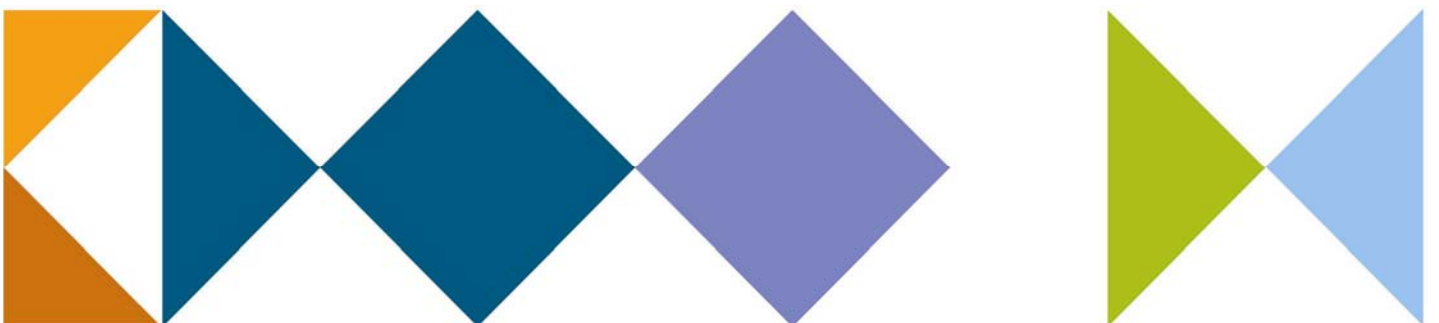




2006/121-5

# Skatteverkets kostnader för ålderspensionssystemet

Delredovisning av regeringsuppdrag





MISSIV

DATUM  
2006-08-04  
ERT DATUM  
2006-04-27

DIARIENR  
2006/121-5  
ER BETECKNING  
S2006/3796/SF  
(delvis)

Regeringen  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag att analysera och granska administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet

Regeringen gav den 27 april 2006 Statskontoret i uppdrag att analysera och granska administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet. Enligt beslutet skall senast den 7 augusti 2006 en delredovisning lämnas till regeringen avseende Skatteverkets kostnader för pensionssystemet.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Skatteverkets kostnader för ålderspensionssystemet, delredovisning av regeringsuppdrag*.

T.f. generaldirektör Eric Gandy har beslutat i detta ärende. Avdelningsdirektör Magnus Arnek, föredragande, och organisationsdirektör Birgitta Fredholm var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Magnus Arnek



## Innehåll

<b>1</b>	<b>Uppdraget</b>	<b>2</b>
1.1	Bakgrund	2
1.2	Statskontorets uppdrag	2
1.3	Genomförande	3
1.4	Läsanvisning	3
<b>2</b>	<b>Om Skatteverkets och KFM:s pensionsrelaterade verksamhet</b>	<b>4</b>
2.1	Skatteverkets pensionsrelaterade uppgifter	4
2.2	KFM:s pensionsrelaterade uppgifter	5
<b>3</b>	<b>Kostnadsutvecklingen</b>	<b>5</b>
3.1	Skatteverket	5
3.2	KFM	6
<b>4</b>	<b>Skatteverkets och KFM:s beräkningsmodeller</b>	<b>7</b>
4.1	Skatteverkets beräkningsmodell	7
4.2	KMF:s beräkningsmodell	10
4.3	Användningen av modellerna vid Skatteverkets årliga framställan om ersättning från pensionssystemet	10
<b>5</b>	<b>Analys av beräkningsmodellerna</b>	<b>11</b>
5.1	Konsekvenser av Skatteverkets nya beräkningsmodell	12
5.2	Hur har modellen tillämpats?	15
5.3	Ska kostnaderna för folkbokföringen ingå?	17
5.4	Vår samlade bild	18
<b>6</b>	<b>Sammanfattande bedömning och förslag</b>	<b>19</b>
6.1	Vår samlade bedömning	19
6.2	Våra förslag	21
<b>Bilagor</b>		
1	Regeringsuppdrag	23
2	Beräkningsunderlag	27

# 1 Uppdraget

## 1.1 Bakgrund

Ålderspensionssystemet består av inkomstpensionen och premiepensionen. Varje år betalar de försäkrade, deras arbetsgivare och i vissa fall staten in pensionsavgifter. Pensionsavgiften är 18,5 procent av pensionsunderlaget, som består av pensionsgrundande inkomster och belopp. Merparten av pensionsavgiften, 16 procentenheter av den pensionsgrundande inkomsten (PGI), går till de fyra AP-fonderna. De resterande 2,5 procentenheterna fonderas av Premiepensionsmyndigheten (PPM).

Ålderspensionssystemet är finansiellt fristående från statsbudgeten och bär helt sina egna kostnader. Det innebär att systemets administrationskostnader finansieras med avgifter och fondkapital. Administrationskostnaderna påverkar därmed inkomstpensionens och premiepensionens storlek.

Utöver AP-fonderna och PPM är följande myndigheter involverade i administrationen av ålderspensionssystemet. Försäkringskassan svarar för drift och förvaltning av IT-system inom pensionsområdet samt för samordning av information till enskilda och allmänheten om den allmänna pensionen. Länsorganisationerna vid Försäkringskassan behandlar ansökningarna från blivande pensionärer samt informerar om pensionerna. Skatteverket svarar för uppbörd av pensionsavgifterna och fastställer PGI. Kronofogdemyndigheten (KFM) svarar för indrivning av obetalda pensionsavgifter.<sup>1</sup> Konjunkturinstitutet tar årligen fram en prognos över de uppgifter som krävs för att beräkna inkomstindex.

Administrationskostnaderna för dessa fyra myndigheters arbete med pensionerna ersätts årligen med belopp som beslutas av regeringen. Ersättningen baseras på förslag som de skilda myndigheterna tar fram och skickar till Försäkringskassan som samordnar ersättningsförslagen och vidarebefordrar dessa till regeringen. Försäkringskassan samråder med Ekonomistyrningsverket (ESV) innan ersättningsförslagen presenteras för regeringen.

## 1.2 Statskontorets uppdrag

Dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) granskade år 2003 på regeringens uppdrag kostnaderna för att administrera ålderspensionen.<sup>2</sup> Bakgrunden till uppdraget var att administrationskostnaderna hade ökat från 0,9 miljarder kronor år 1999 till 2,4 miljarder kronor år 2002. RRV:s granskning pekade

---

<sup>1</sup> Den 1 juli 2006 slogs de 10 regionala kronofogdemyndigheterna ihop till en rikstäckade myndighet, Kronofogdemyndigheten. Skatteverket fortsätter att vara chefsmyndighet.

<sup>2</sup> RRV 2003:21, "Vad kostar pensionerna? – en granskning av administrationskostnaderna för den inkomstrelaterade allmänna pensionen".

på att kostnadsökningen till viss del kunde förklaras med stora initiala investeringar till följd av pensionsreformens genomförande. RRV påvisade också vissa brister i kostnadsberäkningarna och att det fanns en del kostnader som inte var medtagna. Särskilt Skatteverkets beräkningsmodell för att skilja ut de pensionsrelaterade kostnaderna befanns vara bristfällig.

Som ett resultat av RRV:s kritik fick Skatteverket i uppdrag att se över beräkningsmodellerna för skatteförvaltningen och KFM. Översynen resulterade i att nya beräkningsmodeller togs fram.

Administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet har fortsatt att öka och uppgick år 2004 till ca 3 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,9 procent av de årliga utbetalningarna.

Mot denna bakgrund har Statskontoret av regeringen fått i uppdrag att analysera och granska kostnadsutvecklingen i ålderspensionssystemet (bilaga 1). Som en första del i uppdraget ska Statskontoret senast den 7 augusti 2006 lämna en delredovisning avseende Skatteverkets kostnader för pensionssystemet. Granskningen ska innehålla en analys av verkets beräkningsmodell, beräkningar samt hur dessa redovisas. I denna promemoria redovisas Statskontorets analys.

### **1.3 Genomförande**

I arbetet med att granska Skatteverkets kostnader för den pensionsrelaterade verksamheten och de modeller som Skatteverket respektive KFM använder för att beräkna dessa kostnader har vi gått tillväga på följande sätt. Vi har studerat Skatteverkets beräkningar och yrkanden om ersättning från ålderspensionssystemet åren 1996-2007 och kontoplanen. Vi har ställt frågor, skriftligt och muntligt, till Skatteverket om den pensionsrelaterade verksamheten och orsakerna till de ökade kostnaderna. Vi har ägnat merparten av utredningsarbetet åt Skatteverkets modell. KFM:s modell har behandlats mer summariskt. Vi har haft fortlöpande kontakter med ESV, som lämnat synpunkter under arbetets gång.

### **1.4 Läsanvisning**

Promemorian är disponerad enligt följande. I kapitel 2 beskrivs Skatteverkets och KFM:s pensionsrelaterade verksamheter. Kapitel 3 innehåller en beskrivning av kostnadsutvecklingen för Skatteverkets och KFM:s pensionsadministration. Kapitel 4 beskriver hur Skatteverkets och KFM:s modeller för att beräkna administrationskostnaderna fungerar. I kapitel 5 analyseras Skatteverkets- och KFM:s beräkningsmodeller. Kapitel 6 innehåller Statskontorets samlade bedömning och förbättringsförslag.

## 2 Om Skatteverkets och KFM:s pensionsrelaterade verksamhet

Skatteverkets verksamhet delas i regleringsbrevet in i beskattning, folkbokföring, fastighetstaxering, brottsbekämpning samt registrering av bouppteckning. Skatteverket är organiserat i ett huvudkontor, nio skatteregioner, ett storföretagskontor samt ett verksamhetsstöd för skatt och KFM. Förra året uppgick antalet anställda till drygt 10 000 personer. Av dessa arbetade 375 på huvudkontoret, 9 000 i de nio skatteregionerna och storföretagskontoret, samt 1 000 personer på verksamhetsstöd. Verksamheten bedrevs på 113 orter i landet.

KFM:s verksamhetsgrenar är enligt regleringsbrevet förebyggande kommunikation, summarisk process, indrivning av fodringar och annan verkställighet, konkurstillsyn samt skuldsanering. KFM har drygt 2 400 anställda och verksamheten bedrivs på 69 orter.

Den totala kostnaden för Skatteverkets och KFM:s verksamhet var år 2005 drygt 7,7 miljarder kronor. Verksamheten finansierades i huvudsak med anslag, drygt 93 procent. Ersättningen från pensionssystemet uppgick enligt Skatteverkets årsredovisning till 321 miljoner kronor eller drygt 4 procent av kostnaderna.

### 2.1 Skatteverkets pensionsrelaterade uppgifter

Skatteverket medverkar i administrationen av ålderspensionen dels genom att uppbörderna av dessa avgifter ingår som en integrerad del i uppbörderna av arbetsgivaravgifterna, dels genom att beräkningen av PGI är en integrerad del av beskattningsverksamheten.

De viktigaste uppgifterna i Skatteverkets pensionsadministration är

- att fastställa PGI för landets ca 4 935 000 fysiska personer med inkomst av anställning
- att fastställa PGI för landets ca 260 000 fysiska personer med inkomst av annat förvärvsarbete (normalt egenföretagare)
- att svara för uppbörderna av ålderspensionsavgifter som en del av arbetsgivares månatliga inbetalning av arbetsgivaravgifterna
- att svara för debitering och uppbörd av ålderspensionsavgifter för fysiska personer med inkomst av annat förvärvsarbete
- att svara för information och service till personer som fått besked om fastställd PGI eller som har frågor med anledning av Försäkringskassans årliga pensionsbesked (orangea kuverten)

## 2.2 KFM:s pensionsrelaterade uppgifter

KFM:s pensionsadministration består i att driva in obetalda pensionsavgifter.

## 3 Kostnadsutvecklingen

### 3.1 Skatteverket

Administrationskostnaderna för ålderspensionen har för Skatteverkets del utvecklats enligt nedanstående tabell. Under perioden 1993–2005 beräknades ersättningen med den s.k. schablonberäkningsmetoden som år 2006 ersattes med den nya modell som Skatteverket utarbetade under år 2004. Den nya modellen har använts för att beräkna ersättningen för budgetåren 2006 och 2007. Tabellen visar att Skatteverkets ersättning för pensionsadministrationen budgetåren 1993/94 till 2007 ökat med 81 procent i löpande priser. Grovt sett kan kostnadsutvecklingen delas in i tre faser.

Den första fasen, som rör budgetåren 1993/94 till 2000, låg Skatteverkets ersättningar relativt konstant i intervallet 209 miljoner kronor till 222 miljoner kronor.

Den andra fasen, som rör budgetåren 2001 till 2005, innebar en kraftig ökning av ersättningen. Exempelvis ökade mellan budgetåren 2000 och 2004 ersättningen med 118,6 miljoner kronor eller 55 procent. Att ersättningarna ökade så markant förklarar Skatteverket dels med ökade löne- och IT-kostnader, dels med att fler personer fått PGI-uppgifter till följd av de nya socialförsäkrings- och socialavgiftslagarna som trädde i kraft under periodens första år. Genomförandet av det nya pensionssystemet spelade en central roll eftersom det medförde att Skatteverket behövde göra betydande förändringar i debiteringsrutinerna i systemen för preliminär skatteuträkning, årlig taxering och omräkning av slutlig skatt. Även lagring av uppgifter och aviseringar till Riksförsäkringsverket ökade markant. Minskningen budgetåret 2005, 21 miljoner kronor, förklarar Skatteverket med att resurser, som vanligtvis arbetar med inkomsttaxering, tillfälligt sattes in på fastighetstaxeringsområdet.

Den tredje fasen, som rör budgetåren 2006 och 2007, innebar att Skatteverkets ersättning tog ett nytt språng uppåt. Som nämndes ovan baseras ersättningen för dessa år på Skatteverkets nya modell för att beräkna pensionsadministrationskostnaderna. Troliga förklaringar till varför den nya modellen genererar väsentligt högre ersättningar än den gamla schablonberäkningsmetoden diskuteras i kapitel 5.

**Tabell 1. Skatteförvaltningens ersättning från AP-fonderna budgetåren 1993–2007**

Budgetår	Ersättning AP-fond (tkr)	Antal Skattskyldiga PGI, anställda	Antal Skattskyldiga PGI, annat förv. arb	Ersättning per skattskyldig (kr)
1993/94	209 100	4 298 651	259 240	46
1994/95	222 300	4 211 594	246 979	50
1995/96 <sup>3</sup>	213 900	4 214 425	238 409	48
1997	216 700	4 220 000	248 000	48
1998	211 930	4 223 069	214 094	48
1999	209 749	4 184 512	212 244	48
2000	216 865	4 210 127	223 296	49
2001	244 840	4 618 393	251 391	50
2002	286 388	4 682 138	256 874	50
2003	329 780	4 695 919	254 437	67
2004	335 500	4 697 368	255 100	68
2005	314 500	4 765 111	276 861	62
2006	383 500 <sup>4</sup>	4 765 111	276 861	76
2007	378 000			

Källa: Skatteverket och Försäkringskassan

### 3.2 KFM

Tabell 2 visar hur KFM:s ersättning från pensionssystemet utvecklats över tid. På grund av brist på data redovisas ersättningen från budgetåret 1999 och framåt. Som framgår av tabellen är genomgående KFM:s ersättningar mycket lägre än Skatteverkets, vilket givetvis avspeglar en pensionsadministration av mycket mindre omfattning. KFM:s nya beräkningsmodell, som användes budgetåren 2006 och 2007, innebär att ersättningsbeloppen ökar markant.

**Tabell 2. KFM:s ersättning från AP-fonderna budgetåren 1999–2007.**

Budgetår	Ersättning AP-fond (miljoner kr)
1999	9
2000	7
2001	5
2002	11
2003	10
2004	9
2005	7,1
2006	15,3
2007	14

Källa: Skatteverket och Försäkringskassan

<sup>3</sup> Omräknat till 12 månader.

<sup>4</sup> Beloppet 383,5 miljoner kronor är det av Skatteverket reviderade yrkandet för budgetåret 2006. Det ursprungliga yrkandet uppgick till 440,7 miljoner kronor.

## 4 Skatteverkets och KFM:s beräkningsmodeller

Som framgick i föregående kapitel baserades till och med år budgetåret 2005 Skatteverkets yrkande om ersättning från ålderspensionssystemet på den s.k. schablonberäkningsmetoden, en modell som konstruerades under 1990-talets första hälft. Även beräkningsmodellen för KFM var ca tio år gammal. RRV riktade år 2003 i rapporten ”Vad kostar pensionerna – en granskning av administrationskostnaderna för den inkomstrelaterade allmänna pensionen” kritik mot Skatteverkets modell.

Kritiken gick i korthet ut på att modellen var för komplicerad och att flera av modellens grundförutsättningar ändrats sedan den gjordes. RRV menade att det var tveksamt om tillämpningen av modellen gav en rättvisande bild av kostnaderna för Skatteverkets pensionsadministration. Vidare konstaterade RRV att även modellen för beräkning av IT-kostnader var så schabloniserad att beräkningen gav en mindre korrekt kostnadsbild. Mot bakgrund av de observerade bristerna föreslog RRV att modellerna för beräkning av Skatteverkets och KFM:s pensionsrelaterade kostnader skulle ses över, inte minst mot bakgrund av de betydande belopp, ca 300 miljoner kronor, som fördelas med hjälp av modellerna.

Som en följd av RRV:s kritik fick Skatteverket i regleringsbrevet för år 2004 i uppdrag att göra en översyn av modellerna. Modellerna beskrivs utförligt i rapporten ”Skatteverkets och kronofogdemyndigheternas kostnader för hantering av inkomst-, tilläggs- och premiepension”, daterad 041214 dnr 130 708941-04/113, som också i alla delar låg till grund för Skatteverkets yrkande om ersättning för år 2006. I det följande beskrivs grunddragen i beräkningsmodellerna.

### 4.1 Skatteverkets beräkningsmodell

#### 4.1.1 Integrerad process

En av förutsättningarna i ålderspensionssystemet är att det ska bära sina kostnader. För Skatteverkets vidkommande innebär det att man ska få full kostnadstäckning för pensionsadministrationen. Det innebär att de direkta kostnaderna som pensionsverksamheten för med sig ska ersättas. Dessutom skall en rimlig andel av gemensamma kostnader med annan verksamhet ersättas. Om pensionshanteringen vore ett separat resultatområde inom Skatteverket, skulle uppgiften att beräkna vilka kostnader som ska ersättas med medel från pensionssystemet troligen vara okomplicerad. Så är inte fallet. Skatteverkets arbete med skatter och avgifter är en sammanhängande process, där uppbörd och granskning/kontroll av olika skatter och avgifter samt beräkning av PGI sker integrerat. Den integrerade processen innebär

att de resurser som åtgår för pensionshanteringen på något sätt måste särskiljas från de resurser som åtgår för de övriga arbetsuppgifterna.

Modellen för hur Skatteverket gör detta beskrivs i det följande.

#### **4.1.2 Modellens uppbyggnad**

Kostnadsberäkningen kan indelas i medarbetarrelaterade kostnader och IT-kostnader. De medarbetarrelaterade kostnaderna indelas i sin tur i direkta lönekostnader för ålderspensionssystemet, indirekta lönekostnader (ledning/styrning, kompetensutveckling m.m.) samt del av övriga förvaltningskostnader (utbildningskostnader, varukostnader m.m.), och lokalkostnader. Dessa kostnader beräknas för skatteregionerna och huvudkontoret. IT-kostnaderna beräknas för hela Skatteverket exklusive KFM:s system för indrivning. Samtliga kostnader hämtas direkt eller indirekt från ekonomiredovisningssystemet.

##### **Skatteregionernas kostnader**

Skatteverkets verksamhet delas in i ett antal verksamhetsprocesser. De processer som är aktuella i beräkningarna är processen Beskatta och ta in betalning (beskattningsverksamheten) och processen Folkbokföra (folkbokföringsverksamheten).

Processen Beskatta och ta in betalning består av totalt 58 aktiviteter. Av dessa har 31 ansetts ha anknytning till pensionssystemet. För var och en av dessa 31 aktiviteter har en analys av pensionssystemets andel genomförts. Hur analysen genomfördes redovisas i avsnitt 4.1.3.

Resultatet av analysen blev ett procenttal för var och en av de 31 aktiviteterna, som visar pensionssystemets kostnadsandel. Med hjälp av dessa beräknas pensionssystemets kostnadsandel av beskattningsverksamhetens direkta lönekostnader uttryckt dels i kronor, dels som ett procenttal.

Med ledning av procenttalet beräknas sedan ålderspensionssystemets kostnadsandel av indirekta lönekostnader. Procenttalet används slutligen för att beräkna pensionsadministrationens andel av övriga förvaltningskostnader och lokalkostnader korrigerat med processernas andel av operativ verksamhet.

Pensionssystemets andel av direkta lönekostnader i folkbokföringsverksamheten har antagits vara 2,5 procent (se avsnitt 4.1.3). På motsvarande sätt som i beskattningsverksamheten beräknas med ledning av detta procenttal indirekta lönekostnader. Slutligen används procenttalet för att beräkna övriga förvaltningskostnader och lokalkostnader sedan det korrigerats med processens andel av operativ verksamhet.

### Huvudkontorets kostnader

Direkta lönekostnader för pensionsadministration på huvudkontoret beräknas på individnivå på så sätt att alla som till någon del arbetar med ålderspensionssystemet inventerats och deras arbetstid och lönekostnad för ålderspensionssystemet beräknas. Den kostnad som därvid framkommer ställs i relation till huvudkontorets totala lönekostnad (ett procenttal). Med detta procenttal som grund beräknas ålderspensionssystemets indirekta lönekostnader, övriga förvaltningskostnader och lokalkostnader avseende huvudkontoret.

### IT-kostnader

IT-kostnaderna som helhet (lönekostnader, datordrift, systemutveckling, systemunderhåll mm) beräknas med utgångspunkt i vilka system som är berörda av pensionsadministration. Nio system rör pensionsadministration. För dessa har beräknats till vilken andel kostnaderna kan hänföras till ålderspensionssystemet. Beräkningarna gjordes år 2000. Till IT-kostnaderna förs också en beräknad andel av kostnaderna för folkbokföringssystemet.

## 4.1.3 Skatteverkets analys av pensionsadministrationens andel av olika verksamheter

### Beskattningsverksamheten

I det följande beskrivs närmare hur analysen av hur stor del av processen Beskatta och ta in betalning som är pensionsrelaterad gick till.

Utgångspunkter för beskrivningarna av arbetsuppgifterna var dels underlaget enligt den tidigare beräkningsmodellen, dels den kunskap som fanns om väsentliga administrativa nyheter. Vidare gjordes en anpassning till den nya tidredovisningen inom processen som infördes år 2003. Utifrån tidredovisningens aktivitetsindelning för de relevanta aktiviteterna bedömdes vilken tidsandel som kan anses hänförlig till ålderspensionen.

För kvalitetssäkring av arbetsuppgiftsbeskrivningarna och för uppskattning av vilken andel av dessa som berör PGI och uppbörd och fastställande av avgifter tillfrågades personal som arbetar med dessa arbetsuppgifter från fyra regioner (Stockholm, Luleå, Malmö och Växjö). Att valet föll på just dessa regioner har att göra med att Skatteverket ville ha med både stora, mellanstora och små skatteregioner för att få en god återspeglning av den faktiska verksamheten. Enligt Skatteverkets uppfattning utgör dessa fyra regioner ett representativt urval från den operativa verksamheten.

Svaren från regionerna var av skiftande omfattning och innehöll dels kompletteringar och rättelser av beskrivningarna, dels synpunkter på de bedömda procentandelarna. En arbetsgrupp på huvudkontoret gjorde sedan en sammanvägd bedömning på basis av kunskaperna och uppfattningarna inom gruppen och med beaktande av regionernas lämnade synpunkter. Enligt vad

vi erfarit ansåg arbetsgruppen att de initiala bedömningarna av procentandelerna var för höga och de korrigerades därför ned. Skatteverket har varit noga med att påtala för oss att de uppskattade procentandelarna inte ligger för högt utan snarare tvärtom.

### **Folkbokföringen**

I bedömningen av i vilken utsträckning Skatteverkets arbete med folkbokföring ska belasta ålderspensionssystemet resonerade verket på följande sätt. Pensionssystemet ansågs vara en av 40 externa användare, riksanvändare, som alla antogs använda folkbokföringsuppgifter i lika stor utsträckning. Kostnaderna för folkbokföringsverksamheten fördelas därför schablonmässigt i förhållande till antalet riksanvändare. Således uppskattas andelen av kostnaderna för folkbokföringsverksamheten som kan hänföras till pensionsadministration till 1/40 eller 2,5 procent.

## **4.2 KMF:s beräkningsmodell**

Numera samlas merparten av alla pensionsgrundande skatter och avgifter inom skattekontot. Detta var en av utgångspunkterna för KFM:s nya modell att beräkna kostnaderna för pensionsadministrationen. De totala kostnaderna inom processen Driva in och verkställa, dvs. löner, övriga förvaltningskostnader, lokaler och IT-kostnader ställs i relation till kostnaden för fysiska personer som enbart har skattekontoskulder. Därefter beräknas hur stor del av denna kostnad som avser pensionsavgifter. Denna senare kostnad är den kostnad som anses hänförlig till ålderspensionssystemet.

## **4.3 Användningen av modellerna vid Skatteverkets årliga framställan om ersättning från pensionssystemet**

Utfallet av de nya beräkningsmodellerna ligger till grund för den ersättning som Skatteverket i sin årliga framställan begär för sitt och KFM:s pensionsrelaterade arbete. Sedan de nya modellerna för beräkning av kostnaderna tagits fram är processen standardiserad. I det följande beskrivs översiktligt för hur processen att fram den årliga framställan ser ut.

Hela arbetet med framställan sker under de två sista veckorna i januari, eftersom de faktiska kostnaderna för året före beräkningsåret ligger till grund för beräkningarna. Tidsfristen från Försäkringskassan är satt till den 1 februari. Det sätter således en tidspress på de personer på Skatteverket som arbetar med att beräkna ersättningsanspråken.

Ur tidredovisningssystemets uppföljningssystem (TID) tas fram årsuppgifter om de olika processernas lönekostnader. Dessa kostnader måste dock korri-

geras. Det beror på att en del medarbetare underlåter att tidredovisa. För de aktiviteter som anses ingå till någon del finns procenttal. Dessa procenttal multipliceras med de kostnader som är aktuella. Därmed är den direkta lönekostnaden för skatteregionerna beräknad.

När det gäller skatteregionernas lönekostnader är således utgångspunkten, enligt ovan, TID. Emellertid justeras den lönekostnad som presenteras i TID med ett visst procenttal för att säkerställa att lönekostnaderna överensstämmer med den lönekostnad som finns i ekonomisystemet (AGRESSO). Enligt vad vi erfarit finns det en diskrepans mellan lönekostnader enligt TID och AGRESSO på ca sju procent. Diskrepansen beror på, som redan nämnts, att alla anställda inte tidredovisar på ett tillfredställande sätt, vilket leder till att lönekostnaden enligt TID underskattar den faktiska lönekostnaden enligt AGRESSO.

Lönekostnaden för huvudkontoret beräknas, som beskrevs tidigare, som ett procenttal av huvudkontorets lönekostnader. Dessa lönekostnader tas direkt ur ekonomisystemet. Här har Skatteverket påpekat att till följd av att Skatteverkets huvudkontor omorganiserats under år 2005 måste en ny beräkning och en ny procentsats tas fram till nästa års framställan.

Indirekta lönekostnader beräknas för skatteregionerna enligt modellen, dvs. som en andel av de totala direkta lönekostnaderna. Övriga förvaltningskostnader och lokalkostnader för skatteregionerna och huvudkontoret beräknas därefter. Allt detta arbete görs av en person som får hjälp med uttagen från ekonomisystemet. IT-kostnaderna beräknas av en IT-controller i enlighet med modellen. KMF:s kostnader beräknas av en controller vid denna myndighet.

Hela framställan sammanställs och föredras för chefen för verksamhetsstaben som beslutar i ärendet. Framställan skickas sedan till Försäkringskassan som sammanställer de inblandade myndigheternas ersättningsanspråk.

## 5 Analys av beräkningsmodellerna

Skatteverkets medverkan i administrationen av ålderspensionen består som beskrivits tidigare av två huvuduppgifter, nämligen att fastställa PGI och att sköta uppboriden av avgifter till ålderspensionssystemet. Uppgifterna är integrerade delar av verkets beskattningsverksamhet.

Vår bedömning är att en beräkningsmodell för Skatteverkets kostnader för pensionsadministrationen med nödvändighet måste bygga på antaganden om kostnadsandelar för pensionsadministrationen. Huvudproblemet är att beräkna kostnadsandelar som är rättvisande. Även om man skulle kunna sätta ”staket” runt vissa arbetsmoment och direkt hänföra dem till pensionsadmi-

nistrationen, skulle stora delar av verksamheten vara gemensam för pensionsadministrationen och den övriga beskattningsverksamheten. Detta skulle leda till behov att fördela dessa gemensamma kostnader enligt någon rättvisande norm.

## **5.1 Konsekvenser av Skatteverkets nya beräkningsmodell**

Som framgick i kapitel 3 har den nya modell för att beräkna administrationskostnaderna, som Skatteverket tog fram år 2004, inneburit kraftigt höjda yrkande om ersättning från AP-fonderna och PPM. Den nya modellen leder med andra ord till att Skatteverkets beräknade pensionsrelaterade kostnader ökar. I det här avsnittet diskuteras vad ökningen beror på och om den nya modellen ger en rättvisande bild av Skatteverkets faktiska kostnader för pensionsadministrationen.

### **5.1.1 Varför leder Skatteverkets nya beräkningsmodell till högre yrkande om ersättning?**

För att besvara denna fråga har vi analyserat Skatteverkets yrkanden om ersättning för budgetåren 2005 och 2006. Mellan dessa år byttes beräkningsmodell: år 2005 användes schablonberäkningsmetoden och år 2006 den nya beräkningsmodellen. Till grund för båda årens yrkanden låg emellertid faktiska kostnader avseende verksamhetsåret 2003. Denna omständighet – att i grunden samma kostnadsunderlag men olika beräkningssätt användes för de två åren – gör det lättare att identifiera konsekvenserna av modellbytet.

En jämförelse av yrkandena visar att det väsentligt högre beloppet för år 2006 till stor del kan härledas till högre beräknade lönekostnader för skatte-regionerna, närmare 62 miljoner kronor. Av dessa 62 miljoner kronor kan 6,8 miljoner kronor eller 11 procent av ökningen förklaras med att regionernas lönekostnader för folkbokföringen har tillkommit i den nya beräkningsmodellen. Bortses från dessa kostnader blir ökningen mellan år 2005 och 2006 drygt 55 miljoner kronor.

Vår analys visar att denna ökning kan förklaras av flera olika faktorer. Den första förklaringen är att de högre beräknade kostnaderna för år 2006 är en anpassning av modellen till en mer omfattande pensionshantering inom Skatteverket. Den nya beräkningsmodellen har således anpassats efter ändrade förhållanden till följd av genomförandet av det nya pensionssystemet och av förändrad lagstiftning. I sin rapport från 2004 pekar Skatteverket på ett antal konkreta sådana ändrade förhållanden. Vissa av de faktorer som där pekas ut är dock sådana som sannolikt slog igenom i högre beräknade kostnader även i den gamla modellen. Vi har därför bett Skatteverket om en

fördjupad analys av effekterna av dessa faktorer. I skrivande stund har vi dock inte fått någon sådan analys.

Den andra förklaringen till de högre beräknade kostnaderna för år 2006 är att i den gamla modellen underskattades de faktiska lönekostnaderna. Detta beror på att kostnadsunderlaget som låg till grund för den gamla modellen inte justerades mot ekonomisystemet, vilket är fallet i den nya modellen. Detta medförde i sin tur att de pensionsrelaterade lönekostnaderna underskattades för år 2005 (och sannolikt för åren före också). Som nämndes i avsnitt 4.3 justerades lönekostnaderna enligt tidredovisningssystemet i den nya modellen upp med ca 7 procent för år 2006 för att avspegla de faktiska lönekostnaderna enligt ekonomisystemet.

En tredje delförklaring är att skilda kostnadsunderlag verkar ha legat till grund för beräkningarna. Vi har under vårt utredningsarbete upptäckt att skatteregionernas lönekostnader för beskattningsverksamheten år 2003 anges till två olika belopp i beräkningsunderlagen för de två modellerna. I beräkningsunderlaget som ligger till grund för yrkandet år 2006 är skatteregionernas direkta lönekostnader ca 300 miljoner högre än motsvarande siffra i beräkningsunderlaget för yrkandet år 2005. Det kan inte uteslutas att denna skillnad i beräkningsunderlaget slår igenom i högre beräknade pensionsrelaterade administrationskostnader år 2006. Ungefär en tredjedel av denna skillnad eller drygt 100 miljoner kronor kan förklaras av den justering av lönekostnaderna som nämnts ovan. Vi har bitt Skatteverket att inkomma med en förklaring av den resterande skillnaden på ca 200 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att dessa tre faktorer till stor del förklarar varför den nya beräkningsmodellen genererar yrkanden om högre ersättning för Skatteverkets pensionsadministration.

### **5.1.2 Är den nya modellen mer rättvisande?**

Slutsatsen ovan leder till frågan om den nya modellen är mer rättvisande än den gamla. Vår analys indikerar att så kan vara fallet, men det är svårt att slå fast med säkerhet.

En omständighet som talar för att den nya modellen är mer rättvisande är den justering av beräkningsunderlaget som görs mot ekonomisystemet. Detta gör att kostnadsunderlaget hamnar närmare de faktiska kostnaderna. Rimligen innebär, allt annat lika, ett mer kostnadstroget underlag att de beräknade kostnaderna blir mer rättvisande. Den nya modellen beaktar således ett av de problem som kan uppstå när kostnaderna beräknas med utgångspunkt från redovisad tid. Om inte tidredovisningen är rättvisande byggs fel in i beräkningsunderlaget som sedan finns kvar i hela beräkningskedjan. En annan omständighet som talar för att den nya modellen är

mer rättvisande är att det kostnadsunderlag som ligger till grund för denna bygger på en mer ”användarvänlig” tidredovisning.

Ytterligare en faktor som pekar i samma riktning är att Skatteverket i den nya modellen har gjort en annan uppdelning av beskattningsverksamheten. Den delas in i kategorierna Privatpersoner, Små och medelstora företag samt Stora företag. För var och en av dessa har en uppskattning gjorts av löne-kostnadsandelar för de ingående aktiviteterna. I och med att lönekostnaderna skiljer sig kraftigt åt mellan de olika kategorierna, torde en mer verklig-hetstrogen bild av de pensionsrelaterade lönekostnaderna framkomma jämfört med den gamla modellen där beräkningar gjordes på aggregerad nivå.

En fjärde omständighet som talar för att den nya modellen är mer rättvisande är att tidsåtgång/lönekostnadsandelar anpassats till ändrade förhållanden. Som RRV påpekade i sin rapport från år 2003, byggde schablonberäkningsmetoden på förutsättningar som ändrats sedan modellen konstruerats. I den nya modellen beaktades dessa ändrade, vilket borde ge bättre förutsättningar att fånga pensionsadministrationens kostnader.

Det finns således en rad faktorer som indikerar att den nya modellen är mer rättvisande än den gamla. Därmed inte sagt hur rättvisande den är. En avgörande faktor för i vilken utsträckning den nya modellen är rättvisande är korrektheten i de uppskattade kostnadsandelarna inom de olika verksamhetsprocesserna. Som nämntes i avsnitt 4.1.3 bygger kostnadsandelarna för skatteregionernas medverkan i ålderspensionsrelaterade aktiviteter på det utredningsarbete som låg till grund för den nya beräkningsmodellen år 2004.

Vi har fått en bild av den arbetsprocess som ledde fram till att kostnadsandelarna kunde fastställas. Vid samtal med Skatteverket har vi dock fått indikationer på svårigheten att göra sådana uppskattningar. Det framkom därvid att olika personer inom Skatteverket hade skilda uppfattningar om vilka lönekostnadsandelar som är rimliga för berörda arbetsprocesser. Om vi hade haft tillgång till det underliggande utredningsmaterialet skulle vi bl.a. ha kunnat visa i vilka delar som osäkerheten var störst eller om variationerna i uppskattningarna var stora, dvs. faktorer som utvisar hur tillförlitliga uppskattningarna av kostnadsandelarna är. Vi har därför svårt att uttala oss om tillförlitligheten i uppskattningarna av lönekostnadsandelarna.

Slutligen vill vi peka vi på en potentiell svaghet som finns i både den nya och den gamla modellen. Förändringar i inriktningen av Skatteverkets beskattningsarbete kan påverka de beräknade pensionskostnaderna utan att de faktiska kostnaderna för pensionsadministrationen ökat, vilket följande exempel visar. På senare år har rationaliseringar inom Skatteverket genom förändrade arbetssätt och modernare IT-system möjliggjort en ökad satsning på kontrollverksamheten. Eftersom denna verksamhet bedöms ha ett större inslag av pensionshantering – högre lönekostnadsandel – än arbetsuppgifter

som rationaliserats, blir konsekvensen med automatik att kostnaderna för pensionsadministrationen ökar. Det finns således en mekanik inbyggd i beräkningsmodellen som innebär att om kostnaderna för en aktivitet ökar eller minskar markant ett år, kommer detta att slå igenom i modellen i ökande eller minskade ersättningskrav. Direktiv om att satsningar ska göras på vissa områden, satsningar som kräver att Skatteverket allokerar om resurser till det område som ska prioriteras, kommer att innebära högre ersättningskrav på pensionssystemet även om förändringen inte på något sätt kan relateras till pensionsadministration.

## 5.2 Hur har modellen tillämpats?

Vi har gått igenom hur den nya modellen har tillämpats för att beräkna pensionsadministrationens kostnader i framställningarna för år 2006 och 2007. Våra iakttagelser redovisas i detta avsnitt.

### **Övriga förvaltningskostnader underskattade**

Vi har fått ta del av Skatteverkets förteckning som utvisar vilka konton/kontogrupper som används för att beräkna underlaget för övriga förvaltningskostnader som har anknytning till pensionsadministrationen. Vi har också haft tillgång till kontoplanen i dess helhet.

Vi har gått igenom de konton som används för att beräkna övriga förvaltningskostnader som ska fördelas mellan beskattningsverksamheten och pensionsadministrationen. Därvid har vi funnit att en i sammanhanget mindre summa, 16 miljoner kronor, kan behöva granskas närmare för att se om den verkligen rör kostnader som är knutna till pensionsadministrativa uppgifter som pensionssystemet ska bära en del av.

En genomgång av kontoplanen i dess helhet visar att fler konton/kontogrupper kan ha anknytning till pensionsadministrationen än de som Skatteverket hittills använt för att beräkna underlaget. På dessa konton bokfördes år 2005 drygt 150 miljoner kronor. Det rör personalanknutna kostnader (48 miljoner kronor), vissa varukostnader (22 miljoner kronor) samt konsulttjänster (81 miljoner kronor). Skatteverket behöver analysera dessa kostnader närmare för att klarlägga till vilken del de är gemensamma för beskattningsverksamheten och pensionsadministrationen och därmed bör ingå i underlaget.

Vi kan inte ange hur mycket detta påverkar Skatteverkets kostnader för pensionsadministrationen, men kostnaderna kommer att öka. Skulle hela beloppet komma att ingå i underlaget som pensionsadministrationens kostnadsandel beräknas på, rör det sig om ca 11 miljoner kronor årligen i ökade kostnader för pensionsadministrationen.

### Felräkningar

I samband med att Skatteverket sammanställde yrkandet om ersättning för pensionsrelaterade arbetsuppgifter för år 2007, upptäcktes en felräkning avseende underlaget för övriga förvaltningskostnader i yrkandet för år 2006. Det ledde, som tidigare nämnts, till att Skatteverkets ursprungliga yrkande för år 2006 justerades ner från 440,7 miljoner kronor till 383,5 miljoner kronor eller med 57,2 miljoner kronor.

Under vår genomgång av beräkningsmodellen har det framkommit att även det reviderade underlaget är felaktigt, då det inte innefattade övriga förvaltningskostnader som dåvarande Riksskatteverket disponerade för regionernas verksamhet. Dessa kostnader uppgick till 268,3 miljoner kronor. Det innebär att det reviderade yrkandet bör justeras upp.

I yrkandet för år 2006 glömdes också bort att korrigera för den andel av den totala operativa verksamheten som beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten representerar. Det innebär att övriga förvaltningskostnader överskattades. Korrigerar vi samtidigt även för denna felräkning, bör pensionsadministrationens andel av skatteregionernas övriga förvaltningskostnader uppgå till 52,7 miljoner kronor år 2006 eller 19,5 miljoner kronor högre än det reviderade beloppet.

Denna korrigering berör även pensionsadministrationens andel av regionernas lokalkostnader för år 2006. Dessa kostnader uppgick till 32,6 miljoner kronor eller 3,2 miljoner kronor lägre än tidigare yrkat belopp.

Sammantaget innebär omräkningarna att Skatteverkets reviderade ersättningsanspråk för år 2006 bör räknas upp med 16,3 miljoner kronor.

Beräkningsunderlaget framgår av bilaga 2.

Det felaktiga underlaget i det ursprungliga yrkandet för år 2006 har även använts i yrkandena under ett antal år tidigare. Det innebär således att kostnaderna för pensionsadministrationen i denna del överskattats. I yrkandet för t.ex. år 2005 rör det sig om ca 22 miljoner kronor.

### IT-kostnader

IT-kostnaderna (exklusive folkbokföringen) för ålderspensionsrelaterade uppgifter bygger på uppskattade andelar av kostnaderna för olika IT-system. Det har under utredningsarbetet framkommit att andelarna som modellen bygger på beräknades år 2000. Enligt vår bedömning finns det med hänsyn till IT-utvecklingen skäl att se över de uppskattade andelarna, då de vid nästa års framställan kommer att vara sju år gamla.

Den kostnad för berörda system som redovisades i Skatteverkets rapport är härledda från kostnaderna år 2000 uppräknade med pris- och löneomräkning för de efterföljande åren. Skälet till denna beräkningsmetod är att kostnaderna för de olika systemen t.o.m. år 2004 inte gick att särskilja i ekonomi-

systemet. Fr.o.m. år 2005 kan kostnaderna följas upp med hjälp av specifika objekt-koder. En jämförelse mellan beräknade kostnader i framställan för år 2006, som bygger på rapportens uppgifter, och det faktiska utfallet av kostnaderna år 2005 ger vid handen att kostnaderna har kommit att överskattas med 12 miljoner kronor i framställan för år 2006. Kostnaderna har sannolikt även överskattats ett antal år tillbaka i tiden.

Vidare har beräkningsmodellen använts felaktigt innevarande år, vilket lett till en överskattning av kostnaderna med 3,7 miljoner kronor i framställan för år 2007. Det beror på att samma procentuella andel (13,2 procent) av kostnaderna för berörda system som använts fram t.o.m. yrkandet för år 2006, även använts för yrkandet för år 2007. När nu kostnaderna kan följas upp med objekt-koder har detta procenttal sjunkit till 11,7 procent, vilket inte beaktats av Skatteverket.

#### **KFM:s kostnader**

Vi har vid genomgången av KFM:s modell funnit att efterlevandepensionsavgifter ingår som en komponent vid beräkningen av KFM:s ersättningskrav. Dessa avgifter berör inte ålderspensionssystemet och bör utgå ur modellen.

En korrigerad beräkning visar att KFM:s ersättningsanspråk för åren 2006 och 2007 har överskattats med 1,2 respektive 1,3 miljoner kronor.

Beräkningsunderlaget framgår av bilaga 2.

### **5.3 Ska kostnaderna för folkbokföringen ingå?**

RRV efterlyste i sin rapport en bedömning av om kostnader avseende Skatteverkets folkbokföringsverksamhet bör belasta pensionssystemet. I Skatteverkets nya beräkningsmodell har kostnader för folkbokföring tagits med. Motivet är att folkbokföringsuppgifter behövs för pensionsadministrationen och pensionssystemet ska bära sina egna kostnader. Kostnaderna för folkbokföringen finns hos regionerna, på huvudkontoret och i IT-verksamheten.

För att förbättra tillgängligheten till grundläggande information i elektronisk form har statsmakterna fastslagit att den avgift som myndigheterna tar ut bör grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera informationen. Däremot bör vissa indirekta kostnader, t.ex. för att samla in och lagra informationen, inte räknas in.<sup>5</sup> Ingen av de andra riksmyndigheterna av folkbokföringsuppgifter påför några kostnader som uppstått hos regionerna eller huvudkontoret, utan de betalar avgifter som bygger på självkostnader för Skatteverkets aviseringssystem Navet.

---

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294.

Det är mot denna bakgrund svårt att motivera varför just pensionsadministrationen ska bära en del av regionernas och huvudkontorets kostnader för folkbokföringen. Verksamheten finansieras med anslagsmedel, varför ett avgiftsuttag innebär att Skatteverket får dubbel ersättning.

När det gäller IT-kostnaderna för folkbokföringssystemet kan det diskuteras om pensionsadministrationen bör påföras en viss kostnad. Vi har emellertid erfarenhet att det inte sker någon interndebitering i detta avseende inom Skatteverket. I de integrerade processer som beskattningsverksamheten och pensionsadministrationen utgör belastas därför dessa verksamheter inte med IT-kostnader för folkbokföringssystemet. Vi drar därför slutsatsen att även IT-kostnaderna som är förknippade med folkbokföringen bör utmönstras ur Skatteverkets beräkningsmodell.

År 2006 uppgick kostnaderna för folkbokföring i vår omräknade kalkyl till totalt 10,2 miljoner kronor. Motsvarande kostnader i yrkandet för år 2007 uppgår till 10,1 miljoner kronor. Om kostnaderna för folkbokföringen utmönstras ur modellen bör således yrkandena för åren 2006 och 2007 minskas med dessa belopp.

Beräkningsunderlaget framgår av bilaga 2.

## 5.4 Vår samlade bild

Skälet till att Skatteverkets ersättningsanspråk ökat med den nya beräkningsmodellen är en kombination av att modellen anpassats till en mer omfattande pensionshantering till följd av bl.a. pensionsreformens genomförande och att ett delvis annat beräkningsunderlag legat till grund för beräkningarna. En mindre del av ökningen förklaras av att beräknade kostnader för folkbokföringen ingår i ersättningsanspråket.

Flera omständigheter talar för att den nya beräkningsmodellen ger en mer rättvisande bild av Skatteverkets kostnader för pensionshanteringen. Hur rättvisande modellen är har vi svårt att uttala oss om, beroende bl.a. på att vi inte haft möjlighet att bedöma tillförlitligheten i de uppskattade lönekostnadsandelarna som modellen bygger på.

Tillämpningen av den nya modellen under det första året ledde till ett antal felräkningar. Även under det andra året har modellen inte tillämpats konsekvent. En del av förklaringen till detta står sannolikt att finna i att det inte finns någon samlad dokumentation av modellen.

Det är svårt att bedöma hur mycket Skatteverkets ersättningsanspråk för åren 2006 och 2007 påverkas av de samlade iakttagelser som vi gjort. Det beror på att Skatteverket hittills inte kunnat klarlägga varför lönekostnaderna för regionerna skiljer sig åt i den gamla modellen och den nya modellen.

Skatteverket behöver även reda ut vilket underlag som övriga förvaltningskostnader bör beräknas på.

Där vi har haft tillgång till ett korrekt underlag har vi beräknat vilka förändringar i Skatteverkets ersättningsanspråk som är motiverade. För år 2006 bör anspråket räknas upp med 16,3 miljoner kronor medan det år 2007 bör minskas med 3,7 miljoner kronor.

Mot bakgrund av statsmakternas beslut om principerna för prissättning av grundläggande information i elektronisk form bör enligt vår mening pensionsadministrationen inte belastas med kostnader för folkbokföringen. Det skulle i så fall minska ersättningsanspråken för de bägge åren med 10,2 respektive 10,1 miljoner kronor.

KFM:s ersättningsanspråk bör minskas med 1,2 miljoner kronor för år 2006 och med 1,3 miljoner kronor för år 2007.

## 6 Sammanfattande bedömning och förslag

I det här avsnittet presenteras Statskontorets övergripande bedömningar och åtgärdsförslag

### 6.1 Vår samlade bedömning

#### **Fördelarna med att ha pensionshanteringen integrerad med övrig beskattningsverksamhet överväger nackdelarna**

Effektivitetsskäl talar för att pensionsadministrationen bör vara en integrerad del av beskattningsverksamheten, så som nu är fallet. Det finns sannolikt betydande samproduktionsfördelar i en integrerad verksamhet. Nackdelen med att ha pensionsadministrationen integrerad med den övriga beskattningsverksamheten är att det blir svårare att urskilja vilka kostnader som är hänförliga till pensionsadministrationen. Ett större mått av bedömning och uppskattning blir då nödvändigt. Vår bedömning är dock att fördelarna med nuvarande ordning överväger nackdelarna.

Statskontoret har därför inget att invända mot den för modellen grundläggande principen att utifrån aktivitetsindelningen i beskattningsverksamheten uppskatta pensionshanteringsens andel av denna. Inte heller principen att fördela gemensamma kostnader utifrån pensionsadministrations lönekostnadsandel finner vi anledning att ifrågasätta.

**Den nya beräkningsmodellen modellen ger en mer rättvisande bild av Skatteverkets kostnader för pensionsadministrationen**

Vår bedömning är att den nya modell som Skatteverket tagit fram för att beräkna kostnaderna för pensionshanteringen i större utsträckning än den gamla modellen fångar Skatteverkets faktiska kostnader för denna verksamhet. Med andra ord, den nya modellen är mer rättvisande än den gamla modellen.

Beräkningsmodellen har konstruerats med tanke på att avspegla de förhållanden som nu råder för verkets pensionsrelaterade verksamhet. Vidare bygger den nya modellen på ett i ett visst avseende mer korrekt kostnadsunderlag. På grund av brister i tidredovisningen underskattades den faktiska lönekostnaderna för skatteregionerna i den gamla modellen. Att Skatteverkets tidredovisning inte är helt rättvisande tar man hänsyn till i den nya modellen.

Det är dock svårt att avgöra hur väl den nya beräkningsmodellen avspeglar Skatteverkets faktiska kostnader för pensionsadministrationen. Det beror bl.a. på svårigheterna att bedöma tillförlitligheten i de uppskattade lönekostnadsandelarna.

**Anpassning till en mer omfattande verksamhet och ändrade beräkningsunderlag förklarar delvis de ökade kostnaderna**

Vår bedömning är att flera olika faktorer kan förklara merparten av Skatteverkets kraftigt höjda yrkanden om ersättning som införandet av den nya beräkningsmodellen inneburit.

Den främsta förklaringen är sannolikt modellens anpassning till en pensionsadministration som i väsentliga drag skiljer sig från hur verksamheten såg ut i början av 1990-talet då den gamla modellen – schablonberäkningsmetoden – konstruerades. Det reformerade pensionssystemet har medfört att Skatteverkets pensionsrelaterade verksamhet har ökat i omfattning, vilket den nya beräkningsmodellen avspeglar i större utsträckning än den gamla schablonberäkningsmetoden.

Den andra förklaringen till de högre yrkandena är att olika beräkningsunderlag avseende skatteregionernas lönekostnader används i de två modellerna. Lönekostnaderna för skatteregionerna i beräkningsunderlaget för den nya modellen är flera hundra miljoner kronor högre än motsvarande kostnader som utgjorde underlaget till den gamla modellen. En del av denna skillnad beror på att lönekostnaderna enligt tidredovisningssystemet skiljer sig från ekonomisystemets lönekostnader. I den nya modellen görs en justering för detta. Det finns dock en oförklarad skillnad i underlagen som kan ha fortplantat sig i form av en högre beräknad kostnad för pensionshanteringen i den nya modellen och vars riktighet kan ifrågasättas.

En tredje förklaring till de högre yrkandena om ersättning för åren 2006 och 2007 är att Skatteverket lagt till beräknade pensionsrelaterade kostnader för folkbokföringsverksamheten i den nya modellen.

### **Rättvisande tidredovisning är av central betydelse**

Beskattningsverksamheten är numera indelad i ett antal färre större processer. Detta underlättar för de anställda att tidredovisa och har sannolikt bidragit till att göra tidredovisningen mer rättvisande.

Samtidigt finns det uppenbarligen brister i Skatteverkets tidredovisning. Det är i sig inget anmärkningsvärt. Samma problem torde finnas i de flesta organisationer där de anställdas incitament att korrekt föra tid varierar. Omständigheten att Skatteverkets tidredovisning ligger till grund för beräkningen av ersättningskravet på AP-fonderna och PPM gör dock att det är viktigt att den är så rättvisande som möjligt. Mot bakgrund av detta bedömer vi det vara angeläget att Skatteverket fortsätter sitt arbete med att öka kvaliteten i tidredovisningen.

## **6.2 Våra förslag**

### **Löpande uppföljning behövs**

Som nämnts ovan styrs kostnaderna för pensionsadministrationen av de procenttal som uppskattats inom respektive process när modellen utarbetades. Detta sätt att beräkna kostnaderna har emellertid en svaghet. Om inte antagandena noga följs upp löpande, riskerar modellen att ge ett felaktigt resultat.

Tidredovisningen är en annan viktig byggsten i beräkningarna. Även i denna del behövs en löpande uppföljning för att kvalitetssäkra det kostnadsunderlag som beräkningarna bygger på.

Uppföljningen behöver inte göras samtidigt med det tidspressade arbetet att hämta fram kostnadsuppgifter ur ekonomisystemet för att färdigställa framställan, utan kan lämpligen organiseras i en årlig projektorganisation med utpekat ansvar för modellens olika delar.

Detta kräver visserligen vissa resurser, men med hänsyn till att "räkningen" uppgår till närmare 400 miljoner kronor föreslår vi att ytterligare resurser avsätts för att vårda modellen.

Vi föreslår vidare att IT-systemens kostnadsandelar för pensionsadministrationen också ses över, eftersom de vid nästa års framställan kommer att byggas på uppskattningar som är sju år gamla.

**En sammanhållen dokumentation bör tas fram**

Det saknas en sammanhållen dokumentation av modellen och hur den tillämpas. Det har sannolikt varit en orsak till de felräkningar rörande övriga förvaltningskostnader och IT-kostnader som vi redogjort för i kapitel 5. Vi föreslår att en sådan dokumentation sammanställs.

**Framställan kan bli tydligare**

Vår bedömning är att Skatteverkets nya beräkningsmodell är tydligare än den gamla modellen. Modellen har en logisk uppbyggnad och det går att utan större problem följa beräkningarna i Skatteverkets framställningar om ersättning för pensionsadministrationen. Det går även att göra egna beräkningar utifrån nya förutsättningar och antaganden, vilket är en styrka i modellen.

Vi föreslår dock, för att ytterligare öka tydligheten, att Skatteverket i sin framställan också för olika kostnadsposter redovisar föregående års värden. Det skulle underlätta för bl.a. ESV och Regeringskansliet att analysera materialet.

**Skatteverkets yrkanden om ersättning bör justeras**

Statskontorets granskning av Skatteverkets beräkningar har visat på ett antal felräkningar som medfört att felaktiga yrkanden lämnats in. För budgetåret 2006 bör yrkandet därför justeras upp med 16,3 miljoner kronor. För budgetåret 2007 bör yrkandet av samma skäl minskas med 3,7 miljoner kronor.

Vi föreslår vidare att kostnaderna för folkbokföringen utgår ur Skatteverkets beräkningsmodell av skäl som utvecklats i kapitel 5. Om detta genomförs bör yrkandena för åren 2006 och 2007 minskas med 10,2 miljoner kronor respektive 10,1 miljoner kronor.

För KFM:s del bör ersättningsanspråken för åren 2006 och 2007 justeras ned med 1,2 respektive 1,3 miljoner kronor.

Skatteverket behöver reda ut vilket underlag som övriga förvaltningskostnader bör beräknas på. Det kan leda till ökade ersättningsanspråk för såväl år 2006 som år 2007.

Skatteverket bör också klarlägga varför lönekostnaderna för skatteregionerna skiljer sig åt i den gamla och nya modellen.



2006-08-04

## Bilaga 1



Socialdepartementet

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2006-05-12
Dnr. 2006/121-5

Regeringsbeslut 3

2006-04-27

S2006/3796/SF  
(delvis)Statskontoret  
Box 8110  
104 20 STOCKHOLM

Till avd..... 3
Kontakt med.....
Beslut..... GD
Datum 22/5-2006 Sign. MW

**Uppdrag att analysera och granska administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet**

**Bakgrund**

Från ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten utbetalas tilläggspension, inkomstpension och premiepension. Från statsbudgeten utbetalas grundskydd i form av garantipension. I och med pensionsreformen har systemet i grunden gjorts om, vilket fått stora konsekvenser för administrationen. Kostnaderna har ökat kraftigt.

De administrationskostnader som belastade AP-fonderna utgjorde år 1999 ca 950 miljoner kronor. Motsvarande siffra år 2004 var ca 2,6 miljarder kronor. I beloppen ingår kostnaderna för förvaltningen av AP-fonderna. Till detta kommer administrationskostnaderna för premiepensionssystemet, som år 1999 uppgick till ca 400 miljoner kronor och år 2004 uppgick till ca 350 miljoner kronor. De totala administrationskostnaderna för den inkomstrelaterade pensionen har således ökat från knappt 1,4 miljarder kronor år 1999 till ca 3 miljarder kronor år 2004. Till detta kommer kostnader för garantipensionen samt förvaltningskostnader för fondförvaltningen inom premiepensionssystemet.

Det reformerade ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten är ett slutet och autonomt system som skall bära sina egna kostnader. Administrationskostnaderna skall finansieras antingen med medel från AP-fonderna eller med medel från kapitalet på premiepensionsspararnas konton. Myndigheter som för närvarande får ersättning från AP-fonderna eller Premiepensionsmyndigheten (PPM) för administration av ålderspensionssystemet är Försäkringskassan (FK), Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Konjunkturinstitutet. Regeringen beslutar årligen om ersättning till de nämnda myndigheterna. Kostnaden mellan AP-fonderna och PPM fördelas enligt en schablon som bygger på deras respektive andel av den totala ålderspensionsavgiften, dvs. 16 respektive 2,5 procent av den totala avgiften om 18,5 procent.

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

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

Besöksadress  
Fredsgatan 8

Telefax  
08-723 11 91

2006-08-04

2

Pensionernas storlek påverkas alltså direkt av storleken på administrationskostnaderna och förvaltningskostnaderna – högre kostnader ger på sikt lägre pensioner. Administrationens kostnader för den inkomstrelaterade pensionen belastar inte statsbudgeten men ur pensionärernas och pensionsspararnas synvinkel är det angeläget att administrationen är kostnadseffektiv och att systemet i alla dess delar verkar för pensionärernas och pensionsspararnas bästa.

Mot bakgrund av den grundläggande reformeringen av systemet och de ökade kostnaderna gav regeringen våren 2003 dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att granska administrationskostnaderna. Rapporten *Vad kostar pensionerna?* lämnades den 30 juni 2003. Enligt RRV:s rapport är det inte uppenbart att kostnaderna för administrationen är för höga eller orimliga men samtidigt konstaterar verket att det sannolikt går att minska dessa. RRV pekar på ett antal brister och föreslår vissa åtgärder. Till stor del fordrar RRV:s förslag ytterligare utredning och ställningstaganden.

I anslutning till översynen av socialförsäkringsadministrationen har även ANSA-utredningen haft i uppdrag att utreda den nuvarande pensionsadministrationen. Huvudsyftet var att se om det kunde vara ändamålsenligt med förändringar av administrationsansvaret mellan dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) och PPM.

Regeringen tillsatte i december 2005 Utredningen om översyn av myndighetsstrukturen för administrationen av den allmänna ålderspensionen (S 2005:09).

Regeringen har därutöver i regleringsbrev lämnat uppdrag att se över Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens modell för beräkning av administrationskostnaderna. I regleringsbrev för FK och PPM har regeringen vidare utformat gemensamma mål och uppdrag som syftar till att förbättra samarbetet och samordningen för att sänka kostnaderna, kostnadsfördelningen och informationsgivningen.

#### **Beslut**

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera kostnadsutvecklingen samt granska de beräkningsmodeller och redovisningsprinciper som tillämpas avseende de medel som betalas av AP-fonderna och premiepensionssystemet.

Statskontoret skall utreda möjligheterna att anpassa medelstillelningen för pensionsmyndigheterna med förebild i det förfarande som tillämpas vid lämnande av budgetunderlag som innebär att ökning av resurser enbart skall motsvaras av genomsnittlig pris- och löneomräkning. Övriga ökning skall prövas på samma sätt som anslag på statsbudgeten. Statskontoret skall därvid även överväga möjligheterna och ändamålsenligheten i att takbegränsa medelstillelningen.

Statskontoret skall utifrån granskningen lämna förslag till förändringar som förbättrar kvaliteten i beslutsunderlagen. Myndigheternas samrådsförfarande och samordning för framtagande av dessa underlag skall utvärderas. Förslag som kan minska administrationskostnaderna bör tas fram. Uppdraget skall utföras med utgångspunkt i befintliga försäkringsregler för ålderspensionen.

I uppdraget ingår bl.a. att

- granska berörda myndigheters process för framtagande av regeringens beslutsunderlag,
- granska berörda myndigheters beräkningsprinciper och underlag för rekvirering av medel från AP-fonderna och premiepensionssystemet,
- utforma mål och återrapporteringskrav som gör det möjligt att följa pensionsadministrationens kostnadsutveckling aggregerat och uppdelat på de aktuella myndigheterna,
- se över möjligheterna till årlig extern revision av det underlag som ligger till grund för rekvireringen av medel från AP-fonderna och premiepensionssystemet, samt
- tydliggöra gränssnittet mellan ålderspensionssystemet och andra delar av socialförsäkringssystemet.

Uppdraget skall utföras efter samråd med och med bistånd av Ekonomistyrningsverket.

Uppdraget skall utföras i nära samarbete med FK, PPM, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Konjunkturinstitutet och AP-fonderna. Nämnade myndigheter skall bistå Statskontoret med de underlag som behövs för att uppdraget skall kunna genomföras.

Statskontoret skall under arbetet samråda med Utredningen om översyn av myndighetsstrukturen för administrationen av den allmänna ålderspensionen om bl.a. arbetets inriktning och tidsplan för arbetet. Utredningen skall under uppdragstiden informeras om resultat av arbetet vid tidpunkter som bestäms i samråd med utredningen.

Senast den 7 augusti 2006 skall en delredovisning lämnas till regeringen avseende Skatteverkets kostnader för pensionssystemet. Redovisningen skall innehålla en analys av verkets beräkningsmodell, beräkningar samt hur dessa redovisas.

Senast den 1 oktober 2006 skall en delredovisning lämnas till regeringen och till utredningen avseende övriga myndigheters kostnader, beräkningsmodeller och beräkningar. Formerna för den redovisningen bestäms i samråd med regeringen och utredningen.

Uppdraget skall slutredovisas till regeringen senast den 15 december 2006.



2006-08-04

4

För genomförandet av uppdraget skall Statskontoret ersättas med totalt 500 000 kronor från ålderspensionssystemet. Därvid skall 432 432 kronor (16 andelar av 18,5) belasta inkomstpensionssystemet och 67 568 kronor (2,5 andelar av 18,5) belasta premiepensionssystemet. Kostnaderna avseende inkomstpensionssystemet skall belasta det under budgetåret 2006 uppförda ramanslaget 19:6, Försäkringskassan. Kostnaderna avseende premiepensionssystemet skall belasta Premiepensionsmyndigheten.

På regeringens vägnar



Berit Andnor



Stefan Oscarson

Kopia till

Finansutskottet  
Socialförsäkringsutskottet  
Riksrevisionen  
Fi/BA  
Fi/FMA  
Fi/SKA  
Fi/SMS  
Fi/OFA  
AP-fonderna  
Försäkringskassan  
Premiepensionsmyndigheten  
Skatteverket  
Kronofogdemyndigheten  
Ekonomistyrningsverket  
Utredningen om översyn av myndighetsstrukturen för administrationen av den allmänna ålderspensionen (S 2005:09)

## Bilaga 2

### Beräkningsunderlag

#### Korrigering av reviderat yrkande för år 2006

**Förutsättningar:**

Skatteregionernas övriga förvaltningskostnader 608,7 mkr.

Skatteregionernas lokalkostnader 376 mkr.

Beskattningsverksamhetens andel av operativ verksamhet 81,6 %.

Pensionsadministrationens andel av totala lönekostnader för beskattningsverksamheten (exklusive övriga skatter) 9,8 %.

Folkbokföringens andel av operativ verksamhet 10,3 %.

Pensionsadministrationens andel av totala lönekostnader för folkbokföringen 2,5 %.

**Beräkningar:**

Pensionsadministrationens andel av övriga förvaltningskostnader för beskattningsverksamheten ( $81,6\% * 9,8\% * 608,7$ mkr)	48,7 mkr
Pensionsadministrationens andel av övriga förvaltningskostnader ( $10,3\% * 2,5\% * 608,7$ mkr) för folkbokföringen	1,6 mkr
<b>Totalt pensionsadministrationens andel av övriga förvaltningskostnader</b>	<b>50,3 mkr</b>
Pensionsadministrationens andel av lokalkostnader för beskattningsverksamheten ( $81,6\% * 9,8\% * 376$ mkr)	30,1 mkr
Pensionsadministrationens andel av lokalkostnader för folkbokföringen ( $10,3\% * 2,5\% * 376$ mkr)	1,0 mkr
<b>Totalt pensionsadministrationens andel av lokalkostnader</b>	<b>31,1 mkr</b>
Totalt pensionsadministrationens andel av övriga förvaltningskostnader och lokalkostnader ( $50,3$ mkr + $31,1$ mkr)	81,4 mkr
Pris- och löneomräkning 3,11 % (2004), 1,6 % (2005)	3,9 mkr
<b>Totalt pensionsadministrationens andel av övriga förvaltningskostnader och lokalkostnader 2005 års priser</b>	<b>85,3 mkr</b>
<b>Yrkade belopp</b>	
Övriga förvaltningskostnader	31,7 mkr
Lokalkostnader	34,2 mkr
Summa yrkade belopp övriga förvaltningskostnader och lokalkostnader	65,9 mkr
Pris- och löneomräkning 3,11 % (2004), 1,6 % (2005)	3,1 mkr
<b>Summa yrkade belopp övriga förvaltningskostnader och lokalkostnader 2005 års priser</b>	<b>69,0 mkr</b>
<b>Differens</b>	<b>16,3 mkr</b>

**Kostnader för folkbokföring**

2006 enligt korrigerig av reviderat yrkande (se ovan):

Lönekostnader skatteregionerna	6,8 mkr
Övriga förvaltningskostnader skatteregionerna	1,6 mkr
Lokalkostnader skatteregionerna	1,0 mkr
Lönekostnader huvudkontoret	0,2 mkr
Övriga förvaltningskostnader huvudkontoret	...
Lokalkostnader huvudkontoret	...
IT-kostnader	0,1 mkr
Summa	9,7 mkr
Pris- och löneomräkning 3,11 % (2004), 1,6 % (2005)	0,5 mkr
<b>Totala kostnader för folkbokföring (2005 års priser)</b>	<b>10,2 mkr</b>

2007:

Lönekostnader skatteregionerna	7,2 mkr
Övriga förvaltningskostnader skatteregionerna	1,3 mkr
Lokalkostnader skatteregionerna	1,0 mkr
Lönekostnader huvudkontoret	0,2 mkr <sup>6</sup>
Övriga förvaltningskostnader huvudkontoret	...
Lokalkostnader huvudkontoret	...
IT-kostnader	0,4 mkr
<b>Totala kostnader för folkbokföring</b>	<b>10,1mkr</b>

<sup>6</sup> Beloppet går inte att härleda ur yrkandet för 2007. Beloppet har upptagits till samma värde som i yrkandet för 2006.

**Kronofogdemyndighetens kostnader ändrad beräkning  
(uppställningen följer Skatteverkets redovisning)**

2006:

Pensionsavgifter som bas för beräkning av nyckeltal			
1) Arbetsgivaravgifter			
enl. bokslut totalt		318 447 mkr	
* Ålderspensionsavgift		10,21 %	
Totala arbetsgivaravgifter		32,82 %	
Andel av arbetsgivaravg	31,11 %		99 069 mkr
(10,21/32,82*100)			
2) Egenföretagarnas egenavgifter			
från utfall tax-03			
*Ålderspensionsavgift			3 022 mkr
3) Allmän pensionsavgift tax-03			68 137 mkr
Totalt (pensionsavgifter som bas för beräkning av nyckeltal)			170 028 mkr
Totala skatter brutto enligt RSV:s bokslut			1 145 826 mkr
Nyckeltal $(170\,228/1\,145\,826 \cdot 100) = 14,9 \%$			
Andel fysiska personer som har pensionsrelaterade skatte- och avgiftsskulder 7,2 %.			
Kostnader för indrivning 1244,5 mkr			
Kostnader för pensionsadministrationen $(1244,5 \text{ mkr} \cdot 7,2 \% \cdot 14,9 \%) = 13,4 \text{ mkr}$ .			
Pris- och löneomräkning 3,35 % (2004), 1,8 % (2005) = 0,7 mkr			
Kostnader för pensionsadministrationen (2005 års priser) 14,1 mkr. Enligt yrkande för år 2006 15,3 mkr. Differens -1,2 mkr.			

2007:

Pensionsavgifter som bas för beräkning av nyckeltal			
1) Arbetsgivaravgifter			
enl. bokslut totalt		336 530 mkr	
* Ålderspensionsavgift		10,21 %	
Totala arbetsgivaravgifter		32,46 %	
Andel av arbetsgivaravg	31,45 %		105 839 mkr
(10,21/32,46*100)			
2) Egenföretagarnas egenavgifter			
från utfall tax-05			
*Ålderspensionsavgift			3 233 mkr
3) Allmän pensionsavgift tax-05			
			72 115 mkr
Totalt (pensionsavgifter som bas för beräkning av nyckeltal)			
			181 187 mkr
Totala skatter brutto enligt RSV:s bokslut			
			1 272 600 mkr
Nyckeltal $(181\ 187 / 1\ 272\ 600 * 100) = 14,2\ %$			
Andel fysiska personer som har pensionsrelaterade skatte- och avgiftsskulder 7,3 %.			
Kostnader för indrivning 1 221,6 mkr			
Kostnader för pensionsadministrationen $(1\ 221,6\ mkr * 7,3\ % * 14,2\ %) = 12,7\ mkr$ . Enligt yrkande för år 2007 14,0 mkr. Differens -1,3 mkr.			