

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om överföringsavgift då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag och till lag om ändring av 12 § lagen om pension för arbetstagare

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stadgas om en överföringsavgift då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag. Då personer i tjänste- eller arbetsförhållande till staten övergår i ett nytt statsbolags tjänst, övergår de samtidigt från statens pensionssystem till det privata pensionssystemet. Den pension som grundar sig på arbetet före bolagiseringen fastställs enligt lagen om statens pensioner och den pension som grundar sig på det nya arbetet enligt det privata arbetspensionssystemet. Eftersom de nya bolagen deltar i de arbetspensionssystemets pensionsutgifter, som bekostas tillsammans, med en större andel än de själva under de första åren förorsakar pensioner som bekostas tillsammans, är det av statsekonomiska skäl motiverat att avvika från de normala principerna för finansiering av pensionsskyddet enligt lagen om pension för

arbetstagare. Genom den föreslagna överföringsavgiften, som betalas av pensionsanstalten, bokförs en del av de kostnader som förorsakas staten av övergången av personal som inkomst hos staten.

Enligt förslaget är överföringsavgiftens belopp 80 % av försäkringspremiens utjämningsdel. Den gäller endast sådana överföringar av personal där minst 200 personer överförs. Överföringsavgift betalas för tio år.

Överföringsavgiftens belopp utgör 1993 ca 28 milj. mk uppskattat enligt en lönesumma om 450 milj. mk. Arbetspensionssystemets andel av utjämningsavgiften är ca 7 milj. mk.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1993 och avses bli behandlad i samband med den. Avsikten är att lagarna skall träda i kraft vid ingången av 1993.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Bolagisering av statliga inrättningar som bedriver affärsverksamhet

Under de senaste tjugo åren har åtta statliga inrättningar som tidigare bedrev affärsverksamhet eller delar av dem ombildats till aktiebolag. Televa ombildades till aktiebolaget Televa Oy den 1 september 1976 och statens bränslecentral ombildades till aktiebolaget Vapo Oy den 1 januari 1984. Otnäs elverk såldes till Esbo Elektriska Ab den 1 januari 1989, geologiska forskningscentralens malmlet-

ningsverksamhet såldes till aktiebolaget Suomen Malmi Oy den 1 september 1990, Vammaskoski fabrik ombildades till aktiebolaget Vammass Oy den 1 januari 1991, Lappo patronfabrik ombildades till aktiebolaget Patruunatehdas Lapua Oy den 1 januari 1991 och Åbo Installationsverkstad såldes till ett nybildat privat bolag den 1 november 1991.

Under innevarande årtionde kommer bolagiseringen troligen att öka. Avsikten är att myntverket i Finland, Statens datorcentral, Statens tryckericentral och Statens måltidscentral skall ombildas till aktiebolag vid ingången

av 1993. Inom flera förvaltningsområden gör man som bäst utredningar om en bolagisering av olika affärsverk eller delar av dem inom de närmaste åren. Senare kommer troligen också delar av statliga ämbetsverk och inrättningar och separata verksamheter att överföras på redan existerande bolag utan att något nytt aktiebolag bildas särskilt för det ändamålet.

I alla de nämnda fallen överförs den personal som står i tjänste- eller arbetsförhållande till staten till ett arbetsförhållande vid aktiebolaget. Under innevarande årtionde kommer sannolikt tiotusentals personer att överföras på detta sätt. Den kommande utvecklingen torde också, i enlighet med företagsverksamhetens karaktär, leda till att samma personer i samband med senare företagsköp, fusioner och motsvarande omorganiseringar av ägarbasen överförs vidare till arbetsförhållanden vid andra företag.

2. Personalens pensionsskydd och finansieringen av det efter bolagiseringen

I tidigare fall av bolagisering har syftet varit att den överförda personalens tidigare förmåner i huvudsak skall kvarstå oförändrade. Den extra börda som det innebär för det nya företaget att dessa förmåner är bättre än de förmåner företaget erbjuder har man i allmänhet försökt ersätta på olika sätt med statens medel. I framtiden kommer utgångspunkten att vara den att villkoren i arbetsförhållandet i sin helhet ordnas genom arbetsavtal mellan bolaget och arbetstagaren och att bolagets arbetstagare i allmänhet inte kommer att få några speciella förmåner. Även inom staten kommer man att frånga dessa.

De arbetstagare som står i tjänste- eller arbetsförhållande till staten överförs vid den tidpunkt då bolagiseringen sker från statens pensionssystem till arbetspensionsskyddssystemet inom den privata sektorn. En person som överförs till arbetsförhållande i det nya bolaget får den pension som baserar sig på arbetet efter bolagiseringen på normalt sätt av den pensionsanstalt där bolaget enligt 3 § i lagen om pension för arbetstagare (APL) anordnar pensionsskyddet. Den pension som baserar sig på arbetet före bolagiseringen fastställs enligt lagen om statens pensioner (StPL, 280/66) till de delar

den person som övergår till det nya bolaget stått i anställningsförhållande till staten.

För finansieringen av statens pensionsskydd uppstår problem av den orsaken att staten, då statlig verksamhet bolagiseras, blir tvungen att ensam betala alla de pensioner som skall betalas för tjänstgöring vid den statliga inrättningen som tidigare skötte verksamheten.

Hela den tid från 1962 som APL-systemet har funnits till har dess medel fonderats endast delvis. Av denna orsak används en stor del av det nya bolagets pensionsförsäkringspremier, den s.k. utjämningsdelen, för täckande av icke-fonderade delar av privatsektorns redan löpande pensioner. För den utjämningsdel som det nya bolaget betalar kan det få gottgörelse av det övriga APL-systemet först efter en lång tid, då pensioner som baserar sig på arbetsförhållande vid bolaget börjar utbetalas.

Då Postbanken och Finlands Banks sedeltryckeri bolagiserades reglerades pensionsskyddet för den personal som överfördes så, att det retroaktivt kom att omfattas av APL-systemet ända från anställningsförhållandets början. På grund av detta förfarande fick pensionssystemen i fråga gottgörelse av APL-systemet. Gottgörelsen täckte största delen av den utjämningsdel som ingår i deras pensionsförsäkringspremie. Förfarandet är särskilt lämpligt då den inrättning som skall bolagiseras har inlett sin verksamhet över 40 år tidigare och utvecklingen i fråga om antalet anställda har varit och också i framtiden kommer att vara stabil. Den utjämningsdel som ingår i ett sådant bolags pensionsförsäkringspremie och den gottgörelse för löpande pensioner som bolaget får genom utjämnningen är då nästan lika stora. Förvaltningsmässigt är ett dylikt förfarande dock tungrovt. Tillämpningen av det på de bolagiseringar som är för handen skulle beroende på hur snabbt bolagiseringsutvecklingen framskrider eventuellt innebära att tiotusentals redan löpande pensioner måste räknas ut på nytt för utjämnningen. Alla de uppgifter som behövs för ett sådant förfarande är troligen inte ens tillgängliga. Av dessa orsaker kan det inte anses vara ändamålsenligt att härvid använda det tidigare tillämpade arrangemanget.

Den centrala frågan ur statens synvinkel är att staten utan tilläggsåtgärder i sin helhet skall bekosta den pensionsrätt som föregår bolagiseringen, medan det nya bolaget inte deltar i minskandet av denna kostnad. Därför föreslås

nedan beskrivna förfarande med en överföringsavgift som genomförs genom en särskild lag.

3. Den föreslagna överföringsavgiften

Pensionsutgifterna enligt APL finansieras delvis genom ett fonderande system. Huvuddelen av pensionerna finansieras enligt ett fördelningssystem och för dessa pensioner ingår i APL-försäkringspremien en utjämningsdel. Alla arbetsgivare deltar enligt principen om gemensamt ansvar i de pensioner som finansieras genom fördelningssystemet i huvudsak i proportion till företagens lönesummor.

De nya bolagen deltar under de första åren i utjämnningen med en större andel än de själva under dessa år förorsakar gemensamt bekostade pensioner. Detta är i normala fall en direkt följd av att en stor del av pensionerna finansieras genom fördelningssystemet mellan alla som ingår i APL-systemet. Situationen är dock en annan för de nya bolag som uppkommer som en följd av bolagisering av statens affärsverksamhet. Härvid är det i grunden fråga om en förskjutning av gränsen mellan den offentliga och den privata sektorn. Av denna orsak är det i dessa situationer ändamålsenligt och av statsekonomiska skäl motiverat att avvika från de normala principerna för finansiering av APL-pensionsskyddet så, att en del av den utjämningsavgift som uppbärs på den överförda personalens löner bokförs som inkomst hos staten i form av en särskild överföringsavgift för att täcka de kostnader som överföringen av personal förorsakar staten. Överföringsavgift uppbärs naturligtvis inte på de personers löner som kommer till bolaget som nya arbetstagare.

Det kan uppskattas att de nya bolagens gamla arbetstagare i sin tur i framtiden förorsakar mera gemensamt bekostade pensionsutgifter än vad som täcks av den utjämningsavgift som uppbärs hos dessa bolag. Överföringsavgift kan således inte betalas staten för hela den tid då de kostnader som de nya bolagen förorsakar understiger utjämningsavgiften. Tio år kan anses vara en skälig längd för uppörden av överföringsavgift.

Överföringsavgiften bör dimensioneras så att APL-pensionsanstalten i alla förhållanden får utjämningsavgift i den utsträckning som gamla arbetstagare förorsakar utgifter för systemet.

Regeringen betonar att den föreslagna överföringsavgiften är ett undantagsarrangemang som enbart anknyter till bolagiseringen av statens affärsverksamhet och som är nödvändigt på grund av det statsekonomiska läget. Genom arrangemanget i fråga försöker man underlätta finansieringen av statliga pensioner genom ett förfarande som lämpar sig för finansieringen av arbetspensionsskyddet inom den privata sektorn, men som bibehåller den förvaltningsmässiga strukturen inom Finlands pensionsskydd.

På basis av det ovan anförda föreslås att överföringsavgiften skall utgöra 80 % av försäkringspremiens utjämningsdel.

4. Propositionens ekonomiska och organisatoriska verkningar

Överföringsavgiften förorsakar betydande kostnader för APL-systemet jämfört med den situationen att inga specialarrangemang vidtas i samband med bolagiseringen. I detta skede har det varit fråga om de fyra bolagiseringar som skall ske 1993. Under förutsättning att deras lönesumma uppgår till 450 milj. mk och APL-utjämningsavgiften till 7,8 %, uppgår överföringsavgiften 1993 till 28 milj. mk. APL-systemets andel av utjämningsavgiften uppgår på motsvarande sätt till 7 milj. mk.

I samband med ärendets beredning har bl.a. frågan om en bolagisering av Post- och televerket och Statsjärnvägarna upptagits. Deras lönesumma uppgår till ca sex miljarder mark. En överföringsavgift uträknad enligt motsvarande grunder skulle för deras del uppgå till över 370 milj. mk per år.

Det skall dock observeras att bolagiseringsprocessen, eftersom nya försäkrade som en följd av bolagiseringen kommer att omfattas av arbetspensionssystemet, även med beaktande av överföringsavgiften ökar de intäkter som kan användas för finansieringen av APL-systemet mera än utgifterna.

5. Ärendets beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. Finansministeriet, pensionsskyddscentralen samt pensionssakkunniga från Arbetspensionsanstaltens Förbund och de centrala arbetsmark-

nadsorganisationerna har deltagit i beredningen.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Regeringen har till riksdagen avlåtit propositioner med förslag till lagstiftning om ombildande av Statens datorcentral, Statens måltidscentral, Statens tryckericentral och myntverket i Finland till statsbolag. I dessa regeringspropositioner konstateras: "I anslutning till budgetpropositionen för 1993 avlåts till riksdagen

en regeringsproposition som innehåller förslag till lag om ordnande av personalens pensionskydd då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag samt till lag om statens pensionsförsäkringsfond." I den regeringsproposition som nu avlåts föreslås med avvikelse från regeringens ovan relaterade tidigare åsikt att statsbolagets hela personal skall omfattas av det privata arbetspensionssystemet från det att det nya bolaget bildas. I den regeringsproposition som nu avlåts berörs inte de villkor i arbets- eller tjänsteförhållandet på vilka de statsanställda övergår till anställningsförhållande vid det nya aktiebolaget.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslagen

1.1. Lag om överföringsavgift då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag

1 §. Denna paragraf gäller lagens tillämpningsområde. Lagen avser i första hand de situationer då ett statligt affärsverk av s.k. ny typ helt och hållet ombildas till ett aktiebolag där staten har majoritet. Avsikten är dessutom att lagen också skall tillämpas på sådana fall där en del av den statliga verksamhet som finansieras direkt genom budgeten överförs på redan existerande aktiebolag. Eftersom det inte är ändamålsenligt att vidta specialarrangemang när överföringen gäller små personalgrupper, har lagens tillämpningsområde begränsats till att omfatta endast sådana arrangemang där minst 200 personer övergår i arbetsförhållande till aktiebolaget.

2 §. I detta stadgande definieras begreppen bolaget, s.k. gammal arbetstagare och pensionsanstalt. Begreppet bolaget definieras som ett sådant aktiebolag som avses i 1 §. Begreppet gammal arbetstagare definieras som den som omfattas av lagen om statens pensioner och som genom arrangemanget överförs till arbetsförhållande till bolaget. Om arbetstagarens arbetsförhållande till bolaget upphör, betraktas han inte längre som en gammal arbetstagare, fastän han senare återgår i bolagets tjänst. Begreppet pensionsanstalt definieras som det

försäkringsbolag, den pensionskassa eller den pensionsstiftelse där aktiebolaget för sina arbetstagare har ordnat ett pensionskydd som överensstämmer med grundskyddet i APL.

3 §. Enligt denna paragraf skall en pensionsanstalt betala en överföringsavgift på grund av det arrangemang som avses i 1 §. Överföringsavgiften betalas till statens pensionsfond, om vilken stadgas i lagen om statens pensionsfond (1372/89). De pensionsavgifter som betalas av de inrättningar som skall bolagiseras bokförs numera som inkomst till fonden. Överföringsavgiften skall betalas för 10 kalenderår, inberäknat det år då arrangemanget vidtog. Den årliga överföringsavgiften är 80 % av grunden för överföringsavgiften. Som grund för överföringsavgiften används den utjämningsdel som ingår i försäkringspremien enligt grundskyddet i APL och som uppbärs i fråga om gamla arbetstagare. Avsikten med utjämningsdelen är att den skall finansiera de pensioner som pensionsanstalterna gemensamt ansvarar för. Såvida andra personer som har omfattats av statens pensionslag senare överförs till bolaget på grund av omorganiseringen, ändras inte den övergångstid på 10 år som fastställts för bolaget. Däremot beaktas de ovan nämnda arbetstagarna vid bestämmandet av grunden för överföringsavgiften för tiden efter den senare övergången. Eftersom en bolagisering kan ske gradvis, har det med beaktande av senare omorganiseringar av statsbolag ansetts ändamålsenligt att överföringsavgift även i

dessa fall skall kunna betalas för de nämnda 10 åren. Om antalet gamla arbetstagare vid ett aktiebolag minskar till under 200 vid årets slut, skall överföringsavgiften inte betalas för följande kalenderår, fastän övergångstiden på 10 år ännu inte har löpt ut.

Paragrafens 4 mom. gäller sådana situationer där bolagets företagsform, efter ett arrangemang enligt 1 §, omorganiseras t.ex. genom bolagisering eller genom att överföra dess verksamhet till andra företag och samtidigt överföra minst 200 gamla arbetstagare till det nya företaget. Härvid skall den pensionsanstalt vid vilken det nya företaget har ordnat sina arbetstagares pensionsskydd betala överföringsavgift till staten för den tid som återstår av den ursprungliga tiden på 10 år förutsatt att antalet gamla arbetstagare är minst 200.

4 §. Social- och hälsovårdsministeriet fastställer på framställning av pensionsskyddscentralen grunderna för överföringsavgiften. I dem fastställs i detalj grunderna för överföringsavgiften, beloppet av överföringsavgiften och förskottet på denna, betalningen av avgifterna samt övriga motsvarande omständigheter. Pensionsskyddscentralen kan föreslå att ändringar i grunder skall fastställas, om försäkringspremiens utjämningsdel används till fondöverföringar enligt 12 § eller om ändringar i lagstiftningen kräver detta. Eftersom det alltid också är fråga om pensionsskydd enligt statens pensionslag, skall finansministeriets utlåtande inhämtas innan grunderna fastställs.

5 §. Enligt denna paragraf utfärdas genom förordning närmare bestämmelser om hur lagen skall tillämpas.

6 §. Lagen skall tillämpas på sådan bolagisering som sker medan lagen är i kraft.

1.2. Lag om ändring av 12 § lagen om pension för arbetstagare

12 §. I 12 § lagen om pension för arbetstagare regleras ansvarsfördelningen mellan pensionsbolagen. Den utgift som överföringsavgiften förorsakar minskar de inkomster som står till buds för finansieringen av de gemensamt finan-

sierade pensionerna. Därför föreslås det att till 12 § fogas ett nytt 7 mom. som gäller överföringsavgiften. Den föreslagna ändringen av 12 § skall träda i kraft samtidigt som lagen om överföringsavgift då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag.

2. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1993. Det föreslås att lagen om överföringsavgift då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag skall tillämpas på sådana arrangemang som vidtas medan lagen är i kraft.

3. Lagstiftningsordning

Regeringen har till riksdagen avlåtit separata propositioner med förslag till ombildning av Statens datorcentral, Statens måltidscentral, Statens tryckericentral och statens myntverk till aktiebolag. I den regeringsproposition som nu skall avlätas stadgas om uppgiftsfördelningen mellan det privata arbetspensionssystemet och statens pensionssystem. När arbetstagare övergår från ett statsbolag till ett privat aktiebolags tjänst skall deras pensionsskydd, från den tidpunkt vid vilken de övergår i det nya bolagets tjänst, ordnas i enlighet med den lagstiftning som gäller det privata arbetspensionssystemet. Deras tidigare statsanställning omfattas fortfarande av lagstiftningen om statens pensioner. Eftersom denna proposition likväl inte föreskriver någonting om någon arbetstagares anställningsvillkor, utan preciserar uppgiftsfördelningen mellan statens pensionssystem och det privata arbetspensionssystemet, kan förslaget inte anses försvaga det lagstadgade utkomstskyddet för statsanställda i tjänste- eller arbetsförhållande. Därför kan lagförslaget inte lämnas vilande på det sätt som avses i 66 § riksdagsordningen.

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

1.

Lag

om överföringsavgift då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Denna lag tillämpas då ägarbasen i ett statligt ämbetsverk, en statlig inrättning eller ett statligt affärsverk eller i en del av ett sådant ämbetsverk, en sådan inrättning eller ett sådant affärsverk omorganiserar genom att ett aktiebolag bildas eller genom att verksamhet överförs till redan existerande aktiebolag i de fall där antalet sådana personer i tjänste- eller arbetsförhållande som samtidigt överförs från statens tjänst är minst 200.

2 §

Ett sådant aktiebolag som avses i 1 § benämns nedan bolaget. Den som står i ett i lagen om statens pensioner (208/66) nämnt tjänste- eller arbetsförhållande till staten och som överförs till ett arbetsförhållande till bolaget betraktas som en gammal arbetstagare enligt denna lag lika länge som arbetsförhållandet till bolaget fortgår utan avbrott. Pensionsanstalt benämns ett sådant försäkringsbolag, en sådan understödskassa eller en sådan pensionsstiftelse enligt 3 § lagen om pension för arbetstagare där bolaget för sina arbetstagare har ordnat pensionskydd enligt minimikraven i lagen om pension för arbetstagare.

3 §

Pensionsanstalten skall på grund av det arrangemang som avses i 1 § betala överföringsavgift till statens pensionsfond i 10 års tid. Övergångsavgiftens årliga belopp är 80 procent av grunden för överföringsavgiften.

Med grunden för överföringsavgiften avses den del av den för gamla arbetstagare fastställda försäkringspremien enligt minimikraven i lagen om pension för arbetstagare som skall finansiera de kostnader som avses i 12 § 1 mom. 4 punkten lagen om pension för arbetstagare.

Om minst 200 personer i tjänste- eller arbetsförhållande till staten, på grund av att ett nytt arrangemang enligt 1 § vidtas senare, överförs

till arbetsförhållande till bolaget, skall även dessa arbetstagare beaktas när den i 2 mom. nämnda grunden för överföringsavgiften fastställs.

Om bolagets verksamhet efter ett arrangemang som avses i 1 § omorganiserar så, att minst 200 gamla arbetstagare överförs till ett annat företag, är den pensionsanstalt vid vilken ett ovan nämnt annat företag har ordnat pensionskydd för sina arbetstagare skyldig att betala överföringsavgift, men dock högst under den tid som återstår av den betalningstid på 10 år som avses i 1 mom.

Om antalet gamla arbetstagare är under 200 vid utgången av kalenderåret, skall överföringsavgift inte betalas för följande kalenderår.

4 §

Grunderna för överföringsavgiften och för förskottet på den fastställs av social- och hälsovårdsministeriet på framställning av pensionskyddscentralen. Innan grunderna fastställs, skall finansministeriets utlåtande inbegäras om sagda framställning.

Pensionskyddscentralen kan i de i 1 mom. nämnda grunderna föreslå sådana ändringar som beaktar de kostnader vilka förorsakas av ändringar i de allmänna beräkningsgrunderna i fråga om premier och fonder enligt lagen om pension för arbetstagare och av sådana överföringar som avses i den sista meningen i 12 § 1 mom. 1 punkten lagen om pension för arbetstagare samt som beaktar de ändringar som följer av lagstiftningen.

5 §

Närmare bestämmelser om tillämpningen av denna lag utfärdas genom förordning.

6 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993. Lagen skall tillämpas på sådana arrangemang som vidtas medan lagen är i kraft.

2.

Lag

om ändring av 12 § lagen om pension för arbetstagare

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 12 § lagen den 8 juli 1961 om pension för arbetstagare (395/61), sådant detta lagrum lyder delvis ändrat genom lagar av den 16 december 1966, den 29 juni 1990 och den 27 mars 1991 (639/66, 599/90 och 612/91), ett nytt 7 mom. som följer:

12 §

— — — — —
Vid bestämmandet av pensionsanstaltens andel av de kostnader som avses i 1 mom. 4 punkten, skall även beaktas överföringsavgiften

enligt lagen om överföringsavgift då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag (/92).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

Helsingfors den 23 oktober 1992

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Social- och hälsovårdsminister *Jorma Huuhtanen*

