

RP 71/2016 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Folkpensionsanstalten

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om Folkpensionsanstalten ändras.

Det föreslås att miniminivån på de tillgångar som utgör täckning för pensionsansvaret för Folkpensionsanstaltens tjänstemäns pensioner stegvis ändras från nuvarande 41 procent till 30 procent så att den lägre nivån uppnås 2038. Dessutom föreslås vissa preciseringar i den gällande lagen.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017.

MOTIVERING

1 Nuläge

Pensionerna för Folkpensionsanstaltens personal bestäms huvudsakligen på samma grunder som pensionerna för anställda hos staten. Pensionerna för Folkpensionsanstaltens personal och familjepensionerna betalas ur Folkpensionsanstaltens pensionsansvarsfond. Enligt 12 g § i lagen om Folkpensionsanstalten (731/2001) utgör pensionsansvarsfondens tillgångar täckning för det pensionsskydd för Folkpensionsanstaltens personal som grundar sig på ett anställningsförhållande till pensionsanstalten.

Tillgångarna i pensionsansvarsfonden ska utgöra minst 41 procent av det fulla pensionsansvaret. Denna miniminivå som fastställs i 12 g § i lagen om Folkpensionsanstalten får underskridas endast tillfälligt. När det fulla pensionsansvaret beräknas iaktas i tillämpliga delar grunderna enligt 6 kap. i lagen om pensionsstiftelser (1774/1995), och Finansinspektionen utfärdar närmare föreskrifter om dessa grunder.

Enligt 16 § 2 mom. i lagen om Folkpensionsanstalten ska Folkpensionsanstaltens tillgångar i bokslutet tas upp till det belopp som styrelsen bestämmer, dock högst till gängse värde. Enligt 5 § 5 punkten i samma lag ska fullmäktige på framställning av Folkpensionsanstaltens styrelse fastställa grunderna för anstaltens bokslut. Dessa grunder omfattar även närmare föreskrifter om värdering av egendom. Enligt de principer som fastställts av fullmäktige värderas Folkpensionsanstaltens anläggnings- och placeringstillgångar i bokslutet till gängse värde. Värdet av medlen i pensionsansvarsfonden varierar således beroende på exempelvis variationer i börskurserna.

Pensionsansvaret omfattar pensionsansvar för grundpensionsskydd och tilläggspensionsskydd. Hela pensionsansvaret för tilläggspensionsskyddet och en del av pensionsansvaret för grundskyddet ska täckas, så att minst 41 procent av det totala pensionsansvaret täcks. Det totala pensionsansvaret vid utgången av 2015 bedöms vara 2 004 miljoner euro, varav den andel som motsvarar tilläggspensionsskyddet utgör ca 100,5 miljoner euro eller 5,0 procent. Vid utgången av 2014 täcktes 42,1 procent av det totala pensionsansvaret. Av ansvaret för grundpensionsskyddet täcktes 36,9 procent, och ansvaret för tilläggspensionsskyddet täcktes helt. Andelen tilläggspensionsskydd i förhållande till det totala pensionsansvaret håller på att minska, och det bedöms att det helt kommer att ha försvunnit 2035. Pensionerna för Folkpensionsanstaltens personal har med några undantag sedan 1995 motsvarat bestämmelserna i lagen om pension för arbetstagare (395/1961) och senare i lagen om pension för arbetstagare (395/2006). Av denna orsak minskar pensionsansvaret för tilläggspensionsskyddet i relation till Folkpensionsanstaltens totala pensionsansvar. I samband med regeringens proposition från 1998 (RP 179/1998) konstaterades det också att den målsatta nivån om 41 procent för täckning av pensionsansvaret som då föreslogs tidvis bör justeras, eftersom tilläggspensionsskyddets andel av det sammanlagda pensionsansvaret minskar.

RP 71/2016 rd

I nedanstående tabell presenteras en uppskattning av utvecklingen av pensionsansvaret för Folkpensionsanstaltens personal (specificerat enligt grundpensions- och tilläggs pensions-skydd) fram till 2040.

År	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Grundpension, mn €	1 903,5	2 217	2 571	2 943	3 247	3 472
Tilläggs pension, mn €	100,5	87	67	40	8	0
Sammanlagt	2 004,0	2 304	2 638	2 983	3 255	3 472

Beloppen anges på respektive års nivå

Pensionsansvarsfonden utökas årligen genom avkastningen på pensionsansvarsfondens tillgångar, genom de pensionsavgifter som arbetstagarna vid Folkpensionsanstalten betalar och genom det årliga bidraget till pensionsansvarsfonden. Detta bidrag dimensioneras så att minst 41 procent av det fulla pensionsansvaret täcks. Den miniminivå på 41 procent för pensionsansvarsfondens täckning som anges i lagen får överskridas av orsaker som hänger samman med fluktuationer i värdet på tillgångarna eller om pensionsansvaret täcks genom överföring av anläggnings- eller placeringstillgångar från förmånsfonderna till pensionsansvarsfonden. År 2014 utökades pensionsansvarsfonden genom avkastningen på pensionsansvarsfondens tillgångar till ett belopp av 26,7 miljoner euro, genom arbetstagarnas pensionsavgifter till ett belopp av 13,6 miljoner euro och genom bidrag till ett belopp av 55,7 miljoner euro. Beloppet av det bidrag som betalades i form av pengar minskade på grund av det belopp som finansierades genom överförda aktier med 15,5 miljoner euro. Åren 1991—2014 betalades bidrag till ett sammanlagt belopp av 1 256,1 miljoner euro uträknat enligt 2014 års värde, varav 512,2 miljoner euro har finansierats genom överföring av tillgångar och 744,1 miljoner euro i form av pengar. Beloppet av de överförda tillgångarna utgör ca 40,7 procent av det sammanlagda beloppet av bidragen.

Enligt 14 § i lagen om Folkpensionsanstalten innehåller arbetsgivaren arbetstagarens pensionsavgift på den lön som betalas ut (arbetsinkomst) i samband med löneutbetalningen på det sätt som föreskrivs i 152 § i lagen om pension för arbetstagare och med stöd av den genom förordning av statsrådet. Medel som inflyter av arbetstagarens pensionsavgift redovisas till pensionsansvarsfonden. Medel som består av arbetstagarens pensionsavgifter får användas till utbetalning av pensioner till ett belopp motsvarande högst den andel som inom det pensions-system som avses i lagen om pension för arbetstagare används för utjämning av det genomsnittliga pensionsansvaret. Folkpensionsanstalten fonderar arbetstagarnas pensionsavgift i pensionsansvarsfonden till ett belopp som motsvarar det som fastställs i beräkningsgrunderna för de arbetspensionsförsäkringsbolag som bedriver verksamhet i enlighet med lagen om pension för arbetstagare, och resten används för betalning av pensioner.

Enligt 12 h § i lagen om Folkpensionsanstalten ska bidrag betalas ur förmånsfonderna till pensionsansvarsfonden för täckning av pensionsansvaret för Folkpensionsanstaltens personal och för betalning av pensionerna. Bidraget är en del av förmånsfondernas verksamhetskostnader, som finansieras av staten. Som verksamhetskostnader för en förmånsfond räknas emeller-

RP 71/2016 rd

tid inte den del av bidraget som betalas genom överföring av anläggnings- eller placeringstillgångar som värderats till verkligt värde från förmånsfonden till pensionsansvarsfonden.

Bidrag som betalas genom att förmånsfondernas anläggnings- och placeringstillgångar överförs till pensionsansvarsfonden gör att bidraget som är en del av förmånsfondernas verksamhetskostnader minskar, och således minskar också statens utgifter. Placeringstillgångar har under åren 1991—2014 vid ett flertal tillfällen överförts från förmånsfonderna till pensionsansvarsfonden. Vid utgången av 2014 återstod i Folkpensionsanstaltens förmånsfonder placeringstillgångar till ett värde av ca 47,8 miljoner euro, värderat enligt dåvarande börskurser. År 2015 beräknas beloppet av de överförda tillgångarna uppgå till ca 13 miljoner euro och 2016 till ca 20 miljoner euro. År 2017 beror möjligheten till överföringar på hur värdet av de tillgångar som kan användas för detta ändamål har utvecklats 2015 och 2016. Den sista överföringen av tillgångar kommer i enlighet med detta att ske antingen 2016 eller 2017.

2 Föreslagna ändringar

Det föreslås att miniminivån på de tillgångar i pensionsansvarsfonden som utgör täckning för pensionsansvaret för Folkpensionsanstaltens tjänstemäns pensioner ändras så att 30 procent av pensionsansvaret ska täckas. Det föreslås att täckningsprocenten årligen sänks med en halv procentenhet från nuvarande 41 procent med början år 2017, vilket innebär att nivån på 30 procent nås 2038.

Den nuvarande miniminivån på 41 procents täckning är hög i jämförelse med fonderingsgraden på ca 30 procent inom den privata och offentliga sektorn. Den högre täckningsnivån beror på att pensionsansvaret omfattar även tilläggs-pensionsskyddet som täcks helt, i likhet med pensionsstiftelsernas och pensionskassornas tilläggs-pensionsskydd. Eftersom tilläggs-pensionsskyddet troligen kommer att ha slopats helt år 2038, återstår då endast att täcka det lagstadgade grundpensionsskyddet. Det är då motiverat att täckningsnivån är av motsvarande storleksgrad som fonderingsgraden inom den offentliga och privata sektorn.

Dessutom föreslås det att 12 g § 3 mom. i lagen om Folkpensionsanstalten preciseras så att när pensionsansvaret för FPA:s pensionsansvarsfond beräknas, iakttas de i 6 kap. i lagen om pensionsstiftelser avsedda grunderna för beräkning av frivilliga tilläggs-pensioner och andra förmåner och Finansinspektionens föreskrifter om tillämpningen av dem. Bestämmelserna i 6 kap. i lagen om pensionsstiftelser gäller beräkningsgrunderna för både det lagstadgade pensionsskyddet och tilläggs-pensionsskyddet, och det föreslås därför att grunderna för beräkning av pensionsstiftelsens tilläggs-pensionsskydd ska iakttas när FPA:s pensionsansvar beräknas. Dessutom gäller Finansinspektionens föreskrifter om beräkning av pensionsansvaret endast pensionsstiftelsens tilläggs-pensioner. Dessutom föreslås det att det i stället för 6 kap. ska nämnas de paragrafer där det föreskrivs om grunderna för beräkning av tilläggs-pensionsskydd samt social- och hälsovårdsministeriets förordning om maximiräntesatsen för beräkning av pensionsansvaret.

Det föreslås att den nuvarande hänvisningen i 12 h § 2 mom. till den miniminivå som anges i 12 g § 2 mom. och nämmandet av den procentsats som utgör miniminivån ändras till en hänvisning till den miniminivå som anges i 12 g § 2 mom. Paragrafen behöver då inte ändras när miniminivån ändras.

Det föreslås att 14 § 3 mom. i lagen om Folkpensionsanstalten preciseras så att av de medel som består av arbetstagarens pensionsavgifter fonderas ett belopp motsvarande den ansvarsskuld som ackumulerats av arbetstagarnas pensionsavgifter inom det pensionsystem som avses i lagen om pension för arbetstagare. Den föreslagna formuleringen motsvarar det nuvarande förfarandet och är exaktare än den gällande formuleringen.

3 Propositionens konsekvenser

Sänkningen av miniminivån för täckning av pensionsansvaret bedöms leda till att det belopp av pensionsansvaret som ska täckas inledningsvis minskar med ca 10 miljoner euro per år. Senare, från och med slutet av 2020-talet, bedöms det att det belopp som ska täckas minskar med ca 20 miljoner euro per år fram till 2037. Detta innebär att bidraget till pensionsansvarsfonden årligen minskar med ca 10 miljoner euro fram till 2037. En minskning av det belopp som ska täckas leder inte till att bidraget minskar lika mycket, för när storleken av pensionsansvarsfonden minskar, minskar också placeringsintäkterna. Det bedöms att bidraget från och med år 2038 kommer att vara ca 5—6 procent större än om ändringen inte genomförs. Bidragen ökar eftersom sänkningen av täckningsnivån gör att pensionsansvarsfonden minskar, vilket leder till att placeringsintäkterna från fonden minskar.

I nedanstående tabell presenteras en uppskattning av beloppet av pensionsansvaret från 2015 till 2040 samt det belopp av pensionsansvaret som ska täckas i enlighet med gällande bestämmelser (täckningsnivå 41 %) och i enlighet med den föreslagna ändringen (miniminivån för täckning sjunker gradvis till 30 % fram till 2038).

År	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Pensionsansvar (mn €)	2 004	2 304	2 638	2 983	3 255	3 472
Täckt belopp i enlighet med gällande bestämmelser	826	945	1 082	1 223	1 335	1 424
Täckt belopp i enlighet med förslaget	826	899	960	1 008	1 019	1 053

Beloppen anges på respektive års nivå

Den föreslagna ändringen påverkar statens andel på motsvarande sätt som andra ändringar i Folkpensionsanstaltens omkostnader. I enlighet med den gällande lagstiftningen finansierar staten ca 67 procent av FPA:s omkostnader. Resten finansieras genom de försäkrades (sjukvårdsförsäkring, arbetsinkomstförsäkring) och arbetsgivarnas (arbetsinkomstförsäkring) avgifter. Beloppen och finansieringen av bidragen presenteras i nedanstående tabeller. Tabellerna har utarbetats i enlighet med arbetsgivarnas och de försäkrades finansieringsansvar som gällde i oktober 2015.

I nedanstående tabell presenteras en uppskattning av beloppet och finansieringen av bidraget från 2015 till 2040 i enlighet med gällande bestämmelser (täckningsnivå 41 %).

RP 71/2016 rd

År	2015	2017	2020	2025	2030	2035	2040
Bidrag i enlighet med gällande bestämmelser (mn €)	54,1	75,8	96,1	115,8	142,2	144,5	143,7
- arbetsgivarens genomsnittliga ArPL-avgift	41,6	47,2	50,3	57,8	66,4	76,1	87,3
- överföring av tillgångar	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- staten	0,0	19,1	30,6	38,8	50,7	45,8	37,8
- försäkrade	0,0	5,2	8,3	10,5	13,8	12,4	10,3
- arbetsgivare	0,0	4,3	6,8	8,6	11,3	10,2	8,4

Beloppen anges på respektive års nivå

I nedanstående tabell presenteras en uppskattning av beloppet och finansieringen av bidraget från 2015 till 2040 i enlighet med den föreslagna ändringen (miniminivån för täckning sjunker gradvis till 30 % fram till 2038).

År	2015	2017	2020	2025	2030	2035	2040
Bidrag i enlighet med den föreslagna ändringen (mn €)	54,1	66,0	85,0	103,5	129,9	134,7	152,6
- arbetsgivarens genomsnittliga ArPL-avgift	41,6	47,2	50,3	57,8	66,4	76,1	87,3
- överföring av tillgångar	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- staten	0,0	12,6	23,2	30,6	42,5	39,2	43,7
- försäkrade	0,0	3,4	6,3	8,3	11,5	10,7	11,9
- arbetsgivare	0,0	2,8	5,2	6,8	9,4	8,7	9,7

Beloppen anges på respektive års nivå

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med representanter för Folkpensionsanstalten. I samband med beredningen hördes dessutom finansministeriet, Finlands näringsliv rf, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, Akava ry, Företagarna i Finland rf och Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

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

Lag

om ändring av lagen om Folkpensionsanstalten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Folkpensionsanstalten (731/2001) 12 g § 2 och 3 mom., 12 h § 2 mom. och 14 § 3 mom.,
sådana de lyder, 12 g § 2 och 3 mom. och 12 h § 2 mom. i lag 987/2008 och 14 § 3 mom. i lag 1342/2007, som följer:

12 g §

Pensionsansvarsfonden

Tillgångarna i pensionsansvarsfonden ska vid utgången av varje kalenderår utgöra minst 30 procent av det fulla pensionsansvaret. Minimnivån får underskridas endast tillfälligt.

När det fulla pensionsansvaret beräknas iakttas grunderna enligt 43, 44 och 44 a § i lagen om pensionsstiftelser (1774/1995) för beräkning av pensionsansvaret när det gäller frivilliga tilläggspensioner, social- och hälsovårdsministeriets förordning om maximiräntesatsen för beräkning av pensionsansvaret och Finansinspektionens närmare föreskrifter till pensionsstiftelserna om tillämpningen av de nämnda grunderna.

12 h §

Täckning av pensionsansvaret

Den minimnivå som anges i 12 g § 2 mom. får överskridas av orsaker som hänger samman med fluktuationer i värdet på tillgångarna eller om pensionsansvaret täcks genom överföring av anläggnings- eller placeringstillgångar från förmånsfonderna till pensionsansvarsfonden.

14 §

Arbetstagarens pensionsavgift

Av de medel som består av arbetstagarens pensionsavgifter fonderas ett belopp som motsvarar den ansvarsskuld som ackumulerats av arbetstagarnas pensionsavgifter inom det pensionsystem som avses i lagen om pension för arbetstagare.

RP 71/2016 rd

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .

Trots bestämmelserna i 12 g § 2 mom. ska tillgångarna i pensionsansvarsfonden vid utgången av 2017 utgöra minst 40,5 procent av det fulla pensionsansvaret. Därefter sjunker täckningsgradens miniminivå årligen med en halv procentenhet, så att miniminivån år 2038 är 30 procent.

Helsingfors den 28 april 2016

Statsminister

Juha Sipilä

Social- och hälsovårdsminister Hanna Mäntylä

Lag

om ändring av lagen om Folkpensionsanstalten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Folkpensionsanstalten (731/2001) 12 g § 2 och 3 mom., 12 h § 2 mom. och 14 § 3 mom.,
sådana de lyder, 12 g § 2 och 3 mom. och 12 h § 2 mom. i lag 987/2008 och 14 § 3 mom. i lag 1342/2007, som följer:

Gällande lydelse

12 g §

Pensionsansvarsfonden

Tillgångarna i pensionsansvarsfonden ska vid utgången av varje kalenderår utgöra minst 41 procent av det fulla pensionsansvaret. Miniminivån får underskridas endast tillfälligt.

När det fulla pensionsansvaret beräknas iakttas i tillämpliga delar grunderna enligt 6 kap. i lagen om pensionsstiftelser (1774/1995) och Finansinspektionens närmare föreskrifter till pensionsstiftelserna om tillämpningen av dessa grunder.

12 h §

Täckning av pensionsansvaret

Den miniminivå på 41 procent som anges i 12 g § 2 mom. får överskridas av orsaker som hänger samman med fluktuationer i värdet på tillgångarna eller om pensionsansvaret

Föreslagen lydelse

12 g §

Pensionsansvarsfonden

Tillgångarna i pensionsansvarsfonden ska vid utgången av varje kalenderår utgöra minst 30 procent av det fulla pensionsansvaret. Miniminivån får underskridas endast tillfälligt.

När det fulla pensionsansvaret beräknas iakttas *grunderna enligt 43, 44 och 44 a § i lagen om pensionsstiftelser (1774/1995) för beräkning av pensionsansvaret när det gäller frivilliga tilläggs pensioner, social- och hälsovårdsministeriets förordning om maximeräntesatsen för beräkning av pensionsansvaret* och Finansinspektionens närmare föreskrifter till pensionsstiftelserna om tillämpningen av *de nämnda* grunderna.

12 h §

Täckning av pensionsansvaret

Den miniminivå som anges i 12 g § 2 mom. får överskridas av orsaker som hänger samman med fluktuationer i värdet på tillgångarna eller om pensionsansvaret täcks

RP 71/2016 rd

Gällande lydelse

täcks genom överföring av anläggnings- eller placeringstillgångar från förmånsfonderna till pensionsansvarsfonden.

14 §

Arbetstagarens pensionsavgift

Medel som består av arbetstagarens pensionsavgifter får användas till utbetalning av pensioner till ett belopp motsvarande högst den andel som inom det pensionssystem som avses i lagen om pension för arbetstagare används för utjämning av det genomsnittliga pensionsansvaret.

Föreslagen lydelse

genom överföring av anläggnings- eller placeringstillgångar från förmånsfonderna till pensionsansvarsfonden.

14 §

Arbetstagarens pensionsavgift

Av de medel som består av arbetstagarens pensionsavgifter fonderas ett belopp som motsvarar den ansvarsskuld som ackumulerats av arbetstagarnas pensionsavgifter inom det pensionssystem som avses i lagen om pension för arbetstagare.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Trots bestämmelserna i 12 g § 2 mom. ska tillgångarna i pensionsansvarsfonden vid utgången av 2017 utgöra minst 40,5 procent av det fulla pensionsansvaret. Därefter sjunker täckningsgradens miniminivå årligen med en halv procentenhet, så att miniminivån år 2038 är 30 procent.*