

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om slopande av utbildningsersättningen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om slopande av utbildningsersättningen (RP 147/2025 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Henna Rantanen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Joni Rehunen, arbets- och näringsministeriet
- finansråd, enhetschef Noora Heinonen, finansministeriet
- specialsakkunnig Eveliina Vainikka, social- och hälsovårdsministeriet
- ansvarig utbildningspolitisk sakkunnig Hanna Takolander, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- sakkunnig i kompetens- och utbildningspolitik Mertzi Bergman, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- specialsakkunnig Lauri Kurvonen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- expert Sari Ojajärvi, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf
- chef för juridiska ärenden Jarkko Pehkonen, Tehy rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Hyvinvointiala HALI ry
- Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- STTK rf
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Företagarna i Finland rf.

Betänkande AjUB 8/2025 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om ekonomiskt understödd utveckling av yrkeskompetensen och lagen om ersättning för utbildning upphävs samt att lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner ändras.

Genom propositionen föreslås det att utbildningsersättningen avskaffas. Samtidigt upphävs lagen om ekonomiskt understödd utveckling av yrkeskompetensen som obehövlig. Syftet med propositionen är att minska de offentliga utgifterna.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2027. Utbildningsersättning ska inte längre betalas för utbildningar som genomförs den 1 januari 2026 eller senare. För de utbildningsdagar som genomförs 2025 och som uppfyller villkoren kan utbildningsersättning fortfarande betalas 2026.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2026.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslås det att utbildningsersättningen slopas. Det görs genom att lagen om ekonomiskt understödd utveckling av yrkeskompetensen (1136/2013) och lagen om ersättning för utbildning (1140/2013) upphävs. På grund av att dessa lagar upphävs föreslås det också att lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) ändras.

Statsminister Petteri Orpos regering fattade vid ramförhandlingarna den 16 april 2024 beslut om att slopa utbildningsavdraget för arbetsgivare, eftersom avdraget inte hade uppnått de mål för ökad arbetsproduktivitet och längre arbetskarriärer som uppställts i ramavtalet från 2011. Utbildningsavdraget slopades vid ingången av 2025 (lag 703/2024), men utbildningsersättningen för icke skattskyldiga arbetsgivare förblev i kraft. På grund av sparåtgärderna inom statsförvaltningen har regeringen beslutat att dra in också utbildningsersättningen för arbetsgivare. Syftet med propositionen är att uppnå besparingar i statens utgifter.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att propositionen är motiverad och tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer till och tekniska korrigeringar i lagförslag 2.

Utbildningsersättningen och dess effektivitet

Utbildningsersättningen och det utbildningsavdrag som slopades vid ingången av 2025 grundade sig på det ramavtal om tryggnad av Finlands konkurrenskraft och sysselsättning som arbetsmarknadsorganisationerna ingick hösten 2011. Från och med ingången av 2014 genomfördes den bestämmelse i ramavtalet och regeringens åtagande som gällde rätt till tre utbildningsdagar samt arbetsgivarens rätt till skatteavdrag och motsvarande utbildningsersättning för arbetsgivare som inte är skattskyldiga (RP 99/2013 rd, lagarna 1136—1141/2013 och 1258/2013). Syftet med rätt-

Betänkande AjUB 8/2025 rd

en till skatteavdrag och utbildningsersättningen var att bygga ut kompetensutvecklingsinsatserna för arbetstagare, tjänstemän och tjänsteinnehavare och därigenom höja personalens kompetensnivå så att den motsvarar de föränderliga kraven i arbetet.

Enligt den nu aktuella propositionen finns det inga forskningsdata om utbildningsersättningens effektivitet. I granskningar enligt tidsserie verkade utbildningsersättningen och utbildningsavdraget, vilka infördes 2014, inte på ett betydande sätt ha förändrat personalens deltagande i den personalutbildning som arbetsgivaren tillhandahåller. Enligt uppgifter som baserar sig på arbetslivsbarometern var medelvärdet av andelen löntagare som deltagit i utbildning under åren 2010—2013 (dvs. före reformen) i genomsnitt 54 procent och under åren 2014—2017 (efter reformen) var medelvärdet också 54 procent. Motsvarande medelvärden av det genomsnittliga antalet utbildningsdagar var 5,0 och 4,5. Antalet utbildningsdagar hade alltså minskat med 0,5 dagar.

Vid arbetslivs- och jämställdhetsutskottets sakkunnigutfrågning har det ansetts att slopandet av utbildningsersättningen strider mot arbetslivets mål och kompetensbehov. Å andra sidan har det vid utskottets sakkunnigutfrågning framhållits att utbildningsersättningen och det tidigare slopade utbildningsavdraget enligt en utredning som gjordes 2023 i stor utsträckning tycks ha gällt utbildning som skulle ha genomförts även annars (Seuri Allan 2023, Utredning av stöd och förmåner för kontinuerligt lärande, Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2023:13). Som det konstateras i propositionen verkar reformen från 2014 inte ha ökat arbetstagarnas deltagande i fortbildning på ett sätt som framträder i tidsserieanalysen.

Skyldighet att sörja för personalens kompetens och besparingar

Enligt propositionen minskar slopandet av utbildningsersättningen statens utgifter med uppskattningsvis cirka 12 miljoner euro per år. Av de utbildningsersättningar som betalades ut 2024 riktades cirka 4,4 miljoner euro till kommunerna, cirka 4,1 miljoner euro till välfärdsområdena och cirka 3 miljoner euro till andra arbetsgivare, såsom universitet, församlingar, föreningar och stiftelser. År 2024 betalades ersättningar för sammanlagt över 510 000 utbildningsdagar till cirka 600 arbetsgivare.

Till den del som utbildningsersättning har betalats till andra än arbetsgivare än inom den offentliga sektorn uppnås enligt propositionen den besparing som slopandet av utbildningsersättningen medför för staten till fullt belopp. I fråga om kommuner och välfärdsområden kan den faktiska spareffekten för staten bli mindre än den utbildningsersättning som betalats till dem.

År 2027 minskar statens utgifter enligt propositionen med 12 miljoner euro, men från och med 2028 minskar den uppskattade besparingen för staten, eftersom ökningen av kommunernas och välfärdsområdenas kostnader beaktas i statens finansieringsandelar. Enligt propositionen är det förenat med viss osäkerhet att bedöma storleken på denna effekt som minskar besparingen, och dess storlek påverkas bland annat av mängden utbildning för kommunernas och välfärdsområdenas personal samt av hur stor andel av kommunernas personalutbildning som hänförs till uppgifter som omfattas av statsandelssystemet.

Slopandet av utbildningsersättningen ändrar inte den skyldighet för välfärdsområdena att följa och sörja för fortbildningen av personalen inom social- och hälsovården som föreskrivs i lagen

Betänkande AjUB 8/2025 rd

om ordnande av social- och hälsovård (612/2021). Dessutom föreskrivs det i lagen om tillsynen över social- och hälsovården (741/2023) och lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) om skyldighet att upprätthålla personalens yrkesskicklighet.

Utbildningen inom social- och hälsovården är också föremål för andra statligt finansierade ersättningar än den utbildningsersättning som nu föreslås bli slopad. Den offentliga sektorn stöds genom ersättningar som uppkommer bland annat för läkares och tandläkares specialistutbildning, utbildning som krävs för förskrivning av läkemedel samt praktik som ingår i yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovårdsområdet. Dessutom ordnar regionförvaltningsverken kortvarig fortbildning för personalen inom småbarnspedagogiken.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar med hänvisning till propositionen att slopandet av utbildningsersättningen sannolikt inte innebär någon betydande minskning av arbetstagarernas utbildning. Särskilt inom social- och hälsovården har arbetsgivaren lagstadgade utbildningskyldigheter som i vilket fall som helst måste fullgöras. Dessutom konstaterar utskottet att utbildningsersättningen inte täcker allt lärande vid sidan av arbetet, eftersom utbildningsersättningen utgör endast tio procent av den lönekostnad som läggs till grund för den och den kan sökas endast för handledd utbildning som uppfyller vissa villkor. Utskottet vill dock betona vikten av lärande under tiden i arbetslivet, även om samhällets stöd för utbildning måste minskas på grund av statsfinanserna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 3 i proposition RP 147/2025 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 147/2025 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om upphävande av lagen om ekonomiskt understödd utveckling av yrkeskompetensen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs lagen om ekonomiskt understödd utveckling av yrkeskompetensen (1136/2013).

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om upphävande av lagen om ersättning för utbildning

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs lagen om ersättning för utbildning (1140/2013).

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om rätten till utbildningsersättning baserar sig på lönekostnader som uppkommit före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas på beviljande av utbildningsersättningen de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. Omprövning enligt 24 f eller 24 i § i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) kan dock från och med den 1 januari 2027 inte begäras i fråga om utbildningsersättning.

3.

Lag

om ändring av 10 § i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) 10 § 1 mom. 6 punkten,
sådan den lyder i lag 276/2024, och
ändras 10 § 1 mom. 5 punkten, sådan den lyder i lag 678/2022, som följer:

10 §

Sysselsättningsfondens uppgifter

Sysselsättningsfonden har till uppgift att

5) sköta återbetalningar och återkrav som avses i artiklarna 65.6 och 65.7 i grundförordningen
beträffande arbetslöshetsdagpenningar som betalats till personer som varit medlemmar i en ar-
betslöshetskassa.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Trots vad som föreskrivs i den lag som ändras genom denna lag finansieras utbildningsersätt-
ningen med intäkten av arbetsgivarens och löntagarens arbetslöshetsförsäkringspremie, om rätt-
en till utbildningsersättning uppkommer tidigast den 1 januari 2027 på basis av ett beslut som
meddelats med anledning av begäran om omprövning eller ändringssökande.

Betänkande AjUB 8/2025 rd

Helsingfors 21.11.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Arto Satonen saml
vice ordförande Lauri Lyly sd
medlem Miko Bergbom saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Minja Koskela vänst
medlem Mikko Lundén saf
medlem Niina Malm sd
medlem Anders Norrback sv
medlem Olga Oinas-Panuma cent
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Jorma Piisinen saf
medlem Mikko Polvinen gl
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Tere Sammallahhti saml
medlem Timo Suhonen sd
medlem Henrik Vuornos saml.

Sekreterare var

utskottsråd Meri Pensamo.

Betänkande AjUB 8/2025 rd

Reservation

Reservation

Motivering

Allmänt

I regeringens proposition 147/2025 rd om att avskaffa utbildningsersättningen konstateras att det lagförslag som var ute på remiss och som gällde avskaffandet av utbildningsersättningen mötte ett brett motstånd från välfärdsområden, kommuner, universitet samt löntagar- och andra organisationer. Trots detta lade Orpos regering fram propositionen för riksdagen i syfte att uppnå en besparing på 12 miljoner euro. Det föreslås att utbildningsersättningen avskaffas från ingången av 2026.

I finansministeriets svar till utskottet uppgavs att utbildningsersättningarna för 2024 riktades enligt följande: kommunerna cirka 4,4 miljoner euro, välfärdsområdena cirka 4,1 miljoner euro, övriga arbetsgivare (t.ex. universitet, församlingar, föreningar och stiftelser) cirka 3 miljoner euro. I svaret upprepades dessutom den åsikt som finansministeriet redan tidigare framfört om att den spareffekt som avskaffandet medför sammantaget blir mindre för kommunerna och välfärdsområdena än vad som eftersträvas.

Motståndet mot avskaffandet av utbildningsersättningen, som började under remissrundan, fortsatte under utskottets sakkunnigutfrågning. Både arbetsgivar- och arbetstagar sidan motsatte sig regeringens förslag. I sakkunnigyttrandena och sakkunnigutfrågningarna framfördes det tydligt att utbildningsersättningen har varit ett mycket viktigt verktyg för att utbilda och utveckla kompetensen hos offentliga sektorns anställda, i takt med att kompetenskraven ständigt ökar. Båda parter var eniga om att det föreslagna avskaffandet är fel åtgärd, särskilt nu när behovet av kompetens ständigt ökar. När utbildningsersättningen försvinner kommer arbetsgivarna endast att ordna så kallad obligatorisk utbildning. Avskaffandet stoppar den fortsatt nödvändiga kompletterande utbildningen och vidareutbildningen.

Den sparlinje som regeringen Orpo valt när det gäller personalutbildning kommer redan på kort sikt att leda till ökande kompetensbrist på arbetsplatserna. Avskaffandet av vuxenutbildningsstödet, utbildningsavdraget för privata arbetsgivare och utbildningsersättningen för offentliga arbetsgivare eliminerar inte behovet av att utveckla personalens kompetens. Effekterna av alla dessa indragningar drabbar dock särskilt kvinnodominerade branscher och minskar den jämlika tillgången till utbildning inom dessa områden.

Systemet med utbildningsersättning har stött kompetensutvecklingen

Utbildningsersättningen har varit ett arbetsgivar drivet och kostnadseffektivt sätt att säkerställa personalens kompetens och arbetsförmåga. Enligt svar från arbets- och näringsministeriet betalades 11,5 miljoner euro i utbildningsersättning 2024. Beloppet fördelades mellan 602 arbetsgivare som inte var skattskyldiga, och med detta ordnades 512 268 utbildningsdagar. Enligt en tabell i arbets- och näringsministeriets svar har utbildningsersättningens belopp åren 2019—2024 legat på 8,1—11,7 miljoner euro, antalet mottagande arbetsgivare har varit mellan 555 och 646 och an-

Betänkande AjUB 8/2025 rd

Reservation

talet utbildningsdagar har varit mellan 347 762 och 585 200. På grund av coronapandemin var användningen förståeligt nog lägre under åren 2021—2022. Under de senaste åren (2023—2024) har försiktigt uppskattat 150 000—170 000 arbetstagare utbildats och utvecklat sin kompetens med hjälp av utbildningsersättningen.

Utbildningsersättningen har använts som en viktig del av de offentliga arbetsgivarnas tilläggsutbildning och fortbildning. Under sakkunnigutfrågningen framfördes enhälligt att avskaffandet av utbildningsersättningen kommer att försvaga arbetsgivarnas utbildningsinsatser. Finansministeriet och arbets- och näringsministeriet konstaterade i sina sakkunnigyttranden — och upprepade detta ytterligare i sina svar till utskottet — att propositionen inte kommer att ha några konsekvenser för den utbildning som ordnas av arbetsgivarna.

Arbetsgivarna skulle efter avskaffandet fortfarande ordna så kallad obligatorisk utbildning. Det är dock självklart att slopandet av utbildningsersättningen på 12 miljoner euro kommer att ha negativa konsekvenser för den tilläggs- och fortbildning som arbetsgivarna ordnar och som behövs till exempel inom social- och hälsovårdssektorn i och med den ökande användningen av medicinsk teknik. Avskaffandet försvagar också generellt ordnandet av fortbildning. Propositionens underskattar också konsekvenserna av lagförslaget.

Avskaffandet av utbildningsersättningen försvagar kommunernas och välfärdsområdenas ekonomiska förutsättningar att uppfylla sina skyldigheter att ordna tilläggsutbildning och fortbildning i en situation där kraven på att balansera ekonomin skärps. De sparåtgärder som redan tidigare vidtagits inom organisationssektorn har försvagat organisationernas verksamhetsförutsättningar. Nu försvagar avskaffandet av utbildningsersättningen ytterligare organisationernas möjligheter att upprätthålla personalens kompetens.

Konsekvenser för jämställdheten

Avskaffandet av utbildningsersättningen drabbar samma kvinnodominerade branscher som också använde det avskaffade vuxenutbildningsstödet. Avskaffandet kommer särskilt att försämra utbildningsmöjligheterna för anställda inom undervisningssektorn och social- och hälsovårdssektorn. Särskilt arbetsgivarna lyfte i sina sakkunnigyttranden fram att utbildningsersättningssystemet har fungerat väl eftersom det har stött den kompetens som krävs för kvalitet, säkerhet och tillgänglighet i offentliga tjänster. Dessutom har det bidragit till att förlänga arbetskarriärer, främja sysselsättning och produktivitet, stärka jämställdheten på arbetsmarknaden samt förbättra den offentliga sektorns attraktionskraft i kritiska arbetsuppgifter.

För att stärka attraktionskraften inom social- och hälsovårdssektorn är det avgörande att säkerställa möjligheterna till kontinuerligt lärande under arbetskarriären. Förslaget om att avskaffa utbildningsersättningen strider alltså mot dessa mål och kommer på längre sikt att ha negativa konsekvenser för de offentliga finanserna och för servicesystemets funktion.

Övrigt

I sakkunnigyttrandena uppmärksammades statsmaktens motsägelsefulla inställning till utbildning och kompetensutveckling för social- och hälsovårdspersonal beroende på om det gäller fi-

Betänkande AjUB 8/2025 rd
Reservation

nansierings- och ekonomifrågor under normala förhållanden eller beredskap för undantagsförhållanden. Dessa är inte separata frågor, eftersom offentliga social- och hälsovårdstjänster och säkerställandet av personalens kompetensnivå genom tillräcklig utbildning i Finland, utöver att trygga tjänster under normala förhållanden, också är en del av beredskapen för att ordna hälso- och sjukvård under undantagsförhållanden. Avskaffandet av utbildningsersättningen går i motsatt riktning jämfört med andra lagförslag som på olika sätt har syftat till att möjliggöra välfärdsområdenas beredskap för undantagsförhållanden, bland annat genom att utbilda personalen.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 21.11.2025

Lauri Lyly sd
Niina Malm sd
Piritta Rantanen sd
Timo Suhonen sd
Minja Koskela vänst
Fatim Diarra gröna
Olga Oinas-Panuma cent
Tuomas Kettunen cent