



Talousvaliokunta

19.5.2020

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINE

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (HE 67/2020 vp.)

Työ- ja elinkeinoministeriön esittää seuraavat huomiot eduskunnalle toimitettujen lausuntojen johdosta.

1. Vertailuajankohta kohtuullisen kustannushyvityksen määrittelylle

Useissa lausunnoissa (mm. MARA, PAM, SAK ja SY) huomautettiin, että 5 §:n tarkoittaman hyvityksen määrittelyssä vertailutason johtaminen yksinomaan kuluvan vuoden tammi- ja helmikuun keskiarvoisesta myynnistä ei kohtelee tasavertaisesti ravitsemisyriyksiä, joiden toiminta on tuolloin vähäistä.

Ministeriö pitää huomautusta perusteltuna ja ehdottaa, että 7 §:n 2 momenttiin lisätään toinen virke, jolloin momentti kuuluisi kokonaisuudessaan seuraavasti:

[7 § 2 mom.] Kuluvan vuoden tammikuun ja helmikuun euromääräisten myyntien keskiarvo on vertailukohta hyvityksen laskennalle (*vertailuluku*). *Jos edellä tässä momentissa tarkoitettu keskiarvo on pienempi kuin vuoden 2019 huhtikuun ja toukokuun euromääräisten myyntien keskiarvo, jälkimmäistä keskiarvoa pidetään ravitsemisyriyksen vertailulukuna.*

- **Perustelut.** Vertailuajanjakson täsmentämisellä mahdollistettaisiin muun muassa kausiravintoloiden huomioiminen tasavertaisella tavalla. Muutoksen vaikutus on ministeriön arvion mukaan noin 30-40 miljoonan euron suuruusluokassa.

Yhdenmukaisesti 7 §:n 2 momenttiin ehdotetun muutoksen kanssa on myös 6 §:n 3 momentin ensimmäistä virkettä täydennettävä esimerkiksi seuraavasti:

[6 § 3 mom.] Hyvityksen määrittäminen perustetaan ravitsemisyriksen arvonlisäveroilmoitusten tietoihin myynnistä *vuoden 2019 huhti- ja toukokuulta tai vuoden 2020 tammi- ja helmikuulta sekä vuoden 2020 huhtikuulta*. Jollei yritys sovellla kuukausikohtaista menettelyä arvonlisäveroilmottamisessaan, sen tulee todentaa muulla tavalla myynnit tässä momentissa mainituilta kuukaasilta.

Edellä esitetystä ehdotuksesta juontuu myös lakitekkinen tarve täydentää hyvityksen suorittamista joukkoajona koskevaa 9 §:n 1 momenttia. Ministeriö ehdottaa, että säännökseen lisätään uusi kolmas virke, jolloin momentti kuuluisi seuraavasti:

[9 § 1 mom.] Hyvitys voidaan toteuttaa toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä tietoteknisessä joukkoajossa muodostuvina suorituksina niille yrityksille, jotka Verohallinnolle kuluvan vuoden huhtikuun ensimmäiseen päivään mennessä ilmoittamansa Tilastokeskuksen tilastoluokan mukaan kuuluvat ravitsemisyriksiin. Joukkoajoon sisällytettävästä yrityksestä toimivaltaisella viranomaisella on oltava käytettävissä 12 §:n 1-4 kohdassa tarkoitettut tiedot. *Myös niille ravitsemisyriksille, joiden vertailuluku määräytyy 7 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä säädetyllä tavalla, suoritetaan hyvityksen laskenta joukkoajoa varten mainitun momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti, jollei toimivaltainen viranomainen toisin päätä.*

Lisäksi lakiteknisessä tarkoituksessa on tarpeen täydentää toimivaltaisen viranomaisen tiedonsaantia koskevaa 12 §:ää. Ministeriö ehdottaa mainitun lainkohdan muotoilemista seuraavasti (täydennykset kursivoitu):

[12 §] Verohallinto luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle salassapitosäännösten estämättä yrityksistä, jotka Verohallinnolle ilmoittamansa Tilastokeskuksen tilastoluokan mukaan kuuluvat ravitsemisyriksiin, seuraavat tiedot:

- 1) nimi ja osoitetiedot;
 - 2) yritys- ja yhteisötunnus;
 - 3) Verohallinnon tiedossa oleva tilinumero;
 - 4) ravitsemisyriksen arvonlisäverotustaan varten ilmoittama myynti *vuoden 2019 huhti- ja toukokuulta sekä vuoden 2020 tammi-, helmi- ja huhtikuulta*;
 - 5) Verohallinnolla olevat tiedot yrityksen maksamista palkoista 3 §:ssä tarkoitettun tuen enimmäismäärän laskemiseksi;
 - 6) Verohallinnolla olevat tiedot yrityksen työntekijöistä ja työntekijöille maksetuista palkoista rajoitusvelvoitteen päättymistä seuraavan kolmen kuukauden ajalta; sekä
 - 7) muut 3 §:ssä tarkoitettun tuen ja 5 §:n tarkoitettun hyvityksen myöntämiseksi, maksamiseksi ja valvomiseksi välttämättömät tiedot *myös muusta kuin edellä tässä momentissa tarkoitettusta yrityksestä, jos siihen sovelletaan tätä lakia 1 §:n nojalla.*
- **Perustelut.** Kohtaan 4 ehdotettu lakitekkinen tarkistus juontuu edeltävän 7 §:n 2 momentin ja 9 §:n 1 §:n muutoksesta. Verohallinnon oikeus luovuttaa KEHA-keskukselle tietoja on tarpeen ulottaa myös ravitsemisyriysten myyntitietoihin huhti- ja toukokuulta 2019. Niin ikään 7 kohtaa täydennetään sen selventämiseksi, että verohallinto voi luovuttaa KEHA-keskukselle tuen ja hyvityksen myöntämiseksi, maksamiseksi ja valvomiseksi tarvittavat tiedot ravitsemisyriyksestä siitä huolimatta, että asianomaisen yrityksen verohallinnolle

ilmoittama Tilastokeskuksen mukainen tilastoluokka on muulta toimialalta. Sinänsä 1 §:n nojalla on yksiselitteistä, että esimerkiksi matkailualan tilastoluokka ei ole esteenä oikeudelle saada tämän lain mukaista tukea ja hyvitystä ravitsemisyritykselle, jonka toimintaa on rajoitettu. Niin ikään täsmennys on tarpeen sen tilanteen varalta, että ravitsemisyrityksen verohallinnolle ilmoittama tilastoluokka saattaa olla vanhentunut nykytoimintaan nähden tai se on vahingossa ilmoitettu virheellisenä.

2. Muiden koronaepidemiaan perustuvien tukien huomioiminen kustannushyvytyksessä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että KEHA-keskus sovittaisi muut mahdolliset valtiontuet ”tarpeellisilta osin” kustannushyvytyksen kanssa.

Lausunnoissa huomautettiin muiden valtiontukien, kuten ELY-keskusten ja Business Finlandin koronaepidemiaan perustuvien tukien kohdentuvan kehitystoimintaan, joka ei ole tämän lain tarkoittaman kustannushyvytyksen piirissä.

Ministeriö pitää perusteltuna esityksen tarkentamista tältä osin siten, että asianomaisia säännöksiä ei sisällytetä lakiin.

[Poistetaan – 7 § 5 mom.] *Sen estämättä, mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ravitsemisyritykselle, joka on hakenut valtiolta koronaepidemiaan perustuen muuta kuin 3 §:ssä tarkoitettua tukea, toimivaltainen viranomainen suorittaa hyvityksen vähentämisen tuesta tarpeellisilta osin sekä maksatuksen yrityksen hakemuksesta.*

[Poistetaan – 7 § 6 mom.] *Edellä 6 momentissa tarkoitettun muun myönnetyn tuen määrä vähennetään hyvityksen lopullisesta määrästä.*

- **Perustelut.** Ehdotettu muutos juontuu siitä, että ELY ja Business Finland -tuet eivät kuulu samaan EU-valtiontukisäännöstöön kuin 5 §:n tarkoittama kustannushyvytykseen. Kustannushyvytyksen yhteisöoikeudellisena taustana on EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen poikkeusoloartikla 107.2.b. Tämä säännös kieltää ylikompensoinnin eli myönnetyt edut eivät saa ylittää yritykselle koronapandemiasta aiheutuneita taloudellisia vahinkoja. Artikla ei sisällä kasautumissääntöjä eikä komissio ole antanut sen soveltamisesta myöskään alemman tasoista sääntelyä kasautumisista.
- Toisaalta ELY-keskusten ja Business Finlandin tukien, jotka on otettu koronapandemiassa käyttöön, pohjana on ensisijaisesti EU-komission *de minimis* -asetus (1407/2013). Kyseiset tuet ovat jo perusteidensa mukaisesti määritellyt kohdentumaan muihin kustannuksiin kuin niihin, jotka ovat kustannushyvytyksessä kohteena (eli muihin kuin joustamattomiin välittömiin kustannuksiin). Siltä osin kuin kohteet ovat erilaisia, EU:n valtiontukisääntely ei siten edellytä ELY ja Business Finland -tukien yhteensovittamista 5 §:n tarkoittaman kustannushyvytyksen kanssa.
- Ehdotus ei sinänsä poissulje mahdollisuutta sille, että esimerkiksi ELY ja Business Finland voisivat ottaa tukea myöntäessään ravitsemisyrityksen saaman hyvityksen tarvittaessa huomioon siltä osin kuin se on perusteltua niiden tukien tarkoituksen kannalta. Muutos on samansuuntainen valmisteilla olevaan yleiseen kustannustukeen sisällytettävien toimintaperiaatteiden kanssa.

3. Tilinpäätöstietojen ja tilintarkastuksen hyödyntäminen komission edellyttämässä valvonnassa

Suomen Tilintarkastajat ry (ST) kiinnitti lausunnossaan huomiota otsikkoasiasa koskeviin 7 §:n 5 ja 6 momenttiin. Nämä säännökset hallituksen esityksessä perustuvat EU:n komission kanssa käydyissä keskusteluissa esitettyihin käsityksiin. Sittemmin, hallituksen esityksen antamisen jälkeen, komission virkamiehet ovat täsmentäneet kantojaan. Komissio ei kuitenkaan ole vielä hyväksynyt lakiehdotuksen tarkoittamaa hyvitysohjelmaa.

Ministeriö pitää perusteltuina ST:n lausumaa ja ehdottaa sen huomioimista komission täsmentyneiden kannanottojen kanssa edellä mainituissa momenteissa:

[7 § 5 mom.] *Tässä momentissa säädetään 5 §:ssä tarkoitettuun artiklaan perustuvista rajoituksista hyvityksen enimmäismäärälle. Sen estämättä, mitä edellä tässä pykälässä säädetään, hyvityksenä suoritetaan enintään määrä, jolla rajoitusvelvoitteen aikana kertynyt tulos alittaa vertailuluvun perusteena olevia kuukausia vastaavan tuloksen vähennettynä toiminnan keskeytymisestä saadulla vakuutuskorvauksella (toteumaperusteinen rajoitus). Edellä tarkoitettu tulos määritetään noudattaen pien- ja mikroyrityksen tilinpäätöksessä esitettäviä tietoja koskevaa asetusta (1753/2015) ja kirjanpitoasetusta (1339/1997) soveltuvin osin. Rajoitusvelvoitteen päättymisen jälkeen laadittavassa tilinpäätöksessä on esitettävä tarpeelliset liitetiedot sen todentamiseksi, että rajoitus toteutuu. Jos rajoitus ei ole toteutunut, ravitsemisyrittäjän on palautettava toimivaltaiselle viranomaiselle ilman aiheetonta viivytystä se määrä, jolla hyvitys on ylittänyt rajoituksen.*

[7 § 6 mom.] *Sen lisäksi mitä tilintarkastuslain (1141/2015) 3 luvun 5 §:ssä säädetään, tilintarkastajan on tilintarkastuskertomuksessaan 5 momentissa tarkoitettua tilinpäätöksestä annettava tieto toteumaperusteisen rajoituksen toteutumisesta. Jollei ravitsemisyrittäjä ole tehnyt 5 momentin mukaista palautusta toimivaltaiselle viranomaiselle ennen kuin tilintarkastuskertomus annetaan, tilintarkastajan on tehtävä siitä tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n 5 momentissa tarkoitettu huomautus sekä toimitettava tilintarkastuskertomuksensa toimivaltaiselle viranomaiselle ilman aiheetonta viivytystä 13 §:n mukaista takaisinperintää varten.*

- **Perustelut.** Ehdotettu muutos 5 momenttiin perustuu osaksi lakitekniinen ST:n lakitekniisiin kommentteihin ja osaksi hallituksen esityksen antamisen jälkeen komission kanssa käydyissä keskusteluissa saatuun tietoon siitä, mitä voidaan lukea 5 §:n tarkoittamalla hyvityksellä korvattaviin eriin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen poikkeusoloartiklan 107.2.b mukaisena valtiontukena, johon viitataan 5 §:ssä. Komissio korostaa vaihtoehtoiseen tapahtumainkulkuun perustuvaa analyysiä hyvityksen enimmäismäärän määrittämiseksi (engl. *“the analysis of a factual and a counterfactual scenario, comparing the net costs that a company has incurred to the net costs that the company would have incurred in the absence of the lockdown”*). Tässä tarkoituksessa momentissa verrattaisiin yhtäältä yrityksen tulosta rajoitusajalta siihen, mikä se olisi ollut ilman koronaepidemiaa (toteumaperusteinen rajoitus). Tuloslaskennallisten erien määrittämisessä tukeuduttaisiin tarpeellisilta osin kirjanpitolain (1336/1997) nojalla annettujen asetusten laskentakaavoihin. Kir-

janpitolautakunta voisi tarvittaessa antaa tarkempaa oheistusta kirjanpitolain 8 §:n 1 momentin nojalla hyvänä kirjanpitotapana.

- Pykälän 6 momenttiin ehdotettu muutos liittyy lakiteknisesti edeltävään 5 momenttiin. Tilintarkastuskertomus on julkinen, tilinpäätöksen yhteyteen liitettävä asiakirja. Kertomusten lausunnot koskevat vakiintuneesti tilinpäätöstä kokonaisuudessaan. Sopivin tapa tuoda esiin yksittäinen tilinpäätökseen sisältyvä tieto tilintarkastuskertomuksessa olisi ns. tiettyä seikkaa painottava kappale. Tällaisessa kappaleessa tilintarkastajan on luontevaa viitata tilinpäätöksen liitetietoon ja sen mukaiseen laskelmaan siitä, onko hyvitys 5 momentissa tarkoitetun toteumarajoituksen mukainen. Sanamuotoa tarkentamalla mahdollistetaan asian esiin nostaminen edellä kuvatulla tavalla. Huomautus esitetään tilintarkastuskertomuksen lopussa osiossa ”huomautukset”.

Jotta laista selvästi ilmenisi, että takaisinperinnän kohteena voi olla EU-valtiontukisäännöksiin nähden ylikompensoivana suoritettu hyvitys, on perusteltua sisällyttää edellä käsiteltyä 7 §:n 6 §:n momenttia vastaava viittaus myös 13 §:n 1 momentin uudeksi toiseksi virkkeeksi, esimerkiksi seuraavasti:

[13 § 1 mom.] Jos 3 §:ssä tarkoitettua tukea tai 5 §:ssä tarkoitettua hyvitystä on suoritettu ravitsemisyrittäjien antamien puutteellisten tietojen perusteella, perusteeton määrä peritään takaisin. *Takaisin peritään myös määrä, jolla suoritettu hyvitys ylittää 7 §:n 5 momentissa tarkoitetun toteumaperusteisen rajoituksen, jos ravitsemisyrittäjä ei ole palauttanut ylityksen määrää mainitussa momentissa edellytetyllä tavalla.*

4. Enimmäismäärää koskevan rajoitus ja ns. leikkurisääntö hyvitysosuuden määrittämisessä

MARA:n, Scandic Hotels Oy:n ja NoHo Partners Oy:n mukaan ehdotettu yritys-kohtainen enimmäismäärä kustannushyvitykselle (500.000 euroa) suosii konsernimuotoisia toimijoita. Niin ikään mainitut lausunnonantajat pitävät ns. leikkurisääntöä yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena hyvitysosuuden määrittelyssä: vaikka skaalaetu ja neuvotteluvoima vaikuttava raaka-ainehankinnoissa, ne eivät kuitenkaan toteudu vastaavalla tavalla vuokraneuvotteluissa.

Kiinnitämme tältä osin valiokunnan huomiota siihen, että lukuisat ravitsemisyrittäjät ovat saaneet merkittäviä vuokranalennuksia. Huomionarvoista myös on, että hallituksen esityksessä skaalaedulle annetaan merkitystä maltillisesti. Vasta yhden miljoonan euron ylittävän kuukausimyynnin osalta leikkautuu hyvitysosuus 5 prosenttiin. Toisin sanoen suuressakin yrityksessä on hyvitysosuus aina 15 prosenttia yhtä miljoonaa pienemmän myynnin osalta. Kun tarkastellaan esimerkiksi yritystä, jonka kuukausimyynni on 2 miljoonaa euroa, muodostuu sen hyvitysosuudeksi 9,5 prosenttia (so. $\frac{1}{2} * 15 \% + \frac{1}{2} * 5 \%$). Jos tällä yrityksellä ei ollut myyntiä lainkaan huhtikuussa 2020, se siis saa hyvityksenä 9,5 prosenttia vertailukauden myynnistä. Esimerkistä ilmenee, että hallituksen esitys kohdentaa yhteiskunnan rajallisia resursseja pienemmille toimijoille, joilla ei myöskään ole vastaavanlaisia rahoitusmahdollisuuksia kuin suuremmilla yrityksillä. Siten hyvityksen leikkaantuminen ei ole ministeriön käsityksen mukaan yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista. Sama koskee hyvityksen enimmäismäärää.

Johtopäätös. Tämä asia ei anna aihetta hallituksen ehdotuksen muuttamiseen.

5. Uudelleentyöllistämistuen myöntäminen myös vuokratyönä hankitulle työvoimalle

Useat lausunnonantajat (mm. MARA, PAM ja SAK), kiinnittivät huomiota siihen, että ehdotuksen 3 ja 4 §:ssä tarkoitetun työllistämistuen ulkopuolelle jäisi ravitsemisyriyten vuokratyövoima.

Hallituksen esityksessä vuokratyö on rajattu tuen ulkopuolelle yhtäältä siihen liittyvien määrittelyongelmien, jotka mahdollisesti vaarantaisivat tuen kohdentumisen yksinomaisesti ravitsemisalaan, ja toisaalta sen aiheuttaman hallinnollisen käsittelyn raskauden ja hitauden vuoksi.

Vuokratyön sisällyttämiseen liittyy kaksi keskeistä haastetta:

- Toisin kuin palkatun työvoiman kohdalla, vuokratyöntekijöiden osalta tuen määrittelyssä ei voitaisi hyödyntää Verohallinnolta saatavaa luotettavaa tietoa. Näin ollen asian selvittäminen tapahtuisi erillisen ilmoitusmenettelyn kautta ja valvonta perustuisi lähinnä yrityksen toimittamaan dokumentaatioon siitä, että vuokratyövoimaa on ollut ja siitä on maksettu. Huomionarvoista on toisaalta se, ettei työvoimavuokratyörytksen lasku koostu vain palkkaeristä vaan myös yrityksen omasta katteesta. Tämän vuoksi olisi ratkaistava, sovelletaanko vuokratyöhön jotain muuta rajaa kuin 2.500 euroa. Kaikki tämä tarkoittaa manuaalikäsittelyn lisääntymistä huomattavasti KEHA-keskuksen rajallisiin resursseihin nähden ja sitä kautta toimeenpanon hidastumista ja riskien kasvamista. Tämä poikkeaisi merkittävästi hallituksen esityksen mukaisesta työllistämistuesta, jonka rakenne ja toiminta on suunniteltu mahdollisimman yksiselitteiseksi, jotta hakemuskäsittely olisi tehokkaasti ja nopeasti toteutettavissa.
- Toinen haaste liittyy vuokratyön määritelmään. Tämä pitäisi yksiselitteisesti rajata johonkin tiettyyn toimintaan, mikä voi olla hyvinkin ongelmallista. Keskeistä on, että tuki voitaisiin kohdentaa nimenomaisesti ravitsemisalalle luonteellisesti toimintaan, jotta varmennettaisiin lain tarkoituksen toteutuminen. Tästä käy esimerkiksi ulkopuoliselta yritykseltä hankittu siivouspalvelu. Olisi ratkaistava, onko tämä tukeen oikeuttavaa ravitsemistyötä vai ei, kun osa yrityksistä tilaa siivouspalvelua ja osa huolehtii tilojen siivouksesta itse. Vuokratyö todennäköisesti useimmin mielletään siten, että henkilöt tekevät samoja töitä kuin suoraan työsuhteessa yritykseen olevat työntekijät, mutta yksiselitteinen rajaaminen on vaikeaa, mistä seuraisi työläitä tulkintaongelmia lakia toimeenpanevalle KEHA-keskukselle.

Johtopäätös. Edellä kuvatuista seikoista johtuen asia ei anna aihetta hallituksen ehdotuksen muuttamiseen.



Timo Kaisanlahti
Johtava asiantuntija