



Lausunto

1.8.2025

VN/1088/2025
VN/1088/2025-TEM-49

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (tilauskoulutus ja ulkomaalaisten opiskelijoiden lukuvuosimaksut)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua toisella asteella järjestettävää tilauskoulutusta ja lukuvuosimaksujen perimistä koskevan hallituksen esityksen luonnoksesta. Työ- ja elinkeinoministeriö toimii Suomessa neuvoa-antavassa roolissa EU:n valtiontukisääntöihin liittyvissä asioissa sekä yhteystahona Euroopan komission ja Suomen viranomaisten välillä valtiontukimenettelyissä. Ministeriö vastaa myös kilpailulainsäädännön valmistelusta. Lisäksi ministeriön toimialaan kuuluvat työ- ja koulutusperusteinen maahanmuutto sekä maahanmuuttajien kotoutuminen. Näistä näkökulmista ministeriö lausuu seuraavaa:

1. Tilauskoulutusta koskeva yhtiöittämispoikkeus

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kuntien ja kuntayhtymien ei tarvitse yhtiöittää toimintaansa järjestäessään ammatillisen koulutuksen tilauskoulutusta.

a) EU:n valtiontukisääntöjen käsittelyä koskevat huomiot:

Esityksen EU:n valtiontuen edellytysten täyttymisen arviointia koskevassa osiossa käsitellään EU:n valtiontuen kriteeristön täyttymistä yhtiöittämispoikkeuksen säätämisen osalta. 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. Keskeistä valtiontuen määritelmässä on täten rajat ylittävä elementti, eli toimenpiteen täytyy kytkeytyä yhtä jäsenvaltiota laajemmin EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan suunniteltua lainsäädäntömuutosta ei osiossa ole arvioitu riittävästi valtiontuen kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerien valossa, sillä kilpailun vääristymistä tai sen uhkaa on osiossa käsitelty sekaisin osin EU:n valtiontukisääntöjen ja osin kansallisten kilpailusääntöjen näkökulmasta ja termistöstä käsin. Näin ollen työ- ja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että suunnitellun lainsäädäntötoimenpiteen EU:n valtiontukisääntöjenmukaisuudesta pyydetään vielä erikseen yritystukineuvottelukunnan lausunto.¹

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa kuitenkin jo tässä yhteydessä yleisesti, että kuntalain (410/2015) kilpailuneutraliteettia koskevat säännöt lisättiin lakiin vuonna 2013 tilanteessa, jossa Euroopan komissio oli katsonut valtionliikelaitos Destiaa² koskien liikelaitoksen veroedut ja virastomuodon kielletyksi 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 yksityiskohtaisia neuvotteluja, ja prosessin lopputulemana Suomi sitoutui muuttamaan lainsäädäntöään ja komissio päätti kuntien toimintaa koskeneiden kanteluiden käsittelyn. Tämä tausta huomioiden on todennäköistä, että uusien yhtiöittämispoikkeuksien lisääminen toimijoille, joiden osalta valtiontuen kriteerit täytyisivät, edellyttää Euroopan komission informointia ja varmistusta toimenpiteen yhteensopivuudesta EU:n valtiontukisääntöjen kanssa.

b) Kilpailuneutraliteettia koskevat huomiot

Esityksen kilpailuvaikutuksia koskevassa osiossa käsitellään pääasiallisesti EU:n valtiontukisääntelyyn liittyviä näkökulmia. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan osiossa olisi perusteltua käsitellä myös kilpailuneutraliteetin turvaamiseen liittyviä näkökulmia, sillä esityksessä ammatillisen koulutuksen tilauskoulutuksen arvioidaan olevan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan sovelletaan kilpailulain (948/2011) 30 a–d §:ää sekä kuntalain 126–128 §:ää.

Tilauskoulutuksen järjestämiseen esitettävän yhtiöittämispoikkeuksen osalta olisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan syytä perustella kattavammin sitä, minkä vuoksi erillisestä poikkeuksesta säättäminen olisi välttämätöntä. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan harjoittaminen muussa kuin yhtiöitettyssä muodossa on lähtökohtaisesti hyvin ongelmallista kilpailuneutraliteetin näkökulmasta, sillä toimijat, jotka eivät lainsäädännön mukaan voi mennä konkurssiin, hyötyvät markkinoilla toimiessaan saamastaan konkurssisuojausta. Tällaista hyötyä voi verrata valtion antamaan rajoittamattomaan takaukseen. Konkurssisuojan lisäksi edullisempi verokohtelu tuo kustannusedun julkisyhteisölle. Kilpailuneutraliteettia vääristävien etujen poistamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa tulisi harjoittaa yhtiömuodossa ja yhtiöittämisvelvoitteeseen säädettäviin poikkeuksiin tulee suhtautua pidättyvästi. Mikäli poikkeuksen säättäminen katsottaisiin välttämättömäksi, poikkeuksen tulee olla tarkasti rajattu sekä hyvin perusteltu.

Tilauskoulutuksen hinnoittelun osalta esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että kuntien ja kuntayhtymien hinnoittelun on tapahduttava kuntalain tarkoittamalla tavalla markkinaperusteisesti eli siten, että hintataso vastaa tilauskoulutusta järjestävien yksityisten tahojen hintatasoa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kyseinen määritelmä on virheellinen, sillä hintatason vertaaminen yksityisten toimijoiden hintatasoon ei ole sama asia kuin markkinaperusteinen hinnoittelu. Markkinaperusteisuus edellyttää, että myynnistä saatavien tuottojen tulee kattaa kaikki toiminnasta aiheutuvat kustannukset sekä lisäksi kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneille varoille. Markkinaperusteisuuden toteutumisen kannalta olennaista on se, että hinnoittelussa noudatetaan liikeloudellisia periaatteita, eli siinä tulee pyrkiä liiketoiminnan kannattavuuteen.

Esityksessä olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta annettavan lain 33 §:n 2 momentissa säädettäisiin erikseen, että tilauskoulutus on hinnoiteltava markkinaperusteisesti ja siitä on pidettävä erillistä kirjanpitoa. Kirjanpidon eriyttämisen osalta säännöskohtaisissa perusteluissa on osittain avattu kirjanpidon eriyttämismuutoksen koskevan kilpailulain 30 d §:n

¹ Taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) 6 – 7 § mukainen menettely

² Valtiontuki C 7/06 – Finnish Road Enterprise (Tieliikelaitos), EUVL (2006/C 274/02)

sisältöä, mutta perusteluissa ei kuvata esitetyn eriyttämismahdollisuuden suhdetta kilpailulaissa olevaan sääntelyyn. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan lakiluonnoksen 33 §:n 2 momentin muotoilu tarkoittaisi kilpailulain sääntelystä erillistä veloitetta kirjanpidon eriyttämiseen. Lisäksi esitettävä sääntely vaikuttaisi olevan jossain määrin kilpailulain sääntelyä tiukempaa veloitteen soveltamisalan osalta. Kilpailulain 30 d §:n 5 ja 6 momenteissa säädetään eriyttämismahdollisuuden poikkeuksista, jollaisia ehdotetussa 33 §:n 2 momentissa ei ole. Tulkinallisten epäselvyyksien välttämiseksi erillisen veloitteen säätäminen olisi perusteltua korvata viittauksella kilpailulain 30 d §:n sääntelyyn mikäli tarkoituksena on se, että tilauskoulutuksen tarjoamisessa tulee noudattaa kilpailulain 30 d §:ssä säädettyä kirjanpidon eriyttämismahdollisuutta.

2. Lukuvuosimaksujen asettaminen ja tilauskoulutuksen ehtojen selkiyttäminen

Esityksellä avattaisiin hallitusohjelman mukaisesti ammatillisen koulutuksen järjestäjille mahdollisuus myydä tutkintoon johtavaa tilauskoulutusta siten, että koulutettavina ovat EU/ETA-alueen kansalaiset vastaavalla tavalla kuin korkeakouluissa. Ammatillisen koulutuksen tilauskoulutusta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että tilauskoulutusopiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista sovitaan entistä paremmin tilaajien ja koulutuksen järjestäjien välisillä sopimuksilla. Lisäksi säädettäisiin koulutuksen järjestäjien velvollisuudesta tiedottaa opiskelijoille heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille säädettäisiin lukuvuosimaksut lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa. Ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja lukiolakiin lisättäisiin säännökset koulutuksen järjestäjien tiedonsaanti-oikeudesta hakijan, opiskelijan ja hänen perheen kokoajansa oleskelulupatietoihin sekä säännökset koulutuksen järjestäjien oikeudesta luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja Maahanmuuttovirastolle.

Maahantulo opiskelutarkoituksessa myös toisen asteen koulutukseen on viime vuosina lisääntynyt, ja on aiheellista tarkastella sitä koskevaa sääntelyä samaan tapaan kuin korkeakoulutuksen osalta on tehty. Kuten esityksessä todetaan, opiskelijoiden globaaliin muuttoliikkeeseen liittyvät suurien mahdollisuuksien lisäksi myös potentiaalia hyväksikäyttöön ja vilpilliseen välitystoimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä tilauskoulutusta koskevan sääntelyn selkiyttämistä siltä osin kuin on tarkoitus vahvistaa opiskelijoiden asemaa ja vähentää tilauskoulutukseen tähän saakka liittyneitä epäselvyyksiä ja mahdollisia väärinkäytöksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että julkiseen talouteen kohdistuvien sopeuttamispaineiden näkökulmasta lukuvuosimaksujen periminen EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien korkeakouluopiskelijoiden lisäksi myös toisen asteen opiskelijoilta on perusteltua, vaikka sillä voisi ainakin lyhyellä aikavälillä olla jossain määrin Suomeen tuloa vähentäviä vaikutuksia. On myönteistä, jos lukuvuosimaksujen maksaminen johtaa opiskelijoiden lisääntyvään sitoutumiseen opintojen läpiviemiseen ja sitä kautta parantaa mahdollisuuksia työllistyä tai hakeutua jatko-opintoihin Suomessa valmistumisen jälkeen. Tämä koskee erityisesti ammatilliseen koulutukseen hakeutuvia. Työvoimapula-alojen osaamistarpeisiin vastaamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö pitää kannatettavana, että työperusteisella oleskeluluvalla oppisopimuskoulutukseen tulevat henkilöt on suljettu lukuvuosimaksullisuuden ulkopuolelle.

Lukiokoulutukseen tulo suoraan ulkomailta on ilmiönä erityinen, koska tulijat ovat usein alaikäisiä, eikä heillä tavallisesti ole laillista huoltajaa Suomessa. Kuten esityksessä todetaan, näiden alaikäisten henkilöiden maassa oleskeluun onkin liittynyt korostunutta huolta ja epäselvyyttä viranomaisten keskuudessa. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy esitysluonnoksen analyysiin alaikäisten maahantuloon liittyvistä periaatteellisista ja käytännöllisistä haasteista. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton voi olettaa vähentävän alaikäisten maahantuloa ainakin lyhyellä aikavälillä, mutta pidemmän aikavälin vaikutuksia on osin vaikeaa ennakoita. Kuten ammatillisen koulutuksenkin kohdalla, vaikutuksia ohjaa merkittävästi esimerkiksi se, kuinka paljon alueellisia apuraha- ja stipendiohjelmiä tullaan ottamaan käyttöön. Toisaalta lukuvuosimaksut voivat lisätä opiskelijoiden velkaantumista ja hyväksikäyttöriskiä. Tilannetta on seurattava tältä osin erityisen tarkasti alaikäisten henkilöiden osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että lukuvuosimaksuvelvollisuuden henkilöllinen raja on esitysluonnoksessa pääsääntöisesti hyvin perusteltu ja maksullisuuden pääpaino on niissä

henkilöissä, jotka tulevat maahan juuri opiskelutarkoituksessa. Myös tilapäisten lupien haltijoiden maksuvelvoitetta voidaan pitää perusteltuna esitetyin rajauksin. Sen sijaan vaikeammin on perusteltavissa se korkeakouluopintojenkin osalta aiemmin omaksuttu ratkaisu, että opintojen perusteella maahan tulleiden perheenjäsenenä jatkuvan luvan saaneet ovat lukuvuosimaksuvelvollisia, kun taas muilla perusteilla maahan tulleiden perheenjäsenet – ja ylipäättään maassa eri perusteilla jatkuvalla oleskeluluvalla olevat pääsääntöisesti – voivat opiskella maksutta. Tämä raja-
 jaus on myös omiaan lisäämään koulutuksen järjestäjien hallinnollista taakkaa sen selvittämiseksi, onko yksittäinen henkilö maksujen piirissä vai ei. Sinänsä ratkaisujen on perusteltua olla mahdollisimman samanlaiset sekä korkeakoulujen että toisen asteen maksujen osalta. Nyt valitun ratkaisun vaikutuksia ja mahdollisia vaihtoehtoisia toteutustapoja on syytä tarkastella sääntelyn voimaantulon jälkeen yhdessä korkeakouluja koskevan vastaavan sääntelyn kanssa.

Lopuksi, esitysluonnokseen liittyy joitakin lisäystarpeita, jotka on tärkeää huomioida jatkovalmistelussa. Ensinnäkin olisi tärkeää johdonmukaisuuden vuoksi säätää korkeakouluopintoja vastaavasti, että opiskelijan oleskeluluvan saadakseen on tullut suorittaa toisen asteen oppilaitoksen vaatimat lukuvuosimaksut. Tältä osin lisäys tulee tehdä lakiin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018). Lisäksi on huomioitava ns. yhdistelmä lupadirektiivin sääntely kolmansista maista tulevien työntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta, joka voi estää lukuvuosimaksujen perimisen lukiokoulutuksesta muilta kuin opiskelun perusteella oleskeluluvan saaneilta. Työ- ja elinkeinoministeriö osallistuu näiden oman hallinnonalansa sääntelyyn liittyvien muutosten sisällyttämiseen esitysluonnokseen osana työryhmän jatkovalmistelua.

Neuvotteleva virkamies, yksikön päällikön sijainen

Anna Bruun

Hallitusneuvos

Katri Niskanen

Liitteet

-

Jakelu

OKM LAMOS Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto

Tiedoksi

TEM TTM Työllisyys ja toimivat markkinat -osasto
 TEM MAKO Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö

VN/1088/2025-TEM-49

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: