

RP 153/2004 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att lagen om statens pensionsfond ändras så, att fondens nya fonderingsmål är ett belopp som utgör 25 procent av statens pensionsansvar enligt det nuvarande beräknings sättet. Det belopp som årligen överförs från fonden till statsbudgeten föreslås bli dimensionerat så, att det utgör 40 procent av statens årliga pensionsutgifter. Avsikten är att fonden skall växa tills beloppet av fondens medel tillsammans med avkastningen på placeringarna motsvarar fonderingsmålet. Därefter börjar man upplösa

fonden på det sätt som närmare bestäms separat.

I propositionen föreslås ytterligare att fonden inte längre skall skötas av statskontoret utan att den skall verka som en självständig organisation och stå under finansministeriets tillsyn.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2005 och avses bli behandlad i samband med den.

Avsikten är att den föreslagna lagen skall träda i kraft vid ingången av 2005.

MOTIVERING

1. Nuläget och bedömning därav

1.1. Statens pensionsfond

Statens pensionsfond bildades år 1990. Fonden står utanför statsbudgeten och bestämmelser om den finns i lagen om statens pensionsfond (1372/1989) nedan fondlagen. Enligt lagen finns fonden till för att trygga betalningen av statens framtida pensioner och för att utjämna de utgifter som dessa medför för staten.

Grunden för pensionsfonderingen är beredskap för befolkningens stigande medelålder. Genom fondering av pensionsmedel förbereder man sig för en situation där antalet invånare i pensionsåldern ökar och antalet personer i arbetsför ålder minskar. Utvecklingen mot en allt äldre befolkning skapar ett ökande tryck på att höja pensionsavgifterna och skatterna för dem som arbetar, eftersom pensionsutgifterna i förhållande till lönerna för dem som arbetar stiger. Genom fonderingen fördelas även pensionskostnaden rättvist mellan generationerna.

Fondens sammanlagda inkomster år 2003 var ca 1,340 miljarder euro, och de består huvudsakligen av pensionsavgifter som betalas av arbetsgivare och arbetstagare som omfattas av statens pensionssystem, samt av avkastningen av placeringen av fondens medel. År 2003 uppgick den pensionsavgift som statliga ämbets- och affärsverk betalade till sammanlagt 755 miljoner euro, avgifterna för lärare inom den kommunala sektorn och för statsunderstödda institutioner till 324 miljoner euro samt löntagarnas avgifter till 261 miljoner euro. Om grunderna för pensionsavgifterna föreskrivs i statsrådets beslut om pensionsavgift för arbetsgivare som omfattas av statens pensionssystem (1187/1993) enligt vilket fastställandet av pensionsavgifterna följer principerna för full fondering. Statskontoret fastställer årligen i enlighet med ovan nämnda beslut storleken av arbetsgivarnas pensionsavgift, vilken kan vara allmän eller fastställas särskilt för ett visst ämbetsverk, en viss inrättning eller ett visst samfund. På arbetsgivare med mindre än 50 anställda skall den gällande allmänna av-

giftsprocentsatsen tillämpas. Statens allmänna pensionsavgift utgör 23,5 procent av lönerna. Den består av såväl arbetsgivares som arbetstagares pensionsavgift. Arbetsgivarens allmänna pensionsavgift utgör 18,9 procent av lönen och arbetstagarens pensionsavgift är lika stor som motsvarande avgift inom den privata sektorn, dvs. för närvarande 4,6 procent av lönen.

Fondens huvudsakliga uppgift är att placera de medel den förvaltar och att genom placeringsverksamheten utöka fondens medel. I fondlagen sägs att då fondens medel placeras skall placeringarna göras så att de tryggar säkerhet, avkastning och likviditet samt är lämpligt diversifierade och har lämplig spridning. Fondens placeringar uppgick i slutet av år 2003 till sammanlagt 5,8 miljarder euro, varav närmare två tredjedelar var ränte- och cirka en tredjedel aktieplaceringar. Den genomsnittliga avkastningen på investeringarna 2001—2003 var 4,4 procent och de totala intäkterna år 2003 var 9,4 procent. Enligt fondlagen övervakas fondens placeringsverksamhet av försäkringsinspektionen.

Fonden är till sin natur en s.k. en buffertfond. I fonden samlas medel med hjälp av vilka kostnadstrycket från framtida pensioner kan utjämnas med avkastningarna på placeringarna och/eller genom upplösning av fonden. Fondens medel används inte direkt till att betala pensioner, utan alla pensioner som omfattas av statens pensionssystem betalas av de anslag som i statsbudgeten reserverats för ändamålet. Enligt fondlagen kan ur fonden årligen till budgeten överföras medel för täckande av utgifter. För att trygga fondtillväxten anges i lagen ett maximibelopp för överföringen. Enligt 5 § 1 mom. i fondlagen kan ur fondens medel i statsbudgeten årligen till statsverket överföras ett belopp som uppgår till högst en tredjedel av statens årliga pensionsutgifter. Enligt den gällande lagen ökar det överförda beloppet från och med år 2007 så, att ur fondens medel till budgeten kan överföras ett belopp som uppgår till högst hälften av statens årliga pensionsutgifter. Överföringen från fonden till statsbudgeten är en viktig faktor som reglerar fondtillväxten. Till statsbudgeten har i allmänhet år-

ligen överförts det maximibelopp som föreskrivs i lagen. År 2004 överförs från fonden 984 miljoner euro som täckning för statsbudgeten. Statens pensionsutgifter uppgår år 2004 till ca 2,95 miljarder euro.

Fonden har en direktion som utses av finansministeriet och som styr fondens placeringsverksamhet och svarar för fonden. Direktionen har en ordförande, en vice ordförande och högst fem andra medlemmar. Direktiönens ordförande och tre av medlemmarna föreslås av finansministeriet och de övriga tre medlemmarna företräder statens huvudavtalsorganisationer. Fonden har en egen organisation med en verkställande direktör och 12 övriga arbetstagare i tjänsteförhållande.

1.2. Fonderingsmål

Enligt 5 § 2 mom. i fondlagen skall år 2010 ett sådant belopp vara fonderat som motsvarar en och en halv gång lönesumman för den personal som omfattas av statens pensionssystem, dock minst 20 procent av det samlade pensionsansvaret. Det mål som bestäms i lagen innebär att det fonderade beloppet år 2010 skall vara omkring 12 miljarder euro. I slutet av 2003 uppskattades statens pensionssystem's pensionsansvar till 55,1 miljarder euro, varav fonden täckte 5,8 miljarder euro, dvs. 11 procent. Med statens pensionsansvar avses det kapital behövs för att betala de pensioner som vid en viss tidpunkt samlats i statens pensionssystem, samt räntan på detta kapital.

Då fonden grundades sattes som fonderingsmål att graden av fondering i statens pensionssystem år 2010 skall nå upp till fonderingsgraden i den privata sektorns pensionssystem. I social- och hälsovårdsministeriets långsiktsprognoz för sociala utgifter (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 1:1987) var fonderingsmålet en och en halv gång den årliga lönesumman, och detta mål bedömdes bli uppnått år 2010. I förhållande till det samlade pensionsansvaret motsvarade detta ca 20 procent av pensionsansvarets belopp. Fonderingsgraden för den privata sektorns pensionssystem har höjts sedan fonden grundades och utgör för närvarande ca 27 procent av pensionsansvaret.

Fondens ursprungliga tillväxtmål sträcker

sig till år 2010. Utsikterna för närvarande tyder på att detta mål inte kommer att uppnås. Att fonderingen upphör år 2010 ger även i övrigt endast en kort tid för förberedelser med beaktande av att utgifterna för pensioner som betalas ut når sin topp först kring år 2030. Även med tanke på en effektiv placeringsverksamhet är tidsfristen fram till 2010 kort. För att fondens medel skall kunna placeras på ett diversifierat sätt och med lämplig spridning måste den tid som gäller för investeringarna vara tillräckligt lång. Placering på längre sikt möjliggör en bättre avkastning på investeringarna eftersom en större andel av portföljen härvid kan utgöras av placeringsobjekt som ger bättre avkastning, såsom masskuldebrevslån, aktier och andra långfristiga värdepapper. Nivån på avkastningen av pensionsmedlen har direkt samband med de framtida pensionsavgifterna. En högre avkastning på pensionsmedlen minskar trycket på att höja pensionsavgifterna i framtiden samt medför att fonderingsmålet uppnås snabbare och att den finansiella ställningen när det gäller statsfinanserna stärks.

I fondlagen finns inga bestämmelser om hur fondens medel och inkomster används efter det att fonden vuxit till sitt fulla belopp. I lagens 3 § 4 mom. finns endast en bestämmelse enligt vilken beträffande upplösning av fonden bestäms separat.

1.3. Fondens ställning

I 2 § 1 mom. i fondlagen sägs att fonden står utanför statsbudgeten och sköts av statskontoret. Fonden verkar i dag rätt självständigt och har en egen organisation och egen personal. Statskontoret sköter inte längre i egentlig mening fonden, men tillhandahåller tjänster i anslutning till indrivningen av pensionsavgifter, fondens bokföring, bokslut, betalningsrörelse och aktuarieverksamhet. Finansministeriet utser fondens direktion, varav tre medlemmar företräder de centralorganisationer som representerar de statsanställda. Bestämmelserna gällande arbetsfördelningen mellan fonden, statskontoret och finansministeriet bör uppdateras och förtydligas.

Från ingången av 2004 har 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988) ändrats

(ändr. 1216/2003) så, att genom ändringarna införts krav på rapportering till finansministeriet gällande pensionsfondens verksamhet, ekonomi och resultat med tanke på statens bokslutsberättelse, och på säkerställande av att denna rapportering fungerar. Enligt 17 § 2 mom. i nämnda lag medtas i statens bokslutsberättelse intäkts- och kostnadskalkylerna eller resultat- och balansräkningarna för statliga fonder utanför statsbudgeten, liksom även uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på fondernas verksamhet, ekonomi och resultat samt utvecklingen av dessa.

2. Föreslagna ändringar

Avsikten är att fonden inte upplöses från och med 2010 utan att man fortsätter med fonderingen enligt principerna i den gällande lagen. Ett centralt ändringsförslag i propositionen är fastställandet av en tidpunkt för uppnåendet av fonderingsmålet efter år 2010 och att man utifrån detta fastställer den tid som utgör grund för fondens placeringsverksamhet. Även om pensionsutgifterna ligger på en hög nivå redan efter år 2010 kommer utgifterna för pensioner som skall betalas att nå sin topp först kring år 2030. Samtidigt med pensionsutgiften ökar på grund av befolkningens stigande medelålder även efterfrågan på statsfinansierad social- och hälsovårdsservice, men utbudet av denna service förväntas ta fart först kring år 2020. Med tanke på statsfinanserna som helhet är det befogat att utöka pensionsfonderingen fram till början av 2020-talet. Efter denna period är behovet av att jämna ut statsekonomins utgiftstryck genom upplösning av fonden som störst.

Med stöd av vad som sägs ovan föreslås att det i lagens 5 § 2 mom. föreskrivna fonderingsmålet preciseras så, att det nya fonderingsmålet är ett belopp som utgör 25 procent av statens pensionsansvar. Avsikten är att ingen exakt tidpunkt fastställs för när fonderingsmålet skall vara nått, utan det föreslås en bestämmelse om att fonden växer fram till utgången av det år som det ovan föreslagna målet på 25 procent uppnås. Det förfarande som föreslås i stället för en exakt tidpunkt för

uppnåendet av fonderingsmålet är flexibelt och gör det möjligt att i någon mån överskrida fondens volym under det år fonderingen upphör. Pensionsansvaret, utifrån vilket fonderingsmålet eurobelopp härleds, skall beräknas på samma sätt som för närvarande. Enligt förslaget skall fonderingsmålet fastställas skilt från den årliga lönesumman, eftersom lönesumman till följd av 1990-talets kraftiga strukturförändring, då bl.a. stora statliga affärsverk bolagiserades, inte är jämförbar. Det föreslagna fonderingsmålet motsvarar det ursprungliga syftet med lagen, enligt vilket graden av fondering har samma nivå som inom den privata sektorns pensionssystem.

I 5 § 1 mom. i den gällande fondlagen föreskrivs om överföring av fondens medel till statsbudgeten. Eftersom överföringen från fonden till statsbudgeten är en viktig faktor som reglerar fondtillväxten föreslås i samklang med den föreslagna preciseringen i fråga om fonderingsmålet att också bestämmelsen i 5 § 1 mom., som gäller det belopp som skall överföras, preciseras. Det föreslås att ur fonden årligen till statsbudgeten skall överföras ett belopp som utgör 40 procent av de årliga utgifterna för pensioner som grundar sig på anställning som omfattas av statens pensionssystem. Med detta överföringsbelopp beräknas fonden genom de medel som blir kvar växa så, att fonden senast 2020 har uppnått det ovan föreslagna fonderingsmålet på 25 procent. När fonderingsmålet nåtts är överföringen från fonden till statsbudgeten inte längre bunden till ett belopp som är 40 procent av pensionsutgifterna, utan avsikten är att man årligen i statsbudgeten beslutar om beloppet av överföringen.

Enligt 3 § 4 mom. i den gällande lagen bestäms beträffande upplösning av fonden separat. Avsikten är att man i syfte att täcka pensionsutgifterna börjar upplösa fondens medel så snart som det ovan föreslagna fonderingsmålet på 25 procent har uppnåtts. Enligt beräkningarna räcker inkomsterna från pensionsavgifterna efter år 2012 inte längre till för att täcka den överföring på 40 procent i förhållande till pensionsutgifterna som årligen skall göras från fonden till statsbudgeten, eftersom det belopp som skall överföras ökar snabbt till följd av de kraftigt växande pen-

sionsutgifterna. Härvid måste man i överföringen förutom inkomsterna från avgifterna även använda avkastningen från placeringsverksamheten. Efter detta är fondtillväxten helt beroende av avkastningen på placeringarna. Det är svårt att på förhand närmare bestämma om en mer exakt tidtabell för upplösning av fonden efter det att fonderingsmålet uppnåtts, alltså omkring år 2020. Därför föreslås att 3 § 4 mom. gällande upplösning av fonden ändras så, att närmare bestämmelser om användningen av fondens medel efter det att fonderingsmålet uppnåtts utfärdas särskilt. I bestämmelsen görs en lagteknisk ändring och den fogas till 5 § 2 mom., varvid det nuvarande 3 § 4 mom. föreslås bli upphävt. Avsikten är att fondens medel skall användas på ett behärskat sätt till att täcka de offentliga utgifterna i statsbudgeten åren 2020-2040.

Propositionen syftar även till att förtydliga och precisera fondens ställning så att fondlagen i högre grad reflekterar den nuvarande arbetsfördelningen mellan finansministeriet, statskontoret och fonden. Enligt propositionen föreslås att lagens 2 § 1 mom. ändras så, att fonden inte längre skall skötas av statskontoret utan att den skall verka som en självständig organisation och stå under finansministeriets tillsyn. I den gällande lagen sägs att fondens medel förvaltas av fonden och är i dess namn. Avsikten är att fonden såsom hittills skall ha självständig beslutanderätt i ärenden som hör till dess befogenheter. Finansministeriets uppgift skall vara att övervaka fondens ekonomi och verksamhet. Finansministeriet skall ha rätt att få alla behövliga uppgifter och utredningar om fondens ekonomi och verksamhet. Bestämmelserna om finansministeriets tillsyn över och rätt att få uppgifter om fondens verksamhet, ekonomi och resultat, vilka baserar sig på 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten, preciseras jämfört med den nuvarande situationen. Fondens placeringsverksamhet övervakas såsom hittills av försäkringsinspektionen.

Avsikten är att fonden såsom hittills skall sköta placeringen av de medel som finns i fonden medan statskontoret sköter uppgifter i anslutning till skötseln av pensionsskyddet samt övriga uppgifter i anslutning till förvaltningen och insamlandet av pensionsmedlen.

3. Propositionens konsekvenser

3.1. Ekonomiska konsekvenser

Enligt förslaget skall ur fonden årligen till budgeten överföras 40 procent av de årliga pensionsutgifterna. Därmed kommer överföringarna från fonden till budgeten att öka med 200-210 miljoner euro åren 2005-2006 och att minska med 330-380 miljoner euro åren 2007-2010 i jämförelse med maximibeloppen enligt den gällande lagen. Då fonden vuxit till sitt fulla belopp, vilket alltså beräknas ske senast år 2020, skall fondens medel användas på det sätt som närmare bestäms separat.

3.2. Organisatoriska konsekvenser

Propositionen har inte några betydande organisatoriska konsekvenser. Fonden är också i framtiden en formellt sett rätt självständig organisation som verkar under finansministeriets tillsyn och som samarbetar med statskontoret.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet, i samarbete med fonden och med statskontoret. Propositionen har också behandlats i statens pensionsnämnd, där de centralorganisationer som representerar de statsanställda är företrädare.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

6. Lagstiftningsordning

Enligt 87 § i grundlagen kan genom lag bestämmas att en statlig fond skall lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift kräver det. För att ett lagförslag om inrättande av en sådan fond liksom om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål skall godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna. I det förberedande arbetet för grundlagen ansågs inte lagens

87 § påverka ställningen för de då existerande fonderna utanför budgeten.

Syftet med fonden är att trygga betalningen av pensioner och andra därmed jämförbara förmåner som föranleds av anställning som omfattas av statens pensionssystem samt att utjämna de utgifter dessa förmåner medför för staten. De ändringar som nu föreslås i fondlagen syftar till att i enlighet med fondens ursprungliga mål trygga fondtillväxten och därmed till att säkerställa att fondens syfte uppnås. När fondlagen stiftades år 1989 (RP 163/1989 rd, s. 6) sattes som mål att samma fonderingsgrad som i den privata sektorns pensionssystem skulle uppnås. Graden av fondering inom den privata sektorns pensionssystem är för närvarande ca 27 procent av pensionsansvarets belopp. Med de före-

slagna ändringarna bedöms fonderingsgraden vara uppnådd omkring år 2020, vid vilken tidpunkt även de utgifter förändringen i befolkningsstrukturen medför för den offentliga ekonomin är som störst. När fonderingsgraden uppnåtts är fondens medel i enlighet med fondens ursprungliga syfte disponibla vid den tidpunkt då de utgifter som de anställningar som omfattas av statens pensionssystem medför är som störst. Därmed innebär de föreslagna ändringarna i fråga om fonderingsmålet inte någon väsentlig utvidgning av fondens ändamål. Enligt regeringens uppfattning kan lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

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
upphävs i lagen av den 29 december 1989 om statens pensionsfond (1372/1989) 3 § 4 mom.,
sådant det lyder i lag 562/1998, samt
ändras 2 § 1 mom. och 5 § 1 och 2 mom., sådana de lyder i lag 1231/1999, som följer:

2 §

Statens pensionsfond är en fond som står utanför statsbudgeten och under finansministeriets tillsyn. Finansministeriets skall utöva tillsyn över fondens ekonomi och verksamhet. Finansministeriet har rätt att av fonden få behövliga uppgifter och utredningar. Fondens medel förvaltas av fonden och är i dess namn. Utgifterna för fondens verksamhet betalas av fondens medel.

fulla belopp besluts årligen i statsbudgeten om beloppet av överföringen från fonden till statsbudgeten.

Fonden har vuxit till sitt fulla belopp i slutet av det finansår under vilket de fonderade medlen uppnått ett belopp som utgör 25 procent av pensionsansvaret för pensioner som grundar sig på anställning som omfattas av statens pensionssystem. Närmare bestämmelser om användningen av fondens medel efter det att fonderingsmålet uppnåtts utfärdas särskilt.

5 §

Ur fonden överförs årligen till statsbudgeten ett belopp som utgör 40 procent av de årliga utgifterna för pensioner som grundar sig på anställning som omfattas av statens pensionssystem. Efter det att fonden vuxit till sitt

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 14 september 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Andra finansminister *Ulla-Maj Widenroos*

Lag**om ändring av lagen om statens pensionsfond**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen av den 29 december 1989 om statens pensionsfond (1372/1989) 3 § 4 mom.,
sådant det lyder i lag 562/1998, samt
ändras 2 § 1 mom. och 5 § 1 och 2 mom., sådana de lyder i lag 1231/1999, som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 §

Statens pensionsfond är en fond som står utanför statsbudgeten och sköts av statskontoret. Fondens medel förvaltas av fonden och är i dess namn. De utgifter som förändras av fondens verksamhet betalas av fondens medel.

2 §

Statens pensionsfond är en fond som står utanför statsbudgeten och under finansministeriets tillsyn. Finansministeriets skall utöva tillsyn över fondens ekonomi och verksamhet. Finansministeriet har rätt att av fonden få behövliga uppgifter och utredningar. Fondens medel förvaltas av fonden och är i dess namn. Utgifterna för fondens verksamhet betalas av fondens medel.

3 §

Beträffande upplösning av fonden stadgas separat.

3 §

(4 mom. upphävs)

5 §

Ur statens pensionsfond kan i statsbudgeten årligen till statsverket överföras ett belopp som från 2001 uppgår till högst en tredjedel och efter 2006 till högst hälften av de årliga utgifterna för pensioner som grundar sig på anställning som avses i 1 §.

År 2010 skall ett sådant belopp vara fonderat som motsvarar en och en halv gång lönesumman under föregående år för den personal som omfattas av statens pensionssystem, dock minst 20 procent av det pensionsansvar som avses i 7 § 1 mom.

5 §

Ur fonden överförs årligen till statsbudgeten ett belopp som utgör 40 procent av de årliga utgifterna för pensioner som grundar sig på anställning som omfattas av statens pensionssystem. Efter det att fonden vuxit till sitt fulla belopp besluts årligen i statsbudgeten om beloppet av överföringen från fonden till statsbudgeten.

Fonden har vuxit till sitt fulla belopp i slutet av det finansår under vilket de fonderade medlen uppnått ett belopp som utgör 25 procent av pensionsansvaret för pensioner som grundar sig på anställning som omfattas av statens pensionssystem. Närmare bestämmelser om användningen av fondens medel efter det att fonderingsmålet uppnåtts utfärdas särskilt.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.
