

HE 8/2009 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Opetusalan koulutuskeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Opetusalan koulutuskeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi. Valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan Opetusalan koulutuskeskuksen hallinnassa oleva omaisuus ja toiminta perustettavalle osakeyhtiölle, jonka toimialana olisi koulutus-, konsultointi- ja kehittämispalvelut sekä niihin liittyvä muu liiketoiminta. Opetusalan koulutuskeskuksen hen-

kilöstö siirtyisi osakeyhtiön palvelukseen. Samalla kumottaisiin Opetusalan koulutuskeskuksesta annettu laki.

Esitys liittyy valtion vuoden 2009 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Opetusalan koulutuskeskus eli Opeko on Opetushallituksen alainen valtakunnallisesti ja kansainvälisesti toimiva opetusalan asiantuntijaorganisaatio.

Opetusalan koulutuskeskus perustettiin 1 päivänä elokuuta 1998 yhdistämällä Ammatikasvatushallinnon koulutuskeskus ja Heinolan kurssikeskus, jotka oli perustettu tukemaan koulutuspoliittisia uudistuksia. Heinolan kurssikeskus perustettiin vuonna 1972 toteuttamaan peruskoulu-uudistuksen edellyttämää täydennyskoulutusta ja ammatikasvatustahallinnon koulutuskeskus vuonna 1988 toteuttamaan keskiasteen koulutuksen kehittämiseen liittyvää ammatillisten oppilaitosten henkilöstön täydennyskoulutusta.

Opetusalan koulutuskeskuksen erityistehäviksi asetettiin toisaalta koulutuspoliittisesti merkittävän täydennyskoulutuksen tuottaminen koko opetusallalla ja toisaalta täydennyskoulutuksen saavutettavuuden lisääminen valtakunnallisesti. Nykyisin Opetusalan koulutuskeskus tarjoaa täydennyskoulutusta noin sadalla paikkakunnalla. Lisäksi se on kehittänyt verkkopohjaisia oppimisympäristöjä, jotka mahdollistavat ajasta ja paikasta riippumattoman opiskelun.

Selvitysmies kouluneuvos Hannu Pesola antoi opetusministeriölle 29 päivänä helmikuuta 2008 raportin, jossa tarkasteltiin erilaisia vaihtoehtoja Opetusalan koulutuskeskuksen toiminnan järjestämiseksi tulevaisuudessa. Selvitysmies suositteli Opetusalan koulutuskeskuksen yhtiöittämistä, jota selvitysmies piti parhaana vaihtoehtona organisaation toiminnan jatkuvuuden, kilpailutilanteen ylläpitämisen sekä opetusalan henkilöstökoulutuksen laadun ja saavutettavuuden turvaamiseksi.

Sivistyspoliittinen ministerityöryhmä linjasi 28 päivänä maaliskuuta 2008, että jatkovalmistelu tehdään selvitysmiehen ehdotuksen pohjalta. Ministerityöryhmä korosti päätöksessään koulutuksen laatua, saavutettavuutta ja kustannuksia.

Opetusministeriö ja Opetusalan koulutuskeskus ovat valmistelleet yhtiöittämistä selvitysmiesraportin ja sivistyspoliittisen ministerityöryhmän linjausten perusteella.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Opetusalan koulutuskeskuksen tehtävät on määritelty laissa Opetusalan koulutuskeskuksesta (1259/1997) ja asetuksessa Opetusalan koulutuskeskuksesta (187/1998). Lain mukaan Opetusalan koulutuskeskus on Opetushallituksen alainen ja sen tehtäväksi on laissa määritelty opettajien ja opetustoimen muun henkilöstön jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestäminen sekä tähän liittyvät oheispalvelut. Koulutuskeskuksella on johtokunta, jonka tehtävänä on muun muassa ohjata ja valvoa koulutuskeskuksen toimintaa sekä päättää koulutuskeskuksen työjärjestyksestä, toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä talousarvioesityksestä.

Opetusalan koulutuskeskuksen tulot olivat 7,2 miljoonaa euroa vuonna 2007 ja 5,8 miljoonaa euroa vuonna 2008. Vuoden 2009 talousarviossa tuloiksi on arvioitu vajaat 6,1 miljoonaa euroa. Lukuihin sisältyy valtion tukirahoitus, jolla Opetusalan koulutuskeskuksen toimintaa on vuosittain tuettu valtion talousarviosta. Tukirahoituksen määrä on ollut vuosittain noin 400 000 euroa. Vuonna 2008 valtion talousarviossa Opetusalan koulutuskeskuksen tukemiseen varattu määräraha ei riittänyt kattamaan toiminnan tappioita, minkä vuoksi määrärahan enimmäismäärä korotettiin lisätalousarviossa 900 000 euroon. Tukirahoituksesta on päätetty luopua asteittain vuoteen 2011 mennessä ja vuodelle 2009 on Opetusalan koulutuskeskukselle osoitettu tukirahoitusta valtion talousarviossa 300 000 euroa. Tukirahoitus huomioiden ovat koulutuskeskuksen tulot kattaneet toiminnasta aiheutuneet menot. Ilman tukirahoitusta toiminta olisi ollut tappiollista.

Maksaja-asiakkaana valtion osuus Opetusalan koulutuskeskuksen toiminnassa on merkittävä. Opetushallituksen osuus koulutuskeskuksen tuloista on vuosittain noin 60 prosenttia, lääninhallitusten 15—20 prosenttia, kuntien ja kuntayhtymien 15—20 prosenttia, yritysten noin 5 prosenttia ja kotitalouksien noin 3 prosenttia. Selvitysmies Hannu Pesolan arvion mukaan opetushenkilöstön täydennyskoulutukseen käytetään vuosittain vähintään 55 miljoonaa euroa, kun lasketaan yhteen valtion, kuntien ja yksityisten koulutuksen järjestäjien täydennyskoulutusrahoitus sekä EU-rahoitteinen täydennyskoulutus. Valtion rahoittamasta opetustoimen henkilöstökoulutuksesta Opetusalan koulutuskeskuksen osuus on noin kolmannes. Yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten osuus on myös noin kolmannes ja ammattikorkeakoulujen noin 10 prosenttia. Loput noin 20 prosenttia valtion rahoittamasta opetustoimen henkilöstökoulutuksesta jakaantuvat muille alan toimijoille.

Koulutuskeskus järjestää vuosittain noin 1 000 koulutus-, konsultointi- ja kehittämislaisuuksia. Täydennyskoulutus sekä konsultointi- ja kehittämispalvelut kohdistuvat pääasiassa opetusalan henkilöstölle esi- ja perusopetuksen, toisen asteen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sekä aikuiskoulutuksen alueilla. Opetusalan koulutuskeskuksen tuottamista koulutuspalveluista valtaosa tukee opetusministeriön määrittelemien koulutuspoliittisesti merkittävien tavoitteiden edistämistä. Opetusalan koulutuskeskuksessa oli vuoden 2009 alussa henkilöstöä yhteensä 66 henkilöä.

Opetusalan koulutuskeskuksella on toimipaikat Heinolassa ja Tampereella. Koulutuskeskuksen toimitilat on vuokrattuja, eikä sillä ole kiinteistö- tai muuta merkittävää omaisuutta.

2.2 Nykytilan arviointi

Yhtiöittämisestä riippumatta on Opetusalan koulutuskeskuksen tukirahoitus päätetty lakkauttaa asteittain viimeistään vuonna 2011. Koulutuskeskus on siten jo aloittanut toimenpiteet toimintansa sopeuttamiseksi siten, että toiminnan tulot kattavat jatkossakin toiminnasta aiheutuvat kulut. Koulutuskeskuk-

sen henkilötöyvuosimäärä oli 83,7 htv:tä vuonna 2006 ja 77,8 htv:tä vuonna 2007. Vuonna 2008 henkilötöyvuosimäärä oli 62,2 htv:tä. Erityisesti koulutuskeskuksen yhteydessä Heinolassa harjoitetun hotelli- ja ravintolatoiminnan lakkauttaminen syksyllä 2007 on vähentänyt sekä henkilöstömäärää että myös tilakustannuksia.

Opetusalan koulutuskeskus toimii kilpailuilla ja avoimilla markkinoilla. Selvitysmies Hannu Pesolan raportin mukaan opetusalan täydennyskoulutus on voimakkaasti kilpailtua ja koulutusta säännöllisesti tarjoavien tahojen määrä on vähintään 110—120 toimijaa. Koulutuksen alueellinen saatavuus vaihtelee huomattavasti maan eri osissa.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy maininta koulutuksen järjestäjille säädettävästä velvoitteesta huolehtia siitä, että henkilöstö saa säännöllisesti ammatillista osaamista parantavaa täydennyskoulutusta. Esitystä täydennyskoulutusvelvoitteeksi valmistellaan opetusministeriössä Opetusalan koulutuskeskuksen yhtiöittämisestä erillisenä hankkeena. Toteutessaan täydennyskoulutusvelvoite kasvattanee opettajien ja opetustoimen muun henkilöstön täydennyskoulutuspalveluiden kysyntää. Toimialan markkinoiden voidaan olettaa jatkossa kasvavan.

Koulutuskeskus ei ole tähän mennessä kyennyt kattamaan toimintansa kuluja ilman tukirahoitusta. Edellytyksenä koulutuskeskuksen kannattavuuden ja kehittämismahdollisuuksien varmistamiselle sekä asiakkaiden muuttuviin palvelutarpeisiin vastaamiselle kiristyvässä kilpailussa on riittävä liiketoimintaosaaminen sekä tehokkaan ja tarkoitukseenmukaisen organisaation muodostaminen. Parhaiten tämä voidaan saavuttaa liittoutumalla toisen saman toimialan toimijan kanssa. Yhtiön toiminnan aloittamisen turvaamiseksi on tarkoituksenmukaista, että valtio perustaa yhtiön ja myöhemmin vähentää omistusosuuttaan. Liittoutuminen ja siihen liittyvä omistuspuhjan laajentaminen edellyttävät Opetusalan koulutuskeskuksen yhtiöittämistä. Valtion tukirahoituksen päättyessä on koulutuskeskuksen toiminnan yhtiöittäminen paras tapa turvata toiminnan jatkuvuus.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on varmistaa Opetusalan koulutuskeskuksen liiketoiminnan ja palveluiden kehittyminen yhtiöittämällä laitoksen toiminta ja mahdollistamalla sen omistuspuhjan laajentaminen. Lisäksi tavoitteena on turvata palveluiden saavutettavuus, laatu ja kilpailukykyinen kustannustaso.

Opetusalan koulutuskeskuksen toimialalla toimii useita palveluiden tuottajia. Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutus- sekä kehittämis- ja konsultointipalveluiden tuottaminen tapahtuu markkinatilanteessa. Valtaosa Opetusalan koulutuskeskuksen tuottamista palveluista koskee koulutuspoliittisesti merkittävien tavoitteiden toteuttamisen tukemista koulutuksellisin keinoin. Opetusalan koulutuskeskuksen palvelutuotantoa ei ole tarpeen ohjata hallinnollisin päätöksin. Koulutuspoliittisesti merkittävien tavoitteiden toteuttaminen voidaan varmistaa jatkossakin palveluiden ostoa koskevissa hankinnoissa sekä omistajaohjauksen välityksellä.

Osana yhtiöittämiseen valmistautumista on Opetusalan koulutuskeskuksessa valmisteltu toiminnan tehostamista siten, että koulutuskeskus kykenee toimimaan osakeyhtiönä kannattavasti markkinoilla.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetaan, että Opetusalan koulutuskeskuksesta muodostetaan osakeyhtiö. Valtio merkitsisi perustettavan osakeyhtiön koko osakekannan. Osakeyhtiön omistuspuhjaa on tarkoitus laajentaa yhtiöittämisen jälkeen. Omistuspuhjan laajentamista koskeva valtuus sisältyy hallituksen esitykseen vuoden 2009 ensimmäiseksi lisätalousarvioksi.

Osakeyhtiön toimialana olisi koulutus-, konsultointi- ja kehittämispalvelut sekä niihin liittyvä muu liiketoiminta. Osakeyhtiö jatkaisi Opetusalan koulutuskeskuksen liiketoimintaa ja se aloittaisi toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2010, jolloin Opetusalan koulutuskeskus lopettaisi toimintansa valtion laitoksena.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Osakeyhtiön perustaminen

Yhtiön perustamistoimien valmistelu on käynnissä. Lain vahvistamisen jälkeen on tarkoitus perustaa osakeyhtiö pienellä osakepääomalla yhtiön perustamisessa vaadittavien valmistelevien toimien vuoksi, jolloin osakeyhtiön toiminta voisi käynnistyä välittömästi lain tultua voimaan.

Opetusalan koulutuskeskus valtion laitoksena lakkaisi 1 päivästä tammikuuta 2010. Sen omaisuus, velat ja toiminta sekä näihin liittyvät sopimukset ja sitoumukset siirrettäisiin osakeyhtiölle heti, kun perustamistoimenpiteet on saatu päätökseen. Omaisuuden luovutus tapahtuisi apporttina osakkeita vastaan.

Pääomarakenne on tarkoitus muodostaa sellaiseksi, että se olisi toiminnan aloitusvaiheessa riittävän vahva, jotta henkilöstövähennyksiä ei olisi tarpeen tehdä, ja että se mahdollistaisi yhtiön kannattavan toiminnan ottaen kuitenkin huomioon alan kilpailutilanteen. Valtio saisi tuottoja osakeyhtiön sijoittamalleen pääomalle osinkona.

Omaisuus

Yhtiön aloittava tase ilman pääomittettua eläkekustannusta olisi arviolta noin 2 miljoonaa euroa. Käyttöomaisuutta on arviolta vain alle 20 000 euroa. Myös vaihto-omaisuuden määrä on vähäinen. Apporttiomaisuutta muodostuisi lähinnä olemassa olevasta tiluskannasta ja myyntisaatavista. Aloittavan taseen määrä ja rakenne tarkentuu valmistelun edetessä ja apporttiomaisuuden arvostamisen yhteydessä. Apporttiomaisuuden lopullinen arvostus perustuu vuoden 2009 lopulla laadittavaan välitilinpäätökseen. Riippumattomalta tilintarkastajalta pyydetään luovutettavasta omaisuudesta apporttilausunto. Myös perustettavan yhtiön omavaraisuusaste määräytyy vuoden 2009 lopulla laadittavan välitilinpäätöksen perusteella.

Osakeyhtiön verokohtelu

Yritysjärjestelyjä koskevien verosäännösten puitteissa yritystoimintaa voidaan uudelleen organisoida tietyin edellytyksin ilman, että siitä aiheutuu veroseuraamuksia tuloverotuksessa, arvonlisäverotuksessa tai varainsiirtoverotuksessa.

Tuloverotuksen osalta Opetusalan koulutuskeskuksen yhtiöittäminen vastaa järjestelyinä elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 52 d §:ssä tarkoitettua liiketoimintasiirtoa. Siirto voidaan toteuttaa lainkohdassa mainituin edellytyksin ja jatkuvuusperiaatetta noudattaen ilman veroseuraamuksia. Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu n:o 59/1999 koskee valtion liikelaitoksen liiketoimintakokonaisuuden apporttisiirtoa. Ratkaisun mukaan siirtoon voitiin soveltaa liiketoimintasiirtoa koskevia säännöksiä, kun siirtyvään liiketoimintaan kohdistuvat varat ja velat siirrettiin vastaanottavalle osakeyhtiölle siirtohetken mukaisista kirjanpidossa poistamatta olevista arvoista, kun vastikkeeksi saatiin osakeyhtiön uusia osakkeita ja kun siirrettävän toiminnan palveluksessa olleet työntekijät siirtyivät liiketoimintasiirron yhteydessä vastaanottavaan yhtiöön niin sanottuina vanhoina työntekijöinä. Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain liiketoimintasiirtoa koskevia periaatteita voidaan soveltaa myös Opetusalan koulutuskeskuksen yhtiöittämiseen.

Arvonlisäverolain (1501/1993) 19 a §:n mukaan arvonlisäverotuksessa ei pidetä myyntinä liikkeen tai sen osan luovutuksen yhteydessä tapahtuvaa tavaroiden ja palvelujen luovuttamista liiketoiminnan jatkajalle, joka ryhtyy käyttämään luovutettuja tavaroita ja palveluja vähennykseen oikeuttavaan tarkoitukseen. Ennen yhtiön perustamista haetaan verottajalta ohjausta arvonlisäverolain soveltamisesta osakeyhtiöön.

Perustettava yhtiö olisi muiden osakeyhtiöiden tapaan tuloverovelvollinen lähtökohtaisesti elinkeinotulon verottamisesta annetun lain perusteella ja arvonlisäverovelvollinen.

Vaikutukset valtion talouteen

Valtion vuoden 2009 talousarviossa on momentilla 29.30.20 osoitettu enintään

300 000 euroa Opetusalan koulutuskeskuksen palvelutoiminnan tukemiseen. Vuonna 2008 vastaava summa oli lisätalousarviokäsitteilyn jälkeen 900 000 euroa. Opetusalan koulutuskeskuksen toiminnan tukemisesta valtion talousarviossa osoitettavalla rahoituksella on päätetty luopua vuoteen 2011 mennessä. Yhtiöittämisellä ei ole vaikutusta opetustoimen henkilöstökoulutuksen valtion varoista osoitettavaan rahoitukseen.

Valtion myöhemmässä talousarvioesityksessä ehdotetaan käytettäväksi määräraha Opetusalan koulutuskeskuksen toimintaa jatkavan yhtiön palvelukseen siirtyvien henkilöiden lisäeläketurvan kattamisesta aiheutuviin menoihin kertasuorituksena. Tätä koskeva ehdotus sisällytetään myöhempään talousarvioesitykseen sen jälkeen kun määräraha-tarve on Valtiokonttorille annettuun toimeksiantoon perustuen selvitetty.

Osakeyhtiönä toimittaessa osakeyhtiö on tuloverovelvollinen. Se maksaa verotettavasta tuloksestaan tuloverokannan mukaisen veron, minkä jälkeen yhtiölle syntyvä voitto voidaan lähtökohtaisesti jakaa osinkoina valtiolle. Osingon määrästä päätettäisiin vuosittain. Lisäksi yhtiön osakkeiden mahdollisesta myynnistä valtio saa myyntituloja.

Vaikutukset liiketoimintaan

Tehtyjen laskelmien mukaan perustettavalla yhtiöllä on edellytykset kannattavaan liiketoimintaan. Muuttuminen osakeyhtiöksi tuo eräitä lisäkustannuksia, mutta ne määräytyvät samoin perustein kuin yksityisten kilpailijoiden ja muiden osakeyhtiöiden. Tällaisia kustannuksia syntyy lähinnä valtion verotuksesta, työttömyys-, tapaturma- ja vahinkovakuutusmaksuista ja henkilöstösivukuluista. Toisaalta muun muassa eläkekustannukset alenevat, koska ne pitkällä aikavälillä määräytyvät samoin perustein kuin yksityisellä sektorilla. Yhtiöittäminen aiheuttaa yhtiölle lisäeläkevastuun, jonka määrän selvittämisestä Opetusalan koulutuskeskus on antanut toimeksiannon Valtiokonttorille. Valtio kattaisi lisäeläkevastuun edellä kuvatun mukaisesti, jotta yhtiö ei olisi kilpailijoitaan huonommassa asemassa eläkevastuiden osalta.

Opetusalan koulutuskeskuksen toimintaan verrattuna osakeyhtiöllä olisi mahdollisuus

nopeampaan päätöksentekoon ja yhtiön olisi helpompi hankkia yhteistyökumppaneita. Osakeyhtiönä toimittaessa sitä eivät koskisi julkisen sektorin säännökset, kuten laki julkisista hankinnoista (348/2007) tai laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

4.2 Kilpailupoliittiset vaikutukset

Opetusalan koulutuskeskus on saanut toimintaansa tukirahoitusta valtion talousarviossa. Tukirahoituksesta on päätetty luopua asteittain vuoteen 2011 mennessä. Opetusalan koulutuskeskuksen yhtiöittäminen 1 päivänä tammikuuta 2010 nopeuttaisi tukirahoituksesta luopumista, sillä yhtiön toimintaa ei tuettaisi valtion varoilla. Tukirahoituksen osuus Opetusalan koulutuskeskuksen tuloista on ollut vuosittain vain noin 6 prosenttia, joten tuen loppumisen vaikutukset toimialan kilpailutilanteeseen eivät olisi merkittäviä. Yhtiöittäminen lisäisi osaltaan koulutuskeskuksen toiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttäisi toimialan kilpailutilannetta.

Osakeyhtiöllä ei olisi opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutukseen liittyviä lakiin perustuvia erityisoikeuksia eikä -velvoitteita. Osakeyhtiöllä olisi toimintavapauksien lisääntyessä nykyistä joustavammat ja monipuolisemmat mahdollisuudet kehittää toimintaansa.

Valtion toimintoja koskevan tiukemman hankinta- ja julkisuussäätelyn poistumisen vuoksi yhtiön asema olisi samankaltainen kuin muiden osakeyhtiöiden asema. Verotuksellisesti osakeyhtiö tulisi samaan asemaan muiden osakeyhtiöiden kanssa eli olisi tuloverolain (1535/1992) 1 §:n 3 momentin sekä 3 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla tuloverovelvollinen.

4.3 Vaikutukset palveluiden käyttäjille

Opetusalan koulutuskeskuksen palveluiden pääasiallisina käyttäjinä on opetustoimen henkilöstö ja palveluiden maksajina valtio ja kunnat. Opetusalan koulutuskeskuksen yhtiöittämisen valmistelussa on alusta asti kiinnitetty erityistä huomiota opetushenkilöstön koulutuksen laatuun ja saavutettavuuteen sekä kustannuksiin. Opetusalan koulutuskes-

kuksen organisointia arvioineen selvitysmiehen tuli erityisesti kiinnittää huomiota kyseisiin näkökohtiin. Selvitysmies arvioi raportissaan, että yhtiöittäminen antaa mahdollisuuden siirtää Opetusalan koulutuskeskuksen toiminta uuteen toimintaympäristöön siten, että nykyinen palvelujen korkea laatu ja hyvä valtakunnallinen saavutettavuus on mahdollista turvata. Opetusalan koulutuskeskuksen yhtiöittämisen valmistelussa on lähdetty siitä, että koulutuksen laatu ja saavutettavuus ovat eräitä yhtiön kilpailutekijöitä ja liiketoimintasuunnitelman strategisia painotuksia.

Perustettava yhtiö antaisi koulutusta suomen ja ruotsin kielellä sekä tarvittaessa muilla kielillä.

Aiemmin päätetty valtion tukirahoituksen lakkaaminen aiheuttaa tarpeita korottaa Opetusalan koulutuskeskuksen palveluiden hintoja. Yhtiön on hinnoiteltava tuotteensa ja palvelunsa siten, että sen toiminta on kannattavaa ja se voi jakaa osinkoja. Toisaalta Opetusalan koulutuskeskuksen toiminta organisoituaan yhtiöissä nykyistä tehokkaammin niin, että yhtiön hinnoittelu on kilpailukykyistä. Kokonaisuutena voidaan arvioida, ettei koulutuspalveluiden hinta muutu merkittävästi yhtiöittämisen seurauksena.

4.4 Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Vuoden 2009 alussa Opetusalan koulutuskeskuksessa työskenteli 66 henkilöä, joista yhtä lukuun ottamatta kaikki ovat virkasuhhteissa. Koulutuskeskus on viime vuosina supistanut henkilötyövuosimääräänsä 83,7 htv:stä 62,2 htv:hen. Yhtiöittäminen ei itsessään vaikuta henkilöstön määrään. Tuotannolliset ja taloudelliset tekijät edellyttävät kuitenkin henkilöstömäärän arviointia, sillä perustettava yhtiö ei saa valtiolta tukirahoitusta ja sen on pystyttävä vastaamaan toimialan kilpailutilanteeseen. Pelkästään jo päätetty tukirahoituksen lakkaaminen edellyttää henkilöstömäärän vähentämistä. Ennen yhtiöittämistä vuoden 2009 kuluessa henkilöstömäärää tarkistetaan siten, että perustettavaan yhtiöön siirtyisi arviolta 57 henkilöä. Henkilöstömäärän supistaminen pyritään ensisijaisesti järjestämään eläköitymisten ja määräraikaisuksien päättymisten kautta.

Opetusalan koulutuskeskuksen virat lakkaisivat ja henkilöstö otettaisiin perustettavan osakeyhtiön palvelukseen työsuhteeseen niin sanottuina vanhoina työntekijöinä. Niin sanottuina vanhoina työntekijöinä siirtyminen tarkoittaa erilaisten palvelussuhteeseen liittyvien määräaikaisten laskentaa. Henkilöstön kanssa on aloitettu yhteistoimintaneuvottelut. Opetusalan koulutuskeskus tekee kunkin sen henkilöstöä edustavan yhdistyksen kanssa esopimuksen palvelussuhteen ehdoista perustettavassa yhtiössä. Henkilöstön kanssa tehdään työsopimukset ennen kuin virkasuhteet lakkaavat, jolloin palvelussuhde on turvattu katkotta.

Osakeyhtiö valmistelee palkkaus- ja muut palkitsemisjärjestelmänsä henkilöstöjärjestöjen kanssa neuvoteltavien tavoitteiden pohjalta. Tarkoitus on, että siirtyvän henkilöstön työsuhteen ehdoista sovitaan työehtosopimuksin ja ennen yhtiön perustamista. Henkilöstön asemaan sovelletaan myös, mitä valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaatiomuutostilanteissa (VM 9/01/2006) on määrätty.

Koulutuskeskuksen henkilöstö siirtyy yhtiöittämisen johdosta valtion eläkelainsäädännön mukaisesta järjestelmästä yksityisen alan työeläkejärjestelmän piiriin. Yhtiöittämisessä on periaatteena, että osakeyhtiöön siirtyvän henkilöstön eläke-edut turvataan ja siirtyvien uusi eläketurva vastaa nykyistä eläketurvaa. Tämä järjestetään erillisellä ryhmäeläkevaikutuksella. Lisäeläketurvan pääomitetut kustannukset arvioidaan Valtiokonttorille annetun toimeksiannon perusteella. Lopullinen vastuusumma ratkeaa lisäeläketurvan järjestämisestä koskevan kilpailutuksen jälkeen. Myöhemmän talousarvioesityksen yhteydessä käsitellään tarvittavia toimenpiteitä eläkevastuun kattamiseksi. Kuvatulla menettelyllä varmistettaisiin, että eläketurvan tasoa koskevat järjestelyt turvataan ennen yhtiöittämistä ja henkilöstön siirtymistä osakeyhtiön palvelukseen. Ennen eläketurvan järjestämistä selvitetään järjestelyn yhteensopivuus Euroopan Yhteisön valtioneuvoston kanssa.

Opetusalan koulutuskeskuksella on toimipaikat Heinolassa ja Tampereella. Näihin toimipaikkoihin ei ole suunnitteilla muutoksia. Opetusalan koulutuskeskuksen toimintaa

jatkava yhtiö tarjoaisi koulutuspalveluita valtakunnallisesti.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esitys on valmisteltu opetusministeriössä yhteistyössä Opetusalan koulutuskeskuksen kanssa. Hallituksen esityksestä on käyty yhteistoiminnasta valtion virastoissa (651/1988) annetun lain mukaiset neuvottelut Opetusalan koulutuskeskuksen henkilöstön kanssa 30 päivänä tammikuuta 2009. Yhtiöittämisen valmistelusta on säännöllisesti tiedotettu Opetusalan koulutuskeskuksen henkilöstölle.

Sivistyspoliittinen ministerityöryhmä on 28 päivänä maaliskuuta 2008 puoltanut Opetusalan koulutuskeskuksen yhtiöittämistä.

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä, Opetushallitukselta, Opetusalan koulutuskeskukselta, Kilpailuvirastolta, Suomen Kuntaliitolta, henkilöstöjärjestöiltä ja Opetusalan ammattijärjestö OAJ Ry:ltä.

Esitysluonnos on ollut luettavissa opetusministeriön Internet-sivulla 22 päivästä tammikuuta 2009 lähtien.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Valtioneuvoston kanslia on lausunnossaan katsonut, että perustettava yhtiö on markkinaehtoisesti toimiva ja yhtiö kuuluisi perustamisestaan lähtien valtioneuvoston kanslian keskitetyn omistajaohjauksen piiriin.

Valtiovarainministeriö pitää esitystä kannatettavana. Valtiovarainministeriön lausuntoon sisältyneet verotusta koskevat muutokset on otettu huomioon sellaisenaan.

Opetushallitus ja Opetusalan koulutuskeskus yhtyvät hallituksen esityksen tavoitteisiin. Opetusalan koulutuskeskuksen lausuntoon sisältyneet yhteistoimintatoimikunnan esittämät täsmennykset on otettu huomioon.

Kilpailuvirasto kannattaa esitystä ja katsoo esityksen voivan edistää kilpailuneutraalisuutta. Kilpailuvirasto toteaa, että perustettava yhtiö ei saa saada perusteetonta etua suhteessa alan muihin toimijoihin.

Suomen Kuntaliitto pitää Opetusalan koulutuskeskuksen muuttamista osakeyhtiöksi perusteltuna ja kannatettavana. Suomen Kuntaliitto katsoo, että esityksessä tulisi käsitellä tarkemmin julkisista hankinnoista annetun lain soveltamista perustettavaan yhtiöön.

Henkilöstöjärjestöt ovat kiinnittäneet erityisesti huomiota henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin perustettavassa yhtiössä sekä palvelussuhteen ehdoista sopimiseen. Lisäksi henkilöstöjärjestöt katsovat, että esityksessä tulisi käsitellä vaihtoehtona voittoa tavoittelemattoman yhtiön perustamista jatkamaan Opetusalan koulutuskeskuksen toimintaa.

Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry katsoo, että perustettavan osakeyhtiön toimiala on liian yleinen ja yhtiön tulisi olla yleishyödyllinen yhteisö. Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustettavan yhtiön osakepääoman on oltava tarpeeksi iso, jotta yhtiö pystyy vastaamaan sille kuuluvista velvoitteista.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2009 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Luovutusvaltuus ja perustettava osakeyhtiö. Pykälän mukaan valtioneuvosto valtuutettaisiin luovuttamaan Opetusalan koulutuskeskuksen hallinnassa oleva omaisuus, oikeudet ja liiketoiminta perustettavalle osakeyhtiölle sekä merkitsemään kaikki sen osakkeet. Osakeyhtiön toimialana olisi koulutus-, konsultointi- ja kehittämisspalvelut sekä niihin liittyvä muu liiketoiminta. Toiminta kohdistuisi ensisijaisesti opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutukseen ja opetustoimeen liittyviin konsultointi- ja kehittämisspalveluihin. Yhtiö voisi harjoittaa toimintaa kotimaan lisäksi myös ulkomailla.

2 §. Luovutuksen ehdot. Valtioneuvosto määräisi osakeyhtiölle luovutettavan omaisuuden ja sen arvon sekä ehdot, joilla luovutus tapahtuu. Valtioneuvosto määräisi myös muista omaisuuden luovuttamista ja osakeyhtiön muodostamista koskevista järjestelyistä. Osakeyhtiölle apportina siirrettävän omaisuuden arvostus perustuisi vuoden 2009 lopulla laadittavaan Opetusalan koulutuskeskuksen välitilinpäätökseen ja riippumattomalta tilintarkastajalta pyydyttävään apporttilausuntoon. Apporttiomaisuuden siirto tapahtuisi yhtiön aloittaessa toimintansa lain tultua voimaan.

3 §. Verotus. Pykälässä olisi selventävänä säännöksenä viittaus elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 d §:n noudattamisesta soveltuvien osin yhtiöittämiseen. Yhtiöittämisessä noudatettaisiin soveltuvien osin liiketoimintasiirtoa koskevia säännöksiä ja sovellettaisiin jatkuvuusperiaatetta.

4 §. Vastuu sitoumuksista. Sen jälkeen kun omaisuus olisi siirretty osakeyhtiöön, se ottaisi vastatakseen Opetusalan koulutuskeskuksen tekemistä sellaisista laina-, takaus-, palvelu-, hankinta- ja toimitussopimuksista sekä muista sitoumuksista, joihin Opetusalan koulutuskeskus on sitoutunut ja jotka koskevat osakeyhtiölle luovutettua omaisuutta ja liiketoimintaa. Tulevasta yhtiöittämisestä otetaan maininta niihin sopimuksiin, jotka

Opetusalan koulutuskeskus tekee ennen yhtiöittämistä.

Koska velallinen voi vaihtua vain velkojan suostumuksella, vastaisi valtio edelleen toissijaisesti sellaisista perustamista edeltävistä velvoitteista, joista ei toisin sovita. Säännöksellä varmistettaisiin toiminnan ja palvelujen tarjonnan jatkuvuus yhtiöittämisen yhteydessä.

5 §. Henkilöstön palvelussuhteen muuttuminen. Samalla kun Opetusalan koulutuskeskuksen toiminta lakkaa, lakkaavat myös sen virat sekä virkasuhteet ja henkilöstö siirtyy työsuhteeseen toimintaa jatkavaan osakeyhtiöön. Henkilöstön palvelussuhteet jatkuvat valtioneuvoston vuonna 2006 tekemän organisaatiomuutoksia koskevan periaatepäätöksen (VM 9/01/2006) mukaisesti siten kuin pykälässä säädettäisiin. Henkilöstön asemaan sovelletaan 1 päivänä tammikuuta 2010 alkaen työsopimuslakia (55/2001) sellaisenaan. Palvelussuhteen lajin muuttuminen virkasuhteesta työsuhteeksi ei vaikuta palvelussuhteen jatkumiseen muutoshetkellä. Henkilöstön kanssa tehdään työsopimukset ennen kuin virkasuhteet lakkaavat, jolloin palvelussuhde on turvattu katkotta.

Virkojen lakkaamiseen ja niihin perustuviin virkasuhteiden sekä määräaikaisten virkasuhteiden päättymiseen liittyy käytännössä hallinnollisia toimenpiteitä. Ehdotetun 6 §:n voimaantulosäännöksen mukaisesti voitaisiin tehdä virkojen lakkaamista ja niihin perustuvien virkasuhteiden sekä määräaikaisten virkasuhteiden päättymistä koskevia toimenpiteitä ennen lain voimaantuloa. Johtajan virkaan ja virkasuhteeseen liittyvät toimenpiteet tekee opetushallitus. Muiden virkojen ja virkasuhteiden osalta toimenpiteet tekee Opetusalan koulutuskeskus.

Pykälän mukaan Opetusalan koulutuskeskuksen henkilöstö siirtyisi työsuhteeseen osakeyhtiöön 1 päivänä tammikuuta 2010. Määräajaksi Opetusalan koulutuskeskuksen palvelukseen virkasuhteeseen otetut henkilöt siirtyisivät vastaavaksi määräajaksi osakeyhtiön palvelukseen.

Työntekijöihin ja palvelussuhteen ehtoihin sovellettaisiin, mitä laissa säädetään tai sen nojalla säädetään tai määrätään ja mitä työehtosopimuksessa ja työsopimuksessa sovitaan.

6 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Opetusalan koulutuskeskuksesta annettu laki ehdotetaan samalla kumottavaksi. Tällöin myös lain nojalla Opetusalan koulutuskeskuksesta annettu asetus kumoutuisi.

Lisäksi pykälään ehdotetaan säännökset toimenpiteistä, joihin voidaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa. Opetusalan koulutuskeskuksessa tulisi voida tehdä tarpeellisia valmisteluja ja järjestelyjä jo ennen lain voimaantuloa. Opetusalan koulutuskeskus ja opetushallitus voisivat tehdä Opetusalan koulutuskeskuksen virkojen lakkaamista koskevat päätökset ja muut toimenpiteet ennen lain voimaantuloa. Vastaavasti valtioneuvosto voisi vuonna 2009 tehdä päätöksen yhtiön perustamisesta, merkitä yhtiön osakkeet,

määrätä luovutettavan omaisuuden arvon, määrätä luovutuksen ehdoista ja muista järjestelyistä.

Pykälän neljännessä momentissa olisi säännös siitä, miten Opetusalan koulutuskeskuksen viimeinen tilinpäätös on laadittava ja tilintarkastus hoidettava. Koska tilinpäätös ja tilintarkastus koskevat valtion laitoksen toimintaa, sovellettaisiin valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) aineellisia säännöksiä, vaikkakin näiden toimenpiteiden suorittajana olisi osakeyhtiö.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Opetusalan koulutuskeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Luovutusvaltuus ja perustettava osakeyhtiö

Valtioneuvosto oikeutetaan luovuttamaan opetusministeriön hallinnonalaan kuuluvan Opetusalan koulutuskeskuksen hallinnassa oleva omaisuus, immateriaaliset oikeudet ja liiketoiminta Opetusalan koulutuskeskuksen toimintaa jatkamaan perustettavalle osakeyhtiölle.

Yhtiön toimialana on koulutus-, konsultointi- ja kehittämispalvelut sekä niihin liittyvä muu liiketoiminta. Yhtiö voi harjoittaa toimintaa kotimaan lisäksi myös ulkomailla.

Valtio merkitsee yhtiötä perustettaessa kaikki sen osakkeet.

2 §

Luovutuksen ehdot

Valtioneuvosto määrää luovutettavan omaisuuden ja sen arvon sekä ehdot, joilla luovutus tapahtuu. Valtioneuvosto määrää myös muista omaisuuden luovuttamiseen ja yhtiön muodostamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Valtioneuvosto määrää, mikä osa omaisuudesta pannaan yhtiöön osakkeita vastaan.

3 §

Verotus

Tuloverotuksessa noudatetaan soveltuvin osin elinkeinoverotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 52 d §:ssä tarkoitettua liiketoimintasiirtoa koskevia säännöksiä.

4 §

Vastuu sitoumuksista

Osakeyhtiö vastaa velka-, vuokra-, palvelu-, hankinta- ja toimitussopimuksista sekä muista vastaavista sitoumuksista, joihin Opetusalan koulutuskeskus on toimintansa aikana sitoutunut ja jotka koskevat osakeyhtiölle luovutettua omaisuutta ja liiketoimintaa.

Valtion toissijainen vastuu perustettavalle yhtiölle 1 momentin perusteella siirtyvistä sitoumuksista jää voimaan, jollei vastapuoli hyväksy vastuun siirtämistä yhtiölle. Yhtiö on velvollinen korvaamaan valtiolle sen, mitä valtio tässä momentissa tarkoitetun vastuunsa perusteella suorittaa.

5 §

Henkilöstön palvelussuhteen muuttuminen

Opetusalan koulutuskeskuksen virat lakkaavat ja niihin perustuvat virkasuhteet sekä määräaikaiset virkasuhteet päättyvät ilman irtisanomista 31 päivänä joulukuuta 2009. Henkilöstö siirtyy työsuhteeseen osakeyhtiöön 1 päivästä tammikuuta 2010. Virkojen lakkaaminen ja virkasuhteiden päättyminen ei edellytä virkamiehen suostumusta eikä perustetta. Opetusalan koulutuskeskuksen työ-sopimussuhteinen henkilöstö siirtyy työsuhteeseen osakeyhtiöön 1 päivästä tammikuuta 2010. Määräaikainen virka- ja työ-sopimussuhteinen henkilöstö siirtyy osakeyhtiön palvelukseen työsuhteeseen vastaavaksi määräajaksi.

Työntekijöihin ja palvelussuhteen ehtoihin sovelletaan, mitä laissa tai sen nojalla sääde-

tään ja määrätään sekä mitä työehtosopimuksessa ja työsopimuksessa sovitaan.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan Opetusalan koulutuskeskuksesta 19 päivänä joulukuuta 1997 annettu laki (1259/1997) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin. Valtioneuvosto voi tehdä 1 ja

2 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä ennen lain voimaantuloa. Opetusalan koulutuskeskus ja opetushallitus voivat tehdä 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen virkojen lakkaamiseen ja virkoihin perustuvien virkasuhteiden sekä määräaikaisten virkasuhteiden päättymiseen liittyviä toimenpiteitä ennen lain voimaantuloa.

Opetusalan koulutuskeskuksen viimeisen toimintakauden tilintarkastukseen ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä 2 momentissa mainitussa laissa ja valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja niiden nojalla säädetään. Osakeyhtiö hoitaa näiltä osin Opetusalan koulutuskeskuksen tehtävät.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2009

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Opetusministeri *Henna Virkkunen*