

Vad kostar felen?

*Omfattning av felaktiga utbetalningar
från trygghetssystemen*

*Rapport 7
Delegationen mot felaktiga utbetalningar*

November 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Sammanfattning

En helhetsbedömning har eftersträövats

Delegationen mot felaktiga utbetalningar redovisade i maj 2007 en rapport som redovisade orsaker till att ersättningar betalas ut felaktigt från trygghetssystemen. Baserat på dessa orsaksstudier har delegationen i förevarande rapport sökt bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Skälet till varför orsakerna har redovisats före omfattningen är att det har funnits mycket få omfattningsstudier att basera en omfattningsbedömning på och än färre studier om mörkertalet. Med mörkertal avses här de felaktiga utbetalningar som finns men som normalt inte upptäcks i den ordinarie handläggningen. Genom att först kartlägga alla befintliga orsaker till felaktiga utbetalningar har en grund lagts för att bedöma omfattningen, inklusive mörkertalet.

Antalet trygghetssystem

Delegationen har för sitt arbete identifierat ca 60 olika trygghetssystem. I samband med omfattningsstudierna har delegationen valt att djupstudera 16 trygghetssystem och mer översiktligt studera ytterligare 30 trygghetssystem. De återstående trygghetssystemen, som inte har studerats, utgör en försvinnande liten andel av de totala utbetalningarna och har ingen betydelse för en omfattningsbedömning. Under 2007 har nya trygghetssystem införts, vilka inte har kunnat omfattas av delegationens arbete med orsaker och omfattning.

Begreppet felaktiga utbetalningar

Med felaktiga utbetalningar avses i rapporten samtliga utbetalningar som beslutas och betalas ut på felaktiga grunder. De felaktiga utbetalningarna har delats in i tre grupper, avsiktliga fel respektive oavsiktliga fel begångna av den sökande samt oavsiktliga fel begångna av myndigheter. Med avsiktliga fel avses fel orsakat av en medveten handling i avsikt att tillskansa sig obehörig ersättning.

Bedömningen grundar sig på tre olika delstudier

Bedömningen av omfattningen baserar sig på tre olika delstudier.

Den första delstudien utgörs av bedömningar av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna för vart och ett av de 16 djupstuderade trygghetssystemen. Omfattningsbedömningarna grundar sig på bedömningar gjorda av experter från myndigheter och organisationer på respektive trygghetssystem. I seminarieform har all tillgänglig information på området strukturerats, sammanställts och analyserats av dessa experter. Den använda metoden gör det möjligt att redovisa en samlad kvantifierad bedömning på områden där det föreligger stora osäkerheter och där även olika professionella bedömningar kan föreligga. Denna delstudie har genomförts i nära samarbete med de utbetalande myndigheterna och organisationerna.

Den andra delstudien utgörs av en studie genomförd av Skatteverket och Brottsförebyggande rådet, som på delegationens uppdrag har undersökt omfattningen av svartarbete samtidigt med uttag av arbetslöshetsersättning. Skatteverkets stora svartarbetskartläggning, som presenterades 2006, har vägts in i denna delstudie.

Den tredje delstudien utgörs av en översiktlig studie av riskerna för fel inom ytterligare 30 trygghetssystem. Denna studie har stora likheter med de tidigare genomförda orsaksstudierna avseende frågeställningar och struktur. Även frågor om felens omfattning har berörts i denna studie. Dessa trygghetssystem har dock inte kunnat analyseras lika ingående som fallet varit för de 16 trygghetssystemen.

Omfattningen av felaktiga utbetalningar för 16 djupstuderade trygghetssystem

Totalt utbetalades ca 245 miljarder kronor från de 16 djupstuderade trygghetssystemen 2005 och 2006. För vart och ett av dessa system finns i rapporten redovisat en sammanvägd bedömning av de felaktiga utbetalningarna, i procent av de totala utbetalningarna respektive i miljoner kronor. Osäkerheten i bedömningen illustreras av ett redovisat osäkerhetsintervall per trygghetssystem. När omfattningsexperternas bedömningar summeras erhålls ett genomsnittligt värde på 6–7 procent, vilket motsvarade 15–17 miljarder kronor 2005. Osäkerhetsintervallet är stort och uppgår till mellan 3 och 10 procent, vilket motsvarar 8–26 miljarder kronor.

De fem trygghetssystem som bedöms ha störst andelar felaktiga utbetalningar redovisas i tabellen nedan.

Tabell 1 Trygghetssystem som bedöms ha störst andelar felaktiga utbetalningar, procent

	Procent
Ekonomiskt bistånd	18,2
Tillfällig föräldrapenning	13,7
Assistansersättning	10,9
Föräldrapenning	9,7
Ersättning till asylsökande	8,5

Bedömningarna av storleken på de felaktiga utbetalningarna i miljoner kronor illustrerar hur stor påverkan är på statens, kommunernas respektive arbetslöshetskassornas budgetar. De fem trygghetssystem som bedöms ha störst felaktiga utbetalningar i miljoner kronor redovisas i tabellen nedan.

Tabell 2 Trygghetssystem som bedöms ha störst felaktiga utbetalningar i miljoner kronor

	mnkr
Sjuk och aktivitetsersättningar	4 510
Sjukpenning	2 600
Föräldrapenning	1 889
Ekonomiskt bistånd	1 468
Assistansersättning	1 241

Omfattningen av felaktiga utbetalningar till följd av svartarbete

I en undersökning som presenteras samtidigt med föreliggande rapport har Skatteverket och Brå sökt bedöma omfattningen av svartarbete samtidigt med arbetslöshetsersättning. Ett resultat av undersökningen är att de felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning till följd av svartarbete bedöms vara i storleksordningen 1–1,5 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar mellan 4 och 6 procent av den totalt utbetalda ersättningen. Undersökningens resultat tyder på att omfattningen av de felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning har underskattats med drygt 3 procent eller 1 miljard kronor vid omfattningsseminariet om arbetslöshetsersättning.

Beträffande övriga trygghetssystem har omfattningsexperterna i sina bedömningar tagit hänsyn till svartarbete i större eller mindre utsträckning. Det är dock troligt att omfattningen av svartarbete har underskattats även för dessa system. Det har inte funnits underlag för att precisera beloppet närmare.

Om bedömningen av arbetslöshetsersättningen läggs samman med Skatteverkets och Brå:s bedömning av svartarbete innebär det att omfattningen av de felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning totalt sett kan ligga i storleksordningen 5–7 procent eller 1,5–2 miljarder kronor av 2005 års utbetalningar.

Omfattningen av felaktiga utbetalningar inom ytterligare 30 trygghetssystem

De genomförda studierna av ytterligare 30 trygghetssystem tyder på att det förekommer felaktiga utbetalningar från flertalet av dessa system samt att riskerna för fel är så pass stora att det kan röra sig om betydande belopp. För att få en heltäckande bild av omfattningen har vissa grova antaganden gjorts om andelen felaktiga utbetalningar. Ålderspensionssystemet och barnbidrag är omfattande trygghetssystem med förmodade låga andelar felaktiga utbetalningar. Ett försiktigt antagande är att i vart fall 1 promille betalas ut på felaktiga grunder, vilket motsvarar 0,2 miljarder kronor. För de övriga 28 studerade trygghetssystemen görs ett grovt men försiktigt antagande att de felaktiga utbetalningarna i genomsnitt uppgår till 3 procent, vilket innebär felaktiga utbetalningar i storleksordningen 1,9 miljarder kronor.

Den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna

Sammantaget leder uppskattningarna fram till att de felaktiga utbetalningarna från samtliga trygghetssystem som ingår i delegationens arbete är mycket stora. Summeras de olika delarna rör det sig om 18–20 miljarder kronor.

Bidragsbrottslighetens omfattning

Fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel inom trygghetssystemen kan bedömas till 50 procent avsiktliga fel från de sökande, 30 procent oavsiktliga fel från de sökande och 20 procent oavsiktliga fel från myndigheter. Detta innebär att brottsligheten i form av uppsåtliga bidragsbrott kan uppskattas till i storleksordningen 10 miljarder kronor.

Prioriterade åtgärdsområden

Delegationen lämnade i orsaksrapporten en redovisning av ett antal generella åtgärder som grund för att påbörja ett förändringsarbete. Regeringen har i finansplanen i budgetpropositionen för 2008 aviserat tillsättandet av ett antal utredningar inom bl.a. de områden som delegationen lyft fram.

Genom omfattningsstudierna har ny kunskap vunnits om orsaker till fel och de felaktiga utbetalningarnas omfattning. Delegationen vill därför fästa uppmärksamheten på vissa områden där det kan finnas anledning att vidta ytterligare åtgärder och annorlunda prioriteringar i det fortsatta arbetet för att minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen.

- *Förbättrad inkomstkontroll och bekämpande av svartarbete*
Förbättrade förutsättningar för inkomstkontroll och bekämpandet av svartarbete är de isolerat viktigaste åtgärderna för att reducera de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen.
En åtgärd som bör övervägas är om uppgiften om lön och innehållen skatt i arbetsgivarnas månadsvisa skattedeclarationer ska redovisas även på individnivå. Detta skulle skapa avsevärt bättre förutsättningar för inkomstkontroll vid utbetalningar från trygghetssystemen. En sådan ordning skulle även förbättra

förutsättningarna för Skatteverkets kontrollverksamhet avseende svartarbete.

- *Riskvärdering måste styra prioritering av åtgärder*

Delegationen har genom orsaks- och omfattningsstudierna genomfört en form av riskvärdering på trygghetssystemnivå. Denna värdering visar att vissa trygghetssystem är mer utsatta än andra. Det finns stora osäkerheter i en sådan jämförelse mellan systemen då olika förutsättningar har funnits för bedömningarna. Trots detta är det viktigt att jämförelser och rangordningar av systemen görs så att kostnader för olika åtgärder kan vägas mot de möjliga besparingarna.

Tre av trygghetssystemen bedöms ha både procentuellt och beloppsmässigt mycket höga felaktiga utbetalningar. Dessa är ekonomiskt bistånd, assistansersättning och föräldrapenning. Det finns därmed anledning att prioritera åtgärder inom dessa system högt. Därutöver finns det anledning att särskilt uppmärksamma de stora beloppsmässiga felen inom sjukförmånerna sjuk- och aktivitetsersättning samt sjukpenning, som sammantaget bedöms till drygt 7 miljarder kronor.

- *Förbättrade kontroller måste ges ökad prioritet vid myndigheterna*

Det är av stor vikt att kontroll- och kvalitetsinsatserna på myndigheterna effektiviseras. Ytterst är det regeringen som har ansvaret för att god hushållning med statens medel iakttas. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Delegationen lyfter fram ett par konkreta åtgärder som kan övervägas för att förbättra kontrollerna. En möjlig åtgärd är att ta fram föreskrifter och riktlinjer om vilka kontroller som ska genomföras anpassade för de olika ersättningsslagen. En annan möjlig åtgärd är att se till att det finns direkta kontaktvägar mellan myndigheter och organisationer så att väsentlig information kommer fram. Vidare bör införandet av automatiska kontroller påskyndas.

- *En förändring av attityder måste ske*

Kunskaperna om bidragsbrott och dess effekter behöver öka. Delegationen anser att samlade informationsinsatser bör genomföras och att särskilda medel bör anslås för detta.

Delegationen utvecklar behovet av informationsinsatser i rapporten Vem bidragsfuskar och varför?

- *Möjlighet att enkelt kontrollera bidrag som är beroende av sökandes förmögenhet*

Kontroll av förmögenhet är av stor betydelse i flera av de centrala trygghetssystemen såsom bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer och underhållsstöd. Mot bakgrund av den nya kunskap som erhållits genom omfattningsstudierna – att de felaktiga utbetalningarna från system där förmögenhet har betydelse uppgår till 2,5 miljarder kronor – vill delegationen understryka betydelsen av att det skyndsamt tas fram ett nytt system som gör det möjligt att förhindra fel i framtiden för sådana bidrag som är beroende av sökandes förmögenhet.

- *Samlade åtgärder avseende föräldraförsäkringen*

Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning bedöms utgöra 13,7 procent medan motsvarande omfattning inom föräldrapenning bedöms till 9,7 procent. I båda fallen rör det sig om förhållandevis höga andelar fel. Beloppsmässigt innebär det att de felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning (1 889 miljoner kronor) är tre gånger så stora som felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning (566 miljoner kronor). Därför finns det, enligt delegationens mening, anledning att överväga om inte motsvarande åtgärder som vidtagits för att minska de felaktiga utbetalningarna inom tillfällig föräldrapenning även bör genomföras beträffande föräldrapenning. Det kan också vara lämpligt att åtgärder inom dessa system vidtas samlat.

- *Ytterligare omfattningsstudier måste komma till stånd*

Det är av stor vikt att arbetet med omfattningsstudier fortsätter och att dessa alltid inkluderar en bedömning av mörkertalet på området. De från trygghetssystemen utbetalande myndigheterna bör intensifiera arbetet med att ta fram undersökningar beträffande felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Det är även av stor vikt att undersökningar görs av andra instanser, t.ex. universitet och forskningsinstitut. För att få till stånd undersökningar från de sistnämnda instanserna bör särskilda medel anslås för detta.