

RP 126/2025 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det 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.

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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
3 Målsättning	6
4 Förslagen och deras konsekvenser	7
4.1 De viktigaste förslagen	7
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	7
4.3 Alternativa handlingsvägar	10
5 Remissvar	12
6 Specialmotivering.....	12
7 Ikraftträdande	13
8 Verkställighet och uppföljning	13
9 Förhållande till budgetpropositionen.....	13
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	13
LAGFÖRSLAG.....	15
om ändring av 6 § i lagen om statens pensionsfond	15
BILAGA	16
PARALLELLTEXT	16
om ändring av 6 § i lagen om statens pensionsfond	16

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statsminister Petteri Orpos regering enades den 23 april 2025 vid sin halvtidsöversyn om riktlinjer för planen för de offentliga finanserna 2026–2029. Vid halvtidsöversynen enades man om att det belopp som överförs från Statens pensionsfond till statsbudgeten årligen höjs med 1,2 procentenheter så att överföringen 2028 är 46,2 procent av pensionsutgifterna. Dessutom ökas överföringen från Statens pensionsfond för 2027 engångsmässigt med 18,7 procentenheter så att sammanlagt 63,9 procent av statens årliga pensionsutgifter överförs från fonden till statsbudgeten 2027. När pensionsutgifterna täcks genom en tilläggsöverföring från Statens pensionsfond minskar statens behov av upplåning med cirka 1 050 miljoner euro 2027.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet och grundar sig på de riktlinjer för planen för de offentliga finanserna 2026–2029 som statsminister Petteri Orpos regering enades om den 23 april 2025 vid sin halvtidsöversyn.

Vid beredningen har de föreslagna tilläggsöverföringarnas konsekvenser för Statens pensionsfond och dess verksamhet bedömts i samarbete med fonden.

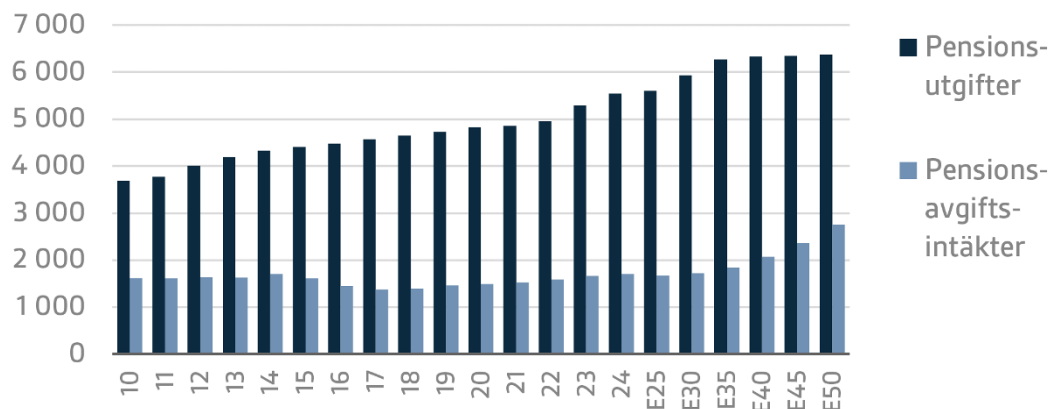
Beredningsunderlaget till propositionen finns offentligt tillgängligt under adressen vm.fi/sv/projekt-och-lagberedning med identifieringskoden VM046:00/2025.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Enligt 1 § i lagen om statens pensionsfond (1297/2006) finns Statens pensionsfond (nedan även *fonden*), som står utanför statsbudgeten, 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.

I fonden samlas medel som används för att utjämna utgiftsbördan av statens pensionsansvar i rätt tid. Fonden får sina medel från pensionsavgifter och vissa avgifter i anslutning till dem samt från avkastningen på sin placeringsverksamhet. Genom fonderingen har man förberett sig på att antalet pensionstagare som omfattas av statens pensionssystem ökar och antalet arbetstagare som betalar pensionsavgifter minskar och på att pensionsutgifterna därmed ökar. Genom fonderingen har pensionsutgifterna också kunnat fördelas rättvist mellan generationerna.

Figur 1. Statens pensionsutgifter och pensionsavgiftsintäkter, miljoner euro



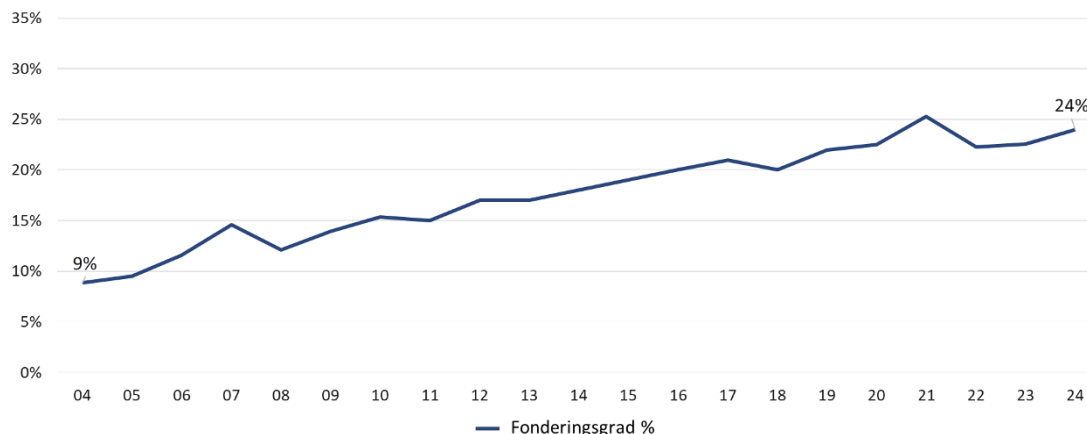
Källa: Statens pensionsfond

Medlen i fonden är statliga medel som anförtrotts 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 heller inget solvenskrav. Fonden är en placeringsorganisation vars uppgift är att placera de medel som anförtrotts fonden på ett sätt som ger lämplig spridning och 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. Finansinspektionen utövar tillsyn över fondens placeringsverksamhet.

Enligt 6 § i lagen om statens pensionsfond har fonden 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. Fonden uppnådde målet på en fonderingsgrad på 25 procent den 31 december 2021, avsevärt tidigare än väntat, varefter lagen om statens pensionsfond reviderades och ändringslagen trädde i kraft i april 2022.

Enligt den gällande lagen överförs 45 procent av pensionsutgifterna från fonden till statsbudgeten. Den gällande lagen uppdaterades 2022 i fråga om budgetöverföringarna från fonden genom att det belopp som årligen överförs till statsbudgeten höjdes från 40 procent till 45 procent av statens årliga pensionsutgifter. I samband med lagändringen fastställdes en övergångsperiod under vilken överföringarna årligen ökar med en procentenhet från 2024 till och med 2028, tills den i lagen angivna nivån på 45 procent uppnås. Dessutom fastställdes det i lagen att om fondens fonderingsgrad under två kalenderår i följd överstiger 25 procent, genomförs en extra överföring på tre procentenheter tills fonderingsgraden igen understiger 25 procent. Enligt fondens bokslut för 2024 var statens pensionsansvar 101 miljarder euro, och därmed var fonderingsgraden för statens pensioner 24,2 procent.

Figur 2. Utvecklingen av fonderingsgraden 2004–2024 (fondens tillgångar i förhållande till pensionsansvaret), procent

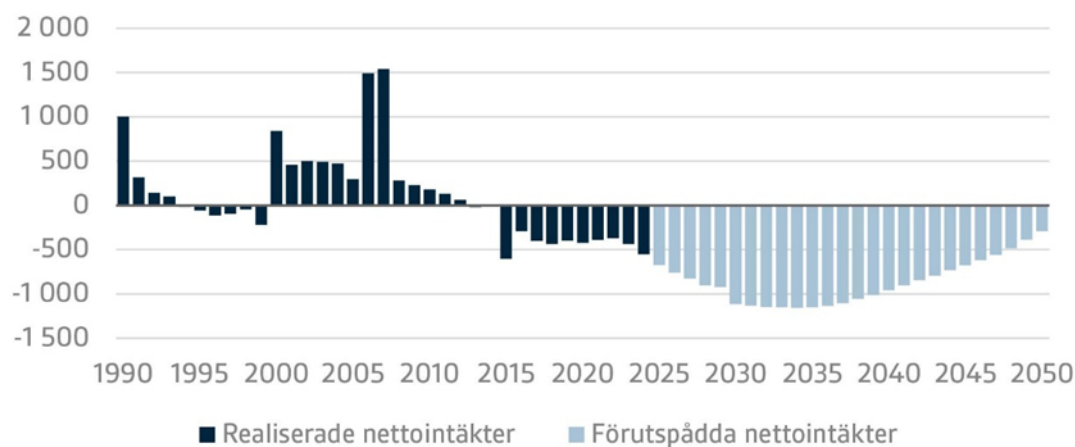


Källa: Statens pensionsfond

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 en i lagen angiven andel av de årliga pensionsutgifterna. År 2024 överfördes 41 procent av statens årliga pensionsutgifter från fonden till statsbudgeten. Budgetöverföringen uppgick till cirka 2,3 miljarder euro. Till fonden intäktsfördes cirka 1,7 miljarder euro i pensionsavgifter och andra avgifter 2024, vilket innebär att fondens negativa nettoavgiftsintäkter då var 565 miljoner euro.

Fondens intäkter av pensionsavgifterna överskred det belopp som överfördes till statsbudgeten ända till 2013. Efter det har mer medel överförts från fonden till budgeten än vad fonden har haft inkomster från avgifter. Budgetöverföringen kommer att öka ytterligare i framtiden, vilket bromsar upp ökningen av fondens medel. Nettoöverföringen från fonden, inklusive budgetöverföringar enligt den gällande lagen, beräknas öka från närmare 600 miljoner euro till cirka en miljard euro på 2030-talet. Samtidigt förväntas statens pensionsutgifter stiga till över 6 miljarder euro. Nettoöverföringen från fonden till budgeten börjar gradvis minska i slutet av 2030-talet, och nettoavgiftsintäkterna beräknas åter bli positiva på 2050-talet.

Figur 3. Utvecklingen av Statens pensionsfonds nettoavgiftsintäkter 1990–2050, miljoner euro



Källa: Statens pensionsfond

Hur fondens storlek utvecklas beror utöver på nettoavgiftsintäkterna också på avkastningen på placeringarna i fonden. Marknadsvärdet av fondens placeringar uppgick i slutet av mars 2025 till cirka 24,2 miljarder euro. Av placeringarna var 54,4 procent aktieplaceringar, 39,4 procent ränteplaceringar och 8,1 procent övriga placeringar (allokeringseffekten för derivat -1,8 procent). Allokeringen av placeringarna och risktagningen begränsas av en föreskrift av finansministeriet. Den genomsnittliga årliga avkastningen på fondens placeringar har nominellt varit cirka 5,5 procent mellan det första kvartalet 2001 och det första kvartalet 2025. Den genomsnittliga nominella årliga avkastningen under de senaste fem åren har varit 8,5 procent. Om avkastningen hålls på ungefär samma nivå som tidigare och budgetöverföringen utgör 45 procent av pensionsutgifterna, väntas fondens tillgångar öka ytterligare och förbli relativt stabila i förhållande till pensionsansvaret.

Ur ett budgetperspektiv bör fondens medel användas för att utjämna statens pensionsutgifter när utgifterna 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. Det är viktigt att fonden effektivt kan utföra sin utjämningsuppgift samt planera sin placeringsverksamhet och likviditetsförvaltning på lång sikt. På så sätt kan också avkastningen på placeringarna tryggas på lång sikt.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att öka beloppet av de budgetöverföringar från Statens pensionsfond som görs för att täcka pensionsutgifterna, så att statens behov av upplåning minskar.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att det belopp som överförs från Statens pensionsfond till statsbudgeten ökas med 1,2 procentenheter per år, varefter det belopp som överförs från fonden till statsbudgeten från och med 2028 permanent motsvarar 46,2 procent av statens pensionsutgifter.

Dessutom ökas överföringen från Statens pensionsfond för 2027 engångsmässigt med 18,7 procentenheter så att det belopp som överförs till statsbudgeten utgör sammanlagt 63,9 procent av statens årliga pensionsutgifter.

Budgetöverföringarna enligt den gällande lagen och med föreslagna tilläggsöverföringar framgår av tabell 1.

Tabell 1. Föreslagna ändringar i de årliga budgetöverföringarna

År	Budgetöverföring enligt den gällande lagen	Budgetöverföring enligt förslaget i propositionen	Förändring
2025	42 %	42 %	Överföringen oförändrad.
2026	43 %	44,2 %	Överföringen ökas med 1,2 procentenheter.
2027	44 %	63,9 %	Överföringen ökas med 1,2 procentenheter och dessutom görs en tilläggsöverföring på 18,7 procentenheter.
2028	45 %	46,2 %	Överföringen ökas med 1,2 procentenheter, varefter överföringen permanent utgör 46,2 % av pensionsutgifterna också under de kommande åren.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Propositionen bedöms ha konsekvenser särskilt för statsfinanserna och Statens pensionsfond.

Den föreslagna ökningen med 1,2 procentenheter av den överföring som görs för att täcka pensionsutgifterna gör att den årliga överföringen från fonden till statsbudgeten ökar med uppskattningsvis cirka 66 miljoner euro per år under 2026–2029. Beloppet av överföringen från fonden blir permanent 46,2 procent av pensionsutgifterna från och med 2028, vilket gör att överföringarna till statsbudgeten ökar också i framtiden. Förslaget att pensionsutgifterna täcks genom en tilläggsöverföring på 18,7 procentenheter 2027 innebär dessutom en tilläggsöverföring på uppskattningsvis 1 050 miljoner euro till statsbudgeten, vilket minskar statens behov av upplåning med över en miljard euro. Dessa överföringar sänker dock pensionsfondens buffertfonds nivå med ett belopp som motsvarar överföringarna.

Ökningen av budgetöverföringen ökar fondens behov av kassamedel från och med 2026, för att överföringarna till budgeten ska kunna genomföras. Tilläggsöverföringen 2027 ökar avsevärt behovet av kassamedel, eftersom sammanlagt 63,9 procent av pensionsutgifterna överförs till statsbudgeten, vilket med beaktande av pensionsinkomsterna innebär en nettoöverföring på nästan 2 miljarder euro från fonden till budgeten det året. Fonden har bedömt att de föreslagna tilläggsöverföringarna enligt nuvarande bedömningar inte kommer att ha några större konsekvenser för fondens placeringsverksamhet. På grund av statens ökande pensionsutgifter kommer fondens intäktsföring 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 preliminära beräkningar räcker fondens avkastning sannolikt till för att nominellt hålla marknadsvärdet av fondens placeringar på nuvarande nivå med beaktande av de föreslagna tilläggsöverföringarna, men osäkerheten kring avkastningen på placeringarna kan avsevärt påverka fondens storlek i den ena eller andra riktningen. Tilläggsöverföringen gör att placeringsportföljen krymper och

utsätter därmed fonden för effekterna av svaga avkastningsscenarier. Upprepade tilläggsöverföringar av engångsnatur skulle kunna göra det svårare att upprätthålla risknivån. Fonden uppdaterar sina beräkningar årligen och ändrar vid behov placeringsstrategins totala risknivå.

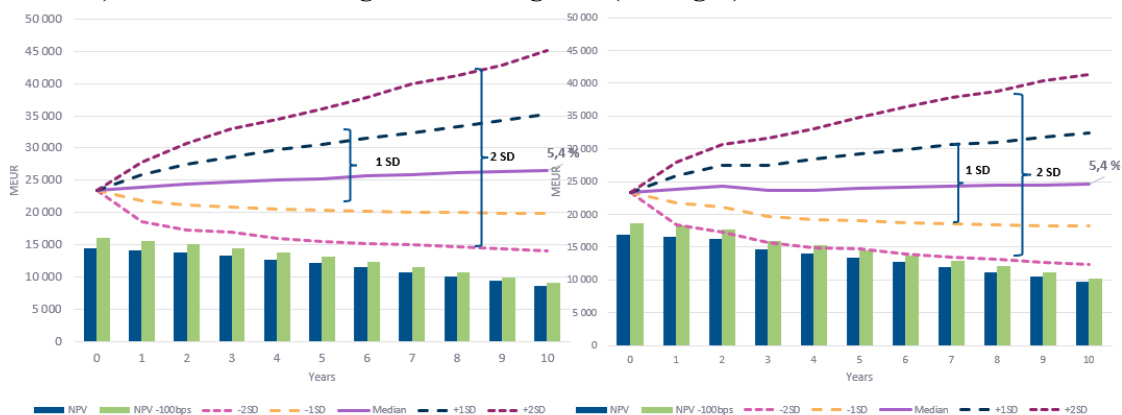
Med tanke på fondens förväntade avkastning är det viktigt att ändringarna i budgetöverföringen inte leder till att fonden behöver sänka risknivån för sin placeringsallokering, vilket skulle leda till att den förväntade avkastningen på placeringarna minskar. Utgångspunkten för fondens verksamhet är att budgetöverföringarna inte får äventyras ens på lång sikt. Risknivån får ändå inte heller vara för försiktig, så att den förväntade avkastningen på lång sikt förblir god. De icke-likvida tillgångsposterna har gett god avkastning under de senaste åren, men fondens allokering till dem har med beaktande av likviditetsbehoven varit måttfull. Med tanke på fondens placeringsstrategi kan ovissheten om det belopp som årligen ska överföras till budgeten ge upphov till ett behov av att bereda sig på överraskande överföringar och upprätthålla mer likvida lågriskmedel i portföljen än för närvarande i syfte att möjliggöra överföringar. I så fall kan fondens placeringshorisont komma att förkortas, och den förväntade avkastningen på placeringarna minskar sannolikt.

Figur 4 nedan visar ett 10-årsscenario för utvecklingen av placeringsportföljens marknadsvärde och nettoöverföringarnas nuvärde enligt olika överföringsalternativ på fondens nuvarande risknivå. Figuren till vänster visar en situation där inga tilläggsöverföringar från fonden görs, medan figuren till höger beskriver ett scenario där de föreslagna tilläggsöverföringarna till budgeten görs. I scenariot baserar sig medianavkastningen på den uppskattade framtida förväntningen på fondens avkastning. Den förväntade avkastningen är cirka 5,4 procent per år och åskådliggörs i figuren med en lila linje. I figuren visas dessutom variationsintervallet för avkastningen i form av standardavvikelsen (± 1 SD, ± 2 SD) från medianen. De två högsta kurvorna beskriver mer optimistiska avkastningsscenarier och de två lägsta kurvorna beskriver mer pessimistiska avkastningsscenarier. I det svagaste scenariot är den genomsnittliga årliga presumtiva avkastningen under en tioårsperiod 0 procent och i det bästa scenariot +10 procent. Statistiskt sett är sannolikheten att avkastningen på placeringarna ligger mellan dessa kurvor cirka 95 procent.

Om de föreslagna tilläggsöverföringarna görs och fondens avkastning motsvarar medianavkastningen enligt scenariot (5,4 procent), förblir fondens storlek nominellt oförändrad, även om fondens storlek i framtiden minskar jämfört med det scenario som utgår från nuvarande överföringar. Av figur 4 framgår att om inga tilläggsöverföringar görs, ökar fondens värde med medianavkastningen genom överföringar enligt den gällande lagen på tio år till cirka 27 miljarder euro, och genom de föreslagna tilläggsöverföringarna stannar värdet nominellt på nuvarande nivå under 25 miljarder euro. Om risknivån för placeringarna höjs, ökar den förväntade avkastningen på placeringarna, men avvikelsen ökar relativt sett mer, vilket i svaga scenarier kan leda till ett sämre slutresultat.

Nuvärdet av framtida nettoöverföringar är en central parameter som kan granskas i förhållande till marknadsvärdet av fondens placeringar. Avsikten är att risknivån för fondens placeringar ska fastställas så att det är osannolikt att fondens medel sjunker under nuvärdet av nettoöverföringarna. Staplarna i figur 4 beskriver de nettoavgifter som fonden ska betala i nuvärde under olika år och med två olika ränteantaganden (grundantagande och -100 räntepunkter).

Figur 4. Utvecklingen av Statens pensionsfonds placeringsportfölj* i förhållande till nuvärdet av nettoöverföringarna till budgeten nominellt före överföringarna (till vänster) och efter de föreslagna överföringarna (till höger)**



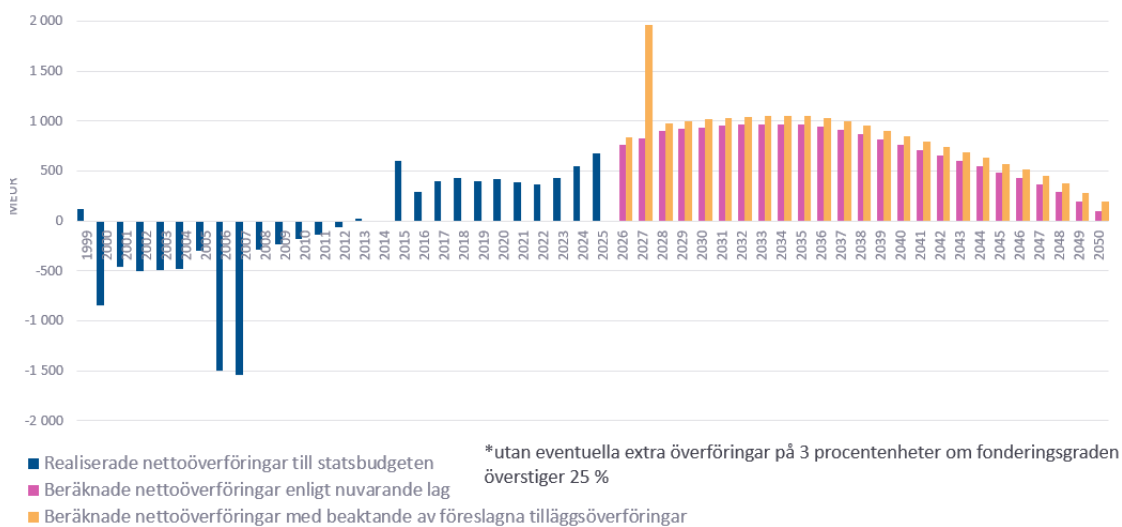
*Utvecklingen av placeringsportföljen enligt Statens pensionsfonds nuvarande risknivå: genomsnittlig avkastning per år enligt den förväntade avkastningen (5,4 %) samt variationsintervallet för avkastningen enligt standardavvikelse 1 och 2 (1 SD och 2 SD). Av avkastningen på placeringarna under 10 år faller 68 % statistiskt sett inom variationsintervallet +2,5 %—+8,0 % (1 SD) och 95 % inom variationsintervallet 0 %—+10 % (2 SD).

**I graferna har nuvärdet av nettoavgiftsintäkterna diskonterats med eur swap-räntenivå och med en räntenivå som är 1 procentenhet lägre.

Källa: Statens pensionsfond

I figur 5 nedan beskrivs nettoöverföringar från fonden till budgeten med överföringar enligt gällande lag och med föreslagna tilläggsöverföringar. I figuren syns en tilläggsöverföring på över en miljard euro för 2027, till följd av vilken nästan 2 miljarder euro netto överförs från fonden till statsbudgeten 2027. Enligt beräkningarna kommer budgetöverföringarna att öka till slutet av 2030-talet, varefter överföringarna gradvis börjar minska. Nettoöverföringarna beräknas bli negativa på 2050-talet, varvid de pensionsinkomster som betalas till fonden åter överstiger budgetöverföringarna från fonden.

Figur 5. Utvecklingen av nettoöverföringarna och beräknade framtida nettoöverföringar till budgeten med tilläggsöverföringar enligt gällande lag och med föreslagna tilläggsöverföringar*, miljoner euro



Källa: Statens pensionsfond

En ökning av överföringen från fonden minskar den andel av pensionsutgifterna som täcks med andra inkomster i statsbudgeten. Om alla andra faktorer förblir oförändrade innebär ökningen av överföringen 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. Den föreslagna ökningen av överföringen inverkar dock inte på den statistik enligt nationalräkenskaperna som beskriver den finansiella balansen för de offentliga finanserna som helhet, eftersom det enligt de definitioner som utgör grund för statistikföringen är fråga om en överföring inom den offentliga sektorn.

4.3 Alternativa handlingsvägar

Genom propositionen genomförs statsminister Petteri Orpos regerings riktlinjer i fråga om tilläggsöverföringar från fonden till budgeten. Genom tilläggsöverföringarna täcks de pensionsutgifter som betalas ur statsbudgeten, vilket kan bedömas minska statens upplåning.

Alternativt skulle budgetöverföringarna från Statens pensionsfond kunna hållas på 45 procent i enlighet med gällande lag. Detta skulle innebära att fonden har tillgångar som motsvarar tilläggsöverföringarna, och fonden skulle investera dem och de skulle ge avkastning. I samband med beredningen av regeringspropositionen har det gjorts beräkningar över statens alternativkostnader för tilläggsöverföringarna.

Det bör ändå beaktas att fonden enligt 6 § i lagen om 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. I paragrafen föreskrivs dessutom att 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 vanliga överföring som anges i lagen, tills fondens medel understiger 25 procent av statens pensionsansvar. Fondens placeringar har under de senaste åren gett bättre avkastning än väntat, och med de lägre budgetöverföringarna enligt den gällande lagen kan det anses mer sannolikt att en fonderingsgrad på 25 procent uppnås och att det i vilket fall som helst görs en extra intäktsföring på 3 procentenheter i budgeten. De ovannämnda tilläggsöverföringarna till budgeten på grund av att fonderingsgraden har uppnåtts har inte beaktats vid beräkningen av alternativkostnaderna.

De alternativkostnader som den extra intäktsföringen medför för staten kan uppskattas genom att avkastningen på fondens placeringar jämförs med räntekostnaderna för statens skuldförvaltning. Utgångspunkten för alternativkalkylerna är att staten kan minska skulden genom tilläggsöverföringarna till statsbudgeten men samtidigt förlorar den förväntade avkastningen på placeringarna.

I beräkningarna kan som förväntad avkastning på fondens placeringar användas till exempel den genomsnittliga årliga avkastningen på placeringarna mellan det första kvartalet 2001 och det första kvartalet 2025 (5,5 procent) och som kostnad för statens skulder den kumulativa effektiva genomsnittliga årliga räntan under samma tidsperiod (2,5 procent). I beräkningarna har man beaktat att de tilläggsöverföringar som gjorts minskar placeringarna permanent också under de kommande åren och att dessutom den extra avkastningen på avkastningen från varje år går förlorad (fenomenet ränta på ränta). Med den ovannämnda förväntade avkastningen på 5,5 procent och en skuldförvaltningskostnad på 2,5 procent är alternativkostnaden årligen cirka 2 miljoner euro under det första året och cirka 36–42 miljoner euro under de följande tre åren.

I tabell 2 nedan presenteras de uppskattade alternativkostnaderna på årsnivå enligt olika förväntade avkastningar och en skuldförvaltningskostnad på 2,5 procent.

Tabell 2. Beräkning över alternativkostnaderna för de föreslagna tilläggsöverföringarna åren 2026–2029

Tilläggsöverföringar (miljoner euro)	2026	2027	2028	2029
Årliga tilläggsöverföringar från fonden till statsbudgeten	66	1116	66	66
Årlig alternativkostnad (miljoner euro)	2026	2027	2028	2029
Förväntad avkastning 8,0 % och skuldförvaltningskostnad 2,5 %	3,6	65,2	72,4	80,0
Förväntad avkastning 5,5 % och skuldförvaltningskostnad 2,5 %	2,0	35,5	38,6	41,7
Förväntad avkastning 2,5 % och skuldförvaltningskostnad 2,5 %	0,0	0,0	0,0	0,0

Källa: Statens pensionsfond, finansministeriet

Dessutom bör det beaktas att höjningen på 1,2 procentenheter av överföringarna till statsbudgeten är permanent också under åren efter 2029.

Beräkningen är förenad med flera osäkerhetsfaktorer, eftersom inte vare sig utvecklingen av avkastningen på placeringar under de närmaste åren eller utvecklingen av räntenivån i anslutning till statens upplåning kan förutses med säkerhet. Båda påverkas av hur ekonomin och finansmarknaden allmänt utvecklas. Alternativkostnaden kan förändras avsevärt om placeringsavkastningen avviker från den genomsnittliga historiska årliga avkastningen. Det faktum att de årliga avkastningarna tidigare har varit positiva utgör ingen garanti för framtida avkastning på placeringarna. Dessutom är kostnaderna för statens skuldförvaltning förenade med osäkerhet. Den effektiva kostnaden för statens skuldförvaltning var cirka 2 procent 2024 och den kumulativa årliga genomsnittliga räntan baserat på historiska uppgifter mellan det första kvartalet 2001 och det första kvartalet 2025 är cirka 2,5 procent, men kostnaderna för skuldförvaltningen kan också stiga eller sjunka jämfört med nuläget.

I tabell 3 nedan beskrivs potentiella ränteskillnadsscenarioer och de kumulativa alternativkostnader som beräknats på basis av dem mellan 2026 och 2029 enligt olika scenarioer.

Tabell 3. Enkel känslighetsberäkning

Alternativkostnad (Ränteskillnad, %)		Förväntad avkastning		
		2,5 %	5,5 %	8,0 %
Skuldförvaltningskostnad	1,5 %	1,0 %	4,0 %	6,5 %
	2,5 %	0,0 %	3,0 %	5,5 %
	3,5 %	-1,0 %	2,0 %	4,5 %
Kumulativ alternativkostnad (Miljoner euro)		Förväntad avkastning		
		2,5 %	5,5 %	8,0 %
Skuldförvaltningskostnad	1,5 %	38,5	158,6	264,1
	2,5 %	0,0	117,8	221,3
	3,5 %	-37,7	77,7	179,3

Källa: Statens pensionsfond

5 Remissvar

Utkastet till regeringsproposition var på offentlig remiss i tjänsten utlåtande.fi mellan den 6 juni och 4 juli 2025. Begäran om utlåtande sändes till Finansinspektionen, Keva, social- och hälsovårdsministeriet och Statens pensionsfond. Inom den utsatta tiden lämnades ett utlåtande av social- och hälsovårdsministeriet.

Social- och hälsovårdsministeriet hade inget att anmärka i fråga om propositionen, och inga ändringar har gjorts med anledning av utlåtandet. Social- och hälsovårdsministeriet påpekade i sitt utlåtande ändå att de föreslagna tilläggsöverföringarna gör att placeringsportföljen krymper och kan utsätta fonden för effekterna av svaga avkastningsscenarier. Ministeriet underströk även att upprepade överföringar kan göra det svårare att upprätthålla fondens risknivå och påverka fondens förväntade avkastningar. I sitt utlåtande konstaterade ministeriet ändå att tilläggsöverföringarna enligt propositionen inte har några större konsekvenser för fondens placeringsverksamhet. Social- och hälsovårdsministeriet anser att det är ändamålsenligt att använda fondens medel för att utjämna utgiftsbördan av statens pensionsansvar i rätt tid och fördela pensionsutgifterna rättvist mellan generationerna, vilket stöds av den föreslagna extra intäktsföringen från fonden.

6 Specialmotivering

6 §. Utgifter och tillväxt. Det föreslås att *1 mom.* ändras så att det belopp som årligen överförs till budgeten motsvarar 46,2 procent av pensionsutgifterna enligt 1 § i lagen om statens pensionsfond. Basnivån enligt paragrafen ska dock tillämpas först 2028, i och med att det genom en övergångsbestämmelse föreskrivs särskilt om de belopp som ska överföras till budgeten 2026 och 2027. Enligt övergångsbestämmelsen ska överföringen 2026 vara 44,2 procent och överföringen 2027 vara 63,9 procent av pensionsutgifterna enligt 1 §.

7 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 januari 2026.

8 Verkställighet och uppföljning

Förslagen verkställs som en del av beredningen av statsbudgeten, från och med beredningen av budgeten för 2026. Verkställigheten av förslagen följs upp som en del av finansministeriets allmänna styrning av och tillsyn över fonden.

9 Förhållande till budgetpropositionen

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

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I samband med propositionen bör det göras en författningsrättslig bedömning av om de föreslagna regleringslösningarna 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 cirka 8 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 ökning av beloppet av budgetöverföringen som föreslås i propositionen täcks statens pensionsutgifter som betalas ur statsbudgeten. Det är alltså fråga om att öka fondens utjämnande effekt på pensionsutgifterna.

Enligt lagen om statens pensionsfond har fonden 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. Enligt beräkningarna kommer fonden efter ökningen av budgetöverföringen nominellt att fortsättningsvis ha sitt nuvarande värde. Fonden har vuxit snabbare än väntat, och med överföringar enligt den gällande lagen är det mer sannolikt att fonderingsgraden på 25 procent överskrids och att det görs en tilläggsöverföring på 3 procentenheter från fonden.

Den ökning av överföringen från 45 procent till 46,2 procent som föreslås i propositionen begränsar fondens tillväxt, vilket skyddar riksdagens budgetmakt och främjar uppnåendet av fondens mål. Den större engångsöverföringen 2027 för ett syfte i enlighet med ändamålet med fonden stöder likaså riksdagens budgetmakt. Med stöd av grundlagsutskottets ställningstaganden i fråga om andra fonder kan den föreslagna ökningen av överföringen till budgeten och den sannolika minskning av fondens storlek som ökningen orsakar 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:

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 63,9 procent 2027.

Helsingfors den 25 september 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Näringsminister Sakari Puisto

Lag

om ändring av 6 § i lagen om statens pensionsfond

I enlighet med riksdagens beslut:

Gällande lydelse

6 §

Utgifter och tillväxt

Från statens pensionsfond överförs årligen till statsbudgeten ett belopp som utgör 45 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.

Föreslagen lydelse

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 63,9 procent 2027.*