

HE 168/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain ja koulutuksen korvaamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annettua lakia ja koulutuksen korvaamisesta annettua lakia. Työnantajan koulutusvähennyksen poistamisesta aiheutuu tarpeita muuttaa mainittuja lakeja. Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen kehysriihipäätökseen.

Taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain soveltamisalaa muutettaisiin siten, että lakia sovellettaisiin vain koulutuskorvaukseen oikeutettuihin työnantajiin sekä heidän työntekijöihinsä ja heihin julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin. Lakia muutettaisiin myös teknisesti koulutusvähennyksen poistamisen ja lain soveltamisalaan ehdotetun muutoksen johdosta.

Lisäksi koulutuksen korvaamisesta annetun lain soveltamisalaa muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin viittaukset elinkeinoverolakiin ja maatilatalouden tuloverolakiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	3
2.1 Nykytila	3
2.1.1 Laki taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä	3
2.1.2 Laki koulutuksen korvaamisesta	5
2.2 Nykytilan arviointi	6
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	10
6 Lausuntopalaute	10
7 Säännöskohtaiset perustelut	11
7.1 Laki taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä	11
7.2 Laki koulutuksen korvaamisesta	12
8 Voimaantulo	12
9 Suhde muihin esityksiin	12
LAKIEHDOTUKSET	13
1. Laki taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain muuttamisesta	13
2. Laki koulutuksen korvaamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta	14
LIITE	15
RINNAKKAISTEKSTIT	15
1. Laki taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain muuttamisesta	15
2. Laki koulutuksen korvaamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta	16

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen kehysriihessä 16.4.2024 on tehty päätös työnantajan koulutusvähennyksen poistamisesta, koska vähennyksellä ei ole saavutettu sille asetettuja tavoitteita.

Työnantajan koulutusvähennyksen poistamisella tarkoitetaan elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968, jäljempänä *elinkeinoverolaki*), ja maatilatalouden tuloverolaissa (543/1967) tarkoitetun työnantajan verovähennysoikeuden kumoamista. Valtiovarainministeriössä on valmisteltu ehdotukset työnantajan verovähennysoikeuden kumoamisesta elinkeinoverolaista sekä maatilatalouden tuloverolaista.¹ Mahdollisuus saada *koulutuskorvausta* työntekijöiden koulutukseen osallistumista tukevana taloudellisena kannustimena jäisi ennalleen niiden työnantajien osalta, joihin sovelletaan koulutuksen korvaamisesta annettua lakia (1140/2013).

Työnantajan koulutusvähennyksen poistamisesta aiheutuu tarpeita muuttaa taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain (1136/2013) ja koulutuksen korvaamisesta annetun lain säännöksiä.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä ja käsitelty keskeisten työmarkkinajärjestöjen ja Suomen yrittäjät ry:n kanssa. Hallituksen esityksen valmistelua koskevat tiedot ovat nähtävissä valtioneuvoston julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella [TEM060:00/2024](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet).

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 5.–19.9.2024. Lausuntoaika oli poikkeuksellisen lyhyt esityksen kiireellisen valmisteluajataulun vuoksi. Lausuntoja annettiin yhteensä 8 kpl. Esitysluonnoksesta lausuivat työnantaja- ja työntekijäjärjestöt sekä Työllisyysrahasto. Saapuneet lausunnot ovat nähtävissä edellä mainitulla hankesivulla.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Laki taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä

Taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annettu laki tuli voimaan 1.1.2014. Lain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan edistää työntekijöiden ammatillisen osaamisen kehittämistä. Tavoitteena on kannustaa työnantajia ylläpitämään ja kehittämään työntekijöiden ammatillista osaamista, jotta työntekijöiden ammatillinen osaaminen vastaa työn ja työtehtävien asettamia vaatimuksia ja ennakoitavissa olevia muuttuvia osaamistarpeita. Lain

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2025 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi (HE 108/2024 vp).

tarkoitusta tuetaan verokannusteella (koulutusvähennys) ja ei-verovelvollisten työnantajien osalta sitä vastaavalla taloudellisella kannusteella (koulutuskorvaus).

Laissa määritellään, mitä tarkoitetaan sellaisella ammatillisen osaamisen kehittämisellä, jota tuetaan taloudellisesti. Ammatillisen osaamisen kehittämisellä tarkoitetaan työntekijöille tarjottavaa suunnitelmallista koulutusta, joka on tarpeen työntekijöiden ammatillisen osaamisen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi vastaamaan työn ja työtehtävien asettamia vaatimuksia ja ennakoitavissa olevia muuttuvia osaamistarpeita.

Lain 2 §:ssä määritellään lain soveltamisala. Lakia sovelletaan työntekijöihin ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin sekä heidän työnantajiinsa. Lakia ei kuitenkaan sovelleta valtion virastoihin ja laitoksiin, eduskunnan oikeusasiamieheen ja apulaisoikeusasiamiehiin eikä eduskunnan kanslian, tasavallan presidentin kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja valtiontalouden tarkastusviraston virkamiehiin eikä myöskään Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen virkamiehiin ja toimihenkilöihin, ellei laissa toisin säädetä. Lakia ei sovelleta myöskään kotitaloustyönantajiin. Mitä laissa säädetään työntekijästä, koskee myös viranhaltijaa. Valtion virastot ja laitokset rajattiin lain soveltamisalan ulkopuolelle vuoden 2021 alusta lähtien.

Lain 3 § sisältää määräykset koulutussuunnitelmasta. Työnantajan on laadittava työntekijöiden ammatillisen osaamisen kehittämiseksi koulutussuunnitelma, jotta hän voi saada verovähennyksen tai sitä vastaavan taloudellisen kannusteen.

Yhteistoimintalain (1333/2021) soveltamisalaan kuuluvien yritysten ja yhteisöjen osalta suunnitelmana pidetään mainitun lain 9 §:n mukaista työyhteisön kehittämissuunnitelmaa. Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain (449/2007) soveltamisalaan kuuluvien työnantajien osalta tällaisena suunnitelmana pidetään mainitun lain 4 a §:n mukaista henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa.

Laissa säädetään koulutussuunnitelman sisällöstä niiden työnantajien osalta, jotka eivät kuulu yhteistoimintalakien soveltamisalaan. Jos työnantaja ei ole velvollinen noudattamaan yhteistoimintalakia, suunnitelman laatiminen on vapaaehtoista. Suunnitelman laatiminen on kuitenkin tuen saamisen edellytys. Työnantajan laatiman suunnitelman tulee sisältää arvio koko henkilöstön ammatillisesta osaamisesta sekä ammatillisen osaamisen vaatimuksissa tapahtuvista muutoksista ja näiden syistä sekä tähän arvioon perustuva suunnitelma henkilöstöryhmittäin tai muutoin tarkoituksenmukaisella tavalla ryhmiteltynä. Suunnitelmassa on lisäksi käsiteltävä yleiset periaatteet, joilla pyritään ylläpitämään työkyvyttömyysuhan alaisten ja ikääntyneiden työntekijöiden työkykyä sekä työttömyysuhan alaisten työntekijöiden työmarkkinakelpoisuutta. Lisäksi suunnitelmaan tulee kirjata, miten sitä on tarkoitus toteuttaa ja seurata. Yhteistoimintalakien soveltamisalan ulkopuolelle jäävillä työpaikoilla suunnitelma voidaan laatia yhteistyössä henkilöstön tai henkilöstön edustajan kanssa.

Lain 4 §:ssä säädetään työnantajan velvollisuudesta keskustella työntekijän ammatillisen osaamisen kehittämisestä. Jos yhteistoimintalakien soveltamisalan ulkopuolelle jäävä työnantaja ei ole laatinut 3 §:n 3 momentissa tarkoitettua koulutussuunnitelmaa, työnantajan on työntekijän sitä pyytäessä keskusteltava työntekijän kanssa tämän ammatillisen osaamisen kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä. Halutessaan työntekijällä on mahdollisuus ottaa työpaikan luottamusmies tai muu työntekijöiden edustaja mukaan työnantajan kanssa käytäviin keskusteluihin. Työntekijä voi myös valtuuttaa työpaikalle valitun työntekijöiden edustajan pyytämään työnantajalta keskustelujen käymistä.

Työnantajien aktiivisuutta työntekijöiden ammatillisen osaamisen kehittämiseksi tuetaan erityisillä taloudellisilla kannusteilla. Lain 5 §:ssä viitataan taloudellisia kannusteita koskeviin määräyksiin. Verovähennyksen myöntämisen edellytyksistä säädetään elinkeinoverolain 56 §:ssä sekä maatilatalouden tuloverolain 10 f §:ssä ja koulutuskorvauksesta koulutuksen korvaamisesta annetussa laissa. Elinkeinoverolain ja maatilatalouden tuloverolain mukaan verovuonna koulutusvähennykseen oikeuttaa enintään kolme koulutuspäivää työntekijää kohti.

2.1.2 Laki koulutuksen korvaamisesta

Koulutuksen korvaamisesta annettu laki tuli voimaan 1.1.2014. Lain tavoitteena on parantaa työnantajan mahdollisuuksia järjestää työntekijöilleen heidän ammatillista osaamista kehittävä koulutus. Laissa säädetään niistä ehdoista ja menettelysäännöistä, joilla työnantajille korvataan taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain mukaisen koulutuksen ajalta maksettua palkkauskustannuksia.

Lain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Lakia sovelletaan koulutuksesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen (koulutuskorvaus) työnantajalle, jolla ei ole oikeutta koulutusvähennykseen elinkeinoverolain 56 §:n 6 momentin tai maatilatalouden tuloverolain 10 f §:n 6 momentin perusteella. Niille työnantajille, joihin sovelletaan elinkeinoverolakia tai maatilatalouden tuloverolakia, kustannukset korvataan elinkeinoverotuksessa tehtävällä ylimääräisellä vähennyksellä.

Lakia ei kuitenkaan sovelleta valtion virastoihin ja laitoksiin, eduskunnan kansliaan, tasavallan presidentin kansliaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtiontalouden tarkastusvirastoon, Suomen Pankkiin eikä Kansaneläkelaitokseen. Lakia ei sovelleta myöskään kotitaloustyönantajiiin. Mitä laissa säädetään työntekijästä, koskee myös viranhaltijaa. Valtion virastot ja laitokset irtaantuivat vuoden 2021 alussa koulutuskorvausjärjestelmästä ja laista kumottiin tai muutettiin säännökset, jotka koskevat koulutuskorvauksen maksamista valtion virastoille ja laitoksille.

Koulutuskorvaukseen ovat siten oikeutettuja

- tuloverolain (1535/1992) 20 §:ssä tarkoitetut yhteisöt edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta,
- kunnat, hyvinvointialueet, seurakunnat sekä muut tuloverolain 21 §:ssä tarkoitetut yhteisöt edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta,
- yliopistot ja ammattikorkeakoulut sekä
- yhdistykset ja säätiöt.

Lain 4 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä työnantajalla on oikeus saada korvausta järjestämästään koulutuksesta. Koulutuksen tulee ensinnäkin perustua taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun suunnitelmaan. Jos työnantajalla ei ole tällaista suunnitelmaa tai jos järjestetty koulutus ei sisälly työpaikalla laadittuun koulutussuunnitelmaan, koulutus ei oikeuta koulutuskorvaukseen. Jos koulutus on suunnitelmaan perustuvaa, työntekijän ammatillista osaamista ylläpitävää ja edistävää koulutusta, on sen lisäksi täytettävä pykälän 1–3 kohdassa säädetyt ehdot. Ehtojen mukaan työnantajalla on oikeus koulutuskorvaukseen koulutuksesta

1) joka kestää yhtäjaksoisesti vähintään tunnin,

2) jonka ajalta työnantaja maksaa työntekijälle palkkaa ja

3) johon osallistuvan työntekijän palkkauskustannuksiin ei ole myönnetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 7 luvun 1 §:n mukaista palkkatukea.

Koulutuskorvauksen määrästä säädetään lain 5 §:ssä. Koulutuskorvaus on 10 prosenttia koulutuskorvauksen perusteena käytettävästä palkkakustannuksesta. Koulutuskorvauksen perusteena käytettävä palkkakustannus lasketaan siten, että työntekijöiden keskimääräinen päiväpalkka kerrotaan koulutuskorvaukseen oikeuttavien koulutuspäivien määrällä. Keskimääräinen päiväpalkka lasketaan siten, että työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998), jäljempänä *rahoituslaki*, 19 a §:n mukainen työnantajan työttömyysvakuutusmaksun perusteena oleva palkkasumma jaetaan työnantajan keskimääräisellä työntekijämäärällä ja näin saatu osamäärä luvulla 200. Koulutuspäivänä pidetään päivää, jona koulutuksen kesto on ollut vähintään kuusi tuntia. Koulutuspäivä voi muodostua myös useasta koulutuksesta tai koulutusjaksosta, joiden yhteenlaskettu kesto kalenterivuonna on vähintään kuusi tuntia. Koulutuskorvaukseen oikeuttaa enintään kolme koulutuspäivää työntekijää kohti kalenterivuodessa.

Lain soveltamisalan piiriin kuuluvat työnantajat hakevat koulutuskorvausta Työllisyysrahastolta. Työnantajan on haettava koulutuskorvausta Työllisyysrahastolta vakuutusvuotta seuraavan kalenterivuoden tammikuun loppuun mennessä. Työllisyysrahasto antaa päätöksen koulutuskorvauksen määrästä ja koulutuskorvaus maksetaan työnantajalle tai hyvitetään rahoituslain mukaan määrättävästä työttömyysvakuutusmaksusta. Valtiovarainministeriö maksaa kalenterivuosittain hakemuksesta Työllisyysrahastolle sen määrän, jonka rahasto on hyvittänyt työnantajille koulutuskorvauksina.

2.2 Nykytilan arviointi

Hallitus on hallitusohjelmassa sitoutunut tekemään ratkaisut, jotka vahvistavat julkista taloutta nettomääräisesti kuusi miljardia vuoden 2027 tasolla. Suomen julkinen talous on heikentynyt ja jo päätetyt sopeutustoimet eivät riitä varmistamaan julkisen talouden velkasuhteen vakauttamista vuoteen 2027 mennessä. Ilman lisätoimia julkisen talouden velka lähestyisi 90 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2028. Myös EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattaminen edellyttää uusia julkista taloutta vahvistavia toimia. Tämän vuoksi hallitus on päättänyt lisätoimista, jotka vahvistavat julkista taloutta noin kolmella miljardilla eurolla. Näin pyritään estämään talouden ajautuminen hallitsemattomaan luisuun ja Suomen joutuminen EU:n alijäämämenettelyyn. Hallituksen päättämästä uudesta julkista taloutta vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta säästöjen osuus on noin 1,6 miljardia euroa vuoden 2028 tasolla. Julkisen talouden vaikean tilanteen takia sopeuttamistoimia on kohdistettu laaja-alaisesti kaikille hallinnonaloille. Hallitus on päättänyt osana uusia säästötoimia työnantajan koulutusvähennyksen poistamisesta, koska vähennyksellä ei ole saavutettu sille asetettuja tavoitteita.²

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi vuoden 2025 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi (HE 108/2024 vp) on arvioitu työnantajien koulutusvähennystä koskevaa nykytilaa. Esityksessä viitataan yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän (2017) arvioon siitä, että koulutusvähennys on tehoton ja hallinnollisesti raskas tuki yrityksille. Koulutusvähennyksen käyttö on jäänyt alkuperäistä

² Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025-2028. [Orpon hallitus: Tehdyillä päätöksillä estetään talouden ajautuminen hallitsemattomaan luisuun - Valtiovarainministeriö \(vm.fi\)](#), 16.4.2024.

arviota vähäisemmäksi ja edellytykset vähennyksen saamiselle (mm. koulutussuunnitelman laatiminen) on arvioitu työläiksi suhteessa saatavaan verohyötyyn.³

Koulutussuunnitelman laatiminen ja siitä saatava verohyöty ovat toistensa vastinpari. Verohyödyn poistamisen vuoksi taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain säännökset jäävät merkityksettömiksi niiden yksityisellä sektorilla toimivien ja maataloutta harjoittavien työnantajien kannalta, joihin sovelletaan elinkeinoverolain ja maatilatalouden tuloverolain säännöksiä. Koulutusvähennyksen poistamisesta johtuen taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain soveltamisalaa on muutettava siten, että laki koskisi jatkossa vain koulutuskorvaukseen oikeutettuja työnantajia sekä heidän työntekijöitensä ja heihin julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevia. Koulutusvähennyksen poistamisesta ja lain soveltamisalan muuttamisesta aiheutuu lakiin myös teknisiä muutostarpeita.

Vastaavasti koulutusvähennyksen poistamisesta johtuen koulutuksen korvaamisesta annetun lain soveltamisalaa on muutettava teknisesti ja poistettava viittaukset elinkeinoverolakiin ja maatilatalouden tuloverolakiin.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa työnantajan koulutusvähennyksen poistamisesta aiheutuvat muutostarpeet taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä ja koulutuksen korvaamisesta annettuihin lakeihin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Työnantajan koulutusvähennyksen poistamisesta aiheutuu tarpeita muuttaa taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain ja koulutuksen korvaamisesta annetun lain säännöksiä. Mahdollisuus saada koulutuskorvausta jäisi ennalleen niiden työnantajien osalta, joihin sovelletaan koulutuksen korvaamisesta annettua lakia.

Taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain soveltamisalaa muutettaisiin siten, että lakia sovellettaisiin vain koulutuskorvaukseen oikeutettuihin työnantajiin sekä heidän työntekijöihinsä ja heihin julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin. Lakia ei enää sovellettaisi niihin työnantajiin, jotka ovat aiemmin olleet oikeutettuja työnantajan koulutusvähennykseen. Lakia muutettaisiin myös teknisesti koulutusvähennyksen poistamisen ja lain soveltamisalaan ehdotetun muutoksen vuoksi.

Lisäksi koulutuksen korvaamisesta annetun lain soveltamisalaan tehtäisiin tekninen muutos, jolla poistetaan viittaukset elinkeinoverolakiin ja maatilatalouden tuloverolakiin.

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu koulutusvähennyksen poistamista koskevat ehdotukset. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi vuoden 2025 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi (HE 108/2024 vp) on arvioitu työnantajien koulutusvähennyksen poistamisen vaikutuksia.⁴

³ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2025 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi (HE 108/2024 vp).

⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2025 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi (HE 108/2024 vp).

Taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain 4 §:ssä säädetään työnantajan velvollisuudesta keskustella työntekijän kanssa ammatillisen osaamisen kehittämisestä. Jos lain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettu työnantaja ei ole laatinut ammatillisen osaamisen kehittämissuunnitelmaa, työnantajan on työntekijän sitä pyytäessä keskusteltava työntekijän kanssa tämän ammatillisen osaamisen kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä. Momentissa tarkoitettulla työnantajalla tarkoitetaan työnantajaa, joka ei kuulu yhteistoimintalakien soveltamisalan piiriin. Tällainen on esimerkiksi yritys, jonka työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä on säännöllisesti alle 20. Taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain soveltamisalaan ehdotettu muutos merkitsisi sitä, että lain 4 §:ää ei enää sovellettaisi niihin yhteistoimintalakien soveltamisalan ulkopuolelle jääviin työnantajiin, jotka eivät olisi aikaisemmin olleet oikeutettuja työnantajan koulutusvähennykseen lain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettun koulutussuunnitelman laatimatta jättämisestä johtuen.

Ottaen huomioon taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain 4 §:n suppea soveltamisala, muutoksella ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta. Näin on myös siitä syystä, että työnantajan on työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 1 §:n mukaisen yleisvelvoitteen mukaan huolehdittava siitä, että työntekijä voi suoriutua työstään myös yrityksen toimintaa, tehtävää työtä tai työmenetelmiä muutettaessa tai kehitettäessä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi opastamista, perehdyttämistä tai kouluttamista työn muutoksien vaatimalla tavalla. Lisäksi työnantajan on pyrittävä edistämään työntekijän mahdollisuuksia kehittyä kykyjensä mukaan työurallaan etenemiseksi. Työnantajat saattavat keskustella työntekijöidensä kanssa heidän ammatilliseen osaamiseen liittyvistä kysymyksistä esimerkiksi säännöllisten kehityskeskusteluiden yhteydessä ja tarjota työntekijöille koulutusta.

Osaamisen kehittämisen kulttuuri on perinteisesti ollut suomalaisilla työpaikoilla vahva, ja pitkällä aikavälillä se on kehittynyt myönteiseen suuntaan. Viimeisen viiden vuoden aikana kasvu on tasaantunut. Koronan jälkeen työnantajan tarjoamaan koulutukseen osallistuminen on vähentynyt ja jäänyt aikaisempaa alhaisemmalle tasolle.⁵ Työpaikoilla osaamisen kehittämisen keinoja on monia ja työnantajan tarjoama koulutus on niistä vain yksi. Vuosien 2021–2022 taitteessa tehdyn MEADOW-tutkimuksen⁶ mukaan työnantajat yli kymmenen henkilön organisaatioissa kokivat henkilöstön osaamisen kehittämisen tärkeimmiksi keinoiksi

⁵ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:16, Työolobarometri 2023.

⁶ Työnantajakysely toteutettiin ositettuna satunnaisotantana yritys- ja toimipaikkarekisteriin kuuluvissa vähintään 10 henkilöä työllistävissä yrityksissä ja julkisyhteisöissä. Ositteena käytettiin tietoa organisaation koosta ja toimialasta. Työnantajakyselyyn vastasi yhteensä 1478 työnantajan edustajaa. Näistä kolme neljästä oli yksityiseltä sektorilta ja neljäsosa julkiselta sektorilta. Aineiston vastausprosentti oli 34 ja aktiivisinta vastaaminen oli pienissä, 10–49 hengen organisaatioissa, valtiolla, yksityisissä koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluissa sekä rahoitus-, vakuutus- ja kiinteistöalalla. Suuremmissa organisaatioissa sekä kunnissa ja rakentamisessa vastausaktiivisuus oli heikointa. Työntekijäkysely toteutettiin niissä organisaatioissa, jotka olivat osallistuneet työnantajakyselyyn. Otosta varten jokaisesta organisaatiosta, josta oli työnantajan vastaus, poimittiin neljästä kahdeksaan henkilön otos, joille lähetettiin verkkokysely. Vastauksia saatiin yhteensä 1816 ja vastausprosentti oli 26. Naisten, korkeakoulutettujen ja vanhempien työntekijöiden vastausaktiivisuus oli korkeampi kuin miehillä, matalammin koulutetuilla ja nuoremmilla työntekijöillä. Toimialoista vastaaminen oli aktiivisinta ja heikointa samoilla toimialoilla kuin työnantajakyselyssä, mikä aiheutti aineistoon kaksinkertaista vinoumaa. Harhan korjaamiseksi molempiin aineistoihin laskettiin painokertoimet ja tulokset ovat tietyin rajoittein yleistettävissä suomalaisiin vähintään 10 henkeä työllistäviin organisaatioihin ja niissä työskenteleviin työntekijöihin.

vertaisoppimisen työkaverilta toiselle, esihenkilön ja alaisen väliset kehityskeskustelut sekä henkilöstön osallistumisen toiminnan, tuotteiden ja palveluiden kehittämiseen. Samojen työpaikkojen työntekijät kokivat, että oma osaaminen kehittyy etenkin, kun asioita oppii nykyistä työtä tekemällä ja työkavereilta. Myös uusien tehtävien ja vastuiden oppiminen koettiin yleisesti tärkeänä osaamisen kehittämisen keinona. Osallistuminen koulutukseen tuli vasta näiden jälkeen, ja esimerkiksi opiskelua verkkomateriaalien avulla ei koettu usein merkittävänä keinona kehittää omaa osaamista.⁷

Hallituksen esitysluonnoksessa laiksi yhteistoimintalain muuttamisesta⁸ ehdotetaan nostettavaksi yhteistoimintalain soveltamisalaa säännöllisesti vähintään 50 työntekijää työllistäviin yrityksiin, yhteisöihin ja sivuliikkeisiin. Laissa säädettäisiin kuitenkin kevennettyä vuoropuhelua koskevasta velvoitteesta työnantajalle, jonka työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä olisi säännöllisesti 20-49. Vuoropuhelu tarkoittaisi työnantajan ja henkilöstön edustajan välistä asioiden käsittelyä, jolla edistetään riittävää ja oikea-aikaista tiedonkulkua työnantajan ja henkilöstön välillä sekä henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia asioissa, jotka koskevat heidän työtään, työolojaan tai asemaansa. Vuoropuhelun kohteet sekä toteutustavat määriteltäisiin yrityksessä tai yhteisössä tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tavalla. Säännöllisesti 20-49 työntekijää työllistävällä työnantajalla ei kuitenkaan olisi enää velvollisuutta laatia työyhteisön kehittämissuunnitelmaa.

Yhteistoimintalakiin ehdotetut muutokset merkitsisivät sitä, että useammat työnantajat soveltaisivat taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain 3 §:n 3 momenttia, jos muutoksia taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain soveltamisalaan ei tehtäisi, koska heillä ei olisi enää velvollisuutta laatia yhteistoimintalain mukaista työyhteisön kehittämissuunnitelmaa. Käytännössä kyseiset työnantajat eivät kuitenkaan enää laatisi lain 3 §:n 3 momentin mukaista koulutussuunnitelmaa koulutusvähennyksen poistamisen johdosta. Vastaavasti, jos muutoksia taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain soveltamisalaan ei tehtäisi, kyseisten työnantajien työntekijät voisivat pyytää lain 4 §:n mukaan työnantajaa keskustelemaan heidän kanssaan ammatillisen osaamisen kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä, kun työnantaja ei olisi laatinut koulutussuunnitelmaa.

Lakeihin ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksen arvioidaan kuitenkin olevan vähäinen työsopimuslain 2 luvun 1 §:n mukaisen yleisvelvoitteen ja edellä sen yhteydessä esitettyjen perusteluiden vuoksi. Säännöllisesti 20-49 työntekijää työllistävät yritykset, yhteisöt ja sivuliikkeet voisivat myös ottaa työntekijöiden ammatillisen osaamisen kehittämiseen liittyvät kysymykset osaksi säännönmukaisesti käytävää vuoropuhelua.

Koulutusvähennyksen poistamisesta aiheutuu tarve muuttaa myös teknisluonteisesti koulutuksen korvaamisesta annetun lain soveltamisalasäännöstä. Ehdotettu muutos ei merkitsisi asiallista muutosta lain soveltamisalaan.

⁷ Lyly-Yrjänäinen, M., Selander, K., Alasoini, T. (2023). Jatkuva oppiminen työorganisaatiossa: Mitkä keinot ovat tärkeitä ja miten oppiminen toteutuu? MEADOW-julkaisu. Helsinki: TYÖ2030-ohjelma.

⁸ Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yhteistoimintalain muuttamisesta (lausuntopalvelu.fi).

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Työnantajan koulutusvähennyksen poistamisen vuoksi muutokset taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annettuun lakiin ja koulutuksen korvaamisesta annettuun lakiin ovat välttämättömiä lakien luottavuuden ja selkeyden kannalta.

Jaksossa 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset on kuvattu taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain soveltamisalaan ehdotettujen muutosten vaikutuksia lain 4 §:n soveltamiseen. Esitystä valmisteltaessa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa vastaava työnantajan velvoite keskustella työntekijän kanssa ammatillisen osaamisen kehittämisestä lisättäisiin muuhun työlaainsäädäntöön. Valmistelussa kuitenkin katsottiin, että työsopimuslain 2 luvun 1 §:ssä työnantajalle asetetulla yleisvelvoitteella voidaan riittävästi turvata työntekijän ammatillisen osaamisen ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvä vuorovaikutus työnantajan ja työntekijän välillä. Ehdotettujen muutosten vähäisten vaikutusten vuoksi valmistelussa ei päädytty lisäämään vastaavaa velvoitetta muuhun työlaainsäädäntöön.

6 Lausuntopalaute

Työntekijäpuoli vastustaa työnantajan koulutusvähennyksen poistamista. Lausuntojen mukaan poistaminen heikentää merkittävästi työntekijöiden osaamisen kehittämistä, ylläpitämistä ja mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen. Suuri osa työntekijöistä jäisi ehdotetun soveltamisrajan ulkopuolelle, eikä yrityksillä olisi taloudellista kannustetta tarjota työntekijöille koulutusta tai luoda koulutus suunnitelmia lain mukaisissa soveltamistilanteissa. Lausuntopalauteen perusteella on todennäköistä, että ammatillinen koulutus ja sen suunnitteleminen tulevat vähenemään. Esityksen katsotaan lisäksi asettavan yksityisten yritysten työntekijät eriarvoiseen asemaan.

Koulutusvähennys ei ole työntekijäpuolen lausuntojen mukaan onnistunut alkuperäisessä tavoitteessaan. Vähennyksen poistamisen sijaan tulisi etsiä vaikuttavampia tapoja verovähennyksen kohdentamiselle tai kehittää korvaava malli. Esityksestä katsotaan puuttuvan vaihtoehtojen tarkastelu ja vähennyksen poiston perustelut katsotaan riittämättömiksi. Työntekijäpuolen lausunnoissa lisäksi katsotaan, että työnantajan velvoite keskustella työntekijän kanssa ammatillisen osaamisen kehittämisestä tulisi lisätä muuhun työlaainsäädäntöön ja laissa tulisi säätää sanktioista, jos työnantaja on laiminlyönyt mahdollisuudet ammatillisen osaamisen kehittämiseen.

Työnantajapuolen lausunnoissa katsotaan, että kilpailukyvyn kasvu ja osaavan työvoiman saatavuuden takaaminen edellyttävät suomalaisten työssäkäyvien jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien ylläpitoa ja kehittämistä. Osassa lausuntopalautetta vastustetaan koulutusvähennyksen poistamista ja katsotaan, että poistaminen siirtää koulutusvastuuta voimakkaammin työnantajalle. Esityksessä kuvatut perustelut vähennyksen poistolle ja vähennyksen poistamisen vaikutukset koulutuksille toteuttaville koulutuksenjärjestäjille katsotaan riittämättömiksi. Osassa lausuntopalautetta toisaalta katsotaan, että koulutusvähennys ei ole täyttänyt sille asetettuja tavoitteita. Yhden tekijän tälle katsotaan olevan se, että vähennyksen saamisen edellytykset ja verohyöty eivät ole olleet tasapainossa. Tältä osin esityksen katsotaan perustelluksi ja hyvin laadituksi.

Kunta- ja hyvinvointityönantajat KT:n lausunnossa pidetään tärkeänä, ettei koulutusvähennyksen poistaminen kohdistu kuntien ja hyvinvointialojen työnantajiin. Poisto heikentää kuitenkin kuntien ja hyvinvointialojen omistamien yritysten mahdollisuuksia henkilöstönsä osaamisen kehittämiseen.

Työllisyysrahaston lausunnon mukaan ehdotetut muutokset ovat koulutuskorvauksen toimeenpanon kannalta tarpeellisia. Muutokset eivät merkitsisi asiallista muutosta koulutuskorvauksen soveltamisalaan ja koulutuskorvausta myönnettäisiin samoilla perusteilla kuin tällä hetkellä. Lausunnon mukaan muutosten tulisi astua voimaan samanaikaisesti koulutusvähennyksen poistoa koskevien muutosten kanssa.

Lausuntopalautteen johdosta esitykseen on lisätty selkeyden vuoksi koulutusvähennyksen poiston taustalla olevia perusteita. Muutosten ehdotetaan tulevan voimaan samanaikaisesti työnantajan koulutusvähennyksen poistamista koskevien muutosten kanssa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä

2 §. Soveltamisala. Elinkeinoverolaista ja maatilatalouden tuloverolaista poistettaisiin työnantajan koulutusvähennys, minkä johdosta pykälän *1 momenttia* muutettaisiin siten, että elinkeinoverolain ja maatilatalouden tuloverolain soveltamisalaan kuuluvat työnantajat rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lakia sovellettaisiin niihin työnantajiin, jotka ovat oikeutettuja koulutuksen korvaamisesta annetussa laissa tarkoitettuun koulutuskorvaukseen.

Momentti sisältäisi luettelon niistä työnantajista, jotka kuuluisivat lain soveltamisalaan. Lakia sovellettaisiin *2 momentissa* mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta 1 momentin luettelossa mainittuihin työnantajiin sekä heidän työntekijöihinsä ja heihin julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin. Lain soveltamisala vastaisi koulutuskorvauksen myöntämistä koskevaa vakiintunutta soveltamiskäytäntöä.

Momentin *1 kohdan* mukaan lakia sovellettaisiin työnantajina toimiviin tuloverolain 20 §:ssä tarkoitettuihin tuloverosta vapaisiin yhteisöihin.

Momentin *2 kohdan* mukaan lakia sovellettaisiin työnantajina toimiviin tuloverolain 21 §:ssä tarkoitettuihin osittain verovapaisiin yhteisöihin.

Momentin *3 kohdan* mukaan lakia sovellettaisiin työnantajina toimiviin yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin. Yliopistolla tarkoitettaisiin yliopistolain (558/2009) soveltamisalaan kuuluvaa yliopistoa ja ammattikorkeakoululla ammattikorkeakoululain (932/2014) soveltamisalaan kuuluvaa ammattikorkeakoulua.

Momentin *4 kohdan* mukaan lakia sovellettaisiin työnantajina toimiviin yhdistyksiin ja säätiöihin.

3 §. Koulutussuunnitelma. Pykälän *1 momentista* poistettaisiin maininta verovähennyksestä. Maininta olisi tarpeeton, koska verovähennys poistettaisiin elinkeinoverolaista ja maatilatalouden tuloverolaista.

5 §. Koulutuskorvaus. Pykälästä poistettaisiin maininta elinkeinoverolain ja maatilatalouden tuloverolain mukaisesta verovähennyksestä. Maininta olisi tarpeeton verovähennyksen poistamisen johdosta. Pykälän *otsikko* muutettaisiin vastaamaan ehdotetun pykälän mukaista sisältöä.

7.2 Laki koulutuksen korvaamisesta

2 §. Soveltamisala. Elinkeinoverolaista ja maatilatalouden tuloverolaista poistettaisiin työnantajan koulutusvähennys, minkä johdosta pykälän 1 momentista poistettaisiin viittaukset elinkeinoverolakiin ja maatilatalouden tuloverolakiin. Lakia sovellettaisiin jatkossa koulutuksesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen (koulutuskorvaus) työnantajalle, johon sovelletaan taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annettua lakia. Muutos ei merkitsisi asiallista muutosta lain soveltamisalaan.

Nykylakia vastaavasti lakia ei sovellettaisi valtion virastoihin ja laitoksiin, eduskunnan kansliaan, tasavallan presidentin kansliaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtiontalouden tarkastusvirastoon, Suomen Pankkiin eikä Kansaneläkelaitokseen. Lakia ei sovellettaisi myöskään kotitaloustyönantajiin. Kirjaukset lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä tahoista kuitenkin poistettaisiin pykälän 1 momentista, koska vastaavat tahot on lueteltu taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetussa laissa.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2025.

9 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi vuoden 2025 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi, jossa ehdotetaan kumottavaksi työnantajan koulutusvähennystä koskevat säännökset elinkeinotulon verottamisesta annetusta laista sekä maatilatalouden tuloverolaista.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain (1136/2013) 2 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentti ja 5 §, sellaisena kuin niistä on 3 §:n 1 momentti laissa 1343/2021, seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan seuraaviin työnantajiin sekä heidän työntekijöihinsä ja heihin julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin:

- 1) tuloverolain (1535/1992) 20 §:ssä tarkoitetut tuloverosta vapaat yhteisöt;
- 2) tuloverolain 21 §:ssä tarkoitetut osittain verovapaat yhteisöt;
- 3) yliopistot ja ammattikorkeakoulut;
- 4) yhdistykset ja säätiöt.

3 §

Koulutussuunnitelma

Saadakseen 5 §:ssä tarkoitetun koulutuskorvauksen työnantajan on laadittava työntekijöiden ammatillisen osaamisen kehittämiseksi koulutussuunnitelma.

5 §

Koulutuskorvaus

Koulutuskorvauksesta säädetään koulutuksen korvaamisesta annetussa laissa (1140/2013).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

koulutuksen korvaamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan koulutuksen korvaamisesta annetun lain (1140/2013) 2 §:n 1 momentti, sellaisena
kuin se on laissa 1055/2020, seuraavasti:

2 §

Sovelletamisala

Tätä lakia sovelletaan koulutuksesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen
(*koulutuskorvaus*) työnantajalle, johon sovelletaan taloudellisesti tuetusta ammatillisen
osaamisen kehittämisestä annettua lakia (1136/2013).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 10.10.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Arto Satonen

1.

Laki

taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittamisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittamisestä annetun lain
(1136/2013) 2 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentti ja 5 §,
sellaisena kuin niistä on 3 §:n 1 momentti laissa 1343/2021, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan työntekijöihin ja
julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa
oleviin sekä heidän työnantajiansa.

Tätä lakia sovelletaan seuraaviin
työnantajiin sekä heidän työntekijöihinsä ja
heihin julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa
oleviin:

- 1) tuloverolain (1535/1992) 20 §:ssä
tarkoitettua tuloverosta vapaat yhteisöt;
- 2) tuloverolain 21 §:ssä tarkoitettua osittain
verovapaat yhteisöt;
- 3) yliopistot ja ammattikorkeakoulut;
- 4) yhdistykset ja säätiöt.

3 §

3 §

Koulutussuunnitelma

Koulutussuunnitelma

Saadakseen 5 §:ssä tarkoitetun
verovähennyksen tai sitä vastaavan
taloudellisen kannusteen työnantajan on
laadittava työntekijöiden ammatillisen
osaamisen kehittämiseksi
koulutussuunnitelma.

Saadakseen 5 §:ssä tarkoitetun
koulutuskorvauksen työnantajan on laadittava
työntekijöiden ammatillisen osaamisen
kehittämiseksi koulutussuunnitelma.

5 §

5 §

*Verovähennys ja sitä vastaava taloudellinen
kannuste*

Koulutuskorvaus

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Verovähennyksen myöntämisen Koulutuskorvauksesta säädetään edellytyksistä säädetään elinkeinotulon koulutuksen korvaamisesta annetussa laissa (1140/2013). verottamisesta annetun lain (360/1968) 56 §:ssä ja maatilatalouden tuloverolain (543/1967) 10 f §:ssä sekä koulutuskorvauksesta koulutuksen korvaamisesta annetussa laissa (1140/2013).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

koulutuksen korvaamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan koulutuksen korvaamisesta annetun lain (1140/2013) 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1055/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan koulutuksesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen (**koulutuskorvaus**) työnantajalle, jolla ei ole oikeutta koulutusvähennykseen elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 56 §:n 6 momentin tai maatilatalouden tuloverolain (543/1967) 10 f §:n 6 momentin perusteella. Tätä lakia ei kuitenkaan sovelleta eduskunnan kansliaan, tasavallan presidentin kansliaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtiontalouden tarkastusvirastoon, Suomen Pankkiin eikä Kansaneläkelaitokseen. Lakia ei sovelleta myöskään kotitaloustyönantajiin.

Tätä lakia sovelletaan koulutuksesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen (**koulutuskorvaus**) työnantajalle, johon sovelletaan taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annettua lakia (1136/2013).

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..