

Kontrollfunktioner

– två fallstudier

ISBN 91 7086 055 6

RiR 2005:22

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

Till regeringen,
Socialdepartementet och
Näringsdepartementet

Datum 2005-09-07
Dnr 31-2005-0053
31-2005-0127

Kontrollfunktioner – två fallstudier

Riksrevisionen har granskat kontrollen av utbetalningar av sjukpenning till de försäkrade och av statsbidraget till arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassorna. Granskningen omfattar även myndigheternas information, uppföljning och dokumentation om utbetalningskontrollen. Granskningen avser enbart kontrollen efter beslut om ersättning.

Företrädare för Försäkringskassan och för Arbetsmarknadsverket (AMV) Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) och de två utvalda Arbetslöshetskassorna (AEA och Byggnads) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på respektive underlagsrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2202:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket samt arbetslöshetskassornas samorganisation. Rapporten överlämnas därför även till dem.

Revisionschef *Eva Lindblom* har beslutat i detta ärende.

Eva Lindblom

För kännedom

Försäkringskassan
Arbetsmarknadsverket
Arbetslöshetskassornas samorganisation

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund	7
1.2	Granskningens syfte och frågeställningar	7
1.3	Revisionsfrågor	8
1.4	Avgränsning	9
1.5	Genomförande	9
1.6	Iakttagelser	9
1.7	Rekommendationer	11
Bilaga 1 Utbetalningskontroll av sjukpenning		13
1	Inledning	13
2	Processen för utbetalning och kontroll	14
3	Kontrollfunktioner	16
4	Riskbedömningar	18
5	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	20
Appendix 1 Socialförsäkringsadministrationens betalningsflöde		21
Appendix 2 Socialförsäkringsadministrationens utbetalnings- och redovisningssystem		23
Bilaga 2 Kontroll av utbetalningar av statsbidraget till arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassorna		25
1	Inledning	25
2	Processer för beslut, utbetalning och kontroll	26
3	Kontrollfunktioner	29
4	Riskbedömningar	33
5	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	34
Appendix 1 Processer för beslut, utbetalning och kontroll vid AMS		35
Appendix 2 Översiktlig rutin vid utbetalning av a-kassa		37
Appendix 3 Översiktlig rutin vid a-kassans (AEA) ansökan om statsbidrag		39

1 Inledning

Arbetslöshetsersättning och sjukpenning är två av de största transfereringarna på statsbudgeten. År 2004 betalades ca 40 miljarder kronor ut för sjukpenning för 340 000 sjukpenningfall och arbetslöshetsersättningen summerade till 33 miljarder kronor till närmare 600 000 personer. Det innebär med andra ord att även procentuellt små avvikelser i felaktiga utbetalningar, oegentligheter etc. kan resultera i mycket stora belopp.

Mot den bakgrunden är det relevant att även granska kontrollfunktioner för utbetalningar efter det att beslut om ersättning har fattats.

1.1 Bakgrund

Ett av Riksrevisionens teman inom effektivitetsrevisionen är Kostnadsutveckling under kontroll? Av granskningsplanen framgår att vi genomför flera granskningar som syftar till att belysa områden och faktorer som kan skapa kostnadstryck i verksamheter och transfereringar som finansieras över statsbudgeten. Vi kommer också att granska faktorer och verksamheter som kan balansera detta tryck, t.ex. regelverkens utformning och tillämpning och myndigheternas insatser för att följa och åtgärda en oroväckande kostnadsutveckling.

De två underliggande granskningarna är resultatet av ett samarbete mellan den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Många frågeställningar som rör utbetalningskontroll berör både den årliga revisionen och effektivitetsrevision och i dessa fall är det en styrka att kunna utnyttja varandras kompetens och erfarenheter i granskningsarbetet.

1.2 Granskningens syfte och frågeställningar

Inom den årliga revisionen är begreppen *ledningens förvaltning och ledningens interna styrning och kontroll* av central betydelse. Inom effektivitetsrevisionen är det snarare effektiviteten och *ledningens styrning och uppföljning* av densamma som är det centrala. En utgångspunkt i granskningen var att pröva att sammanföra dessa och genomföra en granskning som tar sin utgångspunkt i den s.k. COSO-modellen.¹

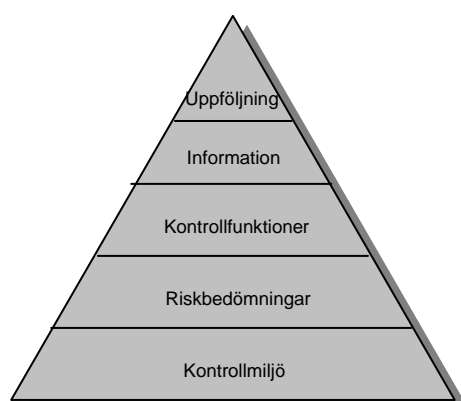
¹ COSO-modellen är framtagen av den amerikanska oberoende revisionsorganisationen Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) och beskriver den interna styrningens och kontrollens olika beståndsdelar.

1.3 Revisionsfrågor

Båda granskningarna har följande gemensamma revisionsfråga: Fungerar kontrollfunktionerna i enlighet med sina syften? Tonvikten i granskningarna ligger på *kontrollfunktioner efter det att beslut om ersättning har fattats*. Granskningarna berör i någon mån även ledningens riskbedömning.

Det bör påpekas att granskningarna alltså inte avser internkontrollen av utbetalningar utan endast en begränsad del, nämligen det som går under beteckningen kontrollfunktioner.

Den interna kontrollens beståndsdelar enligt COSO-modellen²:



Kontrollmiljön är basen för intern styrning och kontroll. Den anger därigenom hur organisationen ser på betydelsen av intern kontroll.

Riskbedömningar innebär att ledningen är medveten om och själv har bedömt och analyserat risker och hot i verksamheten

Kontrollfunktioner är de åtgärder och rutiner som ledningen utformat för att

- förebygga uppkomsten av fel
- respektive upptäcka och åtgärda fel som inträffat.

Information och kommunikation. För att enskilda arbetsuppgifter skall kunna utföras på ett tillfredsställande sätt krävs att personalen i en organisation har tillgång till aktuell och relevant information och kunskap.

Uppföljning och förvaltning av den interna styrningen och kontrollens utformning och effektivitet.

² Vägledning för årlig revision, Dnr 30-2004-0793.

1.4 Avgränsning

Granskningarna har genomförts under en mycket begränsad tid, i huvudsak under första kvartalet 2005. Granskningen av sjukpenningutbetalningarna har genomförts av revisionsdirektör *Elisabeth Fridh*, revisionsledare *Ingvar Önnhage* och revisionsledare *Eva Maria Simma*. Revisionsdirektör *Mats Johansson* och revisor *Erik Starrin* har utfört granskningen av statsbidraget till arbetslöshetskassorna. Granskningarna avser därför endast en begränsad del av kontrollverksamheten.

Det innebär att den ena granskningen enbart omfattar kontrollinsatser i den senare delen av sjukskrivningsprocessen, dvs. efter att beslut om utbetalning av sjukpenning har fattats. Den andra granskningen har avgränsats på så sätt att den endast avser AMS och två arbetslöshetskassor och då primärt systemet för utbetalningar av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Granskningarna har närmast karaktären av fallstudier men kan förhoppningsvis tjäna som exempel och underlag för förslag om fördjupade och bredare granskningar.

1.5 Genomförande

Granskningen av sjukpenningen baseras på dokumentstudier och intervjuer med ledning och ansvariga tjänstemän på Försäkringskassans huvudkontor. Underlag har inhämtats under hösten 2004 från sju av de allmänna försäkringskassorna och ingår även i granskningen.

Granskningen avser AMS och två a-kassor: AEA (Akademikernas erkända arbetslöshetskassa) och Byggnads a-kassa. Riksrevisionens granskning baseras på dokumentstudier och intervjuer inom AMS och de två a-kassorna.

1.6 Iakttagelser

Utifrån de två granskningar som gjorts är det inte möjligt att dra några slutsatser rörande utbetalningskontroller i allmänhet och inte heller att dra några generella slutsatser om den interna styrningen hos de berörda aktörerna. Det är dock möjligt att lyfta fram några iakttagelser som torde ha bäring på utbetalningskontrollverksamheten och den interna styrningen hos de berörda myndigheterna och arbetslöshetskassorna. Dessa iakttagelser förtjänar att beaktas i utvecklingen av internkontrollverksamheten.

1.6.1 *Utbetalningskontrollen av sjukpenning*

Granskningen av utbetalningen av sjukpenning visar att Socialförsäkringsadministrationen har haft en splittrad kontrollorganisation. Det faktum att de allmänna försäkringskassorna själva avgjorde hur kontrollarbetet skulle organiseras har också medfört att utförandet av den interna kontrollen varierar mellan försäkringskassorna. Försäkringskassan är nu en sammanhållen myndighet, vilket påverkar förutsättningarna för att få till stånd en nationellt sammanhållen kontrollorganisation och en mer likformig internkontroll.

Granskningen avser i första hand förekomst och processer kring framtagande av risk- och väsentlighetsanalyser snarare än det faktiska innehållet i dessa analyser. Men de lokala riskanalyser som Riksrevisionen har tagit del av har uppvisat skiftande kvalitet. När nu förutsättningarna för den interna kontrollen har förändras finns det också anledning att Försäkringskassan ser över om det finns behov av t.ex. lokala risk- och väsentlighetsanalyser.

1.6.2 *Utbetalningskontroll av statsbidrag till arbetslöshetskassorna*

När det gäller arbetslöshetsförsäkringen är besluten om ersättning och finansiering separerade. Det finns därmed en inbyggd risk att arbetslöshetskassornas tillämpning av reglerna för rätt till ersättning blir alltför generös.

Den årliga revisionen har under 2004 genomfört tester av kontrollfunktionerna vid AMS. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har på uppdrag av regeringen genomfört en granskning av AMS utbetalning av statsbidrag till a-kassorna.

Båda rapporterna konstaterar att kontrollfunktionerna vid AMS i allt väsentligt fungerar på avsett sätt, även om det finns vissa brister där rutinerna bör utvecklas. Detta bör kunna göras i samband med att ett nytt system tas i drift första halvåret 2005.

När det gäller arbetslöshetskassorna är de brister som vi uppmärksammat av två olika slag. För det första är det brister som hänger samman med att det av sekretesskäl inte är tillåtet att utbyta information mellan kassorna. Informationsutbyte är däremot tillåtet (sedan årsskiftet 2003/2004) mellan kassorna, Försäkringskassan och CSN för att bedöma rätten till arbetslöshetsersättning.

De andra bristerna hänför sig till de enskilda kassorna, t.ex. att arbetsgivarintygen inte kontrolleras systematiskt och att den kontroll som görs har en relativt begränsad omfattning. Ett annat exempel på att hanteringen kan variera mellan kassorna är det faktum att det inte finns någon samlad statistik över antalet ifrågasättanden.

1.7 Rekommendationer

Så vitt Riksrevisionen har kunnat bedöma fyller de inrättade kontrollfunktionerna i huvudsak sina syften. Riksrevisionen har, utifrån dessa granskningar, ingen möjlighet att bedöma om internkontrollen inom sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen är tillräcklig.

Riksrevisionen vill dock lämna några rekommendationer som syftar till att förstärka och vidareutveckla den interna kontrollen.

Försäkringskassan bör överväga:

- att fastställa en risk- och väsentlighetsanalys för förmånsslaget sjukpenning
- att fastställa en organisation för internkontroll på central och regional nivå som tydliggör ansvars- och befogenhetsfördelning

Med anledning av granskningen av utbetalningen av statsbidraget till arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassorna lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer.

Regeringen bör se över

- möjligheten för a-kassorna att utan hinder av sekretess lämna uppgifter till varandra i arbetslöshetsersättningsärenden.

Arbetslöshetskassorna bör, genom sin samorganisation (SO), överväga

- att införa en gemensam och mer utvecklad kontrollrutin för arbetsgivarintygen
- att utveckla och införa gemensamma rutiner för att hantera ifrågasättanden som kommer från andra än arbetsförmedlingen.

Bilaga 1 Utbetalningskontroll av sjukpenning (dnr 31-2005-0053)

Bilaga 2 Kontroll av utbetalningar av statsbidraget till arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassorna (dnr 31-2005-0127)

Bilaga 1 Utbetalningskontroll av sjukpenning

1 Inledning

Granskningen avser ett anslag som är av stor statsfinansiell betydelse. Försäkringskassans förmåga att betala ut rätt belopp till rätt person är också av stor betydelse för allmänhetens tilltro till socialförsäkringssystemet. Utbetalningarna sköts via stora centrala system som delvis har börjat förnyats.

1.1 Syfte

Granskningen syftar till att översiktligt bedöma om kontrollen av utbetalning av sjukpenning kan anses vara tillräcklig. Revisionsfrågan lyder som följer:

Fungerar kontrollfunktionen i enlighet med sitt syfte?

Bedömningen av om kontrollfunktionerna fyller sitt syfte utgår från bestämmelser i instruktionen för Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan, lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) samt verksförordningen. Riksförsäkringsverket skulle enligt instruktionen³ verka för att socialförsäkrings- och bidragssystemen tillämpades likformigt, utöva tillsyn över de allmänna försäkringskassorna och ansvara för ekonomistyrningen av försäkringskassorna. Försäkringskassornas styrelser skulle enligt 18 kap. 9 § AFL ansvara för att verksamheten bedrevs författningsenligt, effektivt och i överensstämmelse syftet med verksamheten. Den nya Försäkringskassan ska enligt sin instruktion⁴ ansvara för och verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen inom verksamhetsområdet. I övrigt gäller verksförordningens regler om myndighetschefens ansvar för kontrollen. Enligt 7 § 6 p skall chefen ”se till att myndigheternas organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndigheternas verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt”.⁵

1.2 Genomförande

Granskningen har avgränsats till gälla kontrollinsatser i den senare delen av handläggningsprocessen dvs. efter att beslut om utbetalning av sjukpenning

³ Förordning (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket.

⁴ Förordning (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan.

⁵ Verksförordning (1995:1322).

har fattats.⁶ Kontrollinsatser som syftar till att undersöka om rätt beslut har fattats ingår inte i granskningen. Av tidsskäl har även kontrollinsatser i syfte att förhindra fusk från de försäkrades sida avgränsats bort.

Granskningen avser i första hand 2004 men hänsyn tas till de förändringar som genomförts i organisationen och i Utbetalningssystemet från och med januari 2005.

Granskningen bygger i huvudsak på intervjuer med ledning och ansvariga tjänstemän på Försäkringskassans huvudkontor. Underlag har inhämtats under hösten 2004 från sju av de allmänna försäkringskassorna och ingår även i granskningen. Vidare bygger granskningen på dokumentation upprättad efter år 2002 inom Riksförsäkringsverket (RFV). Uppgifter som gäller förhållanden under tidigare år bygger på muntliga redogörelser från tjänstemän vid den nya Försäkringskassans huvudkontor. Granskningen avser i första hand förekomst och processer kring framtagande av risk- och väsentlighetsanalyser snarare än det faktiska innehållet i dessa analyser.

2 Processen för utbetalning och kontroll

2.1 Utbetalning av sjukpenning

När beslut om ersättning fattats förs uppgifterna om belopp över till utbetalningssystemet UTBRED⁷. Från och med 1 januari 2005 sker utbetalningen i UTBRED som är ett gemensamt utbetalningssystem för flera förmåner och som varit i drift sedan 1994. (Tidigare betalades sjukpenningen ut via en särskild modul inom ett system för handläggningsstöd.) *Se bild, bilaga 2*

2.2 Utbetalningskontroll av sjukpenning

Den organisation för intern kontroll som beskrivs nedan utformades inom den tidigare organisationen dvs. före förstatligandet 1 januari 2005.

Intern kontroll inom socialförsäkringen delas in i

- redovisningskontroll och
- administrativ kontroll.

Av Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:39) om intern kontroll vid de allmänna försäkringskassorna framgår att det är kassorna

⁶ Försäkringskassans beslut om att bevilja sjukpenning omfattar fyra punkter: rätten till ersättning med stöd av läkarintyg, grad av sjukskrivning, nivån på den sjukpenningrundande inkomsten, SGI samt den försäkrades kononummer. Se bilaga 1 för en utförligare beskrivning av beslutsprocessen.

⁷ UTBetätlnings- och REDovisningssystem (UTBRED).

dvs. den regionala organisationen som ska utföra denna typ av kontroller. Med redovisningskontroll avses oegentlighetskontroll och kontroll av omedvetna fel. Administrativ kontroll är den kontroll som finns inbyggd i organisationen och berör arbetsfördelning, behörighetssystem samt attitydfrågor m.m.

Merparten av den manuella utbetalningskontrollen som avser sjukpenning genomförs i efterhand. Utbetalningskontroll av sjukpenning sker både genom maskinella avstämningar i IT-systemen som stödjer utbetalningarna i socialförsäkringen och manuell redovisningskontroll via särskilda listuttag.

Ytterligare stöd för kontrollarbetet finns i den vägledning för internkontroll som gavs ut 2002.⁸ I vägledningen behandlas internkontrollen med utgångspunkt i ett ekonomi- och verksamhetsperspektiv. Den tar upp behovet av olika kontrollmoment i såväl kärnverksamheten som delar av stödverksamheten.

Riksförsäkringsverket har i så kallade ekonomimeddelanden i detalj angett vilka kontroller som ska genomföras i olika system. Det senaste som gäller alltså, utkom 2004⁹ och ersatte då ett antal liknande meddelanden som givits ut under perioden 2001-2004. Risk- och väsentlighetsanalys ingår i den planering som kassorna förväntas göra som en del av den interna kontrollen.

Avstämningarna mellan försäkringssystemen och ekonomisystemet (Agresso) är, enligt Riksförsäkringsverket, ett viktigt komplement till redovisningskontrollen.

2.3 Maskinella avstämningar

Avstämning sker vid ett antal kontrollpunkter. Utifrån försäkringssystemets dagliga avisering, sker en avstämning mellan försäkringssystemet och utbetalningssystemet (UTBRED). Via körjournal kontrolleras och jämförs uppgifterna i IN- och UT-data fil. Efter data- och format kontroll, sker en registerkontroll där summan av varje bokföringspost (brutto och avdrag) ska motsvara nettosumman i utbetalningsuppdraget.

I samband med den månatliga överföringen från UTBRED till ekonomisystemet Agresso, sker en avstämning mellan den ekonomiska informationen som utbetalningssystemet mottagit från försäkringssystemet och den information som levereras till Agresso.

Ytterligare avstämningspunkter förekommer innan den försäkrade får sin ersättning. Avstämnings punkterna sker bl.a. vid Försäkringskassans ekonomistab, kommunikationen med betalmarknaden och Riksgäldskontoret.

⁸ RFV:s vägledning 2002:13 Intern kontroll i forma av redovisningskontroll och administrativ kontroll.

⁹ Ekonomimeddelande Ie-M 2004:038, 2004-10-18 Redovisningskontroll inom SFA.

Vissa av kontrollerna avser enskilda betalningar medan andra avser totalbelopp och antalet utbetalningar.

Riksförsäkringsverket beskriver UTBRED som ett "slutet system", dvs. att information som tas emot inte kan ändras eller tas bort. Alla korrigeringar måste göras i efterhand i form av tillägg.

Inför varje sjukpenningutbetalning kontrolleras om utbetalning har skett för någon dagsättningsförmån med samma eller senare till och med datum. Om så är fallet får handläggaren ett så kallat upplysningsmeddelande för att undvika att dubbla utbetalningar äger rum.

Även för manuella beräkningar av utbetalning av dagsättning finns det kontrollfunktioner inbyggda i systemet. Systemet sänder automatiskt ut en form av varningssignal om något av det som matats in inte stämmer överens med vissa förutbestämda värden som systemet accepterar.

Kontrollrutinerna är desamma för upprepade utbetalningar (till följd av beslut med lång giltighet) som för enstaka utbetalningar.¹⁰

2.4 Redovisningskontroll

Redovisningskontrollen syftar till att säkerställa att endast avsedda betalningar görs. Den del av kontrollen som sker i efterhand är inriktad på avstämning av att underlag för en utbetalning finns, att det är undertecknat av behörig, att betalningen är rimlig och att den går till rätt mottagare.

Redovisningskontrollen av sjukpenning resulterar i ett antal så kallade kontrollistor. Redovisningskontrollen omfattar betalningar över 5 000 kronor.

Till exempel tar man fram listor över betalningar som beordrats av handläggare genom att de forcerat vissa indataskontroller. Alla sådana transaktioner registreras på listor med en kod som anger vilken typ av forcering som gjorts. En viss andel av transaktionerna per kod väljs ut och granskas.

För att kontrollera kvaliteten i handläggningen har ett särskilt system – Qben II – tagits fram. Systemet baseras på ett slumpmässigt urval av betalningar och berör främst handläggningen av ärenden fram till beslut, men behandlar även själva utbetalningen.

¹⁰ S.k. PUMA utbetalning, periodiska utbetalningar med automatik.

3 Kontrollfunktioner

3.1 Centrala kontrollorganisationen

Inom RFV fanns det ingen funktion som hade det övergripande eller samordnande ansvaret för kontrollfrågor. Inte heller på Försäkringskassans huvudkontor (HK) finns i dag en sådan namngiven funktion. Fr.o.m. 1 januari 2005 ansvarar enheten för finansiell styrning vid ekonomistaben vid HK för redovisningskontrollen. Avdelningen för barn, familj och handikapp ansvarar för kontrollstrategi, kvalitetskontroll, samt framtagande av risk- och väsentlighetsanalys för alla förmåner. Ansvaret för intern samordning av informationssäkerhetsarbetet, policys och riktlinjer för informations-, säkerhets- och behörighetsarbetet m.m. ligger hos Informationssäkerhetsenheten inom Produktionsdivisionen.

3.2 Regionala kontrollorganisationen

De allmänna försäkringskassorna avgjorde själva hur kontrollarbetet skulle organiseras. Riksförsäkringsverket har dock i sina riktlinjer framhållit vikten av kvalitets- och redovisningskontroll genomförs av handläggare som inte har deltagit i ärendenas tidigare handläggning.

Inom några kassor har den bedrivits av en grupp knuten till länsledningen bemannad med erfarna handläggare. Inom andra har kontrollen varit decentraliserad till lokalkontoren och enskilda handläggarna. Utöver de ordinarie arbetsuppgifterna har de också haft till uppgift att utföra kontroll av andra handläggares ärenden. Det har hänt att handläggare inte har hunnit med att göra efterkontroller av de ärenden som de tilldelats. Förklaringen till detta är att handläggning av nyttillkomna ärenden i allmänhet har prioriterats. Ett visst bortfall av kontrollerade ärenden har därmed uppstått. Storleken på detta bortfall är dock okänt.

Riksförsäkringsverket gjorde 2004 en kartläggning av hur kvalitetskontrollen organiserades. Rapporten innehåller dock inga slutsatser om vilken kontrollorganisation som är den mest effektiva på regional nivå.

3.3 Iakttagelser

Enligt RFV:s arbetsordning hade RFV:s ekonomiska enhet vid den dåvarande administrativa avdelningen ansvaret för intern kontroll inom Socialförsäkringsadministrationen. Men utförandet av den interna kontrollen hade RFV delegerat till försäkringskassorna.

Riksrevisionens granskning vid de sju allmänna försäkringskassorna hösten 2004 visar att kontroller genomförs men att det förekommer en viss eftersläpning både när det gäller kontroll och införande av nya

riktlinjer. En kassa uppgav att nya kontrollåtgärder inte uppdaterades i väntan på riktlinjer från den nya Försäkringskassan.

Ambitionsnivån när det gäller att ta fram lokala risk- och väsentlighetsanalyser har också varierat. I de riskanalyser som Riksrevisionen har tagit del av har den lokala anpassningen varit otydlig och innehållet har ofta varit identiskt med innehållet i RFV:s rutinbeskrivningar.

Granskningen visade att bortfall förekommer inom Qben II på grund av t.ex. felaktiga urval och att ärenden ej kan hittas. Kassorna har möjlighet att begära kompletterande urval som inte har utnyttjats.

När det gäller förekomst av bortfall vid listkontroll handlar det främst om viss eftersläpning i kontrollerna. Företrädare för HK bedömer att det finns en "seriös kontrollkultur" och att listorna går igenom på lokal nivå.

3.4 Slutsatser

Riksrevisionen anser att det krävs strategiska beslut från ledningen om hur den lokala kontrollorganisationen ska vara utformad.

I den mån riskanalyser behöver anpassas till regionala förhållanden bör FK ta ställning till vilka aspekter som ska beaktas vid sådan anpassning.

Enligt Riksförsäkringsverkets systemdokumentation så genomförs maskinella avstämningar som innebär att uppgifter om betalningar är oförändrade i bokföringen. Enligt Riksrevisionens bedömning är dessa avstämningar tillräckliga. Det bör dock påpekas att Riksrevisionen inte har genomfört någon teknisk systemverifikation.

4 Riskbedömningar

Behovet av riskbedömningar har lyfts fram i Riksförsäkringsverkets vägledning om intern kontroll för försäkringskassorna.¹¹ Den bygger på den föreskrift om intern kontroll vid de allmänna försäkringskassorna som Riksförsäkringsverket fastställt (RFFS 1998:39). Vägledningen omfattar motiv för och definition av intern kontroll, utformning av intern kontroll, ansvarsfrågor, resultat och rapportering samt genomförandet av kontroll. Kontrollen avgränsas till två huvudmoment, redovisningskontroll och administrativ kontroll. I vägledningen betonas att planering av lokal internkontroll bör ingå i som en del i verksamhetsplaneringen. Enligt vägledningen krävs lokala risk- och väsentlighetsanalyser för planeringen av kontrollåtgärder.

¹¹ Intern kontroll i form av – redovisningskontroll- administrativ kontroll, Vägledning 2002:13, s. 14.

4.1 Iakttagelser

Dokumenterade riskanalyser finns sedan mitten av 1990-talet. Revideringar har skett vid två tillfällen, 1996 och 1999. Riskanalyserna har påverkat utformningen av de kontrollistor som avser utbetalning av sjukpenning.

Socialförsäkringsadministrationens direktion kom överens om en gemensam kontrollstrategi i februari 2004.¹² Den centrala utgångspunkten var behovet av att upprätthålla allmänhetens tilltro till försäkringen. Försäkringskassorna borde enligt strategin styra kontrollerna till de områden där det finns störst risk för fel och fusk. För att förtydliga de olika kontrollerna delades de upp på mål och strategier för kontroller i handläggningen, kontroller av fusk, kvalitetskontroll och oegentlighetskontroller. Med anledning av strategin har risk- och väsentlighetsanalyser utarbetats för ca 25 förmåner inkl sjukpenning. De enskilda analysernas formella status är dock oklar. Försäkringskassan uppger att en sammanfattande rapport som sammanfattar alla förmånernas risk- och väsentlighetsanalyser kommer att arbetas fram och fastslås centralt. Försäkringskassan uppger vidare att de förmånsspecifika analyserna används i internkontrollarbetet.

Internrevisionen vid Riksförsäkringsverket och några försäkringskassor lämnade i slutet av år 2003 tre rapporter, två avseende oegentligheter och en om risker med ny teknik. Internrevisionen konstaterade att medvetenhet var låg inom RFV när det gällde risker för oegentligheter bland personal som arbetar med de gemensamma IT-systemen i socialförsäkringen. Det saknades en genomtänkt handlingsplan för hur Riksförsäkringsverkets internkontroll ska vara utformad i anslutning till dessa risker. I åtgärdsplanen fanns ett antal aktiviteter för att hantera risken för oegentligheter. Några av dessa resulterade i projektet "Oegentligheter inom socialförsäkringens administration" medan andra hanterades direkt i linjen av den operativa verksamheten. Försäkringskassan uppger att de åtgärder linjen fick i uppdrag att genomföra är antingen avslutade eller pågående i någon form av internt projekt. Flera aktiviteter för att komma till rätta med bristerna på området oegentligheter har planerats.

Det har gjorts systematiska sammanställningar av Qben II granskningarna inom RFV och den senaste genomfördes i december 2004. Dessa sammanställningar användes som underlag vid de halvårsvisa genomgångarna på ledningsnivå. De har även ingått i det underlag som användes vid RFV-ledningens länsbesök. Sammanställningar av resultat från listkontroller vid sidan av Qben II granskningar har i huvudsak avsett oegentligheter.

I övrigt ansåg Riksförsäkringsverket att det ankom på de allmänna försäkringskassorna att ta fram mer omfattande sammanställningar.

¹² Strategi för Socialförsäkringens kontroller, 11 februari 2004.

4.2 Slutsatser

Riskfrågorna inom Socialförsäkringsadministrationen Försäkringskassan har uppmärksammats på strategisk nivå och har under 2004 genererat ett förslag till risk- och väsentlighetsanalyser för flera förmåner inklusive sjukpenning.¹³

På operativ nivå finns många kontroller inbyggda i de maskinella systemen som enligt Riksrevisionens översiktliga bedömning bygger på tekniskt präglade riskanalyser.

Inriktningen på analyserna har i hög grad präglats av uppmärksamheten kring fusk. Risken för oegentligheter inom socialförsäkringen har också fått relativt stort genomslag de senaste åren i analyserna. Riskerna för oegentligheter förtjänar att bevakas noga de närmaste åren då RFV:s erfarenhet är att byten av teknikmiljö kan medföra att kontrollfrågor nedprioriteras och akuta driftsfrågor hanteras med förtur. Även av detta skäl är det angeläget att riskerna för oegentligheter bevakas noga.

Riskbedömningar bör baseras på resultatet av kontrollerna. Riksrevisionens slutsats är att det finns vissa brister när det gäller att sammanställa resultatet av kontrollerna.

5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Enligt Riksrevisionens bedömning finns vissa brister på central och lokal nivå när det gäller kontroll av utbetalning av sjukpenning. Så vitt Riksrevisionen har kunnat bedöma fyller dock de av RFV inrättade kontrollfunktionerna i huvudsak sina syften.

En riskanalys är enligt Riksrevisionen ett dokument som bör hållas levande och rutiner bör finnas för att löpande samla in noterade avvikelser och annan information från verksamheten och dess omvärld som kan påverka innehållet i riskanalysen och därmed även kontrollinsatserna. Försäkringskassan bör därför tillse att omvärldsanalys och reguljär uppföljning bedrivs så att de ger underlag för omprövning av risk- och väsentlighetsanalyser.

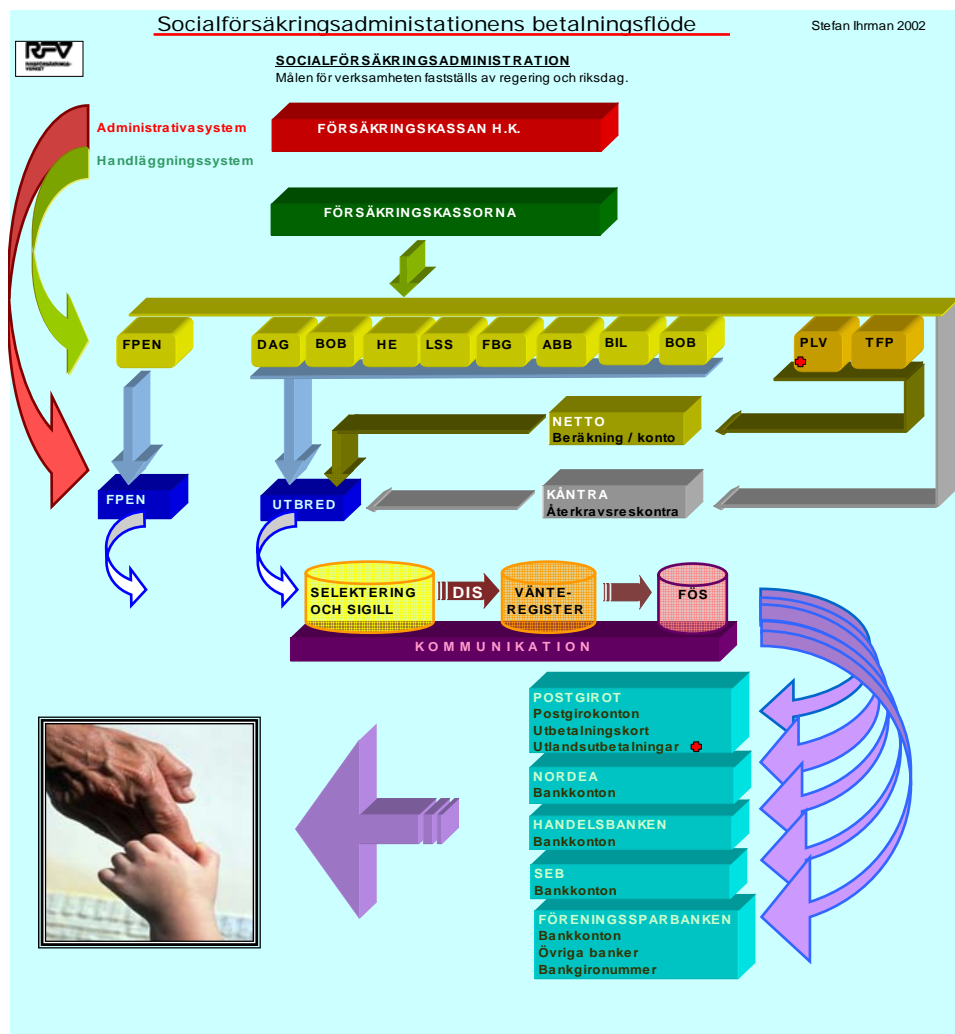
Avslutningsvis vill Riksrevisionen lämna några rekommendationer som syftar till att förstärka och vidareutveckla den interna kontrollen.

Försäkringskassan bör överväga:

- att fastställa en risk- och väsentlighetsanalys för förmånsslaget sjukpenning
- att fastställa en organisation för internkontroll på central och regional nivå som tydliggör ansvars- och befogenhetsfördelning.

¹³ Strategi för Socialförsäkringens kontroller.

Appendix 1 Socialförsäkringsadministrationens betalningsflöde



Handläggningssystem

- Frivillig pension
- Dagersättning
- Handikapp/Särskilt pensionstillägg
- Assistansersättning
- Familjebidrag
- Allmänt barnbidrag
- Bilstöd
- Bostadsbidrag

Handläggningssystem (ny IT-plattform)

- PLV, Pension, sjuk- och aktivitetsstöd, livräntor och vårdbidrag.
- TFP, Tillfällig föräldrapenning

- Förmåner som genererar utlandsutbetalningar.

Utbetalningssystem

- Frivillig pension och UTBRED.

Kommunikation

- Selektering:** Bankselektering görs utifrån clearingnummerserier. Varje betalningsförmedlare får sina kunders betalningar och eventuellt andra betalningar som reglerats genom avtal.

Sigill:

- Utbetalningsfilerna beläggas med ett heltilsigill.

Vänteregister:

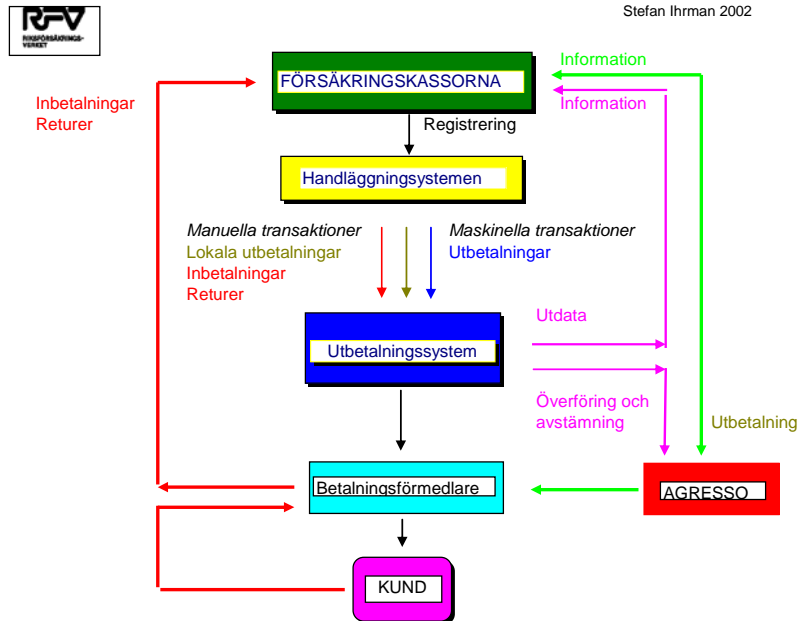
- Utbetalningsfilerna överförs via DIS (distributions-systemet) till VÄNTE-registret. I vänteregistret lagras filerna tillfälligt i avvaktan på att ett utbetalningsdatum ska aktualiseras.

FÖS (flöverföringssystemet):

- När aktuellt utbetalningsdatum infaller, hämtas utbetalningsfilerna till FÖS. Filerna slussas omgående vidare till bankerna via fast linje.

Appendix 2 Socialförsäkringsadministrationens utbetalnings- och redovisningssystem

Utbetalnings och redovisningssystem



■ Utbetalningar i Agresso

Kan inte avstämmas i TP-systemet (underlaget är inte inrapporterat i handläggningssystemet).

■ Maskinella utbetalningar

Maskinell avstämning per konto (UTBRED-systemet via TPR 617), inrapporterade transaktioner avstäms mot bokförda/utbetalda. Differenser ska inte kunna förekomma.

■ Manuella betalningar (inbetalning, retur, omföring eller lokal utbetalning)

Maskinell avstämning per konto (UTBRED-systemet via TPR 617), inrapporterade transaktioner avstäms mot bokförda/utbetalda.

Differenser kan bero på följande orsaker:

Utbetalning har skett via Agresso, men underlaget har inte rapporterats in i handläggningssystemet.

Bokföringsunderlaget har inrapporterats efter brytdatum.

Lokalkontoret har gjort en felaktig korrigerig.

Bilaga 2 Kontroll av utbetalningar av statsbidraget till arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassorna

1 Inledning

Arbetslöshetsförsäkringen ska ge inkomsttrygghet vid ofrivillig arbetslöshet, under en omställningsperiod fram till nytt arbete. Den lämnar ersättning antingen i form av en inkomstrelaterad ersättning eller i form av ett grundbelopp. Reglerna om detta finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). Försäkringen hanteras i enlighet med lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) av 37 fristående organisationer, arbetslöshetskassorna, med nära band till fackliga organisationer och företagarorganisationer. Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga organ vars handläggning och beslut rörande arbetslöshetsersättning utgör myndighetsutövning. Omkring 90 procent av arbetskraften är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. För korrekt utbetald ersättning erhåller kassorna statsbidrag som betalas ut av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) är den myndighet som har tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen. IAF ska utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna. Inspektionen ska vidare ha tillsyn över rutiner för och handläggning av ärenden hos Arbetsmarknadsverket (AMV) som påverkar arbetslöshetsförsäkringen.

1.1 Syfte

En granskning av den interna styrningen och kontrollen av utbetalningarna av statsbidrag till arbetslöshetsersättning avser ett område som har stor statsfinansiell betydelse. Det totala utbetalda ersättningsbeloppet uppgick 2004 till ca 32,6 miljarder kronor. Försäkringssystemet var till 90 procent skattefinansierat.¹⁴ Statsbidragets storlek och förvaltningskostnaderna, som finansieras genom medlemsavgifter, varierar kraftigt mellan kassorna. Systemet kan sägas bestå av tre delar; där arbetsförmedlingen rekommenderar om avstängning ska ske, arbetslöshetskassan utreder och beslutar om utbetalning medan staten finansierar.¹⁵

Det tredelade systemet kan, enligt Riksrevisionens bedömning, leda till intressekonflikter. En av svårigheterna med fristående arbetslöshetskassor är den intressekonflikt som dessa oundvikligen måste hantera mellan å ena sidan att företräda medlemmarnas intressen av en generös och trygg

¹⁴ I genomsnitt för samtliga a-kassor.

¹⁵ Se Riksrevisionen (2005), "Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet".

försäkring och å andra sidan kraven att hålla nere kostnaderna och tillämpa försäkringen på ett sätt som stimulerar omställning på arbetsmarknaden. Genom att finansieringen i det närmaste helt sker med statliga medel har arbetslöshetskassorna svaga drivkrafter för en sträng tillämpning av reglerna för rätt till ersättning. Det finns en inbyggd risk att försäkringen blir alltför generös, när besluten om ersättning och finansiering är separerade.

Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning är den interna kontrollen. Intern kontroll kan ses som en integrerad del av ledningens styrning av verksamheten och ska omfatta alla de väsentliga aktiviteter som har en direkt eller indirekt betydelse för att fullgöra förvaltningsuppgifterna.

En viktig beståndsdel i den interna kontrollen är *kontrollfunktioner*⁶. och granskningen koncentreras främst till denna del. Revisionsfrågan lyder som följer: Fungerar kontrollfunktionerna i enlighet med sina syften?

1.2 Genomförande

Granskningen avser AMS och två a-kassor: AEA (Akademikernas erkända arbetslöshetskassa) och Byggnads a-kassa. För AMS och a-kassorna sker en separat granskning av kontrollfunktionerna och revisionsfrågorna besvaras separat för AMS och a-kassorna. Riksrevisionens granskning har baserats på dokumentstudier och intervjuer inom AMS och de två a-kassorna.

2 Processer för beslut, utbetalning och kontroll

I nedanstående avsnitt redovisas processer för beslut, utbetalning och kontroll vid AMS och två a-kassor.

2.1 AMS

Beslut om arbetslöshetsersättning till en arbetslös fattas av vederbörande a-kassa. Det finns f.n. 37 a-kassor. En a-kassa har rätt till statsbidrag för kostnader för ersättning som betalas ut enligt bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Ansökan om statsbidrag sänds till AMS som ansvarar för utbetalning av statsbidraget. AMS använder ett egenutvecklat datasystem, STEAK (statsbidragssystem för de erkända arbetslöshetskassorna), för att hantera administration och utbetalningar av statsbidrag till a-kassorna.

Utbetalningsprocessen av statsbidraget inleds veckovis med att statsbidragsansökningar inkommer via telefax till AMS, dessa bekräftas i efterhand

¹⁶ Kontrollfunktioner: de åtgärder och rutiner som ledningen utformat för att förebygga uppkomsten av fel och för att upptäcka och åtgärda fel som har inträffat.

med originalhandling. Samtidigt sänder a-kassornas servicebyråer en fil med uppgifter om planerade utbetalningar av ersättning till Föreningssparbanken IT. Denna fil förs i sin tur över AMS. AMS stämmer därefter av totalsumman i filen mot faxunderlaget som a-kassorna skickat.

Innan statsbidraget kan betalas ut genomförs ytterligare kontroller. Kassorna ska till AMS lämna en förteckning på behöriga personer samt sända in namnteckningsprov över dem som har rätt att underteckna statsbidragsansökan. När statsbidragsansökan inkommit till AMS kontrolleras därför namnunderskrifterna. Vidare genomförs en rimlighetskontroll för att säkerställa att den genomsnittliga dagpenningen inte överskrider tillåtna dagpenning på någon a-kassa.¹⁷

Efter genomförandet av kontrollerna lämnas ett preliminärt besked till Riksgäldskontoret (RGK) angående hur stora belopp som ska betalas ut. Sedan går ett överföringsuppdrag till RGK. Vidare går en särskild fördelningslista per kassa och belopp till Föreningssparbanken som genomför utbetalningen till ersättningstagarna. Därefter följer AMS upp utbetalningen genom att kontrollera att det inte återstår pengar på a-kassornas konton. Denna uppföljning genomförs genom avstämning av de kontoutdrag per a-kassa som inkommer till AMS. Om det eventuellt återstår pengar på något konto överförs det kvarvarande beloppet till AMS.

I bilaga 1 redovisas mer detaljerat handläggningsrutiner och kontroller vid AMS.

2.2 A-kassorna

Som tidigare framgått har två kassor valts ut för närmare analys; AEA och Byggnads.

AEA hade vid utgången av 2004 drygt 490 000 medlemmar och den utbetalda ersättningen uppgick till ca 2,2 miljarder kronor. Organisatoriskt är medlemmarna indelade i distrikt vilka motsvarar SACO:s medlemsförbund samt ett distrikt för direktanslutna medlemmar. Verksamheten och all handläggning bedrivs vid kassans kansli i Stockholm som har drygt 70 anställda.

Byggnadsarbetarnas a-kassa har drygt 100 000 medlemmar och den utbetalda ersättningen uppgick till 1,6 miljarder kronor 2004. Byggnads a-kassa har sitt säte i Stockholm där också huvudkontoret ligger. Handläggningen skedde vid 32 lokalkontor under 2004.¹⁸ Totalt under 2004 ingick

¹⁷ De närmare reglerna om handläggning av statsbidrag finns i AMSFS:2004:9.

¹⁸ Den 26 maj 2004 beslutade Byggnads att omorganisera verksamheten till 6 regionkontor: Helsingborg, Halmstad, Söderhamn, Borlänge, Umeå och Stockholm. Lokala handläggningsställen minskar i ett första steg med fem kontor. Omorganisationen förväntas bli genomförd senast den 31 december 2007.

109 personer (varav 17 på heltid) i Byggnads a-kasseadministration. Ett av kontoren, Byggettan i Solna, har valts ut för denna granskning.

Handläggningen av a-kasseärenden sker genom det s.k. OAS-systemet (Obligatoriskt A-kasse System) som ägs och förvaltas av Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO). Samtliga a-kassor använder grundsystemet och ansvarar för sin egen drift av systemet, vilket hanteras av externa driftsbyråer för majoriteten av a-kassorna (två kassor har dock valt att hantera driften internt). Via systemet betalas ersättning ut till ca 600 000 arbetslösa och på årlig basis uppgår utbetalningarna till ca 30 miljarder kronor. Det finns också ett antal tilläggfunktioner som utnyttjas för t.ex. registrering av olika handlingar.

2.3 Arbetslöshetskassans kontrollfunktion

Arbetslöshetskassorna administrerar arbetslöshetsförsäkringen och betalar ut arbetslöshetsersättning. För korrekt utbetald ersättning erhåller de statsbidrag. Kassorna är för sin handläggning beroende av arbetsförmedlingens kontroll av att grundvillkoren för ersättning är uppfyllda, nämligen att den försäkrade står till arbetsmarknadens förfogande.

A-kassorna kontrollerar att den som söker ersättning uppfyller förutsättningarna för detta. A-kassorna kontrollerar att alla uppgifter i ansökningshandlingarna är korrekt ifyllda och att medlems- och arbetsvillkoren¹⁹ är uppfyllda. Vidare ska kassan pröva att grundvillkoren²⁰ är uppfyllda. A-kassorna har även en viss möjlighet att kontrollera att den sökande inte uppbär någon annan förmån som t.ex. studiebidrag eller sjukersättning. Sedan 2002 har kassorna haft direktåtkomst till vissa elektroniskt lagrade uppgifter hos länsarbetsnämnderna, CSN och Försäkringskassan.²¹

Under en pågående arbetslöshetsersättningsperiod är arbetsförmedlingen, enligt AMS föreskrift²², skyldig att lämna meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt till a-kassorna i de fall den sökande inte längre bedöms vara aktivt arbetssökande (om den arbetssökande inte längre bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande ska en s.k. avanmälan skickas till arbetslöshetskassan och en kopia av denna till den sökande). Arbetslöshetskassan har att pröva meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt, fatta beslut i ärendena

¹⁹ Medlemsvillkoret innebär att den sökande ska ha varit medlem i en kassa i minst tolv sammanhängande månader och för medlemskap i en a-kassa måste vissa inträdesvillkor vara uppfyllda. Arbetsvillkoret innebär att den sökande ska ha förvärvat arbetat i minst sex månader (minst 70 timmar/kalendermånad) inom en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshets början. Det finns även alternativa villkor.

²⁰ Grundvillkoret innebär i korthet att den som uppbär ersättning ska vara hel- eller deltidsarbetslös och beredd att ta ett nytt arbete respektive arbeta heltid. Arbetslösheten får vidare inte vara självförfördad.

²¹ Informationsutbytet sker med stöd av en förordning inom ramen för ett samarbete mellan Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO)/arbetslöshetskassorna, RFV och CSN.

²² Föreskriften bygger på förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

och sedan inrapportera besluten och beslutsunderlagen till tillsynsmyndigheten (fr.o.m. 2004 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), tidigare Försäkringsenheten vid AMS). Om arbetsförmedlingen har avanmält en sökande så leder detta till att den sökande inte får ersättning för de dagar han eller hon har avanmälts. Detta kan de sökande klaga på hos sin a-kassa, som då har att pröva om avanmälan var korrekt.

Arbetslöshetskassan är givetvis skyldig att utreda samtliga anmälningar där ersättningsrätten ifrågasätts, inte bara meddelanden från arbetsförmedlingen. Det kan gälla anmälningar från arbetsgivare, myndigheter och privatpersoner. Det finns dock ingen generell skyldighet för arbetsgivare eller myndigheter att lämna uppgifter till en a-kassa. Kontinuerligt informationsutbyte är, som tidigare framgått, begränsat till Länsarbetsnämnderna, CSN och Försäkringskassan.

I bilaga 2 och 3 redovisas mer detaljerat handlägningsrutiner etc. vid a-kassan.

3 Kontrollfunktioner

Kontrollfunktioner är de åtgärder och rutiner som ledningen utformat för att:

- förebygga uppkomsten av fel
- respektive upptäcka och åtgärda fel som inträffat.

Kontrollfunktioner innefattar en mängd olika typer av åtgärder och ska finnas inbyggda i såväl organisation som rutiner. De omfattar åtgärder som ansvars- och arbetsfördelning, väl utarbetade rutiner, resultatuppföljningar, attestregler, avstämningsfunktioner, inbyggda kontrollfunktioner i IT-system med mera.

Avsnittet syftar till att besvara revisionsfrågan om kontrollfunktionerna fungerar i enlighet med sina syften.

3.1 AMS

Den årliga revisionen (R3) har under 2004 genomfört tester av kontrollfunktionerna vid AMS. Resultaten redovisas nedan.

Iakttagelser

Bedömningen är att funktionerna i huvudsak fungerat på avsett sätt. Det finns dock vissa brister där rutinerna bör utvecklas.

- Det bör finnas interna regler för arkivering och eventuellt gallring av gamla datafiler.
- Systemet bör ha automatisk påminnelse om byte av lösenord.
- Ett riskmoment är att systemet som AMS använder är gammalt.
- Rimlighetskontrollen, som enbart genomförs för att säkerställa att den genomsnittliga dagpenningen inte överskrider tillåtna dagpenning på någon a-kassa, är grovmaskig. Den fångar enbart in stora avvikelser uppåt.
- Tidsplaner för utbetalningar: När perioden för tidsplanesammanställningen passerats behåller AMS inte dessa uppgifter utan de blir raderade när nya uppgifter skrivs över. Tidsplanesammanställningen bör sparas för att i efterhand kunna verifiera vilka kassor som lämnat vad och se att de följt sin löpnummerserie.
- Ett riskmoment är den sammanslagning av filer som AMS gör när uppgifter från a-kassor rättas.
- Det finns manuella rutiner för hantering av a-kassor i fall av datahaveri. Dessa manuella rutiner har dock inte testats. De borde testas i praktiken.

IAF har på uppdrag av regeringen under 2004 genomfört en granskning av AMS utbetalning av statsbidrag till a-kassorna.²³ Syftet var att granska säkerheten och dokumentationen rörande den praktiska hanteringen samt granska säkerheten och dokumentationen rörande systemet som används för att genomföra utbetalningarna, STEAK.

IAF konstaterar att de kontroller som genomförs i samband med den praktiska hanteringen i stort medför att statsbidraget ur säkerhetssynpunkt utan någon större risk kan betalas ut till a-kassorna. Även STEAK-systemet förefaller ha en hög standard, men för att göra en fullständig bedömning måste IAF göra en mer ingående granskning.

De brister som finns och där rutinerna bör utvecklas för att ytterligare öka säkerheten kring utbetalningen av statsbidraget är enligt IAF följande.

- AMS ställer inga krav på vilka personer på a-kassorna som skriver under det beslut som fastställer vilka personer som får behörighet att underteckna statsbidragsansökan. På grund av de stora belopp det i regel är frågan om i ansökningarna bör AMS utöka kontrollen i något/vissa avseenden.
- Någon kontroll i form av avstämning mellan utbetalt belopp i statsbidrag mot a-kassornas redovisning genomförs inte i nuläget. Denna kontroll skulle syfta till en totalavstämning samt uppföljning av anslaget 22:2 bidrag till arbetslöshetsersättning som disponeras av AMS.

²³ IAF (2004), "AMS utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna".

- Överföringen av den så kallade STEAK-filen sker okrypterat över Internet. Överföringen borde i stället göras krypterat via uppringd förbindelse.
- Tilldelningen av behörighet får ske på muntlig anmodan. Detta borde endast få göras efter skriftligt underlag från linjeorganisationen för att säkerställa spårbarheten.
- Lösenorden för systemet visas i klartext i modulen för nyuppläggning av konton.
- Skalskyddet till lokalerna är inte helt betryggande.
- Nyckel till skåpen där STEAK-datorerna finns förvaras i olåst utrymme.
- Utvecklaren av systemet är den enda person som har tillgång till källkoden. Denna erfordras för att t.ex. kunna göra förändringar eller uppdateringar i programvaran. Systemet och till viss del även rutinerna är därför alltför personberoende.

Det bör påpekas att ett nytt system för utbetalningar av statsbidrag håller på att utvecklas av AMS (beräknas vara klart senast i maj 2005). Ambitionen är att det ska vara mer säkert och lättillgängligt samt leda till mindre pappershantering än nuvarande system. Det finns dock vissa tillkommande risker med det nya systemet. Det är t.ex. Internetbaserat, vilket ökar risken för hackning. En annan tillkommande risk är att antalet användare kommer att öka.

Slutsatser

Enligt Riksrevisionen och IAF finns det vissa brister i kontrollfunktionerna vid AMS. Bristerna är dock, enligt Riksrevisionen, inte av den karaktären att kontrollfunktionerna inte skulle vara relevanta i förhållande till det system de har att bevaka. Kontrollfunktionerna fungerar i enlighet med sina syften.

3.2 A-kassorna

Iakttagelser

Vår bedömning är att funktionerna i huvudsak fungerar på avsett sätt. Det finns dock vissa brister i rutinerna.

- Arbetsgivarintyget är ett centralt dokument i samband med utbetalning av arbetslöshetsersättning.²⁴ Intyget innehåller bl.a. arbetsgivarens uppgifter om orsak till att arbetet upphört, arbetad tid och inkomst. Alla dessa tre uppgifter är centrala för att bestämma om ersättning ska utgå och dess nivå och omfattning. Intygen kontrolleras dock i relativt begränsad omfattning. Kontrollen baseras i huvudsak på den enskilde handläggarens uppfattning om intygets utseende. Det sker ingen systematisk kontroll genom t.ex. samkörning med arbetsgivarregister eller slumpmässiga urval för ytterligare kontroll.
- Dagens regelsystem är utformat så att det inte hindrar en person från att söka ersättning från två eller flera a-kassor samtidigt.²⁵ Sekretessen i arbetslöshetsersättningsärenden gäller även mellan olika a-kassor. I dag saknas det en skyldighet för a-kassorna att lämna uppgifter till varandra om utbetald ersättning. SO har i två skrivelser till regeringen begärt att sekretessen mellan kassorna ska brytas genom en reglering i ALF. De uppgifter som a-kassorna behöver lämna till varandra för att förhindra dubbla utbetalningar är uppgifter från övergångsbeviset²⁶ som har betydelse för medlemmens rätt till arbetslöshetsersättning, t.ex. antal erhållna ersättningsdagar. Ytterligare ett syfte är att undvika felaktiga utbetalningar. Det kan t.ex. gälla medlemmar som har uteslutits eller anses ha utträtt på grund av bristande betalning som avstår från att skicka in övergångsbevis till den nya arbetslöshetskassan.
- Av de två a-kassor som Riksrevisionen granskat arbetar en kassa delvis med egna checklistor att följa vid utredningar av meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt. Den andra kassan följer AMS regelböcker. En tidigare granskning av Riksrevisionen visar att kassor som upprättat egna checklistor för utredningsärenden uppvisar i genomsnitt högre sanktionsgrad.²⁷ Riksrevisionen rekommenderade arbetslöshetskassorna genom SO att (utifrån AMS regelböcker kring försäkringsrättsliga bestämmelser) utarbeta en gemensam och användarvänlig checklista för utredning av ifrågasättandeärenden.

²⁴ Arbetsgivaren är skyldig att på begäran utfärda arbetsgivarintyg (enligt 47 § i lagen om arbetslöshetsförsäkring).

²⁵ I praktiken har det förekommit fall där en arbetslös uppburit ersättning från två a-kassor.

²⁶ Enligt 6 § AMSFS 1997:14 ska en arbetslöshetskassa som en medlem vill lämna, på medlemmens begäran, snarast utfärda övergångsbevis. Av övergångsbeviset ska det framgå om en medlem uteslutits och datum för uteslutningen.

²⁷ Riksrevisionen (2005), "Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet".

- Det saknas systematisk statistik och dokumentation över fall där en sökandes rätt till ersättning ifrågasatts av andra än arbetsförmedlingen (som också framgått av en tidigare granskning av Riksrevisionen, se ovan). En kassa uppgav emellertid att den vid behov skulle kunna sammanställa sådan statistik. Bristerna i den nuvarande statistiken gör det dock inte möjligt att få en klar uppfattning om det totala antalet ifrågasättanden.

Slutsatser och rekommendationer

Enligt Riksrevisionen finns det vissa brister i kontrollfunktionerna vid de två a-kassor som granskats. Bristerna är dock, enligt Riksrevisionen, inte av den karaktären att kontrollfunktionerna inte fungerar i enlighet med sina syften. På tre områden rekommenderar dock Riksrevisionen förändringar.

4 Riskbedömningar

Riskbedömningar innebär att ledningen är medveten om och själv har bedömt och analyserat risker och hot i verksamheten. Risker är en naturlig del av all verksamhet och kan inte helt undvikas. Det är ledningens ansvar att anpassa den interna styrningen och kontrollens omfattning och utformning efter bedömda risker. För att den interna styrningen och kontrollen ska vara kostnadseffektiv krävs också att kostnaden för kontrollåtgärderna ställs i relation till bedömda risker och deras eventuella konsekvenser.

Inom ramen för denna granskning har det inte varit möjligt att genomföra en utvecklad analys av ledningens riskbedömning. Det är emellertid en fördel att samtliga a-kassor arbetar med handläggning i samma grundsystem.

Under 2004 genomfördes en utredning av de systemmässiga och manuella rutinerna som stödjer det obligatoriska A-kassesystemet (OAS) ur ett informationssäkerhetsperspektiv.²⁸ Inom ramen för utredningen gjordes även en översiktlig granskning på samtliga driftställen som anlitas för drift av OAS-applikationen. Vidare granskades även rutinen för behörighetsadministration m.m. på ett urval av a-kassor.

Utredningen lämnade förslag på ett stort antal åtgärder, bl.a. att en övergripande riskanalys borde genomföras för hela OAS-miljön. Ett sådant analysarbete har påbörjats inom SO.

²⁸ SO (2004), "OAS säkerhetsutredning, sammanfattning och rekommendationer".

5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Enligt Riksrevisionen finns det vissa brister i kontrollfunktionerna vid AMS och de två a-kassor som granskats. Bristerna är dock, enligt Riksrevisionen, inte av den karaktären att kontrollfunktionerna inte skulle vara relevanta i förhållande till det system de har att bevaka. Kontrollfunktionerna fungerar i enlighet med sina syften. På tre områden rekommenderar dock Riksrevisionen förändringar.

1 Ersättning från två eller flera a-kassor

Det är i dagsläget teoretiskt möjligt att få ersättning från två a-kassor samtidigt eftersom sekretessen i arbetslöshetsersättningsärenden även gäller mellan a-kassorna. Riksrevisionen anser att regeringen bör se över

- möjligheten för a-kassorna att utan hinder av sekretess lämna uppgifter till varandra i arbetslöshetsersättningsärenden.

2 Arbetsgivarintyg

Arbetsgivarintyget är centralt för att bestämma en arbetslös rätt till ersättning. Som framgått tidigare är dock kontrollen relativt bristfällig.

Arbetslöshetskassorna bör, genom sin samorganisation (SO), överväga

- att införa en gemensam och mer utvecklad kontrollrutin för arbetsgivarintygen.

3 Ifrågasättanden

Det saknas, som tidigare framgått, systematisk statistik och dokumentation över samtliga ifrågasättanden från övriga parter än arbetsförmedlingen.

Bristerna i den nuvarande statistiken gör det inte möjligt att få en klar uppfattning om det totala antalet ifrågasättanden. Arbetslöshetskassorna bör, genom sin samorganisation (SO), överväga

- att utveckla och införa gemensamma rutiner för att hantera ifrågasättanden som kommer från andra än arbetsförmedlingen.

Appendix 1 Processer för beslut, utbetalning och kontroll vid AMS

Tid	Händelse	Åtgärd AMS
Fredag och måndag	Ansökningar från a-kassor till AMS via fax (tidsplan finns som visar vilka kassor som deltar). Även EES-specifikationer faxas över.	Kontroll av löpnummer och avstämning mot tidsplanen.
		Kontrolleras att 2 behöriga personer skrivit under. Jouransvarig på kassan kontaktas vid fel.
		Totala nettobeloppet förs in för respektive a-kassa på Excel-blad. Summering totalt.
	IAF sänder "faktura" till kassan samt en kopia till AMS.	EES-specifikation stäms av mot "fakturan" som IAF sänder till kassan. Sätts in i pärm. Mailar eller ringer till kassan om fel hittas. Fakturan skrivs på, utbetalningsdatum anges och den sänds åter till IAF.
Tisdag	Fil ska ha kommit från Föreningssparbanken (FSB) till AMS 08.30 (ringer FSB om inte fil kommit).	Kontrollerar att filen har dagens datum. Överföring fil. För in eventuella manuella ändringar skrivna på fax från kassorna.
		Original statsbidrag ska vara hos AMS på tisdag. Statsbidragsstämpel plus signering sker. Sätts in i pärm sorterat på statsbidragsdatum.
		Underlag återbetalningar sparas. Mapp för bevakning. Solna Eko sänder fax.
		EES a-kassa matas in.
	AMS skriver ut föredragningslista, summering ersättningsslag, telefaxunderlag till FSB, EES-lista, avstämninglista för återbetalningar samt 2 avstämningslistor till tillsynssektionen på IAF.	2 avstämningslistor lämnas till tillsynssektionen på IAF.
		Kontroll att föredragningslista stämmer mot den inmatade Excel-listan.
		Utbetalningar och rimlighetskontroll initieras. Kontroll av att dagpenningen inte överstiger de högsta beloppen.

Tid	Händelse	Åtgärd AMS
		<p>Filen säkerhetskopieras. Anmärkning noteras om hur överföringen från FSB gått. Manuell notering i svart bok att säkerhetskopiering skett.</p>
		<p>Föredragningslista skrivs under av 2 behöriga. En kopia till Anette för diarieföring.</p>
	<p>Prognos fylls i med belopp, utbetalningsdatum och valueringsdag och faxas till Riksgäldskontoret (RGK).</p>	
Onsdag	<p>Överföringsblankett fylls i. 2 behöriga undertecknar. Skickas till RGK. Faxas även till RGK. Telefaxunderlag med fördelning av beloppet på kassornas konton i banken, faxas till FSB.</p>	<p>Kontoutdrag från RGK tas fram. Konteringsblankett ifylls. Kopior tas av kontoutdrag och konteringsblankett. Original konteringsblanketten, signerad föredragningslista och kopia kontoutdrag sänds till Redovisning i Solna.</p>
		<p>Original föredragningslista, faxad lista till Föreningssparbanken, kopia överföringsblankett till RGK, Riksgäldskontoutdrag och kopia på bokföringsorder sätts in i pärm.</p>
Fredag	<p>Kontoutdrag från FSB för resp. a-kassa kommer.</p>	<p>Kontroll att utgående saldo=0. Kontoredovisningar sorteras in i statsbidragspärm.</p>
		<p>Kopia tas på kontoutdrag om det inte är 0.</p>
		<p>Redovisningen i Solna faxar en kopia när pengarna sänts till AMS.</p>
	<p>Skattspecifikationer inkommer.</p>	<p>Efter sista statsbidragsutbetalningen för månaden stäms specifikationer av mot föredragningslista från Steak. Föredragningslista (Excel) skrivs under av 2 behöriga.</p>
		<p>Underskrivna konteringar/utbetalningar samt signerad föredragningslista och eventuella bokföringsorder sänds till Redovisning i Solna.</p>
	<p>Specifikationer för EES sänds till Skatteverket i Stockholm samt en kopia av Excel-föredragningslistan. En kopia av F-listan sänds till Skattverket i Östersund.</p>	<p>Sätts in i pärm.</p>
	<p>Meddelande skatt tas fram. Skickas till kassorna.</p>	
	<p>Kassorna sänder skattedeklaration senast den 5:e i månaden.</p>	
	<p>Skatten skickas till Redovisning Solna senast 5 dagar innan skatten ska vara betald.</p>	

Appendix 2 Översiktlig rutin vid utbetalning av a-kassa

Den arbetslöse anmäler sig hos Arbetsförmedlingen (Af) som arbets-sökande.

Digital signal skickas automatsikt till a-kassornas datasystem.

Den aktuella a-kassan skickar ett "paket" till den arbetslöse som innehåller välkomstbrev, anmälan om arbetslöshet, arbetsgivarintyg och andra former av intyg, kassakort m.m.

Den arbetslöse skickar in anmälan, intyg etc. till a-kassan. Materialet läses in elektroniskt i ett ärendehanteringssystem.

När ansökan inkommit till a-kassan kontrollerar handläggare om några erforderliga handlingar saknas. De senaste 12 månadernas förehavanden ska verifieras av den arbetslöse eller tiden den arbetslöse varit avanmäld om den erhållit ersättning tidigare.

Beslut om beviljad a-kassa fattas av handläggare. Beslutsbrev med information om ersättningsnivå etc. skickas till den arbetslöse.

Den arbetslöse skickar in kassakort (vilket är grunden för ersättning) till Arjeplog för elektronisk inläsning. Alternativt fylls kortet i elektroniskt via Internet.

Kassakorten som är fullständigt deklarerade går automatiskt till utbetalning. De kassakort som inte är fullständigt deklarerade eller innehåller bestridiga uppgifter måste godkännas av handläggare innan utbetalning kan ske.

Appendix 3 Översiktlig rutin vid a-kassans (AEA) ansökan om statsbidrag

Efter varje utbetalningskörning (vanligtvis måndagar) skrivs data ut för:

- Bokföringsunderlag
- Bokföringsspecifikation
- Utbetalningslista
- Förskottslista
- Skuldlister
- Listor avskrivning, befrielse och reglerade skulder
- Statsbidragsansökan

Bokföringsspecifikationerna kontrolleras mot bokföringsunderlaget och bokföringsunderlaget kontrolleras mot statsbidragsansökan så att de stämmer överens.

Det sker vissa rimlighetskontroller, t.ex. att snittet på dagpenningen inkomst och grund inte får överstiga högsta belopp.

Efter att statsbidragsansökan undertecknats av två behöriga personer faxas den snarast till AMS och därefter skickas originalet med post till AMS. Cap Gemini i Örebro (driftsleverantör) meddelas att SUS-filen är klar (efter kontroll att slutsumman på statsbidraget mot statusrapporten från Cap).

Kopia av bokföringsunderlag och statsbidragsansökan samt förskottslista lämnas till bokföringen. Kassaföreståndaren, bitr. kassaföreståndare samt adm. Avdelningschefen ska ha kopia på statsbidragsansökan. Kopia på bokföringsunderlag och statsbidragsansökan samt skuldlistorna lämnas till ansvarig handläggare för bevakning av återkrav. Utbetalningslistan arkiveras i rullarkivet, övriga listor arkiveras hos handläggaren.