



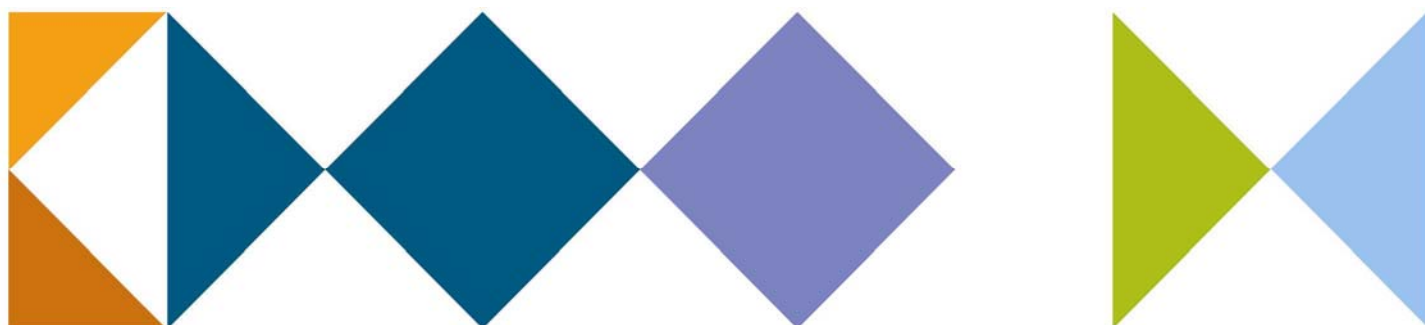
2006:15



STATSKONTORET

Försäkringskassans och Skatteverkets administrationskostnader för ålderspensions- systemet

En analys och granskning





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2006-12-13

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 15 december 2006 uppdraget slutredovisas för regeringen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Försäkringskassans och Skatteverkets administrationskostnader för ålderspensionssystemet – en analys och granskning*.

Generaldirektör Anders L Johansson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Maria Wikhall, Magnus Arnek, föredragande, och organisationsdirektör Birgitta Fredholm var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Magnus Arnek

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund	7
1.2	Statskontorets uppdrag	7
1.3	Genomförande	9
1.4	Avgränsningar	9
1.5	Läsanvisning	9
2	Utgångspunkter	11
2.1	Ålderspensionssystemets autonoma ställning	11
2.2	Målen för den statliga pensionsadministrationen	14
2.3	Regler och rutiner för Skatteverkets och Försäkringskassans avgiftsfinansierade ålderspensionsadministration	14
2.4	Den statliga pensionsadministrationen som en inomstatlig avgiftsbelagd verksamhet	16
3	Skatteverkets och KFM:s kostnader för administration av ålderspension	17
3.1	Skatteverkets och KFM:s pensionsrelaterade verksamhet	17
3.2	Kostnadsutvecklingen	18
3.3	Skatteverkets och KFM:s beräkningsmodeller	20
3.4	Sammanfattande iakttagelser, bedömningar och slutsatser	24
4	Försäkringskassans kostnader för administration av ålderspension	29
4.1	Försäkringskassans ålderspensionsrelaterade uppgifter	29
4.2	Försäkringskassans kostnader för inkomstrelaterad ålderspensionen	30
4.3	Försäkringskassans modell för att beräkna kostnaderna för pensionsadministrationen	31
4.4	Sammanfattande iakttagelser, bedömningar och slutsatser	35
5	Extern kontroll och uppföljning av kostnaderna i den statliga pensionsadministrationen	39
6	Sammanfattande problembild av kostnaderna för pensionsadministrationen	43

7	Att finansiera och styra den statliga pensionsadministrationen – en analys av några alternativa modeller	47
7.1	Utgångspunkter och översikt	47
7.2	Ett utvecklat nollalternativ	49
7.3	Avgiftsfinansiering med budgetrestriktion och extern utvärdering	53
7.4	Avgiftsbelagd pensionsadministration med anslagsfinansierade myndigheter	56
7.5	Anslagsfinansiering	61
7.6	Sammanfattande bedömning av de fyra alternativen	66
8	Övergripande slutsatser och förslag	69
Bilaga	Regeringsuppdrag	75

1 Inledning

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 Premiépensionsmyndigheten (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. Även PPM informerar om pensionssystemet. Skatteverket svarar för uppbörd av pensionsavgifterna och fastställer PGI. Kronofogdemyndigheten (KFM) svarar för indrivning av obetalda pensionsavgifter. Konjunkturinstitutet (KI) tar årligen fram en prognos över de uppgifter som krävs för att beräkna inkomstindex.

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

1.2 Statskontorets uppdrag

Dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) granskade år 2003 på regeringens uppdrag kostnaderna för att administrera ålderspensionen.¹ Bakgrunden till uppdraget var att administrationskostnaderna hade ökat från 0,9 miljarder

¹ RRV 2003:21, "Vad kostar pensionerna? – en granskning av administrationskostnaderna för den inkomstrelaterade allmänna pensionen".

kronor år 1999 till 2,4 miljarder kronor år 2002. RRV:s granskning pekade 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 av regeringen att se över beräkningsmodellerna för skatteförvaltningen och KFM. Översynen resulterade i att nya beräkningsmodeller togs fram år 2004.

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 fått i uppdrag av regeringen att analysera och granska kostnadsutvecklingen i ålderspensionssystemet (bilaga 1). I uppdraget ingår att utreda möjligheterna att anpassa medelstillsdelningen för de pensionsadministrerande myndigheterna² med förebild i det fortfarande som innebär att ökning av resurser enbart ska motsvaras av genomsnittlig pris- och löneomräkning. I detta ligger att överväga möjligheterna och ändamålsenligheten i att takbegränsa medelstillsdelningen. Vidare ingår i uppdraget bl.a. att

- granska berörda myndigheters process för framtagande av regeringens beslutsunderlag,
- granska berörda myndigheters beräkningsprinciper och underlag för rekvisering 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 rekviseringen av medel från AP-fonderna och premiepensionssystemet, samt
- tydliggöra gränssnittet mellan ålderspensionssystemet och andra delar av socialförsäkringssystemet.

Den 7 augusti 2006 lämnade Statskontoret en skriftlig delredovisning avseende Skatteverkets kostnader för pensionssystemet. Granskningen innehöll en analys av verkets beräkningsmodell, beräkningar samt hur dessa redovisas. Den 17 oktober lämnade Statskontoret en muntlig delredovisning

² Med pensionsadministrerande myndigheterna avses här Skatteverket, KFM, KI samt Försäkringskassan.

avseende Försäkringskassans kostnader för pensionsadministrationen. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 december 2006. Detta görs i föreliggande rapport.

1.3 Genomförande

I arbetet med att granska Skatteverkets och Försäkringskassans kostnader och beräkningsmodeller har vi studerat Skatteverkets och Försäkringskassans beräkningar och yrkanden om ersättning från ålderspensionssystemet åren 1996–2007 samt annan ekonomisk redovisning.

Vi har ställt frågor, skriftligt och muntligt, till Skatteverket och Försäkringskassan om den pensionsrelaterade verksamheten och orsakerna till de ökade kostnaderna. När det gäller uppdragets övriga frågor har vi även inhämtat information och synpunkter från andra berörda parter, exempelvis AP-fonderna, PPM, Avgiftsutredningen³ och PAN-utredningen.⁴

Vi har haft fortlöpande kontakter med olika företrädare för ESV, som lämnat synpunkter under arbetets gång.

1.4 Avgränsningar

Vårt arbete har inriktats på Skatteverkets och Försäkringskassans kostnader för administration av ålderspension. Granskningen omfattar inte AP-fondernas eller PPM:s administrationskostnader. Inte heller KI:s administrationskostnader ingår i granskningen. Den senare avgränsningen motiveras av de i sammanhanget små kostnaderna för denna verksamhet.

Granskningen av Skatteverkets och Försäkringskassans kostnader för administrationen av ålderspensionen baseras inte på någon verksamhetsanalys. Vår granskning av de båda myndigheternas kostnader för pensionsverksamheten utgår istället från de modeller som Försäkringskassan och Skatteverket använder för att beräkna kostnaderna.

Granskningen avser den befintliga myndighetsstrukturen för administrationen av den allmänna ålderspensionen.

1.5 Läsanvisning

³ Avgiftsutredningen (Fi 2005:11). Utredningen om Översyn av statliga avgifter (Dir 2005:141).

⁴ Förkortning för Utredningen om översyn av myndighetsstrukturen för administration av den allmänna ålderspensionen (Dir 2005:151).

Rapporten är disponerad enligt följande. Kapitel 2 innehåller en genomgång av olika faktorer, omständigheter och förutsättningar som är av relevans i analysen av ålderspensionssystemets administrationskostnader. I kapitel 3 beskrivs Skatteverkets och KFM:s pensionsrelaterade verksamheter, kostnadsutvecklingen för Skatteverkets och KFM:s pensionsadministration, samt ett antal viktiga iakttagelser som vi gjort rörande Skatteverkets och KFM:s pensionsadministration. Kapitlet är en förkortad version av den promemoria som lämnades till regeringen den 7 augusti.⁵ Kapitel 4 innehåller motsvarande granskning av Försäkringskassans pensionsadministration. Kapitel 5 beskriver nuvarande externa styrning och uppföljning av de båda myndigheternas kostnader för administration av ålderspension. Kapitel 6 utgörs av en sammanfattande problembild baserad på de iakttagelser som gjorts i de föregående kapitlen. I kapitel 7 analyseras fyra alternativa styr- och finansieringsmodeller för den statliga pensionsadministrationen. Kapitel 8 innehåller Statskontorets slutsatser och förslag.

⁵ PM Skatteverkets kostnader för ålderspensionssystemet. Delredovisning av regeringsuppdrag. Dnr 2006:121-5.

2 Utgångspunkter

Det här kapitlet beskriver några utgångspunkter för vår granskning, nämligen ålderspensionssystemets autonomi, målen för den statliga pensionsadministrationen samt principerna för systemets finansiering. Kapitlet avslutas med ett kort avsnitt om modellen för internprissättning i staten, som har karaktären av en s.k. beställar-/utförarmodell.

2.1 Ålderspensionssystemets autonoma ställning

Allmänt om fördelningssystemet

Ålderspensionssystemet är uppbyggt som ett fristående system. Det ska vara finansiellt stabilt för att kunna hantera förändringar i samhällsekonomi och befolkningssammansättning. Systemet har en finansiell konstruktion som innebär att inkomster och utgifter, tillgångar och skulder balanseras långsiktigt inom systemets ramar.

Ålderspensionssystemet tillsammans med AP-fonderna är finansiellt autonomt i förhållande till statsbudgeten och andra socialförsäkringssystem. Detta gäller oavsett pensionssystemets finansiella styrka. Systemet finansieras inte över statsbudgeten utan helt genom en särskild ålderspensionsavgift på pensionsgrundande inkomst. Däremot ligger systemet och dess utgifter under utgiftstaket.

Pensionsutbetalningarna ur fördelningssystemet finansieras löpande av avgiftsintäkter. AP-fonderna bildades för att skapa en finansiell buffert mellan avgifter och pensionsutbetalningar till och från det allmänna pensionssystemet.

Eftersom pensionssystemet är finansiellt autonomt ställs det aldrig mot andra statliga insatser. Kostnadsökningar på pensionssidan hotar inte heller andra statsutgifter. Systemet är sådant att det alltid kan finansiera sina utgifter med en fast avgiftssats och medlen i buffertfonden. Dessutom följer pensionernas värdeutveckling ekonomins utveckling.

Det nya pensionssystemet bygger på en bred politisk uppgörelse över blockgränserna för att garantera långsiktighet och stabilitet i systemet. Regering och riksdag styr fortfarande på olika sätt över systemet och tar också på sig ett ansvar. Staten anger t.ex. mål för information om systemet och tar genom Försäkringskassan på sig rollen som kunskapsförmedlare (regeringen ställer kraven) gentemot försäkringstagarna. Vidare är regeringen den aktör som nu reagerar över den snabba kostnadsutvecklingen för administrationskostnaderna och initierar översynen av ålderspensionsadministrationen.

Eget kostnadsansvar för administrationen är en del i autonomi

En del i pensionssystemets autonomi från statsbudgeten är att det ska bära sina egna kostnader – inklusive administrationskostnaderna. Härigenom skapas en direkt koppling mellan administrationskostnaderna och de framtida pensionerna. Sambandet mellan kostnader och pensioner gör kostnadsutvecklingen betydelsefull för systemets trovärdighet och stabilitet. Det förutsätter att administrationen verkar för pensionsspararnas bästa genom en kostnadseffektiv hantering av medlen och noggrann uppföljning av kostnadsutvecklingen.

AP-fonderna och PPM belastas med administrationskostnaderna för fördelningssystemet. Förutom ersättning till Försäkringskassan och Skatteverket belastas även AP-fonderna med kostnaderna för AP-fondernas interna administration.

Kostnaderna för administrationen av fördelningssystemet belastar de försäkrade med samma procent genom ett avdrag på pensionsbehållningen, motsvarande 68 procent av kostnaden år 2005. Andelen ökar för varje år under en övergångsperiod. Det är dock viktigt att notera att hela administrationskostnaden redan nu belastar själva buffertfonden. Kostnadsavdraget görs endast fram till det att pensionen börjar tas ut.

AP-fonderna

AP-fondernas roll är att vara buffert och långsiktig finansiär av det reformerade pensionssystemet (fördelningssystemet). Uppdragsgivare är pensionssystemet och därmed den breda allmänhet som har eller har haft pensionsgrundande inkomster.

AP-fonderna är statliga myndigheter med egna beslutsbefogenheter och ansvar. Skillnaden mellan AP-fonderna och andra myndigheter är dock stor. Fonderna är mer självständiga än flertalet myndigheter eftersom verksamheten endast regleras i lag och inte i föreskrifter. AP-fonderna styrs t.ex. inte genom instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag.

Regeringen utövar inflytande genom att

- utse styrelser, inklusive ordförande och vice ordförande,
- utse revisorer,
- fastställa fondernas resultat- och balansräkningar,
- årligen utvärdera förvaltningen av fondmedlen i efterhand.

Revisorerna lämnar en skriftlig och en muntlig rapport årligen till Finansdepartementet.

AP-fondernas styrelse åtnjuter operationell autonomi genom att ensamt bära ansvaret för fondernas förvaltning. I detta avseende motsvarar AP-fonderna

kriterier för statsägda ”företag”. De avgifter som finansierar fondernas affärsverksamhet hämtas dock ur ett fondkapital som tillhör pensionssystemet och som tilldelas AP-fonderna genom lag.

Det innebär att varje fond ska med de medel fonden förvaltar svara för kostnaderna för sin verksamhet och för revision och utvärdering av fondförvaltningen.

AP-fonderna gör en egen intern resultatuppföljning som inriktas på i vilken grad de uppsatta målen har uppnåtts. Den interna resultatuppföljningen syftar till att ge underlag för att bedöma förvaltningsresultatet och för korrigerande åtgärder.

Regeringen svarar för en årlig utvärdering av fondernas förvaltning. En bedömning görs av hur väl övergripande mål har operationaliserats i konkreta förvaltningsmål. Regeringens utvärdering inriktas också på fondernas förvaltningskostnader, som på så sätt hålls under fortlöpande uppsikt. Vid behov föreslås åtgärder för att förbättra AP-fondernas kostnadseffektivitet.

Regeringens utvärdering av fondernas verksamhet motiveras av statens ansvar för det allmänna pensionssystemet och behovet att balansera fondernas långtgående självständighet. Fonderna har stor frihet att välja inriktning och risknivå. Av det följer en rätt och ett åliggande för regeringen att avge en opartisk bedömning av fondernas förvaltningsresultat. Utvärderingen är en del i genomlysningen och informationsgivningen om fondernas utveckling. Utvärderingen överlämnas som skrivelse till riksdagen.

PPM

PPM har till uppgift att administrera premiepensionssystemet som är en del av den allmänna pensionen. Myndigheten hanterar pensionsspararnas premiepensionskonton, beslutar om utbetalning av premiepension och förvaltar pengar som placeras i premiepensionssystemets traditionella försäkring. Det är också myndighetens uppgift att informera om systemet för att ge spararna möjlighet att göra medvetna och långsiktiga val av fonder.

PPM:s verksamhet ska finansieras genom avgifter från varje pensionssparare. Avgifterna får på årsbasis motsvara högst 0,3 procent av de sammanlagda tillgodohavandena på pensionsspararnas premiepensionskonton.

Regeringen anger i PPM:s regleringsbrev mål och återrapporteringskrav för myndighetens administration och förvaltning av premiepensionssystemet.

2.2 Målen för den statliga pensionsadministrationen

Den statliga pensionsadministrationen är en del av den svenska förvaltningspolitiken som har sin grund i olika författningar, främst regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen. Det innebär att de övergripande mål som gäller för förvaltningspolitiken är giltiga även för administrationen av ålderspension, dvs. rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Såväl Skatteverkets som Försäkringskassans handläggning och administration av ålderspension ska således vara rättssäker, kostnadseffektiv, ge service och information av hög kvalitet samt åtnjuta hög tilltro hos medborgarna.

Utöver de övergripande målen har Försäkringskassan särskilda mål för information inom ålderspensionssystemet. Enligt sin *instruktion* (SFS 2004:1299) har Försäkringskassan huvudansvaret för att ge allmänheten en övergripande information om det allmänna pensionssystemet. I regleringsbrevet för år 2006 (*RB 2006*) framgår att informations- och uppföljningsinsatser ska vara kostnadseffektiva och ge en samlad information om hela ålderspensionssystemet. Vidare ska Försäkringskassan redovisa kostnaderna för informationen och kunskapsnivån om systemet uppdelat på olika kategorier.

För Skatteverket finns inga motsvarande mål. Skatteverkets instruktion och regleringsbrev innehåller inga mål eller krav som riktas direkt till dess administration av ålderspensionssystemet. Inte heller övriga mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet är tydligt relaterade till pensionsadministrationen.

2.3 Regler och rutiner för Skatteverkets och Försäkringskassans avgiftsfinansierade ålderspensionsadministration

Riksdagen har beslutat att förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemets fördelningsdel ska belasta AP-fonderna (*Lagen 1998:674 § 2 om inkomstgrundad ålderspension*, förarbeten i *prop. 1997/98:151*). Pensionsbehållningen ska minskas med hänsyn till kostnaderna för förvaltningen (§ 7) och förvaltningskostnadsfaktorn fastställs årligen av regeringen (§ 8). Det finns alltså en lagstadgad reglering av att förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet ska dras från pensionssystemet.

Av Försäkringskassans och Skatteverkets regleringsbrev framgår att myndigheternas administration av ålderspensionssystemet ska finansieras med avgifter. I regleringsbreven fastställer regeringen budgeten för verksamheterna och beloppen för ersättningen, dvs. ungefärlig omfattning av verk-

samheten och förväntat ekonomiskt resultat. Inom Försäkringskassan är administrationen av ålderspensionen ett eget resultatområde i regleringsbrev och årsredovisning. Så är inte fallet för Skatteverket.

Det finns inte någon specifik reglering av avgiftsprinciperna för pensionsadministrationen. De tycks vila på dels avgiftsförordningens generella principer om full kostnadstäckning och självkostnadsprincipen, dels på tidigare överenskommelser om avgiftsmodellen mellan de administrerande myndigheterna, RRV och AP-fonderna.

Huvudprincipen för avgiftssättningen är att ersättningen ska motsvara *den långsiktiga självkostnaden*, dvs. avgiften ska täcka samtliga direkta kostnader och en rättvis andel av gemensamma kostnader.

Självkostnadsprincipen ligger också i linje med de principer som dessa myndigheter tillämpar i sitt kalkyl- och avgiftsunderlag och som ESV kontrollerar i sina årliga avgiftssamråd med Försäkringskassan.

I samrådet kontrollerar ESV i första hand om avgifterna är beräknade utifrån det ekonomiska målet och att myndigheten följer regler och riktlinjer på avgiftsområdet.

Försäkringskassan samordnar beräkningarna av kostnadsunderlaget. Efter samråd med ESV lämnar Försäkringskassan, årligen i samband med budgetunderlaget, förslag till regeringen om ersättning för det närmaste budgetåret. Efter prövning och pris- och löneomräkning, enligt samma principer som för anslagsfinansierade verksamheter, fastställer regeringen ersättningen i slutet av året. Regeringen har därmed möjlighet att besluta om att ersättningen ska utgå med annat belopp än det som begärts av myndigheterna. Detta händer dock sällan.

Myndigheterna disponerar, enligt regleringsbreven, avgiftsinkomsterna, som dras från pensionsbehållningarna. Myndigheterna ska särredovisa både intäkter och kostnader för administrationen. Det sker i myndigheternas årsredovisningar, som granskas av den årliga revisionen.

Generellt gäller att om myndigheter som disponerar inkomsterna får ett över- eller underskott ska det balanseras i ny räkning, dvs. vid beräkningen av avgiftsnivån ska hänsyn tas till det balanserade resultatet. Detta sker i dag för Försäkringskassans pensionsadministration men inte för Skatteverkets.

2.4 Den statliga pensionsadministrationen som en inomstatlig avgiftsbelagd verksamhet

Den statliga pensionsadministrationen kan betecknas som en inomstatlig avgiftsbelagd verksamhet. För denna typ av internprissättning inom staten tillämpas vanligtvis en s.k. beställar-/utförarmodell (B/U-modellen). Det är en finansieringsmodell som innebär att de tjänster som produceras hos en myndighet avgiftsbeläggs och anslagsmedel tillförs den eller de myndigheter som köper och använder tjänsten. Motivet till att välja beställar-/utförarmodellen istället för anlagsfinansiering är ofta en önskan att efterlikna marknadsmässiga förutsättningar som i sin tur förväntas skapa incitament till större kostnadsmedvetande och effektivitet samt till en bättre resursanpassning.

För att uppnå detta krävs i sin tur att vissa förutsättningar är uppfyllda. För det första gäller att både den utförande myndigheten och den beställande myndigheten har valfrihet i sitt agerande. Det bör finnas en viss stabilitet främst vad gäller volymen. För det tredje bör myndigheterna i normalfallet få disponera intäkterna.

Det finns omständigheter som generellt utgör motverkande krafter mot de positiva effekter som förväntas av en beställar-/utförarmodell. Dessa kan sammanfattas i att:

- utföraren har monopolställning
- beställaren har en reglerad skyldighet att beställa tjänsten och tjänstens innehåll och sättet att utföra den till stor del är reglerad och given
- beställaren kan inte påverka utföraren att utföra tjänsten på ett visst sätt
- stora variationer i volymen i verksamheten
- statens behov av utförarens verksamhet är oberoende av om full finansiering kan erhållas genom avgifterna.

I kapitel 6 diskuterar vi i vilken utsträckning som Skatteverkets och Försäkringskassans pensionsadministration uppfyller de förutsättningar som krävs för att uppnå fördelarna med beställar-/utförarmodellen.

3 Skatteverkets och KFM:s kostnader för administration av ålderspension

I det här kapitlet behandlas Skatteverkets och KFM:s kostnader för pensionsadministration. Beskrivningen är i huvudsak en sammanfattning av Statskontorets PM Skatteverkets kostnader för ålderspensionssystemet som redovisades i augusti 2006.

3.1 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.⁶ 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 födringar 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.

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

⁶ Den 1 juli 2006 slogs de 10 regionala kronofogdemyndigheterna ihop till en rikstäckade myndighet, Kronofogdemyndigheten. Skatteverket fortsätter att vara chefsmyndighet.

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 uppbörden 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 (orange kuvert)

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

3.2 Kostnadsutvecklingen

Administrationskostnaderna för ålderspensionen har för Skatteverkets del utvecklats enligt tabell 1. 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.

Tabell 1. Skatteförvaltningens ersättning från AP-fonderna och PPM⁷ 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 ⁸	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	58
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 ⁹	4 765 111	276 861	76
2007	378 000			

Källa: Skatteverket och Försäkringskassan

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 ersättningen med 118,6 miljoner kronor eller 55 procent mellan budgetåren 2000 och 2004. 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 dåvarande Riksförsäkringsverket ökade markant. Minskningen budgetåret 2005, 21 miljoner kronor, förklarar Skatteverket med att resurser, som vanligtvis arbetar med inkomsttaxering, tillfälligt sattes in på fastighetstaxeringsområdet.

⁷ Ersättning har från PPM utgått till Skatteverket från och med år 2005.

⁸ Omräknat till 12 månader.

⁹ Beloppet 383,5 miljoner kronor är det av Skatteverket reviderade yrkandet för budgetåret 2006. Det ursprungliga yrkandet uppgick till 440,7 miljoner kronor.

Den tredje fasen, som rör budgetåren 2006 och 2007, innebär att Skatteverkets kostnader tog ett nytt språng uppåt. Som nämndes ovan baseras ersättningen för dessa år på Skatteverkets nya modell för att beräkna pensionsadministrationskostnaderna.

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

Tabell 2. KFM:s ersättning från AP-fonderna och PPM 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

3.3 Skatteverkets och KFM:s beräkningsmodeller

Som framgick i föregående avsnitt baserades till och med 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 infördes. 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"¹⁰ som också i alla delar låg till grund för Skatteverkets yrkande om ersättning för år 2006. I det följande beskrivs grunddragen i beräkningsmodellerna.

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 ska 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 mindre komplicerad. 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.

3.3.1 Skatteverkets beräkningsmodell

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).

¹⁰ Daterad 041214, dnr 130 708941-04/113.

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.

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.

Folkbokföringsuppgifter behövs för Skatteverkets pensionsadministration. Pensionssystemets andel av direkta lönekostnader i folkbokföringsverksamheten har antagits vara 2,5 procent. 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 m.m.) beräknas med utgångspunkt i vilka system som är berörda av pensionsadministration. Nio system rör pensionsadministration. För dessa har beräknats vilken andel av kostnaderna som bör hänföras till ålderspensionssystemet. Beräkningarna gjordes år 2000. Till IT-kostnaderna förs också en beräknad andel av kostnaderna för folkbokföringssystemet.

3.3.2 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.

3.3.3 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 hur processen att ta 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) hämtas årsuppgifter om de olika processernas lönekostnader. Dessa kostnader måste dock korrigeras eftersom tidredovisningssystemet av tekniska skäl inte innehåller alla lönehändelser.¹¹

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

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.

¹¹ I vår delrapport i augusti 2006 angav vi att korrigeringen gjordes eftersom alla medarbetare inte tidredovisar. Detta byggde på information som vi fått från Skatteverket, men som visade sig vara felaktig.

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

Skatteverkets och KFM:s ersättningar för pensionsadministrationen har hittills grundats på myndigheternas ersättningsanspråk för kommande budgetår, som baseras på kostnadsutfallet året innan framställan lämnas. Någon jämförelse med det faktiska kostnadsutfallet för ersättningsåret har inte gjorts. Det innebär att eventuella över- eller underskott inte redovisats till skillnad från vad som gäller för Försäkringskassan (se avsnitt 4.3). I dialog med Regeringskansliet övervägs f.n. att Skatteverket ska redovisa över- eller underskott i verksamheten.

3.4 Sammanfattande iakttagelser, bedömningar och slutsatser

Statskontorets övergripande iakttagelser, bedömningar och slutsatser rörande Skatteverkets och KFM:s administration av ålderspension är följande.

Fördelarna med att ha pensionshanteringen integrerad med övrig beskattningsverksamhet överväger nackdelarna

Rationalitetsskäl 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 särskilja vilka kostnader som är hänförliga till pensionsadministrationen. Ett större inslag 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 pensionshanterings andel av denna. Inte heller principen att fördela gemensamma kostnader utifrån pensionsadministrations lönekostnadsandel finner vi anledning att ifrågasätta.

Den nya beräkningsmodellen 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 bättre kostnadsunderlag, eftersom lönekostnaderna enligt tidredovisningen i den nya modellen korrigeras för att spegla de faktiska kostnaderna.

Det är dock svårt att avgöra hur väl den nya beräkningsmodellen motsvarar 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.

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.

Kostnaderna för folkbokföringen kan ifrågasättas

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 att pensionssystemet ska bära sina egna kostnader. Kostnader-

na 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.¹² De andra riksansvändarna av folkbokföringsuppgifter påförs inte några kostnader som uppstått hos regionerna eller huvudkontoret, utan de betalar avgifter som bygger på självkostnader för Skatteverkets aviseringssystem Navet.

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 erfarit 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 de IT-kostnader som är förknippade med folkbokföringen bör utmönstras ur Skatteverkets beräkningsmodell.

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 följs upp löpande, riskerar modellen att ge ett felaktigt resultat.

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 bör ytterligare resurser avsättas för att vårda modellen.

IT-systemens kostnadsandelar för pensionsadministrationen bör ses över, eftersom de vid nästa års framställan kommer att bygga på uppskattningar som är sju år gamla.

¹² Prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294.

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 som vi kunnat konstatera. En sådan dokumentation bör sammanställas.

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.

För att ytterligare öka tydligheten bör Skatteverket i sin framställan också för olika kostnadsposter redovisar föregående års värden och kommentera avvikelser. 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 för höga yrkanden har lämnats in för åren 2006 och 2007.

I delrapporten efterlyste vi också en precisering av vilka konton/kontogrupper som borde utgöra underlag för beräkning av övriga förvaltningskostnader. Våra iakttagelser tydde på att dessa kostnader var för lågt beräknade. Skatteverket har under hösten återkommit med en precisering i detta avseende, som innebär att kostnadsunderlaget ökat för åren 2006 och 2007.

Kostnaderna för folkbokföringen bör utmönstras ur Skatteverkets beräkningsmodell. Detta påverkar också ersättningsanspråken för åren 2006 och 2007.

Skatteverket har i november reviderat sina yrkanden om ersättning för pensionsadministrationen för åren 2006 och 2007 i enlighet med våra iakttagelser. Sammantaget har ersättningsanspråken minskats med 2 miljoner kronor för år 2006 och med 8,9 miljoner kronor för år 2007.

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. Skatteverket har för KFM:s del minskat ersättningsanspråken för åren 2006 och 2007 med 1,2 respektive 1,3 miljoner kronor.

4 Försäkringskassans kostnader för administration av ålderspension

I det här kapitlet granskas Försäkringskassans kostnader för pensionsadministrationen. Beskrivningen bygger i huvudsak på en föredragningspromemoria, som upprättades i anslutning till Statskontorets muntliga delredovisning av uppdraget i oktober 2006.

4.1 Försäkringskassans ålderspensionsrelaterade uppgifter

Försäkringskassan administrerar de försäkringar och bidrag som ingår i socialförsäkringen. Försäkringskassan har 16 000 medarbetare. I varje län finns ett länskontor. Totalt finns cirka 240 försäkringskontor. Huvudkontoret ligger i Stockholm.

Den totala kostnaden för Försäkringskassans verksamhet var år 2005 drygt 8,5 miljarder kronor. Verksamheten finansierades i huvudsak med anslag, drygt 87 procent. Ersättningen från AP-fonderna och PPM uppgick enligt årsredovisningen till 894 miljoner kronor eller drygt 10 procent av Försäkringskassans kostnader.

Inom pensionsområdet hanterar Försäkringskassan all handläggning av ålderspension utom premiepension, dvs. inkomstpension, tilläggspension, och garantipension. Vidare administrerar Försäkringskassan samtliga utbetalningar av pension, dvs. även premiepension.

Försäkringskassan har också till uppgift att informera allmänheten och öka kunskapen om den allmänna pensionen. Försäkringskassan är också ansvarig för Sveriges officiella statistik inom socialförsäkringsområdet och för pensionssystemets årsredovisning. I båda dessa uppdrag ingår premiepension som en bland andra delar av socialförsäkringen.

I dag handläggs ålderspensionsärenden av samtliga länsorganisationer. Försäkringskontoret i Visby – utlandskontoret – handlägger dock samtliga ärenden för personer som är bosatta utomlands.

4.2 Försäkringskassans kostnader för inkomstrelaterad ålderspensionen

Eget resultatområde

Administrationn av inkomstrelaterad ålderspension utgör ett eget resultatområde. Det gällde även hos dåvarande Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Innebörden i detta är att beslutad ersättning, kostnadsutfall och över-/underskott, dvs. differenser mellan beslutad ersättning och kostnadsutfall, särredovisas i Försäkringskassans årsredovisning.

Att det kan uppstå en sådan differens beror på att den beslutade ersättningen är en prognos över de förväntade kostnaderna för pensionsadministrationen. En positiv differens, dvs. ett överskott, innebär att Försäkringskassans kommande yrkande om ersättning från ålderspensionssystemet minskas med mellanskillnaden mellan beslutad ersättning och det faktiska kostnadsutfallet och vice versa. På så vis balanseras resultaten över åren med följd att ålderspensionssystemet i genomsnitt betalar de kostnader Försäkringskassan har för pensionsadministrationen, varken mer eller mindre.

Kostnadsutvecklingen

Utvecklingen av administrationskostnaderna för RFV och de allmänna försäkringskassornas kostnader sammantaget, dvs. nuvarande Försäkringskassan, redovisas i tabell 3.

Tabell 3 Kostnaderna för Försäkringskassans administration av inkomstgrundad ålderspension perioden 1999–2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Beslutad ersättning	352 824	668 500	734 000	729 988	785 128	905 740	909 740
Kostnadsutfall	313 808	616 610	718 542	861 134	806 674	795 527	786 826
Över-/underskott	39 016	51 890	15 458	-131 136	-21 000	110 213	122 914
RFV /HK kostnadsutfall	134 160	359 253	450 631	520 056	501 466	477 913	483 392
FK/Länsorg kostnadsutfall	179 648	257 357	267 911	341 078	305 208	317 614	303 434
Justeringar					-24 000	-24 000	-24 000
Övertagande av adm. Från SPV och KPA ¹³							
Avskrivningar		-77 000	-149 000	-139 000	-111 000	-96 300	-104 300
Räntor		-26 000	-35 000	-30 000	-21 000	-15 800	-10 000
Anslagsfinansierad kostnad ¹⁴)	263 000						
Kostnad efter justering	576 808	513 610	534 542	692 134	650 674	659 427	648 526

Källa: Försäkringskassan

¹³ T.o.m. år 2002 hade SPV och KPA hand om utbetalningen av allmän pension för sina pensionstagare. SPV och KPA erhöll 2002 en ersättning på totalt 24 mkr för detta. Fr.o.m. 2003 administrerar RFV/FK all utbetalning av allmän pension

¹⁴ År 1999 erhöll RFV respektive Försäkringskassorna 95 mkr respektive 168 mkr i form av anslagsmedel för genomförandet av det reformerade ålderspensionssystemet

Den första raden visar beslutad ersättning till Försäkringskassan. Perioden 1999 till 2005 ökade ersättningen med 157 procent. Tabellens andra rad visar det faktiska kostnadsutfallet. I procentuella termer var kostnadsökningen perioden 1999–2005 något mindre än för den beslutade ersättningen.

Nedersta raden i tabellen visar Försäkringskassans administrationskostnader efter det att avskrivningar och ränteutgifter avseende dessa investeringar dragits av. Med denna justering av kostnaderna blir kostnadsökningen avsevärt mindre, endast 12 procent mellan 1999 och 2005. Det kan också noteras att sedan år 2003 är kostnaderna mer eller mindre konstanta.

Som framgår var kostnaderna som högst år 2002, året före det nya ålderspensionssystemet trädde i kraft fullt ut. Det gäller både för huvudkontoret och länsorganisationerna. Sett över hela perioden 1999–2005 ökade huvudkontorets kostnader med 210 procent. En del av kostnaderna år 1999 betalades dock med anslagsmedel varför kostnadsökningen för pensionssystemet är större, drygt 260 procent.

Till skillnad från huvudkontoret har länsorganisationernas kostnader för pensionsadministrationen minskat mellan åren 1999 och 2005. Minskningen uppgick till 13 procent. Detta resultat är dock en följd av att kostnaderna för år 1999 var mycket höga. År 1999 var det år som det nya ålderspensionssystemet delvis började träda i kraft. Det var första året som pensionsprognoserna och det orangea kuvertet skickades ut. Försäkringskassorna gjorde därför stora satsningar på kompetensutveckling och resurser avsattes för att besvara förfrågningar med anledning av utskicket av pensionsprognoserna. Av de totala pensionsadministrationskostnaderna för år 1999 finansierades 168 miljoner kronor med anslagsmedel, vilket innebär att den finansiella belastningen på ålderspensionssystemet bara uppgick till 179 miljoner. Beaktas detta har ålderspensionssystemets kostnader i länen ökat med knappt 69 procent.

4.3 Försäkringskassans modell för att beräkna kostnaderna för pensionsadministrationen

Utgångspunkt

Beräkningen av Försäkringskassans kostnader för pensionsadministrationen grundas på självkostnadsprincipen. Det innebär dels att Försäkringskassans direkta kostnader för pensionsadministrationen ska ersättas, dels att en rimlig andel av gemensamma kostnader ska ersättas. Modellen för hur Försäkringskassan beräknar de kostnader som ska ersättas beskrivs i det följande.

Beräkning av huvudkontorets kostnader

Den enhet som i huvudsak arbetar med pensionsadministration vid huvudkontoret är Försäkringsdivisionens pensionsavdelning. Även andra verksam-

hetsgrenar är involverade i arbetet, t.ex. utvecklingsdivisionen, informationsavdelningen och verksamhetsstöd.

Huvudprincipen vid huvudkontoret är att kostnader bokförs via direktkontering på finansieringskälla (verksamhetsområde). År 2005 uppgick de direktkonterade kostnaderna vid huvudkontoret till drygt 1,5 miljarder kronor. Av dessa utgjorde drygt 255 miljoner kronor administration av ålderspension.

Overheadkostnader

Eftersom det är självkostnadsprincipen som styr vilka kostnader som ska ersättas av AP-fonderna och PPM, görs ett påslag för overheadkostnader. Det rör kostnader för lednings- och administrativa funktioner, lokalkostnader, intern service m.m. År 2005 uppgick de totala overheadkostnaderna vid huvudkontoret till 447 miljoner kronor. Av dessa fördelades knappt 100 miljoner ut på pensionsadministrationen.

Fördelning av huvudkontorets overheadkostnader sker efter följande principer.

- Till grund för fördelningen av overheadkostnader ligger de direktkonterade kostnaderna. Om t.ex. de direktkonterade kostnaderna uppgår till 17 procent för det område som finansieras med ersättning från ålderspensionssystemet får detta område bära 17 procent av overheadkostnaderna. Kostnader för avskrivning och ränta ligger inte till grund för fördelning av overhead kostnader.
- Eftersom påslag för overheadkostnader enligt ESV:s anvisningar inte får göras på de kostnader som finansieras med lån fördelas dessa kostnader på övriga finansieringsområden. Det innebär att ”AP-fonds/PPM-området” får bära sin andel av dessa kostnader.
- Påslag för overheadkostnader görs inte heller på de kostnader som faktureras länen. Denna del belastar huvudkontorets verksamhetsområden som finansieras med anslag och påverkar på så sätt inte ”AP-fonds/PPM-området”.

IT-kostnader

IT-kostnaderna som helhet (lönekostnader, datordrift, systemutveckling, systemunderhåll m.m.) beräknas med utgångspunkt i vilka system som är berörda av pensionsadministration. Ett 20-tal av Försäkringskassans IT-system berörs av pensionsadministration. Dessa kan delas in i tre grupper:

System som beräknar och beslutar om ålderspension

Här finns system som räknar fram pensionsrätter och pensionsunderlag samt pensionsprognoser. Här finns också handläggningssystem för ålderspension.

Kostnaden för handläggningssystemen fördelas mellan de inkomstgrundande förmånerna samt garantipension.

Kostnaderna för dessa system finansieras till 100 procent respektive 64 procent pensionssystemet. I det senare fallet finansieras återstående 36 med anslagsmedel.

Stödsystem för pensionsförmåner

Detta är IT-system som stödjer såväl ålderspension, efterlevandepension och det som numera kallas sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension). Exempel på sådana system är felutbetalning vid dödsfall, levnadsintyg och system för att avisera tjänstepensionsbolag. Dessa IT-system finansieras till 64 procent av medel från AP-fonderna/PPM. Denna andel är beräknad efter hur stor del av IT-systemen som används av de inkomstgrundande ålderspensionsförmånerna.

System som stödjer de flesta förmåner inom Försäkringskassan

Exempel på sådana system är register med kunduppgifter och system för utbetalning och redovisning. Dessa IT-system finansieras till viss del av medel från AP-fonderna. Andelen av kostnaderna som belastar ålderspensionssystemet varierar mellan 10 procent och 33 procent.

IT-kostnader

År 2005 beräknades driftskostnaden för dessa IT-system uppgå till drygt 140 miljoner kronor. Av dessa beräknas ca 80 miljoner härröra från de system som uteslutande beräknar och beslutar om ålderspension. Resterade kostnader fördelas mellan de två övriga systemkomplexen.

Under perioden 1999–2003 gjordes mycket stora investeringar i nya IT-system för pensionsområdet. IT-investeringarna finansierades med lån. Lånen började amorteras av under år 1999. År 2005 uppgick totalt amorteringarna och räntor på lån till 127 miljoner kronor.

Beräkning av länsorganisationernas kostnader

All personal vid länsorganisationerna redovisar löpande hur arbetstiden fördelas mellan olika ärendeslag. Detta gör det möjligt att i tidredovisningen avläsa de direkta lönekostnader som avser administration av ålderspension.

Länsorganisationernas overheadkostnader fördelas på finansieringskälla samt på de olika förmånerna proportionellt efter hur lönekostnaderna fördelas. Detta innebär att om t.ex. lönekostnadsandelen för ålderspension är 4 procent får förmånen ålderspension bära 4 procent av overheadkostnaderna. Övriga kostnader (lokaler, övrig drift m.m.) fördelas efter hur personalkostnaderna fördelas.

Lönekostnadsandelen för ålderspension inklusive overheadkostnader har de senaste fem åren legat mer eller mindre konstant på fem procent. Exempelvis var lönekostnadsandelen för år 2005 4,98 procent.

Från de beräknade totala administrationskostnaderna för länsorganisationerna ska kostnaden för administration av ålderspension som avser pensionsstagare med enbart garantipension avräknas eftersom denna finansieras med anslagsmedel. Grunden för denna fördelning har hittills varit andelen ärenden avseende inkomstgrundad pension respektive garantipension.

År 2005 beräknades länsorganisationernas kostnader för ålderspensionen till totalt 321 miljoner kronor. Av dessa beräknades 19,6 miljoner eller 6,1 procent av kostnaderna vara kostnader som härrör från administration av garantipension, som finansieras med anslagsmedel.

Administrationskostnaderna för garantipension

Hur Försäkringskassans administrationskostnader för garantipension i sin helhet har utvecklats framgår av tabell 4.

Tabell 4 Försäkringskassans kostnader för garantipension

År 2003	År 2004	År 2005
154 miljoner kr	152 miljoner kr	150 miljoner kr

Källa: Försäkringskassan

Kostnaderna för garantipension har beräknats som en skattad andel av administrationskostnaderna för ålderspension. Inga kostnader redovisas innan år 2003 då handläggning av garantipension startade det året. I dessa kostnader ingår dels länsorganisationernas kostnader för handläggning av garantipension samt kostnader för utveckling och förvaltning av IT-system.

Försäkringskassans årliga framställan om ersättning från pensionssystemet

Försäkringskassan svarar för samordningen av de beräkningar som berörda myndigheter utför rörande sina respektive kostnader för ålderspensionsadministration samt lämnar förslag om ersättning till regeringen. Förslaget ska lämnas senast den 1 mars varje år. Arbetet med att ta fram förslaget påbörjas ca ett halvår innan det skickas till regeringen. Representanter för berörda myndigheter och ESV sammankallas till ett möte där gemensamma frågor diskuteras och en tidplan läggs fast.

Försäkringskassans förslag till ersättning för den egna pensionsadministrationen är en prognos. En arbetsgrupp på huvudkontoret är ansvarig för att göra prognosen. När det gäller prognosen för huvudkontorets förväntade kostnader görs en bedömning som dels baseras på huvudkontorets kostnader året innan, dels på kända förhållanden rörande huvudkontorets verksamhet

det kommande året. Till grund för prognosen rörande länsorganisationernas kostnader ligger kostnadsutfallet året före.

4.4 Sammanfattande iakttagelser, bedömningar och slutsatser

Svårt att få en helhetsbild

Det har varit svårt att få en helhetsbild av Försäkringskassans beräkningsmodell. Kunskapen om olika delar av beräkningsmodellen är spridd i organisationen. Någon samlad dokumentation verkar inte finnas. Det har också resulterat i att det varit svårt att få entydiga sifferuppgifter.

Fördelningsnycklar inaktuella och inbakade i redovisningssystemet

Försäkringskassans verksamhet har en blandad finansiering. För att fördela kostnaderna mellan den anslagsfinansierade verksamheten och pensionsadministrationen behövs fördelningsnycklar för gemensamma aktiviteter och IT-system vid beräkning av huvudkontorets kostnader. Dessa finns inbyggda i redovisningssystemet. Vi har under utredningsarbetet erfarit att vissa fördelningsnycklar härstammar från år 2000 medan några har setts över under senare år.

Garantipension

Garantipensionens andel av kostnaderna för administration av ålderspension ska räknas bort eftersom de ska bekostas med anslagsmedel. Under åren 2003–2005 uppskattades denna andel utgöra drygt 6 procent av kostnaderna för pensionsadministrationen i länsorganisationen. I framställan för år 2007 i februari 2006 ökades denna andel till 22,2 procent till följd av de erfarenheter som då förelåg från projektet Ensa Ålderspension. Projektet var en processanalys som syftande till att få en mer enhetlig och effektiv handläggning av ålderspensionsadministrationen. Innevarande höst har en förnyad prövning gjorts och numera anses 33 procent av länsorganisationens kostnader tillhöra garantipensionen. Detta kommer att gälla från år 2007.

En konsekvens av att andelen av kostnaderna som rör garantipensionen räknats upp med drygt 26 procentenheter är att kostnaderna för den inkomstrelaterade ålderspensionen minskar väsentligt. År 2005 uppgick pensionsadministrationskostnaderna för länsorganisationen till totalt 321 miljoner kronor varav garantipensionen stod för 6,1 procent eller knappt 20 miljoner kronor. Med den nya andelen på 33 procent skulle istället drygt 106 miljoner kronor dras av från Försäkringskassans räkning till pensionssystemet. Sett över åren 2003–2006 handlar det om ca 344 miljoner kronor som pensionssystemet fått betala ”för mycket”.

Overheadkostnader överskattade

Huvudprincipen är att kostnader bokförs via direktkontering på finansieringskälla/verksamhetsområde. Overheadkostnader påförs genom ett påslag. Det gäller bl.a. lednings- och administrativa funktioner, lokalkostnader, intern service m.m.

I vår genomgång har vi funnit att vissa overheadkostnader kommit att belastas pensionsadministrationen dubbelt. Det gäller kostnader för betaltjänster, 73 miljoner kronor år 2005, som kommit att ingå i det belopp av overheadkostnader, som sedan påförts pensionsadministrationen respektive den anslagsfinansierade verksamheten enligt givna fördelningsnycklar. Pensionsadministrationens del har dock redan direktkonterats. Detta innebär att pensionsadministrationen belastats med ca 15 miljoner kronor för mycket. Felet har förekommit ett antal år bakåt i tiden.

Fördelningsnycklar för overheadkostnader lämpliga?

Till grund för fördelning av overheadkostnaderna ligger för huvudkontorets del de direktkonterade kostnaderna. Detta mått kan vara mindre lämpligt att använda som fördelningsnyckel för kostnader som är personrelaterade.

Vi har diskuterat detta med Försäkringskassan, som anför att det enligt den redovisningsmodell som används inte är praktiskt möjligt att fördela overheadkostnader efter lönekostnader.

Kostnadsutvecklingen under 2000-talets första år en konsekvens av genomförandet av det reformerade ålderspensionssystemet

Vår bedömning är att den kostnadsutveckling som varit under 2000-talet med kraftigt ökade kostnader fram till och med år 2002 är en konsekvens av genomförandet av det nya pensionssystemet. Kostnadsutfallen för de tre senaste åren visar att Försäkringskassans kostnader för att administrera den inkomstgrundande ålderspensionen har minskat.

Betydande prognosmissar de senaste åren

Åren 2004 och 2005 genererades mycket stora överskott i Försäkringskassans verksamhet med att administrera ålderspensionen. Båda åren överskattades de faktiska kostnaderna för Försäkringskassans administration av ålderspension med över 100 miljoner kronor. Detta är anmärkningsvärt stora prognosmissar. Försäkringskassan har dock rimliga förklaringar till uppkomsten av överskotten. Bedömningarna om ersättning görs långt i förväg och med beaktande av den kostnadsnivå som råder vid prognostillfället. Då den senare var hög och till del utgjordes av kostnader av engångskaraktär överskattades de "normala" administrationskostnaderna.

En sammanfattande dokumentation av beräkningsmodellen bör tas fram

Vi bedömer att Försäkringskassan behöver ta fram en sammanhållen dokumentation av beräkningsmodellen. Det skulle medföra att kunskapen om

olika beräkningsmoment skulle finnas samlad och inte som nu spridd på flera medarbetare i organisationen. Det skulle också ge en översikt över modellen, vilket skulle underlätta en fortlöpande omprövning av modellens olika moment.

Fördelningsnycklar bör ses över

Att en genomgång av modellens olika fördelningsnycklar mellan pensionsadministrationen och den anslagsfinansierade verksamheten behövs visar den revidering som nyligen genomförts av garantipensionens andel av kostnaderna för ålderspensionen. Vissa fördelningsnycklar togs fram redan år 2000.

Framställan bör bli tydligare

Det underlag som Försäkringskassan presenterar i den årliga framställan om ersättning för pensionsadministrationen visar inte hur urskiljningen av kostnader som ska belasta pensionsadministrationen går till när det gäller kostnaderna för huvudkontoret. Detta bör Försäkringskassan förtydliga. Försäkringskassan bör också redovisa hur stora kostnader som är föremål för fördelning mellan pensionsadministrationen och den anslagsfinansierade verksamheten.

Försäkringskassan bör också pröva om det går att utveckla fördelningsnycklar för overheadkostnaderna som tar hänsyn till att delar av kostnaderna är personrelaterade.

5 Extern kontroll och uppföljning av kostnaderna i den statliga pensionsadministrationen

Det ligger i vårt uppdrag att analysera hur effektiva nuvarande beslutsprocesser och uppföljningsinsatser är för att begränsa kostnadsutvecklingen för pensionsadministrationen. Här redogör vi för de iakttagelser vi gjort rörande detta.

Följande aktörer och aktiviteter utanför Skatteverket och Försäkringskassan är på ett eller annat sätt involverade i beslutsprocessen eller uppföljningen av administrationskostnaderna för ålderspensionen:

- ESV:s avgiftssamråd
- Riksrevisionens årliga revision
- Regeringskansliets beredning
- AP-fondernas och PPM:s uppföljning
- Extern utvärdering
- Den statliga internrevisionen

ESV:s avgiftssamråd

Skatteverket och Försäkringskassan lämnar varje år sitt avgiftsunderlag med förslag till ersättning till ESV för samråd i enlighet med Avgiftsförordningen. ESV:s samråd är en del i det samlade underlaget som sedan går in till Regeringskansliet för fortsatt beredning. I samrådet kontrollerar ESV i första hand om avgifterna är beräknade utifrån det ekonomiska målet och att myndigheten följer regler och riktlinjer på avgiftsområdet (full kostnadsäckning och självkostnadsprincipen). ESV:s uttalande gäller de tillämpade principerna. Samrådsförfarandet utgör därför ingen kritisk granskning av myndigheternas beräkningsunderlag etc. eller av kostnadsutvecklingen över tiden. ESV har under senare år inte haft några invändningar mot myndigheternas förslag.

Årliga revisionen

Riksrevisionen granskar i den årliga revisionen Försäkringskassans och Skatteverkets redovisning och räkenskaper. Utifrån väsentlighet och risk bedömer revisionen vilka granskningsinsatser den ska göra. Ett syfte med den löpande granskningen är att förebygga fel i den kommande årsredovisningen. Avgörande betydelse för valet av insatser kan vara att revisionen fått tydliga indikationer på brister i något avseende. I det här fallet skulle det kunna vara att Försäkringskassan eller Skatteverket antingen tar ut för låga eller för höga avgifter. Riksrevisionen kan när som helst gå in och granska allt underlag för att göra sin bedömning.

Årliga revisionen är således ett kontrollinstrument som har mandat att granska kostnadsunderlag etc., men sannolikheten för att det sker är inte så stor om inte särskilda indikationer på brister finns. Hittills har inte revisionen valt att göra någon granskning med inriktning på de båda myndigheternas pensionsadministration.

Generellt gäller att regeringen saknar befogenheter att styra inriktningen av den årliga revisionen, t.ex. mot en granskning av kostnaderna för myndigheternas pensionsadministration.

Regeringskansliets beredning

Regeringskansliet får i samband med att Försäkringskassan lämnar in sitt budgetunderlag även ett särskilt underlag för ersättning för kommande års pensionsadministration. Avgiftsunderlaget omfattar samtliga myndigheter som har uppgifter inom den statliga pensionsadministrationen. ESV tecknar samråd om underlaget.

Avgiftsunderlaget bereds inom RK och ligger till grund för regeringens beslut om ersättning. Underlaget förefaller vara mer omfattande än vad som krävs för myndigheternas budgetunderlag.

AP-fonderna och PPM

Skatteverkets och Försäkringskassans administrationskostnader finansieras av AP-fonderna och PPM, dvs. pensionsmyndigheterna. I egenskap av finansiärer har AP-fonderna och PPM ett intresse av att administrationskostnaderna hålls nere. Det har under utredningsarbetet framkommit synpunkter från såväl AP-fondernas sida som PPM om behovet av att få bättre information om hur avgifterna beräknas. Idag har de svårt att bedöma rimligheten i beräkningar m.m., vilket försvårar en kritisk granskning av kostnaderna från deras sida.

Extern utvärdering

För närvarande sker ingen regelbunden extern granskning eller utvärdering av myndigheternas pensionsadministration. Det som hittills skett är att myndigheterna vid några tillfällen sett över de beräkningsmodeller som tillämpas för deras ersättningsanspråk. Detta har då föregåtts av särskilda beslut. Vid ett par tillfällen har en arbetsgrupp bestående av berörda myndigheter, ESV och AP-fonderna arbetat fram nya och anpassade modeller. Nu senast fick Skatteverket regeringens uppdrag att se över sin beräkningsmodell.

Den statliga internrevisionen

Den statliga internrevisionen är en resurs som hittills inte haft någon aktiv roll i granskningen av myndigheternas pensionsadministration, men som bör kunna få en sådan roll i framtiden (se vidare kap. 7).

I den utveckling och uppbyggnad som nu pågår av den statliga internrevisionen kommer regeringen framöver att kunna använda sig av internrevisionella resurser för särskilda uppdrag för uppföljning och granskning av intern styrning och kontroll i förvaltningen. Regeringen kommer att kunna ge internrevisionen i uppdrag att t.ex. granska effektiviteten i verksamheten vid en eller flera myndigheter eller tillförlitligheten i myndigheternas redovisning och rapportering. Sådana granskningsuppdrag skulle kunna avse beräkningsmodeller, system och processer vid de myndigheter som hanterar den statliga pensionsadministrationen.

Vid de större myndigheterna, som Försäkringskassan och Skatteverket, finns dessutom en internrevision som ska arbeta oberoende för att förbättra myndigheternas verksamhet, styrning och kontroll. Internrevisionen är således även i denna roll ett potentiellt instrument för granskning av pensionsadministrationen.

Sammanfattande iakttagelse

Sammanfattningsvis indikerar genomgången ovan att den externa granskningen och uppföljningen av Skatteverkets och Försäkringskassans kostnader för pensionsadministrationen som hittills ägt rum har varit högst begränsad. Det finns för närvarande ingen extern part som fortlöpande granskar eller följer upp Försäkringskassans respektive Skatteverkets kostnader för pensionsadministrationen och hur dessa beräknas. Den prövning av de båda myndigheternas yrkanden om ersättning som Regeringskansliet utövar har därmed inget stöd i någon oberoende granskning av underlaget.

6 Sammanfattande problembild av kostnaderna för pensionsadministrationen

Det här kapitlet summerar våra iakttagelser rörande hur kostnaderna för den statliga pensionsadministrationen beräknas, kontrolleras och följs upp. Våra iakttagelser pekar på ett flertal problem. Dessa kan sammanfattas i följande punkter:

Komplexa beräkningsmodeller och bristande dokumentation ger Skatteverket och Försäkringskassan kraftiga informationsövertag

De modeller som Försäkringskassan och Skatteverket använder för att beräkna kostnaderna för pensionsadministrationen är komplexa och innehåller flera olika steg och delar. Modellerna bygger på antaganden om verksamheten som är svåra för en utomstående granskare att bedöma rimligheten i. I kombination med att modellerna är bristfälligt dokumenterade innebär det att de båda myndigheterna befinner sig i ett betydande informationsöverläge gentemot systemets övriga aktörer, ESV, AP-fonderna, PPM och Regeringskansliet. Detta innebär i sin tur att det är svårt för dessa externa aktörer att ifrågasätta riktigheten i de ersättningsanspråk som presenteras av Skatteverket respektive Försäkringskassan. Vidare utgör informationsasymmetrin en grogrund för ifrågasättanden av Skatteverkets och Försäkringskassans kostnadsberäkningar och kostnadsnivåer för pensionsadministrationen.

Dagens kontroll och uppföljning av kostnaderna är otillräcklig

Det saknas en mer djupgående kontroll och uppföljning av Skatteverkets och Försäkringskassans kostnader för pensionsadministrationen och modellerna för att beräkna dessa. De felräkningar och felaktigheter som uppdagats under vår granskning visar klart att dagens kontroll- och uppföljningssystem inte är tillräckligt verkningsfulla. Det gäller både internt inom myndigheterna och externt. I dag förekommer t.ex. i princip ingen intern kontroll eller revision av administrationskostnaderna i ålderspensionssystemet. Den kontroll och uppföljning som utövas av systemets övriga aktörer är också svag.

En striktare kontroll och uppföljning av kostnaderna skulle medföra att större press sätts på Skatteverket och Försäkringskassan att förbättra sina beräkningar av kostnaderna samt att skapa ordning och reda på dokumentationen. Detta förväntas bidra till att hålla nere kostnaderna och stärka förtroendet för effektiviteten i Skatteverkets och Försäkringskassans pensionsadministration.

Avsaknaden av mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet innebär en svaghet i styrningen av Försäkringskassans och Skatteverkets pensionsadministration

Det finns för närvarande med ett undantag inga specifika mål avseende Skatteverkets och Försäkringskassans administration av ålderspension. Här saknar regeringen en möjlighet att styra inriktningen på myndigheternas arbete. Jämförelsen med PPM är slående. I PPM:s regleringsbrev finns ett antal specifika mål och återrapporteringskrav rörande administration och förvaltning av premiepensionssystemet. Genom att i regleringsbrevet utforma motsvarande mål och krav för Försäkringskassans och Skatteverkets administration och förvaltning av ålderspensionssystemet kan en förbättrad styrning av verksamheten åstadkommas.

Den blandade finansieringen innebär risk för korssubventionering

Integrerade verksamheter med flera olika finansieringskällor innebär alltid en risk för att en verksamhet bidrar till att finansiera annan verksamhet på ett sätt som inte var tänkt. Detta gäller i synnerhet om en av verksamheterna bestämmer sina intäkter och det är svårt för utomstående att få insyn och information om hur intäkterna beräknas. Dessa två omständigheter föreligger i praktiken med nuvarande ordning för Försäkringskassans och Skatteverkets avgiftsfinansierade pensionsadministration. Fallet med de underskattade kostnaderna för garantipensionen visar att risken för korssubventionering är reell.

Tveksamt om nuvarande finansieringsmodell är optimal

Dagens avgiftsfinansieringsmodell bygger på den huvudmodell som rekommenderas vid inomstatlig avgiftsbelagd verksamhet (internprissättning inom staten). Intentionen med modellen är att efterlikna marknadsmässiga förutsättningar, som i sin tur förväntas skapa incitament till större kostnadsmedvetande och effektivitet, liksom bättre resursanpassning. Problemet är dock att dessa förutsättningar saknas i flera viktiga avseenden och istället råder förhållanden som motverkar de förväntade positiva effekterna av denna ”beställar-/utförarmodell”. Vi kan t.ex. peka på att det här saknas valfrihet i agerandet för pensionsmyndigheterna och att de administrerande myndigheterna i princip har ensamrätt till att utföra tjänsterna. Tjänsterna inom pensionsadministrationen är till innehåll och sättet att utföra dem till stor del reglerade och givna. AP-fonderna och PPM kan inte påverka hur myndigheterna utför tjänsterna. Statens behov av att myndigheterna utför administrationen är oberoende av om full finansiering kan erhållas genom avgifterna. Ett avgörande problem är också att de verkliga kostnaderna för verksamheten är mycket svåra att bestämma genom de beräkningsmodeller m.m. som gäller för verksamheten.

Konstruktionen med ”fri dragningsrätt” innebär svaga incitament att hålla nere administrationskostnaderna

En svaghet med dagens avgiftskonstruktion är att kostnaderna i praktiken bestämmer intäkterna: ju större kostnader som Försäkringskassan och

Skatteverket redovisar för pensionsadministrationen, desto större blir myndigheternas intäkter. Sådana konstruktioner saknar drivkrafter för myndigheterna att hålla nere kostnaderna och rationalisera verksamheten. Tvärtom visar erfarenheten att det är lätt hänt att skaffa sig en för stor och dyr kostym när man alltid kan få täckning för sina kostnader. Därför undviks ofta kostnadsbaserade ersättningar utan tak eller kombineras i de fall de används med utförlig redovisning och uppföljning av realiserade kostnader. Kombinationen med ogenomträngliga kostnadsberäkningar, integrerade verksamheter där kostnadsandelar uppskattas av myndigheterna själva, svag kontroll och uppföljning samt kostnadsbaserade avgifter ökar risken för bristande kostnadseffektivitet.

Konstruktionen med fri dragningsrätt kan indirekt främja högre servicenivå och kvalitet men också bidra till för hög ambitionsnivå för den statliga pensionsadministrationen

Dagens avgiftskonstruktion kan samtidigt indirekt bidra till en högre service och kvalitet i handläggningen. I en kostnadseffektiv verksamhet kan servicenivå eller kvalitet bara öka om större resurser skjuts till. Omvänt kan inte kostnaderna dras ner utan att det får konsekvenser för service eller kvalitet i handläggningen. Den fria dragningsrätten innebär att denna avvägning inte kommer till stånd. I princip innebär det att myndigheterna i viss utsträckning kan bestämma ambitionerna när det gäller servicegrad etc. Det finns ingen anledning för myndigheterna att välja en för ”låg” servicenivå. Allt annat lika kan konstruktionen med fri dragningsrätt förväntas generera en högre service och kvalitet i handläggningen än en konstruktion där kostnadsnivån är fastslagen. Samtidigt finns det risk för att en omotiverat hög ambitionsnivå väljs. Det gäller hos såväl myndigheterna som Regeringskansliet.

Kostnadsutvecklingen förklaras till stor del av genomförandet av det nya pensionssystemet

Kostnadsutvecklingen de senaste 5–6 åren förklaras för den statliga pensionsadministrationen till stor del av de insatser av övergångskaraktär som uppstod vid införandet av det reformerade pensionssystemet år 2003. Det innebär att kostnaderna nådde en topp runt åren 2002–2004. För Skatteverkets slog dessa kostnader dock igenom fullt ut några år senare när den nya beräkningsmodellen togs i bruk.

Kostnadseffektiviteten i dagens pensionsadministration är svårbedömd

Frågan om huruvida Skatteverkets respektive Försäkringskassans administration och förvaltning av ålderspensionen är kostnadseffektiv är svår att svara på. Definitionsmässigt är en verksamhet kostnadseffektiv om den lyckas producera en mängd varor eller tjänster av en given kvalitet med minsta möjliga resursåtgång. Huruvida den pensionsadministration som Skatteverket och Försäkringskassan för närvarande bedriver uppfyller detta kriterium är svårt att bedöma.

Frågan är om myndigheterna skulle klara av att administrera ålderspensionen till lägre kostnader än vad de i dag får ersättning för. Ett svar på den frågan tarvar en ingående verksamhetsanalys, vilket inte genomförts. Från principiella utgångspunkter finns det dock skäl att tro att dagens verksamhet skulle kunna bedrivas till en lägre kostnad. För det första saknas extern press och kostnadsuppföljning. På konkurrensutsatta marknader utövar konkurrenter och ägarna vanligtvis en stark press på kostnaderna. För det andra innebär avgiftskonstruktionen i sig att myndigheterna för betalt för de kostnader som uppstår såvida dessa inte är uppenbart orimliga. På en konkurrensutsatt marknad sätter konkurrensen ett tak för vilka kostnader som kan tas ut. Sammantaget innebär dessa förhållanden att det inte är troligt att verksamheten fullt ut är kostnadseffektiv.

Viss konflikt finns mellan behovet att hålla nere kostnaderna och kravet på följsamhet

Försäkringskassans och Skatteverkets pensionsadministration ska bära sina egna kostnader. Dagens konstruktion är i linje med detta och har fördelen att vara följsam till fluktuationer i kostnaderna. Samtidigt är drivkrafterna att hålla nere kostnaderna svaga. Det finns således ett avvägningsproblem mellan å ena sidan en följsamhet i ersättningsmodellen och å andra sidan incitament till ökad kostnadseffektivitet.

7 Att finansiera och styra den statliga pensionsadministrationen – en analys av några alternativa modeller

Det ingår i Statskontorets uppdrag att utreda möjligheterna till olika alternativa former för medelstilldelning till de pensionsadministrerande myndigheterna och lämna förslag till åtgärder som minskar kostnaderna. I det här kapitlet analyserar vi därför fyra olika finansierings- och styrmodeller för Försäkringskassans och Skatteverkets administration av ålderspensions-systemet. Sist i detta kapitel sammanfattas analysen av de fyra alternativen.

7.1 Utgångspunkter och översikt

Den givna utgångspunkten för vårt val av alternativa finansierings- och styrmodeller för den statliga pensionsadministrationen är att de i så hög utsträckning som möjligt ska hantera problem och brister med nuvarande ordning. Modellerna ska korrigera de brister i beräkningsmodeller etc. som har framgått av analyserna i kapitel 3 och 4. De ska också beakta de mer övergripande problem kring kostnadsutvecklingen m.m. som kommit fram i kapitel 6. Modellerna ska bidra till att

- få ett kvalitativt bättre kostnadsunderlag,
- internt och externt skärpa beslut- och uppföljningsprocesser,
- uppnå en högre kostnadseffektivitet,
- tillgodose behovet av återkommande granskning av administrationskostnaderna.

En andra utgångspunkt är att modellerna ska vara anpassade till nuvarande statliga finansieringsprinciper och pensionssystemets grundtankar om ett finansiellt fristående system från statsbudgeten.

En tredje utgångspunkt är den befintliga myndighetsstrukturen som gäller för den statliga pensionsadministrationen.

Följande tabell ger en inledande och jämförande översikt över de fyra alternativa finansierings- och styrmodeller för den statliga pensionsadministrationen som vi analyserar i detta kapitel. Tabellen belyser de fyra alternativen med avseende på finansieringen av myndigheternas verksamhet, olika medel för styrning och uppföljning av pensionsadministrationen samt ersättningsformerna från AP-fonderna/PPM och redovisningen på statsbudgeten.

Tabell 5 Alternativa finansierings- och styrmodeller för pensionsadministrationen.

Alternativ	Finansiering myndigheter (FK, SKV)	Styrning och uppföljning	Ersättning från AP-fonderna/PPM (redovisning statsbudgeten)
1. Utvecklat noll-alternativ	Avgifter	- Intern/extern uppföljning	Avgifter till myndigheterna (netto)
2. Avgift med styrning i RB m.m.	Avgifter	- Budgetrestriktion i RB - Verksamhetsstyrning RB - Extern utvärdering	Avgifter till myndigheterna (netto)
3. Avgift och anslag	Anslag	- Ev. verksamhetsstyrn. RB - Intern/extern uppföljning	Avgifter till statskassan (brutto)
4. Anslag	Anslag	- Ev. verksamhetsstyrn. RB - Extern granskning vid fördjupat budgetunderlag - Ev. indexuppräknig	Ersättning till statskassan (brutto)

Vi har utformat de fyra alternativen för att spegla hela bredden av möjligheter att finansiera och styra pensionsadministrationen, från en mindre modifiering av den nuvarande renodlade avgiftsmodellen till en diametralt annorlunda lösning som bygger på anslagsfinansiering. De två första alternativen representerar avgifter med nettoredovisning på statsbudgeten, dvs. myndigheterna tar direkt in och disponerar ersättningen i sin verksamhet utan redovisning på statsbudgeten. De två sista alternativen bygger däremot på att ersättningarna för pensionsadministrationen tillförs statskassan (bruttoredovisning) genom att inkomstmedlen förs in på inkomstitel på statsbudgeten och att myndigheterna därefter får anslag för verksamheten av staten. De två sista alternativen innebär en principiell förändring genom att delar av pensionssystemet nu lyfts in statsbudgeten och att riksdagen fattar beslut om anslaget för verksamheten.

Finansieringsmodellerna kompletteras dessutom med några andra styrmedel, som ingår i statsmakternas styrning av den statliga verksamheten, för att öka styreffekten i de olika alternativen. Det handlar om instrument som årlig resultatstyrning och särskilda uppföljnings- och utvärderingsinsatser, som vi integrerat i de olika modellerna.

Det första alternativet (avsnitt 7.2) är en fortsatt avgiftsfinansiering där myndigheterna disponerar avgiftsinkomsterna. Modellen kan betecknas som ett utvecklat nollalternativ. I stora drag motsvarar det dagens ordning men med en skärpt intern och extern styrning och uppföljning av Skatteverkets och Försäkringskassans administration av ålderspension.

Den andra modellen (avsnitt 7.3) är en avgiftsfinansiering kombinerad med särskilda budgetrestriktioner eller verksamhetsstyrning i regleringsbrevet (RB) samt extern utvärdering. Utgångspunkten för det här alternativet är det utvecklade nollalternativet, dvs. basen utgörs av vårt första alternativ ovan. Här går vi dock längre när det gäller budget- och verksamhetsstyrning samt extern utvärdering.

Det tredje alternativet (avsnitt 7.4) innebär att pensionsadministrationen är fortsatt avgiftsbelagd för AP-fonderna och PPM, men att myndigheternas verksamhet finansieras med anslag. I korthet innebär förslaget att riksdagen fastställer ett anslag för myndigheternas pensionsadministration och att en avgift baserad på avgiftsunderlag och annan dokumentation tas ut av AP-fonderna och PPM som tillförs inkomstitel på statsbudgeten (brutto-redovisning). Modellen kan kombineras med verksamhetsstyrning och extern uppföljning.

Den fjärde modellen (avsnitt 7.5) är en renodlad anslagsmodell. Myndigheternas pensionsadministration likställs med myndigheternas övriga uppgifter och finansieras över anslag. Regeringen beslutar utan årligt avgiftsunderlag från myndigheterna om ersättning från AP-fonderna/PPM som tillförs statsbudgeten via inkomstitel. Även i detta fall är ersättningen att betrakta som en avgift i statsrättslig mening.

Presentationen av de fyra alternativen följer samma analyschema. Först beskrivs huvuddragen i modellen. Därefter gör vi en konsekvensanalys där fokus ligger på kostnadseffektivitet, övriga förvaltningspolitiska mål och intentioner, statlig styrning och reglering samt pensionssystemets autonomi. Vi avslutar genomgången med en sammanfattande bedömning av alternativet.

Statskontorets sammanfattande bedömning av de fyra alternativen lämnas i avsnitt 7.6.

7.2 Ett utvecklat nollalternativ

7.2.1 Beskrivning av huvuddragen

Finansieringsmodellen

Inom ramen för nuvarande finansieringsmodell med full kostnadstäckning och självkostnadsprissättning kan de beräkningsmodeller, som Skatteverket och Försäkringskassan tillämpar, förbättras.

I båda myndigheternas beräkningsmodeller ingår fördelningsnycklar för vissa gemensamma kostnader. I Skatteverkets fall har en del av dessa nyligen setts över i samband med att den nya modellen för beräkning av pen-

sionskostnaderna utarbetades. Nycklar för fördelning av IT-kostnader utvecklades dock år 2000 och dessa bör ses över. Hos Försäkringskassan anser vi att det finns ett mer allmänt behov av att se över hur kostnadsfördelningen sker.

Myndigheterna kan också förbättra tydligheten i redovisningen av yrkade ersättningsanspråk i sin årliga framställan till regeringen. Det kan ske genom att myndigheterna åtminstone redovisar olika kostnadsposter för tidigare resp. innevarande ersättningsår och analyserar orsaker till skillnader. Detta underlättar den senare prövningen av ersättningsanspråken.

Beredningsprocessen och uppföljningen

Den nuvarande årliga beredningsprocessen för ersättningsanspråken och avgiftssättningen av pensionsadministrationen kommer i princip att vara oförändrad. Myndigheternas interna arbete med att ta fram ersättningsanspråken kommer i detta fall att utvecklas och förbättras. I detta ingår för båda myndigheterna en sammanhållen dokumentation av sina beräkningsmodeller samt en löpande uppföljning och prövning av modellernas byggstenar. Det förutsätter att arbetet bedrivs sammanhållet, t.ex. i en årlig projektorganisation med utpekad ansvar för modellens olika delar.

Myndigheterna kommer även fortsättningsvis att samråda med ESV om avgiftsunderlaget innan det överlämnas till regeringen för beredning. Regeringen beslutar formellt om de avgifter som ska debiteras AP-fonderna/PPM. Formerna för information och samråd med pensionsmyndigheterna om det årliga avgiftsunderlaget utvecklas med inriktning på att pensionsmyndigheterna mer aktivt ska kunna följa beredningsarbetet och lämna synpunkter på myndigheternas avgiftsunderlag.

En särskild fördjupad uppföljning och granskning av beräkningsmodellerna bör ske med några års mellanrum. En möjlighet är att en översyn sker i samverkan mellan de administrerande myndigheterna, ESV och pensionsmyndigheterna. En annan möjlighet är den statliga internrevisionen får ett uppdrag att granska beräkningsmodellerna.

7.2.2 Konsekvensbedömning

Kostnadseffektiviteten – nuvarande problembild

De åtgärder som beskrivs ovan syftar till att öka kvaliteten i kostnadsberäkningar och förtydliga redovisade ersättningsanspråk för beslutsfattare och andra externa aktörer. En återkommande granskning med extern medverkan torde öka incitamenten till att fortlöpande hålla beräkningsmodellen ajour och dokumenterad.

Modellen innebär god följsamhet i avgiftsuttaget mot de kostnader som myndigheterna redovisar för verksamheten. Effekten av översyner och revideringar av modellerna bedöms begränsa kostnaderna i verksamheten. Även på sikt bör kostnadskontrollen bli bättre till följd av periodiskt återkommande utvärderingar. Däremot skapar detta utvecklade nollalternativ inga incitament till att hålla nere kostnadsnivåerna, eftersom myndigheterna får fortsatt full täckning för de kostnader de kan redovisa, även vid en ambitionshöjning av regeringen eller myndigheten.

Granskningen av kostnadsutvecklingen förbättras genom ökad kvalitet i beräkningsunderlaget och genom bättre möjligheter till årsvisa jämförelser. En förbättrad granskning byggs in i systemet om periodiskt återkommande externa utvärderingar införs. I övrigt påverkas inte granskningsprocesserna och dess aktörer av de förbättringar som föreslås i detta alternativ. Däremot anser vi att det inom ramen för nuvarande årliga avgiftsförfarande finns ett utrymme för ESV och pensionsmyndigheterna att utöva mer aktiva granskningsroller.

Övriga förvaltningspolitiska mål och intentioner

I och med att myndigheterna får full kostnadstäckning för arbetet med pensionsadministrationen föreligger det ingen avgörande prioriteringskonflikt i resurshänseende mellan denna verksamhet och annan verksamhet. Allt annat lika gynnar detta kvalitet och rättssäkerhet i handläggningen av pensionsärenden m.m.

Även myndigheternas insatser för information och service gynnas av att kostnaderna för åtgärderna kan finansieras fullt ut av avgifterna.

Statlig styrning och reglering

Förändringarna i den nuvarande finansieringsmodellen sker helt inom ramen för rådande styrning och reglering av den avgiftsbelagda pensionsadministrationen. Principen om full kostnadstäckning och självkostnadsprincipen bibehålls som utgångspunkt för avgiftsunderlaget och avgiftsinkomsterna nettoredovisas på statsbudgeten.

De förändringar som sker är stramare och utvecklade rutiner och processer för implementeringen av den befintliga modellen. Det bygger bl.a. på en mera aktiv medverkan av de aktörer och intressenter som redan nu har roller och ansvar i pensionsadministrationen. Det handlar snarare om en mer sammanhållen dokumentation, fortlöpande uppföljning av modellen samt återkommande fördjupad granskning, som möjligen läggs som ett uppdrag till myndigheterna i RB. I övrigt behövs inga nya styrformer för att genomföra det utvecklade nollalternativet. Förutsättningarna för prövning av ambitionsnivåer i myndigheternas handläggning förändras inte heller nämnvärt.

Pensionssystemets autonomi

Pensionssystemets autonomi påverkas inte principiellt, men kan i praktiken förstärkas som en följd av ökat fokus på beräkningsmodellernas kvalitet samt ökad insyn och granskning av avgiftsunderlagen m.m. Det bör bl.a. bidra till ett tydligare gränssnitt mellan avgiftsbelagd och anslagsfinansierad verksamhet och minskad risk för korssubventioneringar. Jfr exemplet garantipension.

7.2.3 Statskontorets sammanfattande bedömning

Statskontorets bedömer att det utvecklade nollalternativet (alt. 1)

- leder till en skärpt kostnadskontroll genom förbättrade beräkningsmodeller med en mera noggrann uppföljning och återkommande fördjupade granskningar,
- men att riskerna för en expansiv kostnadsutveckling kvarstår genom att principen om full kostnadstäckning och självkostnadsprissättning tillämpas utan begränsningar,
- går att väl förena med övriga förvaltningspolitiska mål och intentioner för pensionsadministrationen (kvalitet, rättssäkerhet, information och service),
- omfattar förändringar som i sin helhet kan genomföras inom ramen för nuvarande regler och principer för statlig styrning av avgiftsbelagd verksamhet,
- i viss mån kan förstärka pensionssystemets autonomi genom bättre kvalitet i beräkningsunderlag och uppföljning med minskad risk för övervältring av kostnader på den avgiftsbelagda pensionsadministrationen.

Statskontorets slutsats är att åtgärderna i ett utvecklat nollalternativ leder till en förbättrad kostnadskontroll i pensionsadministrationen, men eliminerar ändå inte de kostnadsdrivande mekanismer som finns inbyggda i modellen. Statskontoret anser att dessa förbättringar inom myndigheternas ansvarsområde bör även genomföras i flera av de övriga alternativ som övervägs här.

7.3 Avgiftsfinansiering med budgetrestriktion och extern utvärdering

7.3.1 Beskrivning huvuddragen

Finansieringsmodellen

Nuvarande modell för avgiftsfinansiering behålls i princip oförändrad med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål och tillämpning av självkostnadsprissättning samt nettoredovisning av avgifterna på statsbudgeten. *Förbättringar* görs av myndigheternas interna resultatuppföljning, beräkningsunderlag, kalkylprinciper m.m. i enlighet med Statskontorets granskning.

Regeringen förstärker dessutom styrningen av kostnaderna för pensionsadministrationen genom att komplettera avgiftsmodellen med en utvecklad och aktiv *årlig resultatstyrning* av myndigheternas pensionsadministration i regleringsbrevet. Det kan ske på två sätt.

- Regeringens *verksamhetsstyrning i RB* anger mål och återrapporteringskrav som inriktade på att följa och begränsa kostnadsutvecklingen för pensionsadministrationen. Krav på redovisning av nyckeltal kan ingå som en del i ett ökat kostnadsmedvetande.
- Regeringen kan skärpa styrningen ytterligare i *RB* genom att lägga in *budgetrestriktioner* för pensionsadministrationen. Det sker genom att i *RB* ange *olika villkor* som t.ex. högst sätter myndigheternas driftskostnader som inte får överskridas eller begränsar avgiftsuttaget till en högsta andel av något relevant volymmått i ålderspensionssystemet (jfr. *RB* för PPM).

Förutom förbättringar i de befintliga modellerna och tillämpning av resultatstyrning kan regeringens styrning och uppföljning vid behov också kompletteras med någon form av *extern utvärdering* av pensionsadministrationen (jfr regeringens årliga utvärdering av AP-fondernas förvaltning). En möjlighet är att regeringen som ett särskilt uppdrag åt den statliga internrevisionen låter göra en granskning av myndigheternas pensionsadministration.

Beredningsprocessen och uppföljningen

Den del av beredningsprocessen som behandlar avgiftssättningen kommer i stort sett att vara densamma som gäller för närvarande. Myndigheterna kommer att årligen arbeta fram ett avgiftsunderlag som efter samråd med ESV överlämnas till regeringen. Regeringen beslutar formellt om de avgifter som ska debiteras AP-fonderna och PPM. De ges tillfälle att lämna synpunkter på myndigheternas avgiftsunderlag.

Den årliga resultatstyrningen blir en mer aktiv och resurskrävande process för Regeringskansliets styrning av myndigheternas pensionsadministration.

Regeringskansliets utformning av RB kommer att utgöra en betydande del i beredningsarbetet.

Pensionsadministrationens kostnader och intäkter redovisas i myndigheternas årsredovisningar och ingår därmed i den årliga revisionen av myndigheternas redovisning och resultat. Den utökade verksamhetsstyrningen kommer att speglas i myndigheternas information och återrapportering i årsredovisningen. Det innebär också en vidgad uppgift för den årliga revisionen i granskningen av pensionsadministrationen. Av samma skäl kommer också riksdagen att få utökad information om pensionsadministrationens kostnadsutveckling m.m.

7.3.2 Konsekvensbedömning

Kostnadseffektiviteten – nuvarande problembild

Kraven på förenklingar, ökad transparens och *kvalitet i beräkningsmodeller och underlag* m.m. kvarstår med detta alternativ. De förbättringar som vi föreslår i nuvarande beräkningsmodeller m.m. bedöms leda till att dessa krav kan tillgodoses i större utsträckning. Återkommande externa utvärderingar av pensionsadministrationen antas bidra till förbättrad kvalitet i beräkningsmodeller och underlag.

Regeringens resultatstyrning av pensionsadministrationen kommer i en eller annan form att begränsa möjligheterna till en expansiv kostnadsutveckling i pensionsadministrationen. Myndigheterna har att verka för att uppfylla målen och villkoren i regleringsbrevet, t.ex. att underskrida fastlagda kostnadsnivåer. Regeringen sätter press på myndigheterna och får en bättre kontroll över deras kostnader, men förändringarna skapar inga egna *incitement* för myndigheterna att begränsa kostnaderna.

Resultatstyrningen kommer inte per automatik att anpassas till starka *fluktuationer i kostnadsbilden* för pensionsadministrationen. Å andra sidan bedömer vi att resultatstyrningen ger ökad information (ex. nyckeltal) om förekomst och orsaker till fluktuationer. Kostnadsstyrningen i RB kommer dessutom att dämpa svängningarna i kostnadsnivåerna.

Granskningen av kostnadsutvecklingen ökar om en extern utvärdering görs av pensionsadministrationens kostnadsbild i relation till målen för verksamheten. Årliga revisionens granskningsuppgift vidgas i praktiken genom de mer omfattande målen och återrapporteringskrav i RB. Revisionen kommer dock normalt inte att utan särskilda indikationer genomlysas kostnadsbilden för pensionsadministrationen. I det avseendet är revisionen ett svagare kontrollinstrument än utvärdering. Vi bedömer också att ökad information och transparens förbättrar möjligheterna för pensionsmyndigheterna att aktivt följa upp denna del av pensionssystemets förvaltningskostnader.

Övriga förvaltningspolitiska mål och intentioner

Regeringen kan genom sin verksamhetsstyrning i regleringsbrevet lägga fast mål och följa upp utvecklingen av *kvalitet och rättssäkerhet i myndigheternas handläggning* av pensionsärenden. Om hårda kostnadsrestriktioner tenderar att gå ut över kvalitet och rättssäkerhet bör regeringen kunna få tydliga indikationer på detta i den årliga resultatredovisningen. En utmaning för regeringen är att i sin styrning balansera och anpassa de ekonomiska målsättningarna till förändringar i andra förvaltningspolitiska mål och åtaganden för pensionsadministrationen.

De förutsättningar och konsekvenser som gäller för kvalitet och rättssäkerhet i handläggningen bedöms på samma sätt gälla för att uppfylla kraven i myndigheternas *information och service* till medborgarna.

Om kostnadsrestriktionerna på pensionsadministrationen blir alltför snäva kan en situation uppkomma där myndigheterna åtminstone kortsiktigt väljer att belasta en del av pensionsadministrationens kostnader på *annan verksamhet* där myndigheten har ett handlingsutrymme ifråga om finansiering eller ambitionsnivåer.

Statlig styrning och reglering

Konstruktionen med avgiftsbeläggning av tjänsten och nettoredovisning av avgiftsinkomsterna på statsbudgeten behålls. Det innebär också att myndigheterna utgår från principen om full kostnadstäckning och självkostnadsprincipen i sina avgiftsunderlag till regeringen.

I Regeringskansliets beredningsprocess tillkommer nu ett arbete med att ta fram och precisera de ekonomiska målen och restriktionerna för pensionsadministrationen i förhållande till avgiftsunderlaget från myndigheterna. Regeringen anger i RB en budget för den avgiftsbelagda pensionsadministrationen och lägger i samband därmed också en budgetrestriktion som ett villkor för denna verksamhet. Regeringen beslutar om en avgift som ligger i nivå med regleringsbrevets mål och villkor, som då kan komma att hamna på en lägre avgiftsnivå än den som myndigheten tidigare har räknat fram och föreslagit i sitt avgiftsunderlag.

En extern utvärdering av pensionsadministrationens resultat ingår inte bland de reguljära instrument som regeringen använder i sin styrning av de statliga myndigheterna. En sådan utvärdering skulle därför förutsätta ett särskilt regeringsbeslut.

Pensionssystemets autonomi

Alternativet förändrar inte principiellt pensionssystemets finansiella autonomi från statsbudgeten, även om regeringen ökar sin styrning av pensionsadministrationen via den årliga budget- och resultatstyrningen. Det kan möjligen finnas en risk att styrning via budgetrestriktioner för kostnader och av-

giftsuttag leder till att pensionsadministrationen blir underfinansierad, vilket i sin tur kan påverka handläggningen och informationen om pensionssystemet. Å andra sidan är det en positiv konsekvens för pensionssystemets autonomi att risken minskar för överkompensation av myndigheternas kostnader via avgiftsuttag för pensionsadministrationen.

Extern utvärdering av pensionsadministrationen innebär att pensionssystemets intressenter (de försäkrade och pensionsmyndigheterna) får ökad information om kostnadsutvecklingen för administrationen.

7.3.3 Statskontorets sammanfattande bedömning

Statskontoret bedömer att alternativet med avgiftsfinansiering i kombination med budgetrestriktioner och verksamhetsstyrning (alt. 2)

- ökar möjligheterna till en kostnadseffektiv pensionsadministration och dämpar dess kostnadsutveckling,
- går att förena med övriga förvaltningspolitiska mål och intentioner för pensionsadministrationen men kan påverka myndighetens övriga åtaganden och verksamheter,
- är förenlig med regler och principer för statlig styrning av avgiftsbelagd verksamhet och resultatstyrning, men dock relativt komplex och resurskrävande som styrmodell,
- bibehåller pensionssystemets autonomi.

Statskontorets slutsats är att detta alternativ ger förbättrade möjligheter att uppnå de väsentliga målen med pensionsadministrationen. Modellen är i princip möjlig att implementera, men behöver för praktisk tillämpning preciseras och förenklas. Bl.a. kan det ifrågasättas, om det utöver den utökade styrningen i regleringsbrevet, även finns ett behov att ha en regelbunden extern utvärdering av pensionsadministrationen.

7.4 Avgiftsbelagd pensionsadministration med anslagsfinansierade myndigheter

7.4.1 Beskrivning huvuddragen

Finansieringsmodellen

Myndigheternas pensionsadministration finansieras med medelstillsdelning via ramanslaget för att täcka utgifterna för pensionsadministrationen. Myndigheterna har rätt att disponera anslagssparande som uppstår på anslaget enligt de huvudregler som gäller för myndigheternas anslagssparande. Även

ett anslagssparande över tre procent av tilldelade medel kan få disponeras efter regeringens särskilda beslut.

Statskassan får ersättning för pensionsadministrationen via myndigheternas uttag av avgifter från pensionsmyndigheterna, som bruttoredovisas mot inkomstitel på statsbudgeten. Den beslutade avgiften förutsätts vara lika med anslaget.

Verksamhetens omfattning styrs av regeringen i en upprättad budget (intäkter/kostnader) för pensionsadministrationen i RB. Modellen kan också kombineras med verksamhetsstyrning i RB. Regeringen kan där ange mål och återrapporteringskrav för kostnaderna, kvalitet och rättssäkerhet i handläggningen samt information och service till försäkringstagarna.

Beredningsprocessen och uppföljningen

Anslagsfinansieringen av myndigheternas pensionsadministration hanteras inom ramen för den årliga budgetprocessen. I myndigheternas budgetunderlag till regeringen ingår pensionsadministrationen och prövas samlat med myndighetens övriga verksamhet. I normalfallet sker endast en pris- och löneuppräknings av anslaget. Om myndigheterna begär ytterligare resursförstärkningar och ökningar av anslaget prövas det särskilt av regeringen i budgetarbetet. Myndigheterna disponerar därefter över tilldelat anslag och har att fördela tillgängliga resurser mellan sina verksamheter.

Eftersom pensionsadministrationen fortfarande är en avgiftsbelagd verksamhet hos myndigheterna kommer de också i fortsättningen att årligen ta fram ett avgiftsunderlag med förslag till avgifter för samråd med ESV, som därefter lämnas in som ett beslutsunderlag till regeringen. Regeringen fattar beslut om avgiften.

AP-fonderna och PPM ges tillfälle att lämna synpunkter på myndigheternas avgiftsunderlag. Pensionsadministrationens kostnader och intäkter redovisas i myndigheternas årsredovisningar och ingår därmed i den årliga revisionen av myndigheternas redovisning och resultat.

Med några års mellanrum görs en fördjupad uppföljning och avstämning av myndigheternas kalkylmodeller, underlag, system m.m. som underlag för kommande års kostnads- och anslagsberäkningar. Genomgången sker i samverkan mellan berörda myndigheter, ESV och pensionsmyndigheterna. Uppföljningen rapporteras till regeringen. Ett alternativ är att regeringen via ett uppdrag till den statliga internrevisionen granskar myndigheternas kalkylmodeller, underlag och system.

7.4.2 Konsekvensbedömning

Kostnadseffektiviteten – nuvarande problembild

I ett traditionellt budgetunderlag redovisas inte myndighetens självkostnad för en delverksamhet. För att ge regering och AP-fonderna information om den faktiska kostnaden för pensionsadministrationen måste myndigheten lämna ett särskilt *kostnadsunderlag* eller fördjupat budgetunderlag. Detta är inte minst viktigt i ett skede när de faktiska kostnaderna minskar (Jfr Försäkringskassan). Regeringen kommer att ha ett fortsatt behov och krav på en tillförlitlig kostnadsredovisning av pensionsadministrationen för att kunna bedöma anslaget för kommande verksamhetsperiod och bestämma avgiften som skall debiteras pensionsmyndigheterna.

Anslaget blir ett ersättningstak eller ram för pensionsadministrationen, som bedöms få en återhållande verkan på *kostnadsutvecklingen* i verksamheten. I den årliga budgetprövningen sker vanligtvis endast en pris- och löneuppräknings av anslaget som dessutom reducerats med en antagen produktivitetsökning. Myndigheterna kan således inte längre på samma sätt kompensera sina ökade kostnader genom möjligheter till ett ökat avgiftsuttag. Begränsade resurser i verksamheten måste istället mötas med effektiviseringar och omprövningar mellan myndigheternas olika verksamheter. Möjligheterna för myndigheterna att få behålla delar av ett anslagssparande bedöms också kunna få en gynnsam effekt på kostnadsutvecklingen.

En anslagsfinansiering av pensionsadministrationen minskar också *risken för övervältring av kostnader* från annan anslagsfinansierad verksamhet till pensionsadministrationen.

Även om verksamhetsvolymen är relativt lätt att bedöma, så har verksamhetens redovisade kostnader hittills varierat betydligt över tiden. Den föreslagna anslagsmodellen riskerar att bli mindre följsam till *svängningar i kostnaderna* mellan åren. Risken med en anslagsfinansiering blir särskilt stor när kostnaderna för verksamheten sjunker, eftersom anslaget fungerar som ett tak för kostnaderna.

Även med en anslagsfinansiering finns det ett behov av förbättrad redovisning, kontroll och *granskning av kostnadsutvecklingen* av pensionsadministrationen. Alternativet med anslagsfinansiering förändrar inte i sig regeringens, ESV:s, årliga revisionens eller pensionsmyndigheternas möjligheter att utöva en sådan kontroll och granskning jämfört med nuvarande modell. Därför bedömer vi att nuvarande former för uppföljning och granskning behöver utvecklas och kompletteras. Vi föreslår att berörda myndigheter, ESV och AP-fonderna i samverkan gör en fördjupad uppföljning och avstämning av kalkylmodeller m.m. med några års mellanrum. Dessutom bör pensionsmyndigheterna mera aktivt kunna följa och lämna synpunkter på

myndigheternas årliga avgiftsunderlag. Informationen bör kompletteras med nyckeltal som belyser kostnadsutvecklingen.

Övriga förvaltningspolitiska mål och intentioner

Hårda krav på kostnadsbegränsningar kan gå ut över *kvalitet och rättssäkerhet i ärendehandläggningen*. Det finns även med detta alternativ möjligheter att balansera målet om låga kostnader genom att följa upp utvecklingen av kvalitet och rättssäkerhet i handläggningen. Regeringen kan i sin verksamhetsstyrning i RB ange mål och krav på återrapportering som visar hur pensionsadministrationen utvecklas med avseende på kvalitet och rättssäkerhet i ärendehandläggningen.

På liknande sätt kan regeringen även styra och följa upp myndigheternas ambitioner och inriktning av arbetet när det gäller *information och service* till de försäkrade, vilket för övrigt delvis sker redan idag.

För de pensionsadministrerande myndigheterna blir ändå anslaget en resursmässig restriktion för de förvaltningspolitiska ambitioner som myndigheterna kan lägga in i sin pensionsadministration. Myndigheternas mål och ambitioner inom pensionsadministrationen kan därmed komma att vägas mot *andra delar av myndighetens verksamhet*, utöver möjligheterna till effektiviseringar i verksamheten. Myndigheterna har naturligtvis också sina möjligheter att i budgetprocessen argumentera för ökade anslag för sina ambitionshöjningar etc. Även finansieringen av regeringens ambitionshöjningar för pensionsadministrationen blir en del i budgetprocessen mellan myndigheten och regeringen.

Statlig styrning och reglering

I det här fallet beslutar riksdagen om ett anslag för verksamheten och verksamheten lyfts in statsbudgeten. Regeringen beslutar, i likhet med idag, om ersättnings (avgiftens) storlek. Det betyder att både riksdag och regering tar ställning till omfattningen och ambitionsnivån och kan således betraktas som mer styrande än vad som är fallet idag. En övergång till finansiering av verksamheten med anslag över statsbudgeten leder redovisningsmässigt till en motsvarande höjning av utgifterna under utgiftstaket.

Den statliga pensionsadministrationen är att betrakta som en inomstatlig avgiftsbelagd verksamhet, vars tjänster produceras för andra statliga myndigheter (se tidigare avsnitt 2.4). Den modell för internprissättning inom staten (B/U-modellen) som normalt tillämpas är avgiftsbeläggning med nettoredovisning. Nettoredovisning tillämpas också vanligtvis för verksamheter vars avgiftsinkomster helt ska täcka dess utgifter.

I det här fallet följer modellen den princip som gäller för statlig avgiftsbelagd verksamhet med bruttoredovisning, dvs. att avgiftsinkomsterna tillförs inkomsttitel och anslag ges för verksamheten. Den principen gäller vanligt-

vis för offentligrättslig verksamhet. Eftersom pensionsadministrationen inte definieras som offentligrättslig verksamhet blir bruttoredovisningen här ett avsteg från huvudprincipen.

En nackdel med en bruttoredovisningsmodell är att den inte fullt ut täcker alla kostnaderna för en avgiftsbelagd verksamhet. Till skillnad från avgiftsbelagd verksamhet med nettoredovisning beaktas inte ränteeffekterna fullt ut på omsättningstillgångarna vid en bruttoredovisning av avgiften.

Avgiftsförordningen gäller fortfarande för verksamheten och innebär att myndigheterna även fortsättningsvis ska upprätta ett avgiftsunderlag och att avgifterna omprövas varje år. Principen att i regleringsbrev upprätta en budget för pensionsadministrationen gäller även om inkomsterna bruttoredovisas på statsbudgeten.

Pensionssystemets autonomi

Principen om pensionssystemets finansiella autonomi bedöms inte bli påverkad av denna finansieringsmodell. Pensionsmyndigheterna debiteras fortfarande en statlig avgift, som ersättning för myndigheternas pensionsadministration. Avgiften beslutas av regeringen.

En risk som kan finnas för pensionssystemets oberoende finansiella ställning är att pensionsmyndigheterna betalar in tidigare beslutade avgifter på inkomsttitel samtidigt som regeringen i ett visst skede beslutar om indragningar av myndigheternas anslag. Om besluten på inkomst- resp. utgiftsidan inte är samordnade riskerar de att drabbas av ett överuttag för pensionsadministrationen.

Å andra sidan stärks pensionssystemets autonomi om detta alternativ leder till ökad kostnadseffektivitet i pensionsadministrationen och därmed optimala kostnader för pensionssystemet. Risken för övervältring av kostnader för myndigheternas anslagsfinansierade verksamhet till pensionsadministrationen minskar. Förutsättningen är dock att anslaget är korrekt beräknat och överensstämmer med verksamhetens kostnader.

Pensionsmyndigheterna ges samma möjligheter att få information om och ge synpunkter på myndigheternas kostnadsredovisningar och avgifter för pensionsadministrationen. I en mening sker en förskjutning till ökat inflytande för statsmakterna över pensionssystemet genom att riksdagen varje år i sitt budgetbeslut anger ramarna för pensionsadministrationen och dess kostnader.

7.4.3 Statskontorets sammanfattande bedömning

Statskontoret bedömer att en finansieringsmodell med avgifter för pensionsadministrationen som tillförs statskassan och anslag till myndigheterna för att täcka deras kostnader i verksamheten (alt. 3)

- begränsar kostnadsramarna och ökar kontrollen av *kostnadsutvecklingen* inom pensionsadministrationen,
- kan tillgodose *förvaltningspolitiska mål och intentioner* om den kombineras med en aktiv verksamhetsstyrning och resultatuppföljning,
- avviker från huvudmodellen för *styrning av inomstatlig avgiftsbelagd verksamhet* (internprissättning i staten),
- innebär att riksdag och regering utövar en starkare styrning av omfattning och ambitionsnivå i verksamheten,
- bibehåller *pensionssystemets autonomi*, men förutsätter att ett avgiftsuttag relaterat till anslagsnivån kan betraktas som en rättvisande kostnadsfördelning mellan pensionssystemet och statsbudgeten.

Statskontorets slutsats är att detta alternativ ger förbättrade möjligheter att uppnå olika mål med pensionsadministrationen.

7.5 Anslagsfinansiering

7.5.1 Beskrivning huvuddragen

Finansieringsmodellen

Den statliga pensionsadministrationen ingår som en av de myndighetsuppgifter som Försäkringskassan och Skatteverket har att svara för. Pensionsadministrationen likställs i detta avseende med myndigheternas uppgifter inom t.ex. sjukförsäkringen eller beskattningsverksamheten. I likhet med övriga myndighetsuppgifter finansieras myndigheternas administration av ålderspensionssystemet med medel via ramanslaget.

Ålderspensionssystemet svarar för sina egna kostnader genom att statskassan får ersättning från AP-fonderna och PPM motsvarande anslaget till myndigheterna för pensionsadministrationen. Regeringen beslutar om ersättningen som tillförs statsbudgeten och redovisas under en inkomstitel.

Utöver den finansiella styrningen av pensionsadministrationen via anslaget kan regeringen även använda sig av verksamhetsstyrning i RB för att säkerställa kvalitet och rättssäkerhet i ärendehandläggningen samt en god information och service till försäkringstagarna.

Beredningsprocessen och uppföljningen

Ersättningen i form av anslag till myndigheterna prövas inom ramen för den årliga budgetprocessen och resultatstyrningen av myndigheterna. De beräknade kostnaderna för pensionsadministrationen ingår i myndigheternas årliga budgetunderlag till regeringen och prövas samlat med myndighetens övriga verksamhet. Om myndigheterna begär ytterligare resursförstärkningar och ökningsar av anslaget prövas det särskilt av regeringen i budgetarbetet. I normalfallet sker endast en pris- och löneuppräkningsar av anslaget. Efter statsmakternas budgetbeslut disponerar myndigheterna över tilldelade anslag och har att fördela tillgängliga resurser mellan sina olika verksamheter och uppgifter.

Med några års mellanrum sker en fördjupad prövning av anslaget för pensionsadministrationen. Regeringen begär, förslagsvis vart femte år, in ett fördjupat budgetunderlag från respektive myndighet avseende den beräknade kostnaden m.m. för pensionsadministrationen. Eventuellt samordnas denna redovisning med ett fördjupat budgetunderlag för myndighetens hela verksamhet. Det fördjupade budgetunderlaget ligger till grund för regeringens omprövning av den beräknade anslagsnivån för pensionsadministrationen ("basår") och kommande års justeringar av anslaget.

Myndigheternas särskilda uppföljning och beräkningar av kostnaderna för pensionsadministrationen, som ska ligga till grund för det fördjupade budgetunderlaget, granskas i en extern utvärdering på regeringens uppdrag. Pensionsmyndigheterna ges i detta sammanhang också möjligheter att lämna synpunkter på underlaget.

Som ett alternativ till den årliga pris- och löneuppräkningsar av anslaget kan regeringen i samband med den fördjupade prövningen av anslaget besluta om någon annan princip för årlig indexuppräkningsar av anslaget. Ett alternativ är att anslaget räknas upp med något relevant volymindex som speglar ärendes- och verksamhetsvolymen för myndigheternas pensionsadministration. Indexuppräkningsar bygger på uppgifter från myndigheternas verksamhetsstatistik.

7.5.2 Konsekvensbedömning

Kostnadseffektiviteten – nuvarande problembild

Konsekvenserna för *beräkningsmodeller och underlag* vid en anslagsfinansiering av verksamheten blir i stort sett desamma som vid en avgiftsfinansierad verksamhet med bruttoredovisning (se avsnitt 7.4.2). Problemen med en årlig framtagning av ett avgiftsunderlag försvinner. Däremot kvarstår kvalitetskravet på redovisningen vid de fördjupade genomgångarna vart femte år. Samtidigt som hela beredningsprocessen underlättas på myndigheterna, och för övrigt även i Regeringskansliet, så finns risken att en be-

räkningsmodell med system, underlag och processer, som inte underhålls löpande utan endast aktiveras vart femte år kommer att få kvalitetsbrister.

Anslaget blir ett tak för ersättningen för myndigheternas pensionsadministration och det finns inte längre samma kostnadsdrivande mekanismer bakom redovisade avgiftsunderlag och myndigheternas möjligheter till kompensation via avgiftsinkomster. Även konsekvenserna i övrigt, t.ex. minskad risk för korssubventioneringar, är här likartade med dem som gäller för alternativet med avgifter som bruttoredovisas på statsbudgeten (se avsnitt 7.4.2).

Den externa kostnadskontrollen blir bättre genom den regelbundna genomlysningen av kostnadsunderlaget som sker med jämna mellanrum (jfr ovan). Kontrollen över kostnadsutvecklingen ökar dessutom i betydelsen att statens kostnader i anslagstermer blir förutsägbara under ett antal år framåt genom att myndigheterna inte kompenseras för mer än vad index ger.

Däremot finns inget incitament för myndigheten att ligga på en låg kostnadsnivå vid varje nytt basår. Risken kanske snarare är den att myndigheterna då försöker ”passa på” att lägga in kostnader för att få ett högt ”ingångsvärde” inför de kommande årens uppräknings av anslaget.

Finansieringen av pensionsadministrationen via en anslagskonstruktion ger inte följsamhet med någon automatik till snabba förändringar i kostnadsbilden. I ett skede av sjunkande kostnader för verksamheten leder en anslagskonstruktion med någon form av årlig indexuppräkning till en överfinansiering av verksamheten. Den risken motverkas av ett system med uppföljning och genomlysning av kostnaderna med jämna mellanrum. Det är av detta skäl angeläget att finna en verksamhetsrelaterad faktor som på ett rättvisande sätt kan spegla förändringar i myndigheternas kostnader och som kan tillämpas för den årliga indexuppräknings av anslaget.

Systemet med myndigheternas årliga avgiftsunderlag avvecklas med denna anslagsfinansiering. Därmed bortfaller också den nuvarande informationen om kostnadsutvecklingen och beräkningarna av myndigheternas kostnader för kommande verksamhetsperiod. Den granskningsprocess som är knuten till pensionsadministrationen som avgiftsbelagd verksamhet gäller inte heller längre. Det innebär att nuvarande rutiner för ESV:s avgiftssamråd och för pensionsmyndigheternas tillfälle att lämna synpunkter på avgiftsunderlaget bortfaller. Regeringen får också en mer begränsad information för sin årliga budgetberedning.

Samtidigt anser vi att behovet av kontinuerlig information minskar vid en anslagsfinansiering. Däremot får genomlysningen vart femte år inför omprövningen av anslaget en mycket stor betydelse för kontrollen och granskningen av kostnadsutvecklingen. Behovet av en tillförlitlig granskning i

detta sammanhang torde vara ett gemensamt intresse hos alla berörda parter (verksamhetsansvariga myndigheter, regeringen, pensionsmyndigheterna).

Övriga förvaltningspolitiska mål och intentioner

Detta finansieringsalternativ bedöms i huvudsak gå att förena med olika förvaltningspolitiska mål och ambitioner. Den bas som tas fram vart femte år bygger på faktiska kostnader i verksamheten och som vid den aktuella tidpunkten får antas spegla de förvaltningspolitiska ambitionerna. Däremot finns ingen direkt följsamhet mellan eventuella ambitionshöjningar och indexuppräkningsarna i mellanperioderna.

Genom verksamhetsstyrningen i RB kan regeringen ange mål och återrapporteringskrav som syftar till att garantera att nödvändig *kvalitet och rättssäkerhet* upprätthålls i handläggningen. Måluppfyllelsen och myndigheternas återrapportering granskas i den årliga revisionen.

För *information och service* till försäkringstagarna gäller motsvarande möjligheter till styrning och uppföljning myndigheternas verksamhet som när det gäller kvalitet och rättssäkerhet. Det sker delvis redan idag.

För de pensionsadministrerande myndigheterna blir anslaget en resursmässig restriktion för de förvaltningspolitiska ambitioner som myndigheterna kan lägga in i sin pensionsadministration. Myndigheterna har naturligtvis sina möjligheter att i budgetprocessen argumentera för ökade anslag för ev. ambitionshöjningar. Även regeringens ambitionshöjningar blir en del i budgetprocessen mellan myndigheten och regeringen.

Pensionsadministrationen ingår nu som en del i myndighetens samlade verksamhet. Myndigheternas mål och ambitioner inom pensionsadministrationen kommer därför att på ett helt annat sätt vägas mot andra delar av myndighetens verksamhet, utöver de nödvändiga effektiviseringarna i verksamheten. I praktiken blir den en ökad kostnadspress på övriga verksamheter jämfört med idag, eftersom myndigheterna inte längre kan påräkna kompensation för kostnadsstegringar via avgifter för pensionsadministrationen.

Statlig styrning och reglering

Denna finansierings- och styrmodell följer i stort principer och regler m.m. för anslagsfinansierad statlig verksamhet. Medel för verksamheten fördelas över ramanslag. Verksamheten prövas i den årliga budgetprocessen och regeringen kombinerar den finansiella styrningen med verksamhetsstyrning. Ett nytt inslag i processen är den särskilda externa utvärdering som föreslås här i samband med framtagningen av det fördjupade budgetunderlaget.

Resultatet av myndigheternas verksamhet redovisas i årsredovisningen, som granskas av årliga revisionen.

Inom myndigheterna behandlas pensionsadministrationen med detta alternativ som en av övriga myndighetsuppgifter som är anslagsfinansierad. Det kan vara ett skäl emot att anslaget för pensionsadministrationen räknas upp med en annan faktor än den pris- och löneomräkning som gäller generellt för myndigheternas ramanslag.

En betydande förändring jämfört med nuvarande statliga styrning är att pensionsadministrationen inte längre behandlas som en avgiftsbelagd statlig verksamhet i Avgiftsförordningens mening. Det innebär bl.a. att det årliga avgiftsunderlaget och avgiftssamrådet med ESV bortfaller. Myndigheterna uppbär inte heller några avgiftsinkomster från pensionsmyndigheterna som kan disponeras i verksamheten.

Jämfört med dagens situation och andra alternativ innebär detta en administrativ förenkling av ersättningen för pensionsadministrationen. Myndigheterna slipper en del av ett omfattande arbete för att ta fram ett avgiftsunderlag.

När det gäller statens ersättningsanspråk på AP-fonderna och PPM för pensionsadministrationen är det fortfarande att betrakta som en avgiftsbelagd verksamhet med bruttoredovisning av inkomster på inkomsttitel. Skillnaden mot alternativet 3 (avsnitt 7.4) är att de pensionsadministrerande myndigheterna i det här fallet inte lämnar något kostnadsunderlag med förslag till avgifter till regeringen. Regeringen kan med stöd av sin s.k. restkompetens (RF 8 kap. 13 §) besluta om avgifter som utgör skälig ersättning för prestationer som frivilligt tas i anspråk. Vi utgår ifrån att regeringen här har det lagstöd som krävs för sitt beslut om uttag av ersättning från AP-fonderna.

Pensionssystemets autonomi

Pensionssystemets autonomi bibehålls principiellt genom att systemet fortfarande ansvarar för sina förvaltningskostnader inkl. myndigheternas pensionsadministration. En formell skillnad är att AP-fonderna och PPM i fortsättningen betalar en av regeringen beslutad ersättning till statskassan, istället för en kostnadsbaserad avgift direkt till de berörda myndigheterna för deras motprestation. Ersättningen för pensionsadministrationens kostnader kommer nu att beräknas enligt andra principer än tidigare. Delar av pensionssystemets administration hamnar därmed under statsbudgeten. Det innebär att statsmakternas inflytande över verksamhetens omfattning och kostnader ökar via riksdagens budgetbeslut och ersättningsformen till statskassan.

I likhet med föregående alternativ (7.4.2) stärks pensionssystemets autonomi i den meningen att risken för ökade avgiftsuttag genom övervältring av kostnader för myndigheternas anslagsfinansierade verksamhet till pensionsadministrationen minskar.

Förutsättningen är dock att ersättningen är ”rätt” beräknad och motsvarar verksamhetens kostnader. Med detta alternativ förloras en del information om verksamhetens kostnader. Med bristande informationsunderlag om kostnaderna ökar risken för att regeringens ersättningsanspråk på pensionsmyndigheterna avviker från en verklig kostnad och kan i värsta fall leda till att staten gör ett överuttag ur pensionssystemets tillgångar.

7.5.3 Statskontorets sammanfattande bedömning

Statskontoret bedömer att alternativet med en direkt beslutad ersättning från AP-fonderna och anslagsfinansiering av myndigheternas pensionsadministration (alt. 4)

- begränsar kostnadsramarna och dämpar kostnadsutvecklingen inom pensionsadministrationen,
- likställer pensionsadministrationen med övriga anslagsfinansierade uppgifter inom berörda myndigheter,
- går att förena med förvaltningspolitiska mål och intentioner genom aktiv verksamhetsstyrning och resultatuppföljning,
- följer regler och principer för uttag av statliga avgifter samt finansiering och styrning av anslagsfinansierad statlig verksamhet,
- förenklar administrativt ersättningen för pensionsadministrationen,
- bibehåller pensionssystemets autonomi, men förutsätter att statens ersättning från AP-fonderna är kostnadsmässigt rättvisande.

Statskontorets slutsats är att detta alternativ ger goda möjligheter att uppnå de olika målen för pensionsadministrationen. Bedömningen bygger på förutsättningen att verksamheten är organiserad i nuvarande myndighetsstruktur. Behovet av särskilt lagstöd och formerna för statens ersättning från pensionsmyndigheterna bör dock analyseras närmare.

7.6 Sammanfattande bedömning av de fyra alternativen

Statskontoret sammanfattar här översiktligt de redovisade konsekvensbedömningarna av de fyra alternativen till finansierings- och styrmodeller för den statliga pensionsadministrationen (tabell 6). Bedömningen är gjord med utgångspunkt i den nuvarande myndighetsstrukturen inom området.

Tabell 6 Sammanfattande konsekvensbedömning av alternativa finansierings- och styrmodeller.

Alternativ/ Aspekt	1. Utvecklat nollalternativ	2. Avgift med styrning i RB m.m.	3. Avgift och anslag	4. Anslag
Kostnads- effektivitet	Skärpt kostnads- kontroll, men risk för kostnadsexpansion	Ökad kostnads- kontroll, dämpad kostnadsutveckling	Begränsade kostnads- ramar, ökad kontroll över kostnadsutvecklingen	Begränsade kostnads- ramar, ökad kontroll över kostnadsut- vecklingen
Förvaltnings- politiska mål (kvalitet, service, info)	Målen kan uppfyllas	Målen kan uppfyllas, ev. effekter på andra delar av verksam- heten	Målen kan uppfyllas, ev. effekter på andra delar av verksamheten	Målen kan uppfyllas, ev. effekter på andra delar av verksamheten
Statlig styrning och reglering	Förändringar inom gällande regler	Förenligt med gällande regler, men komplex	Avviker från styrning av inomstatlig avgiftsbelagd verksamhet, ingår i statsbudgeten	Lika alt 3. Ersättning/ avgift utan avgifts- underlag och samråd.
Pensions- systemets autonomi	Bibehålls och förstärks i viss mån	Bibehålls	Bibehålls vid rättvisande kostnadsfördelning	Bibehålls vid rätt- visande kostnads- fördelning

Vår bedömning av konsekvenserna för *kostnadseffektiviteten* är att samtliga alternativ leder till en förbättrad kontroll av kostnaderna för pensionsadministrationen. Med det utvecklade nollalternativet bedömer vi dock att det kvarstår en risk för fortsatt kostnadsexpansion i verksamheten. I de övriga alternativen finns det inbyggda restriktioner som underlättar styrningen av kostnadsutvecklingen på sikt.

Vi bedömer att samtliga alternativ gör det möjligt att uppfylla *de förvaltningspolitiska målen*, dvs. kraven på kvalitet, rättssäkerhet, information och service, för pensionsadministrationen. För att balansera effekterna av de kostnadsbegränsningar som ligger inbyggda i alternativen 2–4 kan regeringen i dessa fall komplettera sin styrning mot övriga mål genom verksamhetsstyrning (mål och återrapporteringskrav) i regleringsbrevet. I dessa fall kan kostnadsstyrningen av pensionsadministrationen också komma att påverka myndigheternas prioriteringar m.m. i förhållande till andra delar av deras verksamheter.

När det gäller formerna för *statlig styrning och reglering* kan samtliga alternativ betraktas som olika varianter av avgiftsbeläggning av statlig verksamhet. Så vitt vi kunnat bedöma är samtliga alternativ förenliga med de regler som gäller för avgiftsbelagd statlig verksamhet. De två första alternativen innebär en redovisning av verksamheten utanför statsbudgeten. De två sista alternativen bygger på en anslagsfinansiering och redovisning av inkomster

på statsbudgeten. Det innebär att pensionsadministrationen lyfts in i statsbudgeten med ökad styrning från statsmakterna genom budgetbeslut m.m. Det påverkar också utgiftstaket på statsbudgeten, eftersom anslaget till myndigheterna ökar utgifterna i statsbudgeten, samtidigt som pensionsmyndigheternas utgifter för den statliga pensionsadministrationen kvarstår.

Det finns en spännvidd mellan de fyra alternativen när det gäller komplexitet i styrning och administrativ hantering. Alternativ 4 med ett anslag till myndigheterna och en beslutad ersättning utan avgiftsunderlag är en betydande förenkling av hela avgiftsprocessen jämfört med övriga alternativ.

Vi bedömer att samtliga alternativ är förenliga med *pensionssystemets autonomi*. Pensionssystemet kommer även fortsättningsvis att svara för ersättningen för pensionsadministrationens kostnader. Genomgående gäller att ökad kostnadseffektivitet i pensionsadministrationen stärker pensionssystemets finansiella ställning. En avgörande fråga är i vilken mån de olika alternativen leder till ett avgiftsuttag som motsvarar verksamhetens kostnader.

Sammanfattningsvis bedömer vi att samtliga alternativ till finansierings- och styrmodeller förbättrar möjligheterna att uppnå olika mål för den statliga pensionsadministrationen. Vi bedömer också att samtliga alternativ är möjliga att genomföra i praktiken. Det utvecklade nollalternativet utgör den minsta förändringen i förhållande till nuvarande modell, men skapar inte samma kostnadstryck på myndigheternas pensionsadministrativa verksamhet som övriga alternativ. Flera föreslagna förbättringar av beräkningsmodellerna i nollalternativet bör även kunna genomföras vid val av alternativ 2 eller 3.

8 Övergripande slutsatser och förslag

I kapitel 3, 4 och 7 redovisades ett antal specifika iakttagelser, bedömningar och slutsatser rörande Skatteverkets och Försäkringskassans kostnader för ålderspension. I det här kapitlet kompletteras dessa iakttagelser, bedömningar och slutsatser med ett antal slutsatser och förslag av mer övergripande karaktär.

Kostnadsutvecklingen under 2000-talets första år har rimliga förklaringar

Bakgrunden till Statskontorets uppdrag är den kraftiga ökningen av administrationskostnaderna för den statliga pensionsadministrationen som ägt rum under perioden 1999-2005. Vår bedömning är att ökningen i huvudsak har sin förklaring i genomförandet av det reformerade ålderspensionssystemet. Administrationen av det nya pensionssystemet har dels inneburit mer arbete för Skatteverket och Försäkringskassan, dels genomfördes omfattande kompetensutvecklings- och informationsinsatser i samband med den slutliga sjösättningen av systemet år 2003. Dessa insatser innebar högre kostnader under 2000-talets första hälft. Sedan dess har dock kostnaderna planat ut och minskar för närvarande kraftigt för Försäkringskassan.

Kostnadseffektiviteten svårbedömd men kan sannolikt ökas

Vi bedömer således att utvecklingen av administrationskostnaderna har motiverade orsaker. En fråga som är svårare att besvara är om nivån på kostnaderna är rimlig. Det kräver en ingående verksamhetsanalys som vi inte haft möjlighet att göra. Från teoretiska utgångspunkter bedömer vi dock att det inte är troligt att verksamheten är fullt kostnadseffektiv. Vi bygger denna uppfattning på två omständigheter. För det första har Försäkringskassans och Skatteverkets administration av ålderspension en kostnadsbaserad prissättning som innebär svaga drivkrafter att minska kostnaderna. För det andra är såväl den interna som externa kontrollen och uppföljningen av dessa kostnader svag. På dessa grunder bedömer vi att det sannolikt finns en potential att minska kostnaderna.

Ett mål om att minska administrationskostnaderna bör sättas upp

I Statskontorets uppdrag ingår att utforma mål för administrationskostnaderna. Mot bakgrund av att vi bedömer att det finns en potential att sänka kostnaderna för Skatteverkets och Försäkringskassans administration av ålderspension föreslår vi att Regeringskansliet initierar en dialog med de båda myndigheterna om möjligheterna att genomföra sitt pensionsadministrativa åtagande till lägre kostnader än i dag. En god utgångspunkt för en sådan diskussion är erfarenheterna från att konkurrensutsätta offentliga verksamheter. Erfarenhetsmässigt brukar offentliga verksamheter som utsätts för konkurrens kunna bedrivas 10–20 procent billigare än före konkurrensutsättningen. Om vi utgår från en effektiviseringspotential för den statliga pensionsadministrationen på 10 procent hamnar Försäkringskassans respek-

tive Skatteverkets årliga administrationskostnader i häradet 560 miljoner kronor respektive 340 miljoner kronor.

Viss korssubventionering har förekommit

I vår granskning har vi funnit två exempel där ålderspensionssystemet belastats med kostnader som rätteligen ska finansieras via statsbudgeten. Det gäller dels kostnader för garantipension, dels kostnader för folkbokföring. Dessa felaktigheter är nu korrigerade och de förslag på åtgärder vi lämnar bör motverka att problemet uppstår i framtiden.

Skatteverkets och Försäkringskassans beräkningsmodeller för administrationskostnader är svårtillgängliga och behöver i vissa delar ses över

Det har varit svårt att få en helhetsbild av hur Skatteverkets och Försäkringskassans beräkningar fungerar. Det har också varit svårt att förstå vissa detaljer och kunna följa kostnadsberäkningarna. Detta gäller i synnerhet Försäkringskassans beräkningsmodell. Att det är svårt att få grepp om hur modellerna fungerar hänger delvis samman med att verksamheterna är komplexa men det beror också på att det saknas en sammanhållen dokumentation av modellerna. Vår genomgång av modellerna visar också att vissa antaganden om fördelningsnycklar behöver ses över.

Processen för att ta fram regeringens beslutsunderlag behöver förbättras

Vår granskning av det sätt på vilket regeringens beslutsunderlag avseende Försäkringskassans och Försäkringskassans yrkande om ersättning för pensionsadministration tas fram visar på brister. De är av två olika slag. Den ena bristen rör kontroll och uppföljning av Försäkringskassans och Skatteverkets beräknade kostnader för administration av ålderspension. Enligt vår uppfattning är den kontroll och uppföljning som sker av kostnadsberäkningarna för svag både internt inom myndigheterna och externt. Den andra bristen rör själva framställan till regeringen. Framställan kan bli väsentligt mer pedagogisk och informativ. För att råda bot på bristerna föreslår vi att myndigheterna stärker den interna kontrollen och uppföljningen rörande kostnaderna för pensionsadministrationen samt lägger krut på att göra framställan mer lättillgänglig och informativ.

Bättre kontroll och uppföljning av kostnaderna behövs

En övergripande iakttagelse är att det finns ett behov av bättre kontroll och uppföljning av kostnader och beräkningsunderlag. För det första menar vi att de felaktigheter i beräkningar och beräkningsunderlag som uppdagats under vår granskning är tydliga indikationer på att de kontrollinstanser och den kostnadsuppföljning som i dag finns på området inte är tillräcklig. För det andra riskerar kombinationen av bristande kontroll och uppföljning, kostnadsbaserad ersättning samt svårgenomträngliga beräkningar att Försäkringskassans och Skatteverkets kostnader blir ifrågasatta. En bättre

kontroll och uppföljning kommer att bidra till att skärpa de båda myndigheternas kostnadsberäkningar och öka tilltron till dessa.

Karaktären på uppföljningen och kontrollen är avhängig valet av finansieringsform

Att det finns ett behov av en skärpt kontroll och uppföljning av kostnaderna står således klart. Vår analys indikerar dock formerna för kontroll och uppföljning är en funktion av vilken finansieringsform som väljs.

Med nuvarande finansieringskonstruktion ligger huvudinriktningen på att löpande följa upp och pröva tillförlitligheten i de modeller som används för att beräkna administrationskostnaderna. Vi föreslår att dessa kompletteras med fördjupande granskningar av modellerna genomförs med jämna mellanrum. En lämplig form för detta skulle kunna vara att den statliga internrevisionen får i uppdrag av regeringen att granska kostnadsunderlag och beräkningar. Ett liknande kontroll- och uppföljningsförfarande bedömer vi är lämpligt även i det fall då finansieringsalternativet avgift och anslag väljs.

Väljs däremot anslagsfinansiering blir karaktären på kontrollen och uppföljningen en annan. Här bedömer vi att det räcker med att regeringen med några års mellanrum prövar om anslaget ligger på rätt nivå. Detta kan ske genom att regeringen begär, förslagsvis vart femte år, in ett fördjupat budgetunderlag från respektive myndighet avseende den beräknade kostnaden m.m. för pensionsadministrationen. Även denna granskning skulle kunna genomföras av den statliga internrevisionen.

Valet av finansieringsmodell är inte självklart

Vi har analyserat fyra delvis olika sätt att förbättra kostnadseffektiviteten i den statliga pensionsadministrationen. En skiljelinje mellan de modeller som studerats är finansieringsformen, dvs. huruvida Skatteverkets och Försäkringskassans administration av ålderspension ska finansieras med avgifter, vilket är fallet i dag, eller via anslag. Vi bedömer att kraven på ökad kostnadskontroll över pensionsadministrationen kan uppnås med samtliga av de analyserade modellerna. Det gäller även möjligheten att tillgodose de förvaltningspolitiska mål och intentioner som är knutna till pensionsadministrationen. Även om avgiftsalternativen och anslagsalternativen representerar helt skilda finansierings- och styrmodeller bedöms de vara förenliga med statliga regler och principer. Slutligen innebär samtliga alternativ att pensionssystemet förblir i princip autonomt och svarar för sina administrationskostnader.

Sammanfattningsvis indikerar analysen att valet av finansieringsmodell inte är avgörande för möjligheterna att begränsa förbättra kostnaderna och förbättra kostnadseffektiviteten. Det betyder dock inte att valet av finansieringsmodell saknar betydelse i sammanhanget.

Betydande förbättringar kan ske inom ramen för nuvarande finansieringsmodell genom aktiva insatser av berörda myndigheter och Regeringskansliet

Vi gör bedömningen att merparten av den problembild vi tecknat i rapporten kan korrigeras inom ramen för den befintliga finansieringsmodellen genom de olika åtgärder vi föreslår, exempelvis en budgetrestriktion för myndigheternas kostnader för pensionsadministrationen. Det som talar för att gå vidare med den befintliga finansieringsmodellen är främst att man enkelt kan bygga vidare på och förbättra en redan etablerad grundstruktur. Vi vill dock understryka att framgången för modellen är avhängig att de förbättringsförslag vi lämnar faktiskt kommer till stånd. Att försäkra att så sker kommer att kräva aktiva insatser från såväl inblandade myndigheter som Regeringskansliet.

En modell för anslagsfinansiering av den statliga pensionsadministrationen är fullt möjlig och skulle ha sina förtjänster

Vi har analyserat möjligheterna att anpassa medelstillsdelningen med förebild i det förfarande som vanlig anslagsfinansiering innebär där en ökning av resurser bara ska motsvaras av genomsnittlig pris- och löneomräkning. Analysen ger vid handen att ett sådant förfarande är fullt möjligt att genomföra och att det skulle innebära vissa fördelar gentemot nuvarande ordning. De främsta fördelarna med en anslagsfinansiering är att ett tak sätts för administrationskostnaderna och att drivkrafter skapas för att begränsa kostnaderna. En annan fördel är den förenklade hanteringen av ersättningsfrågan för pensionsadministrationen. Staten undviker härigenom ett avgiftsförfarande inom en komplex verksamhet där möjligheterna till transparens i kostnadsunderlag och beräkningsmodeller är begränsade.

Samtidigt innebär en anslagsfinansiering vissa nackdelar. Det ligger t.ex. i sakens natur att en fast ersättning som enbart pris- och löneomräknas inte blir lika följsam gentemot kostnader som varierar över tid som nuvarande ordning. Det finns risk att anslaget över tid kommer att avvika från de faktiska kostnaderna. Sist men inte minst måste frågan om vilken nivå anslagen ska ligga på besvaras. En god utgångspunkt är enligt vår uppfattning de nivåer som skisseras ovan, dvs. 560 miljoner kronor för Försäkringskassan och 340 miljoner kronor för Skatteverket.

Valet av finansieringsmodell bör samordnas med beslutet om en gemensam framtida pensionsmyndighet

Vår bedömning är att en större förändring av finansieringsmodellen för den statliga pensionsadministrationen bör samordnas med den pågående översynen av myndighetsstrukturen och beslutet om den framtida gemensamma pensionsmyndigheten. Detta talar för att tills vidare inte byta finansieringsmodell utan vidareutveckla den nuvarande modellen i enlighet med de förslag som vi pekar på i denna rapport.

Mål och återrapporteringskrav kommer att innebära en ökad verksamhetsstyrning

I rapporten identifierar vi frånvaron av specifika mål och återrapporteringskrav som ett problem eftersom det innebär en minskad möjlighet till styrning av Försäkringskassans och Skatteverkets arbete med pensionsadministrationen. I kapitel 7 skisseras tänkbara mål och återrapporteringskrav avseende både kostnader och service och kvalitet i handläggningen. En precisering av målen eller återrapporteringskraven för Skatteverkets respektive Försäkringskassans pensionsadministration är svår att göra i detta skede eftersom det bl.a. är beroende av valet av finansieringsmodell och den framtida organiseringen av ålderspensionen.



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

Regeringsbeslut 3

2006-04-27 S2006/3796/SF
(delvis)

Socialdepartementet

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
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

E-post: registrator@social.ministry.se

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 regleringsbreven 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 medelstillsdelningen 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 ökningars skall prövas på samma sätt som anslag på statsbudgeten. Statskontoret skall därvid även överväga möjligheterna och ändamålsenligheten i att takbegränsa medelstillsdelningen.

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 rekvisering 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 rekviseringen 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.

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)