



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

11.10.2024

## YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

### IMAGO-valmennuspalvelu

#### 1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on pyytänyt 6.9.2024 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide ”IMAGO-valmennuspalvelu” Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukitoimenpiteen osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteinä).

#### *Tuen tavoitteet ja sisältö*

Vuonna 2025 järjestettävä valtakunnallinen IMAGO-valmennus on yritysten liiketoiminnan parantamiseen tähtäävä koulutus monimuotoisen rekrytoinnin tueksi: käytännössä koulutus tukee yritysten työvoiman saantia ja niiden kykyä sitouttaa työntekijöitä, edistää työelämän monimuotoisuutta ja yritysten osaamista hyödyntää sitä kasvun lisäämiseksi, sekä auttaa yrityksiä valmistautumaan kansainvälisen työvoiman rekrytointiin. Koulutuspalvelu ja sen budjetti perustuvat valtioneuvoston periaatepäätökseen toimenpideohjelmasta rasmin torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi (VNK/2024/96). Valmennuspalvelun taustalla vaikuttaneet yhteiskunnalliset kysymykset koskevat muun muassa työvoiman riittävyyttä, kohtaanto-ongelmaa, rekrytointisyrjintää ja maahanmuuttajien kotoutumista.

Valmennus on suunnattu pk-yrityksille, mutta myös järjestöt ja julkiset työnantajat voivat osallistua siihen. Valmennus järjestetään ryhmissä kolmen päivän etävalmennuksena sekä yhtenä niin kutsuttuna vertaissparrauksena. Valmennusryhmissä voi olla enintään 20 henkilöä, ja jokaisesta yrityksestä voi olla enintään kaksi osallistujaa. Valmennus on siihen osallistuville yrityksille maksuton.

Valmennuspalvelua on jo toteutettu vuosina 2022–2024 pilottimuotoisena. Tuolloin valmennusta on koordinoanut Pirkanmaan TE-keskus, ja itse valmennuksen on suorittanut kilpailutuksella valittu yksityinen taho. Valmennukset on järjestetty pääosin suomeksi, mutta tarvittaessa ryhmiä on ollut myös englanniksi ja ruotsiksi. Vuosien 2022–2024 aikana valmennukseen on osallistunut noin 550 organisaatiota, eikä osallistuneiden yritysten toimialaa ole rajattu. Valmennuspalvelun budjetti on kuluneina vuosina tullut ensin Työelämän monimuotoisuusohjelmasta ja sittemmin Pohjois-Savon ELY-keskuksen hallinnoimasta kv-määrärahasta, ja se ollut 300 000–350 000 euroa. Yhden valmennusryhmän järjestämiskustannus on ollut 5700 euroa. Valmennuksen suoran yrityskohtaisen rahallisen arvon on arvioitu olevan 285–570 euron luokkaa.

Vuonna 2025 järjestettävä IMAGO-valmennus siirtyy erikseen valittavan ELY-keskuksen tai vaihtoehtoisesti KEHA-keskuksen hallinnoimaksi, kun siihen liittyvä kansallinen lainsäädäntöperusta muuttuu. Lausuntopyyntövaiheessa ei ole vielä varmuutta, tuleeko valmennus pohjaamaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annettuun lakiin (897/2009) vai tällä hetkellä keskeneräiseen asetukseen KEHA-keskuksen tehtävistä. Valmennuksen budjetin arvioidaan pysyvän edellisten vuosien tasolla myös vuonna 2025, ja samoin tuensaajakohtaisen tuen määrän oletetaan pysyvän suunnilleen saman suuruisena.

## Ennakoarviointi

### *2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen*

Valtiontuki määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

IMAGO-valmennuksen tapauksessa tuki myönnetään valtion varoista, ja sen myöntää valtio. Lausuntopyyntömateriaalin mukaan valmennus on suunnattu kaikilla toimialoilla toimiville pk-yrityksille, yhteisöille ja julkisille työnantajille. Euroopan komission julkaiseman valtiontuen käsitetiedonannon mukaan valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaajana on yritys. Valtiontukisääntöjen kontekstissa termi ”yritys” määritellään kuitenkin hyvin laajasti siten, että sillä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavaa yksikköä sen oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta, eli myös yhdistys voi täyttää valtiontukisääntöjen yrityksen määritelmän, mikäli se harjoittaa taloudellista toimintaa.<sup>1</sup> Taloudellinen toiminta on EUT:n oikeuskäytännössä puolestaan määritelty toiminnaksi, jossa markkinoilla tarjotaan tavaroita tai palveluja.<sup>2</sup>

Valtiontukisääntöjä ei sovelleta silloin, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Kuitenkin, mikäli julkisyhteisö harjoittaa sellaista taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa sen julkisen vallan käytöstä, sen katsotaan toimivan yrityksenä tämän toiminnan osalta. Vastaavasti, mikäli taloudellista toimintaa ei voida erottaa julkisyhteisön julkisen vallan käytöstä, kaikkien kyseisen yhteisön toimintojen katsotaan silloin liittyvän julkisen vallan käyttöön, eivätkä toiminnot tule yrityksen käsitteen piiriin.<sup>3</sup> Keskeiseksi arviointikriteeriksi yrityksen määritelmässä nouseekin siis taloudellisen toiminnan harjoittamisen tarkastelu myös IMAGO-valmennukseen osallistuvien julkisten työnantajien osalta: harjoittavatko ne sellaista taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa niiden julkisen vallan käytöstä. Mikäli eivät, kyseessä ei silloin ole yritys valtiontuen merkityksessä, eivätkä EU:n valtiontukisäännöt tule sovellettaviksi.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan valmennus on siihen osallistuvalla yritykselle maksuton, joten yritys saa valmennuksesta etua kilpailijoihinsa verrattuna, kun se vapautuu sellaisista valmennus- tai koulutuskustannuksista, joista sen normaalisti tulisi maksaa markkinahinta. Koska valmennuksen suorittaa kilpailutuksella valittu yksityinen taho, tälle taholle ei katsota kanavoituvan tukea, kunhan kilpailutus on avoin ja syrjimätön. IMAGO-valmennukseen osallistuvien yritysten osalta ei ole tehty toimialarajoituksia, mutta

---

<sup>1</sup> Valtiontuen käsitetiedonanto, 7–9 kohdat kohdat. Ks. myös esim. ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-180/98–C-184/98 Pavlov ym., 74 kohta viittauksineen; ratkaisu asiassa C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym., 107 kohta viittauksineen; ratkaisu asiassa C-49/07 MOTOE, 27–28 kohdat.

<sup>2</sup> Ks. esim. ratkaisut asioissa C-118/85, komissio v. Italia, 7 kohta; ja C-35/96, komissio v. Italia, 36 kohta.

<sup>3</sup> Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 12.7.2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, 38 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.3.2009, Selex Sistemi Integrati v. komissio, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, 72 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

valmennusta ei ole suunnattu suuryrityksille. Koska valmennus on suunnattu vain tietyn kokoisille yritysyryhmille, tukitoimenpide on valikoiva.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan tuen määrä on rahallisesti mitattuna niin vaatimaton, ettei kauppa- tai kilpailuvaikutus täytyisi. Lisäksi tuen tavoitteena on parantaa suomalaisen työelämän laatua ja helpottaa työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa antamalla ideoita rekrytoinnin ja johtamisen kehittämiseen, joka kuitenkin on yrityksen itsensä vastuulla. Valtiontukisääntöjen mukaan kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerin täyttymiseen kuitenkin riittää, että tukitoimenpide on omiaan vaikuttamaan kauppaan ja parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna sen kanssa kilpaileviin yrityksiin. Käytännössä kilpailun katsotaan yleensä vääristyvän SEUT 107(1) artiklan mukaisesti, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua.<sup>4</sup> Vastaavasti kauppavaikutuskriteerin osalta unionin tuomioistuin on linjannut, että kun tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>5</sup> Valtiontuen määritelmä ei kuitenkaan edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista. Se, että tuen määrä on vähäinen tai että tuensaajayritys on pieni, ei sinänsä sulje pois kauppavaikutusta eikä kilpailun vääristymistä tai sen uhkaa, edellyttäen kuitenkin, että tällaisen kilpailun vääristymisen todennäköisyys ei ole pelkästään hypoteettinen.<sup>6</sup> Unionin tuomioistuin on myös linjannut, ettei toimenpiteen syillä tai tavoitteilla ole merkitystä valtiontuki-luonnetta arvioitaessa, vaan merkitystä on ainoastaan toimenpiteen vaikutuksilla yritykseen.<sup>7</sup>

Joissain tapauksessa käsillä ovat kuitenkin sellaiset erityisolosuhteet, joissa yrityksen toiminnan voidaan katsoa olevan siinä määrin paikallista, ettei kauppavaikutuskriteeri komission mukaan täyty. Komissio on näissä tapauksissa varmistanut erityisesti, että tuensaaja toimitti tavaroita tai palveluja rajatulle alueelle jäsenvaltiossa eikä todennäköisesti houkutelut asiakkaita muista jäsenvaltioista ja että ei ole ollut mahdollista tietää ennakolta, että toimenpiteen vaikutus rajat ylittävien investointien tai sijoittautumisen edellytyksiin ei olisi pelkästään marginaalinen.<sup>8</sup> Vaikka ei ole mahdollista määrittää tiettyjä ryhmiä tai toiminnan muotoja, joissa yrityksen toiminnan vaikutukset olisivat aina pelkästään alueellisia, komission aikaisemmissa päätöksissä on esimerkkejä tilanteista, joissa kauppavaikutuksen ei ole arvioitu täyttyneen. Tapaukset ovat koskeneet muun muassa sellaisia sairaaloita ja muita terveydenhuoltolaitoksia, jotka tarjoavat tavanomaisia sairaanhoitopalveluja paikalliselle väestölle ja jotka eivät todennäköisesti houkuttele asiakkaita tai investointeja muista jäsenvaltioista<sup>9</sup>; sekä esimerkiksi sellaista tieto- ja verkostoitumisfoorumia, jonka tarkoituksena on ratkaista työttömyysongelmia ja yhteiskunnallisia konflikteja ennalta määritellyllä, erittäin pienellä alueella<sup>10</sup>.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan yritysten toimialat vaihtelevat merkittävästi (muun muassa sosiaali- ja terveysala, teknologiateollisuus, alkutuotanto ja julkinen hallinto), ja niiden toiminta voi olla paitsi paikallista myös kansainvälistä. Lisäksi yksi valmennuksen tarkoituksista on tukea yritysten kasvua ja auttaa niitä valmistautumaan kansainvälisen työvoiman rekrytointeihin. On mahdollista, että osalla valmennukseen osallistujista esimerkiksi kauppavaikutus ei täyty käsillä olevien erityisolosuhteiden vuoksi, jolloin kyseisen osallistujan kohdalla valtiontuen kriteerit eivät täyty. Kuitenkin valmennukseen osallistuvien yritysten moninaisuuden ja niiden toiminnan monimuotoisuuden vuoksi kilpailu- tai

---

<sup>4</sup> Valtiontuen käsitetiedonanto, 187 ja 190 kohdat.

<sup>5</sup> Ratkaisu asiassa C-518/13, Eventech v. The Parking Adjudicator, 66 kohta.

<sup>6</sup> Valtiontuen käsitetiedonanto, 189 ja 192 kohdat.

<sup>7</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 173/73, Italia v. komissio, 13 kohta.

<sup>8</sup> Valtiontuen käsitetiedonanto, 196 kohta.

<sup>9</sup> Ks. esim. komission päätökset valtiontukiasioissa N 543/2001, Irlanti – Sairaalaainvestointien veronhuojennukset (EYVL C 154, 28.6.2002, s. 4; SA.34576, Portugali – Jean Piaget North-east Continuing Care Unit (EUVL C 73, 13.3.2013, s. 1); SA.37432 – Tšekki – Funding to public hospitals in the Hradec Králové Region (EUVL C 203, 19.6.2015, s. 2).

<sup>10</sup> Ks. esim. komission päätös valtiontukiasia SA.38441 – Yhdistynyt kuningaskunta – Isles of Scilly Air links (EUVL C 5, 9.1.2015, s. 4).

kauppavaikutuksen täyttymistä IMAGO-valmennuksessa ei voida täysin sulkea pois, ja kauppa- ja kilpailuvaikutuksen täyttymisen arvioinnin tulisikin siksi olla tapauskohtaista.

## 2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Tukiohjelmaan voidaan soveltaa vähämerkityksistä tukea koskevaa yleistä de minimis -asetusta (komission asetus 2023/2831), koska myönnettävä yritysکوhtainen tukisumma on verrattain pieni. Vähämerkityksistä de minimis -tukea myönnettäessä hakuilmoituksessa ja tukipäätöksissä tulee varmistua siitä, että myönnettävä tuki täyttää de minimis -asetuksen ehdot, mukaan lukien tukikumulaatiota koskevat säännöt. Jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa ylittää asetuksessa säädettyä enimmäistukimäärää, ja sitä laskettaessa on otettava huomioon kaikki kyseisen toimijan mahdollisesti eri viranomaisilta saamat de minimis -tuet.

Lisäksi IMAGO-valmennuspalvelun kohdalla on otettava huomioon, että mikäli tuensaajien joukossa on maatalouden alkutuotannon tai kalastus- tai vesiviljelyalan toimijoita, niihin ei voida soveltaa yleistä de minimis -asetusta, vaan kyseisten tuotannonalojen omia de minimis -asetuksia: maatalousalan osalta komission asetusta 1408/2013 ja kalastus- ja vesiviljelyalan osalta komission asetusta 717/2014.

## 2. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

*Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että tukiohjelma ”IMAGO-valmennuspalvelu” täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset. Valtiontukea koskevana menettelytapana voidaan maatalousalaa ja kalastus- ja vesiviljelyalaa lukuun ottamatta soveltaa vähämerkityksisiä tukia koskevaa yleistä de minimis -asetusta, joka on voimassa vuoden 2030 loppuun saakka. Tällöin tulee huolehtia asetuksen mukaisista ehdoista.*

Esittelijä: erityisasiantuntija Sanna Nyssölä

## LIITTEET

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 6.9.2024 liitteineen