Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

OTT Timo Viherkenttä
Senior Fellow
19.2.2025

Eduskunnan talousvaliokunnalle

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]

1. Yhteenveto

Esityksessä ehdotetaan uutta verokannustinta vihreää siirtymää edistäville suurille investoinneille. Tuki-instrumentin taustalla on vahvasti Euroopan unionin valtiontukisäännösten nykyinen sisältö, erityisesti niin sanotut *kriisi- ja siirtymäpuitteet* (2023/C 101/03), jotka mahdollistavat tietynlaiset tuet ja määrittävät niiden edellytykset. Kuitenkin esitys sisältää myös monia kansallisia valintoja. Menettelyllinen erikoisuus on, että lopullisen veron määrän kannalta ratkaisevan viranomaispäätöksen tekee Business Finland eikä Verohallinto.

> **Julkisen talouden tiukkuudesta, yritysverotuksen neutraalisuudesta ja laajasta veropohjasta tulee poiketa vain vahvoin perustein. Vihreää siirtymää edistävien investointien tukemista voidaan silti periaatteessa perustella tällaisten investointien positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi. Nyt esitettävän tuen tyyppiset hankkeet saavat myös tukia monissa kilpailijamaissa. Pidän kuitenkin osaa esityksen ratkaisuista kyseenalaisina. Osin tämä koskee myös keskeisimpiä elementtejä, mukaan lukien tuen antaminen verohyvityksenä eikä suorana tukena. Esityksen mukainen aikataulu hyvityksen käyttämiselle on myös perusteettoman hidas.**

Minulla ei ole erityisasiantuntemusta arvioida sitä, miten osuvasti instrumentin käyttöala vastaa vihreän siirtymän investointitarpeita, ja keskityn seuraavassa tukimalliin ja sen eräisiin piirteisiin.

2. Tukimallista ja aineellisesta sisällöstä

Esitys merkitsee investointien valtiollista ohjailua huomattavien rahallisten kannustimien avulla. Tällainen välillä menneen maailman ilmiönä pidetty tapa on kokenut viime vuosina renessanssin. 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).

[1] Olen ollut asiassa kuultavana valtiovarainvaliokunnan verojaostossa ja antanut sinne kirjallisen lausunnon. Esillä oleva lausunto ei ole sama, mutta tuon tässä esiin myös monia samoja näkökohtia.

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. Tukimekanismien rakentaminen sisältää välttämättä tärkeitä valintoja. Niin on tässäkin tapauksissa, vaikkakin EU:n sääntely rajaa valintojen kenttää osin tarkasti. Tukikelpoisten hankkeiden sekä tuen suuruuden lisäksi myös tuen toteutustavaksi on erilaisia vaihtoehtoja.

Tuki olisi varsin tuntuva, enimmillään 150 miljoonaa euroa. On ilmeistä, että monet tuettavista hankkeista toteutuisivat myös ilman tätä tukea tai pienemmällä tuella, jolloin tuloksena on ainakin osin vain tulonsiirto valtiolta yritykselle. Toisaalta kovin pieni tuki voi helpommin mennä täysin hukkaan, kun sellaisella tuella on vain harvoin vaikutusta hankkeiden toteuttamiseen. Pidänkin perusteltuna, että jos tukea halutaan antaa, tuen on oltava sen suuruinen, että sillä on syytä uskoa olevan olennainen merkitys yrityksen päätöksenteossa.

Esitettävä tuki ei ole ainoa tämäntyyppisiä hankkeita koskeva tukimuoto. Juuri on annettu asetus *teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistämisen ja energiatehokkuuden edistämiseen sekä ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen edistämiseen myönnettävästä* avustuksesta (valtioneuvoston asetus 2/2025). Nämä tuet kohdistuvat osin samantyyppisiin hankkeisiin ja nämä kaksi tukea voisivat ilmeisesti kohdistua myös samoihin investointeihin tuki-intensiteettiä koskevien EU-rajojen puitteissa. Tällainen osin samaa tarkoitusta palvelevien rinnakkaisten ja päällekkäisten tukien kokonaisuus on kovin vaikeaa mitoittaa osumatarkkuudeltaan ja kustannushyötysuhteeltaan onnistuneesti.

Ylipäänsä tukia voidaan myöntää joko suorina rahallisina avustuksina tai verotukena. Nyt käsiteltävässä esityksessä verotuen puolesta esitetyt perustelut eivät vakuuta. 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”. Asia on pikemminkin juuri päinvastoin niin, että suoran tuen kokonaismäärä voidaan rajata jämptisti budjettimäärärahan mitoituksella, kun taas verotukien hintalappu elää aivan sen mukaan, miten edellytykset täyttäviä hankkeita syntyy.

Mielestäni suora tuki olisi ollut parempi vaihtoehto. Kätevimmältä olisi näyttänyt tämän tuen liittäminen edellä mainittuun toiseen uuteen tukiohjelmaan, mutta vaikka se ei olisikaan onnistunut, erillinen suora tuki olisi ollut esitettyä ratkaisua luontevampi. Esityksessä kehutaan moneen kertaan, että suorasta tuesta poiketen verotuki kohdistuu nimenomaan kannattaviin hankkeisiin. Tämä on pääosin näennäistä, koska suuressa osassa hankkeista toteuttajana lienee yritys, jolla on paljon myös muuta tulonmuodostusta ja käytettävissä on myös konserniavustus.[2] Verotukia joskus puoltava yksinkertaisempi hallinnointikaan ei tässä tapauksessa päde, kun toimeenpano edellyttää sekä hakemuskäsittelyä että verotusta. Huono peruste on myös elinkeinoelämässä esiintyvä henkinen sympatia verotukia kohtaan verrattuna vähän noloihin suoriin tukiin. Suunnilleen yhtä köykäinen syy olisi se valitettavan tuttu tosiasiallinen tausta-ajatus, että suora tuki rasittaisi budjetin menopuolta ja menokehyksiä. Viimekätinen syy verotukivalintaan on ehkä lopulta se, että sen avulla tuki

[2] Joissakin tapauksissa saattaa toki päteä, että tuesta hyötyy vain, jos juuri kyseinen hanke on kannattava. Näin voi ehkä tyypillisimmin olla ulkomaisten investoijien tapauksessa.

saadaan lykätyksi yli vuoden 2027, johon finanssipolitiikan tavoitteenasettelu on nyt keskeisesti kohdistettu. Valtiontalouden kestävyyttä tällainen viivästys ei merkittävästi palvele.[3]

Pidän erittäin tärkeänä, että verohyvitys koskee vain uusia investointeja. Kun tuen tarkoituksena on ja täytyy olla investointien syntymiseen vaikuttaminen, olisi täysin epäloogista myöntää tuki jo aiemmin aloitetuille hankkeille. Tämä on mielestäni välttämätön rajaus, vaikka aikaikkuna jääkin nyt huomattavan tiukaksi. Kireiden aikarajausten vuoksi on kylläkin niin, että tuki kohdistuisi käytännössä vain hankkeisiin, joiden suunnittelu ja ehkä valmistelukin on jo ollut pitkällä.

Pidän perusteltuna myös 50 miljoonan euroa minimisuuruutta tuettaville investoinneille. Tähän on kohdistunut arvostelua ja muutosvaatimuksia, mutta ratkaisu on paikallaan sekä investointien vaikuttavuuden että valtiontaloudellisen vaikutuksen hallittavuuden kannalta ja myös jäljempänä käsiteltävien menettelyllisten erikoisuuksien takia.

Jos tuki halutaan antaa verotuksen kautta, pidän hyvitysmallia sinänsä parempana kuin meillä perinteisempi tulosta tehtävä lisävähennys. Verosta tehtävä hyvitys on läpinäkyvämpi ja asettuu selkeämmin tuloksenlaskentakehikkoon.

Hyvityksen käytön ulottuminen minimissään 10 ja enimmillään 20 vuodelle on valtavan pitkä ajanjakso. Valtiontaloudellinen rasitus tietysti myöhentyy, kun täyden tuen maksaminen venyy minimissään vuoteen 2037 ja pisimmillään vuoteen 2047. On kuitenkin hallinnollisesti suorastaan hassua seurata 2020-luvun puolivälin lyhytkestoista kannustinta jopa vuoteen 2047 ja muutenkin on merkillistä maksaa ja saada tukea jopa yli 20 vuotta aikaisemmin tehdylle investoinnille. Vaikka yritysten talousjohto osaa periaatteessa diskontata kaukaisetkit verohyödyt, uskon, että nopeammin saatavan tuen kannustinvaikutus olisi selvästi parempi.

Tuki tulisikin voida hyödyntää selvästi lyhempänä ajanjaksona. Vaikka suhtaudun valittuun tukimalliin kriittisesti, *hyvityksestä voisi mielestäni voida käyttää 10 prosentin sijasta 20 prosenttia kerrallaan ja käyttöaika voisi olla enintään 10 vuotta*. Jollei haluta kasvattaa olennaisesti tuen nykyarvoa, ehkä *tukiprosentti voisi olla esimerkiksi 18*. Myöskään en näe varsinaista estettä aloittaa hyvityksen käyttöä aikaisemmin kuin 2028 edellytysten täyttyessä. Tässäkin syntyy vaikutelma vuoden 2027 finanssien olemisesta valtiovallan erityisessä suojeluksessa.

Kannustinvaikutusta voitaisiin periaatteessa kasvattaa myös niin, että hyvitys maksettaisiin rahana, jos se ylittää ennen hyvitystä lasketun veron. Palautettava hyvitys on myös edullisemmassa asemassa suurten konsernien vähimmäisveron laskennassa.[4] Rahassa maksettavia verohyvityksiä ei kuitenkaan meillä ole ollut käytössä ja tällainen rahan kulkusuunta veisi tuelta verotuen lopunkin luonteen. Tällainen palautettava hyvitys olisi myös merkittävä muutos mallin rakenteeseen ja sillä voisi olla myös arvaamattomia valtiontaloudellisia vaikutuksia. Jos tuen saamista haluttaisiin nopeuttaa – minkä sinänsä ymmärtäisin - edellä ehdottamani hyvityksen käytön vauhdittaminen olisi ainakin ilman uutta huolellista valmistelua parempi vaihtoehto.

[3] Pahoittelen tekstissä suoran tuen puolesta esitettyä saarnaa, koska käytännössä verotukea ei voida enää eduskuntakäsittelyssä lennosta vaihtaa suoraksi tueksi eikä uudelle valmistelulle ole ajallisia edellytyksiä.

[4] Vähimmäisveron osuminen yritykseen, jonka yhteisön tuloveron määrää hyvitys pienentää, on mahdollista erityisesti, jos yhtiöllä/konsernilla ei ole Suomessa merkittävää voitollista toimintaa tai ajoitustekijöiden vuoksi. VATT:n arvion mukaan tätä ei kovin usein kävisi. (VATT: Minimivero leikkaisi ilmastoinvestointien verotukea vain poikkeustapauksissa - Valtion taloudellinen tutkimuskeskus).

3. Hallinnoinnista

Innovaatiorahoituskeskus Business Finland (alla BF) myöntäisi oikeuden hyvitykseen sekä valvoisi hankkeiden toteutumista. Hyvityksen käyttö taas toteutettaisiin tuloverotuksen yhteydessä ja siitä vastaisi Verohallinto. Lienee ymmärrettävästi ajateltu, ettei hyvityksen aineellisten edellytysten tutkiminen sovellu parhaalla tavalla Verohallinnolle. BF:n rooli on kuitenkin periaatteelliselta kannalta vähän outo. Esitettävä laki sisältää BF:n päätöksentekoa koskevia säännöksiä, mutta mikä merkitys BF:n päätösprosessissa mahtaa olla verotuksen toimittamisen yleisillä periaatteilla, joista on säännöksiä verotusmenettelylaissa ja myös laajaa oikeuskirjallisuutta?[5] Nämä periaatteet eivät ehkä ole erityisen tuttuja BF:ssä. On vähän vaikeaa ajatella, että kyseessä on verotuksen toimittamiseen nähden ulkopuolinen prosessi, jonka lopputulos vain otetaan verotuksen perusteeksi kuten mikä tahansa faktatieto. Pikemminkin tuntuu kummalliselta, jos verotuksen toimittamisen periaatteet voidaan unohtaa, kun päätöksenteko on siirretty Verohallinnolta toiselle viranomaiselle.

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Tämän on vakiintuneesti katsottu merkitsevän myös verolainsäädäntöön kohdistuvaa täsmällisyyden vaatimusta. Esityksessä lausutaankin: ”*…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.*” Hyvitykseen näyttää kuitenkin liittyvän huomattavaa tapauskohtaista harkinnan tarvetta, joka ei ole kaukana tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Suurta osaa hankkeista koskee esimerkiksi mitä vaikeimmin arvioitava vaatimus siitä, että hyvitys kannustaa yhtiötä tekemään investoinnin, jota yhtiö ei muuten tällaisena toteuttaisi.

Verolaeissa on tosiasiassa paikoin harkinnanvaraisia elementtejä enkä pidä hyvityksen myöntämiseen liittyvää harkinnanvaraisuutta suorastaan perustuslaissa verolaille asetettujen vaatimusten vastaisena. Se, että päätöksentekoon liittyy sellaista arviointia, jollainen on avustuksissa tavanomaista mutta verotukseen kovin huonosti soveltuvaa, olisi kuitenkin osaltaan puoltanut suoraa tukea verotuen sijasta.

OTT Timo Viherkenttä

Senior Fellow, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu

[5] Tällaiset periaatteet, joita on erityisesti verotusmenettelylain 26 §:ssä, koskevat muun muassa päätöksenteon tasapuolisuutta, selvitysvelvollisuuden jakautumista verovelvollisen ja viranomaisen kesken sekä viranomaisen selvitysvelvollisuuden laajuutta.