

Kommittédirektiv



Översyn av myndighetsstrukturen för
administrationen av den allmänna
ålderspensionen

Dir.
2005:151

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2005

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utvärdera nuvarande uppdelning av administrationen av ålderspensionen mellan Försäkringskassan (FK) och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Utredaren skall utifrån sin utvärdering och analys lämna förslag till förändringar i den nuvarande myndighetsstrukturen. De två motstående huvudalternativen – en särskild ålderspensionsmyndighet respektive att samla hela administrationen inom socialförsäkringsadministrationen – är en utgångspunkt för analysen men ingen begränsning. Utredaren kan därutöver visa på alternativa förslag till myndighetsstrukturer. Utredarens utvärdering och förslag skall ha sin utgångspunkt i vad som är bäst för pensionärerna och pensionsspararna. Utredaren skall lämna förslag till de författningsförändringar som bedöms nödvändiga för att förslagen skall kunna genomföras.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2006.

Bakgrund

Ålderspensionssystemet består av inkomstgrundad pension och garantipension. Garantipensionen, som svarar för grundtryggheten i ålderspensionssystemet, finansieras över statsbudgeten. Den inkomstgrundade pensionen består av ett fördelningsystem och ett fonderat system i form av premiepension. I och

med pensionsreformen utgör den inkomstgrundade ålderspensionen ett autonomt system vid sidan av statsbudgeten som skall bära sina egna kostnader – inklusive administrationskostnaderna.

Med denna utformning finns en direkt koppling mellan administrationskostnaderna och de framtida pensionerna – ju högre kostnader desto lägre framtida pensioner, allt annat lika. Kopplingen mellan kostnader och pensioner gör kostnadsutvecklingen betydelsefull för nivån på de framtida pensionerna men också för systemets trovärdighet och därmed också för dess långsiktiga politiska stabilitet.

Systemets stabilitet kan därför sägas förutsätta att administrationen alltid verkar för pensionärernas och pensionsspararnas bästa genom en kostnadseffektiv hantering av deras medel. Det är därför väsentligt att följa kostnadsutvecklingen och att verka för en effektiv administration.

Nuvarande organisation

Den allmänna ålderspensionen administreras huvudsakligen av Försäkringskassan (FK) och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Därutöver finns de fem AP-fonderna som förvaltar buffertfonden inom fördelningssystemet, samt Sjunde AP-fonden som utgör alternativ inom premiepensionssystemet. Även Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Konjunkturinstitutet utför vissa administrativa uppgifter inom området.

Samtliga kostnader för administrationen av den inkomstgrundade ålderspensionen bärs av ålderspensionssystemet och påverkar därigenom nivån på pensionsbehållningarna och pensionsutbetalningarna.

Ansvar för stora delar av administrationen av ålderspensionen är för närvarande delat mellan FK och PPM.

Försäkringskassan leds av en styrelse med fullt ansvar. Huvudkontoret i Stockholm har övergripande ansvar i strategiska ledningsfrågor. Här samordnas bl.a. IT-verksamheten och centrala informationsfrågor. IT-avdelningen i Sundsvall svarar för IT-driften. Ansvar för ärendehantering och kundkontakter

finns i allt väsentligt på de ca 240 försäkringskontoren och de 21 länskontoren.

FK administrerar vad avser ålderspensioner garantipensionen och fördelningssystemet. Till fördelningssystemet hör också en buffertfond som förvaltas av fem pensionsfonder (Första–Fjärde samt Sjätte AP-fonden). FK hanterar underlagen för beräkning av pensionsrättigheter under intjänandetiden och pensionsutbetalningarna under pensionstiden. FK ansvarar för alla utbetalningar, dvs. även för utbetalningar av premiepensionen. FK har ett övergripande samordningsansvar för informationen i pensionssystemet. FK hanterar därutöver efterlevandepensioner och bostadstillägg – pensionsförmåner som i de flesta fall utges tillsammans med ålderspensionen. Ärendehantering sker i första hand på lokalkontoren.

PPM leds av en styrelse med fullt ansvar och myndighetens centrala förvaltning finns i Stockholm. I Söderhamn bedriver PPM kundservice, pensionshandläggning och dokumenthanteringsverksamhet. PPM är försäkringsgivare för premiepensionen. PPM:s huvudsakliga uppgifter är att hantera individuella konton för premiepensionsmedel i olika värdepappersfonder, att besluta om utbetalning av pensioner, att förvalta medlen i den traditionella försäkringen samt att informera om premiepensionssystemet. PPM skall samråda med FK i frågor om information om ålderspensionssystemet. PPM ansvarar också för den tillfälliga förvaltningen av avgiftsmedel.

Regeringens förvaltningspolitiska mål

Regeringens förvaltningspolitik har som mål att statsförvaltningen skall ge god service till medborgare och företag, vara demokratisk och rättssäker samt effektiv.

Inom statsförvaltningen pågår ett effektiviseringsarbete för att tydliggöra olika myndighetsöverskridande verksamhetsprocesser. Det finns fortfarande effektivitetsbrister inom förvaltningen som beror på att myndigheterna har överlappande uppgifter eller inte alltid är ändamålsenligt organiserade.

Tidigare utredningar

Utredningen om Översyn av socialförsäkringsadministrationen (ANSA-utredningen) hade bl.a. i uppdrag att överväga behovet av administrativa ändringar med anledning av att administrationen är delad på två myndigheter (dir. 2002:166). I utredningens slutbetänkande Försäkringskassan, den nya myndigheten (SOU 2003:106) föreslås inga förändringar av ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Som främsta argument för denna ståndpunkt anförde ANSA-utredningen PPM:s särart, som i första hand markeras av att verksamheten styrs av kapitalmarknadsbestämmelser och försäkringslagstiftning gentemot pensionsspararen vid sidan av PPM:s myndighetsroll.

ANSA-utredningen behandlade i sitt slutbetänkande fyra olika organisationsalternativ som på olika sätt hanterar de samordnings- och samarbetsproblem med dagens ansvarsuppdelning som utredningen kunde identifiera. Problemen ansågs framför allt vara relaterade till informationsverksamheten, de administrativa rutinerna och fördelningen mellan myndigheterna av administrationskostnader. Utredningen konstaterade att informationsarbetet och informationsaktiviteterna inte samordnades på ett bra och effektivt sätt, vilket påverkade kvaliteten på informationen negativt. Inte heller de dagliga rutinerna för uppdatering av personuppgifter mellan myndigheterna fungerade tillfredsställande.

I stället för organisatoriska förändringar ansåg utredningen att de samordnings- och samarbetsproblem som finns bör lösas med förändrade arbetsmetoder och rutiner samt förtydligande av ansvar. Man pekade även på möjligheten att ge myndigheterna gemensamma strategiska uppdrag som syftar till ett effektivare samarbete.

Inom ramen för utredningen lämnade dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) och PPM underlag och synpunkter avseende utredningens fyra organisatoriska alternativ. Till skillnad från ANSA-utredningen, förordade såväl RFV som PPM att ansvaret för pensionsadministrationen samlas hos en myndighet. Där emot hade myndigheterna olika syn på vilken modell som borde väljas. RFV ansåg att ansvaret borde samlas inom den nya

socialförsäkringsmyndigheten, dvs. FK, när den väl hade bildats. Med detta alternativ skulle PPM:s verksamhet flyttas in i FK. PPM förespråkade en lösning som innebär att en fristående pensionsmyndighet skapas som administrerar inkomstpension, tilläggspension, garantipension och premiepension.

Flera remissinstanser som yttrade sig över ANSA-utredningens förslag tog upp frånvaron av förslag i utredningsbetänkandet och föreslog i sin tur en sammanhållen pensionsadministration.

Premiepensionsutredningen överlämnade den 27 oktober 2005 betänkandet Svårnavigerat? Premiépensionssparande på rätt kurs (SOU 2005:87). Med hänvisning till kostnadseffekter och de svårigheter som finns med informationen lämnade utredningen även förslag om den administrativa organisationen. Utredningen anser att de problem som motiverade ANSA-utredningens uppdrag att se över organiseringen av pensionsadministrationen fortfarande kvarstår och att problemen inte kommer att kunna lösas om den nuvarande ansvarsuppdelningen bibehålls. Utredningen föreslår därför att en självständig och separat myndighet bör bildas med ansvar för pensionsadministrationen. Enligt utredningen har skälet till att premiepensionen ligger på en särskild myndighet nu spelat ut sin roll. Istället är frågorna om kostnadseffektivitet och information överordnade och de bör därför vara styrande för valet av organisationsform.

Åtgärder av regeringen och de två myndigheterna

I regleringsbrev för 2004 och 2005 gav regeringen RFV och PPM likalydande uppdrag som syftar till ökat och förbättrat samarbete myndigheterna emellan. Uppdragen gällde att i samråd utveckla de administrativa rutinerna, att redovisa en gemensam strategi för hur information om inkomst- och premiepension skall ges till allmänheten samt att genomföra en kartläggning och analys av förutsättningarna för att starta en gemensam kundservice avseende ålderspensionssystemet. Myndigheterna har gemensamt till regeringen avrapporterat uppdragen under hösten 2004 och hösten 2005.

Myndigheterna inrättade hösten 2004 ett myndighetsgemensamt program vars utgångspunkt är att bredda, fördjupa och vidareutveckla samverkan mellan myndigheterna. Enligt de myndighetsinterna direktiven skall programmet leda till en effektiv och väl fungerande ålderspensionsverksamhet med fokus på de försäkrade. Programmet skall också leda till att den allmänna pensionen av de försäkrade skall uppfattas som ett sammanhållet system. Därutöver skall arbetet inom programmet möjliggöra att ansvaret samlas hos en myndighet inom fem år.

Kostnadsutvecklingen

Pensionsreformen innebar omfattande förändringar för administrationen. Reformen är nu genomförd och etablerad och administrationen har alltmer övergått från en utvecklingsfas till löpande förvaltning. Administrationskostnaderna för ålderspensionen, som i sin helhet belastar AP-fonderna och premiepensionssystemet, har i och med reformeringen ökat kraftigt och ökar fortfarande, vilket framgår av följande tabell.

Administrationskostnader för den inkomstrelaterade ålderspensionen, mnkr

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Försäkringskassan	352	617	718	861	807	796
Skatteverket	214	217	245	286	330	335
Kronofogdemyndigheten	9	7	5	11	10	9
SPV och KPA	19	13	13	24	0	0
Konjunkturinstitutet	0	0	0,1	0	0	0
Handläggning inkomstpension	594	854	981	1 182	1 147	1 140
AP-fonderna	359	586	946	1 030	1 234	1 497
Totalt inkomstpension	953	1 440	1 927	2 212	2 381	2 637
PPM	407	650	479	593	371	349
Totalt ÅP	1 360	2 090	2 406	2 805	2 752	2 986

Kostnaderna för PPM är exklusive kapitalförvaltningskostnaderna för de fonder som pensionspararna valt. Eftersom dessa kostnader varierar mellan de olika fonderna så är kostnaden be-

roende av hur pensionsspararna väljer. Den samlade kapitalförvaltningskostnaden för fonderna beräknas till omkring 1 miljard kronor årligen, exklusive transaktionskostnaderna. Under 2004 återfördes 476 miljoner kronor av förvaltningskostnaderna som rabatt till pensionsspararna.

Delar av kostnadsökningarna kan förklaras medan andra delar av ökningarna kräver mer analys. Regeringen avser därför att inom kort lämna ett särskilt uppdrag för att analysera myndigheternas administrationskostnader. Detta uppdrag skall ske med beaktande av översynen av myndighetsstrukturen. Det skall ingå i uppdraget att lämna förslag på åtgärder som minskar kostnaderna. Regeringen arbetar också med olika initiativ avseende AP-fonderna i syfte att förbättra fondernas kostnadseffektivitet.

Behovet av en översyn

Statsmakternas beslut att inrätta ett autonomt ålderspensions-system vid sidan av statsbudgeten innebär att systemet, inklusive administrationen, har ett absolut ansvar för sina egna kostnader, vilket innebär att samtliga kostnader skall bäras av pensionssystemet. Det finns därför skäl att följa upp reformen och dess kostnader i syfte att säkra en så kostnadseffektiv verksamhet som möjligt, till nytta för pensionärer och pensionssparare. En del i detta är att granska om nuvarande myndighetsstruktur med uppdelning av pensionsadministrationen på FK och PPM är rationell sett ur perspektivet om pensionärernas och pensionsspararnas bästa. I begreppet pensionärernas och pensionsspararnas bästa ryms olika aspekter. Samordning och låga kostnader och är centrala och viktiga. Olika kvalitetsaspekter som tillgänglighet, enkelhet, snabb hantering, god information och väl fungerande kundservice är också av stor betydelse. Värdet av olika aspekter kan dessutom variera mellan olika grupper av pensionärer och pensionssparare. Vad som är det bästa blir därför en sammanvägning av olika aspekter.

Den nuvarande uppdelningen mellan FK och PPM ställer stora krav på samarbete för en sammanhållen pensionshantering. För att förbättra samarbetet har regeringen tidigare gett

myndigheterna gemensamma uppdrag. Två myndigheter innebär dock alltid en gränsdragning och det har också visat sig svårt att få samordningen att fungera helt tillfredsställande. Det finns också juridiska aspekter som sätter gränser för hur långt samarbetet kan utvecklas. Reglerna om hur myndighetsutövning skall bedrivas är ett sådant exempel. Att samordna nuvarande organisation så att pensionshanteringen blir mer sammanhållen skulle alltså medföra fördelar. Dels skulle det innebära att pensionären i ålderspensionsärenden endast möter en myndighet, dels kan en myndighet bedriva verksamheten mer effektivt.

En angränsande frågeställning är om det kan finnas anledning att mer tydligt särskilja den administrativa hanteringen av den inkomstgrundade ålderspensionen som finansieras genom ålderspensionssystemet från hanteringen av övriga socialförsäkringsförmåner som finansieras med anslag på statsbudgeten, som t.ex. garantipension, efterlevandepension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer. Ett problem i granskningen av ålderspensionssystemets administrationskostnader är svårigheten i att säkerställa att systemet endast belastas med sina egna kostnader. En svårighet här är att avgöra i vilken mån investeringar inom ett område också kan användas inom andra områden och i vilken mån det då också skall ske en motsvarande kostnadsföring på respektive område. Samtidigt finns det effektivitetsfördelar i kontaktytorna mellan ålderspensionen och andra pensionsförmåner. Inom FK är handläggningen av inkomstpension mer eller mindre integrerad med andra pensionsförmåner.

Det uppstår alltså frågor om gränsdragning mellan olika förmånsslag vid en mer sammanhållen organisation för ålderspensionens administration. Det är inte självklart vilka gränsdragningar som är lämpligast. Frågan måste bedömas med utgångspunkt i vad som sammantaget är bäst för pensionärerna och pensionsspararna.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att utvärdera nuvarande administrationsstruktur för ålderspensionen. Utvärderingen

skall innehålla en analys av den nuvarande strukturens för- och nackdelar samt en analys av möjligheter och effekter för andra former som är mer ändamålsenliga sett ur perspektivet pensionärernas och pensionsspararnas bästa. Utredaren skall utgå ifrån sin utvärdering och analys och lämna förslag till förändringar i den nuvarande myndighetsstrukturen. De två motstående huvudalternativen – en särskild ålderspensionsmyndighet respektive att samla hela administrationen inom socialförsäkringsadministrationen – är en utgångspunkt för analysen men ingen begränsning.

Om de två huvudalternativen bedöms medföra sådana kostnader eller andra nackdelar att en förändring kan ifrågasättas, är det väsentligt att även andra alternativ prövas. Om översynen skulle leda till slutsatsen att andra organisatoriska lösningar sammantaget inte är bättre än den nuvarande organisationen skall utredaren föreslå andra förändringar – i statsmakternas styrning, i regelverk eller på annat sätt inom ramen för nuvarande organisation. Även här gäller perspektivet pensionärernas och pensionsspararnas bästa.

Utredaren skall beakta och redovisa de förändrade kostnader som kan uppstå för pensionärer och pensionssparare på kort och på lång sikt. Pensionssystemet är långsiktigt. Långsiktighet och uthållighet skall därför också prägla utredningens förslag. När kostnaderna värderas skall även kostnaderna för statsbudgeten beaktas. Utredaren skall också bedöma i vilken omfattning IT-stöden för pensionsadministrationen behöver anpassas i förhållande till förslagen och de effekter som detta kan medföra för såväl kostnadsutvecklingen som effektiviteten i pensionsadministrationen. Konsekvenser för den personal som för närvarande arbetar inom pensionsadministrationen skall redovisas. En ytterligare aspekt är tidshorisonten och den hänsyn som kan behöva tas till det pågående förändringsarbetet till följd av förstatligandet av försäkringskassorna och bildandet av den nya myndigheten Försäkringskassan.

Utredarens arbete skall grundas på de förvaltningspolitiska krav som ställs på myndigheterna.

Utredaren skall bedriva arbetet i nära samarbete med FK och PPM, vilka också skall bistå utredningen med nödvändigt un-

derlag avseende sina respektive ansvarsområden. I den mån andra myndigheters arbete berörs skall samråd ske med dessa. Utredaren skall lämna förslag till de författningsförändringar som bedöms nödvändiga för att förslagen skall kunna genomföras. Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer samt större pensionärsorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2006.

(Socialdepartementet)