

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/510/32/2017

23.3.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Kevasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Arviointineuvosto katsoo, että Kevasta annettu hallituksen esitysluonnos on sujuvasti kirjoitettu. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta, nykytilasta, muutostarpeesta sekä tavoitteesta.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviot ovat pääosin asianmukaisesti laadittu, ja ne noudattavat jokseenkin oikeusministeriön ohjetta. Vaikutukset on käsitelty ryhmitäin ja keskeiset vaikutusalueet ja -mekanismit on tunnistettu. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on hyödynnetty eläketurvakeskuksen laskelmia sekä selvitetty niihin liittyviä oletuksia. Vaikutusarvion perusteella saa suuntaantavan käsityksen esityksen teoreettisista euromääräisistä maksimivaikutuksista vakuutetuille, yrityksille ja julkiselle taloudelle.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviota voisi vielä parantaa lisäämällä euromääräisen vaihteluvälin todennäköisistä välittömistä vaikutuksista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyötä halutaan edistää mahdollistamalla mm. korkeakoulukonsernit, joissa ei-kunnallinen taho kuten yliopisto omistaisi ammattikorkeakoulun osakekannan osittain tai kokonaan. Kevan jäsenyhteisönä olevien ammattikorkeakoulujen henkilöstöstä noin 1 200 henkilöllä on lisäeläke-etuuksia. Nykyisen lain mukaan ammattikorkeakoulu menettäisi omistuksen siirrossa ei-kunnalliselle taholle kelpoisuutensa Keva-jäsenyhteisöksi, jolloin vakuutettujen oikeus lisäeläkkeeseen lakkaisi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä, joka on Kevan jäsenyhteisönä 1.4.2017, olisi oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisönä 31.12.2025 asti riippumatta yhtiön omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista.

2 Lainsäädännön arviointineuvoston arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on sujuvasti kirjoitettu ja sisältää asiakonaisuuden kannalta olennaiset seikat. Asian taustaa, nykytilaa, muutostarvetta ja tavoitetta on kuvattu riittävästi. Esitysluonnoksessa on numeerista informaatiota, mikä osaltaan auttaa hahmotamaan lainmuutoksen merkitystä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi ja on perusteltu, miksi on valittu esitetty vaihtoehto. Vapaakirjamenettelyn ongelmia tulisi kuitenkin kuvata tarkemmin esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviot ovat pääosin asianmukaiset. Vaikutusarviot noudattavat jokseenkin oikeusministeriön ohjetta.¹ Vaikutukset on jaoteltu ryhmittäin ja keskeiset vaikutusalueet ja -mekanismit on tunnistettu. Otsikoinneissa ja tekstien sijoitteluissa on joitakin vähäisiä puutteita. Vaikutusarvion perusteella saa suuntaa-antavan käsityksen teoreettisista maksimaalisista euromääräisistä vaikutuksista.

Taloudelliset vaikutukset

2.2 Vaikutukset vakuutettuihin (kotitaloudet)

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ammattikorkeakoulujen henkilöstöstä noin 1 200 henkilöllä on lisäeläke-etuuksia, joihin omistussiirto vaikuttaisi. Vuoden 2025 loppuun mennessä näistä henkilöistä noin 920 on saavuttanut eläkeiän. Esitys varmistaisi näiden henkilöiden eläketurvan säilyvän ennallaan. Asia koskee akuutisti tällä hetkellä noin 250 henkeä neljän meneillään olevan omistujärjestelyn vuoksi. Lisäeläkkeen vaikutus yksittäisen henkilön eläkkeeseen on keskimäärin yli 100 euroa kuukaudessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on asianmukaisesti kuvattu, millaisia vakuutettuja esitysluonnos koskee ja keskimääräinen lisäeläkkeen määrä on tuotu esiin. Vaikutusarvioita koskevassa kohdassa on sen sijaan hieman epäselvästi ilmaistu se, säilyykö vakuutettujen asema taloudellisesti ennallaan riippumatta siitä, tuleeko lakiesitys voimaan vai ei. Muualta tekstistä on pääteltävissä, että vakuutettujen asema ei muuttuisi.

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että esitysluonnos edistää yhdenvertaisuutta ammattikorkeakoulujen henkilöstön keskuudessa. Toisaalta ammattikorkeakoulujen työntekijöiden aseman turvaaminen omistajamuutoksissa voidaan nähdä epätasa-arvoisena kohteluna suhteessa muihin kunnallisesta omistuksesta pois siirtyneisiin toimijoihin ja niiden henkilöstöön.

Arviointineuvosto katsoo, että edellä mainitun epätasa-arvoisuuden lisäksi uusissa korkeakoulukonserneissa yliopiston henkilöstö ei esitysluonnoksen perusteella olisi oikeutettu lisäeläkkeisiin, joihin ammattikorkeakoulun henkilöstö puolestaan olisi.

2.3 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan yksityiset työeläkevakuuttajat menettäisivät laskennallisesti Kevan saaman positiivisen kassavirran verran. Esitysluonnoksessa kiinnitetään huomiota siihen, että mikäli lakiesitys ei toteudu, merkittävää osa omistujärjestelyistä jäisi todennäköisesti tapahtumatta. Näin ollen laskennallinen menetys menettäisi merkityksensä. Vuoden 2025 jälkeen työeläkevakuuttajille seuraa normaali pysyvän vakuutussuhteen kassavirta. Lisäksi ammattikorkeakoulut voivat 2025 jälkeen hankkia henkivakuutusyhtiöiltä lisävakuutusturvaa siihen oikeutetuille.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviossa on tunnistettu tärkeimmät vaikutukset työeläkevakuuttajille. Esitysluonnoksesta käy ilmi, että reilun 100 milj. euron vuosittaisen kassavirran menetys on maksimiarvio. Arviointineuvosto katsoo, että tätä sinänsä asianmukaista vaikutusarviota voisi täydentää todennäköisellä kassavirran menetystä kuvaavalla arviolla, jossa olisi vaihteluväli. Esitysluonnoksessa todetaan, ettei esityksellä olisi välittömiä vaikutuksia suurimpaan osaan am-

¹ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaiikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf.

mattikorkeakouluja. Näin ollen maksimiarvo antaa liioitellun kuvan todennäköisistä välittömistä vaikutuksista.

2.4 Vaikutukset julkiselle taloudelle

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty laskelmia lakiesityksen vaikutuksista Kevan jäsenyhteisöille, Kevalle, ammattikorkeakouluille sekä valtiolle. Esityksessä on hyödynnetty eläketurvakeskuksen laskelmia. Eläketurvakeskuksen laskelmissa on arvioitu vaikutuksia, jos ammattikorkeakoulut säilyvät osana Kevan jäsenyhteisöjä vuoden 2025 loppuun asti tai jos ammattikorkeakoulut siirtyivät työeläkevakuuttajien asiakkaisiksi vuoden 2018 alkaen. Näitä vaikutuksia on verrattu perusuraan, jossa tilanne jatkuisi nykyisellään.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esitetty eläketurvakeskuksen laskelmat. Laskelmissa on verrattu eri vaihtoehtoja, selvitetty laskelmien vaikutusmekanismeja ja oletuksia sekä tuotu esiin niiden tulkintaan liittyviä seikkoja. Vaikutusarvion perusteella pystyy vertaamaan teoreettisia maksimaalisia vaikutuksia eri julkisen talouden osa-alueille.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviota voisi vielä parantaa lisäämällä euromääräisen vaihteluvälin todennäköisistä vaikutuksista kullekin osa-alueelle.

2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei ole vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Esitys kuitenkin monimutkaistaisi jossain määrin julkisen ja yksityisen eläkevakuutuksen rajapintaa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä vaikutuksia finanssivalvonnalle, joka valvoo Kevaa sijoitustoiminnan osalta.

2.6 Muut vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei ole välittömiä ympäristövaikutuksia, ja sen välilliset ympäristövaikutukset olisivat vähäisiä. Kansantaloudelliset vaikutukset olisivat myös vähäisiä.

Arviointineuvosto katsoo, että edellä mainittuja vaikutuksia on kuvattu riittävästi.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu Kevasta annetun lain 3 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 13.3.2017. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää pitkälti säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain joitakin pieniä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.

Helsingissä 23. maaliskuuta 2017

Leila Kostainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri