

TYÖELÄMÄ- JA TASA- ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 99/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Ann-Mari Kemell, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Tarja Kröger, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava lakimies Matti Merisalo, Verohallinto
- yhteistoiminta-asiamies Helena Lamponen, Yhteistoiminta-asiamiehen toimisto

- kehitysjohtaja Timo Asikainen, Työttömyysvakuutusrahasto
- neuvottelupäällikkö Jorma Palola, KT Kuntatyöntantajat
- finanssineuvos Asko Lindqvist, Valtion työmarkkinalaitos
- lakimies Timo von Boehm, Kirkon työmarkkinalaitos
- lakimies Minna Tanska, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Jukka Ihanus, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- lakimies Jaana Meklin, Akava ry
- asiantuntija Mika Kärkkäinen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Janne Makkula, Suomen Yrittäjät ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Pankki
- Kansaneläkelaitos
- Veronmaksajain Keskusliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaksi uutta lakia. Niistä ensimmäisessä, laissa taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä, olisivat säännökset ammatillista osaamista edistävästä koulutuksesta ja työntekijöiden

amatillisen osaamisen kehittämiseksi laadittavasta koulutussuunnitelmasta. Tällaisen suunnitelman laatiminen olisi yhtenä edellytyksenä erityisen verovähennyksen tai sitä vastaavan taloudellisen kannusteen saamiseksi. Suunnitelmien

sisältö yhteistoimintalakien soveltamisen piirissä määräytyisi mainittujen lakien mukaan ja yhteistoimintalakien soveltamisen ulkopuolella tässä laissa koulutussuunnitelman sisällölle asetettujen vaatimusten mukaan.

Lain tavoitteena on lisätä työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden osaamisen kehittämiseen liittyvää toimintaa ja tällä tavoin parantaa henkilöstön osaamisen tasoa vastaamaan työn muuttuvia vaatimuksia. Henkilöstön osaamisen kehittämiseen panostaville työnantajille säädettäisiin oikeus lisävähennykseen verotuksessa tai sitä vastaavaan taloudelliseen kannusteeseen.

Toisessa uudessa laissa, laissa koulutuksen korvaamisesta, säädettäisiin verovähennystä vastaavasta koulutuskorvauksesta. Sitä voitaisiin myöntää niille työnantajille, joihin ei sovelleta elinkeinotulon verottamisesta annettua la-

kia tai maatilatalouden tuloverolakia. Koulutuskorvauksen maksaisi valtion virastoille valtiovarainministeriö tätä tarkoitusta varten varatusta määrärahasta ja muille koulutuskorvaukseen oikeutetuille työnantajille työttömyysvakuutusrahasto työttömyysvakuutusmaksun perinnän yhteydessä.

Yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain, yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain sekä työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain henkilöstö- ja koulutustavoitteita sekä koulutussuunnitelmia koskevia säännöksiä ehdotetaan yhdenmukaistettaviksi ja täsmennettäväksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esitys perustuu syksyllä 2011 työmarkkinakeskusjärjestöjen Suomen kilpailukyvyyn ja työllisyyden turvaamiseksi solmimaan raamisopimukseen. Osana raamisopimusta työmarkkinaosapuolet sopivat, että muutostilanteisiin sopeutumiseksi, työn tuottavuuden parantamiseksi ja työurien pidentämiseksi työntekijöiden mahdollisuuksia ammattitaidon ja osaamisen kehittämiseksi parannetaan. Lisäksi sopimuksessa on kirjauksia yhteistoimintalakien mukaisten henkilöstösuunnitelmien kehittämisestä.

Hallitus tuki raamisopimuksessa asetettuja tavoitteita käynnistämällä valmistelun henkilöstön osaamisen kehittämiseen panostaville työnantajille tarjottavasta taloudellisesta kannusteesta. Ammatillisen osaamisen kehittämistä koskevan lainsäädäntökokonaisuuden mukaan yritysverotuksen piirissä olevien työnantajien tuki toteutettaisiin uudella koulutusvähennyksellä, jota koskeva esitys on parhaillaan käsiteltävänä

eduskunnassa (HE 95/2013 vp). Muille työnantajille taloudellinen tuki maksettaisiin tässä esityksessä ehdotetulla koulutusvähennyksestä vastaavalla koulutuskorvauksella.

Ehdotettu työntekijöiden osaamisen kehittämistä koskeva sääntely koostuu useasta laista. Lakiehdotus taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä koskee kaikkia työnantajia, ja siinä on säännökset ammatillista osaamista edistävästä koulutuksesta ja osaamisen kehittämiseksi laadittavasta koulutussuunnitelmasta. Yhteistoimintalakien soveltamisen piirin ulkopuolisilla työnantajilla on oikeus korvaukseen koulutuksesta, jos työpaikalla on laadittu osaamisen kehittämislain 3 §:n mukainen suunnitelma. Yhteistoimintalakien piirissä olevilla työpaikoilla koulutussuunnitelmat on laadittava vuosittain kulloinkin sovellettavan yhteistoimintalain säännöksiä noudattaen. Yhteistoimintalakien henkilöstö- ja koulutussuunnitelmia koskevia säännöksiä ehdotetaan tässä yhteydessä täsmennettäväksi ja yhdenmukaistettaviksi. Yritysverotuksen piiriin kuulumattomien työnantajien koulutuskorvauksesta säädetään

ehdotetussa koulutuksen korvaamisesta annettavassa laissa.

Työntekijöiden osaamisen kehittämistä koskevan sääntelyn tarkoituksena on kannustaa työnantajia kehittämään henkilöstön osaamista vastaamaan työn asettamia vaatimuksia ja ennakoitavissa olevia osaamistarpeita. Tavoitteena on varautua erilaisiin muutostilanteisiin sekä parantaa työntekijän työllistymisedellytyksiä. Valiokunta pitää esityksen tavoitteita erittäin tärkeinä ja kannatettavina ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valtion virastoissa ja laitoksissa sovellettava yhteistoimintalaki

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vielä voimassa olevan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa koskeva 7 a §. Mainittuun pykälään viitataan ehdotetun ammatillisen osaamisen kehittämislain 3 §:ssä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa on parhaillaan käsiteltävänä myös esitys laiksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (HE 152/2013 vp). Lakiehdotuksella uudistetaan valtion yhteistoimintamenettely. Uuden valtion yhteistoimintalain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2014 eli samanaikaisesti ammatillisen osaamisen kehittämistä koskevassa esityksessä ehdotettujen säännösten kanssa. Valtion yhteistoimintalakia koskevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi henkilöstö- ja koulutussuunnitelmista vastaavalla tavalla kuin ammatillisen osaamisen kehittämistä koskevaan esitykseen liittyvässä valtion yhteistoimintalain 7 a §:ssä.

Valtion uuden yhteistoimintalakiehdotuksen voimaantulosäännöksen (51 §) mukaan uudella lailla kumotaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettu laki (651/1988). Jos muualla lainsäädännössä viitataan kumotun lain säännöksiin, on niiden sijasta sovellettava uutta lakia. Näin ollen valtion yhteistoimintalain piiriin kuuluvilla työpaikoilla ammatillisen osaamisen kehittämislain 3 §:ssä tarkoitettut suunnitelmat laaditaan valtion uuden yhteistoimintalain mukaan.

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmat

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yhteistoimintalakien henkilöstö- ja koulutussuunnitelmia koskevia säännöksiä. Täsmentämisen perusteena on ammatillisen osaamisen edistäminen ja siihen liittyvä työnantajalle tarjottava taloudellinen kannuste. Lisäksi henkilöstö- ja koulutussuunnitelmia koskevia säännöksiä muutetaan siten, että niissä käsitellään aikaisempaa yksityiskohtaisemmin muun muassa työpaikan henkilöstön rakennetta ja määrää mukaan lukien toteutuneiden määräaikaisten työsopimusten määrä ja arvio niiden kehittymisestä. Yhteistoimintamenettelyssä on käsiteltävä eri työsuhdemuotojen käytön periaatteet samoin kuin periaatteet, joilla pyritään ylläpitämään työkyvyttömyysuhan alaisten ja ikääntyneiden työntekijöiden työkykyä sekä työttömyysuhan alaisten työntekijöiden työmarkkinakelpoisuutta. Lisäksi yhteistoimintamenettelyssä on käsiteltävä arvio koko henkilöstön ammatillisesta osaamisesta ja ammatillisen osaamisen vaatimuksissa tapahtuvista muutoksista ja näiden syistä.

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa käsiteltäessä työnantajan on pyydettäessä erikseen selvitettävä, miten pidempään osaamisen kehittämistä vaille jääneiden työntekijöiden osaamisen kehittämistä on tarkoitus ylläpitää. Työpaikoilla, jotka ovat yhteistoimintalakien soveltamisen ulkopuolella ja joilla ei ole laadittu koulutussuunnitelmaa, työnantajan on pyytäessä keskusteltava ammatillisen osaamisen kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kaikilla työpaikoilla työntekijöiden osaamisen kehittämistä käsitellään yhdessä työntekijöiden ja työnantajien kesken.

Henkilöstö- ja koulutussuunnitelman sisältöä kehitetään siten, että vuosittain laadittavissa suunnitelmissa ja niiden toteutumisen seurannassa voidaan ottaa huomioon sekä työnantajan tarpeet että koko henkilöstön pitkän aikavälin työllistymismahdollisuudet. Vuosittain tarjottavat koulutukset voidaan kohdentaa yrityksen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Valiokunta pitää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmien täsmennyksiä ja lisäyksiä hyvinä ja

tärkeinä. Valiokunta katsoo, että koko henkilöstön osaamistarpeiden samoin kuin työllistymiseen ja työkykyyn vaikuttavien tekijöiden selvittäminen yhteistoiminnassa työpaikoilla edesauttaa paitsi työurien pidentämistä myös työpaikkojen tuottavuuden kehittämistä.

Koulutuskorvaus

Koulutuskorvauksen saamisen edellytyksenä on, että henkilöstön osaamisen kehittäminen on suunnitelmallista ja pitkäjänteistä ja perustuu osaamisen kehittämislain 3 §:ssä tarkoitettuun koulutussuunnitelmaan.

Yhteistoimintalakien soveltamisen ulkopuolella olevilla työpaikoilla, kuten pienissä yrityksissä, koulutussuunnitelman laatiminen on vapaaehtoista. Taloudelliseen kannusteeseen oikeuttavassa koulutussuunnitelmassa on kuitenkin myös tällöin oltava arvio koko henkilöstön ammatillisesta osaamisesta ja osaamisen vaatimuksissa tapahtuvista muutoksista. Samoin suunnitelmaan on sisällytettävä periaatteet, joilla pyritään ylläpitämään työkyvyttömyysuhan alaisten ja ikääntyneiden työkykyä ja työttömyysuhan alaisten työmarkkinakelpoisuutta.

Valiokunta pitää hyvänä, että taloudelliseen kannusteeseen oikeuttavan suunnitelman sisältö on yhdenmukainen yhteistoimintalain piirissä olevilla ja sen ulkopuolelle jäävillä työpaikoilla. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös pienillä yrityksillä on mahdollisuus saada osaamisen kehittämiseen tarkoitettu taloudellinen kannuste.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaiseman vuoden 2012 työolobarometrin mukaan työnantajan maksamaan koulutukseen osallistui 57 prosenttia palkansaajista. Koulutukseen osallistumisessa on suuria eroja eri työntekijäryhmien kesken ja yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Eniten koulutukseen osallistuvat korkeasti koulutetut. Ylimmistä toimihenkilöistä koulutukseen osallistui vuonna 2012 yli 70 prosenttia, kun työntekijäasemassa olevien osuus oli vain 35 prosenttia. Koulutuspäivien määrä on laskenut vuosien 2002—2004 aikana ja keskimäärin yli kuudesta päivästä vuonna 2007 4,8 päivään vuonna 2012.

Koulutuskorvauksen keskeisenä tarkoituksena ja tavoitteena on laajentaa ammatillisen osaamisen kehittämiseen osallistuvien työntekijöiden piiriä siten, että kehittämistoimista pääsisivät tulevaisuudessa osallisiksi myös ne työntekijät, jotka nykyisin usein jäävät niiden ulkopuolelle. Tavoitteen saavuttamista tuetaan koulutuskorvauksen määrän laskentaperusteella sekä säännöksillä, joiden mukaan korvauksen saa kolmesta koulutuspäivästä kutakin työntekijää kohden. Valiokunta pitää tavoitetta erittäin tärkeänä ja korostaa, että työntekotapojen muuttuessa työpaikoilla tarvitaan jatkossa koko henkilöstön entistä laaja-alaisempaa osaamista. Valiokunta huomauttaa, että mahdollisuudet osaamisen kehittämiseen ja koulutuksen toteuttamistavat vaihtelevat eri työpaikoilla ja työtehtävissä työpaikan sisällä. Lisäksi osaamisen kehittämisen toteuttaminen on sidoksissa työn luonteeseen ja tarvittavaan osaamiseen sekä henkilöstön osaamisen tasoon ja koulutushalukkuuteen. Kouluttamisen tarve saattaa vaihdella työpaikoilla vuosittain hyvinkin paljon esimerkiksi konehankintojen tai toiminnan kehittämisen vuoksi.

Ehdotettua sääntelyä ei sovelleta kotitaloustyönantajiin eikä eduskunnan kansliaan, tasavallan presidentin kansliaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtioneuvoston tarkastusvirastoon, Suomen Pankkiin eikä Kansaneläkelaitokseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää pikaisesti, millä keinoin myös edellä mainitut yhteisöt voidaan saattaa koulutuskorvauksen piiriin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että lain tavoitteiden toteutumista seurataan ja että arvioinnin perusteella lainsäädäntöä tarvittaessa uudistetaan.

Koulutuskorvauksen soveltamisala

Osaamisen kehittämistä koskevan lainsäädäntökokonaisuuden lähtökohtana on, että työnantaja saa koulutustuen joko koulutusvähennyksenä verotuksessa tai muutoin koulutuskorvauksena. Rajaus tehdään esityksen mukaan sen perusteella, sovelletaanko työnantajaan elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia tai maatilatalouden tuloverolakia vai ei.

Hallituksen esityksessä ehdotetun koulutuksen korvaamista koskevan lain soveltamisalaa koskeva 2 § vastaa eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevassa esityksessä elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta annettuja säännösehdotuksia (HE 95/2013 vp). Ehdotuksen mukaan lakia sovelletaan koulutuksesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen (*koulutuskorvaus*) työnantajalle, johon ei sovelleta elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia (360/1968) tai maatilalain tuloverolakia (543/1967).

Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (VaVM 30/2013 vp) todennut, että lainsäädäntökokonaisuuksiin liittyvissä esityksissä ei ole otettu huomioon sitä tilannetta, että sama työnantaja voi harjoittaa sekä elinkeinotoimintaa tai maataloutta että niiden ulkopuolista muuta toimintaa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että tietyt työnantajat siirrettäisiin puhtaasti oikeudellisen muotonsa perusteella koulutuskorvauksen piiriin. Niihin siis sovellettaisiin koulutuskorvausta koskevaa säännöstä silloinkin, kun ne harjoittavat muun toiminnan ohella myös elinkeinotoimintaa tai maataloutta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää valtiovarainvaliokunnan ehdottamia muutoksia tarpeellisina.

Valiokunta ehdottaa, että koulutuksen korvaamisesta annettavan lain 2 §:ää muutetaan siten, että se vastaa valtiovarainvaliokunnan ehdottamaa muutosta. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että 2 §:ssä luetellaan valtion virkamieslain (750/1994) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettut yhteisöt ja että viittaus valtion virkamieslakiin poistetaan.

Päättöehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

että 1.—4. ja 6. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 5. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 § muutettuna seuraavasti:

5. lakiehdotus

2 §

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, valtionalouden tarkastusvirastoon, Suomen Pankkiin eikä Kansaneläkelaitokseen. Lakia ei sovelleta myöskään kotaloustyönantajiin.*

(2 mom. kuten HE)

TyVM 10/2013 vp — HE 99/2013 vp

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

| | | |
|------|-----------------------------|-----------------------|
| pj. | Tarja Filatov /sd | Annika Saarikko /kesk |
| jäs. | Anna Kontula /vas | Kristiina Salonen /sd |
| | Jari Lindström /ps | Sari Sarkomaa /kok |
| | Eeva-Maria Maijala /kesk | Eero Suutari /kok |
| | Lea Mäkipää /ps | Katja Taimela /sd |
| | Merja Mäkisalo-Ropponen /sd | Maria Tolppanen /ps. |
| | Elisabeth Naucclér /r | |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen.