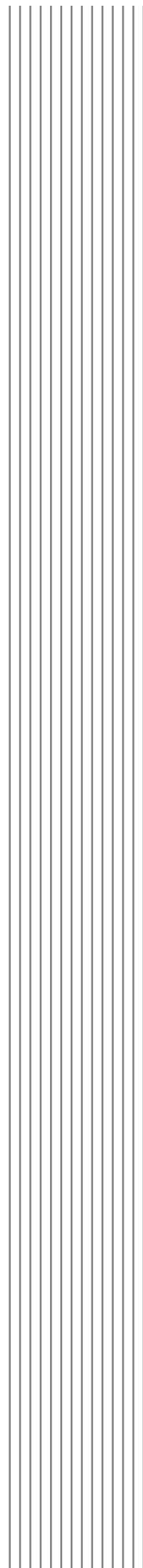


Bilaga 3

Ålderspensionsreformens finansiella effekter



Bilaga 3

Ålderspensionsreformens finansiella effekter

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	5
2	Regelförändringar med anledning av ålderspensionsreformen	5
2.1	Socialavgifter	5
2.2	Statliga ålderspensionsavgifter.....	6
2.3	Omfördelning av finansieringsansvaret	7
2.4	Premiepensionssystemet	7
2.5	Finansiell infasning.....	8
3	Statens lånebehov och det statliga utgiftstaket	8
4	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.....	10
5	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	11
	Appendix.....	12

1 Inledning

Den 8 juni 1998 fattade riksdagen beslut om ett reformerat ålderspensionssystem (prop. 1997/98:151 samt prop. 1997/98:152, bet. 1997/98:SfU13, rskr. 1997/98:315). Reformen innebär bl.a. förändrade regler för beräkning av pensionsrätt såväl under tiden för intjänande som när ålderspensioner betalas ut. Ålderspensioner beräknade enligt de nya reglerna kommer emellertid inte att uppbäras förrän tidigast under år 2001 och då i mycket begränsad omfattning. De totala offentliga utgifterna för ålderspension påverkas därför inte av reformen under perioden fram t.o.m. år 2001, fransett förhöjda administrativa utgifter i samband med införandet av det nya ålderspensionssystemet samt marginella effekter av att den lägsta åldern för uttag av ålderspension höjs från 60 till 61 år. Den offentliga sektorns samlade inkomster från skatter och socialavgifter påverkas inte heller av reformen.

Däremot medför ålderspensionsreformen fr.o.m. år 1999 betydande omfördelningar av inkomster och utgifter mellan statsbudgeten, Allmänna pensionsfonden och den nyinrättade Premiépensionsmyndigheten. I denna bilaga till budgetpropositionen för 1999 lämnas en redogörelse för reformens finansiella effekter i dessa avseenden.

Vissa delar av socialförsäkringen redovisas inte över statsbudgeten, men utgifterna begränsas av det statliga utgiftstaket. Det gäller bl.a. delpensionsförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen samt ATP. Fr.o.m. år 1999 kommer utgifterna inom delpensions- och arbetsskadeförsäkringarna att föras över till statsbudgeten¹. Ålderspensionsreformen medför vidare att utgifter för samtliga pensionsförmåner förutom inkomstbaserad ålderspension redovisas över statsbudgeten. Därmed kommer socialförsäkringen vid sidan av statsbudgeten enbart att omfatta inkomstbaserad ålderspensionsförmåner, varför benämningen ändras till "ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten".

¹ I enlighet med riksdagens beslut kommer, som ett led i ålderspensionsreformen, delpensionsförmånen att avvecklas så att denna förmån inte beviljas efter år 2000. Delpension kommer dock att fortsätta betalas ut även efter år 2000 till dem som redan beviljats sådan förmån. Avvecklingen av delpensionssystemet är inte beaktad i de siffror som redovisas i denna bilaga.

2 Regelförändringar med anledning av ålderspensionsreformen

2.1 Socialavgifter

Det reformerade ålderspensionssystemet skall, vad gäller inkomstbaserad ålderspension, helt finansieras med socialavgifter och statliga ålderspensionsavgifter. Socialavgifterna utgörs dels av ålderspensionsavgiften, som tas ut som arbetsgivaravgift (respektive egenavgift för inkomster av annat förvärvsarbete), dels av den allmänna pensionsavgiften, för vilken den enskilde är avgiftsskyldig. Avgifterna skall sammantaget motsvara 18,5 procent av pensionsgrundande inkomster och pensionsgrundande belopp, vilket överensstämmer med värdet av den tillgodoräknade pensionsrätten i det reformerade ålderspensionssystemet. De pensionsgrundande beloppen omfattar bl.a. underlag för ålderspensionsrätt till förtidspensionärer och det särskilda tillskott, s.k. barnårsrätt, som tillgodoräknas småbarnsföräldrar vid fastställande av ålderspensionsrätt.

De slutliga formerna för avgiftsuttaget till det nya ålderspensionssystemet har ännu inte fastställts. I avvaktan på slutligt beslut i denna fråga kommer 1998 års avgiftsnivåer att ligga kvar. I denna proposition har gjorts ett beräkningstekniskt antagande att detta gäller för hela kalkylperioden t.o.m. år 2001, i enlighet med konventionen att beräkningarna utgår från gällande lagar. Ålderspensionsavgiften förutsätts därmed uppgå till 6,40 procent och den allmänna pensionsavgiften till 6,95 procent av respektive avgiftsunderlag. Detta innebär att ålderspensionssystemet övergångsvis tillförs lägre avgiftsintäkter än vad som skall gälla i fullfunktionsstadiet, medan statsbudgeten i motsvarande grad tillgodoräknas högre inkomster från socialavgifterna. Detta förhållande beaktas dock i beräkningen av den s.k. finansiella infasningen, se nedan.

Den allmänna pensionsavgiften tas för närvarande ut på inkomster upp till förmånstaket på 7,5 förhöjda prisbasbelopp. Avgiftsintäkterna förs i sin helhet till Allmänna pensionsfonden. Ålderspensionsavgiften tas ut på hela underlaget för arbetsgivaravgifter och egenavgifter, utan någon takbegränsning. Avgiftsintäkterna fördelas så att den del som är hänförlig till inkomstdelar överstigande förmånstaket förs till staten. Denna andel har fastställts till 7 procent av inkomster av influtna avgiftsmedel och antas i enlighet med den angivna beräkningskonventionen ligga fast under hela kalkylperioden. Däremot förändras den andel av

influtna ålderspensionsavgifter som beräknas motsvara intjänad premiepensionsrätt och förs till inlåning i Riksgäldskontoret, se nedan. Som en konsekvens härav minskar AP-fondens andel av avgiftsintäkterna.

Pensionsgrundande inkomster och pensionsgrundande belopp i det reformerade pensionsystemet skall enligt riksdagens beslut under de närmast tre åren uppgå till högst 7,5 förhöjda prisbasbelopp per år, vilket för år 1999 motsvarar 279 000 kronor. Efter år 2001 kommer detta tak att räknas upp i takt med inkomstutvecklingen i samhället, istället för att som hittills vara prisindexerat.

Genom riksdagens beslut kommer från med år 1999 den allmänna pensionsavgiften inte att räknas in i den pensionsgrundande inkomsten. Motivet härför är bl.a. att denna avgift i pensionshänseende skall vara likställd med arbetsgivaravgifter. Den allmänna pensionsavgiften liksom ålderspensionsavgiften tas emellertid ut på bruttointkomsten, dvs. inkomsten inklusive den allmänna pensionsavgiften. Detta innebär att en viss andel av den pensionsgrundande inkomsten motsvarar en lägre procentsats för den debiterade socialavgiften. Det avgiftsuttag till ålderspensionssystemet som kommer att gälla under år 1999 på sammantaget 13,35 procent (6,95+6,40) av bruttointkomsten motsvarar sålunda 14,35 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Den senare siffra skall jämföras med ett avgiftsuttag på 18,5 procent som skall gälla när ålderspensionsreformen är fullt genomförd. Underuttaget på 4,15 procentenheter av pensionsgrundande inkomster beräknas motsvara drygt 30 miljarder kronor och utgör således den ytterligare omfördelning mellan statsbudgeten och ålderspensionssystemet som tillkommer när frågan om ålderspensionssystemets finansiering får sin slutliga lösning.

En effekt av att den allmänna pensionsavgiften fr.o.m. 1999 dras ifrån vid beräkning av pensionsgrundande inkomst är också att förmånstaket höjs uttryckt i termer av bruttointkomsten. Med dagens nivå på den allmänna pensionsavgiften (6,95 procent) motsvarar en pensionsgrundande inkomst på 7,5 förhöjda prisbasbelopp en bruttointkomst, dvs. inkomsten inklusive denna avgift, på 8,06 förhöjda prisbasbelopp. Taket för uttag av allmän pensionsavgift höjs därför enligt riksdagens beslut fr.o.m. år 1999 till 8,06 förhöjda prisbasbelopp, vilket medför ökade avgiftsintäkter med ca 1 miljard kronor. För att kompensera för de ökade avgiftsbetalningarna

höjs skiktgränsen för statlig inkomstskatt, vilket således ger lägre statliga skatteinkomster. Därtill uppkommer en negativ effekt för skatteinkomsterna till följd av att den allmänna pensionsavgiften dras ifrån vid beräkning av underlagen för statlig och kommunal inkomstskatt.

2.2 Statliga ålderspensionsavgifter

En grundprincip i ålderspensionsreformen är att synliggöra kostnaderna för ålderspension i samband med att ålderspensionsrätt tjänas in. En konsekvens härav är att alla inkomster som ger ålderspensionsrätt skall vara belagda med avgifter till ålderspensionssystemet, så att intjänad pensionsrätt alltid sammanfaller med inbetalda avgifter.

Till skillnad från tidigare skall det därför fr.o.m. år 1999 erläggas ålderspensionsavgifter för sådana inkomstersättningar till hushållen som finansieras över statsbudgeten och är förenade med ålderspensionsrätt. Det gäller t.ex. sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Likaså skall avgift utgå på de pensionsgrundande beloppen, även om dessa är fiktiva inkomster som används vid beräkning av ålderspensionsrätt och inte betalas ut till den enskilde. Avgiften, som benämns statlig ålderspensionsavgift, skall betalas av staten till ålderspensionssystemet.

De flesta pensionsgrundande inkomstersättningar är belagda med allmän pensionsavgift, som betalas av den enskilde. Den statliga ålderspensionsavgiften på dessa inkomstersättningar utgör en motsvarighet till arbetsgivaravgiften för löneinkomster. Den uppgår därför till samma procentsats som denna, dvs. i avvaktan på en slutlig lösning av avgiftsfrågan till 6,40 procent av avgiftsunderlaget.

Till den del pensionsgrundande ersättningar tillsammans med andra pensionsgrundande inkomster överstiger taket på 8,06 förhöjda prisbasbelopp skall statlig ålderspensionsavgift inte utgå. Cirka 2 procent av de samlade utbetalningarna av pensionsgrundande inkomstersättningar beräknas ligga över förmånstaket och således inte ge pensionsrätt. Den debiterade statliga ålderspensionsavgiften för denna typ av inkomster har därför schablonmässigt bestämts till 6,27 procent. Av förenklingskäl tillämpas samma schablon för alla typer av pensionsgrundande ersättningar. År 1999 beräknas de pensionsgrundande

ersättningarna sammantaget uppgå till drygt 90 miljarder kronor och de statliga ålderspensionsavgifterna på dessa till 5,7 miljarder kronor.

För de s.k. pensionsgrundande beloppen, som inte belastas med allmän pensionsavgift, skall den statliga ålderspensionsavgiften uppgå till 18,5 procent, dvs motsvarande hela ålderspensionsrätten. De pensionsgrundande beloppen är beräknade till 70 miljarder kronor för år 1999 och de statliga ålderspensionsavgifterna på dessa till 13,2 miljarder kronor.

De statliga ålderspensionsavgifterna uppgår således sammantaget till ca 19 miljarder kronor och läggs in under de utgiftsområden inom vilka pensionsgrundande ersättningar finansieras. Vad gäller pensionsgrundande belopp i form av barnårsrätt och antagandeinkomst för förtidspensionärer inrättas nya anslag.

De statliga ålderspensionsavgifterna fördelas på ett sådant sätt att ett belopp som kan beräknas motsvara premiepensionsrätten för dessa inkomster förs till inlåningskonto hos Riksgäldskontoret för tillfällig förvaltning inom premiepensionssystemet. Storleken på denna andel kommer senare att fastläggas av regeringen och har i denna proposition beräknats uppgå till ca 19 procent. Denna andel av de statliga ålderspensionsavgifterna återförs således till statsbudgeten i form av inlåning i Riksgäldskontoret och bidrar därmed inte till att på kort sikt öka lånebehovet.

2.3 Omfördelning av finansieringsansvaret

Ett syfte med ålderspensionsreformen är att till skapa ett separat system för inkomstrelaterad ålderspension, till skillnad från dagens ordning där pensionsförmåner delas in i folk- respektive tilläggspension. Av detta skäl omfördelas finansieringsansvaret för olika förmånsformer mellan statsbudgeten och Allmänna pensionsfonden.

Allmänna pensionsfonden har hitintills använts till att finansiera försäkringen för tilläggspension, som ger förmåner i form av ålders-, förtids- och efterlevandepensioner. Från och med år 1999 ändras AP-fondens roll till att enbart finansiera inkomstrelaterade ålderspensioner inom det reformerade systemets s.k. fördelingsdel. Finansieringsansvaret för tilläggspension i form av förtids- och efterlevandepension överförs därför till statsbudgeten och belastar utgiftsområde 10 vad avser förtidspension och ut-

giftsområde 11 och 12 vad avser efterlevandepension.

Tilläggspension baseras på pensionsgrundande inkomster överstigande ett prisbasbelopp, medan den del av inkomsten som understiger ett prisbasbelopp ersätts av folkpensionen. För den som uppbär tilläggspension kan därför folkpensionen betraktas som en inkomstrelaterad förmån. Av detta skäl överförs fr.o.m. år 1999 finansieringsansvaret för folkpensioner till dem som samtidigt har rätt till tilläggspension i form ålderspension till Allmänna pensionsfonden. Resterande del av folkpensionsutgifterna finansieras över statsbudgeten. De samlade utgifterna för folkpensioner i form av ålderspension beräknas år 1999 uppgå till ca 53 miljarder kronor, varav 42 miljarder kronor är pensioner som utbetalas till personer som samtidigt har rätt till tilläggspension i form av ålderspension.

Nettoeffekten av dessa omfördelningar medför minskade utgifter för statsbudgeten och i motsvarande grad ökade utgifter för AP-fonden.

2.4 Premiepensionssystemet

Sedan 1995 avsätts medel på ett särskilt inlåningskonto hos Riksgäldskontoret för en tillfällig förvaltning inom det reformerade ålderspensionssystemets premiepensionsdel. Kontot tillförs medel genom att en bestämd andel av influtna ålderspensionsavgifter förs dit. För år 1998 utgör denna andel 22,4 procent av ålderspensionsavgifterna.

Under år 1999 kommer pensionsrätt för premiepension att fastställas avseende inkomststämorna 1995-1997. Motsvarande belopp kommer att överföras från den tillfälliga förvaltningen hos Riksgäldskontoret till Premiepensionsmyndigheten för placering i värdepappersfonder enligt den försäkrades val. I de fall den försäkrade avstår från att välja annan fondförvaltare placeras medlen hos den nyinrättade 7:e AP-fonden.

Formellt är Premiepensionsmyndigheten ägare av fondandelarna i värdepappersfonderna och myndighetens placeringar i värdepappersfonder redovisas inte som utgift för den offentliga sektorn enligt nationalräkenskaperna. Den förmögenhetsuppbyggnad som sker inom premiepensionssystemet utgör därför offentligt sparande. Det är först när premiepension betalas ut som det uppkommer en offentlig utgift, som reducerar det offentliga sparandet.

Det sammanlagda värdet av premiepensionsrätt för åren 1995-1997 beräknas uppgå till 37 miljarder kronor, vilket sålunda är det belopp som överförs från Riksgäldskontoret till Premiepensionsmyndigheten under år 1999. Premiepensionsmedlen kommer framgent att överföras från den tillfälliga förvaltningen hos Riksgäldskontoret andra året efter inkomståret. Överföringen år 2000 avser således premiepensionsrätt intjänad under år 1998 och överföringen år 2001 följaktligen pensionsrätt intjänad år 1999.

Premiepensionsrätten uppgår för åren 1995 t.o.m. 1998 till motsvarande 2 procent av pensionsgrundande inkomster och belopp för att fr.o.m. år 1999 uppgå till 2,5 procent för dem som helt omfattas av det nya systemets regler. För dem som är födda före år 1954 och inte fullt ut omfattas av det nya ålderspensionssystemets regler för beräkning av pensionsrätt gäller lägre procenttal. Med anledning av denna höjning av premiepensionsrätten höjs den andel av influtna ålderspensionsavgifter som skall tillföras Riksgäldskontorets inlåningskonto från 22,4 procent till 32,0 procent år 1999. Därvid har även beaktats att den tidigare schablonen var för lågt satt och följaktligen för lite medel tillförts kontot. Höjningen medför att den andel av ålderspensionsavgifterna som förs till Allmänna pensionsfonden reduceras i motsvarande grad. För åren 2000 och 2001 har inte fastställs hur stor andel av ålderspensionsavgifterna som skall föras till Riksgäldskontorets inlåningskonto. I kalkylerna har andelen beräknats till knappt 26 procent.

2.5 Finansiell infasning

Ålderspensionsreformen medför, främst genom de statliga ålderspensionsavgifterna, i sig en påtaglig belastning på statsbudgeten, dvs. ett ökat lånebehov, medan det sker en motsvarande förstärkning av ålderspensionssystemets sparande. Mot den bakgrunden har riksdagen beslutat att det skall ske en kompenserande överföring av medel från AP-fonden till staten. Slutligt beslut om storleken på denna överföring avvaktar fortsatt beredning. Enligt riksdagens beslut med anledning av prop. 1997/98:151 sker övergångsvis en överföring av 45 miljarder kronor år 1999 och en lika stor överföring år 2000. Överföringen sker genom att AP-fonden vartdera året gör fyra lika stora kvartalsvisa betalningar av likvida me-

del till Riksgäldskontoret. De överförda medlen används till att amortera statsskulden.

Inriktningen är att det därefter skall ske en engångsvis överföring av ett större belopp. Storleken på detta belopp har ännu inte fastställts slutgiltigt. Här görs ett beräkningstekniskt antagande om att det sker en överföring på 235 miljarder kronor per den 1 januari år 2001. Detta antagande är baserat på förutsättningen att den totala kompensationen av statsbudgeten skall uppgå till 350 miljarder kronor, vilket vid dagens räntenivå reducerar statens räntebetalningar med knappt 20 miljarder kronor per år. Detta belopp skall jämföras med att ålderspensionsreformen fullt genomförd beräknas försvaga statsbudgeten med inledningsvis ca 60 miljarder kronor per år, jämfört med om någon reform inte genomförts. Den sammantagna initiala effekten av ålderspensionsreformen inklusive kompensationen av statsbudgeten är således att statens underliggande lånebehov ökar med drygt 40 miljarder kronor medan sparandet i ålderspensionssystemet förstärks med samma belopp. Detta skall bedömas mot bakgrund av att ålderspensionssystemet vid frånvaro av reform inte varit finansiellt hållbart.

Överföringen sker i form av värdepapper, bl.a. statsobligationer och bostadsobligationer, och kontanta medel. Det överförda beloppet avser marknadsvärdet på de överförda obligationerna. Till den del överföringen består av bostadsobligationer skall dessa förvaltas av Riksgäldskontoret passivt tills dess obligationerna förfaller.

3 Statens lånebehov och det statliga utgiftstaket

I tabell 3.1 redovisas effekterna för statens finanser under åren 1999-2001 av de regeländringar som redogörs för ovan, givet antagandet om en kompenserande överföring från AP-fonden på 235 miljarder kronor år 2001. Som framgår av tabellen är den samlade effekten positiv för statens finanser alla tre åren. Statsskulden amorteras till följd av dessa åtgärder med nära 170 miljarder kronor, utöver den amortering som redan ligger i prognosen. Statsskulden minskar under kalkylperioden med 23 procent av BNP, varav 8 procentenheter kan hänföras till effekter av ålderspensionsreformen.

Tabell 3.1 Ålderspensionsreformens effekter på statens lånebehov

Miljarder kronor

	1999	2000	2001
Statsbudgeten	15,0	15,0	15,6
Lägre skatteinkomster p.g.a. höjd brytpunkt för statlig inkomstskatt	0,7	0,7	0,7
Statliga ålderspensionsavgifter	18,8	18,7	19,1
Inkomstställningar	5,7	5,4	5,3
Pensionsgrundande belopp	13,2	13,3	13,7
Ändrat finansieringsansvar	-4,6	-4,4	-4,1
Förtids- och efterlevandepensioner	37,1	38,1	39,6
Folkpension till pensionärer med ATP	-41,7	-42,5	-43,7
Riksgäldskontorets in- och utlåning			
Ökad insättning av premiepensionsmedel	-8,7	-5,3	-5,5
Utbetalning av premiepensionsmedel	37,0	12,5	18,1
Överföring av medel från AP-fonden	45,0	45,0	172,0
Räntor			
Kuponräntor på överföring	-3,6
Statsskuldräntor	-3,0	-1,7	1,1
Räntor på in/utlåning	-2,9	-2,3	-2,8
Övriga räntor	-0,1	0,6	-4,1
Kursförluster	8,0
Statens lånebehov	-1,9	-22,1	-143,5
Statsskuld, procent av BNP	-0,1	-1,2	-8,1
Statens finansiella sparande	+1,8	+22,2	+214,5

Källa: Finansdepartementet

Till den del överföringen år 2001 består av bostadsobligationer som förvaltas av Riksgäldskontoret påverkas inte lånebehovet. Baserat på AP-fondens nuvarande portföljsammansättning har gjorts ett antagande om att drygt 60 miljarder kronor av det överförda beloppet på 235 miljarder kronor består av bostadsobligationer med förfall efter år 2001. Effekten av överföringen på statens lånebehov detta år uppgår därför till 172 miljarder kronor. Till detta skall läggas att Riksgäldskontoret under år 2001 får inkomster i form av räntor på kupongobligationer som ingår i de överförda medlen. Sammantaget reducerar därför den engångsvisa överföringen statens lånebehov i dessa beräkningar med 176 miljarder kronor.

Den snabbare amorteringen av statsskulden som ålderspensionsreformen övergångsvis medför reducerar i sin tur statens ränteutgifter. År

2001 beräknas de löpande ränteutgifterna vara ca 4 miljarder kronor lägre än vad fallet skulle varit utan pensionsreform.

Den reducerade nettoinlåningen hos Riksgäldskontoret som blir följden av att premiepensionssystemet startar bidrar också till att minska statsskuldräntorna, eftersom behållningen på inlåningskontot sjunker. Detta har dock ingen nettoeffekt på lånebehovet eftersom lägre statsskuldräntor motsvaras av mindre inlåning.

Till viss del sker amorteringen av statsskulden genom en förtidsinlösen av utestående lån. En sådan inlösen är förenad med kursförluster i den mån marknadsvärdet på inlösta statsobligationer överstiger det bokförda värdet. Dessa kursförluster bokförs i statsbudgeten som ränteutgifter. Särskilt år 2001 i samband med den stora engångsvisa amorteringen kan sådana kursförluster beräknas uppgå till betydande belopp. Dessa kursförluster bidrar till att öka statens redovisade lånebehov.

Nationalräkenskapernas redovisning av det finansiella sparandet mäter förändringen i statens finansiella förmögenhet, tillgångar minus skulder. I detta begrepp ingår därför hela överföringen från AP-fonden, även den del som inte reducerar lånebehovet. Vidare betraktas inte kursförluster i samband med förtidsinlösen av lån som ränteutgift och belastar följaktligen inte det finansiella sparandet. Sammantaget medför detta att de beslutade delarna av ålderspensionsreformen har betydligt större positiv effekt för statens finansiella sparande.

Statens lånebehov beräknas i budgetpropositionen för 1999 uppgå till -63,1 miljarder kronor år 2000 och -203,1 miljarder kronor år 2001, inklusive effekten av de åtgärder som finns redovisade i tabell 3.1. Dessa siffror ger emellertid en missvisande bild av statens finanser.

För det första påverkas de av den kompenserande överföringen av medel från AP-fonden som övergångsvis äger rum under dessa år och vars storlek år 2001 ännu inte fastställts.

För det andra har, som framgår ovan, antagits att de avgifter som finansierar ålderspensionssystemet ligger kvar på en oförändrad nivå under perioden. När formerna för avgiftsuttag till det reformerade ålderspensionssystemet slutligen fastställts kommer emellertid dessa att höjas och sammantaget uppgå till 18,5 procent av pensionsgrundande inkomster och belopp. Då kommer den del av de samlade socialavgifterna som förs till statsbudgeten att reduceras och den del som förs till ålderspensionssystemet vid sidan

av statsbudgeten att öka. För år 2000 beräknas effekten uppgå till 32 miljarder kronor och för år 2001 till 33 miljarder kronor. I tabell 3.1 har dock den antagna storleken på överföringen år 2001 avpassats med hänsyn till detta.

Fullt genomförd och frånräknat kompensationsen från AP-fonden ökar ålderspensionsreformen statens primära lånebehov, dvs. lånebehov exklusive räntor, med ca 54 miljarder kronor år 2000 och 61 miljarder kronor år 2001. Med ett högre lånebehov följer i sin tur högre statsskuld och ränteutgifter. Detta uppvägs dock av den amortering av statsskulden som överföringen från AP-fonden ger upphov till, vilket som angavs ovan ger en reduktion av ränteutgifterna med ca 20 miljarder kronor. Nettoeffekten på statens ränteutgifter år 2001 kan beräknas till ca 10 miljarder kronor, bortsett från effekter av kursförluster vid förtidsinlösen m.m. Ålderspensionsreformens totala effekt på statens lånebehov, inklusive räntor, kan därför uppskattas till drygt 50 miljarder kronor år 2001. Nivån på det underliggande lånebehovet, definierat som lånebehovet exklusive överföringen på 172 miljarder kronor men ålderspensionsreformen fullt genomförd, kan beräknas till -7 miljarder kronor år 2001. Efter motsvarande justering av statens finansiella sparande kan detta beräknas uppgå till 16 miljarder kronor år 2001. Effekterna av ålderspensionsreformen skall ses mot bakgrund av att pensionssystemet inte varit finansiellt hållbart utan reform, utan så småningom hade staten fått skjuta till medel för att täcka underskott i AP-fonden.

Utgiftsramar och utgiftstak

Ålderspensionsreformen föranleder en teknisk justering av utgiftsramarna för ett antal utgiftsområden, liksom av det statliga utgiftstaket. I appendixet, tabell A.1, redovisas effekterna på olika utgiftsområden av de statliga ålderspensionsavgifterna och av omföringen av finansieringsansvar. Ålderspensionsreformen motiverar således en teknisk justering av det statliga utgiftstaket med 19,0 miljarder kronor år 1999.

I den ekonomiska vårpropositionen beaktades inte ålderspensionsreformens effekter för utgiftstak m.m. I appendixet, tabell A.2, redovisas nivån på utgiftsramarna exklusive de tekniska justeringarna med anledning av ålderspensionsreformen samt förändringen sedan den ekonomiska vårpropositionen. När det slutliga avgiftsuttaget till ålderspensionssystemet fastställts

kommer det att ske ytterligare tekniska justeringar av utgiftsramar och utgiftstak.

4 Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

Ålderspensionsreformen medför på sikt en kraftig finansiell förstärkning av ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten, som fr.o.m. år 1999 således omfattar Allmänna pensionsfonden och Premiepensionsmyndigheten. Utan reform skulle Allmänna pensionsfondens sparande successivt försvagas och visa ett växande underskott. Som framgår av tabell 4.1 innebär de kompensande överföringarna från AP-fonden till staten att nettoeffekten blir negativ under de tre närmaste åren. Frånräknat dessa, men med beaktande av att fondens behållning minskat, stärks det finansiella sparandet med 43 miljarder år 1999, 23 miljarder kronor år 2000 och 21 miljarder kronor år 2001 till följd av reformen. Därtill skall läggas att ålderspensionssystemets avgiftsinkomster höjs med drygt 30 miljarder kronor i samband med att de slutliga avgifterna till systemet fastställs.

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet beräknas i budgetpropositionen uppgå till -0,2 miljarder kronor 1999, -28,0 miljarder kronor år 2000 och -219,8 miljarder kronor år 2001. Frånräknat överföringen från AP-fonden och inklusive tillkommande avgiftsinkomster beräknas det finansiella sparandet år 2001 uppgå till ca 48 miljarder kronor eller 2,3 procent av BNP, varav 1,3 procent i AP-fonden och 1,0 procent i Premiepensionsmyndigheten.

De medel som förvaltas i 7:e AP-fondstyrelsen, vilka utgörs av premiepensionsmedel för de som inte väljer annan förvaltare, motsvaras av en skuld för AP-fonden till Premiepensionsmyndigheten. AP-fonden redovisas netto med avdrag för denna skuld. Det innebär att AP-fondens finansiella sparande inte påverkas av avsättningar till den 7:e fondstyrelsen, liksom inte heller av avkastningen på denna del av fonden. Detta sparande bokförs istället, i likhet med vad som gäller för premiepensionsmedlen i övrigt, på Premiepensionsmyndigheten. Eftersom utbetalningar av premiepensioner under de närmaste åren är försumbara sammanfaller Premiepensionsmyndighetens finansiella sparande i

stort sett med avgiftsinkomsterna och direktavkastningen på fondandelarna.

Tabell 4.1 Pensionsreformens effekter för pensions-systemet vid sidan av statsbudgeten

Miljarder kronor

	1999	2000	2001
<i>AP-fonden</i>			
Höjt tak för allmän pensionsavgift	1,0	1,0	1,0
Ändrad fördelning av ålderspensionsavgifter	-5,1	-1,8	-1,9
Statliga ålderspensionsavgifter	15,3	15,2	15,5
<i>Ändrat finansieringsansvar</i>			
Förtids- och efterlevande pensioner	37,1	38,1	39,6
Folkpensioner till ATP-pensionärer	-41,7	-42,5	-43,7
Överföring till staten från AP-fonden	-45,0	-45,0	-235,0
Summa	-38,5	-35,2	-224,8
Ränteeffekt	-1,1	-1,4	-13,2
<i>Premiepensionsmyndigheten</i>			
Avsättningar till premiepension	37,0	12,5	18,1
Räntor, utdelningar	1,0	2,2	3,1
Finansiellt sparande	-1,6	-21,9	-214,2
AP-fonden	-39,6	-36,6	-235,4
Premiepensionsmyndigheten	38,0	14,7	21,2

Anm. Avsättning till 7:e AP-fonden förs till Premiepensionsmyndigheten

Källa: Finansdepartementet

och dra ifrån interna fordringar inom offentlig sektor, främst AP-fondens innehav av statspapper. I detta sammanhang skall även 7:e AP-fondstyrelsens innehav av statspapper betraktas som en intern fordran inom den offentliga sektorn.

Av tabell 5.1 framgår att den konsoliderade bruttoskulden ökar 1999 till följd av ålderspensionsreformen. Detta förklaras av att effekten på statsskulden är liten detta år, eftersom ett stort belopp samtidigt förs till Premiepensionsmyndigheten. Effekten på AP-fonden och därmed även på AP-fondens statspappersinnehav överväger och sammantaget medför de olika transaktionerna att den offentliga sektorns skuld till externa kreditgivare ökar. År 2001 reduceras dock den konsoliderade bruttoskulden påtagligt till följd av den stora amorteringen av statsskulden. Sammantaget beräknas skulden minska med nästan 70 miljarder kronor eller 3,3 procent av BNP till följd av ålderspensionsreformen. Här görs antagandet att andelen statspapper i AP-fondens tillgångar inte påverkas av att fondens behållning reduceras.

Tabell 5.1 Effekt på konsoliderad bruttoskuld

	1999	2000	2001
Miljarder kronor	9	-2	-69
Procent av BNP	0,5	-0,1	-3,3

Källa: Finansdepartementet

5 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Som framgått ovan har ålderspensionsreformen små effekter på de totala offentliga inkomsterna och utgifterna. Den offentliga sektorns finansiella sparande påverkas endast marginellt.

Däremot medför reformen på sikt en omfördelning av det offentliga sparandet från staten till ålderspensionssystemet, även om detta under kalkylperioden döljs av tillfälliga faktorer.

Ålderspensionsreformen har dock effekter på en offentlig sektorns konsoliderade bruttoskuld. Främst överföringen av medel från Allmänna pensionsfonden för amortering av statsskulden bidrar till att reducera statsskulden och som en konsekvens härav den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Den senare beräknas genom att till statsskulden (värderad till nominellt värde) lägga kommunernas skulder

Appendix

Tabell A.1 Teknisk justering av utgiftsramar och utgiftstak med anledning av ålderspensionsreformen

Miljoner kronor

		1999	2000	2001
Statliga ålderspensionsavgifter				
U06	Totalförsvär	3	3	3
U09	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	1	1	1
U010	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	11 424	11 660	12 122
U011	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	12	6	7
U012	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	4 082	4 056	4 092
U013	Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet	1 931	1 507	1 362
U014	Arbetsmarknad och arbetsliv	761	837	767
U015	Studiestöd	600	642	660
U016	Utbildning och universitetsforskning	28	31	33
U017	Kultur, media, trossamfund och fritid	5	5	5
U023	Jord och skogsbruk m.m.	0,2	0,2	0,2
	Summa	18 847	18 748	19 052
Ändrat finansieringsansvar				
U010	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	24 194	24 694	25 727
U011	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	-29 420	-29 833	-30 593
U012	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	672	696	729
	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	4 554	4 443	4 137
	Total justering av utgiftstaket för staten	19 000	19 000	19 000

Tabell A.2 Utgiftsramar och utgiftstak exklusive teknisk justering för ålderspensionsreformen

Miljoner kronor

	1999	2000	2001	Skillnad mot vårpropositionen		
				1999	2000	2001
U01 Rikets styrelse	4 180	4 263	4 554	17	47	6
U02 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1 705	1 484	1 581	-354	-524	-429
U03 Skatteförvaltning och uppbörd	5 811	5 838	5 925	25	-26	-98
U04 Rättsväsendet	21 919	22 175	22 567	308	-34	-320
U05 Utrikesförvaltning & internationell samverkan	2 871	2 895	2 931	-78	-52	-72
U06 Totalförsvaret	44 104	45 438	45 223	-163	-244	-491
U07 Internationellt bistånd	11 900	12 889	13 869	-103	-131	3
U08 Invandrare och flyktingar	4 324	4 234	4 454	-65	6	-13
U09 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	24 012	24 470	24 764	-314	-1 441	-1 633
U010 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	44 885	44 742	45 451	1 136	-35	26
U011 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	63 723	63 580	64 063	1 015	341	226
U012 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	35 142	37 829	40 801	362	2 326	4 514
U013 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet	31 858	24 977	22 701	709	446	1 005
U014 Arbetsmarknad och arbetsliv	47 514	48 043	46 640	-1 010	-876	-668
U015 Studiestöd	21 847	23 099	24 694	-16	148	274
U016 Utbildning och universitetsforskning	29 003	30 374	31 835	-243	-83	-364
U017 Kultur, media, trossamfund och fritid	7 447	7 592	7 717	-52	-48	-64
U018 Samhällsplanering, bostadsförsörjning m.m.	20 463	17 300	13 702	962	657	107
U019 Regional utjämning och utveckling	2 743	2 675	3 337	-758	-479	-14
U020 Allmän miljö- och naturvård	1 549	1 464	1 592	263	175	282
U021 Energi	1 681	1 440	1 715	-150	-152	147
U022 Kommunikationer	25 501	26 599	25 589	-543	-53	-1
U023 Jord-, skogsbruk, fisk m.m.	11 974	13 154	13 167	-1 109	-11	-23
U024 Näringsliv	2 898	2 837	2 966	28	-15	71
U025 Allmänna bidrag till kommuner	103 565	105 087	107 267	-553	-127	1 873
U026 Statsskuldräntor	87 570	78 680	71 130	-7 419	-2 887	-2 037
U027 Avgiften till Europeiska Gemenskapen	21 908	21 356	22 101	258	-655	-765
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	131 295	135 972	142 296	325	-1 619	-1 604
Budgeringsmarginal	3 178	6 192	20 498	-1 896	457	-3 974
Statligt utgiftstak	734 000	742 000	767 000	0	0	0