

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriytysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä annetun (403/2020) lain muuttamisesta

(luonnos 2.11.2020)

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi ravitsemisyriytysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä annettua lakia säännöksellä, joka keventäisi pienelle ravitsemisyriytykselle aiheutuvaa kustannusrasitetta yksinkertaistamalla hyvityksen laskemismenettelyä. Niin ikään ehdotettu säännös keventäisi pienikokoisten ravitsemisyriytyksen tilinpäätösinformaatiota koskevia vaatimuksia saadun hyvityksen osalta. Tällöin myös Euroopan komission edellyttämät takaisinperintävelvoitteet lievenisivät voimassaolevaan lakiin verrattuna.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1. Tausta

Laki ravitsemisyriytysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (403/2020; jäljempänä ”laki”) tuli voimaan 5.5.2020 (asetus 418/2020). Uudelleen työllistämisen tukemisen ohella lailla säädettiin ravitsemisyriytysten asiakastilojen kiinnipitovelvoitteen (4.4.-31.5.2020) kohtuullisesta hyvittämisestä Eduskunnan edellyttämällä tavalla (EV 14/2020 / TaVM 5/2020).

Hyvittämistä koskeva säännöstö on lain 5 §:ssä perustettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan b kohtaan (”artikla 107.2(b)”), jonka mukaiset tuet on tarkoitettu luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi. Tämän artiklan soveltamista ei poissulje tuen kohteena olevan yriytyksen toiminnan aiempi tappiollisuus, kuten Euroopan unionin muussa valtioneuvonkehikossa. Koska Suomessa lain tarkoitama hyvittäminen kohdennettiin Eduskunnan tahdon mukaisesti kaikille niille ravitsemisyriytyksille, jotka olivat kiinnipitovelvoitteen alaisia, oli hyvitysjärjestelmän kiinnittäminen artiklaan 107.2(b) ainoa vaihtoehto Euroopan unionin valtioneuvonkehikössä.

Artiklaan 107.2.(b) kiinnittämisen vuoksi lain nojalla myönnetyt hyvitykset ovat alisteisia Euroopan komission edellyttämälle jälkikäteiselle tarkistukselle, jota laissa nimitetään ”toteumaperusteiseksi rajoitukseksi” (7 § 6 mom.). Sillä varmistetaan, ettei hyvitystä suoriteta suurempana kuin mikä oli kiinnipitovelvoitteen ajalta (4.4.-31.5.2020) kertynyt tappio netotettuna vertailukauden¹ tuloksen kanssa. Hyvityksellä ei siten voida kattaa kiinnipitovelvoitteesta kertyneitä tappioita muuten kuin sillä osuudella, joka on vertailukauden tappiota suurempi. Jos aiemmalla vertailukaudella toteutunut tappio olisi ollut esimerkiksi 1 000 euroa ja kiinnipitokaudella 2 500 euroa, hyvityksen enimmäismäärä rajautuisi 1 500 euroon. Mikäli tällaisessa toteumaperusteisessa tarkastelussa ilmenee, että hyvitystä on suoritettu rajoituksen sallimaa määrää enemmän, hyvitys palautetaan ylittävältä osin KEHA-keskukselle. Jollei palautusta tehdä, perusteeton määrä peritään KEHA-keskuksen toimesta takaisin (13 §).

¹ Vertailukautena on joko huhti-toukokuu 2019 tai tammi-helmikuu 2020 sen mukaan, kummalla ajanjaksolla on kertynyt suurempi kuukausimyynti keskiarvoisesti.

Toteumaperusteisen tarkastelun toteuttaminen edellyttää tavanomaisen tilinpäätöksen laadinnan ohella poikkeuksellisia kirjanpitolaskennallisia toimenpiteitä. Niin kiinnipitokaudelta kuin vertailukaudelta on ravitsemisyrittäjien laadittava kausikohtaiset tuloslaskelmat, jotta voidaan varmistua lain edellyttämällä tavalla toteumaperusteisen rajoituksen täyttymisestä. Nämä tuloslaskelmat eivät tekeydy automaattisesti kirjanpitojärjestelmistä vaan ne edellyttävät erikseen suoritettavaa laskennallista kohdentamista, jotta niissä tulevat huomioiduksi kausille kuuluvat erät suoriteperusteisesti sekä muut kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 2 ja 3 §:ssä säädetyt periaatteet Euroopan unionin tilinpäätösdirektiivin (2013/34/EU) mukaisesti. Näitä laskentamenettelyitä on kirjanpitolautakunta ohjeistanut lausunnossaan 2005/2020 (22.9.2020).

Lisäksi edellä kuvatusta kausikohtaisesta tuloslaskennasta annetaan tilinpäätöksessä 7 §:n 6 momentin edellyttämällä tavalla erityinen liitetieto, joka todentaa toteumaperusteisen rajoituksen täyttymisen. Niin ikään tilintarkastajan on todettava rajoituksen toteutuminen tilintarkastuskertomuksessaan (7 § 7 mom.).

Toteumakohtaisen rajoituksen edellyttämistä kirjanpitolaskennallista erityistehtävistä samoin kuin tilintarkastajan vahvennustoimenpiteistä aiheutuu ravitsemisyrittäjälle kustannuksia, jotka eivät kuulu tilitoimistojen ja tilintarkastajien tavanomaisten sopimusvelvoitteiden piiriin, joten ne tulevat veloittaviksi ravitsemisyrittäjiltä erillispalkkioina. Toisaalta hyvitykselle ei ole laissa säädetty vähimmäistasoa, koska siihen ovat oikeutettuja kaikki ravitsemisyrittäjät, jotka ovat kärsineet kiinnipitovelvoitteesta. Sitten siinä tapauksessa, että hyvitys on arvoltaan vähäinen, on mahdollista, että edellä tarkoitetut erillispalkkiot toteumaperusteisen rajoituksen edellyttämistä kirjanpidollisista ja tilintarkastuksellisista erityistoimista ovat yrityksen saamaa hyvitystä suuremmat. Sinänsä ravitsemisyrittäjien on mahdollista välttyä toteumaperusteisesta tarkastelusta aiheutetuista kustannuksilta palauttamalla ennen hyvityksen kokonaisuudessaan ennen tilinpäätöksen vahvistamista (14 §).

Nytemmin, lain voimaantulon jälkeen Euroopan komissio on 2.7.2020 julkistetulla tiedonannollaan muuttanut tilapäistä valtiontukikehikkoa siten, että tuen saantimahdollisuus ulotetaan myös jo ennen COVID 19 -epidemiaa vaikeuksissa olleisiin pienyrityksiin ilman, että tuella on vastaavanlaisia laskennallisia rajoituksia kuin artiklan 107.2(b) mukaisessa tukijärjestelmässä, joka on Suomen hyvityssäännösten perustana edellä kuvatulla tavalla.

Ottaen huomioon pienyritykselle toteumaperusteisesta tarkastelusta aiheutuvan kustannusrasitteen, joka voi olla huomattava saatuun hyvitykseen nähden, on perusteltua saattaa hyvitysmenettely edellä mainitun komissiopäätöksen helpotusten piiriin. Koska pienyritystä ei enää koski 7 §:n 6 momentin mukainen toteumaperusteinen rajoitus, jonka todentaminen edellyttää merkittävää laskentateknistä työtä ja kustannusta, ei myöskään olisi tarvetta erityiselle tilinpäätösinformaatiolle mainitun rajoituksen toteutumisesta eikä sitä koskevalle tilintarkastustoimenpiteelle.

1.2. Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Valmistelussa on oltu yhteydessä Euroopan komissiossa valtiontukia käsittelevään virkakuntaan, jolta saadun epävirallisen kannanoton perusteella esityksen tarkoittamat säännökset eivät edellytä komissiokäsittelyä. Lisäksi kannanotossa korostetaan Suomen viranomaisten vastuuta tuen myöntämisedellytysten valvonnassa 800 000 euron enimmäisrajan osalta.

Esityksestä on järjestetty lausuntokierros [*].[*].— [*].[*].2020.

2 Nykytila ja sen arviointi

Lain 9 §:n 1 momentin mahdollistamissa tietoteknisissä joukkoajoissa suoritettiin kaikkiaan 7016 ravitsemisyrietyksille hyvityksenä noin 74 miljoonaa euroa heinä-elokuussa 2020. Lisäksi KELA-keskus on hakemuserusteisesti maksanut hyvityksiä noin 16 miljoonaa euroa 27.10.2020 mennessä. Mainittuna ajankohtana kaikista hakemuksista oli käsittelemättä vielä 32 % (501 kpl), joten niitä koskevien päätösten myötä hyvitysten yhteismäärä tulee nousemaan edellä esitetystä. Hakuaika päättyi 31.8.2020 (8 §).

Huomattava osuus ravitsemisyrietyksistä on mikro- tai pienikokoisia, joille jaksossa 1.1 kuvattu hallinnollinen kustannusrasite 7 §:n 6 momentin mukaisen toteumaperusteisen rajoituksen valvonasta voi realisoitua merkittävänä saatuun hyvitykseen nähden seuraavan tilinpäätöksen laatimisen yhteydessä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on keventää ravitsemisyrietyksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa erityisistä laskennallisista velvoitteista ja pienentää niistä aiheutuvaa kustannusrasitetta pienissä ravitsemisyrietyksissä ottaen huomioon, että erityisistä laskentateknisistä kirjanpitoitoimista ja tilintarkastuksesta aiheutuvaan kustannukseen nähden hyvitys voi olla sangen vähäinen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1. Keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen keskeinen sisältö kuvataan 1.1 jaksossa. Ehdotuksella ei puututa myöntämisedellytyksiin eikä laskentasäännöksiin, joten hyvityksen määrittäminen ei riipu siitä, onko ravitsemisyrietyksien pienikokoinen vai ei. Toisin sanoen hyvitys olisi myönnetty samamääräisenä, jos ehdotettava säännös olisi sisällytynyt lakiin jo sen tullessa voimaan 29.5.2020.

4.2. Pääasialliset vaikutukset

Ehdotetut säännökset yksinkertaistavat merkittäväällä tavalla pieneen ravitsemisyrietykseen kohdistuvia vaatimuksia tilinpäätösinformaation osalta. Pienen ravitsemisyrietykseltä ei enää edellytettäisi saadun hyvityksen määrän kontrollointia kiinnipitokaudelta toteutuneeseen nettotappioon nähden (toteumaperusteinen rajoitus), joka tehtäisiin voimassa olevan lain 5 §:n 6 momentin mukaisesti tilinpäätöstietoihin perustuen jälkikäteen.

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia Suomen valtion budjettitaloudelle, koska säännös ei tarkoita muutosta niihin määrärahoihin, jotka on hyväksytty ravitsemisyrietyksien tukemiseksi voimassaolevalla lailla. Säännösten myötä ravitsemisyrietyksien kohtuullisten hyvitysten suorittaminen siirtyisi EU:n tukijärjestelmässä pienyritysten osalta Euroopan komissiolle notifioidusta artiklan 107.2(b) mukaisesta tukijärjestelmästä tilapäisistä puitteista valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkessä COVID-19 -epidemiassa 2.7.2020 annetun komission tiedonannon mukaisen tilapäisen valtiontuen järjestelmään.

Suomen tilapäinen COVID-19 -puitetukiohjelma (komission päätös SA.56995) perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107.3(b) artiklaan sekä tilapäisten valtiontukipuitteiden 3.1 lukuun (komission tiedonanto 2020/C 91 I/01 muutoksineen). Puitetukiohjelmaa laajennettiin komission 13.7.2020 antamalla päätöksellä siten, että tukea saa myöntää myös mikro- ja pienyrityksille, jotka olivat vaikeuksissa jo 31.12.2019 (komission päätös SA.57958). Muutos perustuu tilapäisten valtiontukipuitteiden 3.1 lukuun, jonka mukaisten valtiontukitoimenpiteiden edellytyksiä muutettiin tältä osin komission 2.7.2020 antamalla tiedonannolla (2020/C 218/03).

Ehdotuksella ei ole vähäistä merkittävämpiä vaikutuksia KEHA-keskuksen toiminnalla. Säännösehdotus ei edellytä hyvityspäätösten uudelleen käsittelyä, koska myöntöedellytyksiin ei puututtaisi esityksessä. Toisaalta KEHA-keskus valvoisi yrityskohtaiselle tuelle asetettua enimmäismäärää varmistuen, ettei pienille ravitsemisyriyksille ole myönnetty 800 000 euron ylittävää määrää valtiontukea yhteenlaskettuna kalenterivuosilta 2019 ja 2020. Valvonta toteutettaisiin käytännössä ensisijaisesti tietoteknisinä vertailuajoina, jota varten valtionkonttori luovuttaisi KEHA-keskukselle tiedot ravitsemisyriyksille mahdollisesti suorittamistaan Euroopan komission päätöksen (SA.56995(2020/N) mukaisista tuista.

5 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Euroopan unionin säädännöstä ei sinänsä seuraa velvoitetta ehdotuksen mukaiselle lainsäädäntötoimelle. Vaihtoehtona siten on, ettei ehdotuksen mukaiseen lainsäädäntötoimeen ryhdytä, mutta silloin jaksossa 1.1 kuvattu hallinnollinen kustannusrasite saattaa realisoitua mikro- ja pienyrityksessä tavalla, jonka seurauksena hyvityksen saamisen merkitys jää vähäiseksi.

6 Lausuntopalaute

[*]

7 Säännöskohtaiset perustelut

3 luku. Toiminnan rajoitusten hyvittäminen

9 a §. **Pienyritystä koskevat poikkeukset.** Lakia täydennettäisiin uudella säännöksellä, joka käsittäisi pienyritystä koskevat helpotukset, joiden myötä pienikokoisen ravitsemisyriyksen tilinpäätösinformaatiolta ei edellytettäisi sellaista seikkaperäisyyttä, joka kohdentuu suurempiin toimijoihin. Helpotuksen perustana on Euroopan komission 29.6.2020 tekemä päätös muuttaa tilapäistä valtiontukikehikkoa siten, että tuen saantimahdollisuus ulotetaan myös jo ennen COVID-19 -epidemiaa vaikeuksissa olleisiin pienyrityksiin ilman, että tuella on vastaavanlaisia laskennallisia rajoituksia kuin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan b kohdan mukaisessa tuessa. Tämän vuoksi on myös hyvitys ravintolatilojen kiinnipitovelvoitteesta 4.4.-31.5.2020, josta säädetään voimassaolevan lain 3 luvussa ("Toiminnan rajoitusten hyvittäminen"), perusteltua saattaa edellä mainitun komissio päätöksen helpotusten piiriin. Koska pienyritystä ei enää koskisi 7 §:n 6 momentin mukainen toteumaperusteinen rajoitus, jonka todentaminen edellyttää merkittävää laskentateknistä työtä ja kustannusta, ei myöskään olisi tarvetta erityiselle tilinpäätösinformaatiolle mainitun rajoituksen toteutumisesta.

pienyrittäjissä, kun sääntelyperustaksi tulisi Euroopan komission 2.7.2020 tekemä päätös, jota käsitellään edellä 1 momentin perusteluissa. Tilinpäätöksen liitetietona olisi – sen lisäksi mitä kirjanpitolainsäädännössä edellytetään – ilmoitettava ehdotetun *1 kohdan* nojalla, että asianomainen ravitsemisyritys täyttää pienyrityskriteerit, joista säädettäisiin 1 momentin 1 ja 2 kohdassa EU-suosituksen mukaisesti. Niin ikään liitetietona todennettaisiin momenttiin ehdotetun *2 kohdan* mukaisesti, ettei saadun hyvityksen myötä ole ylittynyt 800 000 euron enimmäismäärä. Tämä informaatio on tarpeen Euroopan komission edellyttämän valvonnan toteuttamiseksi. Momentin mukaiset liitetietovelvoitteet koskisivat siten yksinomaan rajoituskauten (3.4.-31.5.2020) jälkeen ensimmäiseksi päättyvästä tilikaudesta laadittavaa tilinpäätöstä.

Ehdotettu *6 momentti* sisältää selventävän ohjauksen 5 momentin mukaisten rajoitusten jäädessä toteutumatta. Tällöin – yhdenmukaisesti 1 momentin kanssa – vastaavasti asianomainen ravitsemisyritys jää kokonaan tämän pykälän soveltamisalan ulkopuolelle, minkä myötä esitettäväksi tulee voimassaolevan 7 §:n 6 momentissa edellytetyt liitetiedot toteumaperusteisen rajoituksen täyttymisestä. Niin ikään sovellettavaksi tulisivat myös muut säännökset toteumaperusteisesta rajoituksesta, kuten muun muassa hyvityksen tai sen osan palautusvelvollisuudesta siinä tapauksessa, että rajoitus ei ole täyttynyt vaan hyvityksen määrä ylittää rajoituksen jälkikäteisestä tilinpäätösinformaatiosta laskettuna.

Pykälän *7 momentti* käsittäisi voimassa olevaa 7 §:n 7 momenttia vastaavan varmennustehtävän tilintarkastajalle. Siinä tapauksessa, että ravitsemisyrittäjään on valittu tilintarkastaja lakisääteistä tilintarkastustehtävää varten, tämä antaisi tilintarkastuskertomuksessaan tiedon myös tämän pykälän soveltamisedellytysten täyttymisestä.

Ehdotettu *8 momentti* velvoittaisi KEHA-keskuksen toimivaltaisena viranomaisena valvomaan, ettei EU-sääntelyyn perustuva 800 000 euron enimmäisraja ylity tämän pykälän soveltamisalaan kuuluvissa pienissä ravitsemisyrittäjissä.

Pykälän *9 momentti* sisältää ehdotuksen informatiiviseksi säännökseksi, joka perustuu Euroopan unionin valtioneuvoston väliaikaisen kehikon vaatimukseen. Erikseen tulisivat julkistettaviksi Euroopan komission toimesta sellaiset myönnettyt hyvitykset, jotka ovat 100 000 euroa tai sitä suurempia. Julkistamisvelvoitteen täyttämistä vastaisi KEHA-keskus toimivaltaisena viranomaisena.

8 Voimaantulo

Esityksessä ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on eduskunnassa hyväksytty.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettuun säännökseen ei sisälly velvoitteita tai muita seikkoja, jotka olisivat perustuslain kannalta ongelmallisia.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki ravitsemisyrittäjien uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään ravitsemisyriyrysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä annettuun lakiin (403/2020) uusi 9 a §, seuraavasti:

3 luku

Toiminnan rajoitusten hyvittäminen

9 a §

Pienyriyrystä koskevat poikkeukset

<p>[1 mom.] Tässä pykälässä säädetään 5 ja 7 §:ää koskevista poikkeuksista ravitsemisyriyrykselle:</p> <ol style="list-style-type: none">1) jonka liikevaihto tai taseen loppusumma oli enintään 10 miljoonaa euroa viimeisimmillä ennen kuluvan vuoden huhtikuun neljättä päivää päättyneellä tilikaudella,2) jonka palveluksessa oli enintään 49 työntekijää 1 kohdassa tarkoitetulla tilikaudella, ja3) joka on tämän lain nojalla tai muutoin saanut valtioneutkea enintään 800 000 euroa yhteenlaskettuna kuluvalta ja edelliseltä kalenterivuodelta.
<p>[2 mom.] Poiketen siitä, mitä säädetään 5 §:n toisessa virkkeessä, kohtuullinen hyvitys rajoitusvelvoitteesta myönnetään 1 momentissa tarkoitetulle ravitsemisyriyrykselle perustuen valtioneutkivälaineiden väliaikaisen kehikon kolmanteen lisäykseen, josta Euroopan komissio on päättänyt 2 päivänä heinäkuuta 2020 kansantalouden tukemiseksi nykyisessä COVID-19 -kriisissä (2020/C 218/03).</p>
<p>[3 mom.] Se, mitä säädetään 7 §:n 6 ja 7 momentissa ei koske tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettua ravitsemisyriyrystä.</p>
<p>[4 mom.] Mitä tässä pykälässä säädetään, koskee myös sellaista hyvitystä, jonka 16 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen viranomainen on myöntänyt tai jota koskeva hakemus on tehty ennen kuin tämä pykälä tulee voimaan.</p>
<p>[5 mom.] Sen lisäksi mitä muualla laissa säädetään, tulee 1 momentissa tarkoitetun ravitsemisyriyryksen ilmoittaa toukokuun 31 päivänä 2020 tai sen jälkeen ensimmäisenä päättyvästä tilikaudesta laadittavan tilinpäätöksensä liitetietona, että:</p> <ol style="list-style-type: none">1) se täyttää 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut edellytykset; ja2) sen saamat valtioneutet yhteenlaskettuina, myös hyvitys toiminnan rajoittamisesta huomioon ottaen, eivät ylitä Euroopan unionin säätämää 800 000 euron kumulatiivista enimmäismäärää päättyneellä ja sitä edeltäneellä tilikaudella.
<p>[6 mom.] Jos 5 momentin 2 kohdassa tarkoitettu rajoitus ei ole toteutunut, ravitsemisyriyrykseen ei sovelleta tätä pykälää ja sen tulee esittää 5 momentissa säädetyn sijasta 7 §:n 6 momentissa edellytetyt liitetiedot toteumaperusteisen rajoituksen täyttymisestä.</p>
<p>[7 mom.] Sen lisäksi mitä tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:ssä säädetään, tilintarkastuskertomuksessa on annettava tieto 5 momentissa tarkoitettujen edellytysten toteutumisesta.</p>
<p>[8 mom.] Toimivaltainen viranomainen valvoo 2 momentissa tarkoitetun Euroopan komission päätöksen mukaisen tuen yriyryskohtaista enimmäismäärää ja varmistaa kesäkuun 2021 loppuun mennessä, ettei 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulle ravitsemisyriyrykselle ole myönnetty 800 000 euron ylittävää määrää valtioneutkea yhteenlaskettuna kalenterivuosilta 2019 ja 2020. Valtiokonttori luovuttaa tätä tarkoitusta varten toimintavaltaiselle viranomaiselle tiedot niistä valtioneutista, jotka se on suorittanut ravitsemisyriyryksille Euroopan komission päätöksen (SA.56995(2020/N) mukaisena tukena.</p>

[9 mom.] *Tämän pykälän 1 momentissa tarkoitetun ravitsemisyriityksen saama hyvitys, joka on määrältään 100 000 euroa tai sitä suurempi, julkistetaan 2 momentissa tarkoitetun valtiontukivälineiden väliaikaisen kehikon edellyttämällä tavalla.*

Tämä laki tulee voimaan [*] päivänä [*]kuuta 2020.

Helsingissä [*].[*].2020