

EHDOTUS YRITYSTEN MÄÄRÄAIKAISESTA KUSTANNUSTUESTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 2 §:N JA LIITTEEN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin kanssa valmistellut esityksen yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n ja liitteen muuttamisesta. Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti muutettaisiin yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (509/2020) 2 § ja liite, sellaisina kuin ne ovat asetuksessa 1028/2020.

1. Esityksen tausta, vaikutukset viranomaisten toimintaan ja valtiontalouteen

Kustannustuen ensimmäinen haku oli avoinna hakemuksille 31.8.2020 saakka ja toinen haku 26.2.2021 saakka. Hallitus linjasi tammikuussa 2021, että yrityksille tulisi avata kolmannen kerran mahdollisuus hakea toimialasta riippumatonta kustannustukea, sillä COVID-19 –pandemian aiheuttama tilanne on ollut erityisesti loppusyksystä 2020 ja alkutalvesta 2021 vaikea useille toimialoille. Hallituksen esitystä annettaessa valtioneuvosto on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Valtioneuvosto päätti yleisistunnsa maanantaina 1.3.2021, että maassa vallitsevat valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot.

Kustannustuen jatkaminen mahdollistui Euroopan komission jatkettua 28.1.2021 antamallaan tiedonannolla (C(2021) 564 lopullinen) tilapäisten COVID-19 –pandemian takia joustavoitettujen valtiontukisääntöjen voimassaoloa 31.12.2021 saakka. Suomi ilmoitti 15.2.2021 komissiolle kansallisen puitetukiohjelman voimassaolon jatkosta ja tuen enimmäismäärän nostosta, minkä komissio hyväksyi 10.3.2021.

Kustannustuen kolmas hakukausi on tarkoitus avata 27.4.2021. Hakukausi päättyy 23.6.2021. Tukikausi alkaa toisen kierroksen tukikauden päättymisestä eli 1.11.2020 ja jatkuu 28.2.2021 saakka. Valtiokonttori toimii kustannustuen tukiviranomaisena. Yritykset hakevat tukea sähköisesti. Kustannustukeen ja Valtiokonttorin toimintaan sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001). Kustannustuen kolmannen hakukauden kustannusarvio on noin 260 miljoonaa euroa, mutta lopullinen tukisumma voi poiketa tästä arviosta hyvin merkittävästi. Tukea maksetaan momentilta 32.40.43 (Yritysten kustannustuki), jolla on käytettävissä vuoden 2020 siirtomäärärahaa kustannustuen toisen hakukauden jälkeen noin 350 miljoonaa euroa.

2. Säädöspohja ja esitetyt muutokset

Hallituksen esitys (HE 27/2021 vp) laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta (508/2020, jäljempänä *kustannustukilaki*) on annettu eduskunnalle 4.3.2021. Eduskunta on hyväksynyt lain 9.4.2021.2020 (EV 32/2021 vp), ja muutettu laki on tullut voimaan 12.4.2021.

Esitettävässä valtioneuvoston asetuksessa asetuksen 2 §:n ja liitteen muuttamisesta, yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annettua valtioneuvoston asetusta tarkistettaisiin siten, että asetuksen liitteessä nimetyt toimialat määritetään kolmannen hakukierroksen mukaisen tukikauden ja vertailukauden perusteella. Periaate on sama kuin voimassaolevassa asetuksessa.

Asetusmuutoksella jatkettaisiin asetuksen voimassaoloaikaa 31.12.2021 saakka. Tämä olisi linjassa kustannustukilain voimassaolon, sekä Euroopan komission päätöksessä SA.56995 annetun määräajan kanssa. Asetusta sovellettaisiin sen voimassaoloaikana myönnettävään tukeen. Ennen asetuksen voimaantuloa vireille tullessiin hakemuksiin sovelletaan tämän asetuksen voimaan tullessa voimassaollutta asetuksen liitettä (toimialaliite).

Kustannustukea on voitu hakemuksesta myöntää myös Ahvenanmaalla toimiville yrityksille. Elinkeinotoiminta ja siihen liittyvät tuet kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 22 kohdan nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan. Kustannustukea koskevaa lakia säädettäessä koko valtakunnassa, mukaan lukien Ahvenanmaalla, vallitsivat valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnassa 16.3.2020 toteamat poikkeusolot. Poikkeusolot olivat kustannustuen muutosta koskevaa hallituksen esitystä annettaessa jälleen voimassa. Lisäksi COVID-19 –pandemian vaikutukset yritystoimintaan ovat kaikilla alueilla vakavat. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että yritysten määräaikaista kustannustukea voisivat jatkossakin hakea myös

Ahvenanmaalla toimivat yritykset. Tämän vuoksi ehdotetaan, että tätä asetusta sovellettaisiin muutettuna edelleen myös Ahvenanmaan alueella toimiviin yrityksiin.

3. Asian valmistelu

Asetuksen muuttamista koskeva esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin kanssa. Asian kiireellisyyden vuoksi asetusehdotusta ei ole tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Kustannustuen haun uudelleen avaamisen mahdollistava ja tuen kriteerejä tarkentava kustannustukilain muutos on tullut voimaan 12.4.2021. Toimialalistan päivittämistä varten tarvittavat arvonlisäverotiedot saadaan Verohallinnolta vasta 16.4.2021, ja asetus on tarkoitus saattaa voimaan jo 26.4.2021, jotta kustannustuen haun avaaminen 27.4.2021 on mahdollista. Edellä mainitun vuoksi, asetus ei asian käsittelyn kiireellisestä aikataulusta johtuen ole käynyt lausuntokierroksella. Asetusluonnoksen sisällöllinen muutos eli toimialalistan päivittäminen tukikauden tietoja vastaavaksi pohjautuu kustannustukilaissa hyväksyttyyn laskentamalliin, jota on sovellettu myös voimassaolevassa asetuksessa. Näin ollen asetuksen toimialaliitteen muuttamista sekä myös asetuksen voimassaoloajan jatkamista voidaan luonnehtia teknisluontoisiksi päivityksiksi. Asetusluonnos ja muistio on valmistelun aikana lähetetty tiedoksi Ahvenanmaalle.

4. Kustannustuen pääperiaatteita kustannustukilain mukaan

Kustannustukilain mukaisesti tuki on tarkoitettu yrityksille, joiden liikevaihto on pudonnut merkittävästi COVID-19 -pandemian vuoksi ja joilla on siitä johtuvia vaikeasti sopeutettavia tukikauteen kohdistuvia palkka- ja muita kuluja. Yrityksen määritelmään, ja siten kustannustuen piiriin kuuluisivat myös liiketoimintaa harjoittavat säätiöt ja yhdistykset kuten edellisissä vaiheissa.

Kustannustukea haetaan sähköisesti Valtiokonttorista. Kustannustukea voi hakea, vaikka yritys olisi jo saanut muita suoria tukia koronatilanteessa. Kustannustukea eivät voi saada yritykset, jotka, pieniä yrityksiä lukuun ottamatta, ovat olleet EU:n valtiontukisääntelyn tarkoittamissa taloudellisissa vaikeuksissa 31.12.2019, jotka ovat laiminlyöneet verovelvoitteensa tai jotka ovat konkurssissa.

Kustannustukilaissa säädetään sellaisesta Suomessa toimiville yrityksille COVID19-pandemian aiheuttamasta liiketoiminnan yleisten vaikeuksien lieventämiseksi myönnettävästä määräaikaista valtiontuesta, jonka Euroopan komissio on erillisen ilmoituksen perusteella hyväksynyt sisämarkkinoille soveltuvaksi (kustannustukilaki 1 § 1 mom.). Kustannustukilain 2 §:ssä säädetään määräaikaisen kustannustuen yleisistä edellytyksistä sekä tuen vähimmäismäärästä.

Kaikki kustannustukilain soveltamisalaan kuuluvat yritykset voivat hakea tukea. Kustannustukilakia ei kuitenkaan sovelleta maatalouden alkutuotannon, kalatalouden eikä vesiviljelyalan yritystoimintaan (kustannustukilaki 1 § 2 mom.).

Kustannustuki kohdennetaan lain mukaan toimialoille, joilla tukikauden (1.11.2020-28.2.2021) liikevaihto on laskenut vähintään 10 prosenttia 1.11.2019-29.2.2020 liikevaihtoon verrattuna (kustannustukilaki 3 § 1 mom.). Näistä toimialoista säädetään valtioneuvoston asetuksessa (kustannustukilaki 3 § 2 mom.).

Mikäli yrityksen tukikauden liikevaihto on laskenut enemmän kuin 30 prosenttia vertailukauden liikevaihtoon verrattuna, Valtiokonttori voi kustannustukilain mukaan myöntää yritykselle hakemuksesta määräaikaista kustannustukea (kustannustukilaki 2 § 1 mom. 2 kohta). Tuen edellytyksenä on, että yritystä ei koske mikään kustannustukilain 6 §:ssä säädettyistä tuen myöntämisen esteistä (kustannustukilaki 2 § 1 mom. 4 kohta).

Kustannustukea voidaan myöntää hakemuksessa yksilöityihin tukikaudella syntyneisiin joustamattomiin kuluihin ja menetyksiin sekä palkkakuluihin (kustannustukilaki 4 § 3 ja 4 kohdat). Kustannustuen enimmäismääränä olisi tukikaudelta 1 000 000 euroa yritystä kohden (kustannustukilaki 5 § 1 mom.), ottaen kuitenkin huomioon, ettei Euroopan komission hyväksymän puitetukiohjelman (SA.56995(2020/N) nojalla myönnettyjen yhteenlaskettujen tukien yrityskohtainen yläraja ylity (kustannustukilaki 5 § 5 mom.). Puitetukiohjelman mukaisesti yrityskohtaista ylärajaa laskettaessa otetaan huomioon kaikki yksittäisen yrityksen ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yritysten saamat tuet, jotka on myönnetty edellä mainitun Euroopan komission päätöksen nojalla.

5. Asetuksen toimialaliitteeseen liittyvät kustannustukilain säännökset ja muut periaatteet

Kustannustukilain 3 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella nimetään toimialat, jotka 3 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat kustannustuen piiriin (kustannustukilaki 3 § 2 mom.).

Asetuksen liitteenä olevan kustannustuen toimialalistan laatiminen ja periaatteet

Toimialojen tilannetta arvioitaessa verrataan toimialan yritysten liikevaihtoa tukikaudella suhteessa liikevaihtoon vertailukaudella. Vertailussa käytetään toimialan yritysten liikevaihdon muutoksen mediaania (kustannustukilaki 3 § 1 mom.). Laskenta perustuu Verohallinnolle 15.4.2021 mennessä tehtyihin arvonlisäveroilmoituksiin¹. Vuoden 2021 huhtikuun ilmoituksista laskennassa on tällöin mukana ainoastaan määräajassa tehdyt ilmoitukset.

Toimialalistalla ovat toimialat, joiden yritysten liikevaihdon muutoksen mediaani 1.11.2019 - 29.2.2020 verrattuna 1.11.2020 - 28.2.2021 on -10 % tai pienempi. Yritykset järjestetään riviin toimialansa sisällä niin, että rivi alkaa pienimmästä liikevaihdon muutoksesta² ja päättyy suurimpaan muutokseen³. Toimialan mediaani on rivin keskimmäisen yrityksen liikevaihdon muutos⁴. Jos toimialan liikevaihdon muutoksen mediaani on korkeintaan -10 %, toimiala sisällytetään asetuksen toimialalistalle.

Yrityksistä mukana ovat ne yritys- ja yhteisötunnukset (*Y-tunnus*), jotka ilmoittavat arvonlisäverotietonsa kuukausitasolla (*kuukausi-ilmoittaja*). Jokaisen tarkasteluun otetun Y-tunnuksen liikevaihto⁵ summataan marras-helmikuulta erikseen vuosille 2019 ja 2020. Jos yrityksen liikevaihto on negatiivinen, liikevaihto korvataan nolllalla. Jos y-tunnuksella ei ole arvonlisäveroilmoitusta yhtenäkkään kuukautena kesä-lokakuussa kyseiseltä vuodelta, havainto on puuttuva. Kuukausi-ilmoittajia, jotka ovat ilmoittaneet arvonlisäverot joko vertailukaudelta tai tukikaudelta on noin 284 000.

Kuukausi-ilmoittajan liikevaihdon muutos vertailukaudelta tukikaudelle lasketaan jakamalla tukikauden ja vertailukauden liikevaihdon erotus vertailukauden liikevaihdon avulla. Jos jompikumpi liikevaihtohavainto on puuttuva tai molemmat liikevaihtohavainnot ovat nolllia, kuukausi-ilmoittajan liikevaihdon muutoksesta tulee puuttuva. Yrityksiä, joilla ei ole arvonlisäilmoitusta vertailukaudelta on noin 19 000 ja tukikaudelta noin 22 000. Nollan euron liikevaihdon sekä vertailukaudella ja tukikaudella on ilmoittanut noin 9 000 yritystä.

Yrityksen toimialatietona on käytetty Verohallinnon toimittaman arvonlisäveroaineiston viimeistä tietoa yrityksen toimialasta. Toimiala on toimialaluokitus TOL-2008 5-numerotaso. Yrityksen toimialaksi merkitään 'tuntematon', mikäli yrityksen toimialatieto puuttuu sekä vertailukaudelta että tukikaudelta. Toimialaluokitukset kokonaisuudessaan: <https://www.stat.fi/fi/luokitukset/toimiala/>.

Edellä mainitun perusteella toimialoista koostetaan lista valtioneuvoston asetuksen liitteeksi samalla tavalla kuin tuen ensimmäisellä ja toisella kierroksella.

Kustannustukea voidaan myöntää myös yritykselle, joka täyttää kustannustukilaissa säädetyt edellytykset, mutta jonka toimialaa ei ole nimetty kustannustukilain 3 §:n 2 momentin perusteella annettavassa valtioneuvoston asetuksessa, jos yrityksen liikevaihto on alentunut kustannustukilain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyin mukaisesti ja liikevaihdon lasku johtuu erityisen painavista COVID-19 -pandemiaan liittyvistä syistä.

Toimialat, joita ei sisällytetä asetuksen toimialaliitteeseen, koska ne ovat lain soveltamisalan ulkopuolella

¹ Ilmoituksen puuttuessa perustuu Verohallinnon tekemään arvioon

² Pienin mahdollinen myynnin muutos on -100 %

³ Suurin mahdollinen myynnin muutos on ääretön.

⁴ Jos yrityksiä on parillinen määrä, toimialan mediaani on kahden keskimmäisen yrityksen liikevaihdon muutoksen keskiarvo.

⁵ Liikevaihto lasketaan muuttujista: 'Verokannan 1 vero kotimaan myynnistä', 'Verokannan 2 vero kotimaan myynnistä', 'Verokannan 3 Vero kotimaan myynnistä', 'Tavaroiden myynnit muihin EU-maihin', 'Palveluiden myynnit muihin EU-maihin', 'Rakentamispalvelun ja metalliromun myynnit', '0-verokannan alainen liikevaihto'.

Kustannustukilain 1 §:n mukaan lakia ei sovelleta maatalouden alkutuotannon, kalatalouden eikä vesiviljelyalan yritystoimintaan. Kyseisille toimialoille myönnettävät valtiontuet on rajattu Euroopan komission puitetukiohjelmaa koskevan päätöksen (C(2020)7127 lopullinen) soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla myönnetään soveltuvin osin kustannustukea vastaavaa tukea maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden yritystoimintaan, joten on tarkoituksenmukaista tehdä rajausta soveltamisalaan. Maatalouden alkutuotantoon ja kalatalouteen sovelletaan erillisiä valtiontukisääntöjä. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa tältä osin Euroopan komissiolle tehtävistä valtiontuki-ilmoituksista ja tukijärjestelmien valmistelusta. Maa- ja metsätalous-ministeriön hallinnonalalla myönnetään myös soveltuvin osin kustannustukea vastaavaa tukea niille maatilayrityksille, joiden päätoimiala on maatalous, mutta jotka harjoittavat maatalouden yhteydessä saman Y-tunnuksen alla muiden toimialojen yritystoimintaa.

Maatalouden alkutuotannolla tarkoitetaan tässä yhteydessä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) liitteessä 1 lueteltujen tuotteiden tuottamista, lukuun ottamatta kalastus- ja vesiviljelyalan tuotteita. Kalastus- ja vesiviljelyalalla tarkoitetaan kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukien tarkastelemista koskevista suuntaviivoista annetun Euroopan komission tiedonannon (2015/C 217/01) määritelmiä koskevan kohdan 22 g mukaan talouden alaa, johon kuuluvat kaikki kalastus- tai vesiviljelytuotteiden tuotantoa, jalostusta ja kaupan pitämistä koskevat toiminnot. Kustannustukilakia sovelletaan kuitenkin sellaiseen maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille myönnettävään kustannustukeen, jota ei siirretä osittain tai kokonaan alkutuottajille ja jonka määrää ei vahvisteta alkutuottajilta ostettujen tuotteiden tai asianomaisten yritysten markkinoille saattamien tuotteiden hinnan tai määrän perusteella.

Lain soveltamisalan mukaisesti asetuksen toimialalistalle ei sisällytetä maatalouden alkutuotannon toimialoja (toimialaluokan koodit alkavat '01', '02' ja '03') eikä 'kalan, äyriäisten ja nilviäisten jalostus ja säilöntä' ('10200'), 'kalatukkukauppa' ('46381') ja 'kalan, äyriäisten ja nilviäisten vähittäiskauppa' ('47230') toimialoja. Toimialalistalle voi sisältyä maa- ja metsätalouden alkutuotannon tukitoimialoja (toimialaluokan koodit alkavat '016', '017', '022' ja '024').

Toimialat, joita ei sisällytetä toimialaliitteeseen muista kuin edellä mainitusta syystä

Toimialalistalle ei sisällytetä julkisen hallinnon, maanpuolustuksen ja pakollisen sosiaalivakuutustoiminnan toimialoja, eli toimialoja, joiden koodi alkaa '84'. Kyseiseen toimialaluokkaan kuuluu julkishallinnon organisaatioiden toiminta (valtio, kunnat ja kuntainliitot). Luokkaan voi sisältyä myös julkishallinnollista tehtävää suorittavia muita kuin julkishallinnon yksiköitä. Kyseisen toimialaluokan liikevaihdon muutos ei kuvasta toimialalla toimivien yritysten liikevaihdon muutoksia. Mikäli kyseisessä toimialaluokassa on kustannustukea hakevia yrityksiä, yrityksen hakemus käsitellään kustannustukilain 3 §:n 3 momentin mukaisessa menettelyssä.

Toimialalistalle ei sisällytetä toimialoja kotitalouksien toiminta työnantajina sekä kotitalouksien eriyttämätön toiminta tavaroiden ja palvelujen tuottamiseksi omaan käyttöön, eli toimialoja, joiden koodi alkaa '97' ja '98'. Kyseiseen toimialaluokkaan sisältyy vain kotitaloustyöntekijöitä palkkaavien yksityisten kotitalouksien toiminta työnantajana, minkä vuoksi toimiala ei kuvaa yritystoimintaa eikä sitä käytetä Suomessa kansallisella tasolla yritystoimintaa kuvaavissa tilastoissa. Mikäli kyseisessä toimialaluokassa on kustannustukea hakevia yrityksiä, yrityksen hakemus käsitellään kustannustukilain 3 §:n 3 momentin mukaisessa menettelyssä.

Toimialalistalle ei sisällytetä toimialaa 'tuntematon' (toimialat, joiden koodi alkaa '00'). Kyseinen toimialaluokka sisältää keskenään hyvin erilaisia yrityksiä, joiden liikevaihdon vertailu ei ole perusteltua kustannustukilain tarkoittamassa merkityksessä. Mikäli kyseisessä toimialaluokassa on kustannustukea hakevia yrityksiä, yrityksen hakemus käsitellään kustannustukilain 3 §:n 3 momentin mukaisessa menettelyssä.

6. Asetuksen liitteenä olevan kustannustuen toimialalistan toimivuuden arviointi

Kustannustukilain 12 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö arvioivat kustannustuen vaikutukset ja mahdolliset muutostarpeet välittömästi, kun riittävä tietopohja tuen vaikutuksista on saatavissa.

Valtiokonttorin käytäntönä on seurata hakemusten käsittelyä ja julkaista verkkosivuillaan tiedot käsiteltyjen hakemusten määrästä, hylättyjen hakemusten määristä, myönnettyjen tukien määristä sekä tiivistelmät saamastaan palautteesta. Valtiokonttori seuraa myös keskustelua sosiaalisessa mediassa.