

Pensionsutvecklingsavdelningen

Varför fördes pengar från AP-fonden till statsbudgeten åren 1999-2001?

Inledning

Ålderspensionsreformen 1999 innebar att kostnads- och intäktsfördelningen mellan AP-fonden och statsbudgeten för förmånerna ålderspension, förtidspension/sjukersättning och efterlevandepension ändrades. Statsbudgeten belastades med ökade löpande kostnader, medan AP-fonden tillfördes ökade årliga avgiftsmedel. Som en kompensation för det förändrade finansieringsansvaret överfördes medel från AP-fonden till statsbudgeten åren 1999-2001. Totalt överfördes, direkt och indirekt, 275 miljarder kronor nominellt. Här ges en beskrivning av bakgrunden och övervägandena i samband med medelsöverföringarna och var mer information finns att hämta.

ATP-systemet införs, AP-fonden bildas

AP-fonden bildades i samband med att ATP-systemet infördes 1960. ATP-systemet omfattade förmånerna ålderspension, förtidspension och efterlevandepensioner och var i allt väsentligt uppbyggt som ett fördelningssystem. Det innebär att årets pensioner i princip betalas av samma års inbetalda avgifter.

Motiven till att inrätta en fond vid sidan av fördelningssystemet var bl.a. att kompensera för den minskning i hushållssparandet och därmed det samlade sparandet i ekonomin som man befärade skulle inträffa när ATP-systemet infördes och att bygga upp en buffert för att möta tillfälliga avgiftsunderskott och i viss mån mer långsiktiga påfrestningar till följd av variationer i den demografiska utvecklingen. Fonden byggdes upp genom att tilläggsavgiften (arbetsgivar- och egenavgifter) inledningsvis sattes högre än vad som krävdes för att finansiera utgifterna. Ytterligare ett motiv var att finansiera framför allt bostadsinvesteringar och utbyggnad av kommunal verksamhet på en reglerad kreditmarknad där det inte fanns tillgång till internationellt kapital.

Sedan starten har AP-fonden skiftat struktur, både vad gäller antalet fonder och placeringsregler. Från början fanns tre fonder med gemensam förvaltning. Sedan 2001 förvaltas fondkapitalet i fem olika fonder: Första-Fjärde AP-fonden som vardera tillförs en fjärdedel av inbetalda avgifter och finansierar lika stor del av pensionsutbetalningarna samt Sjätte AP-fonden. 1960 uppgick fondkapitalet till 0,5 miljarder kronor, år 2012 till 958 miljarder kronor.

För en utförligare redovisning hänvisas till publikationen AP-fonderna - inkomster, utgifter, fondkapital och avkastning <http://www.pensionsmyndigheten.se/4945.html> och statistiken AP-fonderna och ålderspensionsavgifter <http://www.pensionsmyndigheten.se/4453.html>.

Ålderspensionsreformen – finansiella effekter

I och med reformeringen av ålderspensionen ersattes den förmånsbaserade ATP-pensionen inklusive folkpension av den avgiftsbestämda inkomstpensionen¹. För dem med låg inkomstpension eller ingen inkomstgrundad pension alls inrättades en särskild garantipension. Inkomstpensionssystemet är i likhet med ATP ett fördelningssystem där pensionsutbetalningarna finansieras med löpande avgiftsinkomster. Varje tillgodoräknad pensionsrätt för inkomstpension ska motsvaras av en lika stor avgiftsinbetalning. Pensionens

¹ Inkomstpensionen ersatte inte ensamt ATP utan även premiepensionen (fonderat system) infördes. Eftersom det här handlar om gjorda överföringar från AP-fonderna till statsbudgeten lämnas premiepensionen därhän.

storlek motsvaras av värdet av summa inbetalda avgifter². Äldre personer, som inte har tjänat in någon inkomstpension alls eller bara till ett visst antal tjugondelar (enligt övergångsregler) har istället tilläggspension, som alltså är en del av fördelningssystemet. Tilläggspensionen motsvarar tidigare ATP plus ATP-baserad folkpension.

Pensionsreformen innebar en förändring av finansieringsansvaret mellan AP-fonden och statsbudgeten på flera punkter. Endast ålderspensioner finansieras numera över AP-fonden. Den tidigare ATP-avgiften har ersatts av en ålderspensionsavgift, som arbetsgivare och egenföretagare betalar, och en allmän pensionsavgift, som betalas på förvärvsinkomster och pensionsgrundande transfereringar upp till ett visst tak. Ålderspensionsavgift som tas ut på inkomster över detta tak tillförs statsbudgeten. Finansieringsansvaret för förtidspensioner (numera sjukersättning) och efterlevandepensioner har flyttats från AP-fonden till statsbudgeten. Tilläggspensionens utformning innebär att finansieringen av folkpension till pensionärer med ATP flyttats från statsbudgeten till AP-fonden. För att fullt ut följa principen att varje pensionsrätt ska motsvaras av en avgift har en statlig ålderspensionsavgift införts. Den tas ut på pensionsgrundande transfereringar, som ju inte ingår i avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgifter, och pensionsgrundande belopp, som varken är underlag för arbetsgivaravgift eller allmän pensionsavgift.

De finansiella nettoeffekterna uppskattades 1999 till en årlig försvagning av statsbudgeten med 46 miljarder kronor och en årlig förstärkning av AP-fonden med 41 miljarder kronor. De omfördelande effekterna mellan statsbudgeten och AP-fonden avtar successivt. För mer information hänvisas till Finansdepartementets promemoria Ds 1998:7 "Finansiell infasning av ålderspensionsreformen" där uppgifterna har hämtats.

Reformen innebar också en ny uppgift för AP-fonden i och med införandet av den automatiska balanseringen (bromsen). Balanstalet mäter pensionssystemets tillgångar i förhållande till dess skulder. Om skulderna är större än tillgångarna (balanstalet är mindre än talet ett) reduceras indexeringen av inkomst- och tilläggspensionerna. Om balanseringen aktiverats, ökar balanseringen indexeringen om tillgångarna blir större än skulderna, upp till den nivå indexeringen skulle ha varit utan balansering. Vid beräkningen av balanstalet ingår fonden, tillsammans med den betydligt större avgiftstillgången, i systemets tillgångar. En minskning av fonden ökar således risken för att balansering ska inträffa.

Överföring av medel från AP-fonden till statsbudgeten

Pensionsreformen syftade bl.a. till att särskilja ålderspensionen som en egen försäkringsgren, som i sin helhet finansieras med en specialdestinerad avgift. Som nämnts ovan innebar reformen en belastning på statsbudgeten och en förstärkning av AP-fonden. Finansieringen av ATP-systemet hade behövt förstärkas förr eller senare även utan reform. Det reformerade ålderspensionssystemet är till sin uppbyggnad betydligt mer robust än ATP-systemet. Framtida underskott i pensionssystemet bedömdes därför kunna täckas med en mindre fond än i utgångsläget. Det fanns således utrymme att utan att långsiktigt riskera AP-fondens funktion som buffert i systemet genom medelsöverföring begränsa ökningen av statens upplåning och därmed statsskuld.

Som kompensation för reformens finansiella effekter beslutades att engångsvis överföra medel från AP-fonden till statsbudgeten. Frågan hur stora belopp som skulle överföras var en avvägning mellan den ökade risken att balanseringen skulle behöva användas och behovet av att kompensera statsbudgeten för tillkommande utgifter. I Finansdepartementets Ds 1998:7 bedömdes att en engångsvis överföring på 300-350 miljarder kronor vara möjlig. En större överföring beräknades sannolikt leda till att balanseringen skulle

² En lättillgänglig beskrivning av ålderspensionssystemet finns i Orange rapport – pensionssystemets årsredovisning, se [pensionsmyndigheten.se/Statistik och publikationer](http://pensionsmyndigheten.se/Statistik_och_publicationer).

utlösas på sikt. Flera remissinstanser ansåg dock att pensionssystemets känslighet för den demografiska utvecklingen borde analyseras djupare innan överföringens storlek beslutades.³

De beslut som senare togs innebar överföring av 45 miljarder kronor åren 1999 och 2000 och 155 miljarder kronor 2001. Därtill kom en indirekt överföring på 30 miljarder kronor, eftersom avgiften till fördelningssystemet höjdes till sin rätta, dvs. beslutade, nivå först år 2000. I nominella termer har således 275 miljarder kronor överförts. Det motsvarar en engångsöverföring per den 1 januari 1999 på 258 miljarder kronor. Jämfört med Finansdepartementets bedömning skulle således det återstående överföringsbeloppet maximalt uppgå till 92 miljarder kronor i 1999 års värde. Med hänvisning till osäkerheten om pensionssystemets framtida utveckling föreslogs i regeringens proposition 1999/2000:46 att en förnyad analys om möjligheterna till ytterligare överföringar skulle göras 2004.

Analyserna 2004 (den s.k. kontrollstationen) visade att även vid en positiv utveckling skulle balanstalet ligga strax över 1,0 de närmaste åren. Det konstaterades att med en så knapp marginal kan även tillfälliga nedgångar medföra att balanseringen aktiveras. Det beslutades därför att tills vidare inte göra någon ytterligare överföring. Analysen till kontrollstationen 2004 finns redovisad i Pensionssystemets årsredovisning 2003

<https://secure.pensionsmyndigheten.se/1022009PensionssystemetsArsredovisning2003.html>.

Överföringen av medel och balanseringen av pensionsförmånerna

Vid beräkningen av balanstalet ingår AP-fonden i tillgångarna i systemet som jämförs med pensionsskuldens storlek. Om skulden är större än tillgångarna medför det en reduktion av den årliga uppräknings av pensioner och pensionsbehållningar. Trots att AP-fonden bara utgör 10 – 13 procent av tillgångarna har den vissa år haft en stor inverkan på förändringen av balanstalet.

Ett enkelt men tydligt sätt att åskådliggöra fondvärdets inverkan på balanstalsberäkningen visas i tabellen nedan. Tabellen visar det fondvärde som tillämpas i balanstalet. Från och med beräkningsår 2008 motsvarar det ett medelvärde av AP-fondens storlek de tre senaste åren. I beräkningen av ”balanstal med oförändrat fondvärde i kronor” har föregående års fondvärde använts. Till exempel år 2005 har fondvärdet 646 200 använts och balanstalet blev då 0,9854, dvs. utan tillväxt i fonden hade balanseringen slagit till. År 2008 hade balanstalet med fondvärdet 898 472 beräknats till 0,9930, dvs. med oförändrad fond hade balanseringen blivit betydligt mildare. Jämförelse med det fastställda balanstalet visar således hur mycket förändringen i fondvärdet har bidragit till balanstalens utveckling sedan föregående år. Tabellen ingår i myndighetens publikation AP-fonderna - inkomster, utgifter, fondkapital och avkastning

<http://www.pensionsmyndigheten.se/4945.html>.

Beräkningsår	Fondvärde i balanstalsberäkningen, milj kr	Balanstal	Balanstal med oförändrat fondvärde i kronor	Skillnad balanstal, kol 4 jämfört med kolumn 2
2004	646 200	1,0014		
2005	769 190	1,0044	0,9854	-0,0160
2006	857 937	1,0149	1,0016	-0,0028

³ Se prop 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade pensionssystemet

2013-11-04

2007	898 472	1,0026	0,9968	-0,0181
2008	821 166	0,9826	0,9930	-0,0096
2009	810 876	0,9549	0,9563	-0,0263
2010	809 679	1,0024	1,0025	+0,0476
2011	864 847	1,0198	1,0125	+0,0101
2012	908 488	0,9837	0,9783	0,0054

Tabellen analyserar inte överföringsbeloppets inverkan på de efterföljande årens balanstal, men visar att variationer i AP-fonden har haft kännbar positiv eller negativ påverkan på balanstalet. Och självklart är det så att ju närmare värdet 1,0 balanstalet ligger, desto större betydelse har resultatet för den förhållandevis lilla del av de totala tillgångarna som fonden utgör, om balanseringen ska utlösas eller inte.

Att göra en bedömning när balanseringen hade utlösts och med hur stor effekt utan överföring av fondmedel är behäftat med viss osäkerhet. Dock står klart att balanseringseffekten hade blivit betydligt mildare.