

Ekonomiutskottet

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

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statens pensionsfond (RP 1/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef, överdirektör Pauli Kariniemi, finansministeriet
- seniorekonom Otso Manninen, Finlands Bank
- aktuariechef Roman Goebel, Keva
- direktör Mikko Kuusela, Finanssiala ry
- JD, docent, arbetslivsprofessor Timo Viherkenttä.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finansinspektionen
- Eläkesäätiöyhdistys - ESY ry
- professor Niku Määttänen, Helsinki Graduate School of Economics.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Det viktigaste innehållet i propositionen. Regeringen föreslår att lagen om statens pensionsfond ändras. Det belopp som årligen överförs från fonden till statsbudgeten höjs gradvis från 40 procent till 45 procent av statens pensionsutgifter. Målet är att öka fondens utjämnande effekt 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 så att säga har vuxit till sitt fulla belopp. Dessutom föreslås vissa ändringar i bestämmelser av administrativ natur.

Utlåtande EkUU 11/2022 rd

Finansiell stabilitet. Ekonomiutskottet har bedömt den föreslagna regleringen med avseende på sitt eget fackområde, med fokus på den finansiella stabiliteten. Regleringen av en stor institutionell investerare påverkar i ett vidare perspektiv den marknad där investeraren är verksam.

Vid störningar på marknaden kan enskilda stora aktörer agera på ett sätt som utsätter andra marknadsaktörer för större risker. Dessutom kan finansmarknadsaktörerna ha direkta kopplingar till realekonomin. I kriser kan de av strategiska eller andra skäl minska eller till och med bryta denna koppling, vilket i sin tur återspeglas i realekonomins motståndskraft mot störningar.

Pensionsanstaltens innehav i Finland är betydande i förhållande till marknadens storlek och likviditet. Deras roll i finansieringen av inhemska företag och därmed realekonomin genom obligationer, företagscertifikat och återlåning är betydande. Iakttagelserna från tidigare finanskriser om att problemen sprider sig via kopplingar till marknaden understryker behovet av att lagstiftningen tar hänsyn till konsekvenserna av eventuella krisåtgärder för marknaden och aktörerna. Med beaktande av de bredare kopplingarna bör man överväga att förbättra makrotillsynsaspekten, särskilt i fråga om kontracykliska faktorer, i lagstiftningen om pensionsanstalter.

Investeringsverksamhet. Osäkerheten till följd av gällande lagstiftning kring hur mycket pengar som kommer att överföras från fonden årligen påverkar planeringen av investeringsverksamheten. Man måste fästa större uppmärksamhet vid likviditeten i tillgångarna, vilket kan försvåra en långsiktig verksamhet. Om staten å andra sidan inte kräver exakt definierade överföringar utan tillåter att de varierar enligt investeringsavkastningen, möjliggör detta en strävan efter hög avkastning.

Sakkunniga har påpekat att avkastningen av fondens investeringsverksamhet under den senaste tiden har varit högre än kostnaderna för statens upplåning, vilket har medfört en avsevärd nytta jämfört med att fonden och därmed upplåningen skulle ha varit mindre. Nyttan av att ha medel i fonden i stället för att överföra dem till budgeten har varit kopplad till den låga räntemiljön och en gynnsam allokering av placeringstillgångarna. Ekonomiutskottet betonar dock att det gynnsamma slutresultat som arrangemanget medför inte är en garanti för att mekanismen skulle ge motsvarande nytta också i framtiden. En minskning av fondens storlek eller fonderingsgrad — vare sig orsaken är minskad avkastning eller ökade överföringar till budgeten — skulle minska fondens betydelse som instrument för utjämning av pensionsutgifterna och dess förmåga att tillföra statsfinanserna mervärde.

Den föreslagna överföringen är intern i de offentliga finanserna och har i detta avseende ingen direkt inverkan på budgetbalansen i de offentliga finanserna. I ett bredare perspektiv på detta har sakkunniga ansett att lagstiftningen om fonden inte fyller sitt syfte till alla delar.

För närvarande förutsätts fonden ha en ganska stor del av sina investeringar i räntebärande instrument med låg risk. Å andra sidan säljer staten motsvarande egna skuldebrev. I balansräkningen för den offentliga sektorn finns därför både skulder och investeringar i liknande objekt. Det är osäkert om ett sådant arrangemang är det bästa möjliga tillvägagångssättet ur ett finanspolitiskt perspektiv, utom när det gäller riskspridning.

Utlåtande EkUU 11/2022 rd

Numeriska vändpunkter. Tanken bakom den nya regleringen är att fonderingsgraden ska ligga mycket nära 25 procent. Det finns dock inga andra orsaker till detta än historiska fakta bakom fondens tillkomst. Ekonomiutskottet påpekar att exempelvis fonderingsgraden för det kommunala pensionssystemet ligger kring 40 procent.

Sakkunniga har förhållit sig med viss reservation till att överföringen till budgeten kopplas till variationer i fonderingsgraden. Det är inte entydigt hur statens pensionsåtagande, som är nämnare i fråga om fonderingsgraden, ska bestämmas. Beräkningen av pensionsåtagandet förutsätter bland annat beslut om grunderna för bedömningen av mortalitet och arbetsförmåga och fastställande av nyckelränta. Pensionsåtagandets storlek har varierat med flera miljarder under årens lopp enbart av orsaker som hänför sig till beräkningen. Mot denna bakgrund är pensionsåtagandets avgörande betydelse för överföringen till budgeten inte en problemfri lösning.

Efter att ha övervägt dessa synpunkter anser ekonomiutskottet att det är motiverat att stryka 6 § 2 och 3 mom. i den föreslagna lagen. Slopandet av begreppet "fullt belopp" och de komplexa förfarandena i en miljö med en viss fonderingsgrad skulle förtydliga regleringen och minska betydelsen av oreglerade frågor i anslutning till beräkningen av pensionsåtagandet.

Behörighetsvillkor för ledningen. Ekonomiutskottet välkomnar förslagen om att tjänsteförhållandet för fondens verkställande direktör ska begränsas till fem år, att behörighetsvillkoren för uppgiften ska föreskrivas i lag och att bestämmelserna om kunskap om placeringsverksamhet som avkrävs fondens styrelse preciseras så att de motsvarar de krav som ställs på pensionsanstalter som har hand om lagstadgad pensionsförsäkring. Utskottet anser dock att det är befogat att påpeka att det inte är konsekvent att det inte ställs krav på gott anseende som behörighetsvillkor för fondens verkställande direktör trots att detta krav gäller styrelsemedlemmarna. Samma asymmetri upprepas i lagen om Keva (66/2016).

Här kunde man ta exempel av lagen om investeringstjänster (747/2012), som föreskriver att "den som har ett kvalificerat innehav i ett värdepappersföretag ska vara tillförlitlig" och "tillförlitlig anses inte den vara som under de fem senaste åren före bedömningen har dömts till fängelsestraff eller under de tre senaste åren före bedömningen dömts till bötesstraff för brott som kan anses visa att personen är uppenbart olämplig som ägare i ett värdepappersföretag, eller annars genom sin tidigare verksamhet har visat sig vara uppenbart olämplig som ägare i ett värdepappersföretag". I försäkringslagstiftningen (lagen om försäkringsdistribution 234/2018) benämns ett innehållsligt likartat krav "god vandel". Med beaktande av den aktuella fondens betydelse för både samhället och den sociala tryggheten kan det ovan beskrivna behörighetsvillkoret betraktas som skäligt.

Ekonomiutskottet föreslår att finansutskottet överväger att ställa ett krav på gott anseende som behörighetsvillkor för fondens verkställande direktör.

Övergångsperiod. Regeringen föreslår som lagstiftningsteknisk lösning en modell där en överföring på 40 procent är huvudregel och procenttalen för åren efter 2023 återfinns därefter i samma moment. Ekonomiutskottet anser att det vore tydligare att 45 procent är huvudregel och att åren före 2028 regleras i övergångsbestämmelsen.

Utlåtande EkUU 11/2022 rd

Ekonomiutskottet föreslår att finansutskottet överväger att omformulera lagförslaget 6 § 1 mom. så här:

"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."

Övergångsbestämmelsen kunde lyda som följer:

"Överföringen enligt 6 § 1 mom. i denna lag är 40 procent 2022 och 2023, 41 procent 2024, 42 procent 2025, 43 procent 2026 och 44 procent 2027."

På grund av ändringarna bör den hänvisning till 1 mom. som ingår i 3 mom. i samma paragraf ändras till en hänvisning till denna lag eller till 1 mom. och övergångsbestämmelsen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 18.2.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Matias Mäkyne sd
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Utlåtande EkUU 11/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.