



KOMMISSIONEN
FÖR SKATTENYTTA

22 NOVEMBER 2022

PM

– skattenytta och tillfällig föräldrapenning

Vad får vi för pengarna?

Inledning

Försäkringskassan är den myndighet som betalar ut tillfällig föräldrapenning (TFP). Tanken med den tillfälliga föräldrapenningen är att ge kompensation till föräldrar när de stannar hemma från sitt arbete för att ta hand om sjuka barn, vid kontaktdagar eller i samband med barns födelse. Förutsättningar för att kunna få TFP är bland andra att barnet bor i Sverige. Ersättningen täcker ungefär 80 procent av förälderns lön. Kostnaden för TFP är cirka nio miljarder.

Lagen om föräldrapenning infördes 1974. Sedan dess har mycket hänt. Kvinnors förvärvsfrekvens har ökat kraftigt och allt fler barn går i förskola. I dag går nästan 95 procent av barnen i Sverige från ett till fem år i förskola eller pedagogisk omsorg (tidigare familjedaghem). Från sex års ålder finns obligatorisk förskoleklass och därefter börjar barnen i skolan.

Ersättningsnivån och antal dagar man har rätt att ta ut har också förändrats under årens lopp. Det är alltså helt naturligt att antal dagar som tas ut för vård av sjukt barn ökar kraftigt i ett längre perspektiv. 2006 togs fyra dagar ut per barn och 2021 hade uttaget ökat till 5,7 dagar per barn.

Hur fuskar man?

Eftersom det skett en stor ökning av såväl utbetalade dagar som kostnaden för den tillfälliga föräldrapenningen har det under årens lopp gjorts flera analyser av vad denna ökning beror på. I det sammanhanget har frågan om felaktiga utbetalningar väckts. I utredningar och rapporter har man pekat på att felen är omfattande och att det finns flera olika skäl till det.

En del av de konstaterade felaktigheterna handlar om att en förälder stannar hemma och anmäler att barnet är sjukt trots att hen är helt frisk. Föräldern är alltså hemma med friskt barn och uppbär tillfällig föräldrapenning som ersättning för sitt lönebortfall. Försäkringskassan gör vissa kontroller men det skulle inte vara praktiskt möjligt att genomföra heltäckande kontroller. Det kan inte anses som ekonomiskt försvarbart att exempelvis göra hembesök hos alla föräldrar som anmäler vård av sjukt barn.

En annan felaktighet är att tillfällig föräldrapenning betalas ut trots att föräldern uppbär lön. Ett urval av kontroller görs innan utbetalning, både genom slumpmässiga kontroller och ett urval av ärenden utifrån en urvalsprofil där det föreligger högre risk. Inte heller dessa kontroller är heltäckande. För att förbättra kontrollmöjligheterna inom välfärdssektorn finns det nu månatliga inkomstuppgifter hos Skatteverket. Genom en digital tjänst är det möjligt

för handläggare att hämta sådana månadsuppgifter från Skatteverket. Det är dock bara några förmåner som har lagligt stöd att använda tjänsten (bostadsbidrag, bostadstillägg, kontrollutredning, omprövning, sjukpenningsgrundande inkomst (SGI) och underhållsstöd) men det är inte möjligt att hämta sådana uppgifter i handläggningen av den tillfälliga föräldrapenningen.

Försäkringskassan gjorde 2020 en framställan till regeringen om att månadsuppgifterna även ska kunna användas i handläggningen av den tillfälliga föräldrapenningen. Även tidigare har frågan uppmärksammats från Försäkringskassan. Myndigheten har också pekat på att det behövs förändrade sekretessregler för att få tillgång till den information de behöver för att kunna kontrollera att utbetalningarna blir korrekta. Men om en person arbetar svart och ändå begär tillfällig föräldrapenning minskar naturligtvis möjligheterna till kontroll. Det finns till exempel inga månadsuppgifter att stämma av emot. Vissa av dessa personer kan man identifiera i de olika kontrollerna som görs men systemen är lång ifrån heltäckande.

Utöver dessa medvetna fel görs en del omedvetna fel. Det finns exempel på att föräldrar tycker att det är svårt att förstå i vilka situationer man har rätt till tillfällig föräldrapenning och ej. Det som särskilt lyfts fram som mer komplicerat är personer som arbetar oregelbundna arbetstider eller inte har fasta arbetstider. Utöver detta händer det också att Försäkringskassans egna handläggare gör fel.

Utredningar om felaktiga utbetalningar pekar åt samma håll

Under årens lopp har det gjorts flera utredningar om omfattningen av felaktiga utbetalningar av den tillfälliga föräldrapenningen. Man har landat på liknande nivåer även om det finns skillnader. Skillnaderna kan bland annat förklaras av att man använt sig av olika beräkningsmetoder. Alla tre undersökningar som refereras till nedan beskriver dock att omfattande belopp betalas ut felaktigt. Det är inte, utifrån dessa undersökningar, möjligt att visa hur mycket som är medvetna fel och hur mycket som handlar om att den enskilde inte riktigt förstått systemet.

Delegationen för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen (FUT-delegationen) gjorde år 2005 en studie om omfattningen av felaktiga utbetalningar inom den tillfälliga föräldrapenningen. Enligt den undersökningen låg de på ca 13,7 procent med ett konfidensintervall mellan 10 och 22 procent.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) gjorde 2006 en utredning om överutnyttjandet, som man kallade det i rapporten, av den tillfälliga föräldrapenningen. I den rapporten beräknades felaktigheterna till 22,5 procent vilket då uppgick till 650 miljoner.

Efter rapporten från IFAU, som pekar på betydande problem med felaktiga utbetalningar för tillfällig vård av barn, införde regeringen i juli 2008 ett krav på att de föräldrar som hade sina barn hemma, och begärde tillfällig föräldrapenning, skulle kunna uppvisa ett intyg från förskolan eller skolan, som skulle skickas till Försäkringskassan. Kravet på frånvarointyg var i bruk till och med 2012 då det togs bort. Man menade att det innebar administrativt krångel för föräldrarna, blev en arbetsbelastning på förskolan och skolan och att det ändå inte påverkade uttaget av tillfällig föräldrapenning. Regeringen ansåg att kravet på intyg inte stod i proportion till missbruksrisken och att det fanns bättre system att kontrollera om barnen verkligen var sjuka och föräldern hemma från sitt arbete.

Fem år efter att intyget togs bort ansåg Försäkringskassan att det fanns skäl att granska utvecklingen. Från 2012 till 2016 ökade utgifterna för tillfällig föräldrapenning med nästan 34 procent och antalet utbetalade dagar med 27 procent. Dessutom hade Försäkringskassan under den perioden också upptäckt betydligt fler misstänkta bidragsbrott gällande TFP, än tidigare. Till exempel ökade antalet polisanmälningar från 138 till drygt 1 000. Denna utveckling är i stor utsträckning ett resultat av Försäkringskassans förbättrade kontrollarbete men väcker ändå frågan om missbrukets omfattning. Dessutom visade Försäkringskassans slumpmässiga kontroller på relativt omfattande problem med felaktigheter i ansökan vilka riskerade att leda till felaktiga utbetalningar.

Den fördjupade analysen indikerar att nästan 15 procent av såväl dagar som utbetalade belopp var felaktiga. Det motsvarar nästan 900 miljoner.

En stor del av det ökade uttaget av tillfällig föräldrapenning har helt legitima förklaringar. Det handlar till exempel om att det finns fler barn, ett sannolikt tidigare underutnyttjande, smidigare ansökningsförfarande och ökad sysselsättning. Det handlar här alltså inte om missbruk eller överutnyttjande. Men det går inte att utifrån dessa data avfärda att en del av ökningen sedan 2012 har med överutnyttjande att göra. Tidigare utredningar har till exempel visat att det för personer med mycket stora uttag av tillfällig föräldrapenning i betydande omfattning handlar om felaktiga utbetalningar och misstanke om brott. Då har inte de som har rätt till föräldrapenning för allvarligt sjuka barn inkluderats.

Den fördjupade analysen som Försäkringskassan gjorde indikerar att nästan 15 procent av såväl dagarna som utbetalade belopp var felaktiga. Det motsvarar nästan 900 miljoner i felaktiga utbetalningar. Det är troligen en viss underskattning – man kan anta att det finns ett

mörkertal. Samtidigt är det viktigt att peka på att det i denna undersökning inte går att slå fast om felen är avsiktliga eller oavsiktliga.

För få kontroller

I rapporten konstateras att kontrollerna varit för få. Myndigheten har förvisso utvecklat metoder för riskbaserade kontroller men detta kompenserar inte de kontroller som frånvarointyget innebar. Försäkringskassan har enligt sin egen rapport inte genomfört kontroller i den omfattning som skulle behövas. Men under senare år har Försäkringskassan utvecklat allt bättre och mer träffsäkra riskbaserade kontroller. Oaktat detta står det klart att Försäkringskassans kontrollarbete varit otillräckligt. Samtidigt är det viktigt att lyfta fram att det finns en balans mellan kostnaderna för kontroller och effekterna av dem som är svår att beräkna. Att med kontroll tro att det går att komma åt allt fusk är inte rimligt – kontrollinsatserna måste vägas mot de minskade kostnaderna för fusk.

KUT-delegationens utredning

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen) har bland annat haft i uppdrag att göra omfattningsberäkningar av de felaktiga utbetalningarna för olika förmåner. Eftersom den tillfälliga föräldrapenningen tidigare pekats ut som ett riskområde valde delegationen att göra en analys av utbetalningarna. Delegationens arbete bygger på den utredning om felaktiga utbetalningar inom den tillfälliga föräldrapenningen som Försäkringskassan tidigare gjort. Försäkringskassan bedömde utifrån de data som fanns i samband med anmälan att felaktiga utbetalningar uppgick till ca 900 miljoner. Men utöver detta finns andra felaktigheter som det inte är helt lätt att studera empiriskt. Av det skälet har KUT-delegationen gjort en bedömning av de viktigaste riskerna som inte finns med i omfattningsstudien.

2021 uppgick kostnaderna för den tillfälliga föräldrapenningen till ca 9 miljarder. Om felaktigheterna ligger på samma nivå som vid tidigare mätningar uppgår det felaktigt utbetalda beloppet till ca 1,8 miljarder.

KUT-delegationens beräkningar innebär att de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning uppskattas till 20,7 procent vilket motsvarar 1 426 miljoner kronor i 2017 års utgifter. 2021 uppgick kostnaderna för den tillfälliga föräldrapenningen till ca nio miljarder. Om felaktigheterna ligger på ungefär samma nivå som vid de tidigare mätningarna skulle det

felaktigt utbetalda beloppet uppgå till runt 1,8 miljarder. Men det utvecklade kontrollarbetet skulle kunna innebära att de felaktiga utbetalningarna minskat något.

Slutsatser

2006 kom IFAU:s utredning om felaktiga utbetalningar inom den tillfälliga föräldrapenningen. 2008 beslutade regeringen om att det skulle finnas ett intyg från förskola och skola som angav att barnet inte var där utan var hemma. Intyget avskaffades från och med 2013 utan att i tillräcklig omfattning ersättas med andra typer av kontroller.

Kontrollverksamheten har utvecklats under senare år både genom prioriteringar från Försäkringskassan och de extra resurser myndigheten fått för kontrollverksamhet inom socialförsäkringen. Riskbaserade och slumpmässiga kontroller görs i större utsträckning före utbetalning vilket innebär att fler felaktigheter upptäcks. Men för att kontrollerna ska kunna bli mer effektiva behöver Försäkringskassan andra verktyg som förutsätter lagändringar. Försäkringskassan har i olika sammanhang fört fram detta till regeringen.

De undersökningar som gjorts av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna ger lite olika bild, bland annat beroende på vilka metoder man använt. För att illustrera hur omfattande problemet är summeras de senaste årens felaktiga utbetalningar inom området. Med utgångspunkt från den senaste undersökningen (KUT) och under antagandet att de felaktiga utbetalningarna sedan dess legat på ungefär samma nivå, det vill säga de 20 procent som KUT-delegationen landar i, skulle det totala felaktiga utbetalda beloppet sedan 2013 uppgå till närmare 13 miljarder. Som tidigare nämnts går det inte att utifrån den information som finns bedöma om felaktigheterna varit medvetna eller omedvetna. Ur skattenyttans perspektiv är detta kanske inte det mest intressant utan det viktiga är om resurserna använts felaktigt och ersättning gått till personer som inte är berättigade till dem. I ett försök att sätta ord på siffrorna kan man räkna fram att den summan – alltså de 13 miljarderna – skulle räcka till närmare 2 000 sjuksköterskor eller drygt 2 000 grundskolelärare eller lite mer än 2 500 hemvårdare.

Det är naturligtvis så att det aldrig helt går att få bort fusk, felaktigheter och missbruk ur systemen. Men skulle Försäkringskassan få de verktyg man behöver skulle den inom ramen för befintliga resurser ge ett bra bidrag till att lösa delar av problemen inom välfärdssektorn.



KOMMISSIONEN
FÖR SKATTENYTTA