

RP 19/2006 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om kommunala pensioner

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om kommunala pensioner ändras så att aktiebolag och stiftelser, som kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande i och som bistår vid produktionen av tjänster som skötseln av kommunernas lagstadgade uppgifter förutsätter och funktioner som direkt betjänar dessa, om de så önskar kan ordna pensionsskydd för personalen inom det kommunala pensionssystemet.

Målet med propositionen är att säkerställa att nivån på pensionsskyddet för kommunalt anställda bibehålls vid en omläggning av produktionssätten för kommunala tjänster

och att undanröja hinder för att ordna tjänstproduktionen på ett ändamålsenligt sätt. Samtidigt säkerställs en hållbar finansiering av pensionsskyddet. Ändringarna gör det möjligt för sådana personalgrupper som deltar i produktionen av kommunala tjänster att fortfarande omfattas av det kommunala pensionssystemet, även om tjänsterna i framtiden produceras av privaträttsliga aktiebolag eller stiftelser som kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande i.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2007.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | |
|---|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL..... | 1 |
| INNEHÅLLSFÖRTECKNING | 2 |
| MOTIVERING..... | 3 |
| 1. Nuläge..... | 3 |
| 1.1. Lagstiftning och praxis | 3 |
| 1.2. Nuläge..... | 3 |
| 2. Målsättning och de viktigaste förslagen..... | 4 |
| 2.1. Alternativ för genomförande..... | 4 |
| 2.2. De föreslagna ändringarna | 5 |
| 3. Propositionens konsekvenser | 7 |
| 3.1. Ekonomiska konsekvenser | 7 |
| 3.2. Konsekvenser för personalen | 8 |
| 3.3. Konsekvenser mellan pensionssystemen och konsekvenser för företagen..... | 8 |
| 3.4. Konsekvenser för konkurrensförhållandena..... | 9 |
| 4. Beredningen av propositionen..... | 10 |
| 5. Ikraftträdande..... | 10 |
| LAGFÖRSLAG..... | 11 |
| om ändring av 2 § i lagen om kommunala pensioner | 11 |
| BILAGA | 12 |
| PARALLELLTEXTER..... | 12 |
| om ändring av 2 § i lagen om kommunala pensioner | 12 |

MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

De ökande utgifterna för kommunala tjänster förutsätter en effektivare kommunal tjänsteproduktion. När kommunerna effektiviserar sin tjänsteproduktion kommer kommunala tjänster i allt högre grad att produceras med nya produktionssätt för tjänster. I stället för att producera alla tjänster själv eller tillsammans med andra kommuner kan en kommun beställa tjänster t.ex. som köpta tjänster från en annan kommun eller en privat tjänsteproducent eller bilda ett tjänsteproducerande aktiebolag eller något annat privaträttsligt samfund.

Den ökade konkurrensen om arbetskraft ökar också kommunernas behov av att förnya tjänsteproduktionen. Befolkningen åldras och därmed ökar behovet av tjänster. Den förändrade åldersstrukturen avspeglar sig också i tillgången på arbetskraft. Konkurrensen om arbetskraften kommer att skärpas när de stora åldersklasserna går i pension. Inom de följande femton åren kommer uppskattningsvis över 220 000 kommunalt anställda att gå i pension, vilket är nästan hälften av det nuvarande antalet.

Denna proposition gäller sådana fall där en kommun, antingen ensam eller tillsammans med en annan kommun eller en privat aktör, bildar ett aktiebolag eller en stiftelse som producerar kommunala tjänster. De fall där en kommun köper tjänster i form av köpta tjänster från en annan kommun eller en privat tjänsteproducent omfattas inte av denna granskning. Den omständigheten att en tjänsteproducent producerar tjänster till en kommun i form av köpta tjänster påverkar inte valet av pensionssystem för dem som är anställda hos tjänsteproducenten eftersom en privat tjänsteproducent, som en kommun inte har någon ägarandel i, alltid omfattas av det privata pensionssystemet.

I lagen om kommunala pensioner (549/2003) föreskrivs om kommunalt pensionsskydd. Enligt lagen sköts det kommunala pensionsskyddet av en offentligrettslig kommunal pensionsanstalt. Enligt 2 § i lagen om kommunala pensioner är alla kommuner

och samkommuner, den kommunala pensionsanstalten, kommunernas pensionsnämnd och Kommunernas garanticentral medlemsamfund i den kommunala pensionsanstalten direkt med stöd av lagen.

Även föreningar vars medlemmar enbart består av kommuner eller samkommuner kan ansluta sig som medlemssamfund till pensionsanstalten. Som medlemssamfund kan också ansluta sig ett sådant aktiebolag, vars samtliga aktier ägs av kommuner, samkommuner eller andra medlemssamfund. Som medlemssamfund kan också ansluta sig ett sådant aktiebolag, vars aktier till minst 90 % ägs av andra medlemssamfund i pensionsanstalten än aktiebolag som anslutit sig som medlemssamfund.

Bolagsordningen för ett aktiebolag som ansluter sig som medlemssamfund skall innehålla ett förbud mot överlåtelse av aktier. Utan bolagets samtycke får aktier inte överlåtas till andra än pensionsanstaltens medlemssamfund. Om det är fråga om ett aktiebolag som till minst 90 % ägs av medlemssamfunden skall bolagsordningen innehålla ett förbud om att endast 10 % av aktierna får överlåtas till andra än pensionsanstaltens medlemssamfund utan bolagets samtycke. Ett aktiebolag som anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten är också en sådan utomstående aktör.

Utgifterna för det kommunala pensionssystemet täcks genom ett fördelningssystem mellan pensionsanstaltens medlemssamfund. Betalningsandelarna fördelas mellan medlemssamfunden enligt lönen för det arbete som ett medlemssamfund låtit utföra och den pension som intjänats av arbetet.

1.2. Nuläge

En övergång till att producera kommunala tjänster i samarbete med privata aktörer i form av aktiebolag och stiftelser inverkar på pensionsskyddet för de anställda som omfattas av systemet och på finansieringen av det kommunala pensionssystemet. När kommuner och samkommuner bildar aktiebolag eller stiftelser och överför uppgifter till dem övergår ofta även personer ur den egna personalen till att arbeta vid dessa instanser. Överfö-

ringen av ett anställningsförhållande till ett privat bolag eller en stiftelse innebär att även pensionsskyddet för de personer som saken gäller överförs till den privata sektorns pensionssystem.

När en person övergår från det kommunala pensionssystemet till den privata sektorns pensionssystem kan det inverka på personens pensionsskydd. Personer som länge varit anställda inom den kommunala sektorn har intjänat ett bättre pensionsskydd än anställda inom den privata sektorn. Om dessa personer fram till pensionsåldern fortsätter i ett anställningsförhållande som omfattas av det kommunala pensionssystemet kommer de således att få ett bättre pensionsskydd när de går i pension. Detta gäller personer vars kommunala anställning har börjat före den 31 december 1992 och som för tiden före 1995 tjänar in pension med 2,2 % om året. Om en anställning som omfattas av det kommunala pensionssystemet upphör före pensionsfallet ändras intjäningsprocenten för tiden före 1995 till 2,0 % om året.

Eftersom byte av pensionssystem kan påverka pensionsskyddet för de personer som överförs är det möjligt att personalen motsätter sig planer som syftar till att införa nya sätt att producera tjänster och personalens motstånd kan väsentligt försvåra en reform av tjänsteproduktionen.

Bortfall av pensionsskyddet kan ersättas t.ex. genom direkta lönekomensationer eller så kan ett bolag som bildas betala skillnaden i pensionsförmånerna ur egen kassa eller köpa en tilläggsförsäkring av ett privat livförsäkringsbolag. En sådan komensation för bortfall av pensionsskyddet medför dock betydande merkostnader för det bolag som bildas. Merkostnadernas storlek beror på arbetstagarens ålder och anställningsförhållandets längd, men kompensationsbeloppet för försämrade pensionsförmåner för t.ex. en arbetstagare med en kommunal medellön kan uppgå till över 20 000 euro. Inom det kommunala pensionssystemet är däremot ansvaret för finansieringen av det bättre pensionsskyddet solidariskt och inga extra avgifter tas längre ut för detta.

I vissa fall har speciallagar stiftats i syfte att förebygga bortfall av pensionsskyddet, t.ex. har kommunala funktioner överförts till staten och vice versa. I de nu aktuella fallen

är det inte möjligt att stifta separata lagar eftersom det i de bolagiseringar som genomförs i kommunerna är fråga om enskilda kommuners beslut, som inte nödvändigtvis berör särskilt många personer på en gång.

Om personer som arbetar inom den kommunala servicen är försäkrade enligt den privata sektorns pensionssystem inverkar det på hållbarheten i finansieringen av det kommunala pensionssystemet på lång sikt. Varje pensionssystem ansvarar för sina pensioner och pensionsansvaret överförs inte från ett system till ett annat. Det kommunala pensionssystemet ansvarar för pension som intjänats enligt lagen om kommunala pensioner och den privata sektorn ansvarar för den pension som intjänas efter överföringen. Varje pensionssystem ansvarar för sina pensioner huvudsakligen genom de pensionsavgifter som tas ut från de för närvarande anställda arbetstagarnas lön. Vid en överföring kvarstår det gamla pensionsansvaret hos det kommunala pensionssystemet, men pensionsavgifterna, som var avsedda att täcka ansvaret, förs över till den privata sektorns pensionssystem.

När personer överförs till den privata sektorns pensionssystem inverkar det på den kommunala pensionsavgiftsprocenten. Enligt Kommunernas pensionsförsäkrings beräkningar är ändringen grovt sett ca två procentenheter för varje 10 %:s personalbortfall.

2. Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1. Alternativ för genomförande

Vid beredningen av propositionen har man i syfte att lösa de ovan beskrivna problemen fört fram en modell enligt vilken den lönebaserade delen av den kommunala pensionsavgiften skall fastställas enligt lagen om pension för arbetstagare (395/1961). Vid en bolagisering försäkras det nya bolaget enligt den privata sektorns pensionssystem och rätten till fribrev inom det kommunala pensionssystemet ändras så att vid en överföring av arbetstagare överförs även det totala pensionsskydd som intjänats. I fråga om pensionsavgifterna införs ett system där en del av APL-premiens utjämningsdel, som fastställs för t.ex. tio år, betalas från den privata

sektorns pensionssystem till det kommunala pensionssystemet. Den föreslagna modellen motsvarar i huvudsak de arrangemang som genomförts inom statens pensionssystem genom lagen om överföringsavgift då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag (1341/1992).

Inom staten har det vid bolagiseringarna varit fråga om privatisering av ämbetsverk med flera hundra anställda. Lagen om överföringsavgifter har tillämpats när bolagiseringen har gällt minst 200 personer. Den modell som förts fram fungerar inte inom den kommunala sektorn eftersom kommunala bolagiseringar genomförs genom en enskild kommuns beslut och i allmänhet berör ett ganska litet antal personer åt gången. Det system man har kommit överens om inom staten har tillämpats enstaka gånger, men inom den kommunala sektorn bör förfarandet kunna tillämpas kontinuerligt.

Den modell som förts fram ersätter bortfall tämligen summariskt och ersättningarna motsvarar inte kostnaderna för full fribrevsrätt. För att ersätta de faktiska kostnaderna bör beräkningarna av ansvaret göras noggrant, vilket i sin tur ökar förvaltningsarbetet.

I modellen har också föreslagits att avgiften enligt det kommunala pensionssystemet binds till avgiften enligt lagen om pension för arbetstagare. Fastställandet av pensionsavgiften utgör dock ett av de grundläggande elementen i pensionssystemet och avgiften bör kunna fastställas utgående från varje pensionssystemets egna finansieringsbehov. Det har också föreslagits att fribrevsrätten inom det kommunala pensionssystemet skall utökas om en person övergår i ett kommunalt aktiebolags eller en kommunal stiftelses tjänst. Eftersom pensionssystemen för närvarande endast registrerar inkomster är det i praktiken svårt att kontrollera när en person övergår från ett kommunalt aktiebolags eller en kommunal stiftelses tjänst till ett annat företags tjänst. Detta skulle sannolikt leda till att den utökade rätten till fribrev måste beviljas alla dem som övergår till den privata sektorn, vilket avsevärt ökar kostnadsnivån inom det kommunala pensionssystemet.

Det har föreslagits att kostnader som orsakas av att rätten till fribrev utökas till att omfatta tilläggspensionsskyddet skall ersättas genom förfarandet med övergångsavgifter.

Förslaget har i denna form ingen inverkan när det gäller att dämpa det utgiftstryck som minskningen i lönesumman orsakar det kommunala pensionssystemet. På lång sikt kan en utökning av rätten till fribrev öka externaliseringen av tjänsteproduktionen.

2.2. De föreslagna ändringarna

Det kommunala pensionssystemet infördes ursprungligen för att säkerställa pensionskyddet för dem som utför kommunala uppgifter. Utgifterna för systemet täcks genom fördelningssystemet mellan pensionsanstaltens medlemssamfund och utgångspunkten för finansieringen av systemet är hela den kommunala sektorns solidariska ansvar. Finansieringen av pensionssystemet har således betydande verkningar för hela den kommunala ekonomin.

För att förebygga att frågor som gäller pensionssystemet skall utgöra hinder för en reform av de kommunala servicestrukturerna föreslås att definitionerna av den kommunala pensionsanstaltens medlemssamfund ändras. Målet med propositionen är att pension skall kunna intjänas enligt det kommunala pensionssystemet på grundval av allt sådant arbete som hänför sig till utförande av lagstadgade kommunala uppgifter.

Avsikten är inte att försöka få nya kundgrupper till det kommunala pensionssystemet utan att göra det möjligt att hålla kvar sådana personalgrupper i det kommunala pensionssystemet som vid en omorganisering av funktionerna överförs till ett bolag som kommuner har bestämmande inflytande i och som i dagens läge inte kan ansluta sig som medlemssamfund till den kommunala pensionsanstalten.

Det föreslås att 2 § i lagen om kommunala pensioner ändras så att som medlemssamfund till den kommunala pensionsanstalten kan även ansluta sig sådana aktiebolag eller stiftelser, som en eller flera kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande i och som bidrar till att producera tjänster som skötseln av kommunernas lagstadgade uppgifter förutsätter och funktioner som direkt betjänar dessa tjänster. Avsikten är att sådana bolag och stiftelser som har ett tydligt funktionellt samband med kommunernas grundläggande uppgifter skall kunna ansluta sig

som medlemssamfund till den kommunala pensionsanstalten, som verkar som myndighet.

Definitionen av bestämmande inflytande motsvarar definitionen i 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997), enligt vilken en bokföringsskyldig anses ha bestämmande inflytande i en annan bokföringsskyldig eller i ett motsvarande utländskt företag då den bokföringsskyldige innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i målföretaget eller innehar rätt att utse eller avsätta flertalet av ledamöterna i målföretagets styrelse eller motsvarande organ.

Stiftelser har inga ägare och man kan inte i lagstiftningen ange att en del av en stiftelse ägs av någon instans. Däremot används i olika sammanhang en begreppsapparatur som hänför sig till bestämmande inflytande i stiftelser. I 71 § i kommunallagen (365/1995) nämns i samband med bestämmelserna om valbarhet till medlem i revisionsnämnden stiftelser där kommunen har bestämmanderätt och i bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisning om upprättande av koncernboksut för kommuner och samkommuner konstateras att en förening eller en stiftelse definieras som kommunens dotter-samfund såvida kommunen enligt dess stadgar, stiftelseurkund eller ett separat avtal har rätt att tillsätta majoriteten av medlemmarna i föreningens styrelse, i stiftelsens styrelse eller i något motsvarande organ, eller har rätt att tillsätta majoriteten av medlemmarna i ett organ som tillsätter styrelsen.

En förutsättning för att kunna ansluta sig som medlemssamfund är att aktiebolaget eller stiftelsen bidrar till att producera sådana tjänster, som kommunerna skall sköta enligt lag. Med detta avses både sådana uppgifter som kommunerna är skyldiga att sköta och sådana uppgifter som kommunerna enligt lag kan sköta om de så önskar. Genom lag föreskrivs att kommunerna är skyldiga att t.ex. ordna grundläggande utbildning, barndagvård och sjukvård samt sköta planläggningen. En enskild kommun är däremot inte skyldig att ordna utbildning på andra stadiet eller kulturtjänster. Om en kommun börjar sköta sådana uppgifter skall tjänsterna dock skötas på det sätt som föreskrivs i lag.

Enligt propositionen kan ett aktiebolag eller en stiftelse också utöva sådana funktioner

som inte egentligen är sådana tjänster som skötseln av lagstadgade uppgifter förutsätter, men som direkt betjänar dessa. Med detta avses t.ex. sjukhusens tvätteriverksamhet, bispisningstjänster inom dagvården och skötsel av sådana fastigheter där det ordnas t.ex. grundläggande utbildning eller sjukvård. Sjukvården är ett exempel på en kommunal uppgift enligt lag och sjukhusens tvätteriverksamhet betjänar direkt skötseln av denna uppgift. Tillsammans bildar de en tydlig funktionell helhet. Sådana funktioner som avses i bestämmelsen är således tjänster som traditionellt tillhandahålls av kommunerna och som stöder skötseln av lagstadgade uppgifter.

Avsikten är också att den krets av personer som vid ikraftträdandet av lagen omfattas av det kommunala pensionssystemet skall kvarstå i systemet i så stor utsträckning som möjligt och att dessa personers pensionsskydd inte ändras. Av denna orsak ingår i propositionen ett förslag till bestämmelse, enligt vilken ett aktiebolag eller en stiftelse som kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande i kan ansluta sig som medlemssamfund, om majoriteten av de anställda omedelbart innan aktiebolaget eller stiftelsen bildades har omfattats av det kommunala pensionssystemet. Avsikten är att inom det kommunala pensionssystemet hålla kvar sådan verksamhet som nu idkas t.ex. i form av affärsverk, men som senare kommer att bolagiseras, och som verkar inom sådana områden som inte kan räknas till kommunernas lagstadgade uppgifter. Om ett aktiebolag bildas så att personalen kommer till bolaget från flera pensionssystem, kan aktiebolaget höra till det kommunala pensionssystemet endast om majoriteten av personalen tidigare har omfattats av det kommunala systemet. Beslutet om pensionssystem skall fattas när bolaget bildas och det är inte nödvändigt att senare byta system även om proportionerna mellan antalet anställda ändras.

En anslutning som medlemssamfund förutsätter alltid en ansökan. Ett aktiebolag eller en stiftelse som den kommunala pensionsanstaltens medlemssamfund har bestämmande inflytande i måste inte ansluta sig som medlemssamfund till den kommunala pensionsanstalten utan kan även som alternativ välja den privata sektorns pensionssystem. Den

kommunala pensionsanstaltens styrelse fattar beslut i ärenden som gäller anslutning som medlemssamfund. Den kommunala pensionsanstaltens beslut baserar sig på en prövning av lagligheten.

I beslutet ingår besvärsmått. Enligt 156 § 2 mom. i lagen om kommunala pensioner skall ändring i den kommunala pensionsanstaltens beslut i andra ärenden än pensionsärenden sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Om ett aktiebolag eller en stiftelse har flera verksamhetsområden fattas beslutet om anslutning som medlemssamfund utgående från aktiebolagets eller stiftelsens huvudsakliga verksamhetsområde. För att bli godkänd som medlemssamfund förutsätts att det huvudsakliga verksamhetsområdet anges i bolagsordningen. I fråga om stiftelser skall det huvudsakliga verksamhetsområdet anges i stiftelsens stadgar om stiftelsens ändamål. Om aktiebolagets eller stiftelsens verksamhetsområde senare ändras så att det huvudsakliga verksamhetsområdet inte längre är att producera sådana tjänster som i lag förutsätts av dem som anslutit sig som medlemssamfund eller om villkoret för bestämmande inflytande inte längre uppfylls skall den kommunala pensionsanstaltens styrelse fatta beslut om upphävande av medlemskapet.

Till lagen fogas en bestämmelse om att medlemssamfundet skall meddela pensionsanstalten om det i medlemssamfundets bestämmande inflytande sker sådana förändringar att de krav i lagen som gäller kommuners och samkommuners bestämmande inflytande inte längre uppfylls. Medlemssamfundet skall också meddela pensionsanstalten om dess verksamhetsområde förändras så att medlemssamfundet inte längre kan godkännas som medlemssamfund i den kommunala pensionsanstalten. I samband med detta stryks bestämmelsen om aktiebolag som helt ägs av kommuner eller samkommuner och enligt vilken det i bolagets bolagsordning skall ingå en bestämmelse om att aktier endast får överlåtas till vissa medlemssamfund. Bestämmelsen överlappar kraven beträffande ägande. Om aktier har överlåtit så att det krav på ägande som anges i lagen inte längre uppfylls har förutsättningarna för medlemskap upphört.

De medlemssamfund som har möjlighet att

välja det kommunala pensionssystemet kan också säga upp medlemskapet i den kommunala pensionsanstalten, om de så önskar. Uppsägningen sker då genom en anmälan till pensionsanstaltens styrelse.

3. Propositionens konsekvenser

3.1. Ekonomiska konsekvenser

Avsikten med de föreslagna ändringarna är att förbereda sig på en eventuell omstrukturering av produktionen av kommunala tjänster och att förhindra att pensionsskyddet för kommunalt anställda försämras samt att trygga finansieringen av det kommunala pensionssystemet vid förändringar. Genom de föreslagna ändringarna överförs inte befintliga bolag från den privata sektorns pensionssystem till det kommunala pensionssystemet utan pensionsskyddet för kommunalt anställda tryggas när nya bolag bildas och hinder för att ordna tjänsteproduktionen på ett ändamålsenligt sätt undanröjs.

För närvarande är 15 föreningar och ca 215 aktiebolag och stiftelser medlemssamfund i den kommunala pensionsanstalten. Dessa har nästan 10 000 anställda. Aktiebolagen har en omfattande verksamhet, t.ex. utbildnings-, tvätter-, el-, värme-, vatten-, avfallshandlings-, trafik- och bespisningstjänster. I kommunkoncernerna ingick enligt Statistikcentralens koncernregister år 2000 drygt 200 sådana aktiebolag och stiftelser, som enligt de nuvarande bestämmelserna inte kan välja det kommunala pensionssystemet, men i vilka kommunerna har ett bestämmande inflytande som överskrider den föreslagna gränsen på 50 procent. Dessa företag och stiftelser hade sammanlagt drygt 2 400 anställda.

Det är dock utvecklingen i framtiden som kommer att avgöra inom vilka verksamhetsområden och i vilken takt aktiebolag och stiftelser som kommunerna har bestämmande inflytande i bildas. Det går inte att förutspå antalet aktiebolag och stiftelser eller hur många av dem som verkligen väljer det kommunala pensionssystemet. Det är inte heller möjligt att i detta skede exakt bedöma vilka ekonomiska konsekvenser förslagen har för det kommunala pensionssystemet. Man kan däremot beräkna att ett personalbortfall på 10 procent minskar intäkterna från pensions-

avgifter med över 200 miljoner euro. Om de minskade intäkterna kompenseras med en högre avgift innebär det en höjning av pensionsavgiften med två procentenheter. Förslagen påverkar således den kommunala ekonomin genom att de minskar trycket att höja den kommunala pensionsavgiften. Förslagen har också statsfinansiella verkningar. Till den del de föreslagna ändringarna förhindrar en stegring i den kommunala pensionsavgiften, bromsas samtidigt stegringen i statsandelsindex och statsandelarna upp.

3.2. Konsekvenser för personalen

De föreslagna ändringarna säkerställer att nivån på pensionsskyddet bibehålls i fråga om sådana kommunalt anställda som vid en omläggning av produktionssätten övergår till anställning i aktiebolag eller stiftelser som kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande i. Personalens eventuella tilläggspensionsskydd bibehålls eftersom anställningsförhållandet fortgår oavbrutet inom det kommunala pensionssystemet. I 19, 20 och 21 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av lagen om kommunala pensioner (713/2004) föreskrivs om bibehållande av tilläggspensionsskydd och i 26 mom. i nämnda bestämmelse föreskrivs om fortlöpande anställning.

3.3. Konsekvenser mellan pensionssystemen och konsekvenser för företagen

I dagens läge kan aktiebolag som till minst 90 procent ägs av kommuner välja mellan det kommunala pensionssystemet och den privata sektorns pensionssystem. Det är fråga om ett förfarande som avviker från huvudregeln eftersom pensionssystemet i andra fall bestäms utifrån om arbetsgivaren är en kommun eller en privat instans. Pensionsförsäkring är i samtliga fall obligatorisk, men en del av de kommunala aktiebolagen kan välja mellan den kommunala och den privata sektorns pensionssystem.

Den kommunala pensionsavgiften består av en lönebaserad avgift, en pensionsutgiftsbaserad avgift och självriskavgifter för förtidspensioner. Den pensionsutgiftsbaserade avgiften tas inte ut för arbete som utförts efter

2004 och således betalar medlemssamfund som bildats efter 2004 inte den pensionsutgiftsbaserade avgiften. Den kommunala pensionsavgiften är 2005 i genomsnitt 28,3 procent, varav arbetsgivarens lönebaserade avgift utgör 17,1 procent, lönetagarnas pensionavgift för den som är under 53 år 4,6 procent och för den som är över 53 år är den 5,8 procent. Vid en privatisering befrias en enskild kommun emellertid inte helt från de kommunala pensionsavgifterna även om kommunen överför tjänster för att produceras inom den privata sektorn. När en arbetstagare går i pension tas en del av kostnaderna för den kommunala pensionen ut som en pensionsutgiftsbaserad avgift av de kommuner som arbetstagaren i tiden varit anställd hos. Inom den privata sektorn är APL-premien 2005 i genomsnitt 21,6 procent och arbetsgivarens avgift i genomsnitt 16,8 procent.

Syftet med propositionen är inte att den kommunala pensionsanstalten skall konkurrera med den privata sektorns pensionssystem genom pensionsavgifterna. Båda systemen har i regel sina egna kundgrupper som anges i lag och endast de aktiebolag som kommuner har bestämmande inflytande i utgör undantag från huvudregeln, som utvidgas genom detta förslag. Det kommunala pensionssystemet grundar sig på medlemssamfundens solidariska ansvar och kostnaderna för pensionssystemet täcks i sista hand med skattemedel. Därför kan endast sådana aktiebolag som har ett klart samband med kommunernas lagstadgade uppgifter omfattas av det kommunala pensionssystemet. Bolag, som med stöd av denna proposition kan välja det kommunala pensionssystemet får inte på grund av rätten att välja ges en bättre ställning än de bolag som inte kan välja det kommunala systemet, så att man inte får det intrycket att ett skattefinansierat system subventionerar en del av företagen. Av denna orsak skall den lönebaserade delen av den kommunala pensionsavgiften inte fastställas till ett lägre belopp än arbetsgivarens genomsnittliga pensionsavgift inom den privata sektorn. Dessutom kan man inte när man fastställer den kommunala pensionsavgiften öka primärkommunernas kostnadsbelastning på aktiebolagens bekostnad eller avskilja aktiebolagens avgifter från de övriga medlemssamfundens avgifter utan att det uppstår

misstankar om korssubventionering.

Positionen inverkar på förhållandena mellan företagen på så sätt att en del av aktiebolagen kan välja det kommunala pensionssystemet, vilket enligt nuvarande nivå innebär en högre kostnadsnivå jämfört med ett sådant aktiebolag som måste försäkra sina anställda enligt den privata sektorns pensionssystem. För de bolag som valt det kommunala pensionssystemet innebär valet sannolikt dock lägre pensionskostnader än om bolagen hade varit tvungna att utöver den privata sektorns pensionsavgifter betala en tilläggs-pensionsförsäkring för att täcka bortfallet av pensionsskydd.

3.4. Konsekvenser för konkurrensförhållandena

Förslagets konsekvenser för konkurrensförhållandena kan bedömas både utgående från konkurrensen mellan aktiebolagen och utgående från konkurrensen mellan pensionssystemen. På gemenskapsrättsnivå bör de föreslagna ändringarna bedömas i ljuset av konkurrensbestämmelserna i EG-fördraget.

Bildandet av kommunala aktiebolag främjar konkurrensen och dess mål genom att nya aktörer kommer in på marknaden. Genom att funktionerna är klart avskilda från kommunens övriga organisation ökar verksamhetens transparens. På grund av konkurrensen på marknaden måste tjänsterna produceras så kostnadseffektivt som möjligt, vilket bedöms ha en positiv inverkan på utvecklingen av den kommunala ekonomin. Förslaget främjar också arbetskraftens rörlighet.

I samband med bolagiseringen övergår den kommunala tjänsteproduktionen i regel till att omfattas av konkurrensövervakningen enligt lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992). Aktiebolag som kommunerna har bestämmande inflytande i agerar på marknaden på samma sätt som andra bolag. Vid anskaffning av tjänster av bolag som kommunerna har bestämmande inflytande i gäller samma bestämmelser om konkurrensutsättning som i fråga om andra bolag, om det inte är fråga om en s.k. administrativ omorganisering eller upphandling hos anknuten enhet, varvid det inte kan finnas privat ägande i aktiebolaget.

Bolag som kommunerna har bestämmande

inflytande i är dock på grund av de högre kostnaderna för pensionsskydd i en annan konkurrenssituation än de bolag som inte har behov av att garantera ett pensionsskydd som överstiger pensionsnivån enligt APL. Detta behov har bolag som kommunerna har bestämmande inflytande i och till vilka anställda överförs från det kommunala pensionssystemet. Aktiebolagen skulle kunna säkerställa att nivån för pensionsskyddet för personalen bibehålls genom att teckna en tilläggs-pensionsförsäkring eller genom att fortsätta med försäkringen enligt det kommunala pensionssystemet. Den högre nivån på pensionsskyddet inom den kommunala sektorn ökar dock dessa bolags produktionskostnader och således försätts bolagen i detta avseende i en konkurrensmässigt sett sämre situation än de bolag vars personal inte har ett förflutet inom det kommunala pensionssystemet. I praktiken beror kostnadsskillnaderna mellan pensionssystemen på hur många anställda det finns i bolaget som har tjänat in tilläggs-pension.

Situationen beträffande det kommunala pensionssystemet i fråga om aktiebolag i finländsk eller utländsk ägo som kommunerna inte har bestämmande inflytande i ändras inte med anledning av förslaget. Bolag som inte har anknytning till kommunala uppgifter kan inte omfattas av det kommunala pensionssystemet. I förslaget anges däremot inte vilka andra ägare ett aktiebolag som kommunerna har bestämmande inflytande i kan ha. Med andra ord kan utöver en kommun eller en samkommun även inhemska och utländska aktörer vara delägare i ett aktiebolag på lika grunder.

Om avsikten är att pensionssystemen skall konkurrera sinsemellan, bör finansieringen av systemen vara ordnad på samma sätt. I lagstiftningen har dock den kommunala pensionsanstalten fått ensamrätt att sköta pensionsskyddet för anställda hos kommuner och samkommuner. Den kommunala pensionsanstalten är en organisation inom den offentliga förvaltningen. Till följd av den interna omorganiseringen av den offentliga förvaltningen kommer det förmodligen att bildas aktiebolag som sköter sådana offentliga serviceuppgifter som genom lagstiftning har ålagts kommunerna. Den offentliga myndigheten, dvs. kommunen eller samkommu-

nen använder sitt bestämmande inflytande i dessa bolag, men genom att välja aktiebolagsform kan verksamheten omfattas av APL-systemet. Aktiebolagens nära koppling till offentliga serviceuppgifter talar dock för möjligheten att ordna pensionsförsäkringen inom det offentliga pensionssystemet. Kontakten med den offentliga sektorn bevaras eftersom kommunerna och samkommunerna har bestämmande inflytande i de aktiebolag som sköter kommunernas lagstadgade serviceuppgifter. Enligt förslaget skall det föreskrivas att dessa uppgifter är ett villkor för anslutning som medlemssamfund.

Efter det att det kommunala pensionssystemet infördes har produktionssätten för kommunala tjänster förändrats och avsikten är att detta nu skall beaktas i pensionssystemet. I praktiken påverkas en kostnadsjämförelse mellan systemen av antalet sådana anställda i bolaget som har gammalt kommunalt tilläggspensionsskydd. Tilläggspensionen inom det kommunala pensionssystemet utgör en del av det lagstadgade pensionsskyddet. Om man däremot beslutar sig för att säkerställa att pensionsskyddet för dem som överförs från det kommunala pensionssystemet bibehålls på tidigare nivå genom tecknande av tilläggspensionsförsäkring hos ett privat försäkringsbolag, omfattas denna del av pensionsskyddet inte längre av det obligatoriska lagstadgade pensionsskyddet. Då kommer den kommunala sektorn att övergå till att betala försäkringsavgifter enligt systemet för tilläggspensionsförsäkring till försäkringsbolagen.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Utlåtanden om propositionsutkastet har begärts hos social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, handels- och industriministeriet, Konkurrensverket, Finlands Kommunförbund rf, Kommunernas pensionsförsäkring, Pensionsskyddscentralen, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf, Förhandlingsorganisationen för Offentliga Sektorns utbildade JUKO rf, Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO rf, Förhandlingsorganisationen för Teknik och Grundsäkerhet FKT rf, Kommunfacket union rf samt Finlands Försäkringsbolags

Centralförbund rf. Finlands näringsliv EK avgav på eget initiativ ett utlåtande.

Finlands Kommunförbund rf, Kommunernas pensionsförsäkring och huvudavtalsorganisationerna inom den kommunala sektorn har i sina utlåtanden understött förslagen, men föreslår att den begränsning som innebär att endast aktiebolag och stiftelser som sköter kommunernas lagstadgade uppgifter har möjlighet att ansluta sig som medlemssamfund skall slopas. De föreslagna ändringarna understöds också av finansministeriet och Konkurrensverket. Social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Försäkringsbolags Centralförbund rf och Finlands näringsliv EK förhåller sig däremot kritiskt till propositionen eftersom ett pensionssystem som sköter det lagstadgade pensionsskyddet kan väljas genom beslut av bolagets förvaltningsorgan, förslaget ändrar gränsen mellan det privata och det kommunala pensionssystemet och propositionen kan ha konsekvenser för konkurrensförhållandena.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

I ikraftträdandebestämmelsen föreskrivs särskilt att ett sådant aktiebolag vars aktier till minst 90 procent ägs av kommuner, samkommuner eller sådana föreningar som har anslutit sig som medlemssamfund till den kommunala pensionsanstalten är medlemssamfund i pensionsanstalten även efter ikraftträdandet av denna lag. Den föreslagna bestämmelsen har betydelse när ett aktiebolag, som enligt den tidigare lagen kunde ansluta sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, enligt den nu föreslagna lagen inte uppfyller villkoren för anslutning. Även ett sådant aktiebolag kvarstår som medlemssamfund i den kommunala pensionsanstalten så länge som en eller flera kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande i aktiebolaget.

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

Lagförslag

Lag

om ändring av 2 § i lagen om kommunala pensioner

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 13 juni 2003 om kommunala pensioner (549/2003) 2 § 2 och 3 mom.
som följer:

2 §

Medlemssamfund

Till den kommunala pensionsanstalten kan
som medlemssamfund ansluta sig

1) en sådan förening vars medlemmar enbart består av medlemssamfund som nämns i 1 mom. eller av föreningar som bildats av dem,

2) ett sådant aktiebolag vars samtliga aktier ägs av medlemssamfund som nämns i 1 mom. eller av föreningar som anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten eller av aktiebolag som nämns i denna punkt,

3) ett sådant aktiebolag eller en sådan stiftelse som ett eller flera i 1 mom. nämnda medlemssamfund har bestämmande inflytande i enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997) och som bistår vid produktionen av tjänster som skötseln av kommunernas lagstadgade uppgifter förutsätter och funktioner som direkt betjänar dessa, samt

4) ett sådant aktiebolag eller en sådan stiftelse som ett eller flera i 1 mom. nämnda medlemssamfund har bestämmande inflytande i enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen och där majoriteten av de anställda omedelbart innan aktiebolaget eller stiftelsen bildades har omfattats av pensionsskyddet enligt denna lag.

Ett aktiebolag eller en stiftelse som anslutit sig som medlemssamfund skall underrätta den kommunala pensionsanstalten om sådana förändringar av förhållandena att aktiebolaget eller stiftelsen inte längre uppfyller villkoren enligt 2 mom.

Denna lag träder i kraft den 200 .

De aktiebolag som före denna lags ikraftträdande har anslutit sig som medlemssamfund till den kommunala pensionsanstalten bevarar vid lagens ikraftträdande sitt medlemskap, om ett eller flera av de medlemssamfund som nämns i 2 § 1 mom. i lagen om kommunala pensioner har sådant bestämmande inflytande i aktiebolaget som avses i 1 kap. 5 § i bokföringslagen.

Helsingfors den 31 mars 2006

Republikens President

TARJA HALONEN

Region- och kommunminister *Hannes Manninen*

Lag

om ändring av 2 § i lagen om kommunala pensioner

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 13 juni 2003 om kommunala pensioner (549/2003) 2 § 2 och 3 mom.
som följer:

Gällande lydelse

2 §

Medlemssamfund

Till den kommunala pensionsanstalten
kan som medlemssamfund ansluta sig

1) en sådan förening vars medlemmar enbart består av medlemssamfund som nämns i 1 mom. eller av föreningar som bildats av dem,

2) ett sådant aktiebolag vars samtliga aktier ägs av medlemssamfund som nämns i 1 mom. eller av föreningar som anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten eller av aktiebolag som nämns i denna punkt, *om aktierna enligt bolagsordningen får överlätas endast till medlemssamfund som avses i 1 mom. samt i denna punkt och 1 punkten*, samt

3) ett sådant aktiebolag vars aktier till minst 90 procent ägs av medlemssamfund som avses i 1 mom. och av föreningar som anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten, om högst 10 procent av alla aktier enligt bolagsordningen får överlätas till andra än medlemssamfund som nämns i 1 mom. och i 1 punkten.

Vad som i denna lag bestäms om medlemssamfund tillämpas också på föreningar

Föreslagen lydelse

2 §

Medlemssamfund

Till den kommunala pensionsanstalten
kan som medlemssamfund ansluta sig

1) en sådan förening vars medlemmar enbart består av medlemssamfund som nämns i 1 mom. eller av föreningar som bildats av dem,

2) ett sådant aktiebolag vars samtliga aktier ägs av medlemssamfund som nämns i 1 mom. eller av föreningar som anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten eller av aktiebolag som nämns i denna punkt,

3) ett sådant aktiebolag eller en sådan stiftelse som ett eller flera i 1 mom. nämnda medlemssamfund har bestämmande inflytande i enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997) och som bistår vid produktionen av tjänster som skötseln av kommunernas lagstadgade uppgifter förutsätter och funktioner som direkt betjänar dessa, samt

4) ett sådant aktiebolag eller en sådan stiftelse som ett eller flera i 1 mom. nämnda medlemssamfund har bestämmande inflytande i enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen och där majoriteten av de anställda omedelbart innan aktiebolaget eller stiftelsen bildades har omfattats av pensionsskyddet enligt denna lag.

Ett aktiebolag eller en stiftelse som anslutit sig som medlemssamfund skall underrättas

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

och aktiebolag som anslutit sig som medlemssamfund.

ta den kommunala pensionsanstalten om sådana förändringar av förhållandena att aktiebolaget eller stiftelsen inte längre uppfyller villkoren enligt 2 mom.

Denna lag träder i kraft den 200 .

De aktiebolag som före denna lags ikraftträdande har anslutit sig som medlemssamfund till den kommunala pensionsanstalten bevarar vid lagens ikraftträdande sitt medlemskap, om ett eller flera av de medlemssamfund som nämns i 2 § 1 mom. i lagen om kommunala pensioner har sådant bestämmande inflytande i aktiebolaget som avses i 1 kap. 5 § i bokföringslagen.
