyndighetens internrevision. Den granskade 2020–2021 om Pensionsmyndighetens samarbete med Skatteverket kring PGI var utformat för att se till att Skatteverkets PGI-uppgifter är fullständiga, riktiga och aktuella.¹³⁹

Internrevisionen konstaterade i sin rapport att det inte fanns någon överenskommelse mellan Pensionsmyndigheten och Skatteverket om hur kvaliteten i PGI kan säkerställas, och rekommenderade att myndigheterna skulle träffa en sådan överenskommelse. De två myndigheterna har sedan slutit en sådan överenskommelse i april 2023, på Pensionsmyndighetens initiativ. Överenskommelsen reglerar hur myndigheterna ska arbeta tillsammans i frågor som gäller Skatteverkets kvalitetssäkring och kvalitetsuppföljning av beräkning av PGI. Myndigheterna ska vid årligt återkommande avstämningar och arbetsmöten diskutera hur Skatteverket ska genomföra och redovisa det åtagande som överenskommelsen gäller.¹⁴⁰

¹³⁷ Pensionsmyndigheten, *Äldres marginaleffekter*, s. 3.

¹³⁸ 2 § 7 förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

¹³⁹ Pensionsmyndigheten, *Pensionsgrundande inkomst*. Internrevisionsrapport 2020-07, dnr. VER 2020-493.

¹⁴⁰ Pensionsmyndigheten, *Överenskommelse om löpande kvalitetssäkring av Skatteverkets beräkning och leverans av pensionsgrundande inkomst*. Avtal, dnr. 2023-135.

Internrevisionen påpekade också att Skatteverket inte hade gjort någon riktad kvalitetsuppföljning av PGI sedan 2014. Internrevisionen rekommenderade att Pensionsmyndigheten skulle utse en person att hålla kontakt med Skatteverket om vilken kvalitetssäkring som myndigheten anser är viktig att göra för PGI.¹⁴¹

Mot bakgrund av revisionsrapporten utsåg Pensionsmyndigheten en person som har haft löpande kontakt med Skatteverket. Myndigheternas samarbete har inneburit att Skatteverket har sett över och förbättrat processen för att leverera PGI-uppgifter till Försäkringskassan. Det har också lett fram till att Skatteverket under 2022 genomförde en riktad kvalitetsuppföljning av arbetet med PGI.¹⁴² Den beskriver vi i avsnitt 4.4.

Samarbetet mellan de två myndigheterna har hittills endast omfattat den manuella hanteringen av PGI-beslut. Den har inte omfattat den maskinella hanteringen, genom vilken Skatteverket fattar de flesta av sina PGI-beslut. Vi har inte fått information i vår kartläggning om att samarbetet har eller ska omfatta Skatteverkets rättsliga ställningstagande eller den maskinella hanteringen av PGI, där vi har upptäckt ett antal fel (se avsnitt 4.3).

¹⁴¹ Pensionsmyndigheten, *Pensionsgrundande inkomst*. Internrevisionsrapport 2020-07, s. 3.

¹⁴² Intervju med tjänsteperson hos Pensionsmyndigheten.

6 Slutsatser och diskussion

Syftet med den här granskningen är att kartlägga Försäkringskassans, arbetslöshetskassornas, Skatteverkets och Pensionsmyndighetens arbete med att se till att enskilda personer får korrekta pensionsrätter vid felaktiga pensionsgrundande utbetalningar från en arbetslöshetskassa eller Försäkringskassan (vi kallar dem gemensamt för *kassorna* i denna rapport).

I det här kapitlet diskuterar vi våra viktigaste resultat samtidigt som vi redovisar våra slutsatser. Diskussionen och slutsatserna handlar om följande punkter:

- Personer har sedan 2012 kunnat få pensionsgrundande inkomst (PGI) baserat på felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan. Regeringen behöver överväga behovet av förändringar för att felaktiga utbetalningar inte ska ligga till grund för PGI.
- Försäkringskassan och Skatteverket behöver förbättra sin dokumentation och sitt kvalitetsarbete när det gäller arbetet med de uppgifter som ligger till grund för PGI.
- Pensionsmyndigheten har tagit ansvar för sina uppgifter, men regeringen behöver se över instruktionerna för Skatteverket och Pensionsmyndigheten.

Det ingick i vårt uppdrag från regeringen att identifiera eventuella rättsliga hinder för ett effektivt utbyte av information som möjliggör rättning av felaktiga pensionsgrundande beslut. Vår slutsats är att det inte finns rättsliga hinder av det slaget. Den rättsliga regleringen om PGI, pensionsrätt och pension innebär att arbetslöshetskassorna och myndigheterna kan utbyta uppgifter som gör det möjligt att rätta felaktiga pensionsgrundande beslut.

6.1 Regeringen behöver överväga behovet av förändringar

Vår kartläggning visar att enskilda personer kan få PGI och pensionsrätt baserat på felaktiga pensionsgrundande utbetalningar. Felaktiga utbetalningar har kunnat ligga till grund för PGI och pensionsrätt sedan 2012. Under perioden 2012–2018 berodde det på att kassorna, det vill säga Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, inte lämnade ändrade kontrolluppgifter till Skatteverket när de beslutade att en person skulle betala tillbaka felaktigt utbetald pensionsgrundande ersättning. För perioden 2019 till i dag beror det på att Skatteverket inte på eget initiativ hanterar uppgifter om sänkt ersättning till följd av återkrav som gäller ett år där Skatteverket redan har beslutat om slutlig skatt.

Vi har inte kunnat avgöra hur ovanstående hantering har påverkat eller kan komma att påverka framtida pensionsutbetalningar, det vill säga vilken betydelse hanteringen i praktiken har för storleken på enskilda personers pension. Men vi anser att en felaktigt utbetald pensionsgrundande ersättning som någon av kassorna har beslutat att en person ska betala tillbaka som princip inte bör ligga till grund för personens PGI eller generera pensionsrätt. Om regeringen är av samma mening behöver regeringen överväga behovet av förändringar.

Vi har inte utrett vilka förändringar som kan behövas för att se till att felaktiga pensionsgrundande utbetalningar inte ligger till grund för PGI. Regeringen kan överväga behovet av att förändra lagstiftningen, myndigheternas uppdrag eller ge de berörda aktörerna i uppdrag att analysera och föreslå lämpliga lösningar.

6.1.1 Under 2012–2018 lämnade kassorna inte ändrade uppgifter vid återkrav

Vår kartläggning visar att kassorna under perioden 2012–2018 inte lämnade ändrade kontrolluppgifter till Skatteverket när de beslutade att en person skulle betala tillbaka felaktigt utbetald pensionsgrundande ersättning. Vi har inte utrett detta i detalj eftersom det ligger utanför vårt uppdrag, som handlar om att beskriva vilka rutiner myndigheterna och arbetslöshetskassorna har i dagsläget. Vi nämner det ändå här eftersom kassornas dåvarande arbetssätt kan ha inneburit

att enskilda personer har fått PGI och pensionsrätt baserat på felaktiga utbetalningar.

Att varken Försäkringskassan eller arbetslöshetskassorna lämnade ändrade kontrolluppgifter vid felaktiga utbetalningar berodde på att Skatteverket inte ville ha dessa uppgifter.¹⁴³ Skatteverket beskriver också att kassorna skulle agera på detta sätt i ett rättsligt ställningstagande från 2011.¹⁴⁴

En konsekvens av att kassorna inte lämnade ändrade kontrolluppgifter till Skatteverket är att personer som fick ett beslut om återbetalning från en kassa 2012–2018 kan ha fått betala för mycket skatt, och fått för hög PGI. Det kan de ha fått om beslutet om återbetalning vann laga kraft och de inte själva begärde omprövning av Skatteverkets beslut om skatt och PGI för det eller de år som beslutet om återbetalning gällde. Vi har inte undersökt om kassorna under denna period informerade de enskilda personerna om behovet av att begära omprövning av Skatteverkets beslut om skatt, på det sätt som kassorna gör i dag. Vi har inte heller undersökt hur vanligt det var att personer under denna tid begärde omprövning av Skatteverkets beslut, så att de kunde få en PGI som motsvarade den ersättning de faktiskt hade rätt till.

Kassorna förändrade sitt sätt att arbeta 2019 och lämnar sedan dess ändrade uppgifter till Skatteverket på grund av återkrav, för tid efter 2018. Bakgrunden till denna förändring är att systemet med att lämna individuppgifter en gång per månad infördes, i stället för kontrolluppgifter en gång per år. Reglerna om individuppgifter betyder att kassorna ska ändra en felaktig uppgift så snart som möjligt. Sedan 2019 gör kassorna det. Men kassorna lämnar fortfarande inte ändrade uppgifter för återkrav som gäller tid före 2019.

6.1.2 Sedan 2019 hanterar inte Skatteverket vissa ändrade uppgifter från kassorna

Skatteverket hanterar inte på eget initiativ uppgifter om sänkt ersättning på grund av beslut om återbetalning av pensionsgrundande ersättning som kassorna sedan 2019 lämnar till myndigheten.

¹⁴³ Intervju med tjänsteperson hos Försäkringskassan. IAF, *Rättingar av pensionsgrundad inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*, s. 6.

¹⁴⁴ Skatteverket. Rättsligt ställningstagande, dnr. 131 302727-11/111.

Myndigheten hanterar inte sådana ändrade uppgifter om uppgifterna gäller ett inkomstår där Skatteverket redan har beslutat om slutlig skatt. Skatteverket omprövar då personens beslut om skatt och PGI först om personen själv begär det. Om personen inte begär omprövning får hen alltså behålla en PGI som delvis grundar sig på en ersättning som någon av kassorna har beslutat att hen inte hade rätt till. Det får till följd att personer kan få betala för hög skatt och att den felaktiga utbetalningen kan komma att ligga till grund för personens PGI och pensionsrätt. Om personen begär omprövning och Skatteverket ändrar sitt beskattningsbeslut så ändrar myndigheten också personens PGI.

Vi har mot slutet av genomförandet av denna granskning fått information från Skatteverket om att myndigheten har för avsikt att börja hantera ändrade uppgifter av detta slag på eget initiativ genom maskinell hantering. Denna lösning är inte på plats och myndigheten har ännu inte ändrat sitt sätt att arbeta.

I de fall kassornas uppgifter om sänkt ersättning på grund av en felaktig utbetalning rör ett år där Skatteverket ännu inte har beslutat om slutlig skatt lägger Skatteverket uppgifterna till grund för sina beslut om skatt och PGI. I dessa fall avspeglar alltså Skatteverkets beslut om skatt och PGI den ersättning från kassan som personen hade rätt till.

6.1.3 Skatteverket baserar sin hantering på ett rättsligt ställningstagande

Skatteverkets sätt att arbeta har stöd i den rättspraxis som Skatteverket redogör för i ett rättsligt ställningstagande. Myndigheten beskriver i ställningstagandet hur den hanterar återkrav från kassorna för beslutade inkomstår och varför myndigheten hanterar återkraven på detta sätt.

Regleringen om PGI och ändring samt omprövning av sådana beslut har en direkt koppling till en persons beskattning och beslut om slutlig skatt. Enligt skatteförfarandelagen ska Skatteverket ändra ett beslut i en fråga som har betydelse för beskattningen, om den enskilde personen själv begär det, eller om det finns andra skäl.¹⁴⁵ Med andra skäl menas att Skatteverket i princip är skyldigt att

¹⁴⁵ 66 kap. 2 § första stycket skatteförfarandelagen [2011:1244] (SFL).

ompröva ett tidigare beslut om sådana förutsättningar finns.¹⁴⁶ Även om Skatteverket har en sådan skyldighet är det upp till myndigheten att avgöra om och när sådana förutsättningar finns. Om den enskilde inte har begärt omprövning eller överklagat, får Skatteverket också avstå från att besluta om omprövningar som gäller mindre belopp.¹⁴⁷

Skatteverkets hantering i dagsläget innebär att myndigheten i vissa fall inte ändrar sina beslut om skatt och PGI, vilket Skatteverket beskriver och motiverar i sitt rättsliga ställningstagande från 2011.¹⁴⁸ I det rättsliga ställningstagandet hänvisar myndigheten bland annat till två domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Skatteverket anser att den ena av de två domarna¹⁴⁹ innebär att Skatteverket inte bör ändra skatten förrän det i en situation av det aktuella slaget finns ett lagakraftvunnet beslut eller en lagakraftvunnen dom som har fastställt kravet på återbetalning.¹⁵⁰ När kassorna skickar sina ändrade uppgifter finns det inte ett lagakraftvunnet beslut om återbetalning, eftersom den enskilda personen kan begära omprövning av eller överklaga kassans beslut om återbetalning.

I den andra domen skriver HFD att det är den enskilda personens sak att se till att en omprövning av beslutet om skatt kommer till stånd, om personen har fått skattepliktig ersättning från en kassa och kassan har beslutat att personen ska betala tillbaka ersättningen.¹⁵¹

Även om myndighetens arbetsätt har stöd i praxis har det som konsekvens att felaktigt utbetald pensionsgrundande ersättning, som någon av kassorna har beslutat att en person ska betala tillbaka, kan ligga till grund för en persons PGI och generera pensionsrätt. Det beror på att endast en liten andel av de personer som är berörda av detta arbetsätt begär omprövning hos Skatteverket.

6.1.4 Det är ovanligt att enskilda personer begär omprövning hos Skatteverket

Det är ovanligt att personer som har fått beslut om återbetalning från någon av kassorna begär omprövning av Skatteverkets beslut

¹⁴⁶ Norstedts Juridiks rättsfallskommentar till 66 kap. 2 § första stycket 2 SFL.

¹⁴⁷ 66 kap. 4 § SFL.

¹⁴⁸ Skatteverket. Rättsligt ställningstagande, dnr. 131 302727-11/111.

¹⁴⁹ RÅ 1994 not. 267.

¹⁵⁰ Skatteverket. Rättsligt ställningstagande, dnr. 131 302727-11/111.

¹⁵¹ RÅ 1998 not. 42.

om slutlig skatt för tidigare inkomstår. Den statistik som vi har fått från Skatteverket visar att det under 2020 och 2021 var mindre än 10 procent av de berörda personerna som begärde omprövning av Skatteverkets beslut.

Det här innebär att de flesta personer som har fått en felaktig pensionsgrundande utbetalning från någon av kassorna som kassan har krävt tillbaka har beslut om skatt och PGI som sannolikt är felaktiga. Men besluten kvarstår ändå, så länge personen själv inte begär att de omprövas, eftersom Skatteverket i en sådan situation inte omprövar sitt beslut om skatt eller PGI på eget initiativ. Det medför att Skatteverket inte heller lämnar någon ändrad PGI-uppgift till Pensionsmyndigheten. Det innebär i slutändan att personen får behålla pensionsrätter som är baserade på en sannolikt felaktig PGI, vilket i sin tur innebär att hen kan få fel pension.

6.1.5 Behovet av förändring beror på flera faktorer, och det finns flera frågor att ta hänsyn till

Vi anser att det är viktigt för pensionssystemets legitimitet att felaktiga pensionsgrundande utbetalningar inte ligger till grund för en persons PGI eller genererar pensionsrätt. Men kombinationen av rådande lagstiftning och rättspraxis samt att enskilda personer sällan begär omprövning i situationer av det här slaget leder i många fall till just det.

ISF rekommenderar regeringen att

- överväga behovet av förändringar för att felaktiga pensionsgrundande utbetalningar inte ska ligga till grund för PGI.

Det finns flera frågor som regeringen kan behöva ta ställning till i sitt fortsatta arbete. Den första frågan handlar om huruvida det finns ett behov av förändring. Om regeringen ser ett sådant behov behöver den ta ställning till vilka förändringar som kan behövas för att se till att felaktiga pensionsgrundande utbetalningar inte ligger till grund för PGI. Regeringen kan överväga behovet av att förändra lagstiftningen, myndigheternas uppdrag eller ge de berörda aktörerna i uppdrag att analysera och föreslå lämpliga lösningar. De övriga frågor som vi diskuterar nedan utgår från olika slags problem som vi har uppmärksammat i den process som vi har kartlagt. Diskussionerna

kan bidra med kunskap om vilken slags förändringar som kan behövas.

Den första frågan är om det finns ett behov av förändring

Det finns flera skäl till att vi rekommenderar regeringen att *överväga behovet av* förändringar, snarare än att rekommendera regeringen att *genomföra* förändringar. Ett sådant skäl är att vi inte kan avgöra om eller hur mycket den nuvarande hanteringen påverkar storleken på enskilda personers pension. Ett annat är att det är förenat med kostnader att skapa ett system där PGI exakt avspeglar en persons faktiska pensionsgrundande ersättningar och inkomster. Regeringen behöver väga sådana frågor av praktisk natur mot vad vi menar är den principiella frågan – om en felaktig utbetalning ska kunna ligga till grund för PGI eller pensionsrätt.

Med andra ord behöver regeringen alltså ta ställning till om Skatteverkets hantering av återkrav är eller kan vara acceptabel. I det sammanhanget behöver regeringen ta hänsyn till att de enskilda personer som påverkas av den nuvarande hanteringen både vinner och förlorar på hanteringen. Personerna har visserligen sannolikt fått för hög PGI – vilket kan göra att de får fel pension – men de har också betalat för mycket i skatt. Vi bedömer att det är principiellt viktigt att felaktiga pensionsgrundande utbetalningar inte ligger till grund för PGI, oavsett om det gynnar eller missgynnar den enskilda personen.

Regeringen behöver också ta ställning till om den nuvarande hanteringen kan vara acceptabel när det handlar om små belopp. Vår kartläggning visar att de felaktiga utbetalningarna i många fall rör små belopp, men inte alltid. Regeringen kan därför behöva överväga om alla felaktiga pensionsgrundande utbetalningar ska hanteras enhetligt, eller om endast utbetalningar över en viss beloppsgräns ska hanteras.

En fråga är hur kassorna bör redovisa eftergift

Kassornas arbetssätt är avgörande för att den process vi har kartlagt ska fungera. En annan fråga som regeringen kan behöva uppmärksamma handlar därför om hur olika utbetalare av pensionsgrundande ersättningar, i vårt fall arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan, bör redovisa eftergift i samband med återkrav.

Vår kartläggning visar att arbetslöshetskassorna respektive Försäkringskassan redovisar uppgifter om eftergift på olika sätt. Den visar också att Skatteverket anser att Försäkringskassans redovisning av eftergift som myndigheten har beslutat om enligt socialförsäkringsbalken är felaktig.

Sättet som Försäkringskassan redovisar eftergift på innebär att myndigheten redovisar en sänkt inkomst för en person, trots att personen på grund av eftergiften i praktiken får behålla hela eller delar av den ersättning som myndigheten har beslutat att hen ska betala tillbaka. Vi har fått uppgifter från Försäkringskassan om att myndigheten planerar att förändra hur den redovisar sådana eftergifter. Men vi bedömer ändå att regeringen kan ha skäl att överväga om det behöver tydliggöras hur utbetalare ska redovisa eftergift till Skatteverket, mot bakgrund av att kassorna har gjort och i vart fall för närvarande gör på olika sätt. Vi anser att redovisningen i så stor utsträckning som möjligt bör vara både enhetlig och avspegla faktiska förhållanden.

En fråga är när Skatteverket bör ta hänsyn till beslut om återkrav

Den tredje frågan rör relationen mellan beslutsprocessen hos den kassa som har beslutat om ett återkrav och beslutsprocessen hos Skatteverket. Frågan handlar mer bestämt om *när* uppgifter från kassorna om beslutade återkrav ska läggas till grund för Skatteverkets beslut.

Utfallet av Skatteverkets process, det vill säga besluten om beskattning och PGI, är beroende av utfallet av kassans process, det vill säga om beslutet om återbetalning vinner laga kraft eller inte. Om Skatteverket fattar ett nytt beslut om skatt eller PGI före det att den berörda kassans beslut om återbetalning har vunnit laga kraft, finns det risk för att Skatteverket kan behöva ompröva sitt redan tidigare omprövade beslut om beskattningen. En sådan hantering kan kräva onödigt mycket resurser och vi ifrågasätter även om den skulle vara ändamålsenlig. Även på denna punkt kan det finnas ett behov av att regeringen tydliggör hur aktörerna ska uppnå en enhetlig hantering som också speglar de faktiska, eller i vart fall de inte längre osäkra eller tvistiga förhållandena kring ett återkrav.

En fråga är vilka resurser Skatteverket kan komma att behöva

Skatteverket hanterar i dagsläget omprövningar av PGI manuellt, vilket kräver mycket resurser. Skatteverket planerar också att börja hantera ändrade uppgifter från kassorna på eget initiativ, och myndigheten arbetar med att ta fram en maskinell lösning. I den utsträckning Skatteverket kommer att hantera de aktuella ärendena manuellt behöver regeringen ta hänsyn till att Skatteverket kan komma att behöva mer resurser. Frågan hänger ihop med att det är förenat med kostnader att skapa ett system där PGI mer exakt avspeglar en persons faktiska pensionsgrundande ersättningar och inkomster.

6.2 Försäkringskassan och Skatteverket behöver höja kvaliteten och förbättra dokumentationen

Vår kartläggning visar på olika slags fel i Försäkringskassans och Skatteverkets arbete med de uppgifter som ligger till grund för vilken PGI respektive pensionsrätt som en person ska få. Dessa fel har inget med felaktiga utbetalningar att göra.

De fel som vår kartläggning visar att Försäkringskassan har gjort har pågått under flera år och berört två olika förmåner. Felen har också varit systematiska i den bemärkelsen att de har drabbat samtliga personer med inkomster av ett visst slag. Att felen har varit systematiska och förekommit under lång tid innebär att de har berört ett stort antal personer. Försäkringskassan upptäckte det ena av två fel själv men inte till följd av någon systematisk kontroll. Felen kan ha haft betydelse för de berörda personernas PGI, positiv eller negativ, men i vilket fall har de haft liten betydelse.

De fel som vår kartläggning visar att Skatteverket har gjort har gällt många personer, i ett fall mer än två miljoner personer. Två av de tre felen upptäckte inte Skatteverket själv och det tredje felet upptäcktes inte till följd av någon systematisk kontroll. Felen skulle ha påverkat de berörda personernas PGI eller pensionsrätt om de inte hade upptäckts och rättats till.

Både Försäkringskassan och Skatteverket hanterar i hög utsträckning de uppgifter som är relevanta för skatt och PGI maskinellt. Den maskinella hanteringen har stora fördelar, men den innebär också att

fel som uppstår kan slå väldigt brett och pågå under lång tid. Det är just det vi ser exempel på i granskningen. Vi ser också att flera av felen upptäckts av andra än myndigheterna själva. Därför drar vi slutsatsen att de båda myndigheterna behöver förbättra sitt kvalitetsarbete när det gäller uppgifter som är relevanta för beslut om PGI.

Det framgår också av vår kartläggning att det inte finns någon dokumentation hos Försäkringskassan och Skatteverket som beskriver de processer som vi har kartlagt. Vissa delar av processerna finns inte dokumenterade alls, utan verkar i stället enbart finnas i minnet hos enskilda personer. Andra delar finns dokumenterade, men bara i form av tekniska specifikationer eller i form av kod i olika it-system. Både Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna har däremot dokumenterade processer och rutiner som beskriver deras arbete med att hantera uppgifter som är relevanta för personers PGI och pensionsrätter.

Det finns inget självändamål med att dokumentera arbetssätt och processer mer än vad som är nödvändigt. Men vi bedömer att det är viktigt att myndigheter har dokumentation över avgörande processer och arbetssätt i syfte att både kunna kontrollera och säkerställa en effektiv och korrekt hantering. Genom att dokumentera processerna kan myndigheterna skapa en gemensam bild av hela processen bland de medarbetare som arbetar med olika delar och i bästa fall undvika den sårbarhet det innebär att vara beroende av enskilda individers kompetens.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att

- förbättra sitt kvalitetsarbete för att säkerställa att myndigheten lämnar korrekta uppgifter om pensionsgrundande utbetalningar till Skatteverket, samt att dokumentera processen för att ta fram och lämna uppgifter till Skatteverket.

ISF rekommenderar Skatteverket att

- förbättra sitt kvalitetsarbete för att säkerställa att myndigheten hanterar uppgifter om PGI korrekt, samt att dokumentera processen för att ta emot, bearbeta och lämna uppgifter om PGI till Pensionsmyndigheten.

6.3 Regeringen behöver tydliggöra ansvarsfördelningen

Vår kartläggning visar att Pensionsmyndigheten har tagit ansvar både för sin uppgift att beräkna och besluta om pensionsrätter, och för uppgiften myndigheten har i sin instruktion att verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av PGI.

Pensionsmyndigheten har inte något formellt mandat gentemot Skatteverket, men har ändå arbetat aktivt för att förbättra både samarbetet mellan myndigheterna och kvaliteten i de PGI-uppgifter som Skatteverket lämnar till Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

Pensionsmyndigheten har inte heller några möjligheter att kontrollera att Skatteverket beräknar PGI korrekt eller levererar korrekta PGI-uppgifter till dem. Det är Skatteverket som beslutar om PGI och som bär ansvaret om ett beslut om PGI visar sig vara felaktigt. Skatteverket styr också både den manuella och den maskinella handläggningen av besluten om PGI. Det är alltså i praktiken Skatteverket som ansvarar för lagenligheten och enhetligheten i rättstillämpningen för bestämmande av PGI.

Vår granskning från 2013 av PGI och Skatteverkets underlag till Pensionsmyndigheten visar att det fanns skäl för regeringen att se över ansvarsfördelningen för PGI i myndigheternas instruktioner. Syftet med denna översyn skulle vara att göra det formella ansvaret tydligt.¹⁵² Vi ansåg då och vi anser ännu att den myndighet som ska besluta om PGI, det vill säga Skatteverket, också bör ha ett uttalat ansvar för lagenlighet och enhetlighet. Avslutningsvis lämnar vi därför samma rekommendation till regeringen som vi gjorde 2013:

ISF rekommenderar regeringen att

- se över Skatteverkets och Pensionsmyndighetens instruktioner, i syfte att klargöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av PGI.

¹⁵² ISF, *Pensionsgrundande inkomst*. Rapport 2013:4.

7 Referenser

Försäkringskassan, *Beloppsgräns återkrav*. Protokoll 2015-06-05, dnr. 001940-2015.

Försäkringskassan, *MUR – statusrapport 2023-04-11*, dnr. 2023/000603.

Försäkringskassan, *MUR – statusrapport 2023-10-17*, dnr. 2023/000603.

Försäkringskassan, *Återbetalning*. Process 2017:01 version 2.3.

Försäkringskassan, *Återkrav*. Vägledning 2005:3 version 12.

Försäkringskassans webbplats: www.forsakringskassan.se, hämtad den 7 juni 2023.

Försäkringskassans årsredovisning 2022.

IAF – Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Rättningar av pensionsgrundad inkomst efter felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning*. Promemoria, dnr. 2023/106.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Pensionsgrundande inkomst. Skatteverkets underlag till Pensionsmyndigheten*. Rapport 2013:4.

Mejl från Försäkringskassan till ISF den 1 mars 2023.

Mejl från Försäkringskassan till ISF den 12 september 2023.

Mejl från Försäkringskassan till ISF den 13 oktober 2023.

Mejl från Försäkringskassan till ISF den 13 oktober 2023.

Mejl från Försäkringskassan till ISF den 17 maj 2023.

Mejl från Försäkringskassan till ISF den 20 oktober 2023.

Referenser

Mejl från Försäkringskassan till ISF den 9 februari 2023.

Mejl från Försäkringskassan till Skatteverket den 23 juni 2021.

Mejl från IAF till ISF den 12 oktober 2023.

Mejl från Skatteverket till ISF den 13 september 2023.

Mejl från Skatteverket till ISF den 16 oktober 2023.

Mejl från Skatteverket till ISF den 29 september 2023.

Mejl från Skatteverket till ISF den 6 november 2023.

Norstedts Juridiks rättsfallskommentar till 66 kap. 2 § första stycket 2 SFL.

Pensionsmyndigheten, *Allmän pension för personer födda 1938 eller senare. Att tjäna in till pension*. Vägledning 2010:1 version 5.

Pensionsmyndigheten, *Intjänandeprocessen*. Dokument utan diarienummer daterat 2011-05-31.

Pensionsmyndigheten, *Pensionsgrundande inkomst*. Internrevisionsrapport 2020-07, dnr. VER 2020-493.

Pensionsmyndigheten, *Äldres marginaleffekter*. Rapport utan diarienummer, 2017.

Pensionsmyndigheten, *Överenskommelse om löpande kvalitetssäkring av Skatteverkets beräkning och leverans av pensionsgrundande inkomst*. Avtal, dnr. 2023-135.

Prop. 1977/78:181, *om ny taxeringsorganisation i första instans, m.m.*

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, S2022/04812.

Riksdagens protokoll 2016/17:108.

RÅ 1994 not. 267.

RÅ 1998 not. 42.

RÅ 2008 ref. 2.

RÅ 2009 ref. 38.

Skatteverket, *Avisering av pensionsgrundande inkomst*. Tjänstebeskrivning, dnr. 8-1471309.

Skatteverket, *Beskattning vid återkrav från Försäkringskassan eller arbetslöshetskassa*. Rättsligt ställningstagande, dnr. 131 302727-11/111.

Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning pensionsgrundande inkomst (PGI)*. Rapport BES 2022:1, dnr. 8-1502119.

Skatteverket, odaterat dokument utan diarienummer som visar status på föreslagna åtgärder efter kvalitetsuppföljning av PGI.

Skatteverket, *PGI – Olika scenarion*. Dokument utan diarienummer daterat 2023-05-08.

Skatteverket, *Återkrav där kunden befrias från att betala hela beloppet*. Skrivelse, dnr. 8-1008522.

Skatteverket, *Åtgärdsplan efter bevakningsuppföljningarna avseende pensionsgrundande inkomst*. Dokument med dnr. 8-1502119.

Skatteverkets webbplats: www.skatteverket.se, hämtad den 15 augusti 2023.

Sveriges a-kassors webbplats: www.sverigesakassor.se, hämtad den 26 oktober 2023.

