

Utredning om införande av kontrolluppgiftsskyldighet om utbetalningar och återkrav av stöd till stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund

Sammanfattning

Varje år betalas över 20 miljarder kronor i offentliga stöd till bl.a. stiftelser, ideella föreningar, och registrerade trossamfund. Det saknas i dag en nationell överblick över stöden till den ideella sektorn. Systemet bygger på tillit och självrapportering.

Skatteverket föreslår att Finansdepartementet eller en statlig offentlig utredning utreder om en ny kontrolluppgiftsskyldighet om utbetalningar och återkrav av stöd bör införas för statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra utbetalare.

Syftet med utredningen är att undersöka hur införandet av en kontrolluppgiftsskyldighet kan ge ett bättre underlag för bl.a. Skatteverkets och andra myndigheters kontroll av stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund och därmed minska risken för skattefel, bidragsbedrägerier och annan välfärdsbrottslighet. Tillgång till aktuella uppgifter skulle förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera deras arbete. Allmänhetens förtroende för hur offentliga medel används skulle stärkas.

Utredaren ska därför bl.a.

- analysera och ta ställning till om en kontrolluppgiftsskyldighet om utbetalningar och återkrav av stöd från statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra utbetalare till stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund ska införas,
- analysera på vilket sätt statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra utbetalare kan få åtkomst till kontrolluppgifterna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Skatteverkets uppfattning är att det är angeläget att föreslagen utredning tillsätts så snart som möjligt.

Behov av åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av stöd

Ideella föreningar och stiftelser används som brottsverktyg

I regeringens skrivelse Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet anges bl.a. att ideella föreningar och stiftelser missbrukas av kriminella aktörer för att begå brott, exempelvis för att få del av bidragsmedel från det offentliga. Det framgår vidare att Skatteverket har gjort ett antal utredningar av bidragsmottagande föreningar och bedömer att risken för bidragsbedrägerier är hög. Skatteverket bedömer att mörkertalet sannolikt är stort (skr. 2023/24:67 s. 23).

Finanspolisen bedömer att organisationsformen systematiskt används som verktyg inom brottslig verksamhet (Finanspolisen informerar, Föreningar och stiftelser, april 2024).

Riksrevisionen lyfter fram problem kring statlig bidragsgivning till civilsamhället

Riksrevisionens övergripande slutsats i granskningsrapporten Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället (RiR 2023:7) är att de granskade myndigheternas bidragsgivning inte är tillräckligt effektiv och att en utökad kontroll är nödvändig för att upprätthålla och i viss mån återuppbygga förtroendet för bidragssystemen.

Regeringen har i en skrivelse redovisat sina bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport och anför bl.a. följande.

”Regeringen bedömer att införandet av en central databas över bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer, som Riksrevisionen rekommenderar, skulle kunna bidra till att göra bidragsgivningen till civilsamhället mer effektiv. Förslaget rymmer dock flera frågor som behöver analyseras närmare. I ett första stadium krävs en kartläggning för att utreda vilka uppgifter som bör ingå i en sådan databas och det bör särskilt utredas om det finns behov av att inkludera personuppgifter och känsliga personuppgifter. Det behöver också analyseras vilket behov som finns av ny och anpassad lagstiftning. Detta blir särskilt relevant om en sådan databas bedöms behöva innehålla personuppgifter och känsliga personuppgifter. Utöver frågan om personuppgifter är det också relevant att närmare kartlägga och analysera vilken nytta en central databas kan bedömas ha i förhållande till eventuell kostnad, särskilt betraktat utifrån premissen att databasen skulle vara i drift under en längre tid. Därtill bör det beaktas att uppgifter om vilka bidrag som går att söka, samt vilka organisationer som har fått ta del av dessa, är offentlig information som redan i nuläget också lämnas av de 40-tal myndigheter som handlägger statsbidrag till det civila samhällets organisationer. Mot bakgrund av detta avser regeringen att återkomma i frågan om att låta lämplig myndighet utreda dessa frågor” (skr. 2023/24:22 s. 9).

Även Statskontoret har i en rapport från 2023 rekommendationer om att inrätta en databas (Statskontoret 2023:19 och skr. 2023/24:153).

Regeringen har tillsatt Utredningen om att motverka felaktiga utbetalningar till företag och civilsamhälle

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. bedöma om det finns behov av, och i så fall föreslå, andra lämpliga och kostnadseffektiva åtgärder för att stärka arbetet med att säkerställa att statliga myndigheters och organisationers utbetalningar av stöd till organisationer i civilsamhället och företagsstöd som finansieras med enbart nationella medel blir korrekta, t.ex. en databas över stödgivningen eller verktyg för att verifiera uppgifter som lämnas av stödmottagare (Fi 2025:06, se dir. 2025:60 s. 8 f.).

Beskattningen av stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund

Alla svenska juridiska personer är enligt huvudregeln i inkomstskattelagen (1999:1229), IL, skattskyldiga för alla sina inkomster, således även stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund. För stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund finns dock undantag som kräver att det årligen görs en bedömning av skattskyldigheten. Dessa undantag regleras i 7 kap 3–11 §§ IL, där det anges vilka krav som ska vara uppfyllda. Skatteverket måste först göra en bedömning av om t.ex. den ideella föreningen uppfyller kraven för att vara inskränkt skattskyldig och därefter göra en bedömning av om inkomsten ska beskattas eller inte. Bedömningen görs med stöd av de uppgifter som lämnas vid inkomstbeskattningen (Inkomstdeklaration 3, Särskild uppgift). Som framgår nedan lämnar många föreningar inte de uppgifter som krävs för att Skatteverket ska kunna bedöma om de är skattskyldiga eller inte.

När stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund ska lämna en inkomstdeklaration framgår av 30 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL. Vid bedömningen av om deklarationsskyldighet föreligger ska hänsyn inte tas till sådan intäkt som är skattefri eller att skattskyldighet inte föreligger enligt inkomstskattelagen (30 kap. 5 § första stycket SFL). Bestämmelsen har betydelse bl.a. för stiftelser och ideella föreningar som är undantagna från skattskyldighet. Intäkter som är skattefria enligt bestämmelserna i 7 kap. IL ska enligt aktuell bestämmelse inte beaktas när deklarationsskyldigheten bedöms (prop. 2010/11:165 s. 817).

Stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund som är undantagna från skattskyldighet för inkomst enligt inkomstskattelagen ska lämna särskilda uppgifter om intäkter och kostnader under räkenskapsåret, tillgångar och skulder vid räkenskapsårets början och slut, samt övriga omständigheter som Skatteverket behöver för att kunna bedöma om den uppgiftsskyldige är undtagen från skattskyldighet (33 kap. 3 § SFL). Syftet med bestämmelsen är att Skatteverket ska kunna kontrollera om förutsättningarna för att undanta inkomster från beskattning enligt 7 kap. IL är uppfyllda.

Dessutom kan t.ex. beskattning enligt mervärdesskattelagen (2023:200), ML, bli aktuell. Det gäller dock inte verksamhet som bedrivs av en ideell förening eller ett registrerat trossamfund, när inkomsten därifrån utgör sådan inkomst av näringsverksamhet för vilken dessa inte är skattskyldiga enligt 7 kap. 3 § IL (4 kap. 6 § första stycket ML).

Skatteverkets möjligheter till kontroll är begränsade

Varje år betalas över 20 miljarder kronor i offentliga stöd till bl.a. stiftelser, ideella föreningar, och registrerade trossamfund (RiR 2023:7 s. 4). Det saknas i dag en nationell överblick över stöden till den ideella sektorn. Systemet bygger på tillit och självrapportering.

Det finns cirka 164 000 ideella föreningar som har tilldelats organisationsnummer av Skatteverket. Skatteverket saknar en fungerande adress till omkring 30 000 av dessa, vilket försvårar kontrollen. Det finns cirka 22 400 stiftelser och cirka 2 100 registrerade trossamfund (källa: beskattningsdatabasen den 1 januari 2025).

Bedömningen av skattskyldigheten för stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund enligt bl.a. inkomstskattelagen behöver göras årligen. Skatteverket gör bedömningen med stöd av de uppgifter som stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund själva lämnar till Skatteverket vid inkomstbeskattningen, dvs. genom att lämna särskilda uppgifter, som är en bilaga till deklarationen. Endast en liten andel av de uppgiftsskyldiga uppfyller sin uppgiftsskyldighet och lämnar de uppgifter som behövs för att

Skatteverket ska kunna bedöma om de är skattskyldiga eller inte. Detta innebär att Skatteverket saknar uppgifter om ekonomisk aktivitet för majoriteten av de ideella föreningarna. Det här försvårar Skatteverkets möjligheter till kontroll.

I dag får Skatteverket vissa uppgifter om stöd från andra än den uppgiftsskyldige själv. Skatteverket får varje månad uppgift från Arbetsförmedlingen om utbetalda anställningsstöd till arbetsgivare. Under 2024 erhöll drygt 4 000 ideella föreningar 1,5 miljarder kronor i stöd. Med stöd av dessa uppgifter har Skatteverket bl.a. kontrollerat om särskild löneskatt betalas i rätt utsträckning. Kontrollen visade att omkring 1 000 ideella föreningar inte hade redovisat underlag för särskild löneskatt i inkomstdeklarationen på rätt sätt. Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska Skatteverket lämna en underrättelse om detta till Arbetsförmedlingen (3 § lagen [2008:206] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen).

Tillgång till uppgifter från en tredje part, t.ex. statliga myndigheter, är mycket värdefullt och förbättrar Skatteverkets kontrollmöjligheter och effektivisera verkets arbete. Skatteverket kan inhämta uppgifter från andra myndigheter för kontroll men processen är manuell och tidskrävande. Processen är också osäker eftersom Skatteverket saknar uppgifter om vilka som betalar ut stöd. Dessutom förekommer ändringar både avseende utbetalare och stödformer. Det förekommer ofta att uppgifterna som inhämtats är felaktiga eller ofullständiga, exempelvis om organisationsnummer, vilket försvårar det fortsatta kontrollarbetet. Uppgifter kan också levereras i ett format som inte går att bearbeta automatiskt. Sammantaget blir kontrollarbetet tidskrävande och minskar träffsäkerheten.

Om statliga myndigheter, kommuner och regioner i stället hade en lagstadgad skyldighet att lämna kontrolluppgifter, skulle uppgifterna kunna hanteras enhetligt och digitalt. Det skulle ge Skatteverket bättre möjligheter att kontrollera och att fatta riktiga beskattningsbeslut. Kontrollverksamheten skulle effektiviseras och kostnaderna för t.ex. förelägganden och manuella kontroller skulle minska.

Skatteverket har tillsynen över tilldelning av organisationsnummer och har även ansvar för att föra register över tilldelade organisationsnummer (lagen [1974:174] om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.). Detta gäller samtliga organisationsnummer. Kontrolluppgifter från andra myndigheter skulle här kunna användas för att säkerställa att registret blir mer korrekt.

Skatteverkets uppdrag att säkerställa korrekta register över tilldelade organisationsnummer är i dagsläget betydligt svårare när det gäller organisationsnummer avseende ideella föreningar. Avsaknaden av ett företrädarregister gör det mycket svårt att identifiera företrädare som kan besvara frågor om föreningen fortfarande är aktiv eller i stället bör inkomma med ansökan om avregistrering. Detta gör att Skatteverkets register över organisationsnummer innehåller brister när det gäller ideella föreningar.

Utred om en kontrolluppgiftsskyldighet ska införas

Regeringen känner till problemen som tas upp i denna promemoria och ser behov av åtgärder. Regeringen har därför tillsatt en statlig offentlig utredning (se avsnitt Regeringen har tillsatt Utredningen om att motverka felaktiga utbetalningar till företag och civilsamhälle). I uppdraget ingår bl.a. att utreda om det finns behov av åtgärder för att stärka arbetet med att säkerställa att statliga myndigheters och organisationers utbetalningar av stöd blir korrekta. Som exempel på åtgärd anges en databas över stödgivningen eller verktyg för att verifiera uppgifter som lämnas av stödmottagare.

Ett annat alternativ skulle vara en skyldighet att lämna kontrolluppgifter till Skatteverket. En kontrolluppgiftsskyldighet skulle kunna vara en enklare åtgärd för att komma tillrätta med problemet. Dessutom bör en sådan kontrolluppgiftsskyldighet även omfatta kommuner och regioner. Vår uppfattning är att en utredning om en kontrolluppgiftsskyldighet sannolikt är av mindre omfattning.

Bestämmelser om kontrolluppgifter finns i skatteförfarandelagen. Kontrolluppgifter lämnas för andra än uppgiftslämnaren själv till ledning för bestämmande av underlag för att bl.a. ta ut skatt enligt inkomstskattelagen (14 kap. 1 § 1 a SFL). Det finns flera andra syften med kontrolluppgifter.

I skatteförfarandelagen finns bestämmelser om många olika slags kontrolluppgiftsskyldigheter. En kontrolluppgift lämnas till Skatteverket. Alla kontrolluppgifter ska bl.a. innehålla nödvändiga identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som kontrolluppgiften lämnas för (24 kap. 4 § första stycket 1 SFL). Med nödvändiga identifikationsuppgifter avses namn, personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, och postadress (5 kap. 11 § första stycket skatteförfarandeförordningen [2011:1261]).

Att lämna uppgifter i form av en kontrolluppgift är sedan länge en etablerad ordning för uppgiftslämnande. Skatteverket har tekniska system och etablerade processer för hantering av kontrolluppgifter, varför en kontrolluppgiftsskyldighet skulle kunna vara ett enkelt och mindre komplicerat alternativ.

Skatteverket ser fördelar med att använda en etablerad ordning för uppgiftslämnande i stället för att skapa en ny ordning för ett uppgiftslämnande. Skatteverket anser därför att frågan om införandet av en kontrolluppgiftsskyldighet om utbetalda stöd bör utredas närmare.

Enligt Skatteverkets mening skulle en sådan skyldighet omfatta statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra utbetalare av stöd som betalar ut stöd till stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund. Även återkrav av stöd bör omfattas av kontrolluppgiftsskyldigheten. En utredning får analysera närmare vilka uppgifter som ska lämnas i kontrolluppgiften och när den ska lämnas in till Skatteverket.

Dessutom bör det införas bestämmelser som innebär att statliga myndigheter, kommuner och regioner som betalar ut stöd får tillgång till lämnade uppgifter i kontrolluppgifterna på ett enkelt sätt. Dessutom behöver det utredas om andra utbetalare bör få tillgång till uppgifterna. Att andra myndigheter kan få ta del av uppgifter i beskattningsdatabasen förekommer redan i dag. Flera myndigheter har t.ex. direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen om uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration (prop. 2016/17:58 s. 126 f.).

Kontrolluppgifterna skulle ge Skatteverket och andra myndigheter m.fl. ett bättre underlag för kontroll av stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund och därmed minska risken för skattefel, bidragsbedrägerier och annan välfärdsbrottslighet. Tillgång till kontrolluppgifter skulle dessutom förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera deras arbete. För de som betalar ut stöd innebär tillgång till kontrolluppgifter bättre möjligheter att följa pengaflöden, förebygga felaktiga utbetalningar och stärka kontrollen över offentliga medel inom ett område som i dag saknar god kontroll. Förutom den direkta kontrollnyttan kan uppgifterna användas för att underlätta uppföljning av stödgivningen.

Tillgång till uppgifterna skulle också minska risken för dubbelfinansiering, t.ex. när flera myndigheter betalar för samma kostnader och göra det möjligt att stoppa nya bidrag till föreningar som har aktuella återkrav. Det är i dag svårt att upptäcka eftersom varje utbetalande

verksamhet endast ser sina egna utbetalningar. Det är mer effektivt att stoppa felaktiga utbetalningar i stället för att i efterhand försöka få tillbaka utbetalda medel genom återkrav.

På längre sikt förväntas en sådan åtgärd bidra till ökad insyn och transparens i den ideella sektorn samt en självsanerande effekt när organisationer vet att uppgifter delas mellan statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Åtgärden stödjer även regeringens förenklingsagenda genom att minska administrationen för både den som betalar ut stöd och den som tar emot stöd, genom att bl.a. färre frågor behöver skickas ut.

Den 1 december 2025 träder 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i kraft. Sekretess hindrar enligt denna bestämmelse inte att uppgift lämnas till annan myndighet om den behövs för att bl. a. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, m.m. betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp. Motsvarande gäller för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelser av regler. Bestämmelsen ger Skatteverket utökad utrymme att lämna ut uppgifter från beskattningsverksamheten till andra myndigheter även utan att det finns konkreta iakttagelse om felaktigheter. En uppgift får inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut (prop. 2024/25:180).

Skatteverkets uppfattning är mot denna bakgrund att det är angeläget att föreslagen utredning tillsätts så snart som möjligt.

Utredningen bör bl.a.

- analysera och ta ställning till om en kontrolluppgiftsskyldighet om utbetalningar och återkrav av stöd från statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra utbetalare till stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund ska införas,
- analysera på vilket sätt statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra utbetalare kan få åtkomst till kontrolluppgifterna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I arbetet så bör utredningen beakta vilka uppgifter som i dag ska lämnas till Utbetalningsmyndigheten.

Frågorna bör utredas inom Finansdepartementet eller inom ramen för en offentlig utredning

Skatteverket har övervägt att utreda frågorna internt och därefter hemställa om författningsändring hos Finansdepartementet. Bedömningen är dock att en sådan utredning kräver ett flertal principiella ställningstaganden, som inte bör göras av Skatteverket. Frågan om vilka offentligfinansiella konsekvenser som uppkommer, och vilka konsekvenser ett förslag till nya bestämmelser kan medföra för branschen, kräver vidare enligt Skatteverket överväganden som bör göras utifrån ett mer övergripande perspektiv. Mot denna bakgrund bör frågorna utredas inom Finansdepartementet alternativt inom ramen för en statlig offentlig utredning.