Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

OTT Timo Viherkenttä
Senior Fellow
14.2.2025

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä sekä laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 207/2024)

1. Yhteenveto

Esityksessä ehdotetaan uutta verokannustinta vihreää siirtymää edistäville suurille investoinneille. Verojärjestelmän kannalta kannustimelle on leimaa antavaa yhtäältä se, että kyseessä olisi verosta vähennettävä hyvitys eikä tulosta tehtävä vähennys, ja toisaalta se, että verohyöty realisoituisi yrityksille rahallisesti vähän kerrallaan pitkän aikavälin kuluessa. Menettelyllinen erikoisuus on, että ratkaisevan viranomaispäätöksen tekee Rahoituskeskus Business Finland eikä Verohallinto.

> **Vaikka monet seikat puoltavat tiukkaa julkista taloutta ja yritysverotuksen neutraalisuutta, vihreää siirtymää edistävien investointien tukemista voidaan periaatteessa perustella tällaisten investointien positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi. Sillekin voidaan antaa merkitystä, että monissa kilpailijamaissa tällaiset hankkeet saavat julkista tukea. Pidän kuitenkin osaa esityksen ratkaisuista kyseenalaisina. Osin tämä koskee myös keskeisimpiä elementtejä, mukaan lukien tuen antaminen verohyvityksenä eikä suorana tukena. Osa seuraavassa esitetyistä näkemyksistä onkin sellaisia, ettei esityksen muuttaminen niiden mukaiseksi ole eduskuntakäsittelyssä käytännössä realistista.**

2. Tukimallista ja aineellisesta sisällöstä

Esitys merkitsee varsin huomattavaa investointien ohjailua valtiovallan toimesta rahallisten etujen kautta. Tällaista pidettiin pitkään menneisyyden toimintana, mutta viime vuosina ajatus on eri syistä noussut laajemminkin uudelleen suosioon. Käytännössä tällaisen mahdollistaa olennaiselta osin Euroopan unionin valtiontukisääntelyn huomattava höllentäminen ainakin väliaikaisesti ja mahdollisesti pitemmäksikin ajaksi, tässä tapauksessa erityisesti ns. *kriisi- ja siirtymäpuitteet* (2023/C 101/03).

Esityksen taustalla olevat tavoitteet ovat tärkeitä. Kun otetaan huomioon ne yritystaloudellista voittoa laajemmat vaikutukset, jotka vihreään siirtymään liittyvillä investoinneilla voi olla, tällaisiin kohdistuville valtion tukitoimille voidaan yleisellä tasolla nähdä perusteltuja syitä. Kun valtio ei voi tukea kaikkia hyödyllisiäkään hankkeita eikä äärettömän paljon, tukimekanismien rakentaminen sisältää välttämättä olennaisia valintoja. Niin on tässäkin tapauksissa, vaikkakin EU:n sääntely

rajaa valintojen kenttää osin hyvinkin tarkasti. Tukikelpoisten hankkeiden sekä tuen suuruuden lisäksi myös tuen toteutustavaksi on erilaisia vaihtoehtoja.

Esitettävä tuki on soveltuessaan varsin tuntuva. On ilmeistä, että monet tuettavista hankkeista toteutuisivat myös ilman tätä tukea tai pienemmällä tuella, jolloin kyseessä on ainakin osin vain tulonsiirto valtiolta yritykselle. Toisaalta on myös niin, että kovin pieni tuki voi helpommin mennä kokonaan harakoille, kun tällaisella tuella on vain harvoin vaikutusta hankkeiden toteuttamiseen.

Esitettävä tuki ei ole ainoa tämäntyyppisiä hankkeita koskeva tukimuoto. Erityisen hämmentävänä on pidettävä sitä, että juuri on säädetty uusi suora tuki osin samankaltaisiin hankkeisiin ja nämä tuet voisivat ilmeisesti kohdistua myös samoihin investointeihin, toki tuen kasautumista koskevien EU-säännösten puitteissa.[1] On ihme, jos tällaisella kombinaatiolla saadaan syntymään osumatarkkuudeltaan ja kustannushyötysuhteeltaan onnistunut kokonaisuus.

Pidän tärkeänä, että verohyvitys koskee vain uusia investointeja, vaikkakin aikarajaukset voivat toki istua joihinkin hankkeisiin hankalammin kuin toisiin. Kun tuen tarkoituksena ei ole rahan kylväminen vaan investointien syntymiseen vaikuttaminen, on ehdottomasti oikein, ettei tukea uloteta aiemmin aloitetuille hankkeille, vaikka aikaikkuna jääkin nyt tiukaksi. *Pidän perusteltuna myös 50 miljoonan euroa minimisuuruutta tuettaville investoinneille sekä investointien vaikuttavuuden että valtiontaloudellisen vaikutuksen hallittavuuden kannalta ja myös tukimallin erikoisuuksien takia*.

Esityksessä on vertailevia näkökohtia nyt valitun tukimallin ja suoran tuen kesken. Verotuen puolesta esitetyt perustelut eivät kuitenkaan ole vakuuttavia. Erityisen kummalliselta tuntuu selitys, jonka mukaan ”ehdotetun investointihyvityksen etuna suoraan tukeen verrattuna voidaan pitää myös sitä, että sen välittömät vaikutukset julkisen talouden kestävyyteen ovat rajatummat”. Nähdäkseni asia on juuri päinvastoin niin, että suoran tuen kokonaismäärä voidaan rajata budjettimäärärahan mitoituksella, kun taas verotukien määrä elää aivan sen mukaan, miten edellytykset täyttäviä hankkeita sikiää.

Mielestäni suora tuki olisi ollut parempi vaihtoehto. Erityisesti jää mietityttämään se, onko ollut ehdottomia esteitä liittää tämän tuen sisältö soveltuvin osin toiseen uuteen tukiohjelmaan. Verotuen etuna suoriin tukiin verrattuna nähdään usein yksinkertaisempi hallinnointi. Tämän verotuen tapauksessa tämäkään perustelu ei päde, kun toimeenpano edellyttää sekä hakemuskäsittelyä että verotusta. Jos verotukiratkaisun syynä on ollut valtion tuen lykkääminen, aientumista olisi voitu kompensoida tukiprosenttia pienentämällä. Melko huono peruste on myös elinkeinoelämän tunnepuolelle usein sijoittuva ajatus, jonka mukaan pienemmät verot ovat miellyttävämpiä kuin suorat tuet. Suunnilleen yhtä köykäinen syy olisi se valitettavan usein esiintyvä tosiasiallinen tausta-ajatus, että suora tuki rasittaisi budjetin menopuolta ja menokehyksiä.

Hyvityksen enimmäismäärän yhtiö/konsernikohtaisuus on järkeenkäyvä, koska hankekohtaiseen laskentaan liittyisi monia ongelmia. Kyseenalaisempaa on, että esityksessä mainostetaan moneen

[1] Asetus teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistämisen ja energiatehokkuuden edistämiseen sekä ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen edistämiseen myönnettävästä avustuksesta (Valtioneuvoston asetus 2/2025).

kertaan, että suorasta tuesta poiketen tällainen verotuki kohdistuu nimenomaan kannattaviin hankkeisiin. Suuressa osassa hankkeista toteuttajana lienee yritys, jolla on paljon myös muuta tulonmuodostusta ja käytettävissä on myös konserniavustus. ”Vain kannattaville investoinneille” -ajatus tukeekin verotukimallia kovin puolivillaisesti.

Jos tuki halutaan antaa verotuksen kautta, pidän hyvitysmallia parempana kuin meillä perinteisempi tulosta tehtävä lisävähennys. Verosta tehtävä hyvitys on läpinäkyvämpi ja asettuu selkeämmin tuloksenlaskentakehikkoon. Käytetty terminologia ansaitsee kiitokset siitä, että hyvitystä kutsutaan hyvitykseksi eikä vähennykseksi kuten jotkin muut verosta tehtävät hyvitykset kuten vaikkapa kotitalousvähennys! Tämän terminologian soisi jatkossa lävistävän koko lainsäädännön.

Hyvityksen käytön ulottuminen minimissään 10 ja enimmillään 20 vuodelle on pitkä ajanjakso. Se tietysti myöhentää valtiontaloudellista rasitusta, mutta samalla se heikentää kannustinvaikutusta, kun tuen koko määrä on saatuna aikaisintaan 2037. On myös hallinnollisesti raskassoutuista seurata 2020-luvun puolivälin lyhytkestoista kannustinta vuoteen 2047. Mielestäni tuki tulisi voida hyödyntää lyhempänä ajanjaksona. Vaikka suhtaudun valittuun tukimalliin huomattavan kriittisesti, *hyvitystä voisi mielestäni pikemminkin käyttää 10 prosentin sijasta 20 prosenttia kerrallaan ja käyttöaika voisi olla enintään 10 vuotta*. Jollei haluta kasvattaa olennaisesti tuen nykyarvoa, ehkä *tukiprosentti voisi olla vaikkapa 18*, vaikka 20 onkin kaunis pyöreä luku. Vaikka yrityksissä osataan periaatteessa diskontata kaukaisetkit verohyödyt, uskon, että hallinnollisen helpottumisen lisäksi tällaisen kokonaisuuden kannustinvaikutus olisi parempi.

Tukea voitaisiin periaatteessa nopeuttaa ja tuen saaminen varmistaa osassa tapauksissa myös sillä, ettei tuki rajautuisi suoritettavan veron määrään. Juuri hyvityksen rajautuminen veron määrään merkitsee selvää rakenteellista ja aineellista eroa suhteessa tyypillisiin suoran tuen instrumentteihin. Rahassa maksettavia verohyvityksiä ei meillä ole ollut käytössä ja tällainen veisi tuelta verotuen lopunkin luonteen. Palautettava hyvitys voisi kylläkin yksittäistapauksissa vahvistaa kannustinvaikutusta, mutta se olisi merkittävä muutos mallin rakenteeseen ja sillä voisi olla myös tuntuvia valtiontaloudellisia vaikutuksia.[2] Jos tuen saamista haluttaisiin aientaa – minkä sinänsä ymmärtäisin - edellä väläyttämäni käytön nopeuttaminen olisi ainakin ilman uutta huolellista valmistelua mielestäni parempi vaihtoehto.

3. Hallinnoinnista

Esityksen mukaan Business Finland myöntäisi oikeuden hyvitykseen sekä valvoisi hankkeiden toteutumista. Hyvityksen käyttö taas toteutettaisiin tuloverotuksen yhteydessä ja siitä vastaisi Verohallinto. On ymmärrettävä ajatus, ettei hyvityksen aineellisten edellytysten tutkiminen sovellu hevin Verohallinnolle. Business Finlandin rooli on kuitenkin periaatteelliselta kannalta vähän outo. Kun Business Finlandin toiminta on tosiasiassa osa verotusta koskevaa päätösprosessia, on hämärää, ulottuvatko verotuksen toimittamista koskevat yleiset periaatteet mahdollisesti joltakin osin myös Business Finlandin valmisteluun ja päätöksentekoon.[3] Ehkä ajatuksena on, että kyseessä on

[2] Rahana maksettava hyvitys voisi sinänsä miedontaa investointihyvityksen ja suurten konsernien vähimmäisveron välistä mahdollista jännitettä. Minimiveron osuminen yritykseen, jonka yhteisön tuloveron määrää hyvitys pienentää, on mahdollista erityisesti, jos yrityksellä ei ole Suomessa muuta toimintaa tai ajoitustekijöiden vuoksi. VATT:n arvion mukaan tätä ei kovin usein kävisi. (VATT: Minimivero leikkaisi ilmastoinvestointien verotukea vain poikkeustapauksissa - Valtion taloudellinen tutkimuskeskus).

[3] Tällaisia periaatteita sisältyy verotusmenettelylain 4 lukuun ja niistä on myös laajaa oikeuskirjallisuutta.

verotuksen toimittamiseen nähden ulkopuolinen prosessi, jonka lopputulos vain otetaan verotuksen perusteeksi kuten mikä tahansa faktatieto. Kyse on kuitenkin siitä, että suoritettavan veron määrän kannalta ratkaiseva päätöksenteko siirretään laissa Verohallinnolta toiselle viranomaiselle.

Business Finlandin rooli tuen edellytysten arvioijana kytkeytyy myös perustuslain 81 §:stä lähteviin verolainsäädäntöä koskeviin vaatimuksiin. Esityksen mukaan ”*verotuksen kautta toteutettava kannustin eroaa luonteeltaan suorista tuista huomattavasti; verotuksen tulee perustua laintasoiseen sääntelyyn ja laissa on täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädettävä tuen ja sen määrän perusteista. Verotuessa ei voi olla tapaus- tai verovelvolliskohtaista tuen myöntämisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan kaikkien toimijoiden, jotka täyttävät laissa määritetyt edellytykset, tulee saada verokannustin säännösten osoittamalla tavalla käyttöönsä*.” Tämä sinänsä vakiintunut oppi herättää tässä kysymyksiä. Osaan tuen edellytyksistä näyttää liittyvän huomattavaa tapauskohtaista harkinnan tarvetta, joka ei ole kaukana tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Esimerkkinä voidaan mainita osaa hankkeista koskeva vaatimus siitä, että hyvitys kannustaa yhtiötä tekemään investoinnin, jota se ei toteuttaisi lainkaan tai jonka se toteuttaisi rajoitetusti tai eri tavalla ilman hyvitystä. Tällainenhan on aivan mahdottoman harkinnanvarainen kysymys!

Verolaeissa on paikoin harkinnanvaraisia elementtejä enkä pidä tähän malliin liittyvää harkinnanvaraisuutta suorastaan perustuslain 81 §:ssä verolaille asetettujen vaatimusten vastaisena. Totean silti, että jopa 150 miljoonan suuruisen verovaikutuksen kytkeminen vaikkapa edellä mainittuun ”olisiko investoitu ilman hyvitystä” -arvioon on verotukselle yleisesti vierasta eikä tätä omituisuutta kokonaan poista se, että harkintaa ei tee Verohallinto vaan Business Finland.

OTT Timo Viherkenttä

Senior Fellow, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu