

Finansutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 § i lagen om statens pensionsfond

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 § i lagen om statens pensionsfond (RP 126/2025 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för betänkande och till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Följande utlåtande har lämnats i ärendet:

- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 10/2025 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Helka Liu, finansministeriet
- verkställande direktör Timo Löyttyniemi, statens pensionsfond.

Inget yttrande av

- Keva.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statens pensionsfond ändras. Enligt propositionen ska det belopp som årligen överförs från fonden till statsbudgeten ökas med 1,2 procentenheter från och med 2026. Från och med 2028 kommer det belopp som överförs till statsbudgeten enligt förslaget att permanent vara 46,2 procent av statens pensionsutgifter. Dessutom föreslås en tilläggsöverföring på 18,7 procentenheter från fonden till statsbudgeten för 2027, vilket innebär att det belopp som överförs till statsbudgeten för 2027 i sin helhet motsvarar 63,9 procent av statens pensionsutgifter. Syftet med propositionen är att öka beloppet av de budgetöverföringar som görs för att täcka pensionsutgifterna, så att statens behov av upplåning minskar.

Propositionen grundar sig på de riktlinjer för planen för de offentliga finanserna 2026—2029 som statsminister Petteri Orpos regering enades om vid sin halvtidsöversyn.

Betänkande FiUB 11/2025 rd

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2026 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2026.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Syftet med propositionen är att genom tilläggsöverföringar från statens pensionsfond till statsbudgeten jämna ut statens pensionsutgifter, vilket innebär att statens behov av upplåning för detta ändamål minskar. Den föreslagna ökningen av intäktsföringen inverkar dock inte på den statistik enligt nationalräkenskaperna som beskriver den finansiella balansen för de offentliga finanserna, eftersom det per definition är fråga om en överföring inom den offentliga sektorn.

Den föreslagna ökningen med 1,2 procentenheter av den överföring som görs för att täcka pensionsutgifterna gör enligt propositionen att den årliga överföringen från fonden till budgeten ökar med uppskattningsvis 66 miljoner euro per år under 2026—2029. Överföringen stannar permanent på 46,2 procent av pensionsutgifterna från och med 2028, vilket betyder att överföringarna till budgeten växer också i framtiden. Dessutom riktas en intäktsföring av engångsnatur på uppskattningsvis cirka 1 050 miljoner euro till 2027.

Ökningen av budgetöverföringen ökar fondens behov av kassamedel från och med 2026. Särskilt tilläggsöverföringen 2027 ökar avsevärt behovet av kassamedel, eftersom nettoöverföringen då med beaktande av pensionsinkomsterna uppgår till nästan 2 miljarder euro. Statens pensionsfond har emellertid bedömt att tilläggsöverföringarna enligt nuvarande bedömningar inte kommer att ha några större konsekvenser för placeringsverksamheten. På grund av statens ökande pensionsutgifter kommer intäktsföringen till staten i vilket fall som helst att öka, vilket har förutsatt att fonden är förberedd och att detta beaktas i placeringarnas totala risknivå.

Enligt propositionen räcker fondens avkastning sannolikt till för att nominellt hålla marknadsvärdet av fondens placeringar på nuvarande nivå med beaktande av tilläggsöverföringarna. Tilläggsöverföringen gör dock att placeringsportföljen krymper och den utsätter fonden för effekterna av svaga avkastningsscenarier. Osäkerheten kring avkastningen på placeringarna kan slutligen påverka fondens storlek i den ena eller andra riktningen.

När det gäller tilläggsöverföringar från fonden är det bra att beakta att staten till denna del kan förlora den förväntade avkastningen på placeringarna och vidare avkastningen på avkastningen. Alternativkostnaden för tilläggsöverföringarna kan bedömas utifrån att avkastningen på fondens placeringar åren 2001—2025 har varit i genomsnitt 5,5 procent, vilket är mer än periodens genomsnittliga kostnader på 2,5 procent för upplåning. Utifrån denna tillbakablick kan alternativkostnaden 2026—2029 uppgå till uppskattningsvis 117,8 miljoner euro. De kommande årens avkastning på investeringarna är dock förenad med osäkerhet, och avkastningen kan variera betydligt (eller vara negativ) beroende på investeringsobjektet och marknadsläget.

Betänkande FiUB 11/2025 rd

Utskottet anser det motiverat att i allt större utsträckning använda fondens tillgångar för att jämna ut statens pensionsutgifter då pensionsutgifterna är som störst. Det är förenligt med statens pensionsfonds uppgift och jämnar också på ett rättvist sätt ut den belastning som pensionsutgifterna medför för olika generationer. Det är ändamålsenligt att öka överföringen från fonden även med beaktande av regeringens ekonomiska politik som helhet och statsbudgeten, som uppvisar ett betydande underskott. Ändringen har inga konsekvenser för pensionsskyddet för statens arbetstagare.

Utskottet anser att det med tanke på den långsiktiga förvaltningen av fondens medel är viktigt att beloppet av överföringen till statsbudgeten är förenat med så lite osäkerhet som möjligt, vilket stöder fonden i att upprätthålla placeringarnas risknivå. Utskottet hänvisar också till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande (ShUU 10/2025 rd), där det betonas att överföringen från Statens pensionsfond inte får bli en mekanism som fortlöpande används för att täcka statsskulden. Fonden ska kunna utföra effektivt sin uppgift att jämna ut pensionsutgifterna samt planera sin placeringsverksamhet och likviditetsförvaltning på lång sikt. På så sätt kan också avkastningen på placeringarna tryggas på lång sikt.

Sammantaget sett anser utskottet att de föreslagna ändringarna behövs och är ändamålsenliga.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 126/2025 rd utan ändringar.

Betänkande FiUB 11/2025 rd

Helsingfors 4.11.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Markus Lohi cent
medlem Otto Andersson sv
medlem Markku Eestilä saml
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Janne Heikkinen saml
medlem Timo Heinonen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Jari Koskela saf
medlem Suna Kymäläinen sd (delvis)
medlem Aki Lindén sd
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Joona Räsänen sd
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ville Vähämäki saf (delvis)
ersättare Sanna Antikainen saf
ersättare Eeva Kalli cent
ersättare Mikko Lundén saf (delvis)
ersättare Lauri Lyly sd (delvis)
ersättare Krista Mikkonen gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Berghäll.

Betänkande FiUB 11/2025 rd

Reservation 1

Reservation 1 /sd, gröna, vänst

Motivering

Regeringens proposition om lagen om statens pensionsfond innebär en exceptionellt stor och strukturellt betydande förändring i finansieringen av statens pensionssystem. Regeringen föreslår att överföringen från statens pensionsfond till statsbudgeten engångsmässigt höjs med 18,7 procentenheter 2027. Denna tilläggsöverföring täcker uppskattningsvis 63,9 procent av statens pensionsutgifter och minskar statens upplåningsbehov med cirka 1 050 miljoner euro 2027. Dessutom föreslår regeringen att det belopp som årligen överförs från fonden till budgeten permanent höjs med 1,2 procentenheter från och med 2026, vilket innebär att överföringen från och med 2028 utgör 46,2 procent av statens pensionsutgifter.

Den föreslagna åtgärden leder till en motsvarande minskning i statens pensionsfonds buffertfond och ökar behovet av fondens kassamedel redan från och med 2026, särskilt 2027. Enligt propositionen gör tilläggsöverföringen av engångsnatur att placeringsportföljen krymper och att den i högre grad än tidigare exponeras för effekterna av svaga avkastningsscenarier. Om sådana tilläggsöverföringar av engångsnatur upprepas blir det svårare att upprätthålla en konsekvent risknivå för fonden och den förväntade avkastningen på lång sikt kan försämrats. Enligt social- och hälsovårdsministeriets bedömning kan detta medföra en utmaning både för genomförandet och planeringen av budgetöverföringarna för de kommande åren och när det gäller förutsägbarheten av finansieringen av statens pensionssystem. Finansministeriet har å sin sida konstaterat att osäkerheten om framtida överföringar kan tvinga fonden att i sin placeringsportfölj hålla mer likvida tillgångar med låg risk än vanligt, vilket också försvagar avkastningspotentialen.

Vi undertecknade anser att helheten innebär att pensionsfonden används för att finansiera kortsiktiga budgetbehov på bekostnad av pensionssystemets långsiktiga stabilitet.

Enligt uppgifter till utskottet är en tilläggsöverföring av engångsnatur inte ekonomiskt motiverad ens utifrån regeringens egna utgångspunkter. Enligt finansministeriet uppgår kostnaderna för det arrangemang som regeringen föreslår till cirka 35,5 miljoner euro 2027 och kumulativt till sammanlagt 117,8 miljoner euro 2026—2029 redan med en återhållsam förväntad långsiktig avkastning på 5,5 procent — vilket motsvarar den genomsnittliga placeringsavkastningen för statens pensionsfond från och med 2001 — då detta jämförs med låneskötselkostnader på 2,5 procent. Om placeringsavkastningen uppskattas till åtta procent, stiger kostnaden till uppskattningsvis 65,2 miljoner euro 2027 och under hela ramperioden till cirka 221,2 miljoner euro.

Utskottets minoritet anser att det i princip är problematiskt att som en engångslösning använda statens pensionsfonds medel för att lappa statsfinanserna. I en situation där det finns möjlighet för staten att finansiera underskottet med en väsentligt lägre räntenivå på marknaden än pensionsfondens förväntade avkastning på lång sikt, måste förfarandet anses strida mot skattebetalarnas intressen.

Betänkande FiUB 11/2025 rd
Reservation 1

Därför föreslår vi att tilläggsöverföringen av engångsnatur på 18,7 procentenheter från statens pensionsfond till statsbudgeten 2027 stryks från lagförslaget. Lagförslaget kan i övrigt godkännas.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget med ändringar. (Reservationens ändringsförslag)

Lag

om ändring av 6 § i lagen om statens pensionsfond

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statens pensionsfond (1297/2006) 6 § 1 mom., sådant det lyder i lag 218/2022, som följer:

6 §

Utgifter och tillväxt

Från statens pensionsfond överförs årligen till statsbudgeten ett belopp som utgör 46,2 procent av de årliga utgifterna för pensioner som grundar sig på statlig anställning som omfattas av pensionslagen för den offentliga sektorn och för andra pensioner som omfattas av finansieringen av statens pensionsskydd.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Överföringen enligt 6 § 1 mom. i denna lag ska vara 44,2 procent 2026 och 45,2 procent 2027.

Betänkande FiUB 11/2025 rd
Reservation 1

Helsingfors 4.11.2025

Joona Räsänen sd
Seppo Eskelinen sd
Lauri Lyly sd
Pia Viitanen sd
Aki Lindén sd
Suna Kymäläinen sd
Krista Mikkonen gröna
Hanna Sarkkinen vänst

Betänkande FiUB 11/2025 rd

Reservation 2

Reservation 2 /cent

Motivering

Centerns utskottsgrupp anser det inte motiverat att sänkningen av samfundsskatten under 2027 engångsmässigt finansieras så att cirka en miljard euro extra intäktsförs från statens pensionsfond till statskassan. Ett sådant engångsmässigt trixande lämpar sig dåligt för att finansiera en permanent skattesänkning.

Enligt propositionen ska det belopp som årligen överförs från fonden till statsbudgeten ökas med 1,2 procentenheter från och med 2026. Från och med 2028 kommer det belopp som överförs till statsbudgeten enligt förslaget att permanent vara 46,2 procent av statens pensionsutgifter. Till denna del kan den ändring som regeringen föreslår anses vara måttfull och godtagbar.

Däremot är det problematiskt att regeringen föreslår en tilläggsöverföring på 18,7 procentenheter från fonden till statsbudgeten för 2027, vilket innebär att det belopp som överförs till statsbudgeten för 2027 i sin helhet motsvarar 63,9 procent av statens pensionsutgifter.

Ett sådant engångsmässigt trixande rimmar också illa med den parlamentariska överenskommelsen om de finanspolitiska reglerna. Riksdagspartierna, med undantag av Vänsterförbundet, har just nått samförstånd om den nationella finanspolitiska lagstiftningen. Vi har bland annat kommit överens om att nyckeltalen för de offentliga finanserna inte får förbättras på konstlad väg med försäljningsinkomster från egendom eller på något annat sätt.

På den här punkten bör regeringen Orpo rakryggat föregå med gott exempel, inte vidta åtgärder för att på ett konstlat och kortsiktigt sätt försköna siffrorna. I detta fall gäller åtgärderna underskottet i statens budgetekonomi för valåret.

Bakgrunden till regeringens försköningsoperation är att samfundsskatten ska sänkas till 18 procent från och med 2027. Centerns utskottsgrupp anser att samfundsskatten bör reformeras, men inte genom en allmän skattesänkning. Vi talar i stället för en reform där samfundsskatten sänks markant om företaget lämnar kvar av sitt resultat inom företaget för att stödja tillväxt, sysselsättning, FoUI och investeringar. Däremot skulle skattesänkningen inte gälla vinst som delas ut i form av utdelning. Samtidigt anser Centern att företagaravdraget bör höjas för att också andra företag än företag i aktiebolagsform ska beaktas.

Den reform som vi föreslår stöder aktiv företagsverksamhet, medan den sänkning som regeringen föreslår snarare stöder investerarnas inkomstnivå. En betydande del av den sänkning av samfundsskatten som regeringen föreslår kommer nämligen att gå till ägarna av stora finländska börsföretag i form av växande vinstutdelningar, och ofta är dessa ägare utländska. Således är skattesänkningens inverkan på tillväxten i Finland tämligen begränsad, men inverkan på skatteintäkterna är långvarig och negativ.

Betänkande FiUB 11/2025 rd Reservation 2

Om regeringen bedömer att det finns utrymme för skattelättnader bör de hellre riktas till att lindra beskattningen av arbete som utförs av vanliga medelinkomsttagare. Deras beskattning är för närvarande högre än på minst tio år.

Beskattningen av medelinkomsttagare är nu mycket hög jämfört med grannlandet Sverige. Den sänkning av marginalbeskattningen som regeringen föreslagit i en annan propositionen hjälper inte till här, eftersom regeringen har begränsat sänkningen så att den gäller endast dem som har de allra högsta inkomsterna. En lindring av beskattningen av vanliga människors arbete skulle stärka konsumenternas köpkraft och återspeglas snabbt i den ekonomiska aktiviteten.

Regeringens förslag om att försköna valårets underskott i budgetekonomin har ingen direkt inverkan på statens nettoskuldställning, eftersom statens tillgångar minskar med motsvarande belopp som det görs överföringar. Åtminstone ingen positiv inverkan. Det bör dock noteras att överföringen försvagar fondens förväntade avkastning och därigenom pensionstillgångarna, vilket innebär att statens nettoskuldställning kan försämrans.

Statens pensionsfonds förväntade avkastning har historiskt sett varit större än den ränta som staten betalar för sin skuld. När det gäller tilläggsöverföringen av engångsnatur från fonden bör det beaktas att även om staten kan minska upplåningen genom tilläggsöverföringar till statsbudgeten, kan den förlora den förväntade avkastningen på investeringarna.

Finansministeriet har meddelat att avkastningen på statens pensionsfonds placeringar (i genomsnitt 5,5 % per år 2001—2025) har överstigit kostnaderna för upplåningen (i genomsnitt 2,5 % per år 2001—2025). Skillnaden i avkastningen har historiskt sett varit 3 procentenheter per år till förmån för statens pensionsfond under en period på cirka 25 år.

I och med tilläggsöverföringarna förlorar man som alternativkostnad uppskattningsvis 35,5 miljoner euro redan 2027, varefter avkastningsförlusten upprepas årligen eftersom det permanent finns cirka en miljard euro mindre att investera. Utifrån de historiska uppgifterna kan alternativkostnaden 2026—2029 uppgå till uppskattningsvis 117,8 miljoner euro, varav merparten uttryckligen uppstår till följd av tilläggsöverföringen 2027.

Med en högre avkastningsförväntning på 8 procent på pensionsfondens placeringar är alternativkostnaden redan 65,2 miljoner euro enbart 2027.

Det blir en tämligen dyr affär för de finländska skattebetalarna då statsminister Orpos regering förskönar valårets underskott i budgetekonomin.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget med ändringar. (Reservationens ändringsförslag)

Betänkande FiUB 11/2025 rd
Reservation 2

Lag

om ändring av 6 § i lagen om statens pensionsfond

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statens pensionsfond (1297/2006) 6 § 1 mom., sådant det lyder i lag 218/2022, som följer:

6 §

Utgifter och tillväxt

Från statens pensionsfond överförs årligen till statsbudgeten ett belopp som utgör 46,2 procent av de årliga utgifterna för pensioner som grundar sig på statlig anställning som omfattas av pensionslagen för den offentliga sektorn och för andra pensioner som omfattas av finansieringen av statens pensionsskydd.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Överföringen enligt 6 § 1 mom. i denna lag ska vara 44,2 procent 2026 och 45,2 procent 2027.

Helsingfors 4.11.2025

Markus Lohi cent
Eeva Kalli cent