

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kevasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kevasta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan Kevan jäsenyhteisönä nykyisin olevilla ammattikorkeakouluosakeyhtiöillä olisi oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisöinä vuoden 2025 loppuun riippumatta niiden omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
PERUSTELUT	3
1 Nykytila ja ehdotetut muutokset	3
2 Esityksen vaikutukset.....	8
3 Asian valmistelu.....	15
4 Voimaantulo.....	16
LAKIEHDOTUS	17
Laki Kevasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.....	17
LIITE	18
RINNAKKAISTEKSTI.....	18
Laki Kevasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.....	18

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Korkeakoulujen rakenteellisesta kehittämisestä

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisena tavoitteena on kehittää Suomesta koulutuksen, osaamisen ja modernin oppimisen kärkimaa. Hallituskauden tavoitteena on oppimisympäristöjen modernisoiminen hyödyntämällä digitalisaatiota ja pedagogiikan kehittämistä, koulutuksen ja työelämän vuorovaikutuksen lisääminen, tutkimus- ja innovaatio-toiminnan laadun ja vaikuttavuuden vahvistaminen sekä koulutuksen ja tutkimuksen kansainvälisyyden lisääminen. Korkeakoululaitoksen pitkäjänteisen kehittämisen tavoitteita ovat olleet korkeakoulujen parempi kyky reagoida toimintaympäristön muutoksiin, rahoituspuolellisen monipuolistaminen, parempi kyky kilpailla kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta, yhteistyön tekeminen muiden suomalaisten korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa, resurssien kohdentaminen strategiaan painoaloihin, tutkimus- ja opetustoiminnan laadun parantaminen ja vaikuttavuuden lisääminen sekä korkeakoulujen roolin vahvistaminen osana innovaatiojärjestelmää.

Edellä mainittujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää korkeakouluilta uudistuksia, jotka liittyvät toiminnan järjestämisen rakenteisiin. Keskeinen instrumentti tavoitteiden saavuttamisessa on ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyön lisääminen. Tämän esityksen tavoitteena on tukea korkeakoulujen tiiviimpää yhteistyötä mahdollistamalla korkeakoulujen omistusrakenteen kehittämistä korkeakoulujen itsensä ja niiden omistajien päätöksillä. Erityisesti esitys tukee hankkeita, joissa tavoitteen on uusien korkeakoulukonsernien muodostaminen siten, että ei-kunnallinen taho kuten yliopisto omistaisi yhden tai useamman ammattikorkeakoulun osakekannan kokonaan tai enemmistön siitä. Tällaisia hankkeita on vireillä ainakin Lapissa (Lapin yliopisto + Lapin ammattikorkeakoulu), Lappeenrannassa ja Lahdessa (Lappeenrannan teknillinen yliopisto + Saimaan ammattikorkeakoulu ja Lahden ammattikorkeakoulu) sekä Tampereella, jossa Tampereen yliopisto ja Tampereen teknillinen yliopisto valmistelevat yhdistymistä. Yliopistojen yhdistymisen jälkeen Tampereen kaupunki siirtäisi Tampereen ammattikorkeakoulun omistuksen syntyvälle uudelle yliopistolle. Muodostamalla yliopistosta ja sen omistamasta ammattikorkeakoulusta tai -korkeakouluista yksi korkeakoulukonserni pyritään voimavarojen kokoamiseen siten, että korkeakoulutoiminnan laatu, vaikuttavuus ja tehokkuus paranevat. Tavoitteena on kunkin syntyvän korkeakoulukokonaisuuden ja sen toiminta-alueen kilpailukykyyn vahvistaminen kansallisesti ja kansainvälisesti. Uudentyyppisen korkeakoulukokonaisuuden uskotaan houkuttelevan aiempaa enemmän kansainvälisiä tutkijoita, opettajia, asiantuntijoita ja opiskelijoita. Korkeakoulujen yhteistyön syvenemisen kautta voidaan parantaa myös opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa entistä laajalaisemmin erilaisia korkeakouluopintoja. Myös opiskelun kokonaisaikaa voidaan lyhentää opetustarjontaa yhdessä kehittämällä. Näissä konsernirakenteita koskevissa järjestelyissä on tavoitteena, että yliopisto ja ammattikorkeakoulu muodostavat strategisesti johdetun kokonaisuuden. Yhteistyö korkeakoulukonserneissa toteutetaan kuitenkin siten, että korkeakoulusektoreiden (yliopisto ja ammattikorkeakoulu) erilaiset profiilit säilyvät ja vahvistuvat.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on tämän esityksen lisäksi valmisteilla yliopisto- ja ammattikorkeakoululakien muutos, jolla tuettaisiin korkeakoulujen mahdollisuuksia hankkia opetusta toisilta korkeakouluilta omasta opetuksesta samalla luopuen.

Julkisen sektorin lisäeläketurva

Lakisääteisen eläkkeen karttumisen säännökset ovat nykyisin samansisältöisiä julkisella ja yksityisellä sektorilla. Näin ei kuitenkaan ole ollut aina. Julkisen sektorin palveluksessa pitkään työskennelleille on aiemmin karttunut yksityistä sektoria parempaa eläketurvaa. Parempia karttumia voi olla henkilöillä, joiden työ on alkanut ennen vuotta 1993. Heidän eläkekarttumansa ajalta ennen vuotta 1995 on 2,2 prosenttia vuodessa: peruseläkettä 2 prosenttia ja lisäeläkettä 0,2 prosenttia vuotta kohti. Tämän kunnan, kuntayhtymän tai valtion palveluksesta karttuneen lisäeläkkeen saa, jos jatkaa Kevan jäsenyhteisön tai valtion palveluksessa henkilökohtaiseen tai ammatilliseen eläkeikäänsä saakka. Vuonna 1960 tai sen jälkeen syntyneet työntekijät saavat lisäeläkkeen, jos palvelus jatkuu yhdenjaksoisena julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaiseen alimpaan vanhuuseläkeikään saakka. Oikeus lisäturvaan on myös, jos työntekijä tulee palvelussuhteensa jatkuessa työkyvyttömäksi työkyvyttömyyseläkkeen tai työraueläkkeen saamiseen edellyttävällä tavalla ja muut yhdenjaksoisuusedellytykset täyttyvät. Jos työn yhdenjaksoisuus sen sijaan on katkennut ja henkilö jää eläkkeelle ennen 65 vuoden ikää, myös eläkkeen 2 prosentin karttuma pienenee 1,8 prosenttiin vuodessa.

Kuntasektorilla on myös tavanomaista alempia ammatillisia eläkeikiä henkilöillä, jotka ovat valinneet ammatillisen eläkeikäjärjestelmän. Ammatilliset eläkeiät kumottiin julkiselta sektorilta 1.7.1989 voimaantulleella muutoksella, mutta niiden piirissä olleet saivat halutessaan säilyttää ammatillisen eläkeikäänsä. Myös ammatillisen eläkeiän säilymisen edellytyksenä on palvelussuhteen jatkuminen yhdenjaksoisena. Ammattikorkeakoulujen toimialalla ammatilliset eläkeiät ovat harvinaisia.

Yhdenjaksoisen palvelun edellytyksestä seuraa, että mikäli ammattikorkeakoulu menettää kelpoisuutensa Keva-jäsenyhteisöksi, vakuutettujen oikeus sekä lisäeläkkeeseen että ammatilliseen eläkeikään lakkaa.

Vuoden 2017 alusta ammatillisesta eläkeiästä säädetään julkisten alojen eläkelain voimaantulolain (82/2016) 6 §:ssä, lisäeläketurvasta 8 §:ssä ja palvelussuhteen yhdenjaksoisuusedellytyksistä 9 §:ssä.

Ammattikorkeakoulut ja eläkejärjestelmä

Ammattikorkeakoulut ovat ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuja ammattikorkeakouluosakeyhtiöitä, joihin sovelletaan ammattikorkeakoululain lisäksi osakeyhtiölakia (624/2006). Ammattikorkeakouluosakeyhtiöistä julkisten alojen eläkejärjestelmän piirissä ovat ne ammattikorkeakoulut, joiden omistuksen enemmistö on kunnilla. Tällä hetkellä näitä ammattikorkeakouluja on 18 kappaletta, ja niissä on yhteensä noin 10 600 Kevassa vakuutettua työsuhteista työntekijää. Kaikkiaan Kevan jäsenyhteisöissä oli vuoden 2015 lopussa noin 522 000 työntekijää. Ammattikorkeakoulujen henkilöstön osuus kaikista Kevan jäsenyhteisöjen vakuutetuista on siten noin 2 prosenttia ja palkkasummasta 2,5 prosenttia.

Ammattikorkeakoulun omistuksen siirtyessä osana yllä kuvattua korkeakoulujen rakenteellista kehittämistä kunnallisilta omistajilta yliopistoille kokonaisuudessaan tai määräysvallan ylittäviltä osin, ammattikorkeakoulu ei voi Kevasta annetun lain (jäljempänä Keva-laki) 3 §:n jäsenyhteisövaatimuksista johtuen järjestää henkilöstönsä eläketurvaa Kevassa. Henkilöstönsä eläketurvan voivat järjestää Kevassa vain Kevan jäsenyhteisöt. Kevan jäsenyhteisöjä puolestaan ovat kunnat, kuntayhtymät sekä Kuntien takauskeskus ja Keva itse. Lisäksi jäsenyhteisöiksi voivat liittyä näiden jäsenyhteisöjen yhteenliittymät ja niiden kokonaan omistamat osakeyhtiöt sekä jotkin sellaiset osakeyhtiöt ja säätiöt, joissa Kevan lakisääteisillä jäsenyhteisöillä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta.

Kevan jäsenyhteisön, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevat kuuluvat julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaisen eläketurvan piiriin. Jos ammattikorkeakoulut eivät täyttäisi Kevan jäsenyyden edellytyksiä, niiden tulisi hoitaa eläkevakuuttaminen työntekijän eläkelain (395/2006) mukaisesti. Tällöin ongelmaksi muodostuu edellä kuvatusti niiden työntekijöiden asema, joiden palvelussuhde ammattikorkeakoulussa on alkanut ennen vuotta 1993 ja on jatkunut yhtäjaksoisesti tähän päivään saakka. Nämä työntekijät menettäisivät nykyisen lakisääteisen oikeutensa korotettuun eläkekarttumaan (lisäeläke).

Organisaatiomuutostilanteissa lisäeläketurvan säilyminen on yleensä turvattu velvoittamalla yhtiö ottamaan lisäeläkevakuutus henkivakuutusyhtiöstä. Ammattikorkeakoulujen kuntaomistajat ovatkin asettaneet edellä kuvattujen rakenteellisen kehittämisen hankkeiden edellytykseksi sen, että ammattikorkeakoulun henkilöstön nykyisen eläketurvan taso taataan. Näin ollen omistuksen kuntaenemmistöstä luopuminen ja siitä seuraava ammattikorkeakoulun Keva-jäsenyhteisökelpoisuuden poistuminen tarkoittaisi, että näiden ammattikorkeakoulujen olisi erikseen hankittava lisäeläkkeen tasoa vastaava eläketurva osalle pitkäaikaista henkilöstöään. Kullekin Keva-kelpoisuuden menettävälle korkeakoululle aiheutuisi tästä suuruusluokaltaan 1—5 miljoonan euron kustannukset. Näitä kustannuksia ei synny korkeakouluille, mikäli ne voivat jatkaa Kevan asiakkaina julkisten alojen eläkevakuutuksen piirissä. Miljoonien euroihin nousevat kustannukset tilanteessa, jossa jo toteutetut mittavat menosäästöt (vuosina 2012—2015 noin viidenneksen leikkaus ammattikorkeakoulujen julkisessa rahoituksessa) ovat aiheuttaneet toiminnan laajamittaista sopeuttamista, ovat ammattikorkeakoulujen näkökulmasta suuruusluokaltaan sellaisia, että ne estävät omistusrakenteisiin kytkeytyvän rakenteellisen kehittämisen täysimääräisesti.

Valmisteilla olevat muutokset julkisten alojen eläkejärjestelmään

Sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä sote- ja maakuntauudistukseen liittyvä hanke, joilla pyritään pitämään eri eläkejärjestelmissä vakuutettujen määrät ennallaan sote-uudistuksen alkuvaiheessa. Sote- ja maakuntauudistuksen reformiministeriryhmän aloitteesta perustettiin joulukuussa 2016 sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovaraministeriön yhteinen työryhmä valmistelemaan tarvittavat siirtymäajan lainsäädäntömuutokset. Tavoitteena on, että sote- ja maakuntauudistus ei vaikuta kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen eläkejärjestelmän maksutuloihin siirtymäaikana, eli vuosina 2019—2025. Tänä aikana sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä työskentelevien työntekijöiden eläketurva järjestettäisiin lähtökohtaisesti samassa eläkejärjestelmässä, kuin missä se on järjestetty vuoden 2018 lopussa. Työryhmän toimikausi kestää maaliskuun loppuun 2017.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä hanke kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien laajemmaksi uudistamiseksi. Tämän hankkeen työryhmän perustamista valmistellaan parhaillaan. Työryhmän tehtävänä olisi erityisesti sen selvittämiseen, onko yksityisen ja julkisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyyks jatkossakin perusteltua.

Tämä esitys on tehty erillään edellä mainituista hankkeista, mutta siinä noudatetaan sote-uudistuksen siirtymäajan eläkeasioita koskevan työryhmän toimeksiannon mukaista aikataulua. Tämän vuoksi esitys on määräaikainen vuoden 2025 loppuun. Aikataulu liittyy myös eläkejärjestelmien laajempaa uudistusta koskevaan selvityshankkeeseen. Mahdollisista laajemmista uudistuksista johtuen tällä esityksellä ei pyritä ennakoivasti ratkaisemaan kuntaomistuksesta pois siirtyvien ammattikorkeakoulujen henkilöstön eläketurvaa vuoden 2025 jälkeen. Ammattikorkeakoulujen ja niiden henkilöstön asema jäisi tältä osin myöhemmin ratkaistavaksi. Tämän esityksen käsitteleminen omana kokonaisuutenaan johtuu siitä, että esityksen mukainen lainsäädäntötarve ei liity sote- tai maakuntauudistukseen, vaan korkeakoulutoiminnan

kehittämiseen. Lisäksi korkeakouluja koskeva erityissääntelyn tarve on välitön johtuen käynnissä olevista omistusjärjestelyistä.

Ehdotettavat muutokset

Keva-lakia ehdotetaan edellä kuvatuilla perusteilla muutettavaksi siten, että ammattikorkeakoululaissa tarkoitettulla ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä, joka on Kevan jäsenyhteisö 1.4.2017, olisi oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisönä 31.12.2025 asti riippumatta yhtiön omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista.

Ehdotus on osa pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaista osaamisen ja koulutuksen painopistettä ja kärkihankeen toimeenpanoa. Se vahvistaa korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyötä innovaatioiden kaupallistamiseksi kokoamalla tutkimuksen voimavaroja ja mahdollistamalla osaamiskeskittymien muodostumista.

Ehdotus ei mahdollistaisi uusien, esimerkiksi kombinaatiosulautumisessa muodostuvien ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden liittymistä Kevan jäsenyhteisöiksi. Ehdotus ei koskisi muita kuin ammattikorkeakoululain mukaisia korkeakouluja. Se ei siten koskisi muun muassa poliisiammattikorkeakoulua tai Högskolan på Åland:ia.

Toteuttamisvaihtoehdot

Vaihtoehtoja tämän esityksen hyväksymiselle ovat ainakin seuraavat: 1) Ei lain muutosta ja 2) lainmuutos, jolla vuodesta 1993 työsuhteessa ammattikorkeakouluun olevat henkilöt jätettäisiin julkisten alojen eläkevakuutuksen piiriin samalla, kun jäsenyhteisökelpoisuuden menettävien ammattikorkeakoulujen henkilöstö siirtyisivät muilta osin yksityisen eläkevakuutuksen piiriin.

Ensimmäisen vaihtoehdon toteutuminen vaarantaisi tai ainakin hidastaisi korkeakoulujen rakenteellista kehittämistä omistusjärjestelyin vähintään neljän, mutta mahdollisesti useamman ammattikorkeakoulun osalta. Ratkaisu olisi huono, koska nyt tavoitelluilla yliopisto-ammattikorkeakoulu omistusrakenteilla olisi mahdollisuus päästää sellaiseen strategiatason yhteistyöhön, josta ennakoidaan olevan huomattavaa hyötyä korkeakoulujen opetuksen ja palveluiden järjestämiselle. Vaihtoehto muuttuisi ammattikorkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen kannalta hyväksi, jos valtion talousarviosta voitaisiin osoittaa rahoitus lisäeläkkeet korvaavalle vakuutukselle. Vaihtoehdosta syntyisi kuitenkin valtiolle kustannuksia.

Toinen vaihtoehto olisi tässä esityksessä tehtävää ehdotusta teknisesti huomattavasti vaikeampi toteuttaa ja olisi periaatteellisenä muutoksena suuri. Nykyisten säännösten mukaan Kevan jäsenyhteisön on hoidettava koko henkilöstönsä lakisääteinen eläketurva Kevassa. Toinen vaihtoehto olisi ongelmallinen myös Kevan jäsenyhteisöjen eläketurvan rahoituksen kannalta. Kevalle jäisi vain se osa henkilöstöstä, jolle on karttunut parempia eläke-etuuksia. Samaan aikaan Kevan eläkemaksutulot pienenisivät.

Lausuntopalautteessa nostettiin esille, että julkisen sektorin eläketurvan ja yksityisen sektorin työeläketurvan rajapintaan on ajan kuluessa, julkisen sektorin yhtiöittäessä toimintaansa, syntynyt poikkeuksia, jotka sallivat yritysten vakuuttamisen julkisen alan järjestelmässä (Kevaki 3 §:n 2 momentin kohdat 3–4). Ratkaisuna näihin ja myös tämän esityksen mukaiseen ongelmaan lausunnonantaja näkee niin sanotun vapaakirjaoikeuden. Se tarkoittaisi sitä, että henkilöstöä ei jäädytettäisi vakuutettavaksi julkisessa eläkejärjestelmässä, mutta lisäeläketurva säilyisi. Henkilöstö siis siirtyisi työeläkejärjestelmän (jäljempänä myös TyEL) piiriin, mutta Keva maksaisi vanhasta palveluksesta lisäeläketurvan mukaisen eläkkeen. Kyseessä olisi suu-

ri, koko kunnallista eläkejärjestelmää koskeva periaatteellinen muutos. Julkisten alojen eläkkeiden lisäturvan saaminen edellyttää aina yhdenjaksoista palvelua julkisten alojen eläkelain piiriin kuuluvan työnantajan palveluksessa (julkisten alojen eläkelain voimaantulolaki 82/2016). Tästä periaatteesta ei katsota voitavan poiketa minkään yksittäisen ryhmän osalta. Laajempaan, muitakin tilanteita kuin tässä esityksessä käsiteltäviä ammattikorkeakoulujen omistajamuutoksia koskevana muutoksena, tämä ratkaisu edellyttäisi Kevan jäsenyhteisöjen eläketurvan kokonaisuuden uudelleen arviointia. Ratkaisu olisi erityisen ongelmallinen Kevan rahoituksen suhteen. Keva menettäisi eläkkeiden rahoituspohjan, mutta kattaisi tulevat eläkemeno. Keva-eläkkeiden rahoitus perustuu pääosin eläkemaksutuloihin. Rahastoituja varoja Keva käyttää eläkkeiden maksuun ensimmäistä kertaa vuonna 2017, kun eläkemeno kasvaa kerättäviä eläkemaksuja suuremmaksi. Kevan rahaston varojen käyttö eläkkeiden maksamiseen kiihtyy 2030-luvulla, jolloin yli neljännes eläkemeno rahoitetaan rahaston varoista.

Esityksen jatkovalmistelussa on noussut esiin mahdollisuus sitoa ammattikorkeakoulun oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisönä siihen, että sen määräysvalta olisi kunnallisten omistajien asemasta toisella tai toisilla korkeakouluilla tai muilla julkisyhteisöillä. Ratkaisu varmistaisi sen, että omistuksen enemmistö säilyisi julkisyhteisöillä, jolloin olisi myös perusteltua, että ammattikorkeakouluosakeyhtiön henkilöstön eläke määräytyisi julkisten alojen eläkelain mukaisesti. Tätä vaihtoehtoa ei ehdoteta toteutettavaksi kahdesta syystä.

Ensinnäkin ammattikorkeakoulut ovat niiden omistuksesta riippumatta julkisoikeudellisia toimijoita. Ammattikorkeakoulutoiminta ei ole yritystoimintaa vaan valtioneuvoston toimiluvasta riippuvaista julkisrahoitteista toimintaa, jossa noudatetaan osakeyhtiölain lisäksi ammattikorkeakoululakia, julkisuuslakia ja osin myös hallintolakia (ammattikorkeakoululaki 21 §). Ammattikorkeakoululaki määrittelee muun muassa yhtiön tehtävät ja hallinnon. Ammattikorkeakoulun tehtävä on yleishyödyllinen koulutus-, tutkimus- ja aluekehitystehtävä (ammattikorkeakoululaki 4 §). Ammattikorkeakoulun tarkoituksena ei voi olla voiton tavoittelu (ammattikorkeakoululaki 5 §).

Omistajien asema ammattikorkeakouluosakeyhtiöissä poikkeaa olennaisesti tavanomaisen osakeyhtiön omistajien asemasta. Ammattikorkeakoululain 5 §:ssä on kattava yhtiön varojen jakoa ja muuta edun tuottamista koskeva rajoitus. Ammattikorkeakouluosakeyhtiö ei saa jakaa osakkeenomistajalle osinkoa taikka tuottaa muuta taloudellista etua omistajille tai muille toimintaan osallistuville. Yhtiöön sijoittamansa pääoman omistaja voi saada yhtiöltä takaisin vain ammattikorkeakoulutoiminnan päättyessä. Myös omistajien mahdollisuutta osallistua yhtiön päätöksentekoon on rajoitettu. Tässä on kyse korkeakoulutoiminnan autonomian takaamisesta. Ammattikorkeakoulun hallituksella ja rehtori-toimitusjohtajalla on itsenäisempi asema kuin tavanomaisessa osakeyhtiössä. Ammattikorkeakoululain 16 §:n 2 momentti estää hallituksen tehtävien ja 18 §:n 3 momentti rehtorin tehtävien siirtämisen yhtiökokoukselle tai omistajille. Hallituksen ja rehtorin tehtävät on kirjattu kyseisiin pykäliin osakeyhtiölakia tarkemmin.

Ammattikorkeakouluyhtiö voi harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee sen tehtävien toteuttamista (ammattikorkeakoululaki 5 § 3 momentti). Ammattikorkeakoulun omistajia koskeva hyötmiskielto koskee kuitenkin myös tätä liiketoiminnan harjoittamista. Liiketoiminnasta voi hyötyä vain ammattikorkeakoulu. Liiketoiminnalta edellytetään, että se on taloudellisesti eriytettyä ammattikorkeakoulun muusta toiminnasta ja tapahtuu normaalien liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Ammattikorkeakoulun liiketoiminta tapahtuu kilpailluilla markkinoilla omistajasta riippumatta. Liiketoiminnan osuus ammattikorkeakoulujen taloudesta on kuitenkin vähäinen, vuonna 2015 keskimäärin noin 6 prosenttia liikevaihdosta (vaihteluväli 1,7—15,8 %). Valtion suoran rahoituksen osuus puolestaan oli yli 90 prosenttia. Mikäli liiketoiminta ammattikorkeakoulun piirissä on merkittävää, on se useimmiten yhtiöitetty osakeyhtiöön.

Nämä yhtiöt vakuuttavat henkilöstönsä TyEL:n mukaisesti, ellei omistuksen enemmistö ole ammattikorkeakoulun asemesta kunnallisilla toimijoilla. Yllä kuvatuista ammattikorkeakoulujen erityispiirteistä seuraa, että ammattikorkeakoulu on aina julkiseen sektoriin kuuluva julkisoikeudellinen toimija, jonka toiminnan pääosa ei tapahdu kilpailluilla markkinoilla. Omistajien piirin rajoittaminen kilpailuneutraliteetin säilyttämiseksi ei siten ole tarpeen.

Toiseksi lakiin ei ehdoteta omistajien oikeushenkilöllisyyttä koskevia rajoituksia johtuen siitä, että julkisoikeudellisten omistajien lisäksi ammattikorkeakouluja omistavat monet yleishyödylliset yhteisöt. Tällaisia ovat esimerkiksi säätiöt ja yhdistykset, joiden tarkoituksena on edistää koulutusta. Omistajien piirin rajoittaminen ei siten ole mahdollista rajoittamatta samalla ammattikorkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen mahdollisuuksia epätarkoituksenmukaisella tavalla.

2 Esityksen vaikutukset

Vaikutus eläketurvaan

Kevan jäsenyhteisönä olevien ammattikorkeakoulujen henkilöstöstä noin 1200 henkilöllä on lisäeläke-etuuksia, joihin siirtyminen työntekijän eläkelain piiriin vaikuttaisi. Määrä on noin 11 prosenttia näiden ammattikorkeakoulujen koko henkilöstöstä. Vuoden 2025 loppuun mennessä näistä henkilöistä noin 920 on saavuttanut eläkeiän. Ehdotus varmistaisi näiden noin 920 henkilön eläketurvan sen mukaisena, kuin se on nyt ilman ammattikorkeakoulun omistuksen kehittämistä. On kuitenkin otettava huomioon, että tällä hetkellä Keva-kelpoisuuteen vaikuttavia omistusjärjestelyitä valmistellaan opetus- ja kulttuuriministeriön tietojen mukaan vain neljässä ammattikorkeakoulussa. Näissä ammattikorkeakouluissa työskentelee yhteensä noin 250 lisäeläkkeeseen oikeutettua, eli reilu viidennes koko lisäeläkkeeseen oikeutettujen määrästä. Vuonna 2025 näistä noin 50 ei ole vielä saavuttanut eläkeikää. Näiden jäljellä olevien korkeintaan 50:n osalta ehdotus ei varmista lisäeläkkeen saamista. Heidän osaltaan asia riippuu vuonna 2026 voimassa olevasta lainsäädännöstä sekä ammattikorkeakoulujen vapaaehtoisista ratkaisuista.

Lisäeläkkeen vaikutus yksittäisen henkilön eläkkeen määrään edellä mainittujen 920 lisäeläkkeeseen oikeutetun keskuudessa on keskimäärin yli 100 euroa kuukaudessa (vuoden 2017 tasossa laskettuna). Karttuneilla lisäeläke-etuuksilla on näin ollen selvä vaikutus henkilön kokonaiseläketurvaan. Vuoteen 2025 mennessä tämä vaikutus on vielä töissä olevien lisäeläkkeeseen oikeutettujen (korkeintaan 270 henkeä) osalta huomattavasti alhaisempi, keskimäärin

noin 35 euroa kuukaudessa. Muutos johtuu siitä, että nämä henkilöt ovat ehtineet ansaita lisäeläkettä vain lyhyen ajan ennen lakimuutosta 1995.

Ammattikorkeakouluissa on historiallisista syistä myös henkilöitä, joille on karttunut lisäeläketurvaa oppilaitoksista, jotka ovat kuuluneet valtion eläkelain piiriin ennen niiden kunnallistamista. Nämä molemmat kertymät on otettu huomioon yllä olevissa luvuissa, koska eläketurva riippuu näiden molempien kertymien osalta ammattikorkeakoulun nykyisestä Kevä-jäsenyydestä. Kokonaisuudessaan edellä mainittujen mahdollisten eläkemenetysten pääoma-arvo on hieman yli 30 miljoonaa euroa, josta Kevan jäsenyhteisöissä karttunutta eläketurvaa on noin 18 miljoonaa euroa. Loput noin 12 miljoonaa euroa on valtion eläkejärjestelmän piirissä karttunutta eläketurvaa.

Jos esitys ei toteutu, edellä mainittujen lisäeläkkeeseen oikeutettujen eläketurva riippuisi ammattikorkeakoulujen omistajanvaihdoksista ja niiden yhteydessä tehtävistä päätöksistä. Ammattikorkeakoulut voisivat omalla päätöksellään hankkia lisäeläkkeen menettäville henkilöille korvaavan vakuutusturvan henkivakuutusyhtiöltä. Omistusjärjestelyn osapuolet voisivat asettaa tämän myös omistajanvaihdoksen ehdoksi. Esityksen toteutumatta jäämisen todennäköisin seuraus olisi kuitenkin jäljempänä kohdassa ”Vaikutus korkeakouluihin ja yhteiskuntaan” tarkemmin selitettävistä syistä enemmistöomistuksen jääminen kunnille ja korkeakoulujen rakenteellisen uudistamisen estyminen tältä osin. Tällöin ne ammattikorkeakoulut, jotka ovat Kevan jäsenyhteisöjä nykyisin, jatkaisivat edelleen jäsenyhteisinä, eikä vakuutettujen eläketurvaan tulisi muutoksia.

Vaikutus korkeakouluihin ja yhteiskuntaan

Ehdotuksesta seuraisi, että ne ammattikorkeakoulut, joiden omistajat katsovat tarkoituksenmukaiseksi siirtää omistuksen enemmistö kunnilta yliopistolle tai muulle ei-kunnalliselle omistajalle voisivat toteuttaa tämän strategiansa ilman järjestelystä aiheutuvia lisäeläkkeet korvaavista vakuutuksista aiheutuvia kustannuksia. Välittömästi muutos vaikuttaisi Lapin ammattikorkeakouluun, Lahden ammattikorkeakouluun, Saimaan ammattikorkeakouluun ja Tampereen ammattikorkeakouluun, joiden suunnitelmat osake-enemmistön siirtämisestä paikallisille yliopistoille ovat pitkällä. Ehdotuksella ei kuitenkaan olisi välittömiä vaikutuksia useimpiin ammattikorkeakouluihin, koska niissä ei ole tällaista järjestelyä vireillä. Lisäksi Suomen 23:sta ammattikorkeakoulusta viisi ei ole Kevan jäsenyhteisöjä. Ehdotus ei lainkaan koskisi näitä ammattikorkeakouluja. Ehdotus siis edistäisi korkeakoulujen omistuksen uudelleenjärjestämiseen perustuvaa rakenteellista kehittämistä vähintään neljän ammattikorkeakoulun osalta ja lisäisi muiden korkeakoulujen mahdollisuuksia vastaaviin järjestelyihin.

Lisäeläketurvaan oikeutettujen työntekijöiden osuus koko henkilöstöstä vaihtelee ammattikorkeakouluittain kahdeksan ja 18 prosentin välillä. Ehdotus poistaisi kultakin ammattikorkeakoululta, jonka omistuksen enemmistö siirtyisi pois kunnilta, ammattikorkeakoulun koosta ja henkilöstön ikärakenteesta riippuen suuruusluokaltaan 1—5 miljoonan euron kustannuksen, joka liittyisi vakuutuksen lisäturvan hankkimiseen henkivakuutusyhtiöltä lisäeläkkeeseen oikeutetuille. Kustannuksen suuruusluokka on ammattikorkeakoulujen talous huomioon ottaen merkittävä. Ammattikorkeakoulujen liikevaihdot ovat välillä 13—100 miljoonaa euroa (2015), josta yli 90 prosenttia on julkista rahoitusta. Korkeakoulukohtaisesti lisäeläkkeiden hankkimisesta henkivakuutusyhtiöltä aiheutuva kertakustannus vastaisi suuruudeltaan noin 5—10 prosenttia kunkin ammattikorkeakoulun vuotuisesta liikevaihdosta. Nykyisellään tämä kustannus on tosiasiallinen este omistusenemmistön siirtymiselle. Kustannukselta säästyminen olisi merkittävä rakenteellista kehittämistä tukeva seikka. Korkeakoulujen edellytykset rakentaa Suomen hallituksen toivomalla tavalla entistä tiiviimpiä strategisia kokonaisuuksia parantuisivat.

Järjestelyä valmistelevien Lappeenrannan, Saimaan, Tampereen ja Lapin ammattikorkeakoulujen osalta kustannus vaihtelee saatujen tarjousten perusteella noin 1,7 ja 4,3 miljoonan euron välillä. Näissä ammattikorkeakouluissa työskentelee yhteensä noin 2 200 Kevassa vakuutetuista 10 600:sta ammattikorkeakoulujen työntekijästä, siis runsas viidennes. Tämä vastaa myös näiden ammattikorkeakoulujen lisäeläkkeeseen oikeutettujen osuutta kaikista lisäeläkkeeseen oikeutetuista ammattikorkeakoulujen työntekijöistä.

Omistusjärjestelyn kautta tapahtuva korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen tarkoittaisi, että omistusyhteydessä olevia korkeakouluja johdettaisiin strategisella tasolla yhteneväisesti, mikä parantaisi olennaisesti korkeakoulujen kykyä toimia keskinäisessä yhteistyössä. Yhteiset strategiset linjaukset ohjaisivat yhteistyötä ja korkeakoulukohtaisten tavoitteiden asettamista. Omistusjärjestelyyn osallistuvat korkeakoulut säilyisivät oikeudellisesti itsenäisinä toimijoina. Korkeakoulun hallituksella ja rehtorilla sekä hallitukseen jäseniä valitsevalla korkeakouluyhteisöllä olisi päätöksenteossa keskeinen rooli (AMKL 4 luku, YOL 3 luku). Ammattikorkeakoululaki rajoittaa yllä kappaleessa toteuttamisvaihtoehdot esitetysti omistajien suoraa päätösvaltaa yhtiössä (AMKL 16.3 ja 18.4 §) ja asettaa omistajille taloudellisen hyötymisen kiellon (AMKL 5 §). Omistajien valta toteutuu ammattikorkeakoulussa hallituksen kautta. Hallitukseen, jonka koko on seitsemästä yhdeksään henkeä, kuuluu aina myös yksi korkeakouluyhteisön valitsema henkilöstön ja yksi opiskelijoiden edustaja. Hallituksen tehtävänä on edistää yhtiön, eli ammattikorkeakoulun etua. Tämä sääntely yhdessä korkeakoulujen erillisten rahoitusjärjestelmän kanssa estää ammattikorkeakoulun joutumasta liian alisteiseen asemaan omistajayliopistoon nähden.

Yliopiston ja ammattikorkeakoulun osaamisen ja resurssien entistä tiiviimpi yhdistäminen antaisi entistä paremmat mahdollisuudet vastata yhteiskunnan haasteisiin. Korkeakoulukokonaisuudet synnyttäisivät osaamiskeskittymiä koulutus- ja tieteenalojen raja-pinnoille. Samaan korkeakouluyhteisöön yhdistyvä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta lisäisi mahdollisuuksia korkeakoulujen sekä elinkeinoelämän ja julkisen sektorin yhteistyölle ja innovaatioiden edistämiseksi. Tällä olisi myönteisiä vaikutuksia suomalaiseen elinkeinoelämään. Yliopiston ja ammattikorkeakoulun muodostama kokonaisuus helpottaisi uusien kumppanuuksien sekä kansallisten ja kansainvälisten verkostojen rakentamista.

Yliopiston ja ammattikorkeakoulun omistuksellinen yhteys helpottaisi yhteistyötä korkeakoulujen opintoasioissa. Yhteisellä koulutus suunnittelulla ja opetussuunnitelmayhteistyöllä voitaisiin tarjota opiskelijalle nykyistä joustavampi opintotarjonta ja sujuvamat opintopolut, millä olisi myönteisiä vaikutuksia koulutuksen työelämävastaavuuteen ja työelämään siirtymiseen.

Korkeakoulujen tukipalveluiden yhdistäminen edistäisi palvelujen laadun kehittämistä ja toiminnan tehostamista siten, että vapautuvat voimavarat voitaisiin käyttää opetuksen, tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatiotoiminnan edistämiseen.

Opiskelijat opiskelisivat jatkossakin joko ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa, mutta ehdotus tukisi opetustarjonnan lisääntymistä sekä opetuksen laadun, tutkimuksen edellytysten ja opintopalveluiden parantumista. Korkeakoulujen henkilöstölle omistusyhteys ja tiiviimpi yhteistyö toisen, eri korkeakoulusektorin edustajan, korkeakoulun kanssa tarkoittaisi muutoksia toimenkuviin. Erityisesti yhteisiä palveluja järjestettäessä myös henkilöstövähennykset olisivat mahdollisia. Toisaalta suuremmassa korkeakouluyhteisössä myös kehitymis- ja uramahdollisuudet olisivat entistä paremmat. Järjestelyistä ei seuraisi korkeakoulujen rahoituksen vähenemistä, päinvastoin tiivistä yhteistyötä tekevät korkeakoulut voisivat parantaa tuloksiaan ja näin kasvattaa osuuttaan valtion korkeakouluille myöntämästä perusrahoituksesta.

Esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset riippuisivat siitä, kuinka moni korkeakoulu päätyisi omistusrakenteiden järjestelyyn, millaisista rakenteista olisi kyse ja miten niitä hyödynnettäisiin korkeakoulujen johtamisessa ja toiminnassa. Esityksen rooli on mahdollistava. Sen vaikutukset näkyisivät erityisesti Lapissa, Lappeenrannassa, Lahdessa ja Tampereella käynnissä olevien hankkeiden täysimääräisen toteutumisen mahdollistamisena.

Vaikutus Kevaan ja sen jäsenyhteisöihin

Tämän esityksen mukaisesta ehdotuksesta seuraisi, että ne ammattikorkeakoulut, jotka mahdollisesti muuten siirtyisivät yksityisen eläkevakuuttajan asiakkaiksi Keva-kelpoisuuden menetyksen vuoksi, jäisivät Kevan jäsenyhteisöiksi ja vakuuttaisivat koko henkilöstönsä Kevassa vuoden 2025 loppuun asti. Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedossa ei kuitenkaan ole, olisiko tällaisia korkeakouluja, vai johtaisiko lain nykytilan säilyminen siihen, että omistuksen enemmistö ei siirtyisi minkään ammattikorkeakoulun osalta pois kunnilta. On todennäköistä, että lain nykytilan säilyessä omistuksen kuntaenemmistö säilyisi ammattikorkeakouluissa valtaosin, korkeintaan vähäisin poikkeuksin.

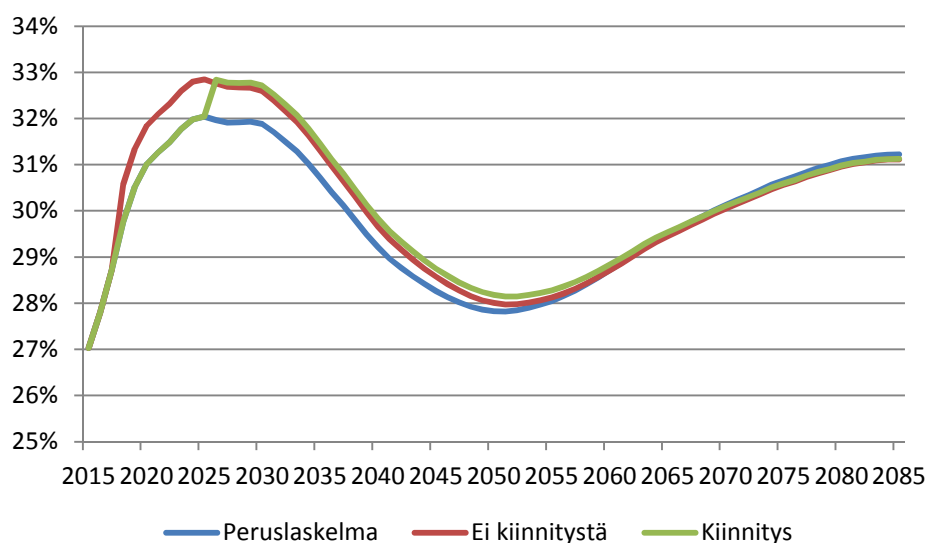
Alla on arvioitu ehdotuksen maksimaalisia teoreettisia vaikutuksia Eläketurvakeskuksen tekemien laskelmien pohjalta. Laskelmat on tehty Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin suunnittelumallilla, joka on esitelty julkaisussa Lakisääteiset eläkkeet - pitkän aikavälin laskelmat 2016 (ETK:n raportteja 08/2016). Laskelmien lähtötiedot ovat peräisin Kevasta ja ovat vuoden 2015 lopun tasossa. Ehdotuksen todelliset vaikutukset ovat kuvatussa samana suuntaisia, mutta jäävät joka tapauksessa huomattavasti pienemmiksi.

Kuviossa 1 tutkitaan tilannetta, jossa kaikki Kevan jäsenyhteisöinä olevat ammattikorkeakoulut pysyvät Kevan jäsenyhteisöinä vuoden 2025 loppuun asti (skenaario ”kiinnitys”), jonka jälkeen ne siirtyvät työeläkelain (jäljempänä TyEL) piiriin. Tilannetta, jossa ehdotettua lakia ei säädettäisi ja kaikki ammattikorkeakoulut menettäisivät omistusjärjestelyistä johtuen Kevakelpoisuutensa ja siirtyisivät TyEL:n piiriin 1.1.2018 kuvaa skenaario ”ei kiinnitystä”. Ammattikorkeakoulujen palkkasumma kehittyi laskelman aikana kuten Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma. Myös tarkasteltavan ryhmän palkkaprofiili säilyi muuttumattomana. ”Peruslaskelma” on skenaario, jossa kaikki ammattikorkeakoulut pysyvät Kevan jäsenyhteisöinä koko tarkastelujakson.

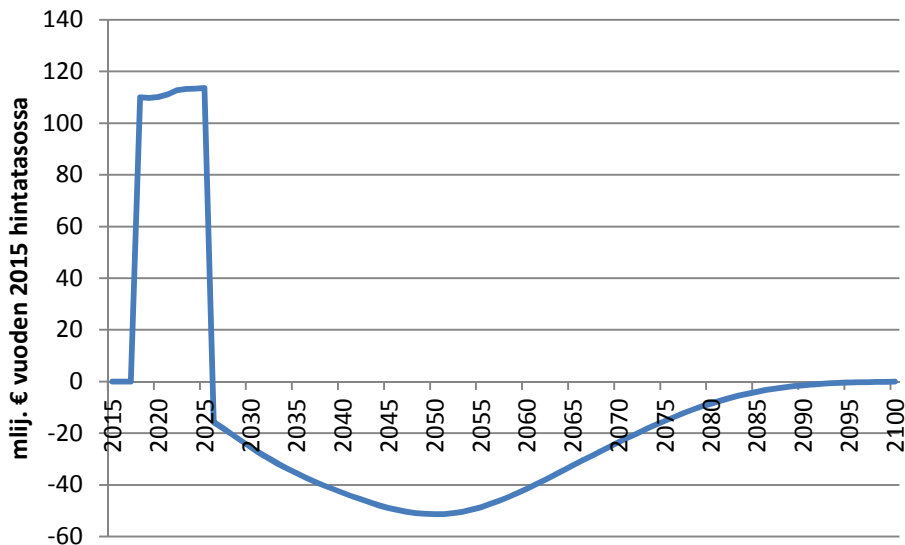
Ammattikorkeakoulujen kiinnittäminen Kevan jäsenyhteisöön pitää Kevan jäsenyhteisöjen eläkemenot suhteessa palkkasummaan peruslaskelman tasolla vuoden 2025 loppuun asti (kuvio 1). Tämä tarkoittaa, että omistusjärjestelyistä ei aiheutuisi vaikutuksia Kevan tulo- ja menorakenteeseen nykytilaan verrattuna. Tämän jälkeen ammattikorkeakoulujen vakuutukset ja niihin liittyvät maksut siirtyvät oletettaman mukaan TyEL:n piiriin, jolloin Kevan eläkemenot suhteessa palkkasummaan kasvavat selvästi. Toisaalta ammattikorkeakoulujen eläkkeitä ei enää katu Kevaan ja vähitellen eläkemenot suhteessa palkkasummaan palautuu perusuran tasolle. Ammattikorkeakoulujen kiinnittäminen Keva-järjestelmän piiriin tuo siis vuoteen 2025 asti helpotusta Kevan jäsenyhteisöjen maksuosuuksiin. Tämän jälkeen järjestelystä aiheutuu Kevan jäsenyhteisöjen maksuosuuksiin pitkäaikaista, mutta vähäistä lisää verrattuna skenaarioon, jossa ammattikorkeakoulut siirtyvät pois Kevan piiristä jo aiemmin. On huomattava, että laskelma ei mittakaavaltaan vastaa ehdotuksen todellisia vaikutuksia. Ainakaan kaikki ammattikorkeakoulut eivät laskelman oletusten mukaisesti siirry TyEL:n piiriin 1.1.2018 tai edes 31.12.2025 jälkeen. Tämä johtuu jo mainitusti siitä, että omistusjärjestelyitä on vireillä vain neljässä niistä 18 ammattikorkeakoulusta, jotka ovat Kevan jäsenyhteisöjä, ja että järjestelyitä ei välttämättä tapahdu ollenkaan, mikäli ehdotettua lakia ei säädetä. Esityksen toteutumatta jäämisen todennäköisin seuraus olisikin se, että Kevan jäsenyhteisöinä olevien ammattikorkeakoulujen omistuksen enemmistö säilyisi kunnallisilla omistajilla ja korkeakoulujen raken-

teellinen uudistaminen estyisi tältä osin. Tällöin ammattikorkeakoulut jatkaisivat Kevan jäsenyhteisöinä skenaarion ”peruslaskelma” mukaisesti. Laskelma kuvaa kuitenkin hyvin esityksen vaikutusmekanismia. Se voi olennaisella tavalla muuttaa joidenkin ammattikorkeakoulujen eläkkeisiin liittyvien rahavirtojen kohdentumista ja ajallista vaikutusta. Mikäli kaikki ne neljä ammattikorkeakoulua, jotka tällä hetkellä valmistelevat muuta kuin kuntaenemmistöistä omistusta, toteuttaisivat hankkeensa, vastaisi vaikutus noin yhtä viidesosaa kuvatusta maksimivaikutuksesta.

Kuvio 1. Kevan jäsenyhteisöjen eläkemenot prosentteina palkkasummasta. ETK:n peruslaskelman lisäksi tarkastellaan vaihtoehtoja, joissa ammattikorkeakoulut joko säilyvät osana Kevan jäsenyhteisöjä vuoden 2025 loppuun asti (kiinnitys) tai siirtyvät TyEL:iin 1.1.2018 (ei kiinnitystä).



Kuviossa 2 kuvataan, miten ammattikorkeakoulujen Kevan jäsenyhteisöksi kiinnittäminen vuoteen 2025 asti (jonka jälkeen siirtyisivät TyEL:iin) vaikuttaisi Kevan kassavirtaan verrattuna skenaarioon, jossa kaikki Kevan nykyiset jäsenyhteisöammattikorkeakoulut siirtyisivät TyEL:n piiriin 1.1.2018. Kevan saama maksutulo säilyisi vuoteen 2025 asti kiinnityksestä johtuen merkittävästi korkeampana kuin ilman kiinnitystä, joten vaikutus kassavirtaan olisi positiivinen kyseiseen vuoteen asti. Vuonna 2026 maksutulo kuitenkin päättyisi ammattikorkeakoulujen osalta, mutta kiinnityksen aikana kartutetut eläkkeet tulisivat vähitellen maksuun, jolloin kassavirtavaikutus olisi negatiivinen. Vuosisadan loppupuolella nämä eläkkeet olisi maksettu, jolloin kiinnitys ei enää vaikuttaisi kassavirtaan. Tässäkin on huomattava, että laskelma liioittelee merkittävästi tämän ehdotuksen todellisia vaikutuksia, koska omistusrakenteita on vireillä vain neljässä niissä 18 ammattikorkeakoulusta, jotka ovat Kevan jäsenyhteisöjä, ja koska järjestelyitä ei välttämättä tapahdu ollenkaan, mikäli ehdotettua lakia ei säädetä. Esityksen toteutumatta jäämisen todennäköisin seuraus olisikin se, että Kevan jäsenyhteisöinä olevien ammattikorkeakoulujen omistuksen enemmistö säilyisi kunnallisilla omistajilla ja korkeakoulujen rakenteellinen uudistaminen estyisi tältä osin. Laskelma kuvaa kuitenkin hyvin esityksen vaikutusmekanismia. Todelliset vaikutukset voisivat noudattaa vastaavaa ajallista ja suhteellista jakaumaa ollen mittakaavaltaan huomattavasti pienempiä. Mikäli kaikki ne neljä ammattikorkeakoulua, jotka tällä hetkellä valmistelevat muuta kuin kuntaenemmistöistä omistusta, toteuttaisivat hankkeensa, vastaisi vaikutus noin yhtä viidesosaa kuvatusta maksimivaikutuksesta.

Kuvio 2. Kiinnityksen vaikutus Kevan kassavirtaan.*Vaikutus yksityisiin työeläkevakuuttajiin*

Esityksen vaikutus yksityisiin työeläkevakuuttajiin vastaa periaatteiltaan vaikutuksia Kevaa, kuitenkin siten, että ehdotuksen toteutuessa yksityiset työeläkevakuuttajat kokevat Kevan positiivista kassavirtaa vastaavan laskennallisen menetyksen. Kuitenkin, mikäli ehdotus ei toteudu, on epätodennäköistä, että merkittävää määrää kuntaenemmistön poistumiseen johtavia omistusjärjestelyitä tapahtuisi lähivuosina. TyEL-vakuuttajille ei siten olisi luvassa lisää ammattikorkeakouluasiakkaita ja laskennallinen menetys menettäisi näin merkityksensä. Mikäli kuitenkin kaikki ne neljä ammattikorkeakoulua, jotka tällä hetkellä valmistelevalt muuta kuin kuntaenemmistöistä omistusta, toteuttaisivat hankkeensa, vastaisi vaikutus noin yhtä viidesosaa kuvatusa maksimivaikutuksesta. Toisaalta, jos ehdotus toteutuu, on todennäköistä, että ainakin valmistellut omistusjärjestelyt toteutuvat. Tällöin TyEL-vakuuttajien asema suhteessa nykytilaan säilyy tosiasiallisesti nykyisellään vuoteen 2025 asti, jonka jälkeen nämä omistusjärjestelyt toteuttaneet ammattikorkeakoulut siirtyvät senhetkisestä lainsäädännöstä riippuen TyEL:n piiriin. Tästä TyEL-vakuuttajille seuraa normaali pysyvän vakuutussuhteen kassavirta. Lisäksi ammattikorkeakoulut voivat tässä vaiheessa hankkia henkivakuutusyhtiöiltä lisäakuutusturvaa niille henkilöille, jotka edelleen olisivat oikeutettuja lisäeläkkeeseen julkisen eläkejärjestelmän piirissä (ks. edellä kohta vaikutus eläketurvaan). Ehdotuksen kokonaisvaikutus voi näin ollen vuoden 2025 lainsäädännöstä riippuen muodostua positiiviseksi yksityisten eläkevakuuttajien ja henkivakuutusyhtiöiden näkökulmasta.

Vaikutus EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Esityksellä ei ole EU:n valtiontukisääntelyn kieltämiä vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Ammattikorkeakoulujen lakisääteisten tehtävien hoitaminen, kuten koulutustoiminta ja ei-kaupallinen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta ovat EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta ei-taloudellista toimintaa, eikä niihin kohdistuva tuki siten kuulu EU:n valtiontukisääntelyn soveltamisalaan (SEUT 107 artikla 1 kohta). Osa korkeakoulujen liiketoiminnasta on niin ikään valtiontukisääntelyn näkökulmasta ongelmattonta sallittua liitännäistoimintaa. Ammattikorkeakoulut voivat kuitenkin harjoittaa myös liiketoimintaa, joka on valtiontukinäkökulmasta taloudellista toimintaa. Tältä osin tulee arvioida, voiko eläkeoikeudesta

säättäminen ammattikorkeakoulujen osalta eri tavalla kuin muiden yritysten osalta muodostua kielletyksi valtion tueksi.

Komissio on aiemmin katsonut (VTT ja Metsäkeskus Tapio), että tietyissä tilanteissa lisäeläketurvan takaamiseen liittyvällä toiminnalla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. VTT Oy:n osalta komission epävirallinen kannanotto koski tapausta, jossa VTT Oy sai yhtiöittämiseensä liittyen valtiolta suoraa rahoitusta (n. 20 miljoonaa euroa) lisäeläkkeet korvaavien vakuutusten ottamiseksi valitsemaltaan henkivakuutusyhtiöltä. Komission perustelut kilpailuvaikutuksen puuttumiselle liittyivät VTT:n toiminnan pääasialliseen luonteeseen julkisena tutkimuslaitoksena. VTT:n toiminnan arvioitiin olevan jatkossakin pääosin ei-taloudellista. VTT:n rajoitetussa määrin harjoitettaman liiketoiminnan puolestaan todettiin perustuvan markkinahinnoitteluun. Sen tulot ja menot pidetään erillään VTT:n muusta toiminnasta. Nämä perustelut täyttyvät myös ammattikorkeakoulujen osalta: Ammattikorkeakoulutoiminta on Suomessa valtion pääosin rahoittamaa lakisääteistä julkisen tehtävän suorittamista, joka edellyttää toimilupaa eikä mahdollista voiton tavoittelua. Se ei näin ollen tapahdu kilpailluilla markkinoilla. Ammattikorkeakoulujen liiketoiminta on suhteessa perustehtävän harjoittamiseen vähäistä (1,7—15,8 % ammattikorkeakoulujen liikevaihdosta, keskimäärin 6 % vuonna 2015). Ammattikorkeakoulut eivät saa käyttää valtionrahoitustaan liiketoimintansa tukemiseen. Tämän seuraamisen mahdollistaa ammattikorkeakoulujen velvollisuus pitää liiketoiminnan talous erillään muusta toiminnastaan. Merkittävä osa liiketoiminnasta on lisäksi luonteeltaan sallittua liitännäistoimintaa.

Vaikutus valtiontalouteen

Esityksellä ei ole suoria vaikutuksia valtiontalouteen. Mikäli esityksen mukainen ehdotus toteutuu, kaikki ne ammattikorkeakoulut, jotka ovat Kevan jäsenyhteisöjä tällä hetkellä, pysyvät jäsenyhteisinä edelleen ja valtion osuus kertyneistä lisäeläkkeistä (pääoma-arvo 12 miljoonaa euroa) tulee ajallaan maksuun. Ainoa, mikä muuttuu, on että ammattikorkeakoulut voivat vapaasti muuttaa omistuspohjaansa.

Muut vaikutukset

Koska ammattikorkeakoulujen henkilöstöstä noin 60 prosenttia on naisia, esityksellä olisi todennäköisesti vähäisiä myönteisiä vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Esitys edistäisi yhdenvertaisuutta ammattikorkeakoulujen henkilöstön keskuudessa, kun eläketurva ei riippuisi ammattikorkeakoulun omistajamuutoksista. Toisaalta tämä voitaisiin nähdä epätasa-arvoisena kohteluna suhteessa muihin kunnallisesta omistuksesta pois siirtyneisiin toimijoihin ja niiden henkilöstöön. Menettely olisi kuitenkin yhdenvertainen sote- ja maakuntauudistuksen siirtymävaiheeseen kaavailtujen järjestelyiden kanssa ja perusteltu ammattikorkeakoulun omistuksesta riippumattomasta julkisoikeudellisesta luonteesta johtuen. Lisäeläkkeen säilyminen olisi omiaan edistämään siihen oikeutettujen sosiaalista ja terveydellistä hyvinvointia. Vaikutus olisi kuitenkin yhteiskunnan tasolla vähäinen.

Esityksellä ei olisi välittömiä ympäristövaikutuksia, ja sen välilliset ympäristövaikutukset olisivat vähäiset. Esityksen kansantaloudelliset vaikutukset olisivat niin ikään vähäisiä. Esitys ei vaikuttaisi viranomaisten, kuten Finanssivalvonnan tai Kevan yleisestä valvonnasta vastaavan valtiovarainministeriön toimintaan. Esitys monimutkaistaisi jossakin määrin julkisen ja yksityisen eläkevakuutuksen rajapintaa, mutta vaikutus olisi tässäkin vähäinen, koska poikkeussäännöksen kohdejoukko kävisi säännöksestä selkeästi ilmi. Poikkeusta sovellettaisiin vain muutamissa työnantajissa.

3 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön kanssa. Valmistelusta opetus- ja kulttuuriministeriössä on sovittu ministeriöiden kesken johtuen työtilanteesta ja lain kiireellisyydestä. Keva ja Eläketurvakeskus ovat avustaneet esityksen perusteluiden (Keva) ja vaikutustenarvioinnin (Eläketurvakeskus ja Keva) laatimisessa. Esitysehdotuksesta pyydettiin lausunto Eläketurvakeskuksetta, Kevalta, työ- ja elinkeinoministeriöltä, omistusjärjestelyä suunnittelevilta korkeakouluilta (Lahden ammattikorkeakoulu, Lapin ammattikorkeakoulu, Lapin Yliopisto, Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Saimaan ammattikorkeakoulu, Tampereen ammattikorkeakoulu ja Tampereen yliopisto), korkeakoulujen yhteistyöorganisaatioilta (Suomen yliopistot UNIFI ry ja Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry) sekä seuraavilta etujärjestöiltä: Akava ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry, Finanssialan Keskusliitto ry, Julkisalan Koulutettujen Neuvottelujärjestö Juko ry, KT Kuntatyönantajat, Kunta-alan koulutettu hoitohenkilöstö KoHo ry, Kunta-alan Unioni ry (JHL), Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Kuntaliitto ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Työeläkevakuuttajat TELA ry.

Lausuntoja saatiin 15 kappaletta. Lausunnon toimittivat Eläketurvakeskus, Keva, kuusi korkeakoulua (Lapin ammattikorkeakoulu, Lapin Yliopisto, Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Saimaan ammattikorkeakoulu, Tampereen ammattikorkeakoulu ja Tampereen yliopisto), Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry sekä seuraavat etujärjestöt: Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssialan Keskusliitto, Kunta-alan koulutettu hoitohenkilöstö KoHo ry (”ei lausuttavaa”), Kunta-alan unioni, SAK/AKAVA/STTK ja Suomen Kuntaliitto.

Korkeakoulujen ja Arenen lausunnot olivat poikkeuksetta esitystä voimakkaasti tukevia. Esitys nähtiin kannatettavana tai jopa välttämättömänä pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisen rakenteelliseen kehittämiseen kuuluvien omistusjärjestelyiden toteutumiselle. Näiden järjestelyiden tavoitteena on koota voimavaroja yliopiston ja ammattikorkeakoulun muodostamiin korkeakoulukokonaisuuksiin siten, että syvenevässä yhteistyössä toiminnan laatu, vaikuttavuus ja tehokkuus paranevat valtakunnallisen korkeakoulupolitiikan tavoitteiden mukaisesti. Ilman esityksen mukaista poikkeusta omistusjärjestelyistä aiheutuvat kustannukset nähtiin Lappeenrannassa ja Tampereella esteinä hankkeiden toteutumiselle. Esityksen nähtiin tukevan koko korkeakoululaitoksen kehittämistä (Lappi). Lappeenrannan teknillinen yliopisto ilmaisi huolensa järjestelyn määräaikaaisuudesta ja vuonna 2025 ammattikorkeakouluille mahdollisesti lankeavista kustannuksista silloin vielä jäljellä olevien lisäeläkkeeseen oikeutettujen eläketurvan kattamisesta johtuen.

Muista lausunnon antajista Finanssialan Keskusliitto vastustaa ehdotusta erityisesti kahdesta syystä: 1) Ehdotus asettaa työntekijöitä perusteettomasti keskenään eriarvoiseen asemaan näiden eläketurvan tason suhteen. 2) Ehdotus asettaa yrityksiä perusteettomasti keskenään eriarvoiseen asemaan. Ammattikorkeakoulujen työntekijät olisivat paremmassa asemassa verrattuna muihin kuntatyöntekijöihin vastaavissa järjestelyissä. Vastaavasti ammattikorkeakouluja suosittaisiin muihin vastaavassa asemassa oleviin työnantajiin nähden. Ammattikorkeakoulujen sisällä ennen vuotta 2026 eläköityvät olisivat sen jälkeen eläköityviä paremmassa asemassa. Elinkeinoelämän keskusliitto pitää myös ehdotusta ongelmallisena erityisesti työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun ja kilpailuneutraliteetin näkökulmasta, vaikka se sinänsä tukee ammattikorkeakoulujen rakenteellista kehittämistä omistusjärjestelyin. Yllä kohdassa ”toteutamisvaihtoehdot” esitetty henkilöpiirijako olisi EK:n ja Finanssialan Keskusliiton näkemyksen mukaan parempi ratkaisu ongelmaan, jonka alkusyy on työeläkejärjestelmien erillisyyden ja se, että Keva ei ole suostunut ns. vapaakirjamenettelyyn, jossa työntekijä saisi ansaitsemansa eläkkeen riippumatta työnantajan ratkaisuista (omistuksen muutokset ja Keva-kelpoisuuden menettäminen).

Eläketurvakeskus tuo esiin esityksen ansioita ja puutteita. Esitys helpottaisi kuntaeläkkeiden rahoittamista lähivuosina. Toisaalta siirtymäaikana karttuneet eläkkeet tulisivat aikanaan Kevan maksettavaksi. Eläketurvakeskus, EK ja Finanssialan Keskusliitto moittivat esitystä myös toteuttamisvaihtoehtojen liian suppeasta arvioinnista ja siitä että eläkepolitiikka on ehdotuksessa jäänyt alisteiseen asemaan korkeakoulupolitiikkaan nähden. Näin esitys on myös omiaan monimutkaistamaan eläkejärjestelmää. Eläketurvakeskus näkee näitä puutteita lieventävänä seikkana, että ehdotus olisi voimassa vain määräajan.

Keva, Kunta-alan unioni, Kuntaliitto sekä yhteislausunnon antaneet SAK, AKAVA ja STTK tukevat esitystä. Esitys edistäisi ammattikorkeakoulujen toiminnan kehittämistä. Kevan mukaan ehdotus on Kevan jäsenyhteisöjen edun mukainen. Kunta-alan unioni korostaa työntekijöille annettujen eläkelupausten pitämistä.

Useat lausunnonantajat kiinnittävät huomiota siihen, että lausunto on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä, ei valtiovarainministeriössä, jonka valmisteluvastuulle Keva-laki kuuluu. Valmistelun yhteys sote- ja maakuntauudistuksen eläketyöryhmiin on jäänyt epäselväksi. EK:n ja SAK/AKAVA/STTK:n mukaan myös yksityisen ja julkisen alan eläkejärjestelmien erillisyydestä luopumista olisi selvitettävä. Ammattikorkeakoulujen asema vuoden 2025 jälkeen tulisi niin ikään arvioida joko tässä yhteydessä tai muutoin erikseen.

Laki on arvioitu lainsäädännön arviointineuvostossa.

4 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä toukokuuta 2017.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

Kevasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Kevasta annetun lain (66/2016) 3 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

3 §

Kevan jäsenyhteisöt

Ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitetulla ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä, joka on Kevan jäsenyhteisö 1 päivänä huhtikuuta 2017, on oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisönä vuoden 2025 loppuun riippumatta yhtiön omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

Kevasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Kevasta annetun lain (66/2016) 3 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Kevan jäsenyhteisöt

Kevan jäsenyhteisöt

Ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitetulla ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä, joka on Kevan jäsenyhteisö 1 päivänä huhtikuuta 2017, on oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisönä vuoden 2025 loppuun riippumatta yhtiön omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*