

Kommittédirektiv



Inrättande av en pensionsmyndighet

**Dir.
2008:52**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska förbereda och genomföra bildandet av en pensionsmyndighet med ansvar för administrationen av den allmänna ålderspensionen samt vissa angränsande pensionsförmåner, dvs. den pensionsadministration som i dag sker inom Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Den nya myndigheten ska inrättas den 1 januari 2010. PPM och de delar av Försäkringskassan som avser pensionshantering avvecklas samtidigt. Uppdraget gäller med förbehåll för riksdagens kommande beslut. Utredarens arbete delas upp i två etapper, en analysfas och en genomförandefas.

Under analysfasen ska utredaren klargöra det exakta gränssnittet mellan pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. Utredaren ska vidare utifrån ett medborgarperspektiv lämna förslag på hur möjligheten till personligt kundmöte på lokal nivå kan säkerställas.

Utredarens arbete under genomförandefasen innefattar att vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2010.

En utgångspunkt för arbetet är kostnadseffektivitet och genomlysbarhet i fråga om fördelning av kostnader mellan ålderspensionssystemet och statsbudgeten.

Bakgrund

Den kundnära administrationen av pensionsförmåner är i dag delad mellan Försäkringskassan och PPM. Detta innebär ett delat ansvar gentemot medborgarna när det gäller ålderspensionssystemet.

Ur ett medborgarperspektiv har detta lett till problem, bl.a. när det gäller de försäkrades tillgång till information och service som tillhandahållits av två myndigheter. Ur ett administrativt perspektiv har det också uppstått problem med styrning, ledning och ansvarsutkrävande.

Pensionsadministrationen inom Försäkringskassan sker i dag dels vid huvudkontoret i Stockholm, dels vid fyra nationella försäkringscenter samt på lokalkontoren. Viss pensionshandläggning är koncentrerad till Luleå och Visby. Det gäller handläggning av pensioner för personer som är bosatta utomlands och efterlevandepensioner. Därutöver är IT-verksamheten förlagd till Sundsvall. PPM:s huvudkontor ligger i Stockholm och viss verksamhet, bl.a. kundservice, är förlagd till Söderhamn.

Förutom vid Försäkringskassan och PPM sker en omfattande handläggning som gäller pensionssystemet också inom Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Vidare utför Konjunkturinstitutet vissa prognoser. AP-fonderna förvaltar betydande belopp inom pensionssystemet. Betydelsen av de administrativa kostnaderna för de framtida pensionerna tydliggjordes i samband med pensionsreformen. Detta sätter fokus på kostnadseffektivitet och på att rätt kostnader belastar rätt finansieringskälla.

Regeringen har återkommande lämnat gemensamma uppdrag till Försäkringskassan och PPM inom områden där myndigheterna har ett gemensamt intresse. Inom ramen för detta har Försäkringskassan och PPM startat ett gemensamt samarbetsprojekt under namnet det myndighetsgemensamma programmet.

Tidigare utredningar

Den förra regeringen tillsatte en särskild utredare (dir. 2005:151) för att genomföra en översyn av myndighets-

strukturen för administrationen av den allmänna ålderspensionen. Pensionsadministrationsutredningen (PAN-utredningen) överlämnade sina förslag i betänkandet Ny Pension – Ny Administration (SOU 2006:111). Utredningen föreslår i betänkandet att en pensionsmyndighet ska inrättas som ska ansvara för den inkomstrelaterade ålderspensionen och för garantipensionen. Betänkandet har remissbehandlats.

Den förra regeringen gav den 27 april 2006 Statskontoret i uppdrag (S2006/3796/SF) att analysera och granska administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet. Statskontoret överlämnade den 13 december 2006 till regeringen rapporten Försäkringskassans och Skatteverkets administrationskostnader för ålderspensionssystemet – en analys och granskning. Statskontoret konstaterar att Försäkringskassans och Skatteverkets administration av ålderspensionen har en kostnadsbaserad prisättning som innebär svaga drivkrafter att minska kostnaderna. Vidare anser Statskontoret att både den interna och den externa kontrollen och uppföljningen av dessa kostnader är svaga.

Regeringen har också uppdragit åt en särskild utredare att göra en översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet (dir. 2007:24). Utredaren ska utifrån sin utvärdering och analys lämna förslag till hur en framtida funktion för tillsyn inom socialförsäkringsområdet kan organiseras. Tillsynens inriktning ska vara mot systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Den 30 januari 2008 lämnades betänkandet 21+1 => 2 En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen, där utredaren föreslår att en ny myndighet bildas den 1 januari 2009. Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheten ges tillsynsansvar för de allmänna pensionerna.

Vidare har regeringen tillsatt utredningen Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor (dir. 2007:68). En särskild utredare ska stödja statliga myndigheter i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor och andra samverkansinitiativ. Målet är att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet och att möjliggöra en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen.

Uppdraget och behovet av utredning

Ålderspensioner utgör ett centralt statligt åtagande. Stabiliteten i systemet är av stor vikt för Sveriges åldrande befolkning, vilket i sig motiverar en särskild organisatorisk lösning. Medborgarnas behov av information och kunskap är större än i tidigare pensionssystem. Tiden före pensioneringen bör komma mer i fokus, eftersom det är under intjänandetiden som en person kan påverka pensionen. En särskild myndighet för ålderspensioner har bättre möjligheter att svara upp mot medborgarnas behov av kunskap och information i pensionsfrågor. Därtill skapas bättre förutsättningar för en sammanhållen styrning och uppföljning av verksamheten vilket tillsammans med samordningsfördelarna medför en effektivare administration. Regeringen delar därmed PAN-utredningens slutsatser om vikten av att göra pensionshanteringen mer sammanhållen.

Några viktiga frågor återstår dock att lösa. Utredningens förslag gör administrationen av ålderspensionen mer sammanhållen och undanröjer gränsdragningsproblemen för ålderspensionen men förslaget skapar samtidigt nya gränsdragningsproblem mellan den nya myndigheten och Försäkringskassan. Vidare bör möjligheten till personligt kundmöte säkerställas. Flera remissinstanser har också pekat på gränsdragningsfrågorna och på behovet av personliga kundmöten.

Regeringen anser att administrationen bör samlas i en särskild myndighet. PPM och de delar av Försäkringskassans verksamhet som hanterar pension avvecklas samtidigt som den nya myndigheten bildas. För att minska gränsdragningsproblemen bör myndigheten ansvara för alla pensionsfrågor och inte bara ålderspensionen. Det innebär att myndigheten utöver ålderspension i form av inkomstpension, tilläggspension, premiepension och garantipension även ska hantera efterlevandepension, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd. Även den frivilliga pensionsförsäkringen som är under avveckling och hanteras av Försäkringskassan bör föras över till den nya myndigheten. Vilket gränssnitt som därutöver är det optimala behöver analyseras och klargöras.

Uppdraget gäller med förbehåll för riksdagens kommande beslut om nödvändiga lagändringar och beslut om ekonomiska medel för den nya myndigheten. Den nya organisationen ska träda i kraft den 1 januari 2010. Utredningens arbete delas upp i två etapper. En första etapp – analysfasen – och en andra etapp – genomförandefasen. Arbetet med de båda etapperna behöver ske parallellt.

Etapp ett – analysfas

Utredaren ska utreda och lämna förslag till det exakta gränssnittet mellan den nya myndigheten och Försäkringskassan, dvs. om ytterligare pensioner och pensionsförmåner ska flyttas till pensionsmyndigheten. Målsättningen ska vara en uppdelning som är tydlig och rationell för såväl försäkrade som myndigheterna.

En central uppgift för pensionsmyndigheten är information om pensionen och pensionssystemet. Information under intjänandetiden genom hur olika livsval påverkar pensionen och i samband med pensionsuttaget. Information om premiepensionssystemets risker och möjligheter är ytterligare ett viktigt inslag i pensionsmyndighetens informationsuppdrag. Även under pensionstiden behövs information om t.ex. bostadstillägg eller i situationer då pensionen räknas om.

Informationsförmedling kan ske genom skilda kanaler, men det är här väsentligt med ett medborgarperspektiv och att mötet mellan försäkrad och myndigheter kan ske utifrån de försäkrades och spararnas behov. Det ska därför, utöver t.ex. telefon, Internet och vanlig postgång, finnas förutsättningar för personligt kundmöte på lokal nivå. Utredaren ska särskilt belysa och lämna förslag till hur ett sådant krav på ett kostnadseffektivt sätt kan tillgodoses. Utredaren ska även beakta det arbete som bedrivs i utredningen Utveckling av lokal service i samverkan och den inriktning för detta som anges i dess direktiv (dir. 2007:68). Utredaren bör i det sammanhanget särskilt överväga avtalslösningar om samverkan med andra myndigheter eller instanser.

Pensionsmyndighetens kostnader kommer att finansieras dels av statsbudgeten, dels via AP-fonden, dels av premiepen-

sionssystemet. Utredaren ska under arbetet särskilt beakta de krav detta ställer på genomlysbarheten när det gäller fördelning av kostnaderna. En utgångspunkt är att det måste gå att säkerställa att kostnader belastar rätt finansieringskälla. Administrationen av inkomstpensionen och tilläggspensionen finansieras via AP-fonderna. Administration av premiepensionen finansieras inom premiepensionssystemet. Administrationen av garantipensionen, efterlevandepensionen, bostadstillägget för pensionärer och äldreförsörjningsstödet finansieras genom anslag på statsbudgeten. Om utredaren föreslår att fler pensionsrelaterade förmåner ska föras till den nya myndigheten, ska förslaget även innefatta kostnadskonsekvenser för administrationen.

Verksamheten ska präglas av effektivitet. Den kompetens som finns i myndigheterna ska tas till vara. Myndighetens centrala förvaltning ska, liksom i dag gäller för såväl Försäkringskassan som PPM, vara lokaliserad till Stockholmsområdet. Myndigheternas nuvarande organisationsstruktur liksom dess lokaliseringar i övrigt ska vara en utgångspunkt för utredarens arbete. Utredaren ska redovisa sina överväganden avseende myndighetens närmare organisering och lokalisering

En särskild redovisning av denna första etapp av utredningen ska lämnas senast den 12 december 2008. Förslagen ska ange ett gränssnitt gentemot Försäkringskassan, hur den lokala närvaron ska organiseras samt de närmare detaljerna i fråga om sådan lokalisering av verksamheten utanför Stockholmsområdet.

Etapp två – genomförandefasen

Utredaren ska under denna del av utredningen vidta de åtgärder som krävs för att en pensionsmyndighet ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2010. Arbetet ska bedrivas med särskilt fokus på att säkerställa pensionsutbetalningar och övrig verksamhet som påverkar medborgarna.

Samordning

Utredaren bör ta till vara de möjligheter som samordning med andra myndigheters verksamhet möjliggör, t.ex. IT-verksamhet och lokal samverkan. Utredaren ska också överväga om det finns tjänster och funktioner i den nya myndigheten som lämpar sig för att upphandlas, i synnerhet initialt men även på längre sikt om detta är rationellt och inte medför tydliga nackdelar för allmänheten eller för myndigheter eller andra intressenter.

Personalkonsekvenser och ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska belysa effekter på kostnader och konsekvenser för personal. Den rationaliseringspotential som finns ska tas till vara så att kostnaderna för den nya myndigheten blir lägre än administrationskostnaderna för motsvarande delar i dag. Som utgångspunkt för detta bör de beräkningar användas som myndigheterna redovisade i PAN-utredningen. Utredaren ska även belysa vilka kostnadsbesparingar som en samlad pensionsadministration kan komma att innebära i ett längre perspektiv. Utredaren ska redovisa konsekvenser avseende såväl kompetensförsörjningen som för personalen.

Samverkan inom pensionsområdet

Utredaren ska i arbetet beakta möjligheterna att stärka samarbetet mellan olika aktörer på pensionsområdet i en ny organisationsstruktur i syfte att skapa möjligheter att ge medborgarna en bättre helhetsbild av sin framtida pension.

Föreslå verksamhetsmål och instruktion m.m.

Utredaren ska lämna förslag till verksamhetsmål, namn, ledningsform och instruktion för myndigheten samt föreslå de övriga författningsändringar som krävs.

Föreslå anslag och resursfördelning

Utredaren ska lämna ett budgetunderlag för åren 2010-2012.

Besluta om stödfunktioner, organisation och bemanning

Utredaren ska förbereda anslutningen av den nya myndigheten till det statliga redovisningssystemet och lägga upp redovisningsplaner. Utredaren ska ingå nödvändiga avtal för myndighetens verksamhet och besluta om myndighetens organisation. Utredaren ska vidare bedöma vilken kompetens som är nödvändig för myndighetens verksamhet. Utredaren ska fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Den nya myndigheten ska bemannas med beaktande av reglerna om övergång av verksamhet i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Utredaren ska fatta beslut om bemanning liksom även i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren ska samråda med Försäkringskassan, PPM, Ekonomistyrningsverket, Arbetsgivarverket och med utredningen om myndighetssamverkan vid lokala servicekontor (dir. 2007:68).

Försäkringskassan och PPM bistår utredningen med de underlag som utredaren begär. I den mån andra myndigheters och kommittéers arbete berörs ska samråd ske med dessa. Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer samt de rikstäckande pensionärsorganisationerna informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Redovisning av uppdraget

Uppdragets etapp ett ska redovisas senast den 12 december 2008.

Delar av utredningens etapp två redovisas senast den 27 februari 2009. Utredaren ska då lämna förslag till namn för myndigheten, budget för 2010 – 2011, regleringsbrev för 2010 samt förslag till instruktion och övriga författningsändringar.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 december 2009.

(Socialdepartementet)