

Arbetsgruppens förslag och deras konsekvenser

Förslag

Arbetsgruppens uppgift var att ta reda på om det skulle vara ändamålsenligt och möjligt att slå samman det kommunala och det privata pensionssystemet. För att kunna bedöma om en sammanslagning skulle vara ändamålsenlig behövdes först en utredning om huruvida det över huvud taget skulle vara möjligt juridiskt och tekniskt att genomföra den och vilka ekonomiska konsekvenser den skulle ha.

Arbetsgruppens uppdrag gav de centrala ramarna för utredningsarbetet. Efter sammanslagningen ska arbete som omfattas av det sammanslagna systemet försäkras enligt lagen om pension för arbetstagare (395/2006). Ändringen får inte inverka på pensionsskyddets nivå eller intjänade pensionsrättigheter, och med sammanslagningen eftersträvas inte en ändring av den genomsnittliga pensionsavgiften. Enligt uppdraget är avsikten också den att alla arbetsgivare efter sammanslagningen ska ha samma möjligheter att organisera arbetspensionsskyddet i ett arbetspensionsförsäkringsbolag, en pensionskassa eller en pensionsstiftelse. Pensionsanstalterna ska också kunna konkurrera om de lagstadgade arbetspensionsförsäkringarna över sektorsgränserna.

Inom det kommunala pensionssystemet är pensionsutgifterna i förhållande till lönebeloppet och även nivån på pensionsavgiften högre än inom den privata sektorns pensionssystem. Detta beror till stor del på skillnaderna i försäkringsbestånden. Inom kommunsektorn är de försäkrade och pensionstagarna äldre och kvinnornas andel av de försäkrade större än inom den privata sektorn. Dessutom lever de kommunalt anställda i genomsnitt längre än de privat anställda.

Det är sannolikt att det i framtiden sker arbetsförflyttningar från en sektor till en annan, vilket innebär att de pensionsavgifter som betalats för arbetstagarnas inkomster överförs till pensionssystemet i den andra sektorn. Detta har följder för pensionssystemens finansieringsbas. Det pensionssystem som förlorat premieinkomsten har kvar sitt ansvar för de pensionsrättigheter som tjänats in tidigare. I synnerhet om social- och hälsovårdsreformen och den valfrihet som planerats i anknytning till den genomförs kommer det sannolikt att ske överföringar från kommunsektorn till den privata sektorn. Överföringar torde dock ske även av andra skäl, och även om social- och hälsovårdsreformen inte genomförs. Det finns emellertid också scenarier enligt vilka antalet arbetstagare inom den offentliga sektorn kommer att öka då befolkningens åldrande leder till ett ökat vårdbehov. Då sker i stället en minskning av antalet arbetstagare inom den privata sektorn.

Det finns många osäkerheter förenade med framtidens förändringstrender. En sammanslagning av pensionssystemen innebär att risken för eventuella förändringar av verksamhetsmiljön kommer att bäras av ett större antal aktörer, och detta gäller för båda pensionssystemen. Efter sammanslagningen bärs riskerna i

det sammanslagna pensionssystemet gemensamt av de nuvarande finansiärerna av den privata och den kommunala sektorns pensionssystem. Som exempel på betydande förändringar som har effekter på pensionssystemet kan nämnas förändringar i sysselsättningen, på placeringsmarknaden, i nativiteten, i nettovandringen eller i utvecklingen av medellivslängden. Sammanslagningen eliminerar också de risker som överföringen av arbetskraft innebär för pensionssystemens betalningsbas. Efter sammanslagningen har pensionssystemen ingen inverkan på hur de kommunala tjänsterna produceras, och i samband med strukturomvandlingar behövs inga specialarrangemang i fråga om förmånerna.

Arbetsgruppen anser att en sammanslagning av pensionssystemen är möjlig och ändamålsenlig, om den genomförs på följande sätt:

1. Från den tidpunkt när sammanslagningen genomförs försäkras kommunsektorns arbetstagare enligt lagen om pension för arbetstagare. I sina beräkningar har arbetsgruppen bedömt att sammanslagningen sker vid ingången av 2027.
2. De pensioner som tjänats in i det kommunala pensionssystemet före ändringen delas upp i två delar enligt följande: den ena delen beräknas med en kalkylteknik som grundar sig på att pensionsrättigheterna ända från början har tjänats in enligt lagen om pension för arbetstagare och den andra delen av pensionsrättigheterna består av ett pensionsskydd som överstiger denna nivå (alternativ 6 i finansieringsmodellen beskrivna i rapporten).
3. De pensionsrättigheter som beräknats enligt lagen om pension för arbetstagare, de fonderade pensionerna och det pensionsansvar som motsvarar dessa överförs till ArPL-systemet, och för att verkställa denna del grundas en ny privat pensionsanstalt (nedan ArPL-Keva, fi. TyEL-Keva). Den del av pensionsskyddet som överstiger nivån enligt lagen om pension för arbetstagare blir kvar hos den offentliga pensionsanstalten (nedan Off-Keva, fi. Julkis-Keva). Uppdelningen görs med tanke på finansieringen av pensionerna, den inverkar inte på pensionsförmånerna.
4. Från Keva överförs till den nya pensionsanstalten ArPL-Keva en ansvarsskuld som motsvarar ArPL-nivån och de medel som behövs för att täcka denna samt medel i en omfattning som motsvarar det behövliga solvenskapitalet. Den nya ArPL-Keva bildas enligt lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag före sammanslagningen, så att dess verksamhet är igång när sammanslagningen genomförs. De resterande pensionsrättigheterna blir kvar i Off-Keva, som är en offentligrettslig aktör. Detaljerna i fråga om bildandet av ArPL-Keva preciseras i samband med den fortsatta beredningen.
5. Efter sammanslagningen bestäms pensionsskyddet enligt lagen om pension för arbetstagare. Men de personer som har rätt till det tilläggspensionsskydd som ingår i det kommunala pensionssystemet bevarar denna rätt efter sammanslagningen med villkor som motsvarar de nuvarande villkoren. I motsats till det nuvarande systemet ska arbetsvillkoret för bevarande av tilläggspensionsskyddet dessutom kunna uppfyllas även med arbete i andra sektorer än kommunsektorn (alternativ 2 B för skötsel av tilläggspensionsskyddet i rapporten). ArPL:s definition av arbetsoförmåga ska dock införas så att för personer som överförs från det kommunala pensionssystemet till ArPL-systemet och som är födda före 1972 ska den nuvarande yrkesbaserade definitionen av arbetsoförmåga tillämpas vid bedömning av arbetsoförmåga. Dessa personer ska vid ansökan om invalidpension vara anställda av ett av de samfund som avses i 3 § i Kevlagen, i dess lydelse före sammanslagningen. Den yrkesbaserade bedömningen av arbetsoförmåga ska utföras i Off-Keva, som svarar för finansieringen av den pension som beviljas på grundval av bedömningen.

De tekniska detaljerna kring beviljandet av pensionerna ska utredas i samband med den fortsatta beredningen.

6. I ArPL-systemet ska pensionsskyddet finansieras enligt principerna i detta system, och ArPL-avgiften ska betalas även av kommunerna och landskapen i egenskap av arbetsgivare. Det pensionsskydd som överstiger nivån i lagen om pension för arbetstagare blir kvar i Off-Keva, och för finansieringen av denna del ska kommunerna och landskapen svara.

7. Sammanslagningen av systemen ska genomföras neutralt i fråga om påverkan på avgifterna så att avgiftsbördan för dem som ansvarar för finansieringen av systemen inte förändras i ett långt perspektiv. Sammanslagningens konsekvenser för den offentliga ekonomin ska vara neutral i ett långt perspektiv. Det kommer dock att ske en förändring i fråga om när avgifterna ska betalas. På basis av de beräkningar som gjorts i arbetsgruppen kräver en sammanslagning som är neutral i fråga om påverkan på avgifterna att man från det kommunala pensionssystemet till ArPL-systemet överför inte bara en ansvarsskuld och solvenskapital som motsvarar ArPL-nivån utan också medel som behövs för att neutralisera påverkan på avgifterna. Detta är nödvändigt för att ArPL-avgiften inte ska stiga på grund av sammanslagningen. Enligt arbetsgruppens beräkningar som baserar sig på nuläget behövs en överföringssumma på 10,5 miljarder euro, men neutraliseringssumman preciseras under den fortsatta beredningen. Arbetsgruppen föreslår en modell enligt vilken neutraliseringen av påverkan på avgifterna genomförs i två steg. Det första steget grundar sig på antagandet att Keva vid tidpunkten för sammanslagningen har mera medel än vad som behövs för att täcka den ansvarsskuld på ArPL-nivå och det solvenskapital som ska bildas för ArPL-Keva. Dessa medel ska användas helt eller delvis för neutralisering av påverkan på avgifterna. Det resterande beloppet som behövs för neutraliseringen ska skötas så att Off-Keva får ansvaret för en del av pensionsavgifterna enligt ArPL, det vill säga detta belopp blir inte en del av ArPL-systemet. Det nu föreslagna sättet att neutralisera påverkan på avgifterna behöver preciseras under den fortsatta beredningen, när det finns slutliga uppgifter om hur stor summa som behövs för neutraliseringen och om hur mycket medel som finns tillgängliga för den. Sammanslagningens konsekvenser för den offentliga ekonomin ska vara neutral i ett långt perspektiv.

8. De slutliga beräkningarna i fråga om neutraliseringen av påverkan på avgifterna ska göras i samband med beredningen av regeringspropositionen om sammanslagningen, och då ska neutraliseringssumman fixeras. I beräkningarna ska man beakta den aktuella faktiska situationen i fråga om utgångsdata, och utvecklingen av lönesumman ska fixeras i beräkningarna från beräkningstidpunkten framåt så att den är lika stor i båda systemen. Dessutom ska det göras antaganden om hur de olika faktorerna som inverkar på beräkningarna kommer att utvecklas.

9. Pensionsanstalten ArPL-Keva som bildas kan vara ett arbetspensionsförsäkringsbolag eller en pensionskassa. I princip kan största delen av denna granskning tillämpas på båda pensionsanstaltsformerna, och strävan har varit att nämna eventuella skillnader särskilt. Om den pensionsanstalt som grundas är en pensionskassa bör man i den fortsatta beredningen bedöma om valet av kassaform ger upphov till sådana särdrag som inte beaktats i detta arbete. När lagen bereds bör anstaltsformen vara vald, och därför är det nödvändigt att anstaltsformen väljs i början av den fortsatta beredningen.

10. Det solvenskapital som ArPL-Keva ska ha när det inleder sin verksamhet bestäms på grundval av medianen av arbetspensionsförsäkringsbolagens kapitaltäckningsgrader vid slutet av det år som föregår sammanslagningen. På samma sätt gick man tillväga vid den senaste sammanslagningen av pens-

ionssystem med stöd av lag, vilket skedde när arbetspensionsförsäkringsbolaget Etera inledde sin verksamhet enligt ArPL. Men om man i den fortsatta beredningen beslutar att ArPL-Keva ska vara en pensionskassa ska solvenskapitalet när verksamheten inleds motsvara beloppet av pensionsanstaltens genomsnittliga solvens, som används vid beräkning av avsättningskoefficienten.

11. På grund av att de personer som överförs till ArPL-Keva lever längre än de övriga som omfattas av ArPL ska en egen dödlighetsgrund användas när man beräknar det ålderspensionsansvar som pensioner intjänade före sammanslagningen ger upphov till. I dödlighetsgrunden beaktas prognosen om en längre livslängd.

12. Dessutom ska man under de följande åren samla uppgifter om vilken inverkan ett förenhetligande av definitionen av arbetsoförmåga skulle ha på ArPL-Kevas invalidpensionsutgift. Om det konstateras att ArPL-Kevas försäkringsrisker efter sammanslagningen som helhet betraktat har betydande konsekvenser för den neutrala konkurrenssituationen, ska det införas specialbestämmelser i lagen för att hantera konsekvenserna, och även ramar för när bestämmelserna får tas i bruk. Vid bedömning av specialbestämmelserna och solvenskapitalet (punkterna 10, 11, 12 och 13) var utgångspunkten den att sammanslagningen inte får leda till att Kevas tidigare monopolställning har några negativa eller positiva konsekvenser, det vill säga konkurrenssituationen ska vara så neutral som möjligt både ur ArPL:s synvinkel och andra aktörers synvinkel. För att undvika att verkställandet blir komplicerat är utgångspunkten också den att specialbestämmelser tas i bruk endast om de är nödvändiga.

13. Alla ArPL-anstalter och Keva ska tillsammans finansiera de kostnader som kan anses direkt bero på sammanslagningen av pensionssystemen, då utgångspunkten för sammanslagningen är neutralitet i fråga om påverkan på avgifterna för båda pensionssystemen. Till sådana kostnader hör exempelvis kostnaderna för nödvändiga ändringar i gemensamma informationssystem. Men kostnader som gäller Off-Keva och ArPL-Keva som pensionsanstalter, såsom deras egna kostnader för informationssystemen, finansieras av dem själva. På samma sätt ska övriga pensionsanstalter svara för sina egna kostnader för informationssystemen.

14. Arbetsgruppen konstaterar att sammanslagningen kräver en omfattande lagberedning och att tid bör reserveras för bildandet av den nya pensionsanstalten. Vidare konstateras att det behövs en övergångstid under vilken ArPL-Kevas verksamhet anpassas efter kraven i ArPL-systemet. Under övergångstiden ska ArPL-Kevas verksamhet grunda sig på en speciallag, och anstalten ska under denna tid inte delta i konkurrensen mellan ArPL-anstalterna. Efter övergångstiden ska konkurrens mellan pensionsanstalterna vara möjlig, och alla arbetsgivare ska ha samma möjligheter att organisera arbetspensionsskyddet i ett arbetspensionsförsäkringsbolag, en pensionskassa eller en pensionsstiftelse. Efter övergångstiden ska också överföringar av försäkringsbestånd vara möjliga, eftersom det bestånd som överförs i samband med sammanslagningen försäkringstekniskt omvandlas, även för försäkringshistoriens del, till ett försäkringsbestånd som motsvarar ArPL-beståndet.

15. För sammanslagningen har arbetsgruppen tagit fram en preliminär tidsplan som presenteras i rapporten.

Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för finansieringen av pensionssystemen

Efter sammanslagningen bärs riskerna i det sammanslagna pensionssystemet gemensamt av de nuvarande finansörerna av den privata och den kommunala sektorns pensionssystem. Som exempel på betydande förändringar som har effekter på pensionssystemet kan nämnas förändringar i sysselsättningen, på placeringsmarknaden eller i utvecklingen av medellivslängden. Sammanslagningen undanröjer också de risker för pensionssystemen som är förknippade med strukturförändringar. I dagens läge inverkar förändringar i antalet försäkrade i de olika pensionssystemen på systemens finansieringsbalans, eftersom en stor del av arbetspensionerna finansieras via den årliga premieinkomsten. Efter sammanslagningen kommer inte personalflyttningar mellan den privata och den kommunala sektorn längre att ha någon betydelse med tanke på finansieringen av pensionssystemen.

Det föreslås att sammanslagningen genomförs på ett sätt som är neutralt i fråga om påverkan på avgifterna, vilket innebär att den totala avgiftsbördan för den privata sektorn och kommun- och landskapssektorn inte förändras i ett långt perspektiv på grund av sammanslagningen. Sammanslagningen kommer således inte att leda till något tryck på ändring av varken nivån på ArPL-, FöPL- och LFöPL-avgifterna eller den nuvarande storleken på de avgifter som tas ut av Kevas medlemssamfund. Däremot kan det ske en förändring i fråga om när avgifterna ska betalas.

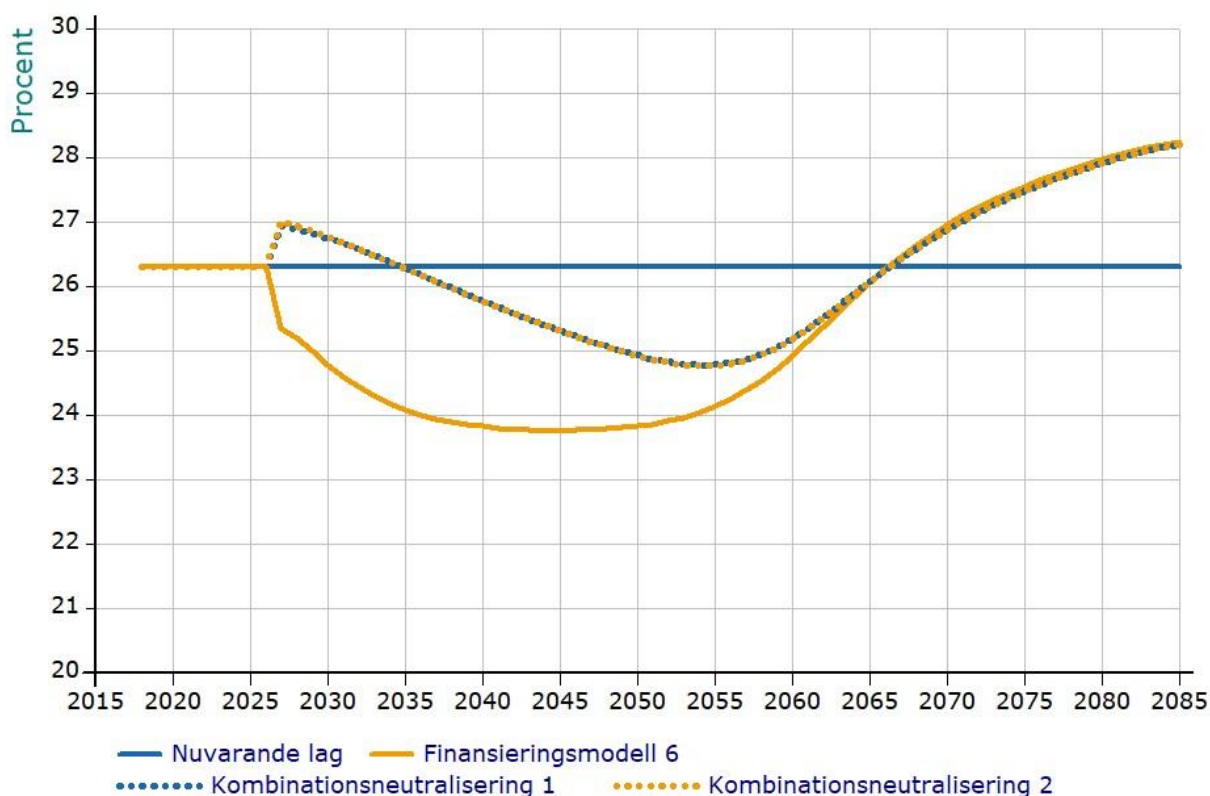
Utan neutralisering av påverkan på avgifterna skulle sammanslagningen orsaka tryck på att höja ArPL-avgiften och minska avgiftsbördan för Kevas nuvarande medlemssamfund. Detta beror i huvudsak på de olika försäkringsbestånden i pensionssystemen. På basis av de beräkningar som gjorts i arbetsgruppen kräver en sammanslagning som är neutral i fråga om påverkan på avgifterna inte bara att Keva har en ansvarsskuld och ett solvenskapital på ArPL-nivå utan också att det överförs medel på 10,5 miljarder euro från det kommunala pensionssystemet till ArPL-systemet. Det bedöms att Keva kommer att ha 8,6 miljarder euro tillgängliga för detta vid tidpunkten för sammanslagningen.

I beräkningarna beaktades inte den övergångstid i fråga om definitionen av arbetsförmåga som arbetsgruppen föreslår i punkt 5. Övergångstiden minskar en aning det belopp som behövs för att neutralisera påverkan på avgifterna. Hur stor minskningen blir beror på hur övergångstiden genomförs tekniskt. I beräkningarna beaktades inte hur sammanslagningen inverkar på kostnaderna för verkställandet och inte heller dess eventuella inverkan på avkastningen av placeringsverksamhet. Det belopp som behövs för neutralisering av påverkan på avgifterna kommer sannolikt annars också att vid fixeringen av antagandena skilja sig från de belopp som använts i dessa beräkningar, vilket också gäller för storleken på de medel som Keva har utöver solvenskapitalet och ansvarsskulden på ArPL-nivån, och i synnerhet för förhållandet mellan dem. Därför bör sättet att neutralisera påverkan på avgifterna preciseras först under den fortsatta beredningen, och neutraliseringens närmare verkningar kan bedömas först i ett senare skede.

Arbetsgruppens konsekvensbedömningar har gjorts med två alternativa modeller. I båda alternativen överförs vid tidpunkten för sammanslagningen en del av det belopp som behövs för neutraliseringen från det kommunala pensionssystemet till ArPL-systemet och en del av neutraliseringen genomförs genom att lämna kvar en del av pensionsutgifterna på ArPL-nivå hos Off-Keva. Ingetdera alternativen skulle medföra något ytterligare finansieringsbehov för kommun- och landskapssektorn.

I det första alternativet används alla Kevas medel som överstiger solvenskapitalet och ansvarsskulden på ArPL-nivå (8,6 miljarder euro) för att finansiera neutraliseringssumman. Resten av neutraliseringssumman, 1,9 miljarder euro, ska skötas genom att låta Off-Keva finansiera en del av pensionsutgifterna på ArPL-nivå. I det andra alternativet lämnas i Off-Keva 5 miljarder euro av de medel hos Keva som överstiger solvenskapitalet och ansvarsskulden på ArPL-nivå för att täcka den kommande pensionsutgiften. Detta motsvarar storleken på kapitalvärdet av den pensionsutgift som orsakas av det pensionsskydd som är bättre än ArPL och som ska bli kvar hos Off-Keva. Den resterande summan på 3,6 miljarder euro ska användas för finansiering av neutraliseringssumman. Dessutom ska Off-Keva i detta alternativ finansiera en större andel av pensionsutgiften på ArPL-nivå än i det förstnämnda alternativet. I båda alternativen ska de medel som använts för neutraliseringssumman placeras i en ny buffert på ArPL:s systemnivå så att den ökar alla pensionanstalters ansvarsskuld och de medel som motsvarar denna. Om inga andra åtgärder vidtas kommer detta att försvaga pensionsanstaltarnas solvens, en omständighet vars eventuella effekter på avkastningarna inte har beaktats i beräkningarna.

I följande figur visas neutraliseringens uppskattade inverkan på kommunsektorns kalkylmässiga standardavgift. Figuren beaktar både ArPL-avgiften och avgiften till Off-Keva.



Figur 30: Utvecklingen av kommunsektorns kalkylmässiga avgift med beaktande av neutraliseringen av påverkan på avgifterna med två olika kombinationsmodeller (Källa: Pensionsskyddscentralen)

Konsekvenser för den offentliga ekonomin

En sammanslagning av Kevas medlemssamfunds pensionssystem och ArPL-systemet eller bevarande av dem som separata skulle ha konsekvenser förutom för arbetspensionssektorn, också för den övriga offentliga ekonomin, det vill säga för statsfinanserna och kommunernas ekonomi. En höjning eller sänkning av den privata sektorns arbetspensionsavgift skulle inverka på bl.a. statens och kommunernas skatteintäkter, eftersom arbetspensionsförsäkringsavgifterna är avdragsgilla i förvärvsinkomst- och samfundsbeskattningen. I detta sammanhang har arbetsgruppen beaktat endast dessa direkta konsekvenser, för att kunna ta reda på hur omfattande åtgärder som behövs för att konsekvenserna av ändringar av ArPL-avgiften ska kunna neutraliseras på andra sätt. I detta fall sker inga väsentliga förändringar i företagets, löntagarnas och företagarnas skatte- och pensionsavgiftsbörda. Samtidigt är lösningen neutral också med tanke på den offentliga ekonomin.

I verkligheten har en höjning eller sänkning av ArPL-avgiften betydande beteendeeffekter på den ekonomiska verksamheten, om konsekvenserna av en ändring av avgiften inte kompenseras via den övriga beskattningen. En höjning av ArPL-avgiften skulle inverka negativt på sysselsättningsutvecklingen och den ekonomiska utvecklingen och en sänkning av avgiften skulle ha motsatt effekt. Företagen skulle sannolikt överföra åtminstone en del av höjningen av ArPL-avgiften på priserna, för att deras verksamhet fortsättningsvis ska vara lönsam. En prishöjning skulle minska efterfrågan på företagets produkter och därigenom också företagets behov av arbetskraft. För löntagarnas del skulle en höjning av ArPL-avgiften minska incitamenten för arbete och därigenom även utbudet på arbete. Dessutom skulle löntagarnas lägre nettoinkomster öka kraven på löneförhöjningar.

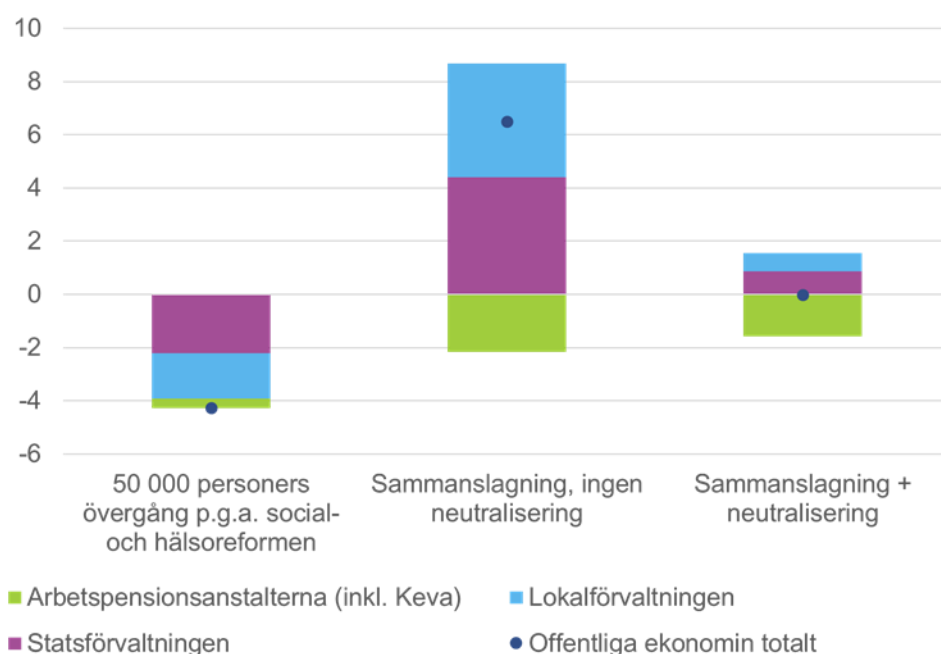
Bedömningarna av konsekvenserna för den offentliga ekonomin grundar sig på de beräkningar som behandlades ovan i bedömningen av konsekvenserna för finansieringen av pensionssystemen. Utöver dessa förändringar har arbetsgruppen beaktat andra direkta konsekvenser för den offentliga ekonomin. Konsekvenserna för den offentliga ekonomin har granskats med nationalräkenskaperna som ram¹. Beräkningens slutresultat visar vilka direkta konsekvenser ändringar av pensionsavgifterna skulle ha på den offentliga ekonomin och dess undersektorer samt på företag, löntagare och företagare. Konsekvenserna för den offentliga ekonomin och sättet att kalkylera dem behandlas närmare i den promemoria som tagits fram av undergruppen för den offentliga ekonomin och som ingår som bilaga 7 i rapporten.

Om den valfrihet som ingår i social- och hälsovårdsreformen införs kommer den med den nuvarande finansieringsmodellen att försvaga den finansiella hållbarheten i Kevas medlemssamfunds pensionssystem. Effektens storlek beror på hur många av Kevas medlemssamfunds nuvarande arbetstagare som övergår till den privata sektorn, det vill säga till en ArPL-arbetsgivare. Till exempel en valfrihetsövergång på 50 000 personer vid ingången av 2022 skulle leda till ett tryck på höjning av Kevas medlemssamfunds pensionsavgift och således permanent försvaga även den kommunala ekonomin. Samtidigt skulle man kunna sänka ArPL-avgiften måttfullt. En lägre ArPL-avgift skulle leda till att den offentliga ekonomin försvagas med drygt 200 milj. euro per år från och med 2023. Effekten skulle dock minska småningom och helt försvinna på 2050-talet. Försvagningen av den offentliga ekonomin motsvarar ett kapitalvärde på drygt 4 miljarder euro (vänstra stapeln i figur 31). En försvagning av den offentliga ekonomin leder till att staten och kommunerna ökar sin låntagning, till att skatterna höjs eller till att utgifterna skärs ner. Detta bygger på antagandet att

¹ I den klassificering som används i anknytning till nationalräkenskaperna hör statsförvaltningen, lokalförvaltningen och socialskyddsfonderna till den offentliga ekonomin. Till dessa hör bl.a. ArPL-anstalterna, det vill säga de privata pensionsbolagen, -kassorna och -stiftelserna samt Keva och statens pensionsfond. Dessutom ska den kommande landskapsförvaltningen bilda en egen undersektor.

pensionernas finansieringsgrad förblir oförändrad. Om valfrihetsöverföringarna sker först efter att pensionsystemen slagits samman, har de naturligtvis inte någon inverkan på pensionsavgiftsbördan.

Efter att påverkan på avgifterna neutraliserats blir konsekvensen för den offentliga ekonomin som helhet sett neutral i båda neutraliseringsmodellerna. Det finns skäl att poängtera att beräkningarna är känsliga för vilka antaganden och prognoser som används. Om utvecklingen väsentligt avviker från den prognostiserade utvecklingen, är slutresultatet nödvändigtvis inte lika bra i fråga om neutraliteten. Att i efterhand bedöma huruvida man uppnått neutralitet i fråga om påverkan på avgifterna är besvärligt eller omöjligt. Av denna anledning finns det inga planer på att i efterhand ändra genomförda lösningar för att uppnå neutralitet. Neutralitet kommer dock inte att uppnås helt inom den offentliga ekonomins alla undersektorer, eftersom statsfinanserna och kommunekonomin kommer att stärkas en aning, och som en spegelbild av dessa kommer pensionsanstalternas ekonomi att bli något sämre (stapeln längst till höger i figur 31).



Figur 31: Sammanfattning av konsekvenserna för den offentliga ekonomin i olika scenarier, kapitalvärden i början av 2020-talet miljarder euro (enligt prisnivån 2017) (Källa: finansministeriet och Pensionsskyddscentralen)

Utan neutralisering av påverkan på avgifterna orsakar sammanslagningen ett tryck på att höja ArPL-avgiften. Dessutom blir avgiftsbördan för Kevas nuvarande medlemssamfund mindre. Detta innebär att den offentliga ekonomin stärks med nästan 300 milj. euro per år från och med 2027. Förstärkningen av den offentliga ekonomin motsvarar ett kapitalvärde på cirka 6,5 miljarder euro (mellersta stapeln i figur 31). Omvänt motsvarar denna summa storleken på de tilläggsavgifter som den privata sektorns arbetsgivare, alla löntagare och FöPL- och LFöPL-företagarna måste betala.

Konsekvenser för arbetstagare och förmånstagare

Sammanläggningen av pensionssystemen leder till att alla arbetstagare inom den privata sektorn och kommunsektorn försäkras i samma pensionssystem enligt lagen om pension för arbetstagare. I dagens läge kan personer som utför samma arbete ha olika pensionsförmåner beroende på om de omfattas av ArPL eller OffPL. Tack vare sammanslagningen kommer kommunsektorn och den privata sektorn att ha samma pensionsförmåner och lagstiftning. Sammanslagningen inverkar inte på redan intjänade pensionsförmåner. Även framöver ska pensionerna beviljas enligt den princip som tillämpas i den sista pensionsanstalten, och de ska i regel ansökas hos den sista pensionsanstalten. Sammanslagningen kommer inte heller att inverka på arbetstagarens andel av pensionsförsäkringsavgiften.

Att kommunernas och landskapens personal ska försäkras enligt ArPL innebär att ArPL:s allmänna definition av arbetsförmåga ska tillämpas på personalen och att den yrkesbaserade definitionen av arbetsförmåga enligt pensionslagen för den offentliga sektorn inte längre ska tillämpas. ArPL:s definition av arbetsförmåga införs dock så att den nuvarande yrkesbaserade definitionen av arbetsförmåga tillämpas vid bedömning av arbetsförmågan för personer födda före 1972 som omfattas av det kommunala pensionssystemet och den yrkesbaserade definitionen av arbetsförmåga när ändringen träder i kraft. Dessa personer ska vid ansökan om invalidpension vara anställda av ett av de samfund som avses i 3 § i Keva-lagen, i dess lydelse före sammanslagningen. Om sammanslagningen av pensionssystemen genomförs 2027, har de som är födda 1971 fyllt 55 år vid tidpunkten för sammanslagningen.

Det uppskattas att det i början av 2027 kommer att finnas cirka 121 000 personer födda före 1972 som arbetar och som omfattas av det kommunala pensionssystemet. Om man antar att människors invalidpensionsfrekvens är på samma nivå som i dagsläget, kommer uppskattningsvis cirka 8 600 personer av dessa att beviljas full invalidpension och cirka 11 100 delinvalidpension. Av dessa pensioner beviljas liksom idag en del på grundval av den yrkesbaserade definitionen av arbetsförmåga och en del på grundval av den allmänna definitionen av arbetsförmåga.

När övergångsbestämmelsen upphör att gälla blir kriterierna för arbetsförmåga desamma inom kommun- och landskapssektorn som inom den privata sektorn. Enligt den allmänna definitionen av arbetsförmåga bedöms sökandens arbetsförmåga inte bara i relation till det egna arbetet utan också i relation till annat arbete som hen skäligen kan förutsättas utföra. I den yrkesbaserade definitionen av arbetsförmåga bedöms sökandens arbetsförmåga i relation till det egna arbetet när hen blir arbetsförmögen under pågående anställning. En yrkesbaserad arbetsförmåga inom den offentliga sektorn innebär dock inte automatiskt att sökanden beviljas invalidpension direkt om hen inte förmår utföra sitt eget arbete. I både ArPL och OffPL är rehabilitering förstahandsalternativ när det gäller invalidpension. Innan pensionsanstalten beviljar invalidpension ska den säkerställa att arbetstagarens möjligheter till rehabilitering har utretts.

Andelen avslag på ansökningar om invalidpension är högre inom den privata sektorn än inom den offentliga. År 2017 avslogs inom den offentliga sektorn 22,6 procent av ansökningarna om invalidpension och inom den privata sektorn 33,3 procent. Skillnaden beror delvis på att den offentliga sektorn har en mildare definition av arbetsförmåga, men även den annorlunda strukturen på de sökande och deras yrkesområden förklarar skillnaden, liksom det faktum att andelen ansökningar om delinvalidpension är högre inom den offentliga sektorn. Det skulle vara svårt att ta reda på hur stor andel som förklaras av en annorlunda definition av arbetsförmåga, eftersom pensionsrätten bedöms enligt endast en definition när beslutet om arbetsförmåga fattas.

De personer som vid tidpunkten för sammanslagningen omfattas av det kommunala tilläggspensionsskyddet kommer att ha kvar rätten till detta även efter sammanslagningen. Rätten till tilläggspensionsskyddet ska i överensstämmelse med det nuvarande förfarandet kräva att dessa personer fortsätter att arbeta ända tills de uppnår pensionsåldern enligt tilläggspensionsskyddet, men när det bedöms huruvida arbetet har förlöpt oavbrutet ska alla inkomster som berättigar till arbetspension beaktas. Det uppskattas att det vid utgången av 2026 finns cirka 9 100 personer som omfattas av det kommunala tilläggspensionsskyddet. Cirka 200 personer bedöms vara sådana som inte skulle uppfylla de nuvarande kraven på oavbrutet arbete, men på grund av det nya mildare kravet i fråga om detta behåller de sin rätt till tilläggspensionsskydd.

Det bedöms att det finns cirka 130 personer som har en yrkesbaserad pensionsålder som är lägre än den allmänna pensionsåldern och som når den yrkesbaserade pensionsåldern efter sammanslagningen. Även dessa personer ska i den yrkesbaserade pensionsåldern få en pension på tilläggspensionsskyddets nivå, i överensstämmelse med nuläget. Pension som tjänats in efter lagändringen ska betalas ut från OffPL-systemet i form av ett s.k. kompenstationstillägg ända tills personen i fråga når den allmänna pensionsåldern.

Konsekvenser för kommuner och landskap samt kommun- och landskapsarbetsgivare

Efter ändringen försäkras alla som är anställda av en kommun eller ett landskap i ArPL-systemet, och för alla tjänster som landskapen finansierar ska det betalas pensionsavgifter till samma system oberoende av om tjänsterna är utlagda eller om man själv organiserat dem. Efter sammanslagningen bärs konsekvenserna av personalöverföringar mellan kommunsektorn och den privata sektorn gemensamt med andra arbetsgivare.

I och med sammanslagningen av pensionssystemen och de föreslagna ändringarna av tilläggspensionsskyddet kan pensionssystemet inte längre inverka på hur de kommunala tjänsterna produceras, och i samband med strukturomvandlingar kommer det inte att behövas några specialarrangemang i fråga om tilläggspensionsskyddet.

Efter övergångstiden i fråga om ikraftträdandet har kommun- och landskapsarbetsgivarna möjlighet att välja pensionsanstalt genom att ta försäkringen i ett arbetspensionsförsäkringsbolag, genom att bilda en pensionskassa eller genom att bilda en pensionsstiftelse om förutsättningarna för detta uppfylls. Arbetspensionsförsäkringsbolagen får också dela försäkringarna med andra bolag. Valet av pensionsanstalt ska omfattas av konkurrensutsättningen enligt upphandlingslagen. I ArPL-anstalterna ska förvaltningssystemet och tjänsterna för hantering av riskerna i fråga om arbetsoförmåga organiseras enligt ArPL-systemet.

När det gäller pensionsskyddet på ArPL-nivån ska kommun- och landskapsarbetsgivarnas arbetspensionsavgift bestämmas enligt ArPL. I genomsnitt kommer arbetspensionsavgiften att ligga på nuvarande nivå, eftersom summan av kommunsektorns lönebaserade och förtidspensionsutgiftsbaserade avgift för närvarande är lika stor som ArPL-arbetsgivarnas genomsnittliga avgift. En enskild arbetsgivares avgift skulle dock kunna vara på en annan nivå än för närvarande, eftersom grunderna för fastställande av arbetspensionsavgiften i dagsläget skiljer sig mellan de olika pensionslagarna och de olika pensionsanstaltsformerna. I ett arbetspensionsförsäkringsbolag kan en enskild arbetsgivares avgift påverkas av det aktuella pensionsbolagets kundgottgörelser, arbetsgivarens storlek och dess invalidpensionsfall. I pensionsstiftelser och pensionskassor är arbetsgivarna delägare och kan genom egna beslut inverka på försäkringsavgiftens nivå. Å andra sidan svarar dessa arbetsgivare för pensionsstiftelsens eller pensionskassans åtaganden.

Kommunerna och landskapen ska i överensstämmelse med nuläget svara för det pensionsskydd som är bättre än ArPL och som ska bli kvar hos Off-Keva via en utjämningsavgift eller någon motsvarande avgift. Den pensionsutgift som Off-Keva ska svara för ska finansieras med en avgift som tas ut årligen. Det beror på den valda modellen för neutralisering av påverkan på avgifterna om medel ska lämnas hos Off-Keva för att jämna ut utvecklingen av nivån på avgifterna. Genom att placera dessa medel kan man också en aning minska det finansieringsbelopp som samlas in via avgifterna.

Konsekvenser för arbetsgivarna inom den privata sektorn

En anslutning av kommunernas och landskapens pensionssystem till ArPL-systemet innebär för arbetsgivarna inom den privata sektorn att de framtida riskerna förknippade med finansieringen av pensionssystemen, såsom risken relaterad till lönesummans utveckling, kan fördelas på fler aktörer än för närvarande. Det bedöms att om sammanslagningen av pensionssystemen genomförs neutralt i fråga om påverkan på avgifterna kommer den inte att påverka den privata sektorns pensionsförsäkringsavgift.

Om ArPL-Keva bildas som ett arbetspensionsförsäkringsbolag, får den privata sektorns arbetsgivare ett alternativ till när de ska välja arbetspensionsförsäkringsbolag. Om ArPL-Keva blir en pensionskassa, kan den privata sektorns arbetsgivare välja ArPL-Keva som pensionsanstalt endast inom ramen för pensionskassans slutna verksamhetssektor.

Konsekvenser för Keva

Enligt förslaget ska det bildas två pensionsanstalter av nuvarande Keva: Off-Keva och ArPL-Keva. Det nuvarande Keva fortsätter som Off-Keva, som ska vara ett självständigt offentligrättsligt samfund vars verksamhet ska regleras i lagen om Keva. ArPL-Keva ska vara ett privaträttsligt samfund och bildas separat. En lag ska stiftas med bestämmelser om bland annat hur medel och ansvar ska bildas och överföras från nuvarande Keva till ArPL-Keva.

ArPL-Keva ska bildas antingen som ett arbetspensionsförsäkringsbolag eller som en pensionskassa, och beroende på vilket alternativ som väljs tillämpas antingen lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag eller lagen om försäkringskassor. Under övergångstiden, som det ska fattas beslut om under den fortsatta beredningen, ska ArPL-Keva med stöd av en tidsbegränsad lag till vissa delar kunna avvika från dessa bestämmelser, för att anstalten ska få tid att anpassa sin verksamhet till ArPL-systemet.

På grund av ArPL-Kevas privaträttsliga natur och bestämmelserna om ArPL-anstalter kommer lagstiftningen om myndigheter, såsom lagstiftningen om upphandling och offentlighet, inte att tillämpas på den i lika stor omfattning som den tillämpas på nuvarande Keva. Hos ArPL-Keva kan det inte heller finnas personal i tjänsteförhållande. ArPL-Keva kommer att omfattas av konkurrenslagstiftningen och av det gemensamma ansvaret i ArPL-systemet.

Med anledning av finansieringstekniken och det spridda verkställandet i ArPL-systemet bör det för ArPL-Keva skapas flera sådana funktioner som inte finns hos det nuvarande Keva. Dessa nya funktioner kräver en rad ändringar i informationssystem. ArPL-Keva kommer att omfattas av den solvenslagstiftning som gäller ArPL-anstalterna. Detta kräver övergångsbestämmelser, för att ArPL-Keva ska få tid att anpassa sin placeringsverksamhet efter solvensbestämmelserna. En funktion för skötseln av försäkringarna och försäkringsteknik måste skapas för ArPL-Keva och en ansökan om fastställande av grunderna för beräkning av

försäkringsavgifterna och ansvarsskulden göras. Sammanslagningens eventuella effekter på verkställighetskostnaderna och på Kevas placeringsavkastning har inte beaktats i de beräkningar som gjorts för denna rapport.

Om ArPL-Keva bildas som ett arbetspensionsförsäkringsbolag, ska det under övergångstiden ingå försäkringsavtal med kundföretag. Dessutom ska en ansökan om fastställelse av försäkringsvillkoren lämnas till social- och hälsovårdsministeriet. Om ArPL-Keva så önskar kan den också utöver ArPL-försäkringarna börja sköta FöPL-försäkringar. Utöver försäkringsverksamhet ska arbetspensionsförsäkringsbolaget också ha försäljnings- och marknadsföringsverksamhet. Konkurrensfaktorerna kräver i praktiken nya partnerskap och distributionskanaler. Det tillkommer element som inte finns i nuvarande Keva, t.ex. kundgottgörelserna, återbelåningen och delen för avgiftsförluster. I en pensionskassa behövs inte dessa verksamheter, och som pensionskassa kan inte ArPL-Keva sköta FöPL-försäkringar med det försäkringsbestånd som den har när den bildas.

Ansaret för det skydd som är bättre än ArPL blir kvar hos Off-Keva, liksom den del av pensionsutgiften på ArPL-nivå som i och med neutraliseringen av påverkan på avgifterna ska lämnas hos Off-Keva. Off-Keva ska fortsättningsvis också verkställa pensionerna för statens, kyrkans och FPA:s personal, om inte något annat föreskrivs särskilt om dessa. I och med att Off-Kevas ansvarsområden blir färre behövs inte längre alla de verksamheter som nuvarande Keva sköter. Det behövs till exempel inte längre någon placeringsverksamhet, om man beslutar utföra neutraliseringen av påverkan på avgifterna så att inga medel blir kvar i Off-Keva.

Konsekvenser för pensionsanstalterna inom den privata sektorn

För pensionsanstalterna inom den privata sektorn innebär den föreslagna sammanslagningen en förändring av konkurrensfältet, eftersom ArPL-Keva blir en ny konkurrent och kommun- och landskapsarbetsgivarna blir nya kunder inom ArPL-systemet. Konsekvenserna för konkurrensen behandlas närmare nedan. Sammanslagningen av pensionssystemen kräver vissa ändringar i dessa pensionsanstalters egna informationssystem.

Konsekvenser för konkurrensen

Efter sammanslagningen ska alla arbetsgivare inom kommun- och landskapssektorn organisera arbetstagnas pensionsskydd i ArPL-systemet. Efter förändringen kan vissa kommunägda bolag inte längre välja pensionssystem för sina arbetstagare.

I ArPL-systemet konkurrerar pensionsanstalterna med varandra om kunderna, och med konkurrensen eftersträvas mera effektivitet och bättre placeringsavkastningar. Vilka konsekvenser den föreslagna ändringen kommer att ha för konkurrensen inom arbetspensionssektorn beror delvis på om den nya pensionsanstalten ArPL-Keva blir ett arbetspensionsförsäkringsbolag eller en pensionskassa. Arbetspensionsförsäkringsbolagen konkurrerar om alla kunder som omfattas av ArPL:s tillämpningsområde. Pensionskassorna konkurrerar inte i samma utsträckning med arbetspensionsförsäkringsbolagen och med andra pensionskassor, eftersom deras lagstadgade verksamhetssektorer är begränsade.

Med tanke på konsekvenserna för konkurrensen är det väsentligt att den nya pensionsanstalten är livsduglig och konkurrensneutral. Till de centrala faktorerna när det gäller livsdugligheten hör pensionsanstaltens

solvens i förhållande till riskerna och konkurrenterna samt i ett arbetspensionsförsäkringsbolag konkurrenskraften via kundgottgörelserna. En pensionskassa har fler möjligheter att stärka solvensen än ett arbetspensionsförsäkringsbolag. Å andra sidan har delägarna i en pensionskassa ansvar även för pensionsanstaltens risker, vilket ett arbetspensionsförsäkringsbolags kundarbetsgivare inte har.

Hur bra ett arbetspensionsförsäkringsbolag lyckas i sin placeringsverksamhet och hur effektiv dess verksamhet är inverkar direkt på kundgottgörelserna. På kundgottgörelserna inverkar också via solvenskapitalet storleken på risken i arbetspensionsförsäkringsbolagets försäkringsbestånd i förhållande till de övriga bolagen. Storleken på de delar av arbetspensionsavgiften som ska fonderas bestäms på grundval av den genomsnittliga fonderade pensionsutgiften. Om den avgiftsinkomst som arbetspensionsförsäkringsbolaget får från dessa delar inte räcker för att täcka den fonderade pensionsutgift som uppkommer på basis av dess försäkringsbestånd, ska skillnaden täckas med medel från solvenskapitalet, vilket minskar kundgottgörelserna. Om situationen är den motsatta kommer de medel som blir över att öka solvenskapitalet.

Målsättningen i fråga om anslutningen av ArPL-Keva till ArPL-systemet ska för lagstiftningens del vara att den tidigare monopolställningen inte ska vara till nackdel eller till fördel för ArPL-Keva. Det solvenskapital som ska finnas när verksamheten inleds, specialbestämmelserna om de försäkringstekniska riskerna och finansieringen av verkställighetskostnaderna har fastställts så att ArPL-Keva-anstalten som bildas är en livsduglig och konkurrenskraftig aktör med avseende på utgångspunkterna utan att den får någon ogrundad konkurrensförmån. Med avseende på dessa faktorer kan man anse att en ny aktör i systemet inte har några konsekvenser för konkurrensen.

Konsekvenser för sysselsättningen och arbetslivet

I och med sammanslagningen av pensionssystemen blir grunderna för pensionsavgiften desamma inom kommunsektorn som inom den privata sektorn, då avgiften för alla arbetstagare grundar sig på ArPL.

Om villkoret om oavbrutet arbete för tilläggspensionsskyddet mildras enligt förslaget innebär det att de hinder för arbetskraftens rörlighet som beror på skillnaderna i pensionssystemet kommer att minska. Rätten till tilläggspensionsskydd kvarstår oberoende av inom vilken sektor personen i fråga arbetar.

Konsekvenser för tillsynsmyndigheternas verksamhet

ArPL-Keva som bildas kommer i sin helhet att omfattas av Finansinspektionens tillsyn, vilket innebär att Finansinspektionen får ett större tillsynsansvar än i dagsläget. För närvarande svarar finansministeriet för den allmänna tillsynen av Keva, men efter sammanslagningen kommer det att svara för endast den allmänna tillsynen av Off-Keva.

Konsekvenser för arbetspensionssystemets gemensamma register och informationssystem

Sammanslagningens konsekvenser för arbetspensionssystemets gemensamma register och informationssystem har bedömts i en undergrupp som tillsatts av arbetsgruppen. Undergruppens rapport ingår som bilaga 9. Undergruppen gjorde en grov bedömning av kostnaderna och tidsplanen för de ändringar av informationssystemen som behövs för registrering av pensionernas kostnadsfördelningsdelar i de gemensamma

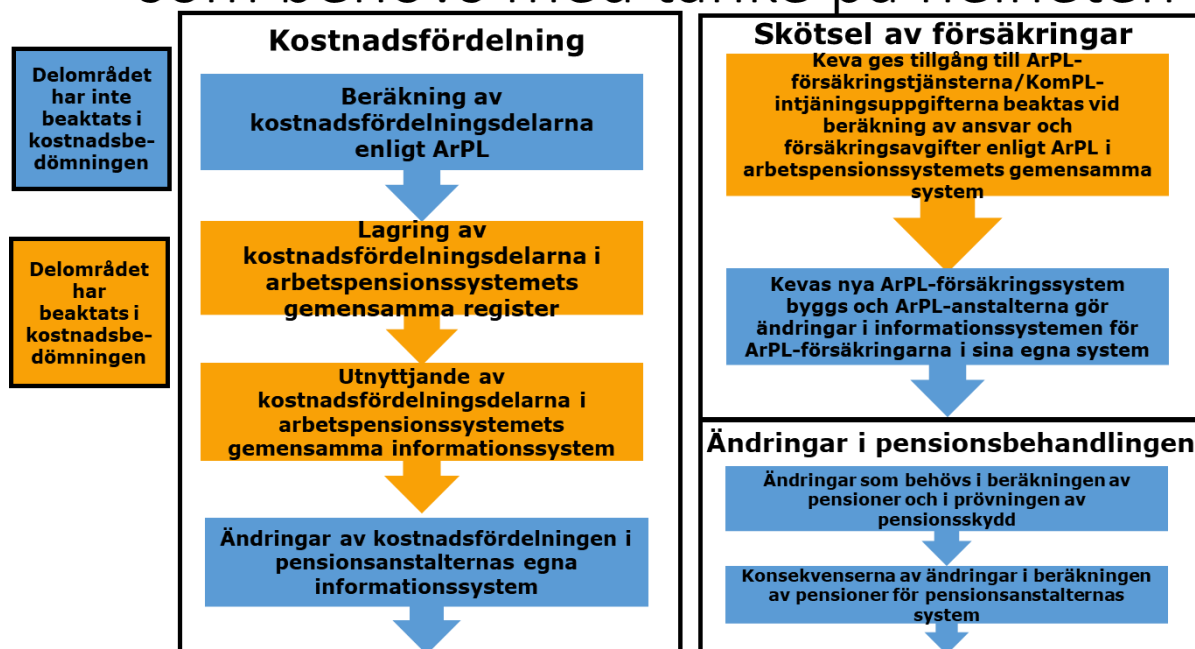
registren. Den gjorde också en bedömning av ändringarna av tjänsterna. Ändringarna har bedömts och beskrivits som ändringar i de nuvarande gemensamma informationssystemen. För registreringen och behandlingen av de uppgifter som behövs vid kostnadsfördelningen har beskrivits en sådan systemlösning som kan genomföras före ingången av 2026.

Undergruppen utgick från följande antaganden i sina bedömningar:

- En persons arbets- och pensionshistoria bevaras i registren enligt KomPL ända tills överföringen genomförs.
- Den del som överstiger det pensionsbelopp som motsvarar ArPL (kallas KuEL-ylite på finska) beviljas enligt principerna i den sista anstalten.
- Hos Keva innehåller registren och informationssystemen fortfarande en enda anstaltsbeteckning, fastän Keva delas upp i Off-Keva och ArPL-Keva.
- Som KomPL-ansvarsfördelningsdel registreras endast ett pensionsbelopp.
- KomPL:s kostnadsfördelningsdelar beräknas inte maskinellt på nytt i korrigeringsituationer.

Undergruppens bedömning av de ändringar som behövs i informationssystemen med anledning av sammanslagningen av pensionssystemen presenteras i följande figur. Den helhet som beaktats i kostnadsbedömningen visas på gul botten i figuren.

Ändringar i informationssystemen som behövs med tanke på helheten



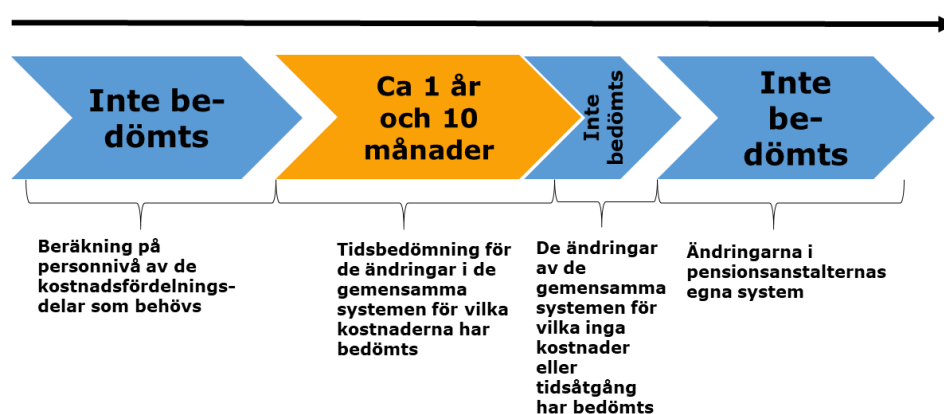
Figur 32: Bedömning av de ändringar som behövs i informationssystemen med anledning av sammanslagningen av pensionssystemen. (Källa: Den undergrupp som utredde konsekvenserna för gemensamma register och informationssystem)

I fråga om kostnadsfördelningen kräver en sammanslagning av pensionssystemen ändringar i arbetspensionssystemets gemensamma register och informationssystem. Dessa ändringar gäller lagringen av kostnadsfördelningsdelarna och utnyttjandet av dem. Skötseln av försäkringarna kräver att Keva får möjlighet att använda ArPL-försäkringstjänsterna i arbetspensionssystemets gemensamma informationssystem och att KomPL-intjäningsuppgifterna kan beaktas vid beräkning av ansvar och försäkringsavgifter enligt ArPL i arbetspensionssystemets gemensamma system. Med beaktande av dessa delområden bedöms preliminärt att kostnaderna uppgår till totalt cirka 2,7–3,9 milj. euro.

Utöver de delområden som beaktades i kostnadsbedömningen kräver sammanslagningen av pensionssystemen även ändringar i pensionsanstaltens egna informationssystem, och eventuellt även andra ändringar i de gemensamma informationssystemen än de som nämns ovan. Sammanslagningen av pensionssystemen kräver att Keva bygger upp ett nytt ArPL-försäkringssystem. När det gäller de övriga ArPL-anstalterna blir varje pensionsanstalt tvungen att beakta ändringarna i tjänsterna och förfarandena i de gemensamma systemen på ett eller annat sätt i sina egna system och förfaranden. Dessutom behövs ett beräkningssystem för beräkningen av KomPL:s kostnadsfördelningsdelar enligt ArPL, en beräkning som ska utföras före överföringstidpunkten. I detta skede har ingen bedömning gjorts av kostnaderna för dessa systemändringar och inte heller av tidsplanen för dem.

Figur 33 visar undergruppens bedömning av tidsplanen. Den helhet som beaktats i kostnadsbedömningen visas på gul botten i figuren. Bedömningen av hur lång tid helheten i fråga kommer att ta utgår från att de tidigare nämnda utgångsantagandena gäller.

Bedömning av hur lång tid det tar att genomföra ändringarna i informationssystemen



Figur 33: Bedömning av hur lång tid det kommer att ta att genomföra de ändringar som behövs i informationssystemen. (Källa: Den undergrupp som utredde konsekvenserna för gemensamma register och informationssystem)

Uppgifterna om hur stora kostnaderna blir för ändringarna av informationssystemen kommer att preciseras under den fortsatta beredningen. Det blir möjligt att bedöma alla ändringar, de totala kostnaderna och den tid som ändringsarbetet tar först när man bestämt hur sammanslagningen ska genomföras: vilken finansieringsmodell och vilken modell för beräkning av kostnadsfördelningsdelarna som ska användas. Det kan också behövas andra ändringar i verkställandet. Totalkostnaderna och tidsplanen påverkas också av de ändringar som behövs i Pensionsskyddscentralens och pensionsanstaltens egna system samt i det övriga verkställandet, till exempel ändringar som inverkar på pensionsberäkningen.