

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lain soveltamisalaa laajennettavaksi siten, että kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi voisi liittyä myös sellainen osakeyhtiö, jonka kaikki osakkeet eivät ole eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen omistuksessa. Osakeyhtiö voisi liittyä eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi,

jos vähintään 90 prosenttia sen osakkeista olisi kuntien, kuntayhtymien tai eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten omistuksessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYSLUETTELO.....	2
PERUSTELUT	3
1. Nykytila	3
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3
1.2. Nykytilan arviointi	3
2. Esityksen tavoitteet ja ehdotettu muutos	5
3. Esityksen vaikutukset	5
4. Asian valmistelu	6
5. Voimaantulo.....	6
LAKIEHDOTUS	6
kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n muuttamisesta.....	6
LIITE.....	8
RINNAKKAISTEKSTI	8
kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n muuttamisesta.....	8

PERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964), jäljempänä KVTEL, 1 §:n 3 momentin mukaan kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöjä ovat kunnat ja kuntayhtymät. Kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden eläketurva määräytyy KVTEL:n mukaisesti, ellei eläketurvasta ole säädetty erikseen.

Pykälän 4 momentin mukaan lakia sovelletaan myös muun muassa sellaisen yhdistyksen työntekijään, jossa on jäsenenä yksinomaan kuntia, kuntayhtymiä ja niiden muodostamia yhdistyksiä ja joka eläkelaitoksen ohjesäännössä määrättyllä tavalla on liittynyt eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi. Lakia sovelletaan niin ikään sellaisten osakeyhtiöiden työntekijöihin, joiden kaikki osakkeet ovat kuntien, kuntayhtymien taikka eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten tai sellaisten osakeyhtiöiden omistuksessa, joiden osakkeita osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaan saadaan luovuttaa vain kunnille, kuntayhtymille tai tässä momentissa tarkoitetuille jäsenyhteisöille ja jotka ovat eläkelaitoksen ohjesäännössä määrättyllä tavalla liittyneet eläkelaitoksen jäsenyhteisöiksi. Mainitut säännökset sääntelevät samalla myös sitä, mitkä tahot voivat liittyä eläkelaitoksen jäsenyhteisöiksi. Säännös osakeyhtiöiden mahdollisuudesta liittyä eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi lisättiin 1 päivänä helmikuuta 1985 voimaan tulleella lainmuutoksella. Sittenmin momentista on 1 päivänä joulukuuta 1990 voimaan tulleella lainmuutoksella poistettu alkuperäisessä muodossa ollut sähkölaitosta ylläpitäviä osakeyhtiöitä koskeva kielto liittyä eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi. Kesäkuun 1997 alusta lukien eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi on voinut liittyä myös sellainen ammatillista oppilaitosta tai ammattikorkeakoulua ylläpitävä osakeyhtiö, jonka osakkeista vähintään 90 prosenttia on kuntien, kuntayhtymien tai eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten omistuksessa.

Jäsenyhteisöksi liittyminen on osakeyhtiölle aina vapaaehtoista ja edellyttää hakemusta. Hakemuksen lisäksi eläkelaitokselle on toimitettava ote osakeyhtiön hallituksen sen kokouksen pöytäkirjasta, jossa on päätetty liittyä eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi. Jäsenyhteisöksi liittyminen edellyttää myös yhtiöjärjestyksessä olevaa luovutuskieltoa.

Eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyvät osakeyhtiöt ovat yleensä uusia perustettavia yhtiöitä, jotka eivät vielä ole järjestäneet eläketurvaa mitenkään muutoin. Jos jo olemassa oleva osakeyhtiö päättää liittyä eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi, se on tätä ennen järjestänyt eläketurvan työntekijöilleen yleensä jostakin eläkevakuutusyhtiöstä. Tämä vakuutus tulee irtisanoa ennen liittymistä. Koska kysymyksessä on eläkejärjestelmän vaihto eikä vakuutusyhtiön vaihto, yksityisen puolen sääntöjä irtisanomisajoista ei sovelleta tilanteeseen.

Saman työnantajan palveluksessa ei voi olla samanaikaisesti henkilöitä, joista osa kuuluisi työntekijäin eläkelain (395/1961), jäljempänä TEL, ja osa KVTEL:n soveltamisen piiriin. Jäsenyhteisöksi liittyminen tarkoittaa, että liittymisen jälkeen kaikki tämän työnantajan palveluksessa olevat henkilöt kuuluvat KVTEL:n soveltamisen piiriin.

Jos yhtiöllä on ollut TEL-vakuutus ennen eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittymistä, määräytyy työntekijöiden eläketurva TEL:n mukaisesti liittymistä edeltäneeltä ajalta. Palvelussuhde tulee KVTEL:n piiriin liittymisen jälkeen. Eläketapahtuman sattuessa TEL-yhtiö maksaa eläkkeen TEL:n piiriin kuulumisen ajalta ja Kuntien eläkevakuutus siitä lukien, kun yhtiö on liittynyt jäsenyhteisöksi.

Jäsenyhteisöksi liittynyt osakeyhtiö voi myös erota eläkelaitoksen jäsenyydestä. Tällöin riittää pelkkä ilmoitus siitä, että osakeyhtiö eroaa. KVTEL:n mukainen eläkekarttuma päättyy tähän ajankohtaan ja työnantajan on otettava työntekijöilleen TEL:n mukainen vakuutus.

Eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi oli liittynyt vuoden 2001 loppuun mennessä 197 osakeyhtiötä.

1.2. Nykytilan arviointi

Kunnat ja kuntayhtymät ovat siirtäneet toimintojaan joko kokonaan tai suurelta osalta omistamiensa osakeyhtiöiden hoidettavaksi, koska ne on katsottu tarkoituksenmukaisimmaksi hoitaa yksityisoikeudellista yhtiömuotoa hyväksikäyttäen. Jos kunnat ja kuntayhtymät omistavat koko osakekannan, voi tällainen yhtiö liittyä Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöksi. Sen sijaan, jos yksikin osake on muun kuin eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen omistuksessa, osakeyhtiö ei voi liittyä eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi, vaan työntekijöiden eläketurva tulee järjestää TEL:n mukaisesti yksityisestä vakuutusyhtiöstä. Poikkeuksen muodostavat ammatillista oppilaitosta ja ammattikorkeakoulua ylläpitävät osakeyhtiöt, joiden omistajina voi olla muitakin kuin eläkelaitoksen jäsenyhteisöjä. Kuntasektorin ulkopuolinen omistus on kuitenkin rajoitettu enintään 10 prosenttiin. Kuntien eläkevakuutus teki vuonna 2000 kyselyn 452 kuntajäsenyhteisölleen muun muassa siitä, onko kunta osakkaana osakeyhtiössä, jonka osakekannasta enintään 10 prosenttia on muun kuin kuntasektorin omistuksessa. Kyselyyn vastasi 335 jäsenyhteisöä, joista 90 ilmoitti olevansa osakas yhdessä tai useammassa kyseisenlaisessa osakeyhtiössä. Kyselyn mukaan kunnilla oli 90—99,9 -prosenttisesti omistetuista yhtiöistä eniten osakkeita kiinteistöosakeyhtiöissä. Toiseksi yleisimpiä olivat osakeyhtiöt, jotka hoitavat yhden tai useamman jäsenyhteisön jäte- ja vesihuoltoon sekä lämpöön ja sähköön liittyviä toimintoja. Seuraavaksi yleisimpiä olivat kehitysyhtiöt, joiden tavoitteena on kehittää seudun elinkeinoelämää. Yleinen syy yksityiseen osakeomistukseen on se, että perustamisvaiheessa joku tai jotkut yksityiset tahot ovat olleet asian innokkaita ajajia ja ne on tästä syystä otettu mukaan kunnan pääosin omistamaan osakeyhtiöön. Yleinen syy on myös se, että osakeyhtiö on perustettu silloin, kun lainsäädäntö edellytti vähintään kolmea perustajaa, ja osakkeita on tästä syystä jäänyt yksityisille. Kunnat ovat näissä tapauksissa pyrkineet lunastamaan yksityisten omistamia osakkeita itselleen, mutta niitä on yhä yksityisillä. Edellä mainitun kyselyn mukaan yleisin syy ottaa yksityisiä vähemmistöosakkaita yhtiöihin oli rahoitus. Muodostaessaan osakeyhtiöitä ja siirtäessään

niille tehtäviään kunnat ja kuntayhtymät siirtävät usein myös omaa henkilökuntaansa näiden osakeyhtiöiden palvelukseen. Jos osakeyhtiö ei täytä kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittymisen edellytyksiä eli jos kaikki osakkeet eivät ole kunnallisessa omistuksessa, eläketurva tulee järjestää yksityisen sektorin eläkejärjestelmästä. Jos siirtyvällä henkilökunnalla on kunnallisessa eläkejärjestelmässä vuoden 1995 alusta voimaan tulleen eläketurvan muutoksen yhteydessä turvattuja aikaisemmin karttuneeseen eläketurvaan liittyviä nykyistä eläketurvaa parempia etuja, nämä suojaukset raukeavat eläkejärjestelmän muuttuessa. Suojaukset liittyvät 65 vuotta alempaan eläkeikään, eläkkeen 2,2 prosentin vuosikarttumaan ennen vuotta 1995 ja 60 prosenttia korkeampaan eläkkeiden enimmäismäärään.

Henkilöstön aseman turvaaminen osakeyhtiöön siirtämisen yhteydessä, mikäli sellaista halutaan, edellyttää erityisen lisävakuutuksen järjestämistä, mikä lisää järjestelyn kokonaiskustannuksia merkittävästi. Yksilötasolla kulu voisi nousta varsin suureksi, koska menetykset saattaisivat koskea sekä eläkeikää että eläkkeen suuruutta. Teoreettisesti laskien seurauksena saattaisi olla vanhuuseläkeiän nousu 2 vuodelle ja eläkkeen aleneminen 10 prosentilla. Tällaisessa tapauksessa esimerkiksi noin 1 700 euron kuukausiansiota nauttivan henkilön eläke-etujen heikkenemisen hinta olisi enimmillään arviolta 38 700 euroa.

Eläketurvan menetyksen kompensoimiseksi on valittavissa melko harvoja keinoja. Suoran palkkakompensaation lisäksi osakeyhtiö voi maksaa eläke-etujen erotuksen omasta kassastaan tai ostaa lisävakuutuksen yksityisestä henkivakuutusyhtiöstä. Aikaisemmin tarjolla olleen TEL-lisävakuutuksen piiriin ei ole voinut enää vuoden 2000 jälkeen saattaa uusia henkilöitä (työntekijäin eläkelain 11 §). Kompensaatiomenettelyissä voidaan ottaa huomioon kunnallisen eläketurvan piirteitä vain rajoitetusti eikä uusi järjestely siten kovin tarkasti vastaa aikaisempia etuuksia. Kunnat ja kuntayhtymät sekä niiden henkilökuntaa edustavat palkansaajajärjestöt ovat toivoneet, että myös kuntaenemmistöiset osakeyhtiöt voisivat liittyä kunnallisen eläkelaitoksen

jäsenyhteisöksi.

2. Esityksen tavoitteet ja ehdotettu muutos

Esityksen tavoitteena on tuoda parannusta nykytilaan, jossa kuntasektorin lähes kokonaan omistama osakeyhtiö ei voi liittyä kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi, jos yksikin osake on muun kuin jäsenyhteisöjen omistuksessa. Esitys myös antaisi hieman joustoa kuntien palvelutuotannon organisointiin.

Lain 1 §:n 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen estämättä, mitä 4 momentissa säädetään, tätä lakia sovellettaisiin myös työntekijään osakeyhtiössä, jonka osakkeista vähintään 90 prosenttia on kuntien, kuntayhtymien tai 4 momentissa säädetyn tavoin eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten omistuksessa, jonka kaikista osakkeista osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaan saadaan luovuttaa enintään 10 prosenttia muille kuin kunnille, kuntayhtymille tai eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneille yhdistyksille ja joka on eläkelaitoksen ohjesäännössä määrättyllä tavalla liittynyt eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi.

Ehdotettu säännös merkitsisi, että kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi voisi niin halutessaan liittyä myös osakeyhtiö, jonka kaikki osakkeet eivät olisi kuntien tai kuntayhtymien omistuksessa. Koska kunnallinen eläkelaitos on julkisoikeudellinen yhteisö, jonka menojen rahoittamisesta vastaavat kaikki jäsenyhteisöt yhteisvastuullisesti, ei olisi tarkoituksenmukaista, että mikä tahansa yksityisoikeudellinen yhteisö, jossa kunnilla ja kuntayhtymillä olisi muodollinen määräämisvalta, voisi päästä eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi. Yksityisen omistuksen osuus on pyritty arvioimaan sen suuruiseksi, ettei se kattaisi yhteisöjä, joiden lähtökohtana on tavoitella voittoa sijoitetulle pääomalle. Poikkeus koskisi näin ollen vain osakeyhtiöitä, joiden omistuksesta enintään 10 prosenttia voisi olla muiden kuin kuntien, kuntayhtymien tai eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten omistuksessa. Jotta eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi hyväksytyjen osakeyhtiöiden omistuksessa ei pääsisi tapahtumaan sellaista muutosta, joka vähentäisi kuntien ja kuntayhtymien osuuden alle 90 prosentin,

olisi jäsenyhteisöksi haluavan osakeyhtiön otettava yhtiöjärjestykseen tätä koskeva määräys.

Myös nyt ehdotetun muutoksen mukaisessa tilanteessa jäsenyhteisöksi liittyminen olisi vapaaehtoista ja edellyttäisi hakemusta.

Ehdotettu muutos vastaisi nyt jo voimassa olevaa poikkeusta, joka koskee ammatillista oppilaitosta ja ammattikorkeakoulua ylläpitäviä osakeyhtiöitä. Ehdotetun säännöksen myötä erillistä, ammatillista oppilaitosta ja ammattikorkeakoulua ylläpitäviä osakeyhtiöitä koskevaa erityissäännöstä ei enää tarvittaisi.

Lain 1 §:n 4 momenttia ei muutettaisi. Koska kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöjä koskevat säännökset on tarkoitus säädösteknisesti selkeyttää valmisteilla olevan kunnallisen viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain kokonaisuudistuksen yhteydessä, nyt käsillä oleva muutos on katsottu tarkoituksenmukaisimmaksi ehdottaa tehtäväksi 1 §:n 5 momenttia muuttamalla.

3. Esityksen vaikutukset

On ennalta vaikea arvioida, kuinka laajaa joukkoa yhteisöjä ehdotus koskisi. Edellä mainitun Kuntien eläkevakuutuksen vuonna 2000 kaupunki- ja kuntajäsenyhteisöilleen kohdistaman kyselyn mukaan noin neljännes kyselyyn vastanneista oli osakkaana sellaisessa osakeyhtiössä, jossa enintään 10 prosenttia on muun kuin kuntasektorin omistuksessa. Osakeyhtiöiden henkilöstön määrä oli yleensä vähäinen tai enintään joitain kymmeniä henkilöitä. Joissain yksittäisissä tapauksissa henkilöstön määrä oli useampi sata. Henkilöstömäärältään suuria olivat myös erilaisia oppilaitoksia ylläpitävät osakeyhtiöt, jotka tällä hetkelläkin voisivat liittyä eläkelaitoksen jäsenyhteisöiksi.

Esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitustilanteeseen. Pitkällä aikavälillä vaikutukset riippuvat siitä, miten kunnat käyttävät osakeyhtiöitä toimintojensa järjestämiseen. Pääsääntöisesti muutos ehkäisee osakeyhtiöiden siirtymistä yksityisen sektorin eläkejärjestelmiin ja siten eläkemaksun pohjana olevan palkkasumman pienenemistä, mikä hyödyttää eläkejärjestelmää. Toisaalta sillä ei arvioida olevan kielteisiä vaikutuksia yksityisen

sektorin eläkejärjestelmiin, koska kuntien yli 90-prosenttisesti, mutta kuitenkin vain osittain omistamien osakeyhtiöiden lukumäärä on toistaiseksi hyvin vähäinen ja niiden käyttö rajoittunee jatkossakin ammatillisen oppilaitoksen kaltaisiin erityistapauksiin.

Yksityisen osaomistuksen salliminen kunnalliseen eläkejärjestelmään kuuluvalla yhtiöllä mahdollistaa periaatteessa tilanteen, jossa kunnallinen eläkelaitos voi joutua perimään saamatta jääneitä eläkemaksuja yksityiseen sektoriin kuuluvalta taholta ja mahdollisesti kirjaamaan tällaisessa tapauksessa luottotappiota saatavastaan. Tällaista mahdollisuutta voidaan kuitenkin pitää lähinnä teoreettisena, koska kaikissa tapauksissa julkisyhteisöjen omistus osakeyhtiöissä on vähintään 90 prosenttia.

Yksilötasolla esityksellä on etuuksia turvaava vaikutus, koska osakeyhtiön säilyminen kunnallisessa eläkejärjestelmässä varmistaa eläke-etuuteen mahdollisesti liittyvien suojausten säilymisen ilman korvaavia menettelyjä.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä virkatyönä Kuntien eläkevakuutuksen aloitteesta.

Valmistelun yhteydessä pyydettiin ja saatiin

lausunnot seuraavasti: Opetusministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, AKAVA ry, Tekniikan ja peruspalvelujen neuvottelujärjestö KTN ry, Kunta-alan unioni, Toimihenkilöiden neuvottelujärjestö TNJ ry, Kunnallinen työmarkkinalaitos ja Suomen Kuntaliitto ry puolsivat esitystä. Työeläkevakuuttajat TELA ry:llä ei ollut huomautettavaa esitykseen, kun yhtiöllä säilyy valintaoikeus KVTEL- ja TEL-vakuuttamisen välillä. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Eläketurvakeskus eivät puoltaneet esitystä. Lausunnoissa esitetyt näkökohdat on pyritty ottamaan mahdollisuuksien mukaan huomioon.

5. Voimaantulo

Lakiesitys on valmisteltu siten, että se voidaan käsitellä erillisenä, riippumatta parhaillaan valmisteilla olevasta kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain uudistuksesta, joka koskee kuntien eläkevakuutuksen eläkesäännössä olevien määräysten saattamista lain tasolle. Sen vuoksi laki ehdotetaan tulevaisuuteen voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1964 annetun kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) 1 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on laissa 404 /1997, seuraavasti:

1 §

Sen estämättä, mitä 4 momentissa säädetään, tätä lakia sovelletaan myös työntekijään osakeyhtiössä, jonka osakkeista vähintään 90 prosenttia on kuntien, kuntayhtymien tai 4 momentissa säädetyn tavoin eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten omistuksessa, jonka kaikista osakkeista

osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaan saadaan luovuttaa enintään 10 prosenttia muille kuin kunnille, kuntayhtymille tai eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneille yhdistyksille ja joka on eläkelaitoksen ohjesäännössä määrättyllä tavalla liittynyt eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2002.

Helsingissä 16 päivänä toukokuuta 2002

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen

Laki

kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1964 annetun kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) 1 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on laissa 404 /1997, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Sen estämättä, mitä 4 momentissa säädetään, tätä lakia sovelletaan myös sellaisen ammatillista oppilaitosta ja ammatikorkeakoulua ylläpitävän osakeyhtiön työntekijään, jonka osakkeista vähintään 90 prosenttia on kuntien, kuntayhtymien tai 4 momentissa säädetyin tavoin eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten omistuksessa, jonka kaikista osakkeista osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaan saadaan luovuttaa enintään 10 prosenttia muille kuin kunnille, kuntayhtymille tai eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneille yhdistyksille ja joka on eläkelaitoksen ohjesäännössä määrättyllä tavalla liittynyt eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi

Sen estämättä, mitä 4 momentissa säädetään, tätä lakia sovelletaan myös *työntekijään osakeyhtiössä*, jonka osakkeista vähintään 90 prosenttia on kuntien, kuntayhtymien tai 4 momentissa säädetyin tavoin eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten omistuksessa, jonka kaikista osakkeista osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaan saadaan luovuttaa enintään 10 prosenttia muille kuin kunnille, kuntayhtymille tai eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneille yhdistyksille ja joka on eläkelaitoksen ohjesäännössä määrättyllä tavalla liittynyt eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
2002.*