

Felaktiga utbetalningar av ersättning för höga sjuklönekostnader

Diarienummer: FK 2022/005858
Ansvarig chef: Rosa Fiorito
Analysavdelningen
Upplysningar: Analytiker Linnea Nydahl
010-113 13 14
linnea.nydahl@forsakringskassan.se

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	4
Uppdraget från regeringen	4
Metod för att identifiera risker	4
Metoder för att skatta omfattningen av felaktiga utbetalningar	5
Definition av felaktiga utbetalningar	5
Osäkerhetsintervall och konfidensintervall	6
Avgränsningar	6
Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet	7
Stora förändringar i regelverket för ersättning för höga sjuklönekostnader under pandemin	7
Handläggningen har hög automatiseringsgrad	8
Summering av skattningarna	9
Försäkringskassans skattning i relation till KUT-delegationens – tillfälliga regler påverkar	9
Skattningar av felaktiga utbetalningar orsakade av annan aktör	10
Metod	10
Resultat	12
Skattningens tillförlitlighet	12

Sammanfattning

I denna studie har omfattningen av felaktiga utbetalningar inom ersättning för höga sjuklönekostnader under 2021 skattats.

- Totalskattningen inom ersättning för höga sjuklönekostnader för fel orsakade av annan aktör (arbetsgivare) är att 406 miljoner kronor har betalats ut felaktigt. Det motsvarar 3,2 procent av försäkringsutgifterna för förmånen.
- De avsiktliga felen av annan aktör (arbetsgivare) beräknas uppgå till 6,9 procent av beloppet för de felaktiga utbetalningar som arbetsgivare har orsakat.
- Felaktiga utbetalningar orsakade av Försäkringskassan har inte skattats i denna studie, eftersom handläggningen i stort sett är helt automatiserad.
- De empiriska metoder som har använts inom denna studie är kontroller baserade på slumpmässiga urval och modellbaserade skattningar.
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen) skattade de felaktiga utbetalningarna inom ersättning för höga sjuklönekostnader för år 2016. Deras skattningar baserades på uppgifter från riktade kontroller *före* beslut och utbetalning samt slumpmässigt valda kontroller *efter* beslut och utbetalning.
- KUT-delegationen skattade att 77 miljoner kronor hade betalats ut för mycket inom ersättning för höga sjuklönekostnader. Det motsvarade 8,6 procent av försäkringsutgifterna år 2016, som totalt uppgick till 900 miljoner kronor.

Inledning

Uppdraget från regeringen

Regeringen har gett Försäkringskassan i uppdrag att studera omfattningen av felaktiga utbetalningar inom ett antal förmåner.¹ För vissa av förmånerna ska omfattningen studeras empiriskt. Empiriska studier avser studier som baseras på datainsamling, exempelvis genom datamatchning eller kontroll av ett slumpmässigt urval av ärenden. För övriga ersättningar har myndigheten kunnat välja om omfattningen av felaktiga utbetalningar ska studeras empiriskt eller uppskattas på något annat sätt.

Enligt uppdraget ska ersättning för höga sjuklönekostnader studeras empiriskt, med lämpliga kvantitativa metoder som är väl anpassade till bland annat ersättningens utformning.

I uppdraget ingår att uppskatta såväl de fel som kan studeras empiriskt som de fel där detta inte låter sig göras. För de fel som inte låter sig studeras empiriskt ska Försäkringskassan redovisa de antaganden och fakta som ligger till grund för kvantifieringen, samt de osäkerheter som finns.

Studierna ska enligt uppdraget genomföras på ett sådant sätt att resultaten går att jämföra mellan ersättningar och över tid. Vidare ska de redovisas med åtminstone samma detaljeringsgrad, i fråga om indelning av orsaker till felen, som användes i omfattningsstudierna² inom ramen för Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen). Det betyder att Försäkringskassan ska redovisa om felet uppstått vid ansökan eller under tiden med ersättning, vem som orsakat den felaktiga utbetalningen (Försäkringskassan, den enskilde eller annan aktör) och om felet varit avsiktligt eller oavsiktligt.

Metod för att identifiera risker

För att empiriskt studera omfattningen av felaktiga utbetalningar måste först de fel som orsakar felaktiga utbetalningar identifieras. Detta är inte samma sak som att inventera samtliga risker som potentiellt skulle kunna leda till en felaktig utbetalning.

För att identifiera dessa risker har Försäkringskassan utgått från upptäckta felaktiga utbetalningar. Utgångspunkten är därmed de risker där man under en definierad period (till exempel år 2021)³ har konstaterat att en potentiell

¹ Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar. Fi2021/03247, Fi2022/00107. Finansdepartementet 2022-01-13

² Rapport 4, Läckaget i välfärdssystemen, del 1, avsnitt 4.4.

³ I rapporten används begreppen risk och fel synonymt, utifrån betydelsen att de risker som redovisas har realiserats.

risk faktiskt har realiserats och orsakat en felaktig utbetalning. Även om metoden inte är heltäckande – en risk kan ha orsakat en felaktig utbetalning utan att ha upptäckts – bedömer Försäkringskassan att de flesta risker fångas. Samtidigt är det viktigt att lyfta att det finns systemöverskridande risker som uppstår utanför Försäkringskassan som är mycket svåra att upptäcka. Exempel på systemöverskridande risker är att arbetstillstånd beviljas på felaktig grund (skenanställning), vilket även kan leda till att familjemedlemmar beviljas uppehållstillstånd på felaktiga grunder. Dessa personer kan därefter ansöka om och beviljas ersättning från Försäkringskassan. Ett annat exempel är falska identiteter som används för att erhålla ersättning på felaktiga grunder.

Metoder för att skatta omfattningen av felaktiga utbetalningar

Skattningarna av felaktiga utbetalningar inom ersättning för höga sjuklönekostnader är baserade på empiriska metoder. Det innebär att skattningarna utgår från och direkt bygger på data och empiri där alla antaganden och beräkningar är tydligt definierade, spårbara och replikerbara. Det innebär dock inte att alla skattningar är lika säkra. Inom ersättning för höga sjuklönekostnader används modellbaserade skattningar och skattningar som bygger på kontroller baserade på slumpmässiga urval.

Definition av felaktiga utbetalningar

Inom ramen för arbetet med omfattningsstudier definierar Försäkringskassan en utbetalning som felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, eller om utbetalningen i sin helhet är fel i förhållande till regelverket. Definitionen överensstämmer med formuleringen i 2 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (förordningen om korrekta utbetalningar): *I denna förordning avses med felaktiga utbetalningar sådana utbetalningar från välfärdssystemen som sker trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda.*

Felaktiga utbetalningar kan orsakas av såväl avsiktliga som oavsiktliga fel och bero på den enskilde, en annan aktör⁴ eller Försäkringskassan⁵. Fel orsakade av den enskilde eller annan aktör uppstår vid ansökan genom att oriktiga uppgifter lämnas eller under tid med ersättning genom att ändrade förhållanden inte anmäls. Fel orsakade av Försäkringskassan uppstår under hela handlägningsprocessen.

Vissa förmåner har villkor som inte är entydiga, och som därför ger ett större bedömningsutrymme. I dessa fall är det svårare att avgöra i efterhand

⁴ Annan aktör är till exempel företag, assistansanordnare och andra myndigheter. Omfattningen av fel orsakade av annan aktör har skattats inom de förmåner där dessa fel har bedömts vara relevanta.

⁵ Avsiktliga fel orsakade av anställda på Försäkringskassan i syfte att tillskansa sig själv eller någon annan ersättning felaktigt inkluderas inte i skattningarna.

om beslutet om utbetalning är rätt eller fel. Därför skattar Försäkringskassan enbart de utbetalningar som grundar sig på beslut som har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag. När det gäller fel orsakade av Försäkringskassan skattas också utbetalningar som grundar sig på beslut som har blivit oriktiga på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning.

Osäkerhetsintervall och konfidensintervall

Konfidensintervall används för att, med en viss och på förhand specificerad säkerhet, innesluta parametrar (eller andra estimander). Tanken med ett 95-procentigt intervall snarare än ett 100-procentigt intervall är att ge god täckning vid upprepade stickprov, samtidigt som intervallet hålls rimligt kort. Vid upprepade stickprov lyckas ett 95-procentigt intervall idealt innesluta den sanna estimanden vid 95 procent av stickproven.

För ett antal estimander som studerats i omfattningstudierna lämpar sig regelrätta konfidensintervall dåligt. Vid sådana fall används andra metoder, som inte nödvändigtvis grundar sig i statistisk teori. Inom omfattningstudierna används termen *osäkerhetsintervall* för att referera till den samling av statistiskt eller kvalitativt grundade intervall som presenteras.

Avgränsningar

Eftersom handläggningssystemet inom ersättning för höga sjuklönekostnader är i stort sett helt automatiserat skattas inte felaktiga utbetalningar orsakade av Försäkringskassan. Arbetsgivare ansöker inte om förmånen, utan Försäkringskassan utgår från de uppgifter om sjuklönekostnader som arbetsgivare lämnar i arbetsgivardeklarationen till Skatteverket varje månad. Utbetalningen sker sedan en gång per år för föregående års lönekostnader. Därför är det inte aktuellt att särskilja om felen har skett vid ansökan eller under tid med ersättning.

Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet

Syftet med ersättning för höga sjuklönekostnader är att minska arbetsgivarens börda vid sjuklönekostnader, framför allt för små och nyetablerade arbetsgivare. Ersättningen ska kompensera den del av sjuklönekostnaderna som överstiger en viss andel av arbetsgivarens totala lönekostnad. Lagstiftningens utformning möjliggör en hög automatiseringsgrad, där arbetsgivaren inte behöver ansöka och där komplettering, beräkning och beslut kan hanteras maskinellt i större utsträckning än andra förmåner. Ersättningen beräknas utifrån uppgifter som arbetsgivarna anger i sin arbetsgivardeklaration till Skatteverket.

Stora förändringar i regelverket för ersättning för höga sjuklönekostnader under pandemin

År 2021 var utgifterna för ersättning för höga sjuklönekostnader 12,7 miljarder kronor. Det kan jämföras med år 2019, före covid-19 pandemin, då motsvarande summa var drygt 1,1 miljarder kronor.

Innan covid-19 pandemin var utbetalningen av ersättning för höga sjuklönekostnader begränsad med ett maxbelopp på 250 000 kronor per arbetsgivare och år. Regelverket ändrades från och med den 1 april 2020 genom att den övre beloppsgränsen togs bort och arbetsgivarna fick ersättning för samtliga sjuklönekostnader. Samtidigt ändrades frekvensen för utbetalning från en gång per år till en gång per månad. Från och med augusti 2020 återinfördes dock kravet på att sjuklönekostnaden skulle överstiga en viss andel av arbetsgivarens totala lönekostnad för att ersättning skulle kunna utgå. Utbetalningarna fortsatte att ske månadsvis.

Under år 2021 har arbetsgivare fått ersättning enligt de regler som gällde från och med augusti 2020. Under perioden oktober-november 2021 återinfördes tillfälligt en övre gräns för ersättning på 250 000 kronor. Reglerna för dessa månader liknade således mer de som varit normen historiskt, än den särreglering som gällt under stora delar av pandemin.

Den 3 februari 2022 beslutade riksdagen att återinföra det tillfälliga regelverket för ersättning för höga sjuklönekostnader. Bestämmelserna gällde retroaktivt från och med december 2021 och fortsatte gälla fram till mars 2022.

Handläggningen har hög automatiseringsgrad

Ersättning för höga sjuklönekostnader skiljer sig från övriga förmåner som Försäkringskassan administrerar i det att arbetsgivarna inte behöver ansöka om förmånen. Istället lämnar Skatteverket över uppgifter som arbetsgivare anger i sin arbetsgivardeklaration varje månad. Försäkringskassan fattar beslut utifrån dessa uppgifter och krediterar sedan arbetsgivarens skattekonto. Därför är riskerna för felaktiga utbetalningar framförallt kopplade till korrektheten i de sjuklönekostnader som arbetsgivare anger i arbetsgivardeklarationen till Skatteverket.

Summering av skattningarna

I detta avsnitt redovisas resultat för skattningarna av felaktiga utbetalningar orsakade av arbetsgivare inom ersättning för höga sjuklönekostnader. Skattningarna avser år 2021 och sätts i relation till de totala försäkringsutgifterna.

Tabell 1 Uppskattade felaktiga utbetalningar (FUT) orsakade av annan aktör (arbetsgivare), miljoner kronor, samt andel avsiktliga fel

Vem som orsakat FUT (miljoner kronor)	Utgifter 2021	Punkt-skattning (andel av utgifter, %)	Nedre intervall (andel av utgifter, %)	Övre intervall (andel av utgifter, %)	Andel avsiktliga fel (%)
Arbetsgivare upp till 60 mkr i årlig lönekostnad	4 684	150 (3,2)	82 (1,7)	218 (4,7)	6,9
Samtliga arbetsgivare	12 660	406 (3,2)	197 (1,6)	614 (4,9)	6,9

Försäkringskassans skattning i relation till KUT-delegationens – tillfälliga regler påverkar

KUT-delegationens punktskattning av för mycket utbetald ersättning var 77 miljoner (8,6 procent av utgifterna), med ett 95-procentigt konfidensintervall mellan 42 miljoner (4,6 procent) och 122 miljoner (13,6 procent).⁶ Studien presenterades år 2017 och avsåg ärenden från år 2016. Det året uppgick då de totala utgifterna inom ersättning för höga sjuklönekostnader till 900 miljoner kronor.⁷ Resultaten baseras på uppgifter från riktade kontroller före beslut och utbetalning samt på slumpmässigt valda kontroller efter beslut och utbetalning.

Punktskattningen inom Försäkringskassans studie är 3,2 procent av försäkringsutgifterna, vilket ligger utanför KUT-delegationens intervall.

Det är värt att notera att regelverket för ersättning för höga sjuklönekostnader för 2021 skiljer sig avsevärt från det som gällde 2016.

⁶ SOU 2019:59. Rapport 6: Läckaget i välfärdssystemen, del 2. Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, sid. 51.

⁷ Försäkringskassan (2017). *Kvalitetsuppföljning av förmånen ersättning för höga sjuklönekostnader*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 040492–2017.

Skattningar av felaktiga utbetalningar orsakade av annan aktör

Metod

Skattningen av felaktiga utbetalningar inom ersättning för höga sjuklönekostnader baserades på ett stratifierat slumpmässigt urval av utbetalningar/månader under år 2021. Kontrollerna gjordes efter att ersättningen betalats ut.

För att utreda om en arbetsgivare fått felaktiga utbetalningar samlades uppgifter in för samtliga anställda som fått sjuklön under den utvalda månaden. För att kontrollera att sjuklönekostnaden som arbetsgivaren skickat in till Skatteverket var korrekt var det nödvändigt att summera alla de individuella sjuklönekostnaderna. Detta innebar att för varje slumpmässigt vald utbetalning behövde vi också välja ut samtliga anställda som fick sjuklön den månaden hos den valda arbetsgivaren. Det medförde att det inte har gått att kontrollera större arbetsgivare samma sätt, eftersom ett sådant förfarande skulle krävt alltför stora resurser.

Därför gjordes ett slumpmässigt urval av utbetalningar till arbetsgivare med *upp till* 60 miljoner kronor i årlig lönekostnad. Gränsen för större arbetsgivare sattes vid 100 anställda, vilket uppskattades till att motsvara en årlig lönekostnad om 60 miljoner kronor. Denna skattning användes sedan för att räkna upp andelen fel till arbetsgivare som har en årlig lönekostnad *över* 60 miljoner kronor.

Slumpmässigt urval om 500 månader för företag med årlig lönekostnad upp till 60 miljoner kronor

Urvalet för arbetsgivare med en årlig lönekostnad upp till 60 miljoner kronor skapades genom ett stratifierat slumpmässigt urval om totalt 500 månader.

För de månader som valdes ut skickades ett brev till arbetsgivarna där Försäkringskassan begärde in specifikation av sjuklönekostnader, lönespecifikationer samt kontoutdrag som visade att lön och sjuklön hade betalats ut till respektive anställd för den utvalda månaden. Arbetsgivarna fick en vecka på sig att svara från det att de hade tagit emot brevet. Om det inte kom in något svar med de begärda uppgifterna under den tiden kontaktades arbetsgivaren på telefon. Om Försäkringskassan fortfarande inte fick svar efter detta skickades en påminnelse via brev, där arbetsgivaren återigen hade en vecka på sig att svara efter att de tagit emot brevet. Om inget svar inkom efter påminnelsen räknades svaret som bortfall.

Av de 500 utbetalningar som valdes ut inkom uppgifter från 433 arbetsgivare, vilket ger en svarsfrekvens på 87 procent.

För att undersöka om det fanns systematiska skillnader mellan arbetsgivare som inkom med uppgifter respektive inte inkom med uppgifter jämfördes sjuklönkostnad, bruttolön och årlig lönekostnad för arbetsgivare som svarat respektive inte svarat. Det fanns inga statistiskt signifikanta skillnader i medelvärdet mellan grupperna för dessa variabler.

Metod för att skatta felaktigt utbetalt belopp

Arbetsgivare med årlig lönekostnad upp till 60 miljoner kronor

För att skatta storleken på den totala summan av felaktiga utbetalningar beräknades först ett medelvärde av de felaktiga utbetalningarna för de ärenden som ingår i urvalet. Därefter multiplicerades medelvärdet med antalet felaktiga utbetalningar som urvalet representerar i populationen⁸. Detta ger en uppskattning av totalsumman felaktiga utbetalningar för arbetsgivare med en årlig lönekostnad *upp till* 60 miljoner kronor. Ett tillhörande 99-procentigt konfidensintervall beräknades. För att ta hänsyn till skattningens osäkerhet valdes ett 99-procentigt konfidensintervall istället för ett 95-procentigt.

Samtliga arbetsgivare

Skattningen användes sedan för att räkna upp andelen fel för arbetsgivare med en årlig lönekostnad *över* 60 miljoner kronor. Detta bygger på antagandet att de större arbetsgivarna relativt gör lika mycket fel som de mindre. Eftersom antagandet inför en ytterligare osäkerhet i skattningarna utökades den övre och undre intervallgränsen med ± 10 procentenheter. Slutligen summerades skattningarna för båda grupperna för att få en skattning för samtliga arbetsgivare. Det ger ett symmetriskt osäkerhetsintervall om ungefär ± 49 procent av punktskattningen för samtliga arbetsgivare.

Metod för att skatta andelen avsiktliga fel

Skattningen av andelen avsiktliga fel baserades på andelen av alla upptäckta felaktiga utbetalningar inom ersättningen som har polisanmälts.⁹

Inom ersättning för höga sjuklönkostnader finns det endast uppgifter om *antal* upptäckta felaktiga utbetalningar att tillgå. Normalt sett är beloppen för de ärenden som polisanmäls betydligt större jämfört med ärenden som inte polisanmäls för samtliga förmåner som Försäkringskassan betalar ut. Det innebär att andelen ärenden med polisanmällda felaktiga utbetalningar

⁸ Med populationen avses här arbetsgivare med en årlig lönekostnad upp till 60 miljoner kronor som fick ersättning för höga sjuklönkostnader under år 2021.

⁹ Dessa uppgifter kommer från Försäkringskassans återkravsstatistik.

av antalet upptäckta felaktiga utbetalningar är en underskattning av avsiktliga fel sett till beloppet som går ut fel.

För att kompensera för detta jämfördes andelen polisanmälningar inom samtliga förmåner sett till antal respektive belopp. Som uppräkningsfaktor användes kvoten mellan *andelen polisanmälningar (belopp)* dividerat med *andelen polisanmälningar (antal)* = 8,79. Sett till antalet utgjorde polisanmälningar 0,79 procent av samtliga upptäckta felaktiga utbetalningar. Den skattade andelen avsiktliga fel av det felaktigt utbetalda beloppet blev 6,92 procent (0,79 multiplicerat med 8,79).

Resultat

Nedan presenteras skattningen av felaktiga utbetalningar inom ersättning för höga sjuklönekostnader. Även andelen av det felaktigt utbetalda beloppet som skett vid ansökan¹⁰ samt andelen avsiktliga fel redovisas.

Tabell 2 Skattning av risker orsakade av annan aktör (arbetsgivare). Andel av beloppet för de felaktiga utbetalningarna som skett vid ansökan, skattat felaktigt utbetalt belopp i miljoner kronor samt andel avsiktliga fel

	Vid ansökan (%)	Punkt-skattning	Nedre intervall	Övre intervall	Avsiktliga fel (%)
Totalt	100	406	197	614	6,9

Skattningen är att 406 miljoner kronor betalades ut felaktigt inom ersättning för höga sjuklönekostnader år 2021 (se Tabell 3). Osäkerhetsintervallet rör sig från 197 till 614 miljoner kronor. De avsiktliga felen av arbetsgivare beräknas uppgå till 6,9 procent av beloppet för felaktiga utbetalningar orsakade av arbetsgivare.

Skattningens tillförlitlighet

För urvalet av utbetalningar till arbetsgivare, med en årlig lönekostnad upp till 60 miljoner kronor, har en kontroll av samtliga anställda med sjuklön gjorts. En liknande kontroll har dock inte varit möjlig att genomföra för större arbetsgivare eftersom en kontroll av samtliga anställda med sjuklön blir alltför resurskrävande i takt med att antalet anställda stiger. Vi har därför valt att basera totalskattningen på analysen av arbetsgivare med en årlig lönekostnad upp till 60 miljoner kronor. Resultaten från de mindre arbetsgivarna används alltså för att uppskatta andelen fel för arbetsgivare med en årlig lönekostnad över 60 miljoner kronor, vilket medför en osäkerhet i skattningarna.

För skattningen av andelen avsiktliga fel finns flera osäkerheter. Dels är ersättning för höga sjuklönekostnader en förmån där det är svårt att påvisa

¹⁰ Det är viktigt att notera att arbetsgivare inte lämnar in en ansökan om förmånen. Det betalas ut automatiskt utifrån uppgifter som arbetsgivarna anger i arbetsgivardeklarationen till Skatteverket.

avsiktlighet när ett fel upptäckts, dels bygger skattningen på polisanmälningar som har gjorts, vilket troligen underskattar andelen avsiktliga fel. Slutligen finns en osäkerhet i uppräknningen av andelen avsiktliga fel utifrån antalet polisanmälningar till beloppet för polisanmälningar.