

Lunds universitet NEK 791
Nationalekonomiska institutionen Vt 2005
Handledare: Agneta Kruse

När viljan att ha är större än rätten att få

En studie av fusket inom socialförsäkringen

Malin Olsson 790305-3986

Tack!

Jag vill tacka min handledare Agneta Kruse för hennes stöd och uppmuntran och Helene Andersson för att hon kritiskt granskade uppsatsen. Jag vill även tacka Frédéric Klinghoffer på Försäkringskassan för att han tillhandahöll information.

1. INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och Frågeställning	6
1.3 Metod	7
1.4 Disposition	7
1.5 Definitioner	8
2. TEORI	10
2.1 Beckers modell	11
2.2 Påföljder	12
2.3 Lindbecks modell	14
2.4 Stigma	16
2.5 Sociala normer	17
2.6 Moral Hazard	18
2.7 Tillfället gör tjuven	19
3. FUSK OCH ÖVERUTNYTTJANDE INOM SOCIALFÖRSÄKRINGEN	21
3.1 Socialförsäkringen	21
3.2 Brotten i siffror	22
3.3 Hur fuskas det?	23
4. SVENSKARNAS INSTÄLLNING	27
4.1 Attityder till sjukskrivning	27
4.2 Attityder till bidragsfusk	30
5. PLANERADE OCH GENOMFÖRDA KONTROLLER SAMT RESULTATET AV DESSA	33

5.1 Försäkringskassans arbete mot fusk 2004, kontroller och resultat	33
5.2 Försäkringskassans planerade kontroller för 2005	35
6. POLITIK	36
6.1 De politiska partiernas inställning	36
7 AVSLUTANDE DISKUSSION	40
7.1 Medvetet eller omedvetet?	40
7.2 Vad är problemet?	41
7.3 Teori möter empiri	42
7.4 Framtida forskning	44
7.5 Slutord	45
REFERENSER	46

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Vårt välfärdssystem vilar på en solid politisk grund som lades under nittonhundratalet. Sveriges politiska historia är emellertid lång och det var inte förrän på 30-talet som ordet *folkhem* myntades. När andra världskriget kom lades alla planer på sociala förändringar på is. Ekonomiska reformer genomfördes sedan efter krigets slut, som exempelvis höjda folkpensioner, allmänna barnbidrag, fria skolmåltider, allmän sjukförsäkring, social bostadspolitik med bostadsbidrag och bostadsbyggande, ny arbetarskyddslag, tre veckors semester och nioårig enhetsskola (1946-1951). Det är därmed inte mer än drygt femtio år sedan flera av de sociala förmåner infördes som vi idag tar för givet.

Under senare år har en debatt om de ökande kostnaderna för vårt allmänna socialförsäkringssystem blossat upp. Ur denna debatt har sedan en diskussion om fusk och överutnyttjande mynnat. För att vi i fortsättningen skall kunna ha ett allmänt försäkringssystem med legitimitet, krävs det att tron på systemet är så pass stark att det inte finns en känsla av att det går att fuska sig till förmåner. Det handlar inte i första hand om att minska statens utgifter genom att reducera fel och fusk. Huvudmålet är snarare att minska felen och fusket för att upprätthålla rättsordningen och framförallt legitimiteten i systemet. Om inte denna legitimitet finns får vi ett bräckligt system som när som helst kan haverera.

Boyer (2004) skriver i en artikel att många kontrakt är byggda utifrån att människor talar sanning, men att i verkligheten stöter man ibland på människor som inte talar sanning (Boyer 2004:559). Om nettoinbetalarna till vårt försäkringssystem tror att de pengar som avsätts inte går till det som avses, kommer trovärdigheten för systemet att urholkas.

De flesta människor använder sig av socialförsäkringssystemet under perioder av sitt liv eller under en längre tid för att kunna klara sig ekonomiskt. Denna uppsats skall emellertid handla om dem som varken har rätt till ekonomiskt stöd från det allmänna eller är viljelösa offer försatta i ett hopplöst bidragsberoende. Det skall handla om de som ljuger och manipulerar för att de vill ha något som de inte har rätt att få.

Det finns ett behov av att sammanfatta, sammanbinda och jämföra de undersökningar som berört bidragsfusk. Det behövs en sammanfattande nationalekonomisk analys, som med bakgrund av skilda material kan försöka utröna vidden av problemet.

Det är viktigt att understryka att socialförsäkringssystemet skiljer sig från andra förmånssystem, eftersom det inte är ett bidragssystem. Jag vill därför inledningsvis göra läsaren uppmärksam på att även om samlingsnamnet bidrag ibland används i uppsatsen, bör man vara införstådd med att socialförsäkringssystemet är precis som det låter en försäkring. Det handlar inte om något bidrag utan bör likställas med privata försäkringar med enda skillnaden att de är obligatoriska. Det är därför viktigt att ha i åtanke att ingen av dessa ”tillskott” är den andra lik och att erhålla ett bidrag eller en försäkringsutbetalning kan innebära diverse skyldigheter. I min uppsats tittar jag på fusk i allmänhet och specifikt på fusk inom socialförsäkringssystemet. Det är därför inte av större vikt för mig att i detta sammanhang dra en klar gräns mellan bidrag och försäkring, eftersom huvuduppgiften inte är att analysera olika bidrags- eller försäkringsformer, utan att se på det allmänna fusket. Därför lämnar jag denna diskussion därhän. Däremot vill jag understryka att denna uppsats endast behandlar fusk mot det offentliga och att inga paralleller med de privata försäkringssystemen kommer att göras.

1.2 Syfte och Frågeställning

Syftet med denna uppsats är att analysera själva fenomenet bidragsfusk med hjälp av ekonomisk teori och göra en teoretisk analys av varför fusk förekommer. Därefter utreds huruvida teorin och empirin visar på att det finns en ekonomisk förtjänst i att motverka fusket.

Frågorna jag ställer är:

Hur utbrett är bidragsfusket? Speglar teorin den verklighet vi kan se? Vad är det som avgör att vissa människor fuskar medan andra inte gör det? Vilka åtgärder har hittills satts in för att motverka fusket?

1.3 Metod

Min metod är att utifrån nationalekonomisk teori granska och analysera bidragsfusk och försäkringsfusk, för att sedan utvärdera det empiriska materialet med hjälp av den teori som valts ut. De teorier jag framförallt kommer att använda är framtagna av Assar Lindbeck och Gary Becker.

För att få aktuella svar från de olika politiska partierna i riksdagen, valde jag att skicka ut en förfrågan via e-post. Jag frågade hur allvarligt de tyckte att fusket var och vilka åtgärdsförslag de hade. Svaren varierade i både kvantitet och kvalitet, men alla partier förutom centerpartiet svarade.

Att förhålla sig helt objektiv genom hela uppsatsen, utan att låta personliga åsikter och åskådningar spela in anser jag vara omöjligt (Lundquist 1993:38). Jag försöker istället att redogöra öppet för hur tankegångarna har utvecklats, och därmed ge läsaren en bred bild. De flesta av mina åsikter försöker jag emellertid samla i det sista avsnittet som öppnar för diskussion.

De teorier jag använder mig av är huvudsakligen positivistiska och följaktligen också mitt förhållningssätt. Min förhoppning är dock att avsluta uppsatsen genom att knyta an teori till empiri och därmed närma mig frågan normativt.

1.4 Disposition

Jag avslutar detta kapitel med att definiera tre för mig viktiga begrepp: fusk, fel och överutnyttjande. I efterkommande **kapitel två** presenterar jag relevanta teorier och gör en djupdykning i Lindbecks och Beckers valmöjlighetsmodeller. Detta följs av en förklaring av en del av de faktorer som ingår i modellerna. Kapitlet avslutas med en kort beskrivning av två sorters prevention, *social* respektive *situationell* prevention. **Kapitel tre** inleds med en beskrivning av socialförsäkringssystemet, vidare beskrivs hur fusket går till, vilka förmåner och försäkringar som det fuskas mest med och dessutom görs ett försök till att beskriva hur pass utbredd fusket är. I **kapitel fyra** skildras svenskarnas inställning och attityder till olika

sorters fusk. Försäkringskassans genomförda och planerade kontroller presenteras i **kapitel fem**. De olika politiska partiernas inställningar redovisas i **kapitel sex**. Det hela avslutas med en diskussion i **kapitel sju**.

1.5 Definitioner

Innan vi fortsätter är det av stor vikt att definiera de mest frekventa termerna, nämligen fusk överutnyttjande och fel. Jag använder mig av Lars Korsells, Mikael Nilssons¹ och Assar Lindbecks² idéer när jag utformar mina definitioner.

Fel innebär i denna studie att man i allmänhet avviker från en fastställd standard. Det är oviktigt om avvikelsen är medveten eller omedveten. Det kan handla om att regler och föreskrifter inte har följts, skriv- eller räknefel, felaktigt eller bristfälligt underlag eller att en felaktig rättstillämpning använts. Fel som kan härledas till lagstiftaren, myndighetsutövaren eller den enskilde tjänstemannen kan indelas i överutnyttjande och systemfel. Med överutnyttjande menas att bidrag erhålls eller att en förmån utnyttjas på ett sätt som inte var avsett. Detta kan till exempel ske genom att man tänjer på regler eller att ett utnyttjande av systemet sker under en längre tid än avsett och inte sällan i kombination med andra inkomst- och bidragssystem. Fel som görs kan ofta vara en förutsättning för fusk, till exempel kan bristfälliga handläggningsrutiner skapa tillfällen för fusk.

Fusk är fel som uppkommit till följd av medvetna aktiva gärningar. Fuskets görs oftast för att uppnå en personlig vinning. Att fuska är att utelämna uppgifter eller att medvetet lämna felaktiga uppgifter, som leder till att man får bidrag utbetalade som man ej är berättigad till. Att ändra sitt beteende eller på annat sätt inom lagens ramar vidta åtgärder så att man får bidrag utan att man ur moralisk synvinkel hade rätt till detta, kan endast ses som en form av moral hazard. Korsell och Nilsson delar in fusk i två delar *svart* och *vitt* fusk. Vitt fusk är medvetna fel som går att upptäcka genom registerkontroller och samkörningar av register. Svart fusk däremot är fall där vilseledandet är svårt att upptäcka utan alldeles särskilda

¹ Lars Korsell och Mikael Nilsson har tillsammans skrivit boken Att förebygga fel och fusk. Metoder för reglering och kontroll.

² Ur hans artikel Välfärdsstat och sociala normer.

kontroller eller där fuskets kanske är omöjligt att upptäcka. Ett exempel på svart fusk är svartjobb.

Det finns en del fall som går under benämningen fusk, men som jag inte kommer att ta upp här. Här ingår när tjänstemän medvetet kringgår regler för egen vinning, vilket brukar betecknas som en *oegentlighet*, eller när brott är begångna av företag eller inom ramen för ett företags verksamhet, vilket går under beteckningen *ekonomisk brottslighet*.

Avslutningsvis vill jag påpeka att fusk och bedrägeri likställs i flera av de undersökningar som används och att det därför även kommer att vara så i denna uppsats. Ofta anses dock fusk som moraliskt fel medan bedrägeri är olagligt. Försäkringskassan har på grund av detta fått en hel del kritik för att de ofta använder sig av ordet fusk, vilket skulle kunna ses som ett bagatelliserande av handlingen. I denna uppsats läggs därmed samma värde i de båda orden för att undvika missförstånd.

2. Teori

För att närma sig frågan om hur fusk uppstår kan man använda sig av ett flertal olika teorier, beroende av vilka svar man är ute efter. Jag har dock valt att i huvudsak hålla mig till två olika teoretiska modeller som båda har sin särart men som samtidigt har det gemensamma att de bottenar i nationalekonomisk teori och sedan i olika grad ger sig ut i tvärvetenskapen för att finna det slutgiltiga svaret. Det är nämligen svårt att inte väga in en del icke-ekonomiska faktorer i de modeller som skall förklara vem som väljer att fuska och vem som avstår. Emellertid betyder inte detta att man i slutfasen inte kan räkna in alla faktorer i en positivistisk analys och i slutändan få en renodlad nationalekonomisk modell.

I många nationalekonomiska teorier utgår man ifrån att människan är en rationell nyttomaximerande individ. Detta skulle innebära att alla individer eftersträvar största möjliga nytta för sin egen del och gör val utifrån rationella beräkningar som grundar sig på fullständig information. Gällande socialförsäkringssystemet skulle detta medföra att vissa valde att inte fuska medan andra valde att fuska, beroende på vilket som gav mest nytta för den enskilde individen.

Man kan även ifrågasätta varför en nettoinbetalare skulle vilja bidra till ett system som denna med stor sannolikhet aldrig skulle komma att utnyttja. Vi människor är emellertid generellt riskaversa och väljer ofta hellre att vara med än att stå utanför. Vi köper inte en försäkring bara för att vi en dag när olyckan är framme skall kunna klara oss, utan också för att det under hela vår livstid när vi är friska och arbetsverksamma skall finnas en trygghet. Vi väljer att köpa oss fria från risk. Vi väljer samarbete framför allt (Nicholson 2002:66).

Anledningen till att vi samarbetar behöver inte motsätta grundtanken, vi gör det nämligen för att öka den egna nyttan. Möjligheten till en högre egennyttan driver oss alltså till att samarbeta. Om ett bidragssystem utnyttjas riskerar det att haverera, därför krävs det att antalet som drar orättmätig fördel av systemet minimeras. I teorin kan man analysera hur många som kommer att felaktigt utnyttja systemet och vilka variabler som påverkar antalet. Analysen kan både göras utifrån ett individperspektiv och ett grupperspektiv, samt utifrån mottagare och givare. I slutet av detta kapitel tittar vi närmre på tre faktorer som skulle kunna påverka individens val: stigma, sociala normer och moral hazard.

2.1 Beckers modell

En av pionjörerna i arbetet med att försöka förklara valet mellan ett laglydigt liv och ett kriminellt är nobelpristagaren Gary Becker. År 1968 skrev han en djup och omfattande analys i ämnet *brott och straff*. Hans modell avseende kriminellt deltagande kan enkelt förklaras med följande funktion:

$$C(W_C, W_1, p, S)$$

I funktionen är W_C inkomsten från brott, W_1 inkomsten från legal verksamhet, p är risken för att åka fast och S är påföljden om man blir upptäckt. En viktig slutsats i Beckers arbete är vikten av arbete. Om vi tittar på variabeln W_1 så klarnar Beckers idéer något:

$$W_1 = (1-u)E + ub$$

Vilket gör att den tidigare funktionen blir:

$$C(W_C, (1-u)E + ub, p, S)$$

Där E är arbetsinkomst, b är någon form av arbetslöshetsersättning och u visar andelen arbetslöshetstid. Efter att ha testat denna enkla modell kommer Becker fram till att en ökning (minskning) av b leder till en minskning (ökning) av brott. Vilket skulle innebära att storleken på arbetslöshetsersättningen påverkar brottsfrekvensen (Machin, Marie 2004:2).

Machin och Marie (2004) utgår från bland annat Beckers modell när de gör en undersökning om sambandet mellan brott och nedskärningar i välfärdsförmåner, genom att analysera vad som hände när Storbritannien införde Jobseekers allowance (JSA) i oktober 1996 (Machin, Marie 2004:22). JSA innebar kortfattat ett enklare och mindre komplext system än det förra, men också ett hårdare och mindre förmånligt system. De väljer att studera brottsfrekvensen i områden som påverkas olika mycket av införandet av JSA. Det som skiljer deras undersökning från många andra är just det att de gör undersökningen samtidigt som JSA introduceras och får därför ett ovärderligt före/efter- perspektiv. De kommer fram till att i de områden där påverkan av JSA är stor, ökar brottsfrekvensen. Detta innebär alltså att i

områden där färre hade jobb och fler fick någon form av bidrag, ökade brotten mer när bidragen sänktes. Machin och Marie kommer i huvudsak fram till två slutsatser. För det första finner de att ekonomiska incitament påverkar brottsfrekvensen, vilket bekräftar det vi tidigare visat med Beckers modell, att arbetslöshetsersättningens storlek påverkar brottsfrekvensen. För det andra visar Machin och Marie att vissa statliga policyförändringar kan få oanade konsekvenser (Machin, Marie 2004:22).

2.2 Påföljder

Becker har i sin studie förutom att titta på individens valmodell, ställt de normativa frågorna om hur stor mängd straff respektive resurser som skall användas för att upprätthålla ett lands lagar. Han menar att man bör fråga sig hur många överträdelser som skall tillåtas och hur många överträdare som skall gå ostraffade. Den optimala mängden straff har visat sig bero på, bland mycket annat, kostnaden för att ta fast överträdaren och döma denne, straffets natur till exempel fängelse eller böter, och överträdarnas vilja till förändring (Becker 1968:170)³.

I sin modell försöker Becker visa på hur man bör göra för att komma fram till hur man skall bekämpa ett brott optimalt. Han utgår från 1965 års kostnader för polis, domstolar, fängelser och dylikt i USA. Becker menar att uppställningen i tabellen nedan är typisk och lämnar tyvärr mycket av kostnaderna utanför. Hans åsikt är att de offentliga och privata utgifterna för brottsbekämpning är underskattade. De offentliga kostnaderna för specifik brottsbekämpning som görs av enskilda myndigheter faller ofta bort (Becker 1968:171). Ett exempel ur svensk synvinkel skulle kunna vara när Försäkringskassan satsar pengar på att motverka fusk och bedrägerier. De privata kostnader som inte kommer med är enligt Becker allt från kostnader för att flytta ut från staden till landet för att undgå hög brottslighet, till taxiresor som utnyttjas just för att undvika överfall och liknande (Becker 1968:171).

³ Becker har använt sig av en metod där han minimerar den sociala förlusten som uppstår vid brott och får på så sätt fram optimala resursutgifter och straff. Han söker efter var $MC=MU$.

TABLE 1
ECONOMIC COSTS OF CRIMES

Type	Costs (Millions of Dollars)
Crimes against persons	815
Crimes against property	3,932
Illegal goods and services	8,075
Some other crimes	2,036
Total	14,858
Public expenditures on police, prosecution, and courts	3,178
Corrections	1,034
Some private costs of combatting crime	1,910
Over-all total	20,980

Source: President's Commission, (1967d, p. 44).

Tabell 1 Becker 1968:171

I tabellens övre del presenteras utgifter för brott mot personer, brott mot egendom och inkomster från konsumtion av illegala varor så som narkotika, prostitution och olagligt spel. I tabellens nedre del presenteras kostnaderna för brottsbekämpning. Becker menar att för att kunna konstatera hur man optimalt skall bekämpa brotten så måste man utveckla en modell där beteendemönstren bakom kostnaderna inkorporeras. Han delar upp dessa i fem olika poster och sätter dem i förhållande till varandra enligt nedan:

- 1 Antalet överträdelser och kostnaden för dem.
- 2 Antalet överträdelser och de utdelade straffen.
- 3 Antalet överträdelser, arresteringar och domar och de offentliga utgifterna för polis och domstolar.
- 4 Antalet domar och kostnaden för fängelser och andra straff.
- 5 Antalet överträdelser och de privata kostnaderna för skydd och allmän oro.

Efter att ingående ha presenterat de olika posterna⁴, använder han olika varianter av en egenutvecklad modell för att undersöka skador, kostnader, utbudet av överträdelser och straff. Som grund använder Becker en vanlig nationalekonomisk utgångspunkt att en person begår ett brott om den förväntade nyttan överstiger den nytta personen kunde ha fått om tiden använts till lagliga aktiviteter. Vissa människor har en annan moral och grundläggande motivation än andra men många begår brott helt enkelt för att deras nytta och kostnader skiljer sig från dem som väljer att hålla sig på rätt sida om lagen (Becker 1968:176). Det skulle innebära att det finns en funktion som kan förklara antalet överträdelser gjorda av en person. Denna funktion beror på risken att bli dömd, straffets natur och andra variabler så som

⁴ Se Becker, Crime and Punishment sid 172 till 179 för en mer ingående förklaring av de olika posterna.

individens inkomst vid legalt så väl som illegalt arbete och hennes vilja att begå brott. Becker ställer upp det som nedan:

$$O_j = O_j(p_j, f_j, u_j)$$

Där O_j är antalet överträdelser individen skulle göra under en period, p_j är individens risk att bli dömd vid varje överträdelse, f_j är straffet individen får för varje överträdelse och u_j är en portmanteau variabel som representerar allt annat som påverkar (Becker 1968:177). För att veta hur man skall reducera antalet överträdelser är det av största vikt att förstå vad för variabler som påverkar att brottet blir begånget.

Becker menar att förövarnas olika kostnader för f_j kan jämföras genom att konvertera straffen till monetärt värde. Böter är direkt mätbara medan fängelsestraff måste ombildas genom att diskontera summan av förlorade inkomster och summera det med värdet av konsumtionsrestriktioner och förlorad frihet. Detta innebär att kostnaden för ett fängelsestraff varierar för olika förövare beroende bland annat på vilken inkomst de har och hur högt de värderar frihet.

För att enkelt sammanfatta vad Becker kommer fram till kan man säga att generellt är det viktigare att öka risken för upptäckt än att förlita sig på straffhotet. Denna idé strider något mot bland annat rational choice-skolan som utgår ifrån att människor är kalkylerande och väger för- och nackdelar innan de väljer om de skall följa lagen. De som företräder denna inriktning lutar sig starkt mot att både sannolikheten för bestraffning och straffets stränghet fungerar preventivt (Korsell/Nilsson 2003:38). Forskningen stödjer emellertid Beckers teori, genom att visa att upptäcktsrisken, framförallt den upplevda är av störst betydelse för att följa lagen (Simpson 2002).

2.3 Lindbecks modell

Bakgrunden till att ett bidragsfusk inleds kan vara att individen inte lyckas dra in tillräckligt med pengar från yrkesarbete och därför behöver extrainkomster. Man skulle kunna dra paralleller till när en individ väljer mellan att arbeta eller att försörja sig med bidrag. Assar

Lindbeck har lagt fram en modell om hur individer tar hänsyn till både ekonomiska incitament och sociala normer i sitt rationella beteende. Individer överväger förväntad belöning eller bestraffning.

Ekonomiska incitament är mer materiella och kan fungera som en handels- eller bytesvara, medan sociala normer fungerar som ett godkännande eller förkastande från andra i samhället och utvecklar känslor som stolthet eller skam. Modellen som Lindbeck skapat är tänkt att förklara arbetsnormer, normer mot att bjuda under löner och spar- och konsumtionsnormer (Lindbeck 1997:370-371). Modellen är emellertid allmän och bör även kunna användas för att undersöka normer om fusk. Nedanstående modell är den ursprungliga:

$$u[(1-t)w_i] \leq u(T) + \mu - v(x)$$

I modellen är u nyttan från inkomst, $v(x)$ är bestraffningen för att ha avvikit från den sociala normen, x är andelen bidragsmottagare, t är skattenivån, w_i är individ i :s lönenivå, T är ett klumpsumme-bidrag tillgängligt för de som inte arbetar och μ är skillnaden i nytta mellan att arbeta och att ha fritid. (Lindbeck 1997:371).

Vi kan använda oss av denna modell på två sätt. För det första kan vi använda ursprungsmodellen och med den konstatera att om HL är betydligt större än VL, skulle detta kunna innebära att individen har stor önskan att inte arbeta utan istället motta bidrag. En sådan önskan skulle kunna driva en person, som inte är berättigad till T att fuska sig till den. Lindbeck antar att om $x \uparrow \rightarrow v \downarrow$ (och det motsatta). Han menar att en social norm är starkare ju fler som anammar den (Lindbeck 1997:371-372).

För det andra skulle vi kunna modifiera modellen något och på så vis göra den applicerbar på fusknormer. Skillnaden mellan att rättfärdigt motta bidrag eller fuska sig till dem är att det ena må i vissas ögon gå emot den sociala normen men det andra är i hel grad kriminellt. Detta innebär att vi skulle behöva utveckla HL med en extra faktor: risken att åka fast (c)⁵.

$$u[(1-t)w_i] \leq u(T) + \mu - v(x) - c$$

⁵ Läger i denna modell ingen vikt på straffets natur, detta finns invägt i Beckers modell.

Sedan bör man även korrigera en del av betydelserna. μ kan i detta fallet till skillnad från det första vara noll. Detta skulle innebära att personen som fuskar till sig någon form av bidrag fortfarande arbetar lika mycket som tidigare, det vill säga inte åtnjuter någon extra fritid. X är i detta fall antalet som fuskar. Det är därför viktigt att vara införstådd med att $v(x)$ i detta fall kan vara betydligt högre eller lägre än i det förra. Högre skulle den vara om v , det vill säga den sociala bestraffningen är högre. När det handlar om en kriminell handling bryter man än mer mot de sociala normerna än om man lagenligt erhåller ett bidrag. Det kan emellertid antas att $v(x)$ i denna modell är lägre än i den ursprungliga, eftersom möjligheten att de som begår brott inte har någon som helst ånger. Det krävs nämligen att man bryr sig om rätt och fel, samt om vad andra tycker, för att man skall påverkas av den sociala normen. Stigma och sociala normer diskuteras mer ingående i 2.4 respektive 2.5.

Yaniv (1998) menar att stigma och bedrägeri har vissa gemensamma särdrag, eftersom de båda innebär en kostnad (eller negativ nytta) för delaktighet. Stigma innebär negativa känslor av skam och respektlöshet på grund av att man är beroende av bidrag, medan fusk även innefattar risken av att åka fast och bli straffad. Medan kostnaden för stigma kan bli så hög att det motverkar ett bidragsuttag, kan kostnaden för fusk vara så låg att den inbjuder till fusk (Yaniv, 1998:1).

Yaniv (1998) lägger fram en modell för att visa hur stigma påverkar bidragsuttag. Modellen modifieras sedan för att passa för bidragsfusk. Lindbecks och Yanivs modeller bygger i stora drag på samma antaganden, men Yaniv väljer att väga in några fler variabler. Han anser att man måste ta hänsyn till vad det krävs att bidragstagaren skall göra för att denne skall kunna kvittera ut sina bidrag. Det kan vara jobsökning, praktik eller någon form av utbildning. Straffet för att fuska är i modellen endast ekonomiskt vilket gör att den som blir upptäckt inte nödvändigtvis behöver oroa sig för att det skall bli allmänt känt, som det vanligtvis blir om man hamnar i fängelse (Yaniv, 1998:5-6). Yaniv menar att den som är icke-stigmatisk och har låg moral har högst sannolikhet att fuska med bidrag (Yaniv 1998:10).

2.4 Stigma

I både Becker och Lindbecks modeller ingår stigma som en påverkande faktor. Men vad innebär stigma egentligen? Genom att vara en bidragsmottagare kan en person bli mindre värd

i andras ögon. Detta fenomen brukar kallas för stigma. Om man utgår från rational choice -skolan så är stigma en social eller psykologisk kostnad kopplad till användandet av en vara. Om individen trots att det finns stigma, väljer att konsumera varan, indikerar detta att nyttan av varan överstiger kostnaden för den stigma som varan medför. Vi kan alltså betrakta stigma som en av faktorerna som påverkar ett rationellt val.

Huruvida det är positivt att stigma påverkar människors val, finns det delade åsikter om. Stigma skulle kunna fungera som en garant för att endast de människor som verkligen är i behov av bidrag, blir bidragstagare. Men stigma skulle också kunna innebära ett misslyckande för ett välfärdsprogram, eftersom det skulle kunna innebära brist på effektivitet. Detta för att ett bidragssystem trots allt delvis är skapat för att undvika att andra större och mer akuta kostnader uppkommer i framtiden. Inte att förglömma är rättvise- och rättighetsperspektivet, som skulle kunna belysa problemet, att människor på grund av sociala påtryckningar inte utnyttjar sina rättigheter (Blomberg 2004:7).

Från ett annat perspektiv skulle stigma kunna ses som ett pris som man helt enkelt måste betala, ett sorts ”moraliskt pris” för att få tillgång till välfärden. En person som bidragsfuskar ser uppenbarligen inte bidragsmottagande eller fusk som tillräckligt stigmatiskt för att avstå. Det skulle kunna innebära att om man med hjälp av olika sorters påtryckningar ökar stigman skulle bidragsfusket minska. Stigma kan ses som ett fenomen som uppkommer för att andras moral påverkar den egna och att den sociala eller psykologiska kostnaden för konsumtion därför blir för hög. En ökad stigma skulle därmed sannolikt kunna innebära att stigman ökar i hela samhället och att många människor som är berättigade till bidrag inte söker det. Stigma skulle därmed även kunna ses som en negativ snedvridning.

2.5 Sociala normer

Många av de beslut vi människor idag fattar bygger på vilka sociala normer vi har. De sociala normernas betydelse inom ekonomin som vetenskap har ökat under senare tid. En norm kan beskrivas på flertalet sätt, nedanstående enkla och raka definitionen är tagen ur Stora Focus uppslagsbok:

norm (lat ”vinkelmått”, ”rättesnöre”) oskriven regel för beteende mellan två eller flera

personer. Normer reglerar det beteende som anses vara förväntat och accepterat i olika sociala situationer. Samhällets normsystem återfinns t ex. i de formella lagarna samt i traditioner, seder och moraluppfattningar”.

Ett bra exempel som passar extra bra i Sverige är kösystemet. I de flesta länder är det norm att köa när man är flera, men i Sverige har vi utvecklat ett kösystem som får de flesta utländska besökare att häpna. Kösystemet är helt enkelt en oskriven regel som får vardagen att fungera lättare. Anledningen till användningen av det förlängda namnet sociala normer och inte bara normer är att Lindbeck menar att man då tydligare även inkluderar den sociala interaktionen mellan människor (Lindbeck 1997:370). Forskning har visat att den sociala motivationen, det vill säga den enskildes motivation att följa regler för att bli accepterad av andra i den sociala omgivningen, ökar när regler och sanktioner ligger på en medelnivå. Allt för överdriven petighet eller för mycket tvång minskar regel-efterlevnaden. Emellertid är det detsamma i motsatt riktning att för lite tvång och avsaknad av formalitet påverkar den sociala motivationen i negativ riktning (Korsell/Nilsson 2003:41-42).

2.6 Moral Hazard

Det är inte bara stigma och sociala normer som påverkar människors val och beteende. Vi ändrar oss också i takt med att våra förutsättningar förändras. Fenomenet att människor ändrar sitt beteende efter att de tecknat någon form av försäkring, brukar benämnas som moral hazard. Att man kör mindre försiktigt med en helförsäkrad bil eller parkerar sin cykel i ett skumt område för att man vet att den är stödförsäkrad är enkla exempel på moral hazard (Nicholson 2002:230). När det gäller bland annat arbetslöshetsförsäkring och förtidspensionering så uppkommer det en sorts paradox på grund av moral hazard. Det finns goda skäl att erbjuda medborgarna generösa försäkringar inom dessa områden, men ju högre ersättningarna är desto längre tid tar det till exempel innan den arbetslöse accepterar ett nytt jobb. Systematiska empiriska studier har enligt Assar Lindbeck visat att ”regelsystem som tillåter arbetslöshetsunderstöd under mycket långa perioder, kanske flera år förlänger arbetslöshetsperioderna”. Han har även kommit fram till att ju generösare villkoren är för förtidspensioneringar, desto fler går i pension i förtid (Lindbeck 2003:2). Lindbeck menar att det finns ett stort behov av att göra fler empiriska studier inom området, särskilt eftersom det

från en del debattörers sida förnekas att ekonomiska incitament påverkar människors val beträffande arbetslöshet och förtidspensionering.

Hur skiljer man då på fusk och moral hazard? Assar Lindbeck har försökt att illustrera detta dilemma med ett exempel: Om jag stannar hemma från jobbet på måndag på grund av trötthet efter en sen söndagsnatt, då är det fråga om moral hazard. Men om jag far på semester till Köpenhamn ett par dar och finansierar resan genom att sjukskriva mig, då är det bidragsfusk. Det är dock svårt att dra en exakt linje mellan de två handlingarna, i slutändan är det i gränsfallen moralen som avgör. Man skulle kunna dra en parallell mellan bidragsfusk och skattefusk och därmed se moral hazard som en motsvarighet till skatteplanering. Men medan man kommit långt när det gäller att bekämpa skattefusk, så är det fortfarande många som inte ens vill erkänna att bidragsfusk förekommer (Lindbeck 2003:2-3).

Martin Boyer ser emellertid moral hazard som något mer komplext. Han menar att man skall dela upp moral hazard i ex ante och ex post. Ex ante innebär att man ändrar sitt beteende innan något inträffar och på så vis påverkar att något inträffar eller hur det inträffar. Ex post moral hazard innebär istället att man efter att något inträffat ger en felaktig (fördelaktig för agenten) bild av det som inträffar. Anledningen till att agenten kan ge en felaktig bild är att han innehar ett informationsövertag mot principalen. Ex poste moral hazard blir därmed lika med bedrägeri. Boyers målsättning med sin artikel (2004) är att synliggöra problemet som finns mellan den välinformerade agenten och principalen. Han använder sig av försäkringsfallet för att han anser det vara ett utmärkt exempel på en situation där ex poste moral hazard spelar en avgörande roll (Boyer 2004:560).

Artikeln tydliggör betydelsen av att kontrakt utformas så att det är optimalt för alla inblandade att tala sanning. Men Boyer menar att många av de mekanismer som idag är inlagda i bland annat försäkringsavtal inte fungerar så som de är avsedda att göra, vilket dagens skatte- och försäkringsbedrägeri vittnar om (Boyer 2004:559).

2.7 Tillfället gör tjuven

I ovanstående avsnitt har det successivt konstaterats vad det finns för olika faktorer som påverkar människors val mellan att fuska och att inte fuska. Men är det så enkelt att det är

individens preferenser som förklarar valet? Givetvis räcker inte en individs motivation till om inte tillfället ges. Det finns således en rad andra faktorer som påverkar om en individ slutligen väljer att fuska. Vi måste finna alla sorters faktorer för att effektivt kunna bekämpa fusk.

Prevention syftar till att förändra, undanröja eller utveckla faktorer som påverkar uppkomsten av fel och fusk. Inom kriminologisk forskning brukar man skilja på två sorters prevention, *social* respektive *situationell* prevention. Den sociala preventionen är den som vi delvis redan gått igenom i de ovanstående avsnitten, det vill säga påverkan av de bakomliggande sociala och psykologiska faktorer som inverkar på individens benägenhet att begå brott. Den situationella preventionen riktar in sig på situationer som kan alstra kriminalitet. I klassisk brottsbekämpning handlar det till exempel om att ha stöldbrickor på nycklar, bra lås och en granne som tömmer brevlådan när man är på semester. I denna studie rör det sig snarare om att bland annat ge stöd och incitament att följa lagen, samköra register, reducera risken för fel som gör det lättare att fuska och motverka tillfälle till bortförklaringar som underlättar fusk och fel (Korsell/Nilsson 2003:56-57).

Det räcker alltså inte att veta vilka faktorer som påverkar människors val för att kunna konstatera när fel eller fusk kommer till stånd. Det spelar ingen roll hur stark ens motivation att begå brott är, om det inte finns ett tillfälle till fel eller fusk. När det finns ett tillfälle till brott brukar detta inom kriminologin kallas för att det föreligger en kriminogen, det vill säga en brottsalstrande situation. Huruvida dessa situationer uppkommer beror bland annat på lagstiftningens utformning, strukturella faktorer och kontrollsystemens utformning.

Genom att ange vilka handlingar som är tillåtna och vilka som inte är det, påverkar lagar och regler tillfällesstrukturen. Givetvis ger fler otillåtna handlingar också fler möjliga tillfällen till fel och fusk. Är reglerna dessutom diffusa och komplexa alstras ännu fler möjligheter. Regler kan även vara ofullständiga på grund av att de inte åtföljs av tillräckliga sanktioner eller på något sätt begränsar den kontrollerande myndighetens handlingsfrihet. Tillfällen kan också uppstå på grund av luckor i reglerna eller för att reglerna skapar oönskade incitamentsstrukturer (Korsell/Nilsson 2003:47-48).

3. Fusk och överutnyttjande inom socialförsäkringen

För att komma vidare behövs en översikt av hur utbrett fusket är och inom vilka förmåner/försäkringar som fusket är vanligast. Det är emellertid viktigt att hela tiden ha i åtanke att det endast är det fusk som upptäcks som finns i statistiken. Detta innebär att en del av siffrorna kan vara missvisande, eftersom vad som upptäcks bland annat beror på hur mycket resurser som används och på vad som är lättast att upptäcka.

3.1 Socialförsäkringen

Försäkringskassan är den myndighet som administrerar socialförsäkringen. År 2004 uppgick socialförsäkringens utgifter till en sjättedel av vårt lands bruttonationalprodukt (BNP), vilket motsvarar 426 miljarder kronor. Av varje 100 kronor som används för privat konsumtion finansieras cirka 25 kronor av socialförsäkringssystemet. Bestämmelser om vem som omfattas av socialförsäkringen och bidragssystemen i Sverige och vilka förmåner som finns tillhanda finns nerskrivna i Socialförsäkringslagen, SofL (1999:799). Tidigare krävdes det att man var svensk medborgare och inskriven i Försäkringskassan för att omfattas av försäkringen, men idag tillämpas bosättningsbaserad och arbetsbaserad försäkring. Detta innebär att man skall anses bosatt i Sverige eller arbeta i Sverige för att överhuvudtaget ha möjlighet att ansöka om en förmån. Socialförsäkringsförmånerna regleras i huvudsak i tre lagar: lagen om allmän försäkring (AFL), lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF) och lagen om handikappersättning (HVL). Detta innebär att om man uppfyller kriterierna enligt SofL, krävs det sedan att man dessutom uppfyller de kriterier som stipuleras i speciallagarna.

En viktig regel är att den försäkrade är skyldig att anmäla förhållanden som påverkar rätten till att uppbära olika förmåner. Regeln gör gällande att om någon har lämnat oriktiga uppgifter, underlåtit att lämna uppgifter eller på annat sätt gjort så att ersättning utbetalats på felaktiga grunder ska återbetalning ske av det belopp som betalats ut för mycket. Det krävs emellertid att personen skäligen borde ha insett att ersättning utbetalats felaktigt (Rapport 2005:10:16-18).

3.2 Brotten i siffror

Drygt 80 personer blev under år 2002 polisanmälda för bedrägeri med personförsäkringar och hade tillsammans tillskansat sig 8 miljoner kronor från Försäkringskassan och andra försäkringsbolag. Av polisanmälda bedrägerier inom det allmänna försäkringsområdet⁶ bland personförsäkringar har så många som 70 procent av de personer som blivit polisanmälda fuskat med sjukpenningen. Det är dock viktigt att ha i åtanke att kontrollernas utförande och inriktning styr vilka brott som upptäcks. Den näst största gruppen fuskare (14 %) fuskar med förtidspensionen. Detta fusk är emellertid betydligt svårare att bevisa och mycket tyder på att man därför riktar färre kontroller mot denna grupp (Rapport 2005:10:25). Enligt Lars Korsell på brottsförebyggande rådet (BRÅ) är det vanligt bland handläggare inom alla områden att de först gör en prognos om hur ärendet kommer att behandlas hos den brottsbekämpande myndigheten om anmälan görs (Korsell/Nilsson 2003:47). Anledningen till att många gör så är att det tar upp mycket tid att upprätta en anmälan och därför vill man lägga sin energi och tid på de ärenden som man tror kommer att ge utdelning i form av en återbetalning eller dylikt. Formellt är det emellertid så att bevisvärderingen skall göras av polis och åklagare och inte av handläggaren.

Av samtliga av Försäkringskassans förmåner dominerar emellertid tillfällig föräldrapenning (TFP) bland brottsupptäckterna och fusk med sjukpenningen hamnar därmed på andra plats. Men som tidigare nämnt kan antalet upptäckta brott bero på vilka kontroller som gjorts. Försäkringskassan gjorde 2004 en nationell kontrollinsats på fyra utvalda områden däribland TFP (Rapport 2005:10:27) Kontrollerna diskuteras mer ingående i 5.1. Anställda på Försäkringskassan har under intervjuer bekräftat att TFP tillhör den grupp förmåner som anses lättast att kontrollera, upptäcka och bevisa. Detta skulle kunna innebära att fusk av detta slag selekteras fram oftare än andra förmåner (Rapport 2005:10:28).

⁶ inkluderar ej tillfällig föräldrapenning

Försäkringslag	Personer i allmän försäkring	
	Antal	Andel
Tillfällig föräldrapenning	48	32%
Sjukpenning	28	19%
Bostadsbidrag	24	16%
Föräldrapenning	13	9%
Bostadsbidrag till pensionärer	10	7%
Underhållsstöd	8	5%
Barnbidrag	5	3%
Aktivitetstöd	5	3%
Ålderspension	3	2%
Utbildningsbidrag	3	2%
Förtidspension	2	1%
Vårdbidrag	1	1%
Totalt*	150	100%

* Det totala antalet personer är fler än de som ingår i urvalet på grund av att några personer har fuskat med flera förmåner.

Tabell 2 Rapport 22005:10:28.

De summor som gärningspersonerna lurar till sig varierar från ett par hundralappar till hundratusentals kronor. Ofta pågår bedrägeriet under en längre tid vilket gör att summorna kan bli betydande höga. Hos de brott mot Försäkringskassan som är färdigutredda ligger den genomsnittliga summan på 50 000 kronor per brott. Det sammanlagda beloppet för upptäckta brott är i genomsnitt 6 miljoner kronor per år. Denna summa kan tyckas stor men om man jämför den med de fem till sju miljarder kronor som Riksrevisionsverket (RRV 1995:32) uppskattade att fel, fusk och överutnyttjande inom hela välfärdssystemet kostar årligen, så får man grepp om hur få av brotten som egentligen polisanmäls och blir rättssak (Rapport 2005:10:29).

3.3 Hur fuskas det?

Efter att i föregående avsnitt utrett hur brotten i allmänhet ser ut skall vi nu titta närmre på hur fuskarna gått till väga i några faktiska fall. För att få en inblick i detta, använder jag mig av en fallstudie som utfördes i Kalmar län. De fyra fall som redovisas nedan, är exempel på några av de bedrägerier som upptäcktes i Kalmar län under våren 2004.

Fall 1 Bedrägeri med bostadsbidrag

Efter en anonym anmälan gjordes en kontroll av en person som uppbar bostadsbidrag. Enligt det inkomna tipset bodde inte personen på den adress som bidraget var knutet till, utan på en annan adress tillsammans med sina barn och en annan person. Försäkringskassan kontaktade

kommunen som kunde intyga att adressen som bidraget var knutet till var en sommarbostad och inte som uppgivits, en hyrd villa. Personen hade felaktigt uppgivit ett hyreskontraktsförhållande och som styrkande bifogat ett falskt hyreskontrakt. Detta innebar att personen uppbar det högsta möjliga bostadsbidraget på 4500 kronor i månaden. Försäkringskassans fortsatta utredning visade på att ingen bodde i huset under vinterhalvåret. Utredningen ledde till ett återkrav på 35000 kronor, polisanmälan och omedelbart indrag av fortsatt bostadsbidrag (Fallstudie 00183/2004:6).

Fall 2 Bedrägeri med bostadsbidrag och underhållsstöd.

En anonym anmälan ledde till att en granskning av en person som uppbar bostadsbidrag och underhållsstöd inleddes. Bostadsbidraget var knutet till en hyresfastighet, där anmälaren påstod att personen med sina barn inte bodde. Försäkringskassan tog kontakt med hyresvärdens som kunde bekräfta att personen innehade en av fastighetens lägenheter. Den var emellertid uthyrd i andra hand till en student som ovetande beviljats bostadsbidrag för samma lägenhet. I den fortsatta utredningen konstaterades det att personen istället bodde hos sin partner på en annan adress. Utredningen ledde till polisanmälan, återkrav på cirka 70 000 kronor och omedelbar indragning av bostadsbidrag och underhållsstöd.

Ett till liknande fall upptäcktes under våren 2004. Försäkringskassan konstaterar med bakgrund av denna och andra utredningar att det är svårt att i förväg vid handläggandet av bidragsformer som är kopplade till boendet, konstatera att det rör sig om ett bedrägeriförsök. De flesta av dessa bedrägeriförsök upptäcks därför inte förrän efter en tid när Försäkringskassan bevisligen kunnat konstatera att fel boende har uppgivits i ansökan. I fall 2 hade det till exempel varit mycket svårt att bevisa bedrägeri om personen inte blivit girig och hyrt ut bostaden i andra hand (Fallstudie 00183/2004:7).

Fall 3 Bedrägeri med sjukpenning

En person som sedan fyra år tillbaka varit sjukskriven för depression och panikångest blev bedömd som permanent arbetsförmögen av läkare. I och med detta skulle personens sjukersättning beräknas. Under utredningen av sjukersättning uppdagade Försäkringskassan att personen arbetat heltid parallellt med sjukskrivningen och dessutom uppburit full A-kassa under samma period. Anställningen som personen innehade var hos en offentlig arbetsgivare. Personen har under dessa fyra år deklarerat en inkomst på cirka 450 000 kronor per år. Inkomsten är jämt fördelad mellan arbetsgivaren, Försäkringskassan respektive A-kassan.

Utredningen ledde till ett återkrav på 800 000 kronor, polisanmälan, anmälan till A-kassan och omedelbar indragning av sjukpenningen. Dessutom skall fallet utvärderas under ett möte med de sjukskrivande läkarna och Försäkringskassan.

Det här fallet är antagligen det mest tragiska sett utifrån skattebetalarnas perspektiv. Personens inkomst ändras från de 450 000 kronor per år denne ”intjänat” till den korrekta inkomsten på cirka 150 000. Då inträffar en mycket konstig situation: bedragaren får skatteåterbäring på den skatt som dragits på de 300 000 kronor som återkrävs. Utbetalningen sker på ett engångsbelopp på cirka 100 000 kronor. Efter att denna utbetalning gjorts tar kronofogden kontakt med personen för att återvinna skatteåterbäringen och inkräva ytterligare 700 000 kronor. Personen är då utblottad utan några som helst tillgångar.

Med bakgrund av fallet ovan kan även dagens sekretesslagstiftning ifrågasättas. Personen arbetade vitt samtidigt som den uppbar både sjukpenning och A-kassa. Detta hade med lätthet kunnat avslöjas om de tre instanserna hade haft tillgång till varandras uppgifter (Fallstudie 00183/2004:11-13).

Fall 4 Bedrägeri med sjukersättning

En person uppbar en icke tidsbegränsad sjukersättning för arbetsförmåga på grund av psykiska problem och depression som tillsammans med ett bostadstillägg vilket var kopplat till pensionen, innebar en inkomst på 10 500 kronor efter skatt. När en avstämning mellan deklarerad inkomst och rätt till sjukersättning gjordes, upptäcktes det att personen redan för sex år sedan startade en näringsverksamhet. Personen har dessutom momsregistrerat firman och anmält till skattemyndigheten att verksamheten var aktiv näringsverksamhet, vilket kräver en arbetsinsats på minst 600 timmar per år. Ändamålet med att anmäla företaget som aktiv näringsverksamhet är att personen då har rätt att kvitta ett underskott på max 100 000 kronor per år inom verksamheten mot inkomst av tjänst. Till inkomst av tjänst hör lägligt sjukersättningen. Detta innebar att personen vars sjukersättning uppgick till cirka 100 000 kronor per år kunde erhålla full skatteåterbäring på all preliminär skatt. Personen blev nolltaxerare. Det ironiska är att Försäkringskassan aldrig upptäckt bedrägeriet om inte företaget uppvisat en vinst det sjätte året. Detta fall styrker ytterligare vikten av samkörning och informationsutbyte mellan olika myndigheter (Fallstudie 00183/2004:13-14).

Nedanstående tabell sammanfattar tillvägagångssätten i polisanmälda personförsäkringsbedrägerier under år 2002.

Brottförfaranden	Allmän försäkring		Privat försäkring	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Underlåtit att anmäla samtidigt arbete	49	47%	-	-
Förfalskat läkarintyg eller anställningsbevis	21	19%	9	47%
Uppgivit felaktig inkomst eller arbetsförhållanden	19	18%	-	-
Vilselett ifråga om skada/sjukdom eller rehabilitering	6	6%	10	53%
Underlåtit att anmäla utlandsflytt	3	3%	-	-
Samtidigt uppburit andra förmåner	2	2%	-	-
Annat tillvägagångssätt	5	5%	-	-
Totalt*	105	100%	19	100%

* De summerade ärendena är fler än antalet polisanmälningar på grund av att ett antal personer har använt fler än ett tillvägagångssätt. De kan till exempel både ha underlåtit att anmäla att de har böjst arbeta samt ha uppgett en felaktig inkomst.

Tabell 3 Rapport 2005:10:36

4. Svenskarnas inställning

Som tidigare nämnt är de sociala normerna viktiga för hur individen interagerar i samhället. Detta innebär att hur vi som individer beter oss beror på vilka lagar och regler som finns, vår egen moral samt vad andra människor har för moral och rättsuppfattning. Ibland kan det skapas ett sorts allmänt konsensus bland befolkningen som innebär att vissa saker blir accepterade att göra även om de bryter mot lagen. Att gå mot röd gubbe skulle kunna ses som ett exempel i Sverige. I vissa länder har lättare droger blivit så accepterade att till och med polisen börjat se åt andra hållet.

När det gäller socialförsäkringen innebär detta att om allmänheten accepterar fusk, leder det till att fler fuskar samt att vissa åtgärder kan vara verkningslösa. Det är således viktigt att utvärdera vad svenskar i allmänhet har för uppfattning och inställning till fusk med bidrag och försäkringar.

4.1 Attityder till sjukskrivning

Huruvida man är sjuk är i många fall en oerhört subjektiv bedömningsfråga. Vissa människor kan vara hemma från arbetet på grund av en enkel förkylning eller lite magont, andra är endast hemma när de omöjligt kan ta sig ur sängen. Som tidigare nämnt i 2.6 definieras inte detta som fusk. Detta utesluter dock inte att det är intressant att titta på människors attityder till sjukskrivning. Dessa attityder kan nämligen spegla attityder i allmänhet och det finns trots allt en gräns där moral hazard övergår i fusk. Sjukförsäkringen ger rätt till sjukskrivning om man på grund av sjukdom inte kan arbeta.

I en undersökning som genomfördes i december 2000 undersökte TEMO attityderna till sjukskrivning bland 2000 anställda och arbetsgivare inom privat och offentlig sektor. Studien baseras på tre separata intervjuundersökningar och presenterades i april 2001.

För att kartlägga människors syn på när det är acceptabelt att vara sjukskriven inledde de med att ställa följande fråga: *Tycker du att det finns situationer där det är rätt att människor får sjukskiva sig utan att de egentligen är så sjuka att de inte kan arbeta?* På denna fråga svarade

sex av tio förvärvsarbetare ja. Fyra av dessa svarade ja, kanske och de resterande två ja, absolut. Yngre personer svarar oftare ja och så gör även personer som nyligen varit sjukskrivna. De som inte trivs med sitt arbete har också en större benägenhet att svara ja på denna fråga (TEMO T22785:14).

Vidare ställde de en fråga som handlade om ifall man ansåg att det fanns andra anledningar som var giltiga vid sjukskrivning än just sjukdom: *Om man inte är sjuk, men mår dåligt på grund av att (se situationer nedan), tycker du då att det är rätt eller fel att sjukskriva sig? Är det helt rätt, i stort sett rätt, tveksamt eller fel?*

Situation rätt att sjukskriva sig

- * man är gravid 77 %
- * man har problem i familjen 48 %
- * arbetsmiljön är dålig 44 %
- * det är stressigt på jobbet 41 %
- * man vantrivs med jobbet 22 %
- * man har en dålig chef 21 %
- * man är trött för att man haft för mycket att göra på fritiden 4 %

De procentuella siffrorna inkluderar de som svarat att det är helt rätt och i stort sett rätt. Ovanstående visar att det finns en stor grupp som anser att det finns tillfällen då man har rätt att sjukskriva sig trots att man inte är sjuk. Undersökningen visar att åsikterna skiljer sig åt mellan olika grupper i samhället. Kvinnor tycker oftare än män att det är fel att sjukskriva sig när man är gravid. De yngsta (under 30 år) anser oftare än andra att det är rätt att sjukskriva sig om man är gravid respektive om man har problem i familjen. De äldsta (45 år +) tycker oftare än andra att det är fel att sjukskriva sig när arbetsmiljön är dålig. Den grupp som vantrivs på jobbet tycker oftare än andra att det är helt rätt att sjukskriva sig i så gott som samtliga dessa situationer (TEMO T22785:15).

Nästa fråga är något svår att analysera eftersom den kan vara svårtolkad för de tillfrågade. De ställer frågan *Tycker du att det är rätt eller fel att man ska kunna sjukskriva sig i följande situationer...?*

Situation rätt att sjukskriva sig

* när man är föräldraledig 48 %

* när man är arbetslös och har A-kassa 46 %

De procentuella siffrorna inkluderar de som svarat att de tycker det är helt rätt eller i stort sett rätt. Problemet med denna fråga, så som den här är ställd, är att svaren kan vara svårtolkade. Frågan ger inget svar på vilken uppfattning de tillfrågade har om vad som är tillåtet att göra. Om man är föräldraledig och blir sjuk i den grad att man inte kan ta hand om sina barn, då skall man sjukskriva sig. Är man arbetslös skall man också sjukskriva sig om man blir så pass sjuk att man inte kan stå i förfogande till arbetsmarknaden.

Jag är dock tveksam till huruvida de som svarat på denna fråga är insatta i vad som gäller. Om de inte vet vad reglerna säger, är det omöjligt att tolka vad den tillfrågade menar med sitt svar. Anser de som svarar, att det är rätt att sjukskriva sig trots att man inte får det eller för att det är tillåtet. Menar de som svarar nej att det inte är tillåtet, eller att det är tillåtet men att det inte borde vara det?

En senare fråga i TEMO:s undersökning svarar delvis på denna fråga: *Tror du att man enligt lagen får sjukskriva sig om man är arbetslös och har A-kassa respektive om man är föräldraledig, eller tror du inte det?*

Endast fem av tio tror att man får sjukskriva sig när man är arbetslös och har A-kassa. Resultatet visar att personer som är 30 till 44 år oftare än andra tror att man får sjukskriva sig om man är arbetslös och har A-kassa och lågutbildade anser mindre ofta än andra att man får sjukskriva sig när man har A-kassa (TEMO T22785:21). Ett samtal till Försäkringskassan avslöjade att man inte bara får sjukskriva sig om man är arbetslös eller föräldraledig, utan man *skall* göra detta. Detta svar gör att man kan ifrågasätta användandet av ordet *får* i ovanstående fråga.

Nästa fråga behandlar den egna benägenheten att sjukskriva sig utan att någon sjukdom föreligger: *Har du någon gång under det senaste året varit sjukskriven utan att egentligen vara så sjuk att du inte kunde arbeta?*

En av tjugo (5 %) har någon gång under det senaste året varit sjukskriven utan att egentligen vara så sjuk att man inte kunde arbeta. Resultaten visar att bland de yngsta (under 30 år) uppger nästan en av tio (9 %) att de varit sjukskrivna utan att vara sjuka, däremot är det mycket ovanligt i gruppen över 45 år (2 %). I den grupp som vantrivs på jobbet har mer än var tionde sjukskrivit sig utan att vara sjuk, samma siffror återkommer i den grupp som varit sjukskrivna mer än en vecka det senaste året. Det finns inte några större skillnader på privat och offentlig sektor (TEMO T22785:19).

Den här undersökningen som TEMO genomfört visar att det är många som anser att det finns andra anledningar till sjukskrivning, förutom sjukdom. Emellertid åskådliggör den det faktum att en stor del av de tillfrågades åsikter möjligtvis bottnar i en brist på kunskap om vad sjukförsäkringssystemet tillåter eller inte tillåter. Det är däremot omöjligt att utifrån denna undersökning svara på om åsikterna hade förändras i takt med en ökad kunskap.

4.2 Attityder till bidragsfusk

Under januari och februari i år genomförde TEMO, på uppdrag av Moderaterna, en undersökning av allmänhetens inställning till frågor som rör fusk med bidragssystem. Målgruppen för undersökningen var den svenska allmänheten i åldrarna 16 år och uppåt. 1013 telefonintervjuer genomfördes (TEMO 111268:3).

Undersökningen visade på att 20 procent kände personligen någon som fuskat med bidragssystemen. Män kände fler som fuskat än kvinnor och i åldersgruppen 30-44 år var det 27 procent som personligen kände någon som fuskat (TEMO 111268:5).

När det gällde straffen för den som fuskat tyckte en överväldigande del, närmare 80 procent av de tillfrågade, att straffen skulle skärpas. Tabellen nedan visar tydligare hur de intervjuade svarade. Här är det påtagligt att äldre människor i större utsträckning än de yngre vill skärpa straffen för bidragsfusk (TEMO 111268:6).

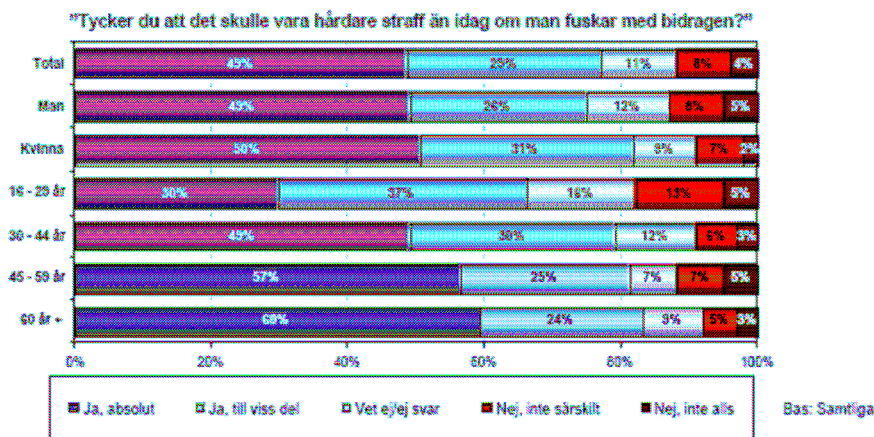


Diagram 1 TEMO 111268:6

Nästa fråga handlade om kontrolleringen av dem som mottar bidrag. Frågan löd: "Tycker du att myndigheterna hårdare än idag borde kontrollera att det inte fuskas med bidrag?" Av de tillfrågade tyckte 90 procent att kontrollen borde vara hårdare. Även här är de äldre något mer angelägna än de yngre (TEMO 111268:7).

Efter detta går man in på att fråga om själva bidragssystemets utformning. 9 av 10 tycker att bidragssystemets utformning borde ändras så att det blir svårare att fuska. Över 70 procent av de tillfrågade tycker dessutom att regeringen har mycket stort eller ganska stort ansvar för att det fuskas med bidrag. Här bör man dock beakta att undersökningen är beställd av ett oppositionsparti, även om detta inte nödvändigtvis behöver ha haft någon påverkan på svaret (TEMO 111268:8-9).

Undersökningen visar att det finns en allmän misstro till inte bara sina medmänniskors ärlighet och moral utan även till systemet och de som kontrollerar att det efterföljs. Dessutom verkar det finnas ett oerhört behov av att genom hårdare straff göra bidragsfusk till ett allvarigare brott än vad det idag är. Men det kanske allvarligaste som ett minskat förtroende innebär är att om nettoinbetalare upplever att de pengar som avsetts inte går till de ändamål som avses, riskerar hela den allmänna försäkringen att urholkas. På sikt innebär detta att den allmänna försäkringen riskeras. Detta drabbar alla i samhället både hög- och lågriskgrupper eftersom vi är riskaversa. Fusk och bedrägerier kan utifrån detta tankesätt ses som en stöld från alla grupper i samhället. Försäkringskassan i Kalmar län menar att enda sättet att komma runt problem med minskat förtroende "är att skapa ett sådant förtroende för myndigheternas bekämpning av fusk och bedrägeri att allmänheten utgår ifrån att de individer, som gemene

man annars skulle misstänka som fuskare, inte gör det 'eftersom myndigheterna har koll på dessa'" (Fallstudie 00183/2004:4).

5. Planerade och genomförda kontroller samt resultatet av dessa

Försäkringskassan har börjat arbeta mer aktivt än tidigare för att motverka fusk. Någon heltäckande utvärdering av detta arbete är för tidigt att göra, men en genomgång av vad som hittills gjorts och vad som planeras kan ge en bild av hur det är tänkt att försäkringskassan skall arbeta i framtiden. Det är viktigt att vara införstådd med att Försäkringskassans arbete inte bara består av kontroller utan att det preventiva arbetet också måste få en viktig roll.

5.1 Försäkringskassans arbete mot fusk 2004, kontroller och resultat

Förra året införde Försäkringskassan en helt ny kontrollstrategi för hur arbetet att motverka fusk inom socialförsäkringen skall fungera. Strategin är uppdelad i fyra kontrollområden: handläggning, kvalitet i handläggning, misstänkt fusk och oegentligheter internt (handläggare som uppsåtligen tillskansar sig ekonomiska eller andra förmåner i sin tjänsteutövning). Därefter tog man fram risk- och väsentlighetsanalyser för de 25 väsentligaste förmånerna. Målet med dessa analyser var att konstatera vad som behövde göras, när och hur det skulle göras.

Försäkringskassan har dessutom infört en automatisk kontroll av högkonsumenter av tillfällig föräldrapenning (TFP) i sitt datasystem (PM 2005-02-04). Detta gjordes efter att man år 2003 genomfört en undersökning av föräldrar som tagit ut TFP fler än tio gånger under ett år. Totalt innehöll denna grupp 12900 föräldrar, av dessa gjordes ett urval på 940 föräldrar som granskades. Sammanlagt har 39 procent av de 940 lämnat felaktiga uppgifter som lett till att oriktiga utbetalningar gjorts. Det sammanlagda beloppet som felaktigt betalats ut till denna grupp, uppgår till 994 675 kronor. Totalt betalades det ut 12 miljoner till de 12 900 föräldrar som tillhörde populationen, vilket innebär att 8,5 procent av de totala utbetalningarna är felaktiga. Den vanligaste anledning till att föräldern inte har rätt till TFP är att föräldern har arbetat samtidigt som TFP utbetalats. Andra anledningar är att föräldern samtidigt som denne fått TFP, haft semester eller fått sjuklön.

Dessutom genomförde Försäkringskassan ytterligare fem riktade kontroller varav fyra av dessa slutfördes under året. Den femte beräknades vara klar i februari år 2005. Nedanstående

tabell tagen från Försäkringskassans eget PM (2005-02-04) redovisar kortfattat utfallet av dessa kontroller.

Förmån	Resultat
Tillfällig föräldrapenning, TFP, högkonsumenter (mer än 10 ärenden/år)	39 procent av de 940 granskade personerna hade lämnat felaktiga uppgifter som resulterat i för mycket utbetald ersättning. Till störst delen beror felaktigheterna på att personen arbetat och samtidigt fått ersättning. Juni 2002 genomfördes en kontroll av alla typer av ärenden. Resultatet visade att felaktiga ärenden uppgick till 6,4 procent på riksnivå. Kostnaden beräknas på årsbasis till cirka 108 miljoner kronor.
Sjukpenning, pågående ärenden oktober 2003 Kommentar Svärbedömt: arbetsförmåga, svartarbete	<i>Hembesök och arbetsplatsbesök</i> Inget fusk kunde konstateras i de 305 granskade sjukfallen. <i>Utredning av inkomstavvikelser</i> Inget fusk kunde konstateras i de 420 granskade sjukfallen. <i>Uppföljning av impulser/anmälningar</i> 453 utredningar resulterade i 17 polisanmälningar. Av dessa kom 11 från FK-handläggare. Resultatet motsvarar 3,8 procent på ett riktat urval.
Tandvård, tandvårdsräkningar under oktober 2004	992 tandvårdsräkningar granskades. Fusk förekom i 15 räkningar, vilket innebär fusk i 1,5 procent av ärendena.
Aktivitetstöd urval av utbetalningar för minst 6 dagar bokförda september 2004	1 260 personer granskades. Fusk förekom hos 99 personer, vilket innebär 7,9 procent av personerna. Kostnaden beräknas på årsbasis till 51-115 miljoner kronor.
Äldreförsörjningsstöd enkät till 986 mottagare (av totalt 11 500)	Resultat är inte helt klart, men av de ärenden som hittills redovisats har ersättningen dragits in i 5 fall, medan ytterligare 8 utreds. Granskningen beräknas bli klar i februari.

Tabell 4 PM 2005-04-02

Under andra halvan av 2004 redovisades 3928 misstänkta fuskärenden. Av alla förmånerna är det fyra stycken där fusk har fått störst utbredning. Det gäller bostadsbidrag, sjukpenning, tillfällig föräldrapenning och sjukersättning. Den vanligaste anledningen till att en utredning inleds är en anonym anmälan eller att handläggaren har misstänkt fusk under handläggningen. Lite mindre än en tredjedel av de misstänkta fuskärendena ledde till att man minskade eller drog in ersättningen, i lika många ärenden konstaterade Försäkringskassan att inget fel hade begåtts och i 14 procent av fallen gjordes en polisanmälan. Övriga ärenden lades ner till exempel på grund av ändrade förhållanden. Totalt sett har polisanmälningarna ökat, vilket delvis kan bero på att Försäkringskassan införde en ny policy 2004 som innebär att allt misstänkt fusk skall polisanmälas. En ytterligare förklaring kan vara de riktade kontroller (som beskrevs tidigare), som genomfördes under 2004.

Givetvis har denna ökade kontroll inneburit en del kostnader för Försäkringskassan. År 2004 redovisades kostnader på cirka 28,8 miljoner kronor för arbetet att upptäcka och motverka

fusk. Nästan hela kostnaden (95%) har gått till lönekostnader, medan resterande del utgjordes av kostnader för konsulter, resor, informationsinsatser, lokalhyror och liknande. Denna siffra kan med försiktighet jämföras med det återbetalningsbelopp på 32 miljoner kronor som inkom under tredje och fjärde kvartalet under 2004 efter att kontroller gjorts och personer blivit återbetalningsskyldiga. Det är dock viktigt att förstå att Försäkringskassans intäkter av kontroller består av mycket mer än återbetalningsbelopp, så som till exempel ändrade utbetalningar och preventiva insatser (Försäkringskassan 2005-02-04).

Förmån	Antal	Kvinna	Man	Anställd	Eget företag	Arbets-sök.	Övrigt
Aktivitetsersättning	8	2	6	1		1	6
Bostadsbidrag	879	740	138	209	13	102	555
Bostadstillägg	158	101	57	4	1	2	151
Föräldrapenning	127	45	82	62	12	12	41
Sjukersättning	509	205	303	44	31	29	405
Sjukpenning	743	294	449	393	66	104	180
Tillf. föräldrapenning	609	390	219	251	6	7	345
Underhållsstöd	432	388	42	62	4	30	336
Annan förmån	436	216	219	75	15	59	287
Uppgift saknas	27	17	10	4		1	22
TOTALT	3 928	2 398	1 525	1 105	148	347	2 328
TOTALT (andel)		61%	39%	28%	4%	9%	59%

Anmärkning: Övrigt = Annan sysselsättning (t.ex. sjukersättning) eller uppgift om sysselsättning saknas.

Tabell 5 Försäkringskassan 2005-02-04

5.2 Försäkringskassans planerade kontroller för 2005

Från och med den 1 januari 2005 har Försäkringskassan och Riksförsäkringsverket slagits ihop och blivit en myndighet som tillsammans går under namnet Försäkringskassan. I denna nya organisation är det huvudkontoret som har till uppgift att bland annat planera olika typer av kontroller. Under huvudkontoret ligger alla länskontor och de genomför systematisk kvalitetskontroll. Deras arbete innebär att granska ärenden och rapportera in resultat i kvalitetskontrollinstrumentet Qben II. Huvudkontoret följer sedan löpande resultaten från denna kontroll, bland annat granskar man vissa av ärenden i Qben II en extra gång. Vissa omgranskningar är förplanerade, andra genomförs beroende på resultaten i Qben II. Omgranskningarna som görs av huvudkontoret kan likställas med de riktade kvalitetskontroller som gjordes 2004, emellertid skall länskontoren fortsätta med sina riktade kontroller även år 2005 (RFV 2004-11-22).

6. Politik

Parallellt med diskussionen om hur vi skall få bukt med fusket, pågår en politisk diskussion om hur ärendet har skötts. Det finns en hel del journalister och debattörer med Göran Skytte i spetsen som ivrigt hävdar att det under flera decennier funnits en mörkläggning av problemet. Skytte hävdar i en artikel i Svenska Dagbladet (2005-02-19) bland annat att socialdemokratin inte vill minska bidragsberoendet och ser därför inte fusket som något problem. Att uttrycka sig som Skytte gör är nog att gå över gränsen, men det finns en liten sanning bakom det han hävdar. Kanske är det någon som minns när Kristdemokraternas dåvarande ledare Alf Svensson ville diskutera det utbredda bidragsfusket. Det blev då ett ramaskri från ett flertal partier som förnekade förekomsten av fusk. Idag är bilden något annorlunda. De flesta partier har insett att fusk förekommer och lagt fram olika åtgärdsförslag.

Oavsett vad som har hänt förut, är det politiken som förs som styr hur socialförsäkringen utformas och hur Försäkringskassan arbetar. Det är viktigt att förslag på hur fusket skall motverkas läggs fram, men i slutändan är det den politiska majoriteten som styr hur framtiden skall se ut. Nedan följer en genomgång av de olika partiernas inställning till fusk och förslag till åtgärder.

6.1 De politiska partiernas inställning

Efter att ha läst igenom de fakta som presenterats kan problemet verka klart och tydligt: fusk förekommer även om det givetvis endast är en liten del av alla bidragsmottagare som fuskar. Beloppen och den skada som fusket åsamkar går dock inte att förringa. De politiska partierna har emellertid inte bara olika inställning till hur problemen skall hanteras, de ser också olika på huruvida bidragsfusk är ett problem i Sverige och hur pass utbrett fusket är. Jag skickade ut en allmän förfrågan till alla de politiska partier som sitter i Sveriges riksdag för att höra vad deras parti har för inställning till bidragsfusk.

Vänsterpartiet intar i denna fråga en särställning. De anser att bidragsfusket är ett mindre problem än ”det kontrollsamhälle som växer fram i spåren av hetsen mot sjukskrivna och arbetslösa, mot påstådda eller verkliga fuskare” (Göteborgsposten 050212). De menar att

makten bland annat i form av miljonärer och skattefifflare gör allt för att vrida uppmärksamheten ifrån sig själva. De anser att högst två procent fuskar och att ingen egentligen vet hur mycket pengar det rör sig om. Vänsterpartiet menar att det har startats en hetsjakt på de mindre bemedlade och att ”bilden av det fuskande folket används som ett retoriskt angrepp på det generella välfärdssystemet, för att legitimera försämringar för sjuka och arbetslösa” (Göteborgsposten 050212). Vänsterpartiet menar dock att man absolut inte skall fuska, men anser att det är en självklarhet för i stort sett varenda människa. Vänsterpartiet stödjer dock den samkörning av register mellan Försäkringskassan, CSN och arbetslöshetskassan som inleddes 2002. De anser dessutom att Försäkringskassan måste bli bättre på att följa upp utredningar och att polisens utredningar måste fullföljas i större utsträckning (Göteborgsposten 050212).

Kristdemokraterna är ett av de partier som anklagar Socialdemokraterna för att fram till nu ha blundat för bidragsfusket. Göran Hägglund skriver i ett anförande 2005-06-02 på Kristdemokraternas hemsida, att för tre år sedan när Alf Svensson nämnde ordet fusk var kritiken och förnekandet från den Socialdemokratiska regeringen öronbedövande. Han menar att BRÅ-rapporten (2005:10) visar att det finns ett systematiskt fusk som åskådliggör att det finns vissa i vårt samhälle som lever på dem som gör rätt för sig. Göran Hägglund menar att frågan är viktig för att den i ”grunden hotar principen som hela vår generella välfärd vilar på; solidaritet” (KD hemsida 050602). Resultatet blir enligt honom att tilltron till systemet urholkas. Kristdemokraternas åsikt är därför att hur litet fusket än må vara så måste frågan prioriteras. Kristdemokraterna föreslår fyra åtgärder för att bekämpa bidragsfusket. De vill bland annat ge 100 miljoner kronor mer till Försäkringskassan för arbete med fusk och missbruk. De vill ha fler samkörningar av register mellan olika myndigheter. De vill ha ett snabbt och kännbart straff för bidragsfuskare. Som sista åtgärd vill de se till att fusk kallas vid dess rätta namn och att ord som felutnyttjande eller attitydfråga inte skall användas för att mildra vad det egentligen handlar om. De menar att inget är tydligare än att kalla det vid dess rätta namn: ”fusk är stöld från dem som har det svårt. Det är bedrägeri och det är straffbart”(KD hemsida 050602).

Moderaternas inställning är väldigt lik Kristdemokraternas och så är även deras inledande förslag till motverkan. De föreslår också 100 miljoner extra till Försäkringskassan. Sedan kommer Moderaterna med fem till punkter där de försöker närma sig problemet på ett mer

tekniskt plan. Moderaterna föreslår bland annat att sjukpenningen skall grundas på de två senaste årens genomsnittliga inkomst istället för som idag, den framtida inkomsten. De menar att detta leder till att det blir lättare att kontrollera uppgifterna. De vill dessutom ersätta bostadsbidraget för barnfamiljer med ett icke inkomstprövat extra barnbidrag för ensamstående och studerande. Detta bidrag skulle då bli mindre känsligt för fusk. Moderaterna vill ompröva förtidspensioner kontinuerligt och att sjukskrivning endast skall tillåtas för oförmåga att arbeta på grund av sjukdom i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Moderaterna avslutar med att om ersättningsnivåerna och skatten på arbete sänks, så blir det mindre attraktivt att fuska och mer attraktivt att arbeta (Mailsvar 050615).

Folkpartiet kom ut med en rapport i början av 2004 där de kritiserade regeringens politik gällande sjukförsäkringen och förmånsfusket. De menar att det allmänna förtroendet för socialförsäkringssystemet är skadat och att det krävs åtgärder för att stoppa denna negativa utveckling. De anser att sannolikheten för att både avsiktligt fusk och andra fel upptäcks är för låg. De hänvisar här bland annat till TFP:n, som har visat sig ha en hög fuskprocent. Folkpartiet redovisar inte många förslag till åtgärder i rapporten, men de tar upp ett flertal punkter som de vill förändra. De vill bland annat lägga 50 miljoner kronor på att kontrollera och motverka fusk och menar att vi kommer få tillbaka dessa pengar flerfaldigt. Folkpartiet menar att regeringen är flat och att ett starkt stöd från centralt håll, till försäkringskassorna i arbetet att motverka fusk är avgörande för att socialförsäkringarna skall återfå sitt förlorade förtroende. Folkpartiet ger sig också in i debatten om skuld och stigma. De menar att vi måste kunna säga att fusk och överutnyttjande förekommer utan att skuldbelägga dem som verkligen behöver utnyttja de sociala förmånerna. Folkpartiet stödjer inte moderaternas förslag om sänkta ersättningar utan menar, att man till exempel inte skall behöva lämna hus och hem vid längre tids sjukskrivning. Däremot skall den som inte uppfyller lagens krav inte ha något alls. Folkpartiet skriver att forskare har i olika studier av länders socialförsäkringssystem, kunnat visa att om ett land har höga ersättningsnivåer så måste de antingen sänka nivåerna eller öka kontrollen för att kunna föra en försvarbar ekonomi. Den socialliberala linjen väljer i detta fallet kontroll framför sänkning (Mailsvar 050617).

Socialdemokraterna skriver i sitt svar absolut ingenting om direkta åtgärder mot bidragsfusket. Istället vill de pressa tillbaka arbetslösheten och höja sysselsättningsnivån. De föreslår ett antal ekonomiska satsningar för att minska långtidsarbetslösheten, effektivisera

arbetsförmedlingen och öka rörligheten på arbetsmarknaden. Hur dessa åtgärder indirekt skall påverka fusket framgår inte (Mailsvar 050706).

Miljöpartiet medger att fusk förekommer men anser att det fortfarande finns lite för lite vetenskap om hur utbrett fusket är. De menar att en del av det som ser ut som fusk i själva verket endast beror på missförstånd av vilka rättigheter och skyldigheter de olika socialförsäkringssystemen ger den enskilde. De anser att det reella fusket inte är ”våldigt omfattande” (Mailsvar 050808). Miljöpartiet anser att fusk skall motverkas bland annat för att upprätthålla systemets legitimitet och för att skattemedel inte skall användas till felaktiga utbetalningar. De vill motverka fusket genom att ge tydlig och korrekt information, utbyta information mellan myndigheter, förbättra handläggningsrutinerna och se över sanktions- och straffmöjligheterna för de som medvetet fuskar.

7 Avslutande diskussion

Ett socialförsäkringssystem byggs sällan för att mätta människors behov, det skulle vara en omöjlighet. Behov är nämligen en individuell och omätbar känsla och jag skulle inte våga ge mig in på att definiera vad behov är. Hur komplext ordet är framgår delvis om man tittar på synonyma ord som är allt från krav till önskan och längtan. Socialförsäkringar finns istället för att ge alla människor en möjlighet och skyldighet att betala in nu vad de senare kan få ut. Den fungerar som ett socialt skyddsnet men som jag tidigare nämnt skiljer socialförsäkringarna sig från andra sorters bidrag som finansieras genom skattemedel. Visserligen är det svårt att skilja på vad som betalas i ren skatt och vad som betalas in i sociala avgifter, men det är viktigt att i alla fall i teorin vara medveten om skillnaden.

Efter att ha skrivit denna uppsats är jag medveten om att fusk förekommer. Jag är fortfarande osäker i vilken utsträckning och det är inte säkert att det går att besvara. Att mäta fuskets omfattning har visat sig vara statistiskt svårt. Inte bara för att det endast är det fusk som upptäcks som syns i statistiken utan också för att vilket fusk som upptäcks beror på hur Försäkringskassan arbetar. Det är också så att en hel del fusk upptäcks innan ärendet blivit godkänt vilket gör att det endast blir försök till fusk och hamnar utanför statistiken. Det är dock uppenbart att fusk uppträder i olika former och att de som fuskar skiljer sig åt rejält. Om vi till exempel jämför de två mest utsatta försäkringsformerna TFP och sjukpenning, så kan vi göra en del intressanta observationer. De som fuskar med TFP fuskar sig till mindre summor per person, medan de som fuskar med sjukpenning tillskansar sig stora summor. I de exemplifierade fallen ovan kan man se att de som fuskar med sjukpenning ofta även fuskar med andra förmåner och är inte sällan redan kriminella. Men vad vi med TFP:n kan se är att det dessutom finns en hel del människor som med hjälp av kryphål och fel ursäktar sig. De menar till exempel att alla gör det och går det så får man...

7.1 Medvetet eller omedvetet?

Att fuska för att få försäkringsutbetalningar eller bidrag som man inte har rätt till, är att stjäla pengar från sig själv men även från alla andra i samhället. Oavsett om gemene man menar att fusk med bidrag är en kriminell handling eller inte, så är juridiken i detta fall solklar. Att

lämna felaktiga uppgifter eller att avsiktligt utelämna uppgifter är straffbart. Det påstås ofta av bland annat en del politiska partier så som till exempel Miljöpartiet, att mycket av det fusk vi upptäcker är oavsiktlig. Det begås av misstag för att systemet inte är tillräckligt klart. Ingen av alla de undersökningar som finns tyder på att det förekommer mycket fel på grund av oförståelse. Det enda som uppenbart verkar ställa till problem, är *när* man skall sjukskriva sig. Emellertid måste jag säga att det räckte med ett kort samtal till Försäkringskassan för att jag klart och tydligt skulle få det utrett för mig. Vi kan inte beskriva medborgarna i vårt land som några totalt ignoranta och ointelligenta människor som måste få allt serverat framför sig för att kunna fungera. Staten har ett långtgående ansvar för att information skall komma ut till medborgarna. Det är viktigt att politikerna aldrig glömmer att välinformerade medborgare i ett land är en kollektiv vara. Detta ger politikerna ett stort ansvar att försöka se till att maximera den kollektiva nyttan som uppkommer av att alla medborgarna i Sverige är välinformerade. I slutändan måste det dock ligga en del ansvar på varje enskild individ.

7.2 Vad är problemet?

Fusk kostar den svenska staten och därmed dess medborgare stora summor varje år. Det viktiga är emellertid inte hur mycket pengar vi förlorar idag, utan vilka skador ett systematiskt och återkommande fusk kan ge i framtiden.

Det finns ett flertal skadliga konsekvenser av fusk. Som exempel kan nämnas att fusk leder till att marknadsmekanismerna skadas, att en rättvis fördelningspolitik sätts ur spel och ett minskat förtroende för lagstiftning, välfärdssamhället och det politiska systemet i stort. Många drar sig för att diskutera bedrägeri mot försäkringssystemen, bland annat för att frågan uppfattas som känslig. Detta hänger troligen samman med att det för socialförsäkringens del ofta kan handla om att peka ut dem som tillhör de svagaste grupperna i samhället. Men vi får inte glömma att det faktum att vi människor är oerhört riskaversa gör att socialförsäkringssystemet är till för oss alla och inte bara för dem som tillhör högriskgruppen.

Även om det är systemets legitimitet som kanske är mest utsatt av fusk, så är inte de summor staten årligen förlorar att förringa. Fusk leder till högre skatter och avgifter vilket ökar en för många redan tung skattebörd.

7.3 Teori möter empiri

Becker konstaterar att det är risken att åka fast som allra mest påverkar människors val mellan ett hederligt eller kriminellt liv. Beckers modell skulle kunna innebära att det viktiga är att så många som möjligt blir avslöjade och inte hur hårt de straffas som blir upptäckta. Försäkringskassan har utökat sitt arbete för att ta fram fuskare. Detta har gett resultat, i form av att fler fall av fusk uppdagas. En djupdykning i statistiken visar att fusk ofta konstateras och utredning inleds men att dom aldrig faller. Beckers teori skulle kunna betyda att det inte är helt avgörande hur många som blir dömda till långa fängelsestraff eller dryga böter, utan att vikten av att bli upptäckt väger minst lika tungt. Tillsammans med Lindbecks teori som visar på betydelsen av de sociala normerna i samhället och dess stigmatiserande effekt, pekar allt mer på hur antalet som fuskar och dessutom inte åker fast starkt påverkar förekomsten av fusk. Temos undersökning (TEMO 111268) visade på att 20 procent kände personligen någon som fuskat med bidragssystemen. Män kände fler som fuskat än kvinnor och i åldersgruppen 30-44 år var det 27 procent som personligen kände någon som fuskat. Det innebär att vårt samhälle kan hamna i en ond cirkel där fler och fler fuskar samtidigt som stigman sjunker och därmed förändras de sociala normerna. Det blir mer accepterat att fuska och till slut havererar systemet.

Vi har i Sverige under lång tid haft en debatt om det ökade antalet sjukskrivningar. När nu fusket också kommit upp till diskussion är frågan hur stor del av de ökade sjukskrivningarna som består av fusk. Har fusket tilltagit i takt med de ökade sjukskrivningarna eller kan det rent av vara så att sjukskrivningarna har ökat i takt med att fusket tilltagit?

Försäkringskassans riktade kontroller visar på svårigheten med att upptäcka och bevisa fusk med olika sorters ersättningar vid sjukdom och skada. Många skador syns inte på utsidan och smärta är svårbedömt för den som inte upplever det. Även om Försäkringskassan upptäcker att ett uterum blivit byggt av en person sjukskriven för ryggont, så kan det vara svårt att bevisa att denna person kunde ha klarat av sitt arbete. Däremot om man tittar på fallstudien som Försäkringskassan i Kalmar län genomförde, kan man se att en del fusk går att upptäcka. Om personen inte nöjer sig med att gå hemma med till exempel sjukersättning utan arbetar parallellt eller får a-kassa, är fusket lättare att upptäcka och bevisa. Det skrämmande som

fallstudien visar är att det samtidigt går att söka och få utbetalt sjukersättning och a-kassa, utan att det automatiskt uppdagas.

Inte att förglömma är att Becker även kommer fram till att arbetslöshetsersättningens nivå påverkar brottsfrekvensen. Om vi förenklat applicerar detta på bidrag och försäkringar i allmänhet kan denna slutsats användas på socialförsäkringssystemet. Med ett enkelt tankeexperiment kan vi komma fram till att om fusk gör att bidrags- och försäkringsnivåer sänks, kan detta innebära att kriminaliteten ökar i samhället och med det också fusk riktat bland annat mot socialförsäkringssystemet. Detta leder till att vi åter igen hamnar i en ond cirkel där fusk stimulerar till mer fusk.

Att en människas inkomst påverkar dess brottsbenägenhet är visserligen inte en så förvånansvärd upptäckt. Genom alla tider har en stor del av den ekonomiska kriminaliteten begåtts av människor som ansett sig behöva mer pengar än vad de hederligt ”kunna” införskaffa. Emellertid är det viktigt att ha i åtanke att alla människor inte blir kriminella för att de har det knapert och att alla kriminella inte har valt den ohederliga vägen för att de saknat en tillräcklig inkomst.

Allt detta innebär alltså att vi behöver finna en optimal nivå på våra ersättningar för att försäkringssystemet skall ge trygghet till alla människor i samhället. Det är här viktigt att understryka att de flesta som köper en försäkring köper sig fria från risk. Det är därmed inte bara högriskgrupper som har nytta av och efterfrågar ett socialförsäkringssystem utan även de som är riskaversa. Vikten av att vi har rätt nivå på våra ersättningar konstateras som tidigare nämnt både av Becker och Machin och Marie.

Vi behöver dessutom finna en optimal nivå på straffet som utdöms. Trots att Becker konstaterar att straffets natur inte är det viktigaste innebär detta inte att det är oväsentligt. Straffet skall inte bara fungera som ett rättvist straff utan skall även sända ut signaler till landets medborgare om att staten tar denna sortens kriminalitet på allvar.

För att upprätthålla systemets legitimitet och våra sociala normer krävs det följaktligen att vi minskar antalet fuskare. Det är inte acceptabelt att medborgarna i ett samhälle anser att det är enkelt att fuska eller att man vinner mer på att vara ohederlig. Lindbeck skriver att det finns en möjlighet att genom styrningar av stigma i samhället att få människor att avstå från bidrag

och försäkringsersättningar. Han konstaterar emellertid att stigma är svårt att kontrollera och att för mycket eller för lite stigma i ett samhälle kan leda till framtida ekonomiska snedvridningar. Detta bland annat därför att människor som känner stigma kan avstå från ersättningar som kunde ha hjälpt dem på fötter istället för att de i framtiden blir en belastning för samhället.

Becker ställer tidigt i sin artikel frågan som han anser att alla samhällen måste ställa sig: hur många överträdelser skall tillåtas och hur många överträdare skall gå fria? Jag skulle vilja påstå att detta är grundpelaren i problemet. Vi kan aldrig stoppa fusket helt och med det menat att vi inte kan få fast alla som fuskat. Därför bör ett land som första uppgift undersöka om de har satt in de optimala⁷ resurserna för att motverka fusk. Det räcker att titta på allmänhetens inställning till bidragsfusk, för att börja misstänka att så inte är fallet i vårt land. TEMO - undersökningarna visar att det finns ett missnöje bland befolkningen mot hur fusket har bemötts. Om folket anser att fusket inte har motverkats menar de också att det går att fuska och komma undan med det. Fallstudien från Kalmar visar på skrämmande exempel, där personer utnyttjar flera bidrags- och försäkringssystem samtidigt utan att bli upptäckta. Försäkringskassan konstaterar att de flesta personer som blivit upptäckta har blivit det för att fuskaren har blivit girig och begått misstag och inte för att Försäkringskassan har upptäckt dem. Ofta har de vid upptäckt fuskat under långa perioder. Detta skulle kunna innebära att det finns en grupp som fuskar men som inte gör dessa misstag och därmed varken upptäcks eller fastnar i statistiken.

7.4 Framtida forskning

De senaste åren har Försäkringskassan lagt extra resurser på att undersöka fusket, utvärdera åtgärderna och ändra sitt tillvägagångssätt i det löpande arbetet. Allt för att möta det ökade fusket. Jag anser att Försäkringskassan på en relativt kort tid i alla fall gjort ett försök att börja motverka fusket, emellertid behövs det göras cost-benefit analyser för att se var marginalkostnaden för att motverka fusk möter marginalnyttan av resultatet. Området bidragsfusk är enormt stort och öppet för väldiga forskningsmöjligheter, vilket skulle kunna leda till att vi hittar ett optimalt sätt att bemöta fusket på.

⁷ För att få fram hur mycket resurser som är optimalt minimerar Becker den sociala förlusten som uppstår vid brott och får på så sätt fram optimala resursutgifter och straff. Han söker efter var $MC=MU$.

7.5 Slutord

Jag har i denna undersökning funnit att teorin ganska väl speglar hur det ser ut i verkligheten. Det finns ingen schablonbild av hur en fuskare ser ut, emellertid finns det vissa gemensamma drag och därmed också en möjlighet att bekämpa dem. Jag vill avsluta min uppsats med att säga att fusk är ett för vagt ord. Jag kommer i fortsättningen använda mig av ordet bedrägeri för att tydligt betona att det är kriminellt att lura försäkringskassan genom att lämna felaktiga uppgifter eller avsiktligt utelämna uppgifter.

Referenser

Tryckta referenser

Becker, Gary S., 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach", *The Journal of Political Economy*, vol 76, nr 2, s.169-217.

Blomberg, Staffan, 2004. "Stigma and Non-take up in Social Policy – re-emerging properties of declining Welfare State Programs", Tillgänglig: www.soch.lu.se/staffab1.htm

Boyer, Martin 2004. "Overcompensation as a Partial Solution to Commitment and Renegotiation Problems: The Case of Ex Post Moral Hazard", *The Journal of Risk and Insurance*, vol 71, nr 4, s 559-582.

Hoffman, Ulla och Larsson, Kalle, Vill ni ha det som I Sovjet?, Göteborgsposten, 2005-02-15.

Korsell, Lars E. och Nilsson, Mikael, 2003. *Att förebygga fel och fusk. Metoder för reglering och kontroll*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Lindbeck, Assar, 1997. "Incentives and Social Norms in Household Behavior", *The American Economic Review*, vol 87, nr 2.

Lindbeck, Assar, 2003. "Välfärdsstat och sociala normer", SNS

Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur

Machin, Stephen och Marie, Olivier, 2004. "Crime and Benefit Sanctions", CEP Discussion Paper No 645.

Nicholson, Walter, 2002. *Microeconomic Theory, Basic Principles and Extension*. USA: Thomson Learning.

Simpson, Sally, 2002. *Corporate Crime Law, and Social Control*. Cambridge: University Press

Skytte, Göran, ”Med hälsning från godsägaren”, Svenska Dagbladet, 2005-02-19

Stora Focus uppslagsbok, 1989. Uppsala: Esselte Focus Uppslagsböcker AB.

Tersman, Folke, 2001. *Fem filosofiska frågor*, Falun: Wahlström och Widstrand

Yaniv, Gideon, 1998. ”Welfare Fraud and Welfare Stigma”, Israel National Insurance Institute.

Övriga referenser

Fallstudie 00183/2004, Fusk och bedrägeri inom socialförsäkringen – Kalmar län våren 2004, Försäkringskassan.

Försäkringskassan, 2005-02-04, Redovisning av Försäkringskassans arbete med att motverka fusk 2004.

KD hemsida: www.kristdemokraterna.se, 2005-02-02

Mailsvar 050615, Johan Westrin, Moderaterna.

Mailsvar 050617, Tina Acketoft, Folkpartiet.

Mailsvar 050706, Johan Holmgren, Socialdemokraterna.

Mailsvar 050808, Johan Schiff, Miljöpartiet.

PM 2005-02-04, Försäkringskassans arbete mot fusk i socialförsäkringen.

Rapport 2005:10, ”När olyckan *inte* är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring”, BRÅ.

RFV 2004-11-22, Försäkringskassornas kontrollinsatser 2005.

RRV 1995:32, Fusk- systembrister och fusk i välfärdssystemen, Riksrevisionsverket, Stockholm.

TEMO 111268, Allmänheten om bidragsfusk, februari 2005.

TEMO T22785, Är det OK att sjukskriva sig fast man inte är sjuk? En undersökning om attityder till sjukskrivning bland 2000 anställda och arbetsgivare inom privat och offentlig sektor.