

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om statens pensionsfond ändras så att det belopp som årligen överförs från fonden till allmän finansiering i statsbudgeten gradvis ökas från nuvarande 40 procent till 45 procent av statens pensionsutgifter. Syftet med lagförslaget är att öka den utjämnande effekt som statens pensionsfond har på pensionsutgifterna och att nå denna effekt vid rätt tidpunkt samt att göra det mer förutsägbart vilket belopp som överförs från fonden till statsbudgeten när fonden har vuxit till sitt fulla belopp. På så sätt kan också avkastningen av fondens placeringar tryggas på lång sikt. I propositionen föreslås det också att tjänsteförhållandets längd för fondens verkställande direktör begränsas till fem år och att behörighetsvillkoren för uppgiften ska finnas på lagnivå. Dessutom preciseras bestämmelserna om vilken kunskap om placeringsverksamhet som krävs av fondens styrelse.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Nuläge	4
2.2 Ändringsbehov i lagen	7
3 Målsättning	8
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	8
4.1 De viktigaste förslagen.....	8
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	9
5 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	13
6 Remissvar	15
6.1 Remiss.....	15
6.2 Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen	16
7 Specialmotivering	17
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	19
9 Ikraftträdande.....	19
10 Verkställighet och uppföljning	19
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	20
LAGFÖRSLAG	22
Lag om ändring av lagen om statens pensionsfond.....	22
BILAGA	25
PARALLELLTEXT	25
Lag om ändring av lagen om statens pensionsfond.....	25

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statens pensionsfond (nedan *fonden*) är för tillfället nära att uppnå sitt fonderingsmål. Statens revisionsverk och fonden har lyft fram behovet av att i god tid bereda sig på att målet för fondens storlek uppnås, så att fonden kan ha förutsättningarna att bedriva placeringsverksamhet i enlighet med en placeringsinriktning som grundar sig på långsiktiga avkastningsförväntningar. På så sätt kan avkastningen på fondens medel tryggas.

Fondens inkomster består av de pensionsavgifter och andra avgifter som de arbetstagare och arbetsgivare som omfattas av statens pensionssystem betalar, av de avgifter som Sysselsättningsfonden betalar och av placeringsintäkter. Det överförs årligen medel från fonden till allmän finansiering i statsbudgeten. Dessa medel används för att utjämna de pensionsutgifter som betalas ur statsbudgeten. Enligt lagen om statens pensionsfond (1297/2006) överförs det till statsbudgeten årligen ett belopp som utgör 40 procent av statens årliga pensionsutgifter, tills fonden har vuxit till sitt fulla belopp. Därefter bestäms det årligen om beloppet av överföringen separat i statsbudgeten. Bestämmelser om användningen av fondens medel när fonderingsmålet har uppnåtts ska dessutom utfärdas separat.

Fonden har vuxit till sitt fulla belopp i slutet av det finansår under vilket de fonderade medlen uppnår ett belopp som utgör 25 procent av statens pensionsansvar. I ljuset av den tillgängliga informationen kan det bedömas ske redan under 2021–2022. Med tanke på fondens placeringsinriktning ger osäkerheten om det belopp som årligen ska överföras till budgeten och om medlens användningsändamål upphov till ett behov av att bereda sig på omfattande överföringar och upprätthålla mer likvida medel än för närvarande i syfte att möjliggöra överföringar. I så fall kommer fondens placeringshorisont att förkortas och den förväntade avkastningen på placeringarna sannolikt att minska. För att säkerställa förutsättningarna för en långsiktig placeringsinriktning skulle det vara lämpligt att i förväg besluta hur fondens inkomster och utgifter ska balanseras när fonden närmar sig sitt fonderingsmål.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet och baserar sig på utvecklingsförslag av arbetsgruppen som utreder översyn av lagstiftningen gällande statens pensionsfond (Finansministeriets publikationer 2019:68).

Finansministeriet tillsatte den 15 januari 2019 en arbetsgrupp för att utreda metoder för fonden att på ett ändamålsenligt sätt genomföra sin lagstadgade uppgift att utgöra beredskap för statens pensionsutgifter och jämna ut dessa, på ett effektivt sätt och med tanke på god skötsel av statsfinanserna samt långsiktighet i placeringsverksamheten. Arbetsgruppen fick i uppdrag att bedöma de ekonomiska och övriga konsekvenserna av dessa metoder, med tanke både på statens budgetekonomi och på fondens placeringsverksamhet. Enligt arbetsgruppens bedömning utjämnar fondens nuvarande överföring till budgeten inte statens pensionsutgifter effektivt eller i rätt tid.

Arbetsgruppens ursprungliga mandattid var 15.1.2019–30.6.2019, men mandattiden förlängdes till och med den 31 december 2019. Arbetsgruppen överlämnade sin promemoria till finansministeriet den 31 december 2019.

Under finansministeriets fortsatta beredning har arbetsgruppens beräkningar uppdaterats med statistik för 2019 och 2020 och ett lagförslag beretts i enlighet med arbetsgruppens utvecklingsförslag. Utkastet till regeringsproposition var på offentlig remiss 29.9.2021–20.10.2021. Rådet för bedömning av lagstiftningen har bedömt utkastet till proposition. Utlåtandet finns på [rådets webbplats](#) (på finska).

Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://vm.fi/sv/projekt-och-lagberedning> med identifieringskoden VM008:00/2019.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nuläge

I 1 § i lagen om statens pensionsfond föreskrivs det att för att trygga betalningen av framtida pensioner, familjepensioner och andra med dem jämförbara förmåner som baserar sig på anställning som omfattas av lagen om statens pensioner (1295/2006) och för att utjämna de utgifter som dessa medför för staten finns statens pensionsfond, som står utanför statsbudgeten.

I fonden samlas medel som används för att utjämna utgiftsbördan av statens pensionsansvar i rätt tid. Genom fonderingen har man förberett sig på att antalet pensionärer som omfattas av statens pensionssystem ökar och antalet arbetstagare som betalar pensionsavgifter minskar, vilket kommer att öka pensionsutgifterna. Genom fonderingen har pensionsutgifterna också kunnat fördelas rättvist mellan generationerna.

Medlen i fonden är statliga medel som anförtrotts till fonden för förvaltning. De pensioner som omfattas av statens pensionssystem betalas med anslag ur statsbudgeten. Pensionsansvaret är i statens pensionssystem hos staten, inte fonden, och därmed har fonden inget solvenskrav.

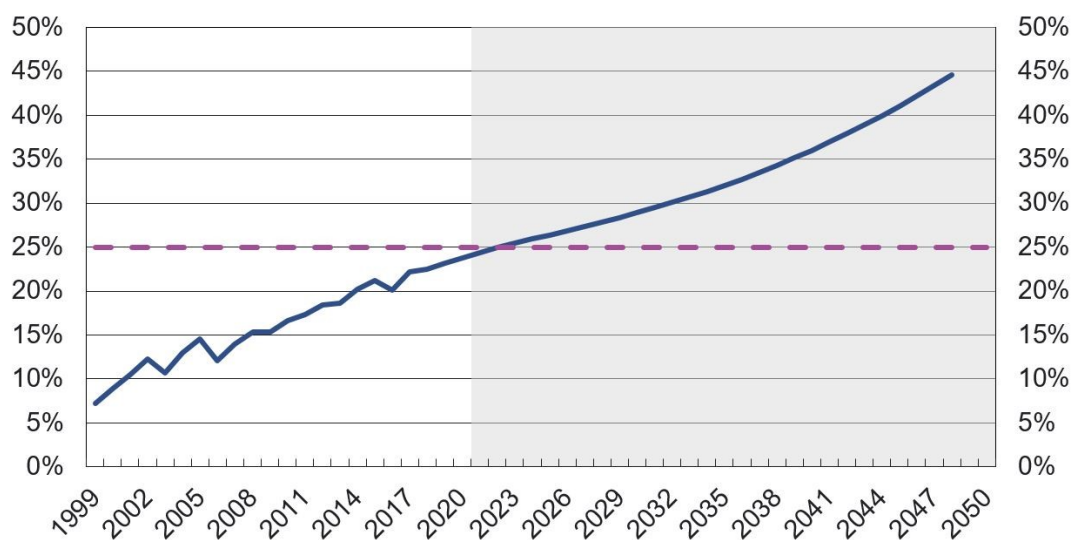
Fonden är en placeringsorganisation vars uppgift är att placera de medel som anförtrotts till fonden på ett sätt som ger avkastning men också tryggar medlen. Fonden har inte uppgifter som hänför sig till verkställigheten av pensionsskyddet. För insamling av pensionsavgifter, beräkning av förmåner och betalning av pensioner ansvarar Keva. Den allmänna styrningen av och tillsynen över fondens verksamhet sköts av finansministeriet. Fonden har en styrelse som utses av finansministeriet. Styrelsen svarar för fonden, leder fondens placeringsverksamhet, beslutar om fondens placeringsprinciper och utarbetar fondens placeringsplan.

Pensionsavgifterna för de arbetstagare och arbetsgivare som omfattas av statens pensionssystem ska i sin helhet redovisas till fonden. Från fonden överförs årligen till allmän finansiering i statsbudgeten ett belopp som utgör 40 procent av statens årliga pensionsutgifter. År 2020 överfördes det 1,9 miljarder euro från fonden till statsbudgeten. Fondens inkomster i form av pensionsavgifter och andra avgifter var ca 1,5 miljarder euro, vilket innebär en nettoöverföring från fonden till budgeten på nästan 400 miljoner euro. Statens pensionsutgifter för den tiden var ca 4,8 miljarder och därmed var fondens utjämnande effekt på utgifterna ca åtta procent av pensionsutgifterna.

Fondens inkomster från pensionsavgifter överskred det belopp som överfördes till budgeten ända till 2013. Efter det har mer medel överförts från fonden till budgeten än vad fonden har haft inkomster från avgifter. Med en överföring på 40 procent i enlighet med lagen om statens pensionsfond förväntas nettoöverföringen från fonden öka från det nuvarande nästan 400 miljoner euro till ca 600 miljoner euro år 2030. Samtidigt förväntas statens pensionsutgifter stiga till ca 6 miljarder euro.

Marknadsvärdet på fondens tillgångar var 21,0 miljarder euro vid utgången av 2020. Enligt fondens bokslut för 2020 var statens pensionsansvar 93,1 miljarder euro och därmed var fonderingsgraden för statens pensioner ca 23 procent. Den genomsnittliga årliga avkastningen på fondens placeringar har varit ungefär 5,5 procent mellan 2001 och 2020. Om avkastningen hålls på ungefär samma nivå och överföringen till budgeten är 40 procent av pensionsutgifterna, kommer fondens tillgångar att fortsätta öka i värde, både i fråga om belopp och i förhållande till pensionsansvaret, trots den måttfulla nominella ökningen av överföringen till budgeten (figur 1).

1. Fondens medel i förhållande till pensionsansvaret, %

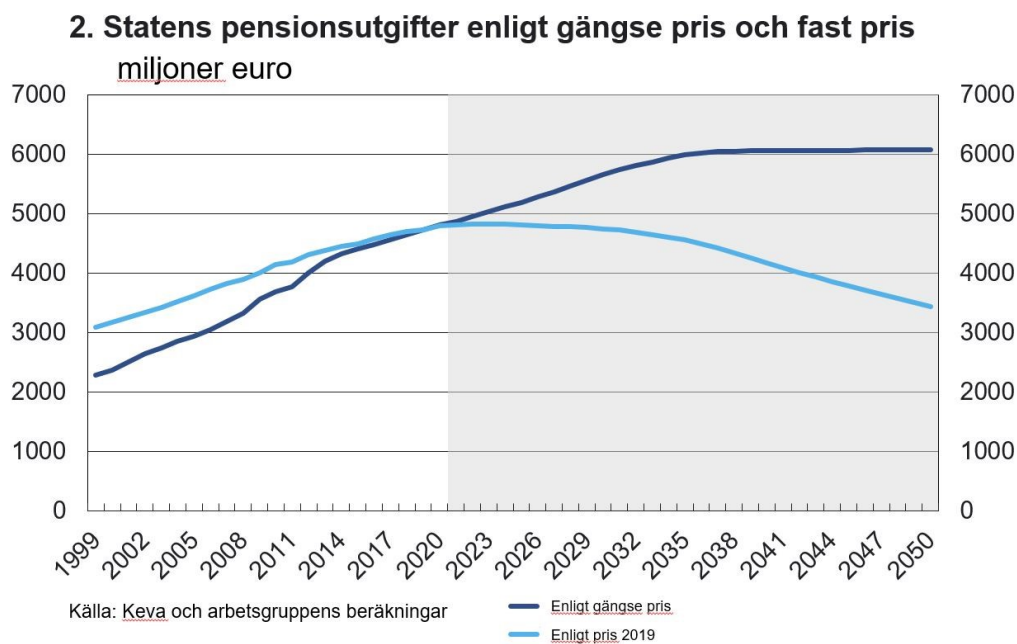


Käll: Statens pensionsfond, Keva och arbetsgruppens beräkningar

Figur 1: Fondens medel i förhållande till pensionsansvaret, %

Källa: Statens pensionsfond, Keva och arbetsgruppens beräkningar

Statens pensionsutgifter har ökat jämnt under de senaste 20 åren, vilket framför allt beror på att antalet pensionärer har ökat. Statens pensionsutgifter var 4,8 miljarder euro 2020. Pensionsutgifterna ökar nominellt ända till den senare delen av 2030-talet, men reellt sett håller statens pensionsutgifter redan på att nå sin högsta nivå (figur 2).

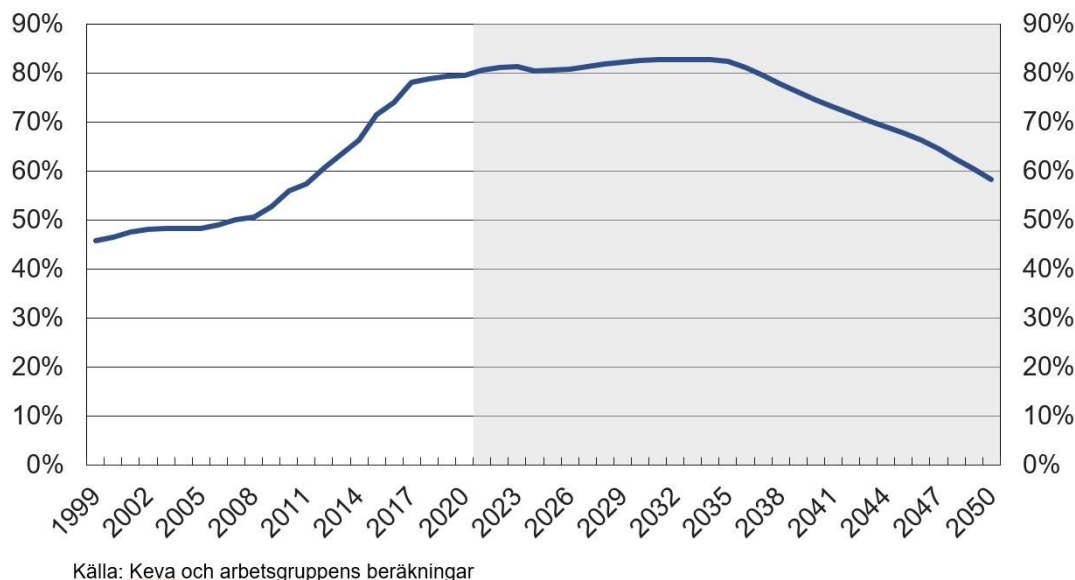


Figur 2: Statens pensionsutgifter enligt gängse pris och fast pris

Källa: Keva och arbetsgruppens beräkningar

Statens pensionsutgifter i förhållande till lönesumman har i början av 2020-talet överstigit 80 procent. Pensionsutgifterna förväntas hållas på den nivån till den senare delen av 2030-talet, då det förväntas att utgifterna börjar minska (figur 3).

3. Statens pensionsutgifter i förhållande till lönesumman, %



Figur 3: Statens pensionsutgifter i förhållande till lönesumman, %

Källa: Keva och arbetsgruppens beräkningar

2.2 Ändringsbehov i lagen

Lagen om statens pensionsfond ändrades 2005 så att fonderingsmålet sattes till 25 procent (RP 153/2004 rd). Detta motsvarade då fonderingsgraden för det privata arbetspensionssystemet. Efter det att fonderingsmålet uppnått utfärdas det enligt den lagen bestämmelser om användningen av fondens medel särskilt och det beslutas årligen i statsbudgeten om beloppet av överföringen från fonden till statsbudgeten. Någon tidsfrist för fonderingsmålet ställdes dock inte i lagen, eftersom fondens värdeökning i hög grad beror på placeringsintäkterna. I samband med lagändringen 2005 bedömdes det att fonderingsmålet kommer att uppnås omkring 2020 och att beloppet av överföringen från fonden till statsbudgeten kan ökas på 2020-talet. På så sätt kan det tryck på utgifterna som befolkningens åldrande medför utjämnas under 2020–2040, då statens pensionsutgifter i förhållande till lönesumman är som högst.

Enligt de senaste uppskattningarna kommer fonderingsgraden att uppnå 25 procent redan i slutet av 2021 eller under 2022. Med tanke på utjämnningen av statens pensionsutgifter är det motiverat att den andel av finansieringen av pensionsutgifterna som överföringen från fonden till statsbudgeten utgör ökas måttfullt under 2020-talet, då statens pensionsutgifter i förhållande till lönesumman är som högst. Utöver ökade pensionsutgifter leder befolkningens åldrande även till ett ökat tryck på de offentliga hälso- och omsorgsutgifterna under 2020-talet och 2030-talet, vilket lättar långsammare. Med tanke på statsfinanserna är det därmed rimligt att i högre grad använda fondens medel och på så sätt utjämna pensionsutgifterna i rätt tid, så att de inte utgör en onödigt stor belastning på statsbudgeten samtidigt som andra åldersrelaterade utgifter ökar.

3 Målsättning

Ur ett budgetperspektiv bör fondens medel användas för att utjämna statens pensionsutgifter när dessa är som störst. På så sätt medför de ökade pensionsutgifterna inte en onödigt stor belastning för statens budgetekonomi särskilt när andra åldersrelaterade utgifter samtidigt ökar kraftigt. Dessutom kan den belastning som pensionsutgifterna medför fördelas rättvist mellan generationerna.

Med tanke på den långsiktiga förvaltningen av fondens medel bör beloppet av överföringen från fonden till statsbudgeten vara förenat med så lite osäkerhet som möjligt. Utifrån den gällande lagstiftningen går det dock inte att med tillräcklig säkerhet förutse vilket beloppet av överföringen blir när fonden har vuxit till sitt fulla belopp.

Bestämmelsen om överföring i lagen om statens pensionsfond bör av ovannämnda skäl preciseras, så att fonden effektivt kan utföra sin utjämningsuppgift samt planera sin placeringsverksamhet och likviditetsförvaltning på lång sikt. På så sätt kan också placeringsintäkterna tryggas på lång sikt.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att fondens verksamhet ska fortsätta i sin nuvarande form även efter det att fonden har vuxit till sitt fulla belopp. Det föreslås att detta genomförs så att det belopp som överförs från fonden till statsbudgeten gradvis ökas så att överföringen är 41 procent 2024, 42 procent 2025, 43 procent 2026, 44 procent 2027 och 45 procent från och med 2028. Med de föreslagna ökningarna förblir fondens storlek under de kommande årtiondena omkring 25 procent i förhållande till pensionsansvaret, såvida fondens placeringsintäkter hålls på ungefär samma nivå som hittills. Det föreslås att nya bestämmelser om användningen av fondens medel utfärdas först i en situation där fonden har fullgjort sin utjämningsuppgift och åter börjat växa genom avgiftsinkomster, dvs. när överföringen till allmän finansiering i statsbudgeten är mindre än fondens avgiftsinkomster. I sådana fall beslutas det också årligen i statsbudgeten om det belopp som ska överföras till budgeten.

I propositionen föreslås det även att mandattiden för fondens verkställande direktör ska begränsas till fem år och att behörighetsvillkoren för tjänsten ska finnas på lagnivå. Enligt den gällande lagen utnämns verkställande direktören till ett tjänsteförhållande som gäller tills vidare och som inte har lagstadgade behörighetsvillkor.

Det föreslås att verkställande direktören ska ha en tillämplig högre högskoleexamen, sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap. Uppgiften som verkställande direktör är jämförbar med uppgifter inom statens högsta tjänstemannaledning. De föreslagna ändringarna förenhetligar behörighetsvillkoren för tjänsten med den praxis som tillämpas i fråga om den högsta tjänstemannaledningen.

Därutöver föreslås det att bestämmelsen om den sakkunskap om placeringsverksamhet som förutsätts av fondens styrelse ändras så att det i stället för tillräcklig sakkunskap förutsätts god sakkunskap om placeringsverksamhet. Dessutom föreslås det att det förutsätts att styrelsemedlemmarna ska ha gott anseende. Detta är motiverat med tanke på fondens betydande storlek i förhållande till statsfinanserna och placeringsverksamhetens mångsidighet. Kraven motsvarar de krav som ställs på Keva och på arbetspensionsförsäkringsbolag inom den privata sektorn i

fråga om styrelsens sakkunskap om placeringsverksamhet och styrelsemedlemmarnas goda anseende. Det föreslås dock inte att de krav på god sakkunskap om pensionsförsäkringsverksamhet som krävs av styrelserna för Keva och arbetspensionsförsäkringsbolag inom den privata sektorn ska förutsättas av pensionsfondens styrelse, eftersom fonden inte är en pensionsanstalt. Den är en placeringsorganisation som närmast kan jämföras med pensionsanstaltarnas placeringsverksamhet

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

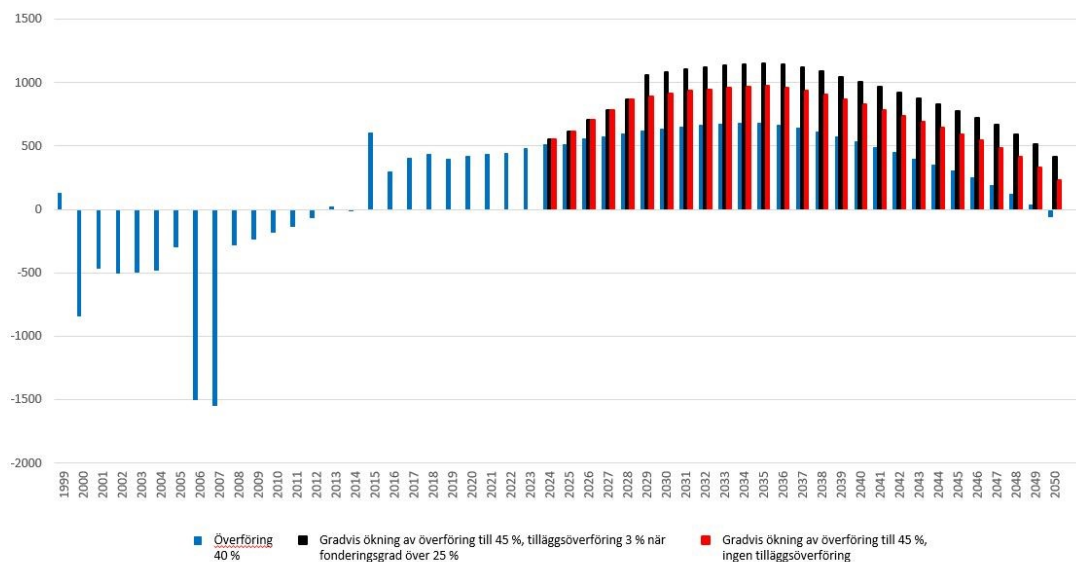
Den föreslagna gradvisa ökningen av överföringen från 40 procent till 45 procent av de årliga pensionsutgifterna ökar överföringen från fonden till statsbudgeten med ca 50 miljoner euro 2024, då överföringen föreslås vara 41 procent av pensionsutgifterna. När överföringen uppnår 45 procent 2028 är det belopp som överförs i så fall ca 270 miljoner större än vad överföringen enligt den gällande lagen skulle vara.

I enlighet med förslaget kommer det belopp som överförs från fonden till statsbudgeten i början av 2030-talet att vara 1–1,2 miljarder euro större än fondens inkomster från pensionsavgifter, beroende på fondens avkastning (figur 4). Nettoöverföringen från fonden till statsbudgeten kommer att öka från nuvarande nästan åtta procent till ca 16 procent i förhållande till pensionsutgifterna. Således utjämnas pensionsutgifterna med medel från fonden i större utsträckning när pensionsutgifterna är som störst.

Den föreslagna ändringen påverkar statsbudgeten från och med ingången av 2024. Under 2024–2043, dvs. under tjugo års tid, ska det med en överföring enligt denna proposition överföras från fonden till statsbudgeten ett nominellt belopp på totalt ca 5,3 miljarder euro mer än vad som skulle överföras enligt den gällande lagen. I genomsnitt är detta ungefär 260 miljoner euro mer i året än överföringen enligt den gällande lagen. Om överföringens föreslagna högre belopp omvandlades till nuvärde med en diskonteringsränta på två procent, skulle beloppet av överföringen vara totalt 4 miljarder euro, eller i genomsnitt ungefär 200 miljoner euro i året. Om fonderingsgraden överstiger 25 procent två år i följd, ökar enligt förslaget det nominella beloppet av överföringen med 150–180 miljoner euro i året tills fonderingsgraden understiger 25 procent.

Fondens storlek i euro kommer fortfarande att öka oberoende av den föreslagna ökade överföringen till statsbudgeten. Med ett antagande om en avkastning på fem procent är fondens storlek ca 29 miljarder euro vid utgången av 2043. Med en avkastning på 3,9 procent är fondens storlek ca 23 miljarder euro vid utgången av 2043 (figur 5).

4. Nettoöverföring till budgeten, miljoner euro

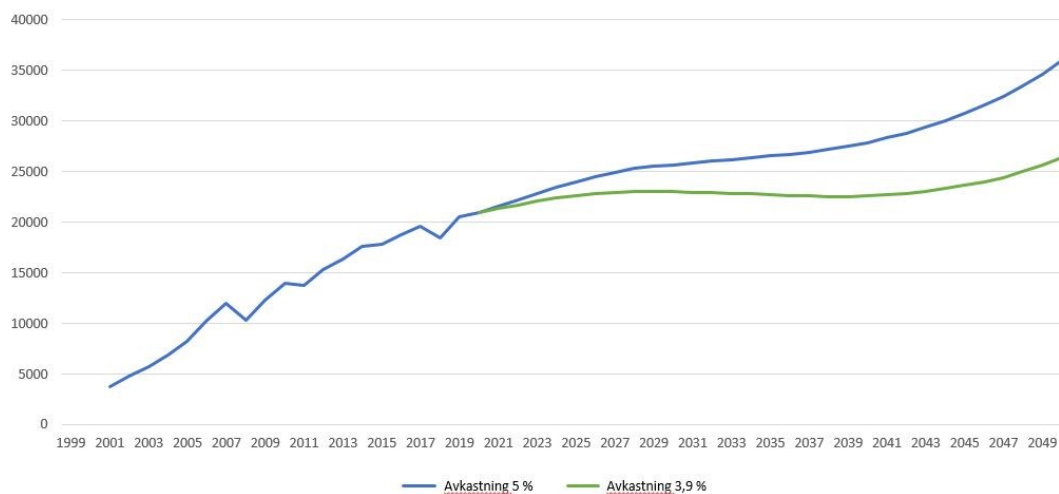


Källa: Statens pensionsfond, [Keva](#) och arbetsgruppens beräkningar

Figur 4: Nettoöverföring till budgeten, miljoner euro

Källa: Statens pensionsfond, Keva och arbetsgruppens beräkningar

5. Fondens medel, miljoner euro



Källa: Statens pensionsfond, [Keva](#) och arbetsgruppens beräkningar

Figur 5: Fondens medel, miljoner euro

Källa: Statens pensionsfond, Keva och arbetsgruppens beräkningar

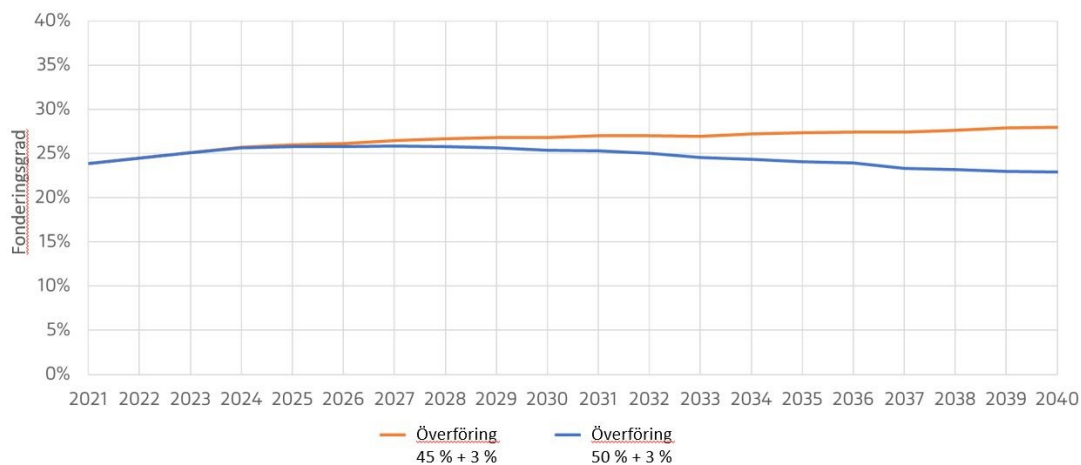
Pensionsutgifterna betalas i sin helhet ur statsbudgeten och de finansieras genom en överföring från fonden till budgeten och med andra inkomster i budgeten. Nettoöverföringen, dvs. det belopp som överförs till budgeten avräknat fondens inkomster från pensionsavgifter, görs från fondens medel, vilka tidigare har ökat i värde genom pensionsavgifter och avkastning på medlen. Fram till 2013 överförde fonden mindre medel till budgeten än vad fonden hade inkomster från avgifter. Efter det har mer medel överförts från fonden till budgeten än vad fonden har haft inkomster från avgifter.

Pensionsavgifter tas ut på basis av lönesumman för dem som omfattas av fonderingen. Grunderna för pensionsavgifter antas förbli på den nuvarande nivån på 24,5 procent av lönesumman. Statens pensionsutgifter ökar till drygt 80 procent i förhållande till lönesumman i början av 2020-talet. Om grunderna för pensionsavgifter förblir oförändrade, kommer ökningen av pensionsutgifterna att i högre grad belasta statsbudgeten under 2030-talet. Genom att höja överföringen till budgeten från 40 procent till 45 procent av pensionsutgifterna ökar nettoöverföringen från fonden till budgeten från 8 procent till ca 16 procent i förhållande till pensionsutgifterna vid ingången av 2030-talet. Den andel som finansieras med andra inkomster i budgeten minskar på motsvarande sätt.

En ökning av överföringen från fonden minskar den andel av pensionsutgifterna som täcks med andra inkomster i statsbudgeten. Allt annat lika innebär detta en motsvarande minskning av det belopp i budgeten som staten måste balansera med skatteinkomster, andra avgifter och nettoupplåning. Statsfinanserna beräknas uppvisa ett underskott under de närmaste åren, så en ökning av överföringen från fonden kan konstateras minska statens nettoupplåningsbehov med motsvarande belopp. Om den relativa avkastningen på fondens medel hålls på samma nivå som tidigare, kommer fonden att fortsätta öka i värde trots den ökade överföringen. Således har fonden även i fortsättningen en förstärkande inverkan på statens finansiella ställning. Fondens medel beräknas öka från nuvarande 21 miljarder euro till närmare 29 miljarder euro 2043. Den föreslagna ökningen av överföringen inverkar dock inte på den statistik enligt nationalräkenskaperna som beskriver den finansiella balansen för hela den offentliga ekonomin, eftersom det enligt de definitioner som utgör grund för statistikföringen är fråga om en överföring inom den offentliga sektorn.

Oberoende av den föreslagna ökade överföringen kommer fondens medel i förhållande till pensionsansvaret att vara omkring 25 procent under de kommande årtiondena, om fondens nominella avkastning hålls på ungefär fem procent och de medel som eventuellt överstiger 25 procent överförs till statsbudgeten med en temporärt högre överföringsprocent (figur 6). Den årliga avkastningen varierar avsevärt till följd av den placeringsinriktning fonden valt. Därför är det möjligt att fonderingsgraden tidvis överstiger 25 procent. Det föreslås att en tillfällig tilläggsöverföring på 3 procent i så fall begränsar fondens tillväxt. Fondens medel i förhållande till pensionsansvaret kan också börja minska om avkastningen blir mindre än vad den historiskt har varit (figur 7).

6. Fondens medel i förhållande till pensionsansvaret med en avkastningsförväntning på 5 procent, %

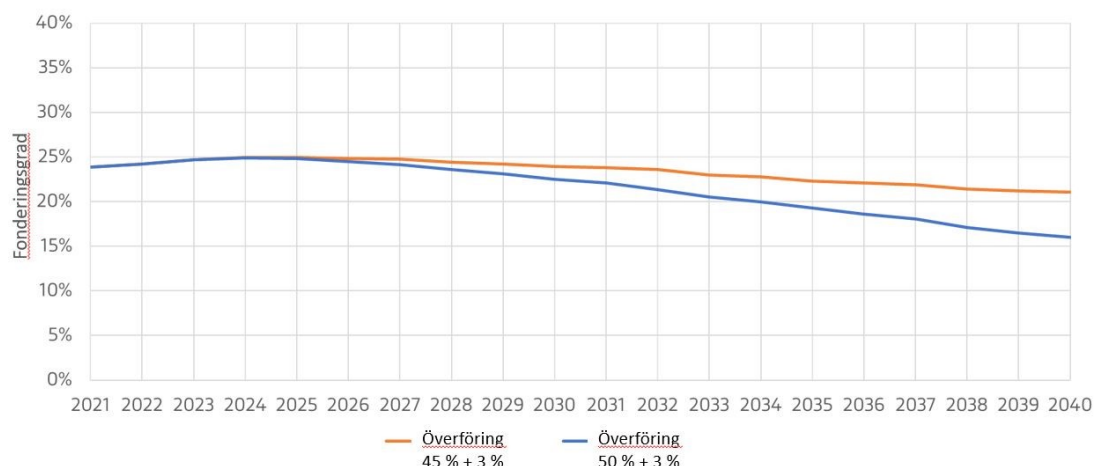


Källa: Statens pensionsfond, Keva och arbetsgruppens alternativ för överföring till budgeten

Figur 6: Fondens medel i förhållande till pensionsansvaret med en avkastningsförväntning på 5 procent, %

Källa: Statens pensionsfond, Keva och arbetsgruppens alternativ för överföring till budgeten

7. Fondens medel i förhållande till pensionsansvaret med en avkastningsförväntning på 3,9 procent, %



Källa: Statens pensionsfond, Keva och arbetsgruppens alternativ för överföring till budgeten

Figur 7: Fondens medel i förhållande till pensionsansvaret med en avkastningsförväntning på 3,9 procent, %

Källa: Statens pensionsfond, Keva och arbetsgruppens alternativ för överföring till budgeten

En ökning av överföringen till budgeten ökar fondens behov av kassamedel från och med 2024. En överföring som är bunden till pensionsutgifterna och en klar beslutsregel om att öka överföringen när fonderingsgraden överstiger 25 procent förbättrar dock förutsebarheten i fondens likviditetsplanering och därmed fondens möjligheter att bedriva placeringsverksamhet enligt en placeringsplan som baserar sig på långsiktig avkastning.

En tillfällig höjning av överföringen med 3 procentenheter när fonderingsmålet på 25 procent har uppnåtts innebär en tilläggsöverföring på ca 150–180 miljoner euro från fonden till statsbudgeten. En regelbaserad tilläggsöverföring minskar dock avsevärt osäkerheten för fonden i fråga om beloppet av den kommande överföringen när fondens fonderingsgrad närmar sig 25 procent.

5 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Inga ändringar görs i de gällande bestämmelserna

Enligt den gällande lagen om statens pensionsfond bestäms det årligen i statsbudgeten om beloppet av överföringen från fonden till statsbudgeten efter det att fonden har vuxit till sitt fulla belopp, dvs. när fondens medel är 25 procent i förhållande till statens pensionsansvar. Enligt de senaste uppskattningarna kommer detta att ske redan i slutet av 2021 eller under 2022. Ur fondens synvinkel innebär detta osäkerhet om beloppet av kommande överföringar. Sannolikt leder det till ett behov att i högre grad investera i kortfristiga ränteplaceringar och ha tillräckligt med likvida medel för att kunna överföra också stora belopp. Utgångspunkten är att detta försvagar den förväntade avkastningen på fondens medel. Det finns också en risk för att de överföringar som det årligen beslutas om inte infaller i bästa möjliga tid med tanke på utjämningen av statens

pensionsutgifter, vilket är problematiskt med tanke på fondens lagstadgade uppgift. Överföringens behovsprövning leder dock inte nödvändigtvis till en sämre utjämnning än för närvarande, eftersom överföringen kan göras planmässigt även utan styrning på lagnivå.

Enligt den gällande lagen ska bestämmelser om användningen av fondens medel när fonden vuxit till sitt fulla belopp utfärdas separat. Detta innebär ett tillfälle att utvärdera ändamålsenligheten med tanke på statsfinanserna hos och den ekonomiska effekten av statens pensionsfondering och dess placeringsverksamhet i sin nuvarande form jämfört med att medlen skulle användas för att stärka de samhällsekonomiska förutsättningarna för tillväxt på lång sikt eller för att uppfylla andra alternativa samhälleliga mål. Sådana användningsändamål kan vara t.ex. utvecklingsprojekt inom transportinfrastruktur i syfte att stärka de samhällsekonomiska förutsättningarna för tillväxt på lång sikt, projekt som syftar till att uppnå ett samhälle som är klimatneutralt och självförsörjande på energi eller projekt som stärker statens inre och yttre säkerhet och försörjningsberedskapen.

Höjning av fonderingsmålet

En höjning av fonderingsmålet skulle leda till mer kontinuitet i planeringen av fondens placeringsverksamhet, eftersom fonden åtminstone under de närmaste åren inte behövde bereda sig för sådana överföringar till budgeten som är svåra att förutse. Dock är fondens uppgift enligt 1 § i lagen om statens pensionsfond att trygga betalningen av och utjämna statens pensionsutgifter. Om lagen ändrades så att fonderingsmålet höjs skulle fonden sannolikt fortsätta växa i en situation där statens pensionsutgifter är som störst i förhållande till lönesumman. Fondens utjämnande effekt på pensionsutgifterna skulle därmed förbli förhållandevis blygsam. Fonden skulle även få in medel på ett sätt som inte är entydigt förenat med fondens lagstadgade uppgift. Om fonderingsgraden höjs medan överföringen till budgeten hålls på den nuvarande nivån leder det på lång sikt, efter det att pensionsutgifterna nått sin högsta punkt, till en situation där fondens inkomster från pensionsavgifter är större än överföringen. I så fall växer fonden för växandets skull, med budgetmedel men utan möjlighet att använda sina medel för sitt lagstadgade syfte eller något annat ändamål.

Genom att höja fonderingsmålet kan en bättre beredskap för oväntade utgifter samt större kapitalinkomster uppnås, vilket skulle tala för en ökad fondering. Det förutsätter dock att det utfärdas nya bestämmelser om fondens uppgift och användningen av medlen, så att medlen kan användas även till andra ändamål än det nuvarande.

En ändring av fondens uppgift skulle vara förenad med författningsrättsliga frågor. Enligt 87 § i grundlagen kan det genom lag bestämmas att en fond ska lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. Villkoren bör enligt grundlagsutskottet tolkas strikt återhållsamt (GrUU 14/2012 rd, s. 4/II, GrUB 10/1998 rd). Skötseln av en uppgift kan anses förutsätta att en fond inrättas, om uppgiften är en bestående statlig uppgift och de budgetekonomiska redskapen inte är lämpliga för uppgiften i fråga (RP 1/1998 rd, s. 139/I). För att ett lagförslag om väsentlig utvidgning av ändamålet för en fond utanför statsbudgeten ska godkännas krävs det minst två tredjedelars majoritet.

Under den rådande placeringsinriktningen korrelerar den prisrisk som ingår i fondens placeringar dessutom starkt med övriga risker inom de offentliga finanserna. Detta försvagar fondens användbarhet i fråga om beredskap för oväntade utgifter.

Ökning av överföringen till 50 procent av pensionsutgifterna

Om överföringen från fonden till statsbudgeten ökades så att den 2028 är 50 procent, skulle den ha en mer utjämnande effekt på pensionsutgifterna än den föreslagna överföringen på 45 procent. Samtidigt skulle dock fondens medel enligt en avkastningsförväntning på 5 procent börja minska. En ökning av överföringen till 50 procent innebär att nettoöverföringen från fonden till budgeten skulle vara drygt 1,2 miljarder euro under 2030-talet.

Med ett antagande om en 5 procents avkastning skulle fondens medel i förhållande till pensionsansvaret endast minska måttfullt, men en avkastning som är ungefär en procentenhet lägre skulle minska medlen så att de understiger den nuvarande nivån på drygt 20 procent i förhållande till pensionsansvaret (figur 6 och 7).

En ökning av överföringen till 50 procent av pensionsutgifterna kan motiveras med att medel vars syfte är att utjämna statens pensionsutgifter skulle i en klart större utsträckning än vad som föreslås i denna proposition användas till att utjämna pensionsutgifterna när de är som högst. Samtidigt skulle behovet att balansera statsbudgeten med andra inkomster minska på motsvarande sätt.

Fondens placeringsverksamhet är dock förenad med betydande risk, särskilt med en placeringsinriktning som den nuvarande. Osäkerheten om framtida avkastning kan dessutom i det rådande världsläget bedömas vara större än vad den under fondens verksamhetstid hittills har varit. Den exceptionella penningpolitiska miljön i euroområdet gör det svårare att bilda långsiktiga avkastningsförväntningar. Ränteinvesteringar med låg kreditrisk har traditionellt ansetts vara trygga. Avkastningen på sådana ränteinvesteringar är dock för närvarande mycket låg och delvis negativ, vilket under de senaste åren har höjt värdet på andra placeringsobjekt betydligt. Om riskerna realiserar kan medlen minska snabbt på ett sätt som försämrar fondens förutsättningar att effektivt utjämna pensionsutgifterna på det sätt som avses i lagen. Att öka överföringen till 50 procent kan ifall riskerna realiserar avsevärt minska fondens medel.

6 Remissvar

6.1 Remiss

Social- och hälsovårdsministeriet, statens pensionsfond och Keva lämnade utlåtande om utkastet till regeringsproposition.

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterar i sitt utlåtande att ministeriet inte har något att anmärka om propositionen. Den föreslagna lagändringen gör det möjligt att på lång sikt planera fondens placeringsverksamhet och dess placeringsintäkter, eftersom det ger klarhet och säkerhet i fråga om det belopp av fondens medel som ska användas. Den föreslagna ändringen i behörighetsvillkoren för verkställande direktören gör tjänsten jämförbar med uppgifter inom statens högsta tjänstemannaledning. Den ändring som föreslås i fråga om den sakkunskap om placeringsverksamhet som krävs av fondens styrelse motsvarar de krav på styrelsens sakkunskap om placeringsverksamhet och styrelsemedlemmarnas goda anseende som ställs på Keva och arbetspensionsförsäkringsbolag.

Statens pensionsfond anser i sitt utlåtande att den föreslagna lagändringen ökar det belopp som överförs från fonden till statsbudgeten, men att fondens ändamål inte ändras och att ändringen överensstämmer med ändamålet. Fonden konstaterar dock att dess storlek samt fonderingsgraden beror på framtida placeringsintäkter och att en minskning av fondens storlek även minskar det mervärde som fonden ger staten. Fonden påpekar att denna risk kan minskas genom att

förlänga granskningsperioden för när fonderingsgraden överstiger 25 procent eller genom att ersätta den föreslagna tilläggsöverföringen på 3 procent med ett behovsprövat beslut som grundar sig på avkastningsutsikter för placeringsverksamheten och ändringar av förhållandet mellan pensionsutgifterna och avgiftsinkomsterna. Därutöver föreslår fonden att ordalydelsen i 6 § 4 mom. i utkastet till proposition preciseras så att avkastningen på fondens medel inte räknas till fondens inkomster och att betalningstiden för den årliga tilläggsöverföringen är under räkningsperioden efter bokslutets fastställande. Ordalydelsen i 6 § 4 mom. har preciserats i propositionen på det sätt som fonden föreslår. Betalningstiden för den årliga tilläggsöverföringen enligt föreslagna 6 § 3 mom. har preciserats i motiveringen till bestämmelsen så att tilläggsöverföringen betalas efter det att fondens bokslut har fastställts. Det är visserligen möjligt att förlänga granskningsperioden för överstigande av fonderingsgraden från föreslagna två år till exempelvis tre år, men en sådan ändring skulle inte nämnvärt förbättra förutsebarheten i fondens placeringsverksamhet jämfört med vad som nu föreslås. En granskningsperiod på två år ger fonden tillräckligt med tid för att bereda sig på effekterna av en eventuell tilläggsöverföring på fondens likviditetsförvaltning. En förlängning av granskningsperioden kan leda till en något större storlek på fonden särskilt i situationer där placeringsintäkterna varierar stort. Det är dock svårt att kvantitativt bedöma denna effekt. Att ersätta den föreslagna tilläggsöverföringen med en behovsprövad överföring är med tanke på förutsebarheten förenat med motsvarande problem som att inte alls ändra bestämmelserna, vilket har bedömts vara ett otillräckligt handlingsalternativ på det sätt som framgår av avsnitt 5.

Keva anser i sitt utlåtande att till följd av den större betydelse som statens pensionsansvar föreslås ha i samband med överföringen till budgeten bör definitionen av statens pensionsansvar, beräkningsgrunderna för pensionsansvaret och den grundlighet med vilken pensionsansvaret presenteras samt Kevas roll i statens pensionsansvar i större utsträckning tas i beaktande. Pensionsansvaret beror på beräkningsgrunderna och diskonteringsräntan, men de beräkningsgrunder som används har inte fastställts officiellt. Om pensionsansvaret ska få en större betydelse än tidigare i lagstiftningen, bör grunderna för pensionsansvaret på ett eller annat sätt definieras, t.ex. genom förordning av statsrådet. Dessutom föreslår Keva vissa preciseringar på detaljnivå i motiveringen till 1 § i lagförslaget samt i hänvisningen i 6 § 3 mom. i lagförslaget. Dessa preciseringar har beaktats i propositionen. I fråga om definitionen av pensionsansvaret har inga ändringar gjorts i propositionen, eftersom det med tanke på fondens verksamhet inte har noterats några problem med att definiera pensionsansvaret mot bakgrund av nuvarande tillämpningspraxis. Om det med tanke på verkställigheten av statens pensionssystem anses nödvändigt att göra mer omfattande preciseringar i beräkningsgrunderna för pensionsansvaret, är det motiverat att bedöma och bereda dessa ändringar separat från den aktuella propositionen om fondens fonderingsregler.

6.2 Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen lämnade ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition den 15 december 2021. Rådet anser att konsekvenserna har behandlats grundligt i utkastet till regeringsproposition och att utkastet uppfyller kraven i anvisningen om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet anser att det i fråga om konsekvensbedömningen inte finns brister eller utvecklingsobjekt i utkastet till proposition.

I sitt utlåtande anser rådet för bedömning av lagstiftningen att propositionen är skriven på ett gott standardspråk och att det väsentliga presenteras koncist. De figurer som används i propositionen gör det enklare att förstå konsekvensbedömningen. Även alternativ har bedömts. I propositionen presenteras konsekvensbedömningen i sin helhet i avsnittet De huvudsakliga konsekvenserna. Enligt rådet är detta godtagbart, eftersom de väsentliga konsekvenserna är konc-

trerade endast till några få typer av konsekvenser. I utkastet till proposition identifieras de väsentliga typer av direkta konsekvenser som propositionen kan ha. Perspektivet i konsekvensbedömningen betonar fondens primära uppgift och statsbudgeten. Rådet anser att utkastet till regeringsproposition uppfyller kraven i anvisningen om konsekvensbedömning av lagförslag.

7 Specialmotivering

1 §. Uppgift. Paragrafen innehåller bestämmelser om fondens uppgift. I den gällande paragrafen föreskrivs det att för att trygga betalningen av framtida pensioner, familjepensioner och andra med dem jämförbara förmåner som baserar sig på anställning som omfattas av lagen om statens pensioner (1295/2006) och för att utjämna de utgifter som dessa medför för staten finns statens pensionsfond, som står utanför statsbudgeten. Det föreslås att paragrafens ordalydelse ändras, eftersom lagen om statens pensioner (1295/2006) upphävdes när den gällande pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016) trädde i kraft den 1 januari 2017. Den anställning som avses i den föreslagna bestämmelsen definieras som statlig anställning som omfattas av pensionslagen för den offentliga sektorn eller annan anställning som omfattas av finansieringen av statens pensionsskydd, eftersom finansieringen av statens pensionsskydd även omfattar sammanslutningar och inrättningar vars pensionsskydd för personalen eller en del av personalen enligt bestämmelser i annan lag ska skötas av staten eller på vars personal eller en del av personalen den upphävda lagen om statens pensioner (1295/2006) har tillämpats. Dessutom fastställs det i flera andra lagar förmåner som omfattas av finansieringen av statens pensionsskydd. T.ex. är den förmån som avses i lagen om särskild ersättning till make till tjänsteman inom utrikesrepresentationen (657/1989) en sådan förmån. Syftet med ändringen är att hålla paragrafens innehåll och tillämpningsområde oförändrade i sak.

3 §. Styrelsen. Paragrafen innehåller bestämmelser om fondens styrelse och dess uppgifter. Enligt 1 mom. i den gällande paragrafen förutsätts det att det i fondens styrelse finns tillräcklig sakkunskap om placeringsverksamhet.

Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att det förutsätts att det i fondens styrelse ska finnas god sakkunskap om placeringsverksamhet och att styrelsemedlemmarna ska ha gott anseende. Enligt 3 § 2 mom. 3 punkten hör det till styrelsens uppgifter att leda fondens placeringsverksamhet, vilket kräver att styrelsen har bred kunskap inom placeringsverksamhet. Kraven på att det i styrelsen för statens pensionsfond ska finnas sakkunskap om placeringsverksamhet och att styrelsemedlemmarna ska ha gott anseende förenhetligas genom ändringen med de krav som ställs på Keva i lagen om Keva (66/2016) och på arbetspensionsförsäkringsbolag inom den privata sektorn i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag (354/1997) i fråga om styrelsens sakkunskap om placeringsverksamhet och styrelsemedlemmarnas goda anseende. Det föreslås dock inte att de krav på god sakkunskap om arbetspensionssystemet som krävs av styrelserna för Keva och arbetspensionsförsäkringsbolag inom den privata sektorn ska förutsättas av styrelsen för statens pensionsfond, eftersom fonden inte är en pensionsanstalt utan en placeringsorganisation vars verksamhet närmast kan jämföras med pensionsanstaltarnas placeringsverksamhet. Denna ändring ska tillämpas på de styrelser som tillträder efter fondens nuvarande styrelse. Det föreslås särskilda bestämmelser om detta i lagens ikraftträdandebestämmelser.

4 §. Personal. Enligt den gällande paragrafen har statens pensionsfond en verkställande direktör i tjänsteförhållande. Vid fonden kan också finnas andra anställda i tjänsteförhållande.

Det föreslås att paragrafen ändras så att en verkställande direktör i tjänsteförhållande i fortsättningen utses för en mandattid på fem år. Därutöver ska högre högskoleexamen, sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter, i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap ställas som behörighetsvillkor för verkställande direktören. Genom denna ändring förenhetligas

kraven med den praxis som tillämpas i fråga om tjänster inom statens högsta tjänstemannaledning (8 § i statstjänstemannalagen (750/1994)). Den föreslagna ändringen ska inte tillämpas på den verkställande direktör som är anställd i tjänsteförhållande när denna lag träder i kraft. Det föreslås särskilda bestämmelser om detta i lagens ikraftträdandebestämmelser.

5 §. Inkomster. Paragrafens 1 mom. innehåller bestämmelser om statens pensionsfonds inkomster. Enligt den första meningen i momentet består fondens inkomster av de pensionsavgifter från statens ämbetsverk och inrättningar, affärsverk och andra sammanslutningar och av de pensionsavgifter från arbetstagare som inbetalas till fonden samt av avkastningen på fondens medel. Det föreslås att bestämmelsen preciseras så att det definieras närmare vilka som betalar pensionsavgift, på motsvarande sätt som i 2 § 1 mom. i lagen om finansiering av statens pensionsskydd (67/2016).

Till inkomsterna hör dessutom enligt den andra meningen i momentet de avgifter för ordnande av pensionsskydd som avses i 5 § i lagen om statens pensioner och sådana andra avgifter som enligt separata bestämmelser utgör inkomster för fonden. Det föreslås att hänvisningen till 5 § i lagen om statens pensioner stryks. Hänvisningen är onödig, eftersom den bestämmelsen om ordnande av avvikande pensionsskydd inte har tillämpats i praktiken. Bestämmelsen togs inte in i pensionslagen för den offentliga sektorn, som trädde i kraft den 1 januari 2017 och genom vilken lagen om statens pensioner upphävdes.

I paragrafens 2 mom. finns en hänvisning till Arbetslöshetsförsäkringsfonden, som har sammanslagits med Utbildningsfonden och från och med ingången av 2019 heter Sysselsättningsfonden. Det föreslås att hänvisningen i momentet ändras så att den motsvarar nuläget.

Enligt paragrafens 3 mom. ska arbetstagarens pensionsavgift, som avses i 136 § i lagen om statens pensioner, redovisas på statens pensionsfonds konto på det sätt som den kommunala pensionsanstalten bestämmer. Eftersom bestämmelser om arbetstagarens pensionsavgift för närvarande finns i 168 § i pensionslagen för den offentliga sektorn, föreslås det att hänvisningen till bestämmelsen ändras så att den hänvisar till den paragrafen i pensionslagen för den offentliga sektorn. Samtidigt ska bestämmelsens ordalydelse den kommunala pensionsanstalten ändras till Keva, vilket i enlighet med 2 § i pensionslagen för den offentliga sektorn är pensionsanstaltens nuvarande namn.

6 §. Utgifter och tillväxt. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att det belopp som årligen överförs till statsbudgeten gradvis ökas till 45 procent av statens pensionsutgifter enligt 1 §. Överföringen till statsbudgeten ska från och med 2024 ökas med en procentenhet årligen, tills överföringen uppnår en andel på 45 procent 2028. Den föreslagna ökningen av överföringen är ca 50 miljoner euro 2024. Beloppet ökar årligen så att överföringen 2028 är ca 270 miljoner euro större än vad överföringen enligt den gällande lagen skulle vara. Dessutom föreslås det att bestämmelsen om överföring till statsbudgeten när fonden har vuxit till sitt fulla belopp stryks ur 1 mom. En omarbetad bestämmelse om detta tas in i det föreslagna nya 4 mom. i paragrafen.

Det föreslås att paragrafens 2 mom. ändras så att hänvisningen till statens pensionsansvar motsvarar innehållet i 1 § och den ändring av omfattningen av statens pensionsfondering och pensionsansvar som föreslås i 1 §. Det föreslås också att bestämmelsen om att bestämmelser om användningen av fondens medel när fonderingsmålet har uppnåtts utfärdas separat stryks ur 2 mom. En omarbetad bestämmelse om detta tas in i det föreslagna nya 4 mom. i paragrafen.

Det föreslås att paragrafens 3 mom. blir 5 mom. utan att innehållet ändras.

Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 3 *mom.* där det föreskrivs om en tilläggsöverföring från fonden till statsbudgeten när fondens medel i förhållande till statens pensionsansvar i slutet av finansåret överstiger 25 procent två år i följd. Överföringen från fonden till budgeten ökas med tre procentenheter mer än vad som föreskrivs i 1 *mom.*, tills fondens medel i förhållande till pensionsansvaret understiger 25 procent. På det här sättet kan målet för fondens storlek i förhållande till pensionsansvaret upprätthållas.

Det föreslås att ett nytt 4 *mom.* fogas till paragrafen. Det föreslagna momentet innehåller bestämmelser om överföring till statsbudgeten när fondens i 5 § avsedda inkomster två finansår i följd är större än det belopp som ska överföras från fonden till budgeten. I så fall ska det årligen i statsbudgeten beslutas om det belopp som överförs till budgeten. För användningen av fondens medel ska därefter gälla vad som föreskrivs separat. De föreslagna bestämmelserna i momentet säkerställer den ekonomiska ändamålsenligheten hos statens pensionsfondering genom att man undviker en situation där fondens medel växer genom avgiftsinkomster utan den utjämnande effekt på pensionsutgifterna som är fondens syfte. Dessutom blir staten skyldig att överväga hur medlen ska användas när statens pensionsfondering i sin nuvarande form fullgjort sin utjämningsuppgift.

8 §. Bokslut och revision. Det föreslås att paragrafens 1 *mom.* ändras så att det i statens pensionsfonds balansräkning eller i noter till den ska uppges den täckta ansvarsandelen av pensionsansvaret enligt de pensioner som grundar sig på anställning som avses i 1 §, istället för den ansvarsandel som inte har täckts. Ansvarsandelen ska uppges i euro och i förhållande till pensionsansvaret. Ansvarsandelen ska uppges både för den avslutade och för den föregående räkenskapsperioden. Den föreslagna ändringen gör det klarare att när statsbudgeten görs upp och när medel överförs till budgeten uppskatta det belopp som enligt 6 § ska överföras från fonden till budgeten. Dessutom föreslås det att den relativa andelen ska uppges med en tiondels procents noggrannhet. På det här sättet kan det säkerställas att överföringen till budgeten fungerar så att målet för fondens storlek upprätthålls.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

I 2 § 1 *mom.* i den gällande lagen finns bestämmelser om finansministeriets rätt att utfärda allmänna föreskrifter om organiseringen av fondens förvaltning, skötseln av fondens ekonomi och placeringen av fondens medel. Till denna del föreslås det inga ändringar i bestämmelserna.

9 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt.

Det föreslås att vad som i 4 § föreskrivs om mandattiden för verkställande direktören för statens pensionsfond inte tillämpas på den verkställande direktör som är anställd i tjänsteförhållande när lagen träder i kraft.

Det föreslås att vad som i 3 § 1 *mom.* föreskrivs om den sakkunskap som förutsätts av styrelsen för statens pensionsfond inte tillämpas på den styrelse som fonden har vid lagens ikraftträdande.

10 Verkställighet och uppföljning

Förslagen verkställs som en del av beredningen av statsbudgeten, från och med beredningen av budgeten för 2024. Verkställigheten av förslagen följs upp som en del av finansministeriets allmänna styrning av och tillsyn över fonden.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den centrala författningsrättsliga frågan i propositionen är huruvida lagförslaget innebär en väsentlig utvidgning av fonden eller dess ändamål. Enligt 87 § i grundlagen kan det genom lag bestämmas att en statlig fond ska lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål ska godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna.

Grundlagsutskottet har i sin praxis bedömt väsentlig utvidgning av en statlig fond eller dess ändamål med hänsyn till 87 § i grundlagen. Utskottet har med stöd av förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 140/I) konstaterat att syftet med kvalificerad lagstiftningsordning i fråga om fonder är att skydda riksdagens budgetmakt. Huruvida en utvidgning av en fond ska betraktas som väsentlig bedöms inte bara med tanke på fonden, utan primärt med tanke på riksdagens budgetmakt (GrUU 1/1997 rd, s. 1/II).

I fråga om statliga fonder har grundlagsutskottet tagit ställning bland annat till utvidgning av oljeskyddsfonden (GrUU 34/2002 rd, GrUU 31/2004 rd, GrUU 24/2009 rd och GrUU 26/2012 rd), ökning av televisions- och radiofonden (GrUU 14/2012 rd) och minskning av televisions- och radiofonden (GrUU 8/2002 rd). Utskottet ansåg att en temporär höjning av den övre gränsen för oljeskyddsfondens kapital från 7 miljoner euro till 11 miljoner euro och av den nedre gränsen från 3,5 miljoner euro till 5,5 miljoner euro inte var en väsentlig utvidgning med avseende på riksdagens budgetmakt (GrUU 34/2002 rd). Utskottet kom till samma slutsats när det var fråga om en permanent höjning av den övre gränsen för den fondens kapital från 7 miljoner euro till 10 miljoner euro och av den nedre gränsen från 3,5 miljoner euro till 5 miljoner euro (GrUU 31/2004 rd). Således krävde godkännandet av utvidgningarna inte kvalificerad majoritet enligt 87 § i grundlagen. Även en utvidgning av televisions- och radiofonden med ca åtta procent samt en minskning av samma fond till följd av att avgifterna sänkts kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 14/2012 rd och GrUU 8/2002 rd). Däremot har en femfaldig höjning av kapitalgränserna för oljeskyddsfonden i utskottets praxis betraktats som en väsentlig utvidgning av fonden (GrUU 24/2009 rd och GrUU 26/2012 rd).

Syftet med statens pensionsfond är att trygga betalningen av pensionsförmåner som grundar sig på anställning som omfattas av statens pensionssystem och andra med dem jämförbara förmåner samt att utjämna de utgifter som dessa medför för staten. Genom den gradvisa ökningen av beloppet av överföringen till statsbudgeten som föreslås i propositionen strävar man efter att trygga utjämningen enligt fondens ursprungliga syfte när de utgifter som grundar sig på anställning som omfattas av statens pensionssystem är som störst. I grunden är det alltså fråga om att öka fondens utjämnande effekt på pensionsutgifterna i rätt tid. En ökning av överföringen från 40 procent till 45 procent begränsar fondens tillväxt, vilket skyddar riksdagens budgetmakt och främjar uppnåendet av fondens mål. De ökade överföringarna bromsar ökningen av fondens storlek så att fondens storlek hålls omkring fonderingsmålet på 25 procent utan att avsevärt överstiga det. Genom en gradvis ökning av överföringarna kan fondens syfte förverkligas på ett förutsägbart, klart och precist sätt. Med stöd av grundlagsutskottets ställningstaganden i fråga om andra fonder kan ökningen av överföringen till budgeten och den eventuella ringa ändring i fondens storlek som ökningen kan orsaka inte anses problematiska med avseende på riksdagens budgetmakt. Således innebär de föreslagna ändringarna i överföringen till statsbudgeten inte en väsentlig utvidgning av fondens ändamål.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om statens pensionsfond

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statens pensionsfond (1297/2006) 1 §, 3 § 1 mom., 4, 5 och 6 § samt 8 § 1 mom., av dem 5 och 6 § sådana de lyder i lag 1043/2013, som följer:

1 §

Uppgift

För att trygga betalningen av framtida pensioner, familjepensioner och andra med dem jämförbara förmåner som grundar sig på statlig anställning som omfattas av pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016) eller på annan anställning som omfattas av finansieringen av statens pensionsskydd och för att utjämna de utgifter som dessa medför för staten finns statens pensionsfond, som står utanför statsbudgeten.

3 §

Styrelsen

Statens pensionsfond har en styrelse som svarar för fonden. Styrelsen utses av finansministeriet för tre år i sänder. Styrelsen har en ordförande, en vice ordförande och högst fem andra medlemmar. Styrelsemedlemmarna ska vara personer med gott anseende. I styrelsen ska finnas god sakkunskap om placeringsverksamhet. Medlemmarna har, med undantag av ordföranden, en personlig suppleant. Tre medlemmar och deras personliga suppleanter ska utses bland personer som föreslagits av statstjänstemännens och statens arbetstagares personalorganisationer på centralnivå. Finansministeriet kan befria styrelsens medlemmar från uppdraget. Finansministeriet fastställer arvoden för styrelsens medlemmar samt fastställer fondens arbetsordning på förslag av styrelsen.

4 §

Personal

Statens pensionsfond har en verkställande direktör i tjänsteförhållande, med en mandattid på fem år. Behörighetsvillkor för verkställande direktören är högre högskoleexamen, sådan mångsidig erfarenhet och kännedom om placeringsverksamhet som uppgiften förutsätter samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap. Vid fonden kan också finnas andra anställda i tjänsteförhållande.

5 §

Inkomster

Statens pensionsfonds inkomster består av pensionsavgifterna från statens ämbetsverk och inrättningar, pensionsavgifterna från statliga affärsverk, pensionsavgifterna från de samman- slutningar och inrättningar vars pensionsskydd för personalen eller en del av personalen enligt vad som föreskrivs någon annanstans i lag ska skötas av staten eller på vars personal eller en del av personalen den upphävda lagen om statens pensioner (1295/2006) har tillämpats, arbets- tagarnas pensionsavgifter och avkastningen på fondens medel. Till inkomsterna hör dessutom sådana andra avgifter som enligt separata bestämmelser utgör inkomster för fonden.

Sysselsättningsfonden betalar statens pensionsfond en avgift med vilken ansvaret och kostna- derna för beaktande av arbetslöshets- och utbildningsperioder täcks. På betalning av avgiften tillämpas 182 § i lagen om pension för arbetstagare (395/2006).

Arbetstagarens pensionsavgift, som avses i 168 § i pensionslagen för den offentliga sektorn, ska redovisas på statens pensionsfonds konto på det sätt som Keva bestämmer.

6 §

Utgifter och tillväxt

Från statens pensionsfond överförs årligen till statsbudgeten ett belopp som utgör 40 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. Överföringen är 41 procent 2024, 42 procent 2025, 43 procent 2026, 44 procent 2027 och 45 procent från och med 2028.

Statens pensionsfond har vuxit till sitt fulla belopp i slutet av det finansår under vilket de fonderade medlen uppnår ett belopp som utgör 25 procent av pensionsansvaret 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.

Om fondens medel i förhållande till statens pensionsansvar överstiger 25 procent två finansår i följd, ska det belopp som överförs till budgeten utgöra en procentsats som är 3 procentenheter större än den som anges i 1 mom., tills fondens medel i förhållande till statens pensionsansvar understiger 25 procent. Det belopp som överförs till budgeten betalas efter det att fondens bok- slut har fastställts.

Om fondens i 5 § avsedda inkomster exklusive avkastningen på fondens medel två finansår i följd är större än det belopp som enligt 2 och 3 mom. ska överföras till statsbudgeten, beslutas det årligen i statsbudgeten om det belopp som ska överföras till budgeten. För användningen av fondens medel gäller därefter vad som föreskrivs separat.

Utgifterna för fondens verksamhet betalas av fondens medel.

8 §

Bokslut och revision

I statens pensionsfonds balansräkning eller i noter till den ska uppges pensionsansvaret enligt de pensioner som grundar sig på anställning som avses i 1 § samt den täckta ansvarsandelen i euro och i förhållande till pensionsansvaret med en tiondels procents noggrannhet både för den avslutade och för den föregående räkenskapsperioden.

Denna lag träder i kraft den ... 20 .

RP 1/2022 rd

Vad som i 4 § föreskrivs om mandattiden för verkställande direktören för statens pensionsfond tillämpas inte på den verkställande direktör som är anställd i tjänsteförhållande när denna lag träder i kraft.

Vad som i 3 § 1 mom. föreskrivs om den sakkunskap som förutsätts av styrelsen för statens pensionsfond tillämpas inte på den styrelse som fonden har vid ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors den 3 februari 2022

Statsminister

Sanna Marin

Finansminister Annika Saarikko

Lag

om ändring av lagen om statens pensionsfond

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i lagen om statens pensionsfond (1297/2006) 1 §, 3 § 1 mom., 4, 5 och 6 § samt 8 § 1 mom., av dem 5 och 6 § sådana de lyder i lag 1043/2013, som följer:

Gällande lydelse

1 §

Uppgift

För att trygga betalningen av framtida pensioner, familjepensioner och andra med dem jämförbara förmåner som baserar sig på anställning som omfattas av lagen om statens pensioner (1295/2006) och för att utjämna de utgifter som dessa medför för staten finns statens pensionsfond, som står utanför statsbudgeten.

3 §

Styrelsen

Statens pensionsfond har en styrelse som svarar för fonden. Styrelsen utses av finansministeriet för tre år i sänder. Styrelsen har en ordförande, en vice ordförande och högst fem andra medlemmar. I styrelsen skall finnas tillräcklig sakkunskap om placeringsverksamhet. Medlemmarna har, med undantag av ordföranden, en personlig suppleant. Tre medlemmar och deras personliga suppleanter skall utses bland personer som föreslagits av statstjänstemännens och statens arbetstagares personalorganisationer på centralnivå. Finansministeriet kan befria styrelsens medlemmar från uppdraget. Finansministeriet fastställer arvoden för styrelsens medlemmar samt fastställer fondens arbetsordning på förslag av styrelsen.

Föreslagen lydelse

1 §

Uppgift

För att trygga betalningen av framtida pensioner, familjepensioner och andra med dem jämförbara förmåner som *grundar sig på statlig* anställning som omfattas av *pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016)* eller på *annan anställning som omfattas av finansieringen av statens pensionsskydd* och för att utjämna de utgifter som dessa medför för staten finns statens pensionsfond, som står utanför statsbudgeten.

3 §

Styrelsen

Statens pensionsfond har en styrelse som svarar för fonden. Styrelsen utses av finansministeriet för tre år i sänder. Styrelsen har en ordförande, en vice ordförande och högst fem andra medlemmar. *Styrelsemedlemmarna ska vara personer med gott anseende.* I styrelsen ska finnas *god* sakkunskap om placeringsverksamhet. Medlemmarna har, med undantag av ordföranden, en personlig suppleant. Tre medlemmar och deras personliga suppleanter ska utses bland personer som föreslagits av statstjänstemännens och statens arbetstagares personalorganisationer på centralnivå. Finansministeriet kan befria styrelsens medlemmar från uppdraget. Finansministeriet fastställer arvoden för styrelsens medlemmar samt

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

fastställer fondens arbetsordning på förslag av styrelsen.

4 §

4 §

Personal

Personal

Statens pensionsfond har en verkställande direktör i tjänsteförhållande. Vid fonden kan också finnas andra anställda i tjänsteförhållande.

Statens pensionsfond har en verkställande direktör i tjänsteförhållande, *med en mandat-tid på fem år. Behörighetsvillkor för verkstäl-lande direktören är högre högskoleexamen, sådan mångsidig erfarenhet och kännedom om placeringsverksamhet som uppgiften för-utsätter samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap.* Vid fonden kan också finnas andra anställda i tjänsteförhållande.

5 §

5 §

Inkomster

Inkomster

Statens pensionsfonds inkomster består av de pensionsavgifter från statens ämbetsverk och inrättningar, affärsverk och andra sammanslutningar och av de pensionsavgifter från arbetstagare som inbetalas till fonden samt av avkastningen på fondens medel. Till inkomsterna hör dessutom *de avgifter för ordnande av pensionsskydd som avses i 5 § i lagen om statens pensioner och sådana andra avgifter som enligt separata bestämmelser utgör inkomster för fonden.*

Statens pensionsfonds inkomster består av pensionsavgifterna från statens ämbetsverk och inrättningar, *pensionsavgifterna från statliga affärsverk, pensionsavgifterna från de sammanslutningar och inrättningar vars pensionsskydd för personalen eller en del av personalen enligt vad som föreskrivs någon annanstans i lag ska skötas av staten eller på vars personal eller en del av personalen den upphävda lagen om statens pensioner (1295/2006) har tillämpats, arbetstagarnas pensionsavgifter och avkastningen på fondens medel.* Till inkomsterna hör dessutom sådana andra avgifter som enligt separata bestämmelser utgör inkomster för fonden.

Arbetslöshetsförsäkringsfonden betalar statens pensionsfond en avgift med vilken ansvaret och kostnaderna för beaktande av arbetslöshets- och utbildningsperioder täcks i tillämpliga delar så som föreskrivs i 182 § i lagen om pension för arbetstagare (395/2006).

Sysselsättningsfonden betalar statens pensionsfond en avgift med vilken ansvaret och kostnaderna för beaktande av arbetslöshets- och utbildningsperioder täcks. *På betalning av avgiften tillämpas 182 § i lagen om pension för arbetstagare (395/2006).*

Arbetstagarens pensionsavgift, som avses i 136 § i lagen om statens pensioner, ska redovisas på statens pensionsfonds konto på det sätt som den kommunala pensionsanstalten bestämmer.

Arbetstagarens pensionsavgift, som avses i 168 § i pensionslagen för den offentliga sektorn, ska redovisas på statens pensionsfonds konto på det sätt som Keva bestämmer.

6 §

6 §

Gällande lydelse

Utgifter och tillväxt

Från statens pensionsfond överförs årligen till statsbudgeten ett belopp som utgör 40 procent av de årliga utgifterna för pensioner som grundar sig på anställning som omfattas av lagen om statens pensioner. När fonden har vuxit till sitt fulla belopp bestäms det årligen i statsbudgeten om beloppet av överföringen från fonden till statsbudgeten.

Statens pensionsfond har vuxit till sitt fulla belopp i slutet av det finansår under vilket de fonderade medlen uppnår ett belopp som utgör 25 procent av pensionsansvaret för pensioner som grundar sig på anställning som omfattas av lagen om statens pensioner. *Bestämmelser om användningen av fondens medel när fonderingsmålet har uppnåtts utfärdas separat.*

Utgifterna för fondens verksamhet betalas av fondens medel.

8 §

Bokslut och revision

I statens pensionsfonds balansräkning eller i noter till den skall uppges pensionsansvaret

Föreslagen lydelse

Utgifter och tillväxt

Från statens pensionsfond överförs årligen till statsbudgeten ett belopp som utgör 40 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*. *Överföringen är 41 procent 2024, 42 procent 2025, 43 procent 2026, 44 procent 2027 och 45 procent från och med 2028.*

Statens pensionsfond har vuxit till sitt fulla belopp i slutet av det finansår under vilket de fonderade medlen uppnår ett belopp som utgör 25 procent av pensionsansvaret 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*.

Om fondens medel i förhållande till statens pensionsansvar överstiger 25 procent två finansår i följd, ska det belopp som överförs till budgeten utgöra en procentsats som är 3 procentenheter större än den som anges i 1 mom., tills fondens medel i förhållande till statens pensionsansvar understiger 25 procent. Det belopp som överförs till budgeten betalas efter det att fondens bokslut har fastställts.

Om fondens i 5 § avsedda inkomster exklusive avkastningen på fondens medel två finansår i följd är större än det belopp som enligt 2 och 3 mom. ska överföras till statsbudgeten, beslutas det årligen i statsbudgeten om det belopp som ska överföras till budgeten. För användningen av fondens medel gäller därefter vad som föreskrivs separat.

Utgifterna för fondens verksamhet betalas av fondens medel.

8 §

Bokslut och revision

I statens pensionsfonds balansräkning eller i noter till den *ska* uppges pensionsansvaret enligt de pensioner som grundar sig på anställ-

RP 1/2022 rd

Gällande lydelse

enligt de pensioner som grundar sig på anställning som avses i 1 § samt den ansvarsandel som inte har täckts.

Föreslagen lydelse

ning som avses i 1 § samt den *täckta ansvarsandelen i euro och i förhållande till pensionsansvaret med en tiondels procents noggrannhet både för den avslutade och för den föregående räkenskapsperioden.*

Denna lag träder i kraft den 20 .