



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

26.9.2025

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Yhtiöittämisvelvoitteesta vapauttaminen

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) on pyytänyt 26.6.2025 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö sen ehdottama lainsäädännöllinen muutos ”Yhtiöittämisvelvoitteesta vapauttaminen” 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

Lausuntopyynnön kohteena ei ole tukiohjelma tai yksittäinen tuki, vaan ehdotettava lainsäädäntömuutos, joka toteutettaessa saattaa muodostaa SEUT 107 (1) artiklan mukaista valtiontukea. Hallituksen esityksessä eduskunnalle ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi ehdotetaan, että kunnat ja kuntayhtymät vapautetaan niistä sitovasta, kuntalain (410/2015) 126 §:n mukaisesta yhtiöittämisvelvoitteesta siltä osin, kuin ne harjoittavat ammatillisen koulutuksen tilauskoulutustoimintaa.

Hallituksen esityksen mukaan tilauskoulutuksen ja Euroopan talousalueen ulkopuolelle suunnatun tutkintokoulutuksen järjestäminen on tällä hetkellä kunnille ja kuntayhtymille mahdollista, mikäli toiminta on yhtiöitetty. Yhtiöittäminen on käytännössä johtanut tilanteeseen, jossa kunnat ja kuntayhtymät ovat siirtäneet järjestämislupaansa perustuvaa tutkintokoulutusta ja siihen liittyvää toimivaltaa joiltakin osin liiketoimintatarkoitukseen perustetuille yhtiöille. Koulutuksen järjestäjät (kunnat ja kuntayhtymät) ovat tehneet keskeiset viranomaispäätökset, kuten päättäneet opiskelijaksi ottamisesta tai antaneet tutkintotodistukset. Yhtiöt ovat toimineet kaksoisroolissa: ne ovat koulutuksen tosiasiallisia järjestäjiä, mutta myös sen tilaajia, eli kokoavat ryhmät ja maksut opiskelijoilta sekä maksavat koulutuksesta sen tosiasialliselle järjestäjälle eli itselleen.

Tilauuskoulutustoiminnassa ammatillisen koulutuksen järjestäjä voi järjestää opiskelijaryhmälle järjestämisluvassa määrättyjä tutkintoja ja tutkinnon osia sekä niihin valmistavaa tutkintokoulutusta niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö. Järjestämispaikkaa ei ole rajattu, vaan tilauuskoulutusta voidaan järjestää Suomessa tai muualla, esimerkiksi tilaajan kotimaassa. Koulutuksen tilaaja maksaa koulutuksesta vähintään sen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Tilauuskoulutus on luvanvaraista, ja järjestämisluvista sekä niiden myöntöharkinnasta vastaa OKM. Järjestämislupaa ei myönnetä

pelkästään tilauskoulutuksen järjestämiseen, vaan tilauskoulutus on osa koulutuksenjärjestäjän järjestämisluvassa määrättyä tutkintojen ja koulutuksen järjestämistä. OKM:n tietojen mukaan Suomessa tilauskoulutusta järjestäisi tällä hetkellä 13 tahoa, joista 5 kuntajärjestäjää harjoittaisi toimintaa omistamiensa yhtiöiden kautta. Tilauskoulutuksena järjestetyn koulutuksen suoritti vuonna 2023 keskimäärin noin 26 opiskelijaa ja vuonna 2024 noin 35 opiskelijaa.

Hallituksen esityksessä ammatillisen koulutuksen tilauskoulutusta koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että tutkintoon johtavia tilauskoulutuksia voisi jatkossa myydä siten, että koulutettavina voisivat olla myös Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiset, eikä ammatillisen koulutuksen järjestäjinä toimivilla kunnilla ja kuntayhtymillä olisi jatkossa velvollisuutta yhtiöittää toimintaansa järjestäessään tilauskoulutusta. Tilauskoulutus olisi jatkossakin luvanvaraista, eikä sitä jatkossakaan myönnettäisi pelkästään tilauskoulutuksen järjestämistä varten.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan yhtiöittämispoikkeuksesta säättämisen tarkoituksena on selkeyttää oikeustilaa kuntien ja kuntayhtymien järjestäessä tilauskoulutusta sekä mahdollistaa kuntien ja kuntayhtymien toimiminen tilauskoulutuksen järjestäjinä yhdenvertaisesti muiden koulutuksen järjestäjien kanssa.

2. Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täytyminen

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen määritelmän katsotaan koostuvan neljästä kumulatiivisesta kriteeristä, joiden mukaan valtiontuesta on kyse silloin, kun julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin, taloudellista toimintaa harjoittaviin yrityksiin; etu on valikoiva, eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin tai tuotannonalaan; toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa; ja toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Yritys ja taloudellinen toiminta

Euroopan komission julkaiseman valtiontuen käsitetiedonannon mukaan valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaajana on yritys. Valtiontukisääntöjen kontekstissa termi ”yritys” määritellään hyvin laajasti siten, että sillä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavaa, eli markkinoilla tavaroita tai palveluja tarjoavaa, yksikköä sen oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta. Näin ollen myös julkisen sektorin toimija voi täyttää valtiontukisääntöjen yrityksen määritelmän, mikäli se harjoittaa taloudellista toimintaa.¹ Yksikön on myös mahdollista harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, jolloin ainoastaan sen taloudelliseen toimintaan sovelletaan valtiontukisääntöjä.

Valtiontukisääntöjä ei kuitenkaan sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä. Kun kyseessä on julkinen koulutus, joka järjestetään valtion rahoittaman ja valvoman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, voidaan sitä pitää muuna kuin taloudellisena toimintana. Julkisten koulutuspalveluiden järjestäminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei niiden järjestäjä voisi harjoittaa myös taloudellista toimintaa markkinoilla. Valtiontuen käsitetiedonannon mukaan julkiset koulutuspalvelut on erotettava palveluista, jotka rahoitetaan pääasiassa oppilaiden tai heidän vanhempiensa maksuilla tai kaupallisilla tuloilla. Jois-

¹ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01) (valtiontuen käsitetiedonanto), 7–12 kohdat.

sakin jäsenvaltioissa myös julkisyhteisöt voivat tarjota koulutuspalveluja, joita on niiden luonteen, rahoitusrakenteen ja kilpailevien yksityisten laitosten olemassaolon vuoksi pidettävä taloudellisinä palveluina.² Lausuntopyyntömateriaalin mukaan tilauskoulutus rahoitetaan kokonaisuudessaan koulutuksen tilaajilta perityillä maksuilla, ja markkinoilla on myös yksityisiä tahoja, jotka tarjoavat vastaavia tilattavia koulutuspalveluita. Kuntien ja kuntayhtymien järjestämä tilauskoulutus tulee täten nähdä taloudellisenä toimintana.

Julkiset varat, etu ja valikoivuus

Jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista myönnettävä tuki tarkoittaa esimerkiksi suoran avustuksen, lainan tai takauksen lisäksi myös tilanteita, joissa valtio luopuu sille tuloutuvista varoista. Etu puolestaan on mikä tahansa taloudellinen hyöty, jota yritys ei olisi voinut saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, eli ilman valtion toimenpidettä. Lausuntopyyntömateriaalin mukaan lainmuutoksen jälkeen kunnat ja kuntayhtymät voivat järjestää tilauskoulutusta yhtiöittämättä toimintaansa. Kuntien ja kuntayhtymien toiminta perustuu pääsääntöisesti kokonaisuudessaan julkiseen rahoitukseen, ja ne nauttivat konkurssisuojausta ja yhteisöveroedusta. Toimiessaan yhtiöittämättöminä markkinoilla konkurssisuoja ja yhteisöveroedut antavat kunnille ja kuntayhtymille edun, jota niiden kanssa kilpailevilla yksityisillä tilauskoulutusjärjestäjillä ei ole. Euroopan komissio on katsonut muun muassa valtionliikelaitos Destian saamaa valtiontukea koskevassa päätöksessä, että liikelaitoksen saama konkurssisuoja sekä sen yhteisöveroon kohdistuvat veroedut ovat kiellettyä valtiontukea.³

Lisäksi ehdotettu lainsäädäntömuutos kohdistuu kaikista tilauskoulutuksen järjestäjistä ainoastaan niitä järjestäviin kuntiin ja kuntayhtymiin, joten se on myös valikoiva. Valikoivuutta ei myöskään poista se, että kaikki kunnat tai kuntayhtymät eivät lakimuutoksen jälkeen tulisi järjestämään tilauskoulutusta, tai että tilauskoulutuksia järjestäviä kuntia tai kuntayhtymiä ei ole ennen lainmuutoksen voimaan tuloa yksilöity.

Kilpailun vääristyminen tai sen uhka, ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Valtiontuen kriteeristön kumulatiivisuuden vuoksi toimenpiteen tulee täyttää kaikki valtiontuen kriteerit, jotta toimenpiteessä olisi kyse valtiontuesta. Näin ollen yhtiöittämispoikkeuksesta säättämisen tulee täyttää myös kilpailu- ja kauppavaikutuskriteeri, jotta valtiontuen kriteerit täyttyvät.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan yhtiöittämispoikkeuksesta säättämisellä ei olisi vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun tai kauppaan, sillä tilauskoulutuksen järjestäminen on luvanvaraista, eikä kansainvälisten tai eurooppalaisten markkinoiden syntyminen ammatillisen koulutuksen tilauskoulutukselle siksi ole mahdollista. Suomen ulkopuoliselle organisaatiolle ei voida myöntää järjestämislupaa, ja lupia myönnettäessä arvioidaan yksinomaan kansallisia ja alueellisia osaamistarpeita. Lisäksi lausuntopyyntömateriaalin mukaan kyseisenlaisen koulutuksen kysyntä arvioidaan Euroopassa vähäiseksi, sillä kukin jäsenmaa vastaa omasta ammatillisesta koulutuksestaan omien tarpeidensa mukaisesti. Lausuntopyyntömateriaalissa arvioidaan todennäköisimpien eurooppalaisten tilaajien olevan sellaisia organisaatioita, jotka tarvitsevat suomalaista tutkintokoulutusta kohdennetusti nimenomaan suomalaisille työmarkkinoille tulevan työvoiman kouluttamiseen.

Valtiontukisääntöjen mukaan kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerin täyttymiseen 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

² Valtiontuen käsitetiedonanto, 28–30 kohdat.

³ Komission päätös, tehty 11 päivänä joulukuuta 2007, valtiontuesta C 7/06 (ex NN 83/05), jonka Suomi on myöntänyt Tieliikelaitokselle/Destialle (2008/765/EY).

olla kilpailua. 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. Valtiontuen määritelmä ei myöskään 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 kilpailun vääristymistä tai sen uhkaa.

Keskeistä valtiontuen kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerin täyttymisen arvioimisessa on siten toimenpiteen rajat ylittävä elementti, eli toimenpiteen täytyy kytkeytyä yhtä jäsenvaltiota laajemmin EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Tämän arvioimisessa ei ole tarpeen tarkastella, synnyttääkö toimenpide eurooppalaisia markkinoita, vaan vahvistuuko tuensaajan asema sen kilpailijoihin verrattuna EU-jäsenvaltioiden rajat ylittävässä toiminnassa.

Tilaukoulutuksia voi suunnata kotimaan ja kolmansien maiden lisäksi myös EU-maihin, ja koulutuksen järjestämisessä kunnat / kuntayhtymät kilpailevat yksityisten järjestäjien kanssa. Mikäli esimerkiksi Ruotsin valtio tai ruotsalainen kunta lakimuutoksen jälkeen tilaisi koulutuksen mahdollistaakseen siihen osallistuvien kansalaistensa työllistymisen Suomeen, tilaukoulutuksen järjestäjien joukossa kunnat ja kuntayhtymät olisivat yksityisiä järjestäjiä paremmassa asemassa niille säädetyn yhtiöittämispoikkeuksen ansiosta.

Joissakin erityistapauksissa komissio on arvioinut, että toimenpiteellä on ainoastaan alueellinen vaikutus, eikä valtiontuen kauppavaikutus siten täytyisi. Näissä tapauksissa komissio on varmistanut erityisesti, että tuensaaja toimitti tavaroita tai palveluja rajatulle alueelle jäsenvaltiossa eikä todennäköisesti houkutellut asiakkaita muista jäsenvaltioista. Tilaukoulutuksia on kuitenkin mahdollista tarjota myös EU- ja ETA-alueella, joten niiden järjestämisen ei voida katsoa olevan puhtaasti paikallista tai alueellista.

Valtiontuen kriteerien arvioidaan täyttyvän nyt säädettäväksi ehdotettavan yhtiöittämispoikkeuksen yhteydessä ennen kaikkea silloin, jos kunnat tai kuntayhtymät järjestävät yhtiöittämättömässä muodossa tilaukoulutuksia muissa EU-maissa.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Kuntalain kilpailuneutraliteettia koskevat säännöt lisättiin lakiin vuonna 2013 tilanteessa, jossa Euroopan komissio oli katsonut valtionliikelaitos Destiaa koskien liikelaitoksen veroedut ja virastomuodon kielleyksi valtiontueksi. Samanaikaisesti 2010-luvun alkupuolella komissiossa oli vireillä myös useita kuntia koskeneita valtiontukikanteluja, jotka koskivat taloudellisen toiminnan harjoittamista yhtiöittämättömässä muodossa. Tässä yhteydessä kuntalain säännösten sisällöstä käytiin komission kanssa yksityiskohdaisia neuvotteluja, ja prosessin lopputulemana Suomi sitoutui muuttamaan lainsäädäntöään ja komissio päätti kuntien toimintaa koskeneiden kanteluiden käsittelyn.

Tämä tausta huomioiden kuntien ja kuntayhtymien kuntalain 126 §:n mukaisesta yhtiöittämisveloitteesta vapauttaminen niiden harjoittaman ammatillisen koulutuksen tilaukoulutustoiminnan osalta on lainmuutos, jonka arvioidaan edellyttävän Euroopan komission informointia ja sen varmistusta, että toimenpide on yhteensopiva EU:n valtiontukisääntöjen kanssa.

3. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että esitetyssä muodossaan lainsäädäntömuutos ”Yhtiöittämisvelvoitteesta vapauttaminen” täyttäneen EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset ennen kaikkea silloin, jos kunnat tai kuntayhtymät järjestävät yhtiöittämättömässä muodossa tilauskoulutuksia muissa EU-maissa. Ehdotettu lainsäädäntömuutos edellyttää Euroopan komission informointia ja sen varmistusta, että toimenpide on yhteensopiva EU:n valtiontukisääntöjen kanssa.

Esittelijä: erityisasiantuntija Sanna Nyssölä

LIITTEET

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 26.6.2025 liitteineen