

*isf*

INSPEKTIONEN FÖR  
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Rapport 2011:9

Optimering av  
kontrollinsatser

– exemplet tillfällig  
föräldrapenning

*isf*

Rapport 2011:9

## Optimering av kontrollinsatser

– exemplet tillfällig  
föräldrapenning

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2011

Rapporten kan beställas från Inspektionen för socialförsäkringen.

Beställningsadress:  
Inspektionen för socialförsäkringen  
Box 202  
101 24 Stockholm

Telefon: 08-58 00 15 00

E-post: [registrator@inspsf.se](mailto:registrator@inspsf.se)

Webb: [www.inspsf.se](http://www.inspsf.se)

Tryckt av E-print

Stockholm 2011

# Innehåll

Generaldirektörens förord .....	5
1 Bakgrund .....	7
1.1 Kontrollproblemet .....	7
1.2 Syfte och uppläggning .....	8
2 Problem och modell .....	9
2.1 Kontrollproblemet för den tillfälliga föräldrapenningen .....	9
2.2 Modell .....	10
3 Data .....	13
3.1 Allmän beskrivning .....	13
3.2 Beskrivande statistik .....	14
3.3 Segmentering .....	16
4 Resultat .....	17
4.1 Basresultat .....	17
4.2 Segmentering .....	18
4.3 Hänsyn till oavsiktliga fel .....	20
4.4 Sanktionsavgifter .....	20
4.5 Optimering av kontrollinsatsen .....	21
4.6 Dagens kontrollsystem .....	24
4.7 Reservationer .....	24
5 Slutsatser och fortsatt arbete .....	27
Referenser .....	29
Noter .....	31



# Generaldirektörens förord

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses granskning av om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Som konstateras i ISF:s regleringsbrev är det av vikt för tilltron till socialförsäkringarna att felaktiga utbetalningar och obehörigt utnyttjande av försäkringarna förhindras. För att analysera frågan om dimensioneringen och inriktningen av kontroller mot felaktiga utbetalningar engagerade ISF professor Leif Appelgren, knuten till Linköpings Universitet. Appelgren har redovisat sina resultat i en tekniskt hållen arbetsrapport, *Kontrollstrategi för tillfällig föräldrapenning* (ISF arbetsrapport 2011:2). Föreliggande rapport presenterar några av resultaten för en bredare publik.

Den analysmodell som har tillämpats i arbetet är ursprungligen utvecklade för att dimensionera skattekontroller. Modellen har här tillämpats på tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Detta är en viktig förmån, som har undergått regelförändringar just mot bakgrund av problem med felaktiga utbetalningar. Analysen visar att modellen är användbar på området och att betydande besparingar kan göras om kontrollerna inriktas i enlighet med resultaten. En huvudslutsats är att nuvarande kontrollinsats med all sannolikhet är felfördelad; en kontroll också hos arbetsgivaren är angelägen. Effekterna av en sanktionsavgift på överutnyttjandet har också undersökts och visat sig vara positiva.

Rapporten har skrivits av undertecknad.

Stockholm i juni 2011

*Per Molander*



# 1 Bakgrund

## 1.1 Kontrollproblemet

I alla transfereringssystem finns risk för felaktiga utbetalningar. Felen kan vara av olika slag: de kan vara medvetna eller omedvetna, och de kan begås av den utbetalande myndigheten eller av mottagaren. I de uppskattningar som har gjorts av Försäkringskassan brukar schablonmässigt omedvetna fel i myndigheten, omedvetna fel begångna av mottagaren och medvetna fel begångna av mottagaren bedömas vara av samma storleksordning och tillsammans uppgå till mellan 15 och 20 miljarder kronor årligen.<sup>1</sup> Fel inom den återstående kategorin – medvetna fel inom Försäkringskassan – bedöms som sällsynta.

Medvetna fel begångna av mottagaren kallas i det följande *överutnyttjande*. Tillsammans med de omedvetna felen utgör de den totala mängden fel.

För att begränsa omfattningen av felaktiga utbetalningar finns olika metoder att tillgå. Genom exempelvis information, utformning av blanketter och kontroller före utbetalning uppnås vissa effekter. Indatakontroll i it-systemen kan eliminera vissa fel. Någon kontroll av utbetalningarna måste normalt också ske i efterhand; det är för de flesta förmåner svårt att tänka sig ett system som enbart genom förhandsåtgärder eliminerar alla risker för fel. Föreliggande rapport behandlar frågan hur en efterhandskontroll bör utformas och dimensioneras.

Effekten av en efterhandskontroll är tvåfaldig. Dels upptäcks och korrigeras vissa felaktigheter, dels kan kontrollen avskräcka vissa från att medvetet söka tillskansa sig förmåner som de inte har rätt till. Den sistnämnda effekten är svår att uppskatta, och den modell för analys av problemet som beskrivs i det följande har utvecklats just för att fånga upp den. På längre sikt finns också frågan om legitimiteten hos ett förmånssystem, som kan undergrävas om träffsäkerheten i

utbetalningarna brister. Denna effekt är ännu svårare att uppskatta och ingår inte i föreliggande analys.

Varje kontrollinsats är förknippad med en kostnad. Eftersom den samtidigt med viss sannolikhet minskar omfattningen av de felaktiga utbetalningarna, föreligger ett avvägningsproblem. Ju fler kontroller som sätts in, desto mindre blir effekten av den senast insatta kontrollen. När kostnaden för den senast insatta kontrollåtgärden är i paritet med den förväntade inbesparingen av felaktiga utbetalningar som därmed åstadkoms, är kontrollsystemet optimalt.

## 1.2 Syfte och uppläggning

Syftet med det arbete som redovisas i rapporten har varit att utveckla metoderna för att dimensionera en kontrollinsats i syfte att minimera den sammanlagda kostnaden för felaktiga utbetalningar och för kontroller. Med uppgifter om kostnaderna för kontrollinsatser är det på basis av analysen möjligt att få en viss uppfattning om vad som är rätt storleksordning på kontrollinsatserna – vilken kontrollintensitet som är motiverad, hur starkt insatserna bör styras på basis av historiska data och vad den totala kostnaden för kontrollverksamheten blir.

Som tillämpning har den tillfälliga föräldrapenningen valts. Motivet till detta val är dels att rikhaltiga data funnits tillgängliga efter den studie som år 2006 genomfördes av Institutet för arbetsmarknads- politisk utvärdering (IFAU),<sup>2</sup> dels att kontrollåtgärderna inom detta system för närvarande (delvis som ett resultat av IFAU-studien) är omfattande och att de samtidigt av många upplevs som otympliga. I en sådan situation blir det särskilt intressant att undersöka om dagens lösning är välavvägd, och om inte hur långt ifrån den optimala lösningen som den i så fall ligger.

Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghets- systemen (dir. 2009:66) har presenterat ett betänkande med förslag till sanktioner mot överutnyttjande.<sup>3</sup> Modellen har därför också utnyttjats för att belysa effekterna av en sanktion på behovet av kontrollinsatser.

## 2 Problem och modell

### 2.1 Kontrollproblemet för den tillfälliga föräldrapenningen

Tillfällig föräldrapenning (TFP) kan betalas ut till försäkrad förälder som avstår från att utföra förvärvsarbete bland annat för vård av sjukt barn. En förälder får överlåta rätten till TFP till någon som är försäkrad för TFP och som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barnet. TFP kan utbetalas för hel dag eller för del av dag.

Överutnyttjande av TFP för vård av sjukt barn kan exempelvis ha något av följande ursprung:

- *Man vill slippa karensdag vid egen sjukdom:* Sjukpenningen har en karensdag, vilket inte gäller TFP. Kostnaden för individen av att vara hemma för egen sjukdom är därmed högre än kostnaden av att vara hemma för vård av barn. För personer med hög inkomst kan sjuklönen dock ligga högre än TFP, vilket vid längre frånvaro kan väga upp effekten av karensdagen.
- *Extrainskomster genom att föräldern arbetar trots anmälan om sjukt barn:* Vård av barn anmäls oftast av föräldern direkt till Försäkringskassan, och om ingen kontroll görs, upptäcks inte motstridiga uppgifter hos Försäkringskassan och hos arbetsgivaren.
- *Vård med hjälp av närstående:* Förälder anmäler vård av sjukt barn men arbetar som vanligt. Mor- eller farföräldrar utan rätt till föräldrapenning tar hand om barnet.
- *Extrainskomster genom svartarbete:* Den som har möjlighet att arbeta svart kan få både ersättning för förlorad arbetsinkomst och extra inkomst för svartarbetet genom att anmäla vård av sjukt barn och samtidigt arbeta.

- *Barnet är närvarande i barnomsorg eller skola, trots att föräldern har gjort en anmälan om vård av sjukt barn:* Föräldern behöver ledig tid till exempel för hushållssysslor eller andra ärenden och lämnar därför barnet på daghem eller skola som vanligt men är själv frånvarande från arbetet.
- *Hemma med friskt barn:* Föräldern tar ledigt från arbetet genom att utnyttja TFP och håller sitt barn hemma från barnomsorg eller skola.

Vissa fel kräver kontroll hos arbetsgivare, andra hos skola eller förskola. I det kontrollsystem som för närvarande tillämpas sker en hundraprocentig kontroll av frånvaro från skola eller barnomsorg, vilket eliminerar en viss kategori av fel. Man bör dock ha klart för sig att vissa fel inte kan upptäckas med efterhandskontroller; ett exempel är när en förälder är hemma med ett friskt barn. Svartarbete är också svårupptäckt.

## 2.2 Modell

Den metod som har utnyttjats i arbetet har ursprungligen utvecklats för analys av kontrollinsatser på skatteområdet.<sup>4</sup> Ansatsen bygger på idén att en skattemyndighet som i sin kontrollverksamhet inriktar sig på försök att undandra sig beskattning bör söka efter dessa bland personer som deklarerar låg inkomst. Den som planerar att minska sin skatt genom att deklarerar låg inkomst vet då att risken för en granskning är större ju lägre inkomst som deklarerar och måste väga in denna risk i sin kalkyl.

Översatt till bidragsområdet bör personer som mottar omfattande förmåner vara intressantare att granska ur det övergripande perspektivet att begränsa volymen av felaktiga utbetalningar. Den som kan variera uttaget av en förmån på samma sätt som den skattskyldige kommer att väga in att risken för en granskning är högre ju större uttaget är. Den modell som utnyttjas i det följande söker återge detta strategiska spel mellan bidragsmottagaren och den utbetalande myndigheten. Myndigheten kan å sin sida öka träffsäkerheten i kontrollinsatserna genom att utnyttja erfarenheter från tidigare kontroller.

I föreliggande projekt har arbetet syftat till att analysera medvetet missbruk av den tillfälliga föräldrapenningen för vård av barn (TFP), det vill säga utnyttjande av försäkringen i större utsträckning än man har rätt till. Modellen har också anpassats till förekomsten av omed-

vetna fel, till exempel misstag när blanketter fylls i. För en utförlig beskrivning av modellen inklusive en matematisk formulering hänvisas till Leif Appelgrens arbetsrapport *Kontrollstrategi för tillfällig föräldrapenning*, ISF arbetsrapport 2011:2.

Grundantagandet beträffande kollektivet av försäkrade är att det består av *två kategorier*: en grupp individer som alltid gör ett *korrekt uttag* och en annan grupp som försöker *maximera uttaget* ur försäkringen med hänsyn tagen till risken för upptäckt. Den senare gruppen uppträder rationellt i den meningen att den anpassar sitt överutnyttjande till både potentiella vinster med överutnyttjandet och den förväntade risken för upptäckt och en eventuell ekonomisk sanktion vid upptäckt. Mer precist antas att de som missbrukar systemet *maximerar det förväntade värdet av uttagen* från förmånssystemet.

Därutöver görs följande antaganden. Fördelningen av det *korrekta uttaget*, det vill säga det faktiska uttaget korrigerat för överutnyttjande och rena misstag, är känt sedan tidigare utifrån gjorda kontroller. Detta gör det möjligt att bestämma den viktiga parametern hur stor andel som alltid handlar i enlighet med regelverkets intentioner.

Om man dessutom känner till hur stor andel personer inom olika grupper som begår fel, finns en möjlighet till *segmentering*, det vill säga en inriktning av kontrollerna mot sådana grupper som kan uppfattas som riskgrupper med högre sannolikhet för överutnyttjande än populationen i genomsnitt. Underlag för sådan segmentering kan vara bostadsort, yrke, ålder, kön och liknande bakgrundsvariabler. Inom ramen för en sådan segmentering använder den kontrollerande myndigheten ingen annan information än det faktiska uttaget av tillfällig föräldrapenning.

Det antas vidare att *allt överutnyttjande upptäcks vid kontroll*. Detta är uppenbart realistiskt, eftersom det finns vissa typer av överutnyttjande som är mycket svåra att upptäcka. Vidare beror upptäcktsrisken av kontrollens utformning. De former av överutnyttjande som bygger på att föräldern begär ersättning samtidigt som barnet är i skola upptäcks vid en kontroll med skolan. Om å andra sidan barnet är hemma och tar hand om sig självt medan föräldern arbetar som vanligt, krävs en kontroll hos arbetsgivaren för upptäckt. Om föräldern dessutom har möjlighet att förlägga arbetet till hemmet, blir det felaktiga utnyttjandet svårt att upptäcka.

Effekten av att allt överutnyttjande i realiteten inte upptäcks vid kontroller är att kontrollen blir dyrare och att den optimala kontrollintensiteten då blir något annorlunda än vad kalkylen ger vid handen.

För den händelse att en *ekonomisk sanktion* utgår vid upptäckt missbruk, spelar sanktionens storlek givetvis en roll. Den antas vara proportionell mot det aktuella beloppet. Eftersom de som överutnyttjar systemet antas maximera det förväntade värdet av uttagen från systemet, blir storleken av sanktionen direkt styrande för agerandet. Om sanktionen exempelvis är 25 procent av det felaktigt utbetalade beloppet, lönar det sig inte för någon att missbruka, om sannolikheten för upptäckt är större än  $1/1,25$ , det vill säga 0,8 – detta under förutsättning att förmånstagaren har en korrekt uppfattning om upptäcktsrisken. För den utbetalande myndigheten lönar det sig inte heller att ha en högre kontroll sannolikhet än så, eftersom ingen då medvetet bryter mot regelverket och högre kontrolltäthet bara ökar kostnaderna för kontroller. I realiteten kan naturligtvis olika förmånstagare uppskatta risken för upptäckt på olika sätt, vilket i så fall leder till avvikelser från denna norm. Vidare förändras bilden om det förekommer omedvetna fel, eftersom sådana minskar effekten av kontrollinsatsen; de omedvetna felen påverkas ju inte.

Två viktiga begrepp för den fortsatta analysen är kontrollfrekvensfunktion och kontrolltäthet. *Kontrollfrekvensen* beskriver hur stor andel av förmånstagarna som granskas för ett visst uttag ur systemet. *Kontrolltätheten* anger hur stor andel av hela gruppen av förmånstagare som granskas.<sup>5</sup> Med *relativ kontrollfrekvens* avses kontrollfrekvens i förhållande till den frekvens som är så hög att allt överutnyttjande upphör. *Relativ kontrolltäthet* definieras på motsvarande sätt.

Ju högre kontrolltätheten är, det vill säga ju större andel av förmånstagarna som granskas, desto mindre är värdet av den senast utförda kontrollen. Kravet på optimalitet i kontrollinsatsen innebär som konstaterades inledningsvis att kostnaden för den senast insatta kontrollåtgärden motsvarar vinsten i form av förhindrade felaktiga utbetalningar. De vinster som med rimlig precision går att fånga upp är den direkta effekten av förhindrade felaktiga utbetalningar (eller återkrav) och den avskräckande effekten av en viss kontrollintensitet.

När segmentering tillämpas, ska relationen ovan gälla för varje segment, det vill säga marginalnyttan av kontroll ska vara densamma i varje segment och överensstämja med kostnaden för kontrollen.

## 3 Data

### 3.1 Allmän beskrivning

De data som har utnyttjats i analysen insamlades ursprungligen för den studie som IFAU genomförde på uppdrag av Delegationen för felaktiga utbetalningar (Engström m.fl. 2006). Syftet med IFAU-studien var att uppskatta omfattningen av överutnyttjandet i TFP för vård av barn, mätt i belopp eller nettodagar. Med nettodagar menas att uttag av del av dag omräknats till uttag av hela dagar. IFAU-gruppens uppskattning baserades till stor del på effekten av information till föräldrarna. Efter en *referensperiod* då man mätte uttaget av TFP sände man ut ett varningsbrev, varefter man gjorde en ny mätning av uttaget under en *kontrollperiod*. Varningsbrevets budskap var: ”Du har valts ut för en särskild kontroll...”. I studien användes även ett informationsbrev med en ren beskrivning av regelverket för TFP.

Minskningen av uttaget från referensperiod till kontrollperiod kan anses utgöra en undre gräns för överutnyttjandet. Försäkringskassan gjorde även efterhandskontroller under kontrollperioden för att mäta omfattningen av felen inom de olika grupper som studien omfattade. Kontrollerna gjordes via telefon till skola eller förskola och till arbetsgivare. Vanliga fel var att vårdnadshavaren hade arbetat eller att barnet hade varit kvar i skolan under den perioden som någon förälder hade lyft TFP.

Populationen indelades i fyra grupper:

A - de som hade fått både varningsbrev och informationsbrev

B - de som enbart hade fått informationsbrev

C - de som enbart hade fått varningsbrev

D - de som inte hade fått någondera.

Efterhandskontroller genomfördes av Försäkringskassan i grupperna A-C men inte i den opåverkade gruppen D. Totalt genomfördes omkring 2 400 kontroller under 2 månader våren 2006. Hela undersökningsperioden från början av referensperioden till slutet av kontrollperioden omfattade 8½ månader. Det hade varit önskvärt att genomföra föreliggande analys med utgångspunkt från den helt opåverkade gruppen D, men detta var alltså inte möjligt, eftersom inga kontroller gjordes i denna grupp. Grupp B, som endast har mottagit ett informationsbrev, ligger närmast den opåverkade och har därför fått ersätta den.

### 3.2 Beskrivande statistik

I tabellen nedan sammanfattas några huvuddata från den efterhandskontroll som genomfördes av Försäkringskassan. Grupp B är som sagt den grupp som fått fungera som bästa approximation för den helt opåverkade gruppen av försäkringstagare. Även grupperna A och C har dock utnyttjats i segmenteringen (se avsnitt 3.3), eftersom populationen annars skulle ha blivit för liten. På några punkter avviker data från IFAU:s till följd av något ändrade definitioner. Som närmare motiveras nedan (avsnitt 4.1) är en längre period generellt sett att föredra; data från IFAU-studien har därför omräknats till hela undersökningsperioden 8½ månader under antagandet att beteendet för den opåverkade gruppen var konstant under hela perioden.

*Tabell 1.* Beskrivande statistik över de olika grupperna under undersökningsperioden våren 2006 (8½ månader)

	<i>Grupp A</i>	<i>Grupp B</i>	<i>Grupp C</i>	<i>Totalt</i>
Antal kontroller	1 574	427	447	2 448
Netto antal personer	1 228	321	336	1 885
Antal felande personer	208	68	36	312
Andel felande personer	16,9 %	21,2 %	10,7 %	16,6 %
Andel felande, sant uttag >0	7,9 %	11,2 %	5,1 %	8,0 %
Totalt uttag, tkr	8 680	2 311	2 478	13 469
Totalt feluttag, tkr	1 107	392	214	1 713
Genomsnittligt feluttag, kr	5 324	5 759	5 951	5 491
Felandel, % av utbetalt belopp	12,8 %	16,9 %	8,64 %	12,7 %

*Källa:* Data från IFAU-studien, bearbetade i Appelgren (2011).

I den optimeringsmodell som utnyttjas i det följande är storleken hos den grupp som medvetet eller omedvetet överutnyttjar systemet i relation till den totala populationen – andelen felande – en central parameter. Grupp B är den som är mest opåverkad och därför mest representativ för populationen som helhet. Det är dock endast den andel felande som har ett korrekt uttag som är större än 0 – i tabellen ovan 11,2 procent – som bör utnyttjas som bästa uppskattning av den andel som är benägen att överutnyttja systemet. Anledningen är att gruppen som har det korrekta uttaget 0 omfattar hela kollektivet av försäkrade som över huvud taget inte utnyttjade TFP-förmånen, vilket alltså innebär en helt annan referensgrupp.

Omkring 683 000 personer utnyttjade TFP under år 2006, till ett totalt belopp av 3,9 miljarder kronor. Om den kontrollerade gruppen är representativ, skulle 145 000 personer ha gjort något felaktigt uttag under året till en total summa av 585 miljoner kronor. Omkring hälften av dessa fel är dock enligt Försäkringskassans uppskattningar omedvetna och påverkas alltså inte av vare sig informationskampanjer eller strategiska överväganden.

Det genomsnittliga uttaget per person uppgick till 7 145 kronor, medan det sanna uttaget (dvs. uttaget justerat för fel) uppgick till 6 236 kronor. Det genomsnittliga felet var därmed 909 kr. Feltyperna så som de fördelar sig enligt Försäkringskassans genomförda efterhandskontroller visas i följande tabell.

*Tabell 2.* Fördelning på olika feltyper vid uttag av tillfällig föräldrapenning (procent)

<i>Feltyp</i>	<i>Andel i procent</i>
Arbetat	42,9
Barnen ej frånvarande	42,6
Skulle ej ha arbetat	4,3
Uppburit sjuklön	2,3
Uppburit a-kassa	0,6
Semester	0,3
Annan orsak	7,1

*Källa:* Engström m.fl. (2006).

Som framgår av tabellen är arbete i kombination med uppburen föräldrapenning den vanligaste formen av överutnyttjande, följt av

”barnen ej frånvarande”. Tillsammans utgör dessa båda feltyper mer än 85 procent av den totala mängden fel.

### 3.3 Segmentering

För att utröna om några bakgrundsvariabler kan indikera en högre risk för fel än genomsnittet har den kontrollerade populationen indelats efter kön, utbildning, anställning (sektor), bosättning, ålder inkomst och antal barn i familjen. Hela populationen, det vill säga grupperna A, B och C, har utnyttjats i denna del av analysen, som har inriktats på andelen felande inom respektive kategori oberoende av felens storlek. Här finns en viss felkälla, eftersom andelen felande inom grupperna A och C sjönk efter utskick av varningsbrevet. Detta påverkar dock inte nödvändigtvis segmenteringsanalysen.

Relativt få av bakgrundsfaktorerna påverkar utfallet signifikant. Undantagen är *ej angiven utbildning, ej angiven sektor, bosättning i Stockholmsregionen, inkomst under 100 000 kronor samt fler än 2 barn* (dvs. 3-4); i samtliga dessa grupper är överutnyttjandet högre än genomsnittet. Det bör understrykas att antalet barn endast avser barn för vilka föräldern under den observerade perioden har begärt TFP; det kan naturligtvis finnas andra barn i familjen som inte berörs. Det hade varit en fördel med noggrannare data rörande familjesituationen, men sådana har inte kunnat utnyttjas i önskvärd utsträckning.

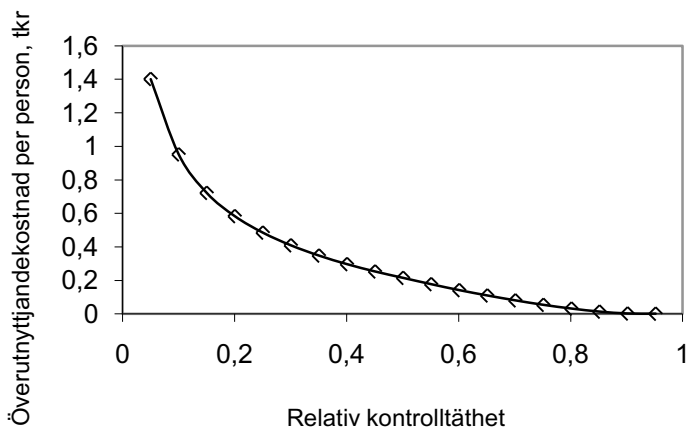
## 4 Resultat

### 4.1 Basresultat

Som styrande variabel för att bestämma kontrollinsatsen används det totala uttaget av TFP. Det innebär att den kontrollerande myndigheten utgår från det uttagna beloppet i kronor när den bestämmer sannolikheten för att en viss förmånstagare ska kontrolleras. Ju högre uttag är, desto högre ska sannolikheten vara för kontroll. I basfallet genomförs ingen segmentering; beträffande segmentering, se avsnitt 4.2 nedan.

Kontrollperioden kan varieras och ska därför egentligen bestämmas i optimeringskalkylen. Beräkningar har gjorts för den faktiska kontrollperioden, 2 månader, och en uppskattad period på 8½ månader, motsvarande IFAU-studiens totala undersökningsperiod. I det senare fallet har antagits att beteendet är detsamma under hela perioden. Analysen visar entydigt att den längre kontrollperioden är att föredra, varför resultat nedan endast redovisas för denna.<sup>6</sup>

Som ett exempel på analysresultat visas i figuren nedan hur det beräknade överutnyttjandet per person beror av kontrolltätheten för den (relativt) opåverkade gruppen B, som i analysen får representera normalpopulationen. Med kontroll avses här alltså ett kontrollprogram som identifierar samtliga typer av överutnyttjande, så att alla fel upptäcks.

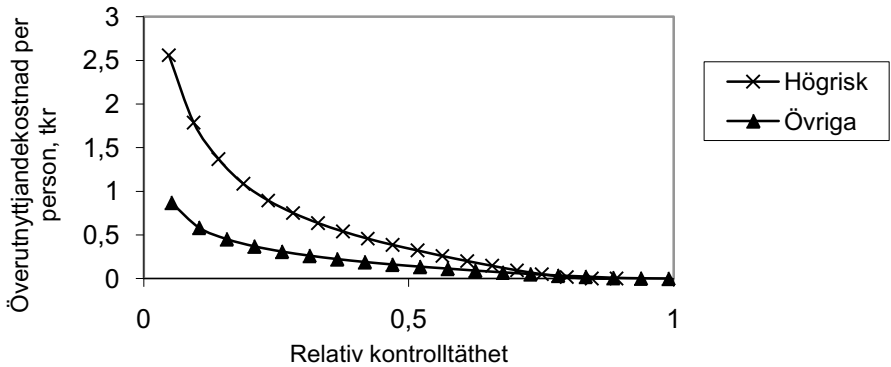


Figur 1. Genomsnittligt överutnyttjande per person (tkr) som funktion av kontrolltättheten

Som förväntat sjunker kostnaden för överutnyttjandet med kontrollinsatsen, först snabbt och därefter långsammare. Denna kostnad ska ställas i relation till kostnaden för själva kontrollen (se avsnitt 4.5).

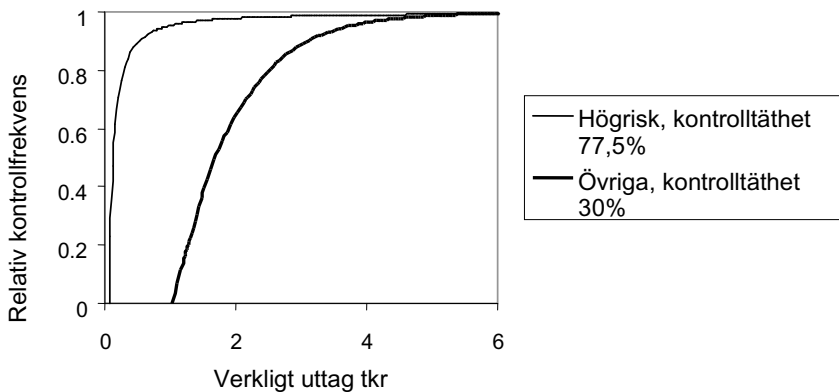
## 4.2 Segmentering

Som noterats i avsnitt 3.3 uppvisar vissa grupper (*ej angiven utbildning, ej angiven sektor, bosättning i Stockholmsregionen, inkomst under 100 000 kronor samt fler än 2 barn*) en högre sannolikhet för överutnyttjande än genomsnittet. Om samtliga dessa grupper förs samman till en högriskgrupp, kommer överutnyttjandet att ligga högre i denna högriskgrupp för en och samma kontrolltätthet, som framgår av figuren nedan.



Figur 2. Kostnad för överutnyttjande som funktion av kontrolltäteten för högriskgruppen och övriga

För en viss given kontrollkostnad ska kontrollinsatsen fördelas mellan de båda segmenten (*högrisk* respektive *övriga*) på ett sådant sätt att nyttan av kontroll i de båda segmenten blir densamma. I exemplet i figuren nedan blir den genomsnittliga kontrollfrekvensen för högriskgruppen mer än 2½ gånger så hög som bland personer utanför denna – 77,5 procent respektive 30 procent.



Figur 3. Exempel på segmentering: effektiv relativ kontrollfrekvens för högrisksegmentet och övriga skiljer med mer än en faktor 2½.

### 4.3 Hänsyn till oavsiktliga fel

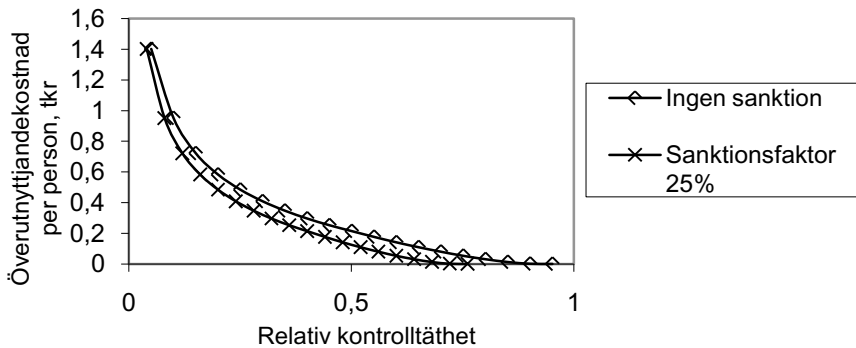
Eftersom oavsiktliga fel är relativt vanliga, måste kalkyler genomföras också med hänsyn till denna risk. Effekten av de oavsiktliga felen blir att effektiviteten hos kontrollverksamheten försämras och att man därför för att nå en viss ambitionsnivå måste öka kontrolltäteten. I beräkningarna har schablonmässigt antagits att en viss andel av dem som inte överutnyttjar systemet begår oavsiktliga fel med ett totalt belopp som är lika för alla. Andelen bestäms så att det totala felet motsvarar vad Försäkringskassan bedömer vara rimlig nivå på de omedvetna felen (i kalkylen satt till 50 procent).

Kostnaden för överutnyttjande vid en viss kontrolltätet blir högre än om inga oavsiktliga fel förekommer, med undantag för de allra lägsta (och praktiskt ointressanta) kontrolltäteterna.

En reservation här är att modellens resultat är allmänt osäkrare då oavsiktliga fel förekommer än då alla fel är avsiktliga.

### 4.4 Sanktionsavgifter

Effekten av sanktionsavgift blir att kostnaden för överutnyttjande sjunker vid en given kontrolltätet. Detta beror på att den som avser att överutnyttja systemet måste beakta en högre kostnad i händelse av upptäckt. Kalkyler har genomförts för en sanktion på nivån 25 procent av det felaktiga beloppet (dvs. 5 procentenheter högre än den som har föreslagits i SOU 2011:3). Effekten illustreras i figuren nedan.



Figur 4. Genomsnittligt överutnyttjande per person som funktion av kontrolltättheten med en sanktionsavgift på 25 procent jämfört med kostnaden utan sanktion

#### 4.5 Optimering av kontrollinsatsen

Med kännedom om kontrollkostnaden är det möjligt att på basis av de tidigare redovisade kalkylerna uppskatta vad som är en optimal kontrollinsats, det vill säga en insats där den sist insatta kontrollen motsvaras av den förväntade minskningen i överutnyttjande. Viktiga parametrar i detta sammanhang är styckkostnaden för en kontroll och kontrollperiodens längd. Som redan har konstaterats visar analysen entydigt att den längre perioden, 8½ månader, är att föredra, eftersom kostnaden hos Försäkringskassan för en extra kontroll hos en person som redan är kontrollerad en gång är väsentligt lägre än kostnaden för den första kontrollen.

De ungefärliga styckkostnaderna för kontroller gällande den längre kontrollperioden, 8½ månader, har uppskattats på basis av gällande timkostnader och redovisas i tabellen nedan. En reservation är att inga återkravskostnader finns med i kalkylen. Kostnaden för att återfå ett felaktigt utbetalt belopp är alltså större, vilket gör kontrollinsatsen mindre ekonomiskt effektiv.

Tabell 3. Kontrollkostnader hos olika instanser

<i>Kontrollinstans</i>	
Försäkringskassan	140-175 kr
Skola/förskola	50-100 kr
Arbetsgivare	70-210 kr
<b>Totalt</b>	<b>260-485 kr</b>

I tabell 4 sammanfattas kalkylresultaten avseende den optimala kontrolltäteten – det vill säga den andel av förmånstagarna som bör kontrolleras – för de olika fall som har analyserats (basfall, segmentering, sanktionsavgift på 25 procent respektive hänsynstagande till 50 procent oavsiktliga fel).

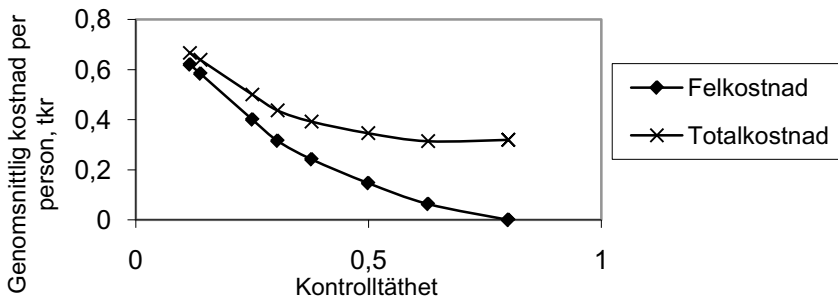
Tabell 4. Optimal kontrolltätet i procent av antalet mottagare för kontrollperioden 8½ månader under olika förutsättningar. Lägre kontrollkostnad ger högre kontrolltätet och vice versa

	<i>Kontrollkostnad per person</i>	<i>Optimal kontrolltätet</i>
Basfallet	235-425 kr	86,5-75 %
Segmentering	232-395 kr	80,5-60,5 %
Sanktionsfaktor 25 %	190-345 kr	70,5-64,5 %
50 % oavsiktliga fel	310-475 kr	98-80 %

En första generell observation är att den optimala kontrolltäteten är förhållandevis hög, vilket hänger samman med att kostnaden per kontroll är låg i relation till det genomsnittliga transfererade beloppet. De oavsiktliga felen gör kontrollerna mindre effektiva, vilket drar upp kontrolltäteten.

Segmentering och en sanktion gör kontrollerna mer effektiva. De oavsiktliga felen får betraktas som givna, åtminstone på kort sikt, medan segmentering och sanktion är variabler som kan väljas. Segmenteringen minskar den optimala kontrolltäteten med 10-15 procentenheter, och en sanktion på den här studerade nivån har ungefär samma effekt.

Av tabellen framgår att den optimala kontrolltäteten är förhållandevis hög. För att få en uppfattning om hur känslig totalkostnaden (dvs. överutnyttjande plus kontrollkostnad) är för variationer i kontrolltäteten har kontrollkostnaden som funktion av kontrolltäteten beräknats då 50 procent oavsiktliga fel begås, segmentering tillämpas och sanktionsavgiften uppgår till 25 procent. Resultatet framgår av nedanstående figur.



Figur 5. Kostnad för överutnyttjande jämte totalkostnad (överutnyttjande plus kontrollkostnad) som funktion av kontrolltäteten. Förutsättningarna är 50 procent oavsiktliga fel, segmentering och en sanktionsavgift på 25 procent

Av figuren framgår att den totala kostnaden för överutnyttjande och kontroll är ganska flack ovanför en kontrolltätet på 50-60 procent. Det innebär att de vinster som görs i form av minskat överutnyttjande i stora drag motsvarar kostnaderna för ytterligare kontroller. Den vinst man gör utöver dem som är inkluderade i kalkylen är att en större andel av överutnyttjandet upptäcks vid en högre kontrolltätet, vilket kan påverka legitimiteten hos systemet positivt.

Den totala kontrollkostnaden skulle med ovanstående förutsättningar komma att ligga i intervallet 200-400 miljoner kronor årligen, att jämföra med utbetalningarna på nivån 3,9 miljarder kronor och den uppskattade felkostnaden på 585 miljoner kronor inom den aktuella förmånen år 2006 (exklusive kostnaden för kontroller). Kontrollkostnaden skulle i så fall uppgå till mellan 5 och 10 procent av det utbetalade beloppet. Vid en bedömning av denna siffra är det nödvändigt att hålla i minnet att kontrollkostnaden omfattar kostnaderna såväl hos Försäkringskassan som hos skola eller förskola och arbets-

givare. Optimeringen är alltså gjord ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Om man i stället hade räknat ur Försäkringskassans perspektiv, hade kontrollkostnaden blivit lägre, den optimala kontrolltäteten högre och totalkostnaden lägre.

Mot bakgrund av det samhällsekonomiska perspektivet framstår kontrollkostnaden som rimlig, men resultatet illustrerar samtidigt vikten av att fortsätta arbetet med att effektivisera kontrollinsatserna. Den totala kontrollkostnaden i intervallet 200–400 miljoner kronor ställd i relation till uppskattad felkostnad på 585 miljoner kronor indikerar hur som helst att betydande besparingar kan göras, om kontrollinsatsen optimeras i enlighet med analysresultaten.

## 4.6 Dagens kontrollsystem

Dagens kontrollsystem innebär att ansökningar om TFP för vård av sjukt barn kontrolleras mot skola eller barnomsorg, medan övrig kontroll inskränker sig till stickprov med förhållandevis låg intensitet. Av den genomförda analysen framgår att det innebär en felallokering av kontrollresurserna. Eftersom kostnaden för kontroller i skola och barnomsorg är ungefär desamma som hos arbetsgivare, bör kontrolltäteten vara densamma. Om månadsuppgifter från arbetsgivaren införs i enlighet med förslaget från Månadsuppgiftsutredningen,<sup>7</sup> blir rapport om uttag av TFP ett naturligt inslag som kan fås till en låg marginalkostnad. En total kontroll hos arbetsgivaren blir då naturlig. Huruvida totalkontrollen ska bibehållas hos skola och barnomsorg kan diskuteras; dagens kontrollsystem upplevs som administrativ tungrott och leder sannolikt till visst underutnyttjande. Nivån på kontrolltäteten bör i alla händelser inte understiga 50 procent, även om en sanktionsavgift på 20 procent införs.

## 4.7 Reservationer

Den modell som utnyttjats i analysen bygger på ett antal kraftiga förändringar. Det grundläggande beteendeprejudatet – att populationen består av en grupp som aldrig överutnyttjar systemet och en annan som söker maximera uttaget från systemet – är inte helt realistisk. Det finns med all sannolikhet en mellangrupp som beaktar både den ekonomiska risken vid eventuell upptäckt och den sociala kostnaden knuten till denna risk. Effekten av att utöka beskrivningen med en

sådan grupp torde dock vara densamma som effekten av en sanktionsavgift, så i approximativ mening kan även detta beskrivas i modellen.

Modellen förutsätter att alla fel upptäcks vid en kontroll. Så är givetvis inte fallet. "Vård av friskt barn" är ett exempel på fel som inte upptäcks med normalt förekommande kontrollmetoder. Detta är dock inte någon invändning mot analysen som sådan, eftersom det problemet drabbar alla kontrollstrategier.

En korrigerande som kan verka i motsatt riktning är omgivningseffekten, det vill säga att benägenheten att överutnyttja i någon utsträckning påverkas av hur personer i omgivningen uppträder.<sup>8</sup> Om kontrollstrategin med en given budgetrestriktion blir effektivare genom att ligga närmare den optimala, kommer detta att resultera i fler avslöjade fall av överutnyttjande, vilket i så fall får en återhållande effekt på andra än dem som avslöjas.

Den modell som har tillämpats i analysen av effekterna av höjd kontrolltätthet tar hänsyn till inbesparingar i form av minskad volym på felaktiga utbetalningar och avskräckande effekt på dem som överväger att överutnyttja systemet. Eventuella legitimitetsvinster knutna till lägre nivå på överutnyttjandet beaktas inte i kalkylen och är ett argument för högre kontrolltätthet.

Den databas som har legat till grund för analysen har inte gjort det möjligt att betinga strategin på hur många barn totalt som föräldrarna har att ta ansvar för. Inte heller har det tagits hänsyn till om det finns en eller två föräldrar som har möjlighet att utnyttja förmånen eller om det finns mor- eller farföräldrar eller andra anhöriga som kan påverka de beslut som föräldrarna fattar. Vid operativ användning av modellen bör sådana parametrar beaktas. Fler bakgrundsvariabler i underlaget för segmenteringen skulle också göra det möjligt att öka precisionen i kontrollverksamheten.



## 5 Slutsatser och fortsatt arbete

### *Modellens användbarhet*

Den redovisade analysen har visat att den modell som tidigare har prövats för skattekontroller också kan tillämpas inom bidragsområdet. Även med de reservationer som har redovisats ovan kan modellen sägas ge värdefulla indikationer på hur en kontrollstrategi bör utformas, värdet av segmentering mot högriskgrupper och en sanktionsavgift. Resultatet rörande effekten av en sanktion har direkt relevans för den nu aktuella beredningen av förslaget om en bidragssanktion.

### *Huvudresultat*

Modeller av det använda slaget är alltid behäftade med osäkerhet, och det vore fel att ur det genomförda arbetet försöka dra skarpa slutsatser om optimal kontrollintensitet och andra aspekter på kontrollinsatsen. Vissa observationer framstår ändå som robusta. Ett tydligt resultat är att den optimala kontrollintensiteten är hög – över 50 procent. Mot den bakgrunden framstår den för närvarande tillämpade kontrollen som snarast underdimensionerad.<sup>9</sup> Nuvarande kontroll är framför allt skevt inriktad; fokuseringen på kontroller i förskola och skola har eliminerat en stor del av det överutnyttjande som upptäcks via sådana kontroller, medan andra fel upptäcks bara i begränsad omfattning.<sup>10</sup>

En andra viktig slutsats är att det lönar sig att utnyttja historisk information. Analyser av tidigare kontrollinsatser mot olika bakgrundsvariabler gör det möjligt att rikta och därigenom effektivisera insatserna.

En tredje slutsats med relevans för policydiskussionen är att sanktionsavgifter kan förväntas ha betydande effekter på omfattningen av felaktiga utbetalningar. Även här gäller självklart att effekterna kan förväntas variera med förmånerna.

Det bör understrykas att slutsatserna gäller den tillfälliga föräldrapenningen och inte omedelbart kan utsträckas till andra förmåner.

### *Utveckling*

Den för TFP skapade modellen kan utvecklas och förfinas i ett antal riktningar. Segmentering kan göras med avseende på fler variabler och då ge ökad träffsäkerhet. Uttagsmönstret, det vill säga hur uttaget fördelas mer i detalj över tiden, kan ge indikationer på överutnyttjande. En träffsäkrare segmentering kan också göra det möjligt att bättre ta hänsyn till oavsiktliga fel, vilket skulle öka precisionen i modellbeskrivningen.

Ett alternativ till det uttagna beloppet som styrvariabel är att använda antalet uttagna dagar, vilket i vissa avseenden kan sägas beskriva de bakomliggande incitamenten bättre än beloppet.

En viktig aspekt på valet av kontrollperiod är dess förläggning i tiden. Uttaget av tillfällig föräldrapenning uppvisar starka säsongsvariationer, vilket måste beaktas när man gör jämförelser mellan grupper där kontroller gjorts vid olika tidpunkter på året.

### *Andra förmåner*

Valet av tillfällig föräldrapenning för vård av barn som tillämpnings-exempel har styrts av tillgången på data för kalibrering av modellen. För myndigheternas kontrollverksamhet kommer naturligtvis andra faktorer att behöva vägas in, såsom förmånens budgetmässiga omfattning, den bedömda risken för missbruk av olika slag och så vidare. En förutsättning är dock att det för den aktuella förmånen finns en naturlig styrvariabel, motsvarande det totala uttaget, som kan utgöra grund för dimensionering av kontrollinsatsen.

### *Administrativ hantering*

En komplikation i sammanhanget är att utgifter under förvaltningsanslaget vägs mot utgifter på sakanslaget för TFP och att en korrekt avvägning därmed inte automatiskt görs när beslutet överlämnas till myndigheten inom en given budgetram. En närmare utredning av detta problem faller dock utanför ramen för denna analys.

## Referenser

- Allingham, M.G., Sandmo (1972): "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, vol.1, sid. 323-338.
- Appelgren, L. (2011): *Kontrollstrategi för tillfällig föräldrapenning. Slutrapport*. ISF Arbetsrapport 2011:2.
- Engström, P. m.fl. (2006): *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn*. Rapport 2006:10, IFAU, Uppsala.
- Erard, B., Feinstein, J. S. (1994): "Honesty and Evasion in the Tax Compliance Game", *RAND Journal of Economics*, Vol. 25, No. 1, sid. 1-19.
- Försäkringskassan (2010): *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen*. Svar på regeringsuppdrag, Dnr 002939-2010.
- Försäkringskassan (2011): *Intygskrav inom tillfällig föräldrapenning*. Socialförsäkringsrapport 2011:1.
- Hesselius, P. m.fl. (2009): *Sick of your colleagues' absence?* Working Paper 2009:2, IFAU, Uppsala.
- Reinganum, J. F., & Wilde, L. L. (1986): "Equilibrium Verification and Reporting Policies in a Model of Tax Compliance", *International Economic Review*, Vol. 27, No. 3, sid. 739-760.
- SOU 2011:3 *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*.
- SOU 2011:40 *Månadsavgifter – snabbt och enkelt*.



# Noter

<sup>1</sup> Försäkringskassan (2010).

<sup>2</sup> Engström m.fl. (2006).

<sup>3</sup> SOU 2011:3.

<sup>4</sup> Allingham och Sandmo (1972), Reinganum och Wilde (1986), Erard och Feinstein (1994).

<sup>5</sup> Matematiskt uttryckt innebär detta att kontrolltäteten är väntevärdet av kontrollfrekvensen över fördelningen av uttag från systemet.

<sup>6</sup> Se Appelgren (2011), kapitel 11.

<sup>7</sup> SOU 2011:40.

<sup>8</sup> Hesselius m.fl. (2009).

<sup>9</sup> Försäkringskassan (2011).

<sup>10</sup> Ibid.

