

RP 65/2002 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 § lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att tillämpningsområdet för lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare skall utvidgas så, att som medlemssamfund till kommunala pensionsanstalten kan ansluta sig också ett sådant aktiebolag, vars aktier inte till 100 procent ägs av pensionsanstaltens medlemssamfund. Enligt förslaget skall ett aktiebolag kunna ansluta sig som

medlemssamfund till pensionsanstalten om minst 90 procent av bolagets aktier ägs av kommuner, samkommuner eller sådana föreningar som har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING	3
1. Nuläge	3
1.1. Lagstiftning och praxis.....	3
1.2. Bedömning av nuläget	4
2. Propositionens mål och den föreslagna ändringen	5
3. Propositionens verkningar	6
4. Beredningen av propositionen	6
5. Ikraftträdande.....	6
LAGFÖRSLAG	7
om ändring av 1 § lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare	7
BILAGA.....	8
PARALLELLTEXT	8
om ändring av 1 § lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare	8

MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

Enligt 1 § 3 mom. lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (202/1964), nedan KTAPL är kommunerna och samkommunerna medlemssamfund i den kommunala pensionsanstalten. Pensionsskyddet för kommunernas och samkommunernas tjänsteinnehavare och arbetstagare bestäms i enlighet med KTAPL, om inte något annat föreskrivs någon annanstans när det gäller pensionsskyddet.

Enligt 1 § 4 mom. tillämpas lagen även på arbetstagare i en sådan förening vars medlemmar enbart består av kommuner, samkommuner och av dem bildade föreningar, och vilken enligt reglementet för pensionsanstalten har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten. Lagen tillämpas även på arbetstagare vid ett aktiebolag vars samtliga aktier ägs av kommuner, samkommuner eller sådana föreningar eller aktiebolag som har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, om aktierna enligt aktiebolagets bolagsordning får överlätas endast till kommuner, samkommuner eller sådana medlemssamfund som avses i 1 § 4 mom., och bolaget enligt reglementet för pensionsanstalten har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten. Nämnade bestämmelser reglerar samtidigt också vilka som kan ansluta sig som medlemssamfund till pensionsanstalten.

Bestämmelsen om aktiebolags möjlighet att ansluta sig som medlemssamfund till pensionsanstalten fogades till lagen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 februari 1985. Senare har genom en lagändring som trädde i kraft den 1 december 1990, den bestämmelse slopats som avsåg förbud gällande aktiebolag som upprätthåller elektrisk anläggning att ansluta sig som medlemssamfund till pensionsanstalten. Sedan ingången av juni 1997 har som medlemssamfund till pensionsanstalten kunnat ansluta sig också ett sådant aktiebolag som är huvudman för en yrkesläroanstalt eller en yrkeshögskola och

vars aktier till minst 90 procent ägs av kommuner, samkommuner eller sådana föreningar som har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten.

För ett aktiebolag är det under alla omständigheter frivilligt att ansluta sig som medlemssamfund till pensionsanstalten. Förfarandet förutsätter en ansökan. Pensionsanstalten skall, utöver ansökningen, tillställas ett utdrag ur protokollet från det styrelsemöte där aktiebolaget har beslutat att ansluta sig som medlemssamfund till pensionsanstalten. En anslutning som medlemssamfund förutsätter vidare att bolagsordningen innehåller ett överlämningsprotokoll. Ett aktiebolag som ansluter sig som medlemssamfund till pensionsanstalten är i allmänhet bolag som håller på att grundas och som inte ännu har anordnat pensionsskyddet på något sätt. Om ett redan existerande aktiebolag beslutar att det önskar ansluta sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, har bolaget i regel redan hunnit anordna pensionsskydd för sina anställda i något pensionsförsäkringsbolag. En sådan försäkring måste sägas upp före anslutningen som medlemssamfund till pensionsanstalten. Eftersom det är fråga om byte av pensionssystem, och inte byte av försäkringsbolag, tillämpas inte den privata sektorns bestämmelser om uppsägningstider i dessa situationer.

En arbetsgivare kan inte vid en och samma tidpunkt ha dels anställda som omfattas av lagen om pension för arbetstagare (395/1961), nedan APL, dels anställda som omfattas av KTAPL. Anslutningen som medlemssamfund till pensionsanstalten innebär att alla personer som är anställda hos arbetsgivaren i fråga omfattas av KTAPL efter det att anslutningen blivit verkställd.

Om ett bolag har haft APL-försäkring innan det anslöt sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, bestäms arbetstagarnas pensionsskydd i enlighet med APL för den period som föregick anslutningen. Efter anslutningen omfattas anställningsförhållandet av KTAPL. När ett pensionsfall inträffar betalar APL-bolaget pensionen för den tid under vilken den anställda omfattats av APL

och Kommunernas pensionsförsäkring räknat från den tidpunkt då bolaget anslutit sig som medlemssamfund.

Ett aktiebolag som har anslutit sig som medlemssamfund kan också avsäga sig medlemskapet i pensionsanstalten. I dessa fall räcker det med endast en anmälan om att aktiebolaget utträder. Den pensionstillväxt som har uppkommit enligt KTAPL avslutas vid denna tidpunkt, varvid arbetsgivaren måste teckna APL-försäkring för sina anställda.

Fram till utgången av 2001 hade 197 aktiebolag anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten.

1.2. Bedömning av nuläget

Kommunerna och samkommunerna har överfört skötseln av sina funktioner antingen helt och hållet eller till stora delar till aktiebolag som ägs av kommunerna eller samkommunerna. Orsaken härtill är att det ansetts mer ändamålsenligt att sköta funktionerna inom ramen för en privaträttslig bolagsform. Om kommunerna och samkommunerna äger hela aktiestocken, kan bolaget i fråga ansluta sig som medlemssamfund till Kommunernas pensionsförsäkring. Om däremot bara en enda aktie ägs av någon annan än pensionsanstaltens medlemssamfund, kan aktiebolaget inte ansluta sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, utan arbetstagarernas pensionsskydd måste anordnas i enlighet med APL hos ett privat försäkringsbolag. Ett undantag från detta utgör ett sådant aktiebolag som är huvudman för en yrkesläroanstalt eller en yrkeshögskola och vars ägare kan bestå av andra instanser än medlemssamfund till pensionsanstalten. Härvid har ägandet utanför kommunsektorn dock begränsats till högst 10 procent.

Kommunernas pensionsförsäkring riktade år 2000 en förfrågan till sina 452 kommunmedlemssamfund. Medlemssamfunden tillfrågades bl.a. om kommunen är ägare i ett sådant aktiebolag, av vars aktiestock högst 10 procent ägs av någon utanför kommunsektorn. Förfrågningen besvarades av 335 medlemssamfund, och av dessa uppgav 90 att de är ägare i ett eller flera aktiebolag av ovan nämnt slag.

Enligt förfrågningen hade kommunerna i

fråga om bolag som ägdes till 90—99,9 procent mest aktier i fastighetsaktiebolag. Nästvanligast var aktiebolag som sköter avfalls-service och vattenförsörjning för ett eller flera medlemssamfund samt bolag som sköter funktioner i anslutning till värme och elektricitet. Därefter kom utvecklingsbolag som har som mål att utveckla det lokala näringslivet.

En allmän orsak till privat aktieinnehav är att någon eller några privata aktörer har tillhört de drivande krafterna i etableringsskedet, och att man därför har tagit med dessa aktörer i aktiebolag som i huvudsak ägs av kommunen. En annan frekvent orsak är att aktiebolaget har grundats i ett skede då lagstiftningen förutsatte minst tre grundare, och av den orsaken har aktier kommit att tillfalla privata aktörer. Kommunerna har i dessa fall försökt lösa in de privatägda aktierna, men en del aktier finns fortfarande hos privata aktörer. Orsaken till att privata minoritetsägare tas in i bolagen är, enligt ovan nämnda förfrågan, finansieringsaspekten.

När kommunerna och samkommunerna grundar aktiebolag och överför sina uppgifter till dem, överförs också ofta kommunernas och samkommunernas egna anställda till aktiebolagen. Om aktiebolagen inte uppfyller förutsättningarna för anslutning som medlemssamfund till kommunala pensionsanstalten, dvs. om alla aktierna inte ägs av en kommun, måste pensionsskyddet anordnas inom den privata sektorns pensionssystem. Om de anställda som övergår till ett aktiebolag har sådana förmåner som inom det kommunala pensionssystemet tryggades i samband med att en ändring av pensionsskyddet trädde i kraft vid ingången av 1995 och som anslöt sig till det tidigare intjänade pensionsskyddet och som var bättre än det nuvarande pensionsskyddet, blir dessa skyddsmekanismer ogiltiga vid skiftet av pensionssystem. Skyddsmekanismerna hänför sig till en pensionsålder som är lägre än 65 år, till en tillväxtprocent som i fråga om pensionen är 2,2 procent före år 1995 och till en maximipension som överstiger 60 procent.

Om man önskar trygga personalens ställning då den övergår till ett aktiebolag förutsätter detta att en särskild tilläggsförsäkring tecknas. Detta förfarande leder till att totalkostnaderna för arrangemanget stiger avse-

värt. De individuella kostnaderna kan komma att uppgå till tämligen stora belopp, eftersom förlusterna kan gälla både pensionsåldern och pensionens belopp. Teoretiskt kalkylerat kan följden vara att åldern för ålderspensionering stiger med två år och att pensionen sjunker med 10 procent. I ett sådant fall kan priset på de försämrade pensionsförmånerna för en person med en månadslön på t.ex. ca 1 700 euro i värsta fall uppgå till ca 38 700 euro.

För kompensering av förluster i fråga om pensionsskyddet finns rätt få metoder att tillgå. Vid sidan av direkt lönekomensation kan aktiebolaget betala skillnaden mellan pensionsförmånerna ur sin egen kassa eller köpa en tilläggsförsäkring av ett privat livförsäkringsbolag. Efter år 2000 har det inte längre varit möjligt att ansluta nya personer till den APL-tilläggsförsäkring (11 § lagen om pension för arbetstagare) som tidigare stod till buds. I kompensationsförfarandena kan elementen i det kommunala pensionsskyddet beaktas endast i begränsad omfattning, vilket innebär att det nya systemet inte i tillräcklig grad motsvarar de tidigare förmånerna.

Kommunerna och samkommunerna samt de löntagarorganisationer som företräder dem har lagt fram önskemål om att också aktiebolag med kommunal majoritet skall kunna ansluta sig som medlemssamfund till kommunala pensionsanstalten.

2. Propositionens mål och den föreslagna ändringen

Syftet med propositionen är att förbättra den nuvarande situationen, där ett aktiebolag som ägs så gott som helt och hållet av kommunsektorn inte kan ansluta sig som medlemssamfund till kommunala pensionsanstalten om ens en enda aktie ägs av någon annan än medlemssamfunden. Förslaget innebär också en viss flexibilitet när det gäller organiseringen av kommunernas serviceorganisation.

Det föreslås att 1 § 5 mom. i lagen ändras så, att lagen utan hinder av 4 mom. tillämpas även på arbetstagare i ett sådant aktiebolag, vars aktier till minst 90 procent ägs av kommuner, samkommuner eller sådana förening-

ar som enligt 4 mom. har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, om högst 10 procent av alla aktier enligt aktiebolagets bolagsordning får överlåtas till andra än kommuner, samkommuner eller sådana föreningar som anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, och bolaget enligt reglementet för pensionsanstalten har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att också ett sådant aktiebolag vars aktier inte till 100 procent ägs av kommuner eller samkommuner kan, om det så önskar, ansluta sig som medlemssamfund till kommunala pensionsanstalten. Eftersom kommunala pensionsanstalten är ett offentligrättsligt samfund, vars utgifter finansieras av alla medlemssamfund solidariskt, vore det inte ändamålsenligt att vilket privaträttsliga samfund som helst där kommunerna och samkommunerna har den formella beslutanderätten skall kunna bli medlemssamfund i pensionsanstalten. Man har försökt uppskatta andelen av det privata innehavet så, att den skall täcka sådana samfund som utgår ifrån att få vinst på det investerade kapitalet. Undantaget avses sålunda gälla endast de aktiebolag av vilkas innehav högst 10 procent skall kunna ägas av andra än kommuner, samkommuner eller sådana föreningar som anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten. För att det i fråga om innehavet beträffande de aktiebolag som har antagits som medlemssamfund i pensionsanstalten inte skall uppstå en sådan förändring som minskar kommunernas och samkommunernas andel under 90 procent är det viktigt att de aktiebolag som önskar ansluta sig som medlemssamfund tar in ett bestämmelse om detta i sina bolagsordningar.

Också i situationer enligt den ändring som föreslås ovan skall anslutningen som medlemssamfund vara frivillig och förutsätta en ansökan.

Den föreslagna ändringen motsvarar det undantag som redan nu är i kraft och som gäller sådana aktiebolag som är huvudmän för en yrkesläroanstalt eller en yrkeshögskola. I och med den föreslagna bestämmelsen behövs inte längre en särskild specialbestämmelse om aktiebolag som är huvudmän

för en yrkesläroanstalt eller en yrkeshögskola.

Avsikten är att 1 § 4 mom. i lagen inte skall ändras. Eftersom det är meningen att bestämmelserna om Kommunernas pensionsförsäkrings medlemsamfund skall göras författningstekniskt klarare i samband med den totalrevision av KTAPL som för närvarande är under beredning, har det ansetts mest ändamålsenligt att föreslå att den föreliggande ändringen görs genom att 1 § 5 mom. ändras.

3. Propositionens verkningar

Det är svårt att på förhand bedöma hur många samfund lagförslaget kan antas gälla. Enligt svaren på den ovan nämnda förfrågan som Kommunernas pensionsförsäkring år 2000 riktade till sina stads- och kommunmedlemsamfund var ca en fjärdedel av de som besvarade förfrågningen delägare i ett sådant aktiebolag där högst 10 procent ägs av någon utanför kommunsektorn. I regel har aktiebolagen endast ett litet antal eller högst några tiotal anställda. I några enstaka fall uppgår antalet anställda till flera hundra. Vissa sådana aktiebolag som är huvudmän för olika läroanstalter har ett stort antal anställda, men dessa aktiebolag kan redan nu ansluta sig som medlemsamfund.

Propositionen har inga omedelbara ekonomiska verkningar på det kommunala pensionssystemets finansieringssituation. På längre sikt blir verkningarna beroende av hur kommunerna anlitar aktiebolag för anordnandet av de kommunala funktionerna. Generellt sett är lagändringen ägnad att förebygga aktiebolagens övergång till den privata sektorns pensionssystem och därmed en minskning av den lönesumma som ligger till grund för pensionsavgiften, vilket gagnar pensionssystemet. Å andra sidan bedöms lagändringen inte ha negativa verkningar på den privata sektorns pensionssystem, eftersom antalet aktiebolag som kommunerna äger till mera än 90 procent, men dock bara till en del, än så länge är mycket lågt. Användandet av sådana aktiebolag torde också i framtiden begränsa sig till specialfall av samma slag som yrkesläroanstalterna.

Om ett privat partiellt ägande tillåts i fråga om bolag som tillhör det kommunala pen-

sionssystemet, möjliggör detta i princip att den kommunala pensionsanstalten kan bli tvungen att driva in obetalda pensionsavgifter hos någon instans inom den privata sektorn och att i en sådan situation eventuellt behöva bokföra en kreditförlust i fråga om sin fordran. En sådan möjlighet kan dock betraktas som närmast teoretisk, eftersom de offentliga samfundens innehav i aktiebolagen i samtliga fall är minst 90 procent.

När det gäller de enskilda individerna är propositionen ägnad att trygga förmånerna, eftersom bevarandet av aktiebolagen inom det kommunala pensionssystemet säkerställer att sådana skyddsmekanismer som eventuellt är kopplade till pensionsförmånerna kvarstår utan att kompensering förändras av något slag behöver införas.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har på initiativ av Kommunernas pensionsförsäkring beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet.

I samband med beredningen av propositionen begärdes och inlämnades utlåtanden enligt följande: undervisningsministeriet, handels- och industriministeriet, AKAVA rf, Förhandlingsorganisationen för Teknik och Grundsäkerhet FKT rf, Kunta-alan unioni, Tjänstemännens Förhandlingsorganisation TFO rf, Kommunala arbetsmarknadsverket och Finlands Kommunförbund rf förordade propositionen. Arbetspensionsförsäkrarna TELA ry hade ingenting att anmärka mot propositionen, eftersom bolagen bevarar sin rätt att välja mellan KTAPL-försäkring och APL-försäkring. Social- och hälsovårdsministeriet och Pensionsskyddscentralen förordade inte propositionen. Synpunkterna i utlåtandena har beaktats i mån av möjlighet.

5. Ikraftträdande

Lagförslaget har beretts så, att det kan behandlas separat, oberoende av den revidering av lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare som är under beredning och som gäller att till lagnivå överföra bestämmelser som ingår i den kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga. Lagen föreslås därför träda i kraft så snart som möjligt

efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

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

Lagförslag

Lag

om ändring av 1 § lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 30 april 1964 om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (202/1964) 1 § 5 mom., sådant det lyder i lag 404/1997, som följer:

1 §

Utan hinder av 4 mom. tillämpas denna lag även på arbetstagare i ett sådant aktiebolag, vars aktier till minst 90 procent ägs av kommuner, samkommuner eller sådana föreningar som enligt 4 mom. har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, om högst 10 procent av alla aktier enligt aktiebolagets bolagsordning får överlätas till andra

än kommuner, samkommuner eller sådana föreningar som anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, och bolaget enligt reglementet för pensionsanstalten har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten.

Denna lag träder i kraft den 2002.

Helsingfors den 16 maj 2002

Republikens President

TARJA HALONEN

Region- och kommunminister *Martti Korhonen*

Lag

om ändring av 1 § lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 30 april 1964 om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (202/1964) 1 § 5 mom., sådant det lyder i lag 404/1997, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Utan hinder av 4 mom. tillämpas denna lag även på arbetstagare i ett sådant aktiebolag som är huvudman för en yrkesläroanstalt eller en yrkeshögskola och vars aktier till minst 90 procent ägs av kommuner, samkommuner eller sådana föreningar som enligt 4 mom. har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, om högst 10 procent av alla aktier enligt aktiebolagets bolagsordning får överlätas till andra än kommuner, samkommuner eller sådana föreningar som anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, och bolaget enligt reglementet för pensionsanstalten har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten.

Utan hinder av 4 mom. tillämpas denna lag även på arbetstagare i ett sådant aktiebolag, vars aktier till minst 90 procent ägs av kommuner, samkommuner eller sådana föreningar som enligt 4 mom. har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, om högst 10 procent av alla aktier enligt aktiebolagets bolagsordning får överlätas till andra än kommuner, samkommuner eller sådana föreningar som anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, och bolaget enligt reglementet för pensionsanstalten har anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten.

Denna lag träder i kraft den 2002.
