

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 30/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkei- notulon verottamisesta annetun lain ja maatala- talouden tuloverolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja maatalatalouden tuloverolain muuttamisesta (HE 95/2013 vp).

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Ann-Mari Kemell, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava lakimies Matti Merisalo, Verohallinto

- veroasiantuntija Virpi Pasanen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Terhi Järvikare, Keskuskauppakamari
- ekonomisti Helena Pentti ja lakimies Minna Tanska, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Perheyrittäjien liitto ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- työ- ja elinkeinoministeriö
- valtiovarainministeriö
- Veronmaksajain Keskusliitto.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry on ilmoittanut, ettei sillä ole huomauttamista asiaan.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia ja maatalatalouden tuloverolakia. Elinkeinotulon ja maatalouden tulon verotuksessa saisi tehdä lisävähennyksen, joka määräytyisi koulutukseen osallistuneiden työntekijöiden ja yrityksen keskimääräisen päiväpalkan perusteella.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2014 alusta. Lakeja sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2014 toimitettavassa verotuksessa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä eräin vähäisin muutoksin.

Taustaa

Hallituksen esitys on osa laajempaa kokonaisuutta, josta on sovittu vuoden 2011 työmarkkinaratkaisun yhteydessä. Tuolloin sovitulla raamisopimuksella pyrittiin vahvistamaan keinoja, joilla Suomen kilpailukyky sekä työllisyyden ja ostovoiman mahdollisimman myönteinen kehitys voidaan turvata myös jatkossa. Osana tätä sovittiin myös tavoista, joilla parannetaan työntekijöiden mahdollisuuksia ylläpitää ammattitaitoaan ja kehittää osaamistaan ja sopeutua siten työelämän muutoksiin.

Hallitus tuki raamisopimuksessa asetettuja tavoitteita käynnistämällä valmistelun, jonka tuloksena nyt ehdotetaan yritysverotukseen suunnattavaa uutta, laskennallista *koulutusvähennystä*. Sen tarkoituksena on kannustaa elinkeinotoimintaa tai maataloutta harjoittavia työnantajia lisäämään työntekijöiden koulutuksen määrää nykyisestä. Muille työnantajille on tarkoitus hyväksyä vastaavantasoinen *koulutuskorvaus*, jota koskeva erillinen esitys on sekin parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 99/2013 vp).

Koulutusvähennys

Koulutusvähennys olisi puhtaasti laskennallinen, työntekijöiden koulutuspäiviin ja keskimääräiseen päiväpalkkaan perustuva lisävähennys, joka saataisiin tehdä työntekijän palkkauksesta ja koulutuksesta aiheutuneiden todellisten kulujen lisäksi. Vähennys olisi 50 prosenttia koulutuspäivien keskimääräisistä palkkakustannuksista, ja siihen olisi oikeus verovuonna enintään kolmelta koulutuspäivältä työntekijää kohden¹.

Vähennysoikeus edellyttäisi lisäksi, että työnantaja on laatinut yhteistoiminnasta yrityksissä annetussa laissa (334/2007) tai eduskunnan käsi-

teltävänä olevassa lakiehdotuksessa taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetuksi laiksi (/2013) tarkoitettun *koulutussuunnitelman* ja että koulutus sisältyy siihen. Kysymys on siis suunnitelmallisesta kouluttamisesta, joka tapahtuu työnantajan intressissä ja jolla ylläpidetään ja edistetään työntekijän ammatillista osaamista senhetkisen työnantajan palveluksessa. Tällaisesta koulutuksesta ei myöskään muodostu työntekijälle veronalais-tuloa.

Valiokunnan yleisarvio

Valiokunta pitää esityksen taustalla olevaa yleistä kouluttamisajatusta sinänsä tärkeänä ja puoltaa lähtökohtaisesti sitä tukevia toimenpide-ehtotuksia.

Kouluttamisasteessa on lisäksi mitä ilmeisimmin myös kehittämisvaraa, kun tarkastellaan mm. esityksen perusteluissa mainittua työ- ja elinkeinoministeriön työolobarometriä syksyltä 2012. Siitä ilmenee, että koulutukseen osallistui keskimäärin puolet yksityisen sektorin työntekijöistä ja että koulutuspäiviä oli keskimäärin 4,3 päivää osallistujaa kohden. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on huomautettu lisäksi siitä, että koulutuksessa on suuria eroja eri sosio-ekonomisten ryhmien välillä. Ammattitaito ja tiedon ajantasaisuus ovat kuitenkin ratkaisevan tärkeitä kaikille niin muutostilanteissa kuin työllistymisessä pitkällä aikavälillä.

Valiokunta jakaa toisaalta asiantuntijakuulemisessa esitetyn näkemyksen, jonka mukaan verojärjestelmän tulisi olla selvä, yksinkertainen ja johdonmukainen vailla yksittäisiä poikkeussäännöksiä. Tämä edistää yleisesti hyvänä pidettyä laajan veropohjan ja matalan verokannan järjestelmää. Esitykseen voidaan kohdistaa tästä näkökulmasta arvostelua.

¹ Koulutuspäivänä pidettäisiin päivää, jona koulutuksen kesto on ollut vähintään kuusi tuntia. Tämä voi koostua vähintään yhden tunnin pituisista koulutusjaksoista. Koulutus voi olla myös ulkopuolisen järjestämää.

Koulutusvähennys luo verojärjestelmään ensinnäkin periaatteellisen poikkeaman yleisestä tulon hankkimiseen tai säilyttämiseen perustuvien menojen vähennyskelpoisuudesta. Vähennys on myös työläs ja hallinnollisesti raskas, kun se kattaa jo vähintään yhden tunnin yhtäjaksoiset koulutustilaisuudet ja edellyttää työntekijäkohtaista seurantaa. Lisäksi verojärjestelmän kautta kanavoitavat huojennukset ovat usein vaikutuksiltaan epätarkkoja ja kalliita; huojennuksen saavat myös ne, jotka olisivat ryhtyneet toimenpiteeseen — tässä tapauksessa kouluttamaan työntekijöitään — myös ilman verotukea. Verotuksen kautta annetusta huojennuksesta tulee siten usein kallis saavutettuihin hyötyihin nähden.

Esityksessä on arvioitu yleisesti, että koulutusvähennys lisää koulutukseen osallistuvien työntekijöiden määrää ja koulutukseen käytettävää aikaa. Vaikutuksia on kuvattu siten, että *jos* kannustin lisää 20 prosentilla työntekijöiden osuutta ja 10 prosentilla koulutuspäivien keskimäärää, osallistumisaste nousisi nykyisestä 50 prosentista 60 prosenttiin. Keskimääräiseksi koulutuspäivien määräksi tulisi silloin 2,6 päivää osallistujaa kohden. Vähennys alentaisi silloin yhteisöveron tuottoa 57 milj. euroa vuodessa. Siitä aiheutuva kuntien ja seurakuntien osuus on tarkoitus kompensoida täysimääräisesti yhteisöveron jako-osuuksia muuttamalla.

Koulutusvähennys on siis ongelmallinen niin verojärjestelmän periaatteiden, käytännön toteutustavan kuin varsin avoimeksi jäävän vaikutavuuden vuoksi. Valiokunta puoltaa esitystä vain, koska se on osa työmarkkinaratkaisua.

On tärkeää, että koulutusvähennyksen vaikutuksia arvioidaan kahden vuoden kuluttua, kuten on tarkoitus. Siinä yhteydessä tulee myös tarkastella valiokunnan edellä esittämiä huomautuksia. Mahdollisesti tarvittavat lainsäädäntömuutokset on sovittu niin ikään toteutettavaksi välittömästi arvioinnin jälkeen. Suotavaa olisi joka tapauksessa, että järjestelmää yksinkertaistettaisiin ja sen yhteydestä verotukseen luovut-

tettaisiin.

Muutosehdotus

Lainsäädäntökokonaisuuden lähtökohtana on siis se, että työnantaja saa koulutustuen joko koulutusvähennyksenä verotuksessa tai muutoin koulutuskorvauksena. Rajaus tehtäisiin sen perusteella, sovelletaanko työnantajaan elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia tai maatilatalouden tuloveroverolakia vai ei. Työnantajan oikeudellisella muodolla ei olisi sen sijaan merkitystä.

Esityksissä ei ole otettu kuitenkaan huomioon sitä tilannetta, että sama työnantaja voi harjoittaa sekä elinkeinotoimintaa tai maataloutta että niiden ulkopuolista muuta toimintaa. Kirjaimellisesti tulkittuna tähän muuhun toimintaan liittyvä koulutus voisi siis jäädä kummankin tukimuodon ulkopuolelle. Tällä voisi olla käytännön merkitystä mm. kunnille ja seurakunnille. Sama tilanne voi koskea myös osittain verovapaita yhteisöjä tai yleishyödyllisiä yhteisöjä, jotka saattavat harjoittaa myös elinkeinotoimintaa.

Valiokunta ehdottaa, että tietyt työnantajat siirrettäisiin puhtaasti oikeudellisen muotonsa perusteella *koulutuskorvauksen* piiriin. Niihin ei siis sovellettaisi koulutusvähennystä koskevaa säännöstä silloinkaan, kun ne harjoittavat muun toiminnan ohella myös elinkeinotoimintaa tai maataloutta. Tämä voidaan toteuttaa lisäämällä esitykseen sisältyviin elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 56 §:ään ja maatilatalouden tuloverolain 10 f §:ään kumpaankin uusi viimeinen momentti. Siinä todettaisiin, että *koulutusvähennykseen* ei ole kuitenkaan oikeutta tuloverolain (1535/1992) 20 ja 21 §:ssä tarkoitetulla yhteisöllä, 21 a §:ssä tarkoitetulla yliopistolla eikä yhdistyksillä ja säätiöillä. Esitykseen HE 99/2013 vp sisältyvän, koulutuksen korvaamisesta annetun lain soveltamisalaa tulisi laajentaa vastaavasti.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään elinkeinotulon verottamisesta annettuun lakiin (360/1968) siitä lailla 1539/1992 kumotun 56 §:n tilalle uusi 56 § seuraavasti:

56 § (1—5 mom. kuten HE)	<i>yliopistolla eikä yhdistyksillä ja säätiöillä.</i> (Uusi)
<i>Koulutusvähennykseen ei ole kuitenkaan oikeutta tuloverolain (1535/1992) 20 ja 21 §:ssä tarkoitetulla yhteisöllä, 21 a §:ssä tarkoitetulla</i>	Voimaantulosäännös (Kuten HE)

2.

Laki

maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään maatilatalouden tuloverolakiin (543/1967) uusi 10 f § seuraavasti:

10 f § (1—5 mom. kuten HE)	<i>yliopistolla eikä yhdistyksillä ja säätiöillä.</i> (Uusi)
<i>Koulutusvähennykseen ei ole kuitenkaan oikeutta tuloverolain (1535/1992) 20 ja 21 §:ssä tarkoitetulla yhteisöllä, 21 a §:ssä tarkoitetulla</i>	Voimaantulosäännös (Kuten HE)

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Kauko Tuupainen /ps
jäs.	Pertti Hemmilä /kok	Kari Uotila /vas
	Jouko Jääskeläinen /kd	Ville Vähämäki /ps
	Timo Kalli /kesk	vjäs. Johanna Karimäki /vihr (osittain)
	Anneli Kiljunen /sd (osittain)	Esko Kurvinen /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Riitta Myller /sd
	Mika Lintilä /kesk	Sirpa Paatero /sd
	Kari Rajamäki /sd	Lenita Toivakka /kok
	Markku Rossi /kesk	Anne-Mari Virolainen /kok
	Matti Saarinen /sd	Juha Väättäinen /ps
	Sari Sarkomaa /kok	Tuula Väättäinen /sd (osittain).
	Osmo Soininvaara /vihr (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.