



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

26.9.2025

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Kielimentori-valmennuspalvelu

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on pyytänyt 1.7.2025 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide ”Kielimentori-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 liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Joulukuussa 2025 käynnistyvä valtakunnallinen Kielimentori-valmennuspalvelu on osa Business Finlandin ja Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) muodostamaa Work in Finland -toimintoa, jonka osana KEHA-keskus tarjoaa kansainvälistä rekrytointia koskevia valmennus- ja asiantuntijapalveluita. Kielimentori-valmennuksen tavoitteena on lisätä kielitietoisuuden merkitystä Suomessa toimivissa yrityksissä ja heidän monikulttuurisissa työyhteisöissään yritysten palkatessa uusia kansainvälisiä osaajia. Palvelun tavoitteena on myös tukea kansainvälisten työntekijöiden työsuoritusta ja integroitumista työyhteisöön sekä yhteiskuntaan. Valmennuspalvelu lisää omalta osaltaan työvoiman kohtaantoa.

Valmennus koostuu alkukartoituksesta sekä etävalmennuksista, jossa ulkomaisen työvoiman asiantuntijayritys valmentaa 1–3 työtehtävät ja työpaikan organisaation hyvin tuntevaa henkilöä kielimentoriksi. Kielimentoreiden tehtävä on tarjota työpaikoilla yksilöllistä tukea eri vuorovaikutustilanteisiin. Etävalmennuksen kesto on 6–8 tuntia, ja se koostuu kahdesta moduulista: Ensimmäinen on ryhmämuotoinen, ja siihen voi osallistua useita työnantajan edustajia. Toinen moduuli koostuu työnantajakohtaisesta yksilöllisestä tuesta. Valmennuksessa käydään läpi kielimentorin rooli, tehtävät ja vastuut, ja laaditaan työyhteisökohtainen toimintasuunnitelma. Valmennus toteutetaan suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi.

Valmennus on suunnattu Suomessa toimiville yrityksille, joiden työkielenä on suomi, ruotsi tai englanti. Valmennukseen voivat osallistua yksityisten yritysten lisäksi myös julkisen ja kolmannen sektorin toimijat, eikä osallistujien toimialaa tai kokoa ole rajattu. Valmennuksen toteuttaa KEHA-keskuksen kilpailutettava palveluntuottaja, ja KEHA-keskus vastaa palvelun koordinoinnista. Kielimentori-valmennus perustuu valtioneuvoston asetukseen (789/2024) KEHA-keskuksen kansainvälisen rekrytoinnin palveluista. Valmennuksen suunniteltu vuosibudjetti on 100 000 euroa, käytettävissä olevien Work in Finland -määrärahojen mukaisesti.

Valmennuksen laskennallisen arvon yksittäiselle työnantajalle arvioidaan olevan noin 1000–2000 euroa. Valmennukseen osallistuminen on työnantajalle maksutonta.

2. Ennakkoarviointi

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 myönnetyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Work in Finland -toiminnon osana toteutettavan kielimentori-valmennuksen tapauksessa tuki myönnetään valtion varoista, ja sen myöntää valtio. Lausuntopyyntömateriaalin mukaan valmennus on suunnattu kaikilla toimialoilla toimiville kaiken kokoisille yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin työnantajille. Euroopan komission julkaiseman valtiontuen käsitetiedonannon¹ 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 kolmannen sektorin yhdistysmuotoinen toimija voi täyttää valtiontukisääntöjen yrityksen määritelmän, mikäli se harjoittaa taloudellista toimintaa. Taloudellinen toiminta on EUT:n oikeuskäytännössä puolestaan määritelty toiminnaksi, jossa markkinoilla tarjotaan tavaroita tai palveluja.

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 liittyvän julkisen vallan käyttöön, eivätkä toiminnot tule yrityksen käsitteen piiriin. Keskeiseksi arviointikriteeriksi yrityksen määritelmässä nouseekin siis taloudellisen toiminnan harjoittamisen tarkastelu myös kielimentori-valmennukseen osallistuvien julkisten työnantajien osalta: harjoittavatko ne sellaista taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa niiden julkisen vallan käytöstä. Mikäli eivät, kyseessä ei ole yritys valtiontuen merkityksessä, eivätkä EU:n valtiontukisäännöt tule niiden osalta sovellettaviksi.

Kielimentori-valmennukseen osallistuvien yritysten osalta ei ole tehty rajoituksia toimialan tai yrityksen koon osalta. Valmennuksen budjetti on kuitenkin rajallinen (100 000 euroa vuodessa). Lausuntopyyntömateriaalin mukaan tilanteessa, jossa valmennukselle varattu vuosittainen määräraha tulee täyteen, valmennus suljetaan kyseisen vuoden osalta. Täten määrärahan rajallisuuden vuoksi toimenpide on valikoiva, sillä kaikki yritykset eivät välttämättä halutessaan pääse valmennuksen piiriin.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan tuki ei vaikuta markkinaosuuksiin yrityksen toimialalla tai asianomaisilla markkinoilla, koska se on suunnattu yritysten osaamisen ja kyvykkyyksien kehittämiseen eikä suoraan liiketoiminnan laajentamiseen. Tuki ei lausuntopyyntömateriaalin mukaan myöskään edistä ylikapasiteetin syntymistä, vaikeuta kilpailevien yritysten markkinoille pääsyä tai muiden yritysten investointipäätösten tekemistä, vaan pikemminkin parantaa suomalaisen työelämän laatua sekä lisää työpai-

¹ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01).

koilla olevien kansainvälisten työntekijöiden pitovoimaa ja sitä kautta edistää työvoiman sekä työpaikkojen kohtaantoa. Näistä syistä johtuen tuella ei lausuntopyyntömateriaalin mukaan ole kilpailua vääristävää vaikutusta, tai vaikutusta EU-jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

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. Lausuntopyyntömateriaalin mukaan valmennus on siihen osallistuvalla yritykselle maksuton, joten yritys saa valmennuksesta etua kilpailijoihinsa verrattuna, kun se vapautuu sellaisista työntekijöiden 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.

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. 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 houkutellut asiakkaita muista jäsenvaltioista ja että ei ole ollut mahdollista tietää ennakolta, että toimenpiteen vaikutus rajat ylittävien investointien tai sijoittautumisen edellytyksiin ei olisi pelkästään marginaalinen. 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. Näihin tilanteisiin ovat lukeutuneet esimerkiksi paikallista väestöä palvelevat sairaalat tai urheilu- ja vapaa-ajan tilat; kielellisistä ja maantieteellisistä syistä paikallisesti rajoitetulle yleisölle suunnatut tiedostusvälineet ja/tai kulttuurituotteet; sekä ennalta määritellyn, erittäin pienen alueen työttömyysongelmia ratkova foorumi.²

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan yritysten toimialoja ei ole rajattu, ja niiden toiminta voi siten olla paikallista, alueellista, valtakunnallista tai kansainvälistä. Lisäksi valmennuksen tarkoituksena on konkreettisin toimin tukea yritysten kansainvälisten osaajien palkkaamista sekä heidän työsuoritustaan ja integroitumistaan työyhteisöön, ja siten lisätä yrityksen mahdollisuuksia osaavan työvoiman saantiin kansainvälisiltä työmarkkinoilta. Koska yritys saa valmennuksen avulla kilpailuedun verrattuna sen kanssa samoista osaajista kilpaileviin muihin työnantajiin nähden, valtiontuen kilpailun vääristymisen kriteerin katsotaan täyttyvän. On kuitenkin 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 kauppavaikutuksen täyttymistä kielimentori-valmennuksessa ei voida täysin sulkea pois, joten sen täyttymisen arvioinnin tulisi siksi olla tapauskohtaista.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Tukiohjelmaan voidaan soveltaa vähämerkityksistä tukea koskevaa yleistä de minimis -asetusta (komission asetus 2023/2831). 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 300 000 euron enimmäistukimäärää, ja sitä

² Valtiontuen käsitetiedonanto, s. 43.

laskettaessa on otettava huomioon kaikki kyseisen toimijan mahdollisesti eri viranomaisilta saamat de minimis -tuet. Yleistä de minimis -asetusta käytettäessä on lisäksi otettava huomioon, että komissio edellyttää kaikkien myönnettyjen de minimis -tukien rekisteröintiä 1.1.2026 alkaen.

Komission de minimis -asetuksen ehdot täyttävien tukitoimenpiteiden osalta voidaan lähtökohtaisesti katsoa, ettei niillä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja etteivät ne vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua.

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.

3. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että tukiohjelma "Kielimentori-valmennus" täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset. Valtiontukea koskevana menettelytapana voidaan soveltaa vähämerkityksisiä tukia koskevaa yleistä de minimis -asetusta, joka on voimassa vuoden 2030 loppuun saakka. Mikäli tuensaajien joukossa on maatalouden alkutuotannon tai kalastus- tai vesiviljelyalan toimijoita, tulee maatalousalan osalta soveltaa komission asetusta 1408/2013 ja kalastus- ja vesiviljelyalan osalta komission asetusta 717/2014. De minimis -asetuksia sovellettaessa tulee myös huolehtia kyseisten asetusten mukaisista ehdoista.

Esittelijä: erityisasiantuntija Sanna Nyssölä

LIITTEET

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 1.7.2025 liitteineen