Lausunto
Talousvaliokunta / Eduskunta
HE 207/2024 vp

# Uuden talousajattelun keskuksen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä sekä laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

## Olennainen sisältö

- Hallituksen esitys suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä on pääosin kannatettava. Vähintään 50 miljoonaan euron hankkeisiin kohdistuva hyvitys luo lisäkannustimia investointeihin, joita tarvitaan Suomen talouden rakenteen uudistamiseksi ja ilmastopäästöjen vähentämiseksi.
- Vihreä teollisuuspolitiikka on maailmantalouden ja EU-politiikan uusi realiteetti. Verohyvitys on ovela tapa tukea puhtaita investointeja nykyisessä haastavassa taloustilanteessa, sillä hyvityksen vaikutus alkaa näkyä julkisessa taloudessa vasta vuodesta 2028 alkaen.
- Vaikutuksia julkiseen talouteen on haastava arvioida, sillä ne ovat riippuvaisia yritysten investointipäätöksistä ja kannattavuudesta. Lisäksi verrattuna suoraan tukeen vaikutukset jakautuvat pitkälle ajanjaksolle. Potentiaalisesti puhutaan kuitenkin useamman sadan miljoonaan euron vuosittaisesta staattisesta vaikutuksesta.
- Lakiesityksen mukaan Business Finlandin tulisi myöntää hyvitys yrityksille kuluvan vuoden loppuun mennessä ja rahoitettavan laitoksen olisi oltava toiminnassa 36 kuluessa tuen myöntämispäivästä. Tiukan aikataulun puolesta verohyvitys kannustaa todennäköisemmin yrityksiä tekemään investointipäätöksen jo valmistelussa olevista hankkeista kuin aloittamaan kokonaan uusia hankkeita.
- Verohyvityksen rajaukset perustuvat keskeisesti EU:n kriisi- ja siirtymäaikapuitteisiin. Mikäli EU jatkaa verohyvityksen mahdollistavien puitteiden voimassaoloa, niin hyvityksen myöntämisen aikarajauksia tulisi jatkaa vastaavasti.
- Mikäli verohyvitys saa liikkeelle Suomessa esimerkiksi vihreän teräksen ja akkutuotannon investointeja, niin hallituksen esityksellä on potentiaalia lisätä Suomen viennin kompleksisuutta eli korkeaa osaamista vaativaa vientiä. Koska Suomen tavaraviennin kompleksisuus on vähentynyt Nokian huippuvuosista, niin teollisuuspolitiikan vero- ja tuki-instrumentteja tulisi jatkossa arvioida yksityiskohtaisemmin sen perusteella, lisäävätkö ne Suomen viennin kompleksisuutta.

## Vihreä teollisuuspolitiikka on maailmantalouden ja EU-integraation uusi realiteetti

Kuten myös hallituksen esityksestä käy ilmi, maailmantaloudessa on käynnissä teollisuus- ja elinkeinopoliittinen kilpajuoksu. Valtiot tekevät investointeja strategisesti tärkeiksi katsottuihin toimintoihin, kuten sähköautoihin, mikrosiruihin, vihreään teknologiaan tai kaksoiskäyttöteknologioihin. Kansainvälisen valuuttarahaston tutkijat havaitsivat, että hiljattain teollisuuspolitiikan keskeisiä tavoitteita eri maissa ja talousalueilla ovat olleet kilpailukyky, tuotantoketjujen hallinta, ilmastopolitiikka ja puolustuskyvyn vahvistaminen[1].

Teollisuuspolitiikan politiikkatoimet ovat kohdistuneet 2020-luvulla voimakkaasti vihreäksi, puhtaaksi tai ilmastoneutraaliksi kutsuttuun talouteen. Taustalla paitsi maiden ja alueiden välinen kilpailu vihreiden teknologioiden ja toimialojen markkinajohtajuudesta, niin myös tarve rukata taloudellisen kehityksen strategioita vastaamaan ilmastonmuutoksen haasteeseen.

Parhaimmillaan vihreällä teollisuuspolitiikalla on ollut suuri merkitys puhtaisiin investointeihin. Bidenin hallinnon toimilla (esimerkiksi Inflation Reduction Act) oli todennäköisesti merkittävä vaikutus investointitoimintaan. Konsulttiyhtiö Rhodium Groupin ja MIT-yliopiston ylläpitämän Clean Investment Monitor -sivuston mukaan puhtaiden investointien arvo kasvoi vuoden 2020 115 miljardista dollarista 236 miljardiin dollariin vuonna 2023[2].

Tätä taustaa vasten hallituksen esitys ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien suuren mittaluokan investointien verohyvityksestä on pääsääntöisesti kannatettava. Myös Suomen on etsittävä uusia keinoja, millä pärjätä kilpailussa vihreistä investoinneista. Lisäksi valikoiva teollisuus- ja elinkeinopolitiikkaa tarjoaa valtiolle mahdollisuuden ohjata taloutta valitsemaansa suuntaan ja tukea talouskasvua strategisesti tärkeillä toimialoilla.

Kun EU-maita on vertailtu tutkimuskirjallisuudessa vihreän talouskehityksen suhteen, niin havaittiin, että Suomi ja laajemmin pohjoismaat ovat vihreän siirtymän suhteen hyvissä asemissa onnistuneen energiapolitiikan, vihreän tutkimus- ja kehittämistoiminnan ja kertyneen osaamisen myötä[3]. EK:n vihreiden investointien dataikkuna vahvistaa tätä käsitystä.

---

[1] , Simon, Jakubik, Adam, Martín, Fernando, Ruta, Michele (2024) The Return of Industrial Policy in Data. IMF Working Paper. WP/24/1. https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2024/English/wpiea2024001-print-pdf.ashx.

[2] https://www.cleaninvestmentmonitor.org/.

[3] Guarascio, Dario, Reljic, Jelena ja Simonazzi, Annamaria (2024) `United in diversity? EU core-periphery divides at the time of the green transition. Teoksessa EU Industrial Policy Report 2024. Luiss Hub for New Industrial Policy and Economic Governance (LUHNIP), 92–103. https://leap.luiss.it/luhnip-eu-industrial-policy-report-2024/.

Erityisesti tuulivoimainvestoinnit ovat olleet Suomessa kovassa kasvussa 2020-luvulla. Tätä taustaa vasten hallituksen esityksen pyrkimys siihen, että Suomeen syntyisi uusiutuvaa energiaa kuluttavaa vihreää teollisuutta on kannatettava. Mikäli Suomeen saadaan syntymään vihreää teollisuutta, niin uusiutuvan energian markkinaehtoiselle kasvulle olisi kysynnän puolesta hyvät edellytykset.

## Vaikutukset julkiseen talouteen ja investointeihin

Verohyvityksen vaikutukset julkiseen talouteen kohdistuvat suhteellisen pitkälle ajanjaksolle, sillä yritykset voivat tehdä asteittain vähennyksiä yhteisöverotuksesta vuodesta 2028 sitä seuraavan 19 vuoden aikana (10 prosenttia vuodessa hyvityksen kokonaismäärästä). Esityksessä arvioidaan, että tiedossa olevien hankkeiden perusteella lain yhteisöverotuottoja vähentävä vaikutus olisi 0,9–2,3 miljardia euroa. Vaikutus jakautui usealle vuodelle.

Koska EU:n uudet finanssipoliittiset säännöt asettavat merkittäviä sopeutusvaatimuksia Suomelle ja julkisen talouden tasapainottaminen on osoittautunut odotettua haastavammaksi, niin verohyvitys on budjettipoliittisesti ovela tapa tukea ilmastoneutraaleja investointeja. Tosin Orpon hallitus on myös valmistelemassa myös investointiavustusta suurille puhtaan siirtymän investoinneille osana keväällä 2024 sovittua kasvupakettia, joka vaikuttaa julkiseen talouteen jo kuluvalla hallituskaudella.

Hallituksen esityksen vaikutuksia julkiseen talouteen on haastava arvioida luotettavasti, sillä verohyvityksen vaikutukset osuvat vuodesta 2028 alkaen usealle vuodelle, yritysten investointipäätöksiin ja kannattavuuteen vaikuttavat eri tekijät ja jos Suomessa lähtisi liikkeelle puhtaiden investointien vetämä noususuhdanne niin tällä voisi olla merkittävä talouskasvua lisäävä vaikutus. Kokonaisuudessaan kyse ei ole budjettipoliittisesti vähämerkityksellisestä esityksestä, sillä vuosittainen staattinen vaikutus julkiseen talouteen voi nousta satoihin miljooniin euroihin.

Vaikka esitys on kannatettava, niin on syytä painottaa, että tasapainoisen eli yhteiskuntaryhmien tarpeet huomioon ottavan talous- ja yhteiskuntapolitiikan kannalta olisi tärkeää, että myös yritykset ja pääomatulojen saajat antavat panoksensa julkisen talouden tasapainottamiseen. Tätä on syytä korostaa etenkin, koska kokonaisveroaste on supistunut kuluvalla hallituskaudella, vaikka julkisen talouden tasapainottamisen ja hyvinvointivaltion säilyttämisen näkökulmasta kokonaisveroasteen pitäisi pikemminkin nousta.

Lakiesityksen keskeiset rajaukset, kuten se että tuen pitää olla myönnettynä vuoden 2025 loppuun mennessä ja että hankkeiden on oltava valmiina 36 kuukaudessa, tulevat EU:n kriisi- ja siirtymäpuitteista. Mikäli EU jatkaa verohyvityksen mahdollistavien puitteiden voimassaoloa, niin hyvityksen myöntämisen aikarajausta tulisi jatkaa vastaavasti.

Koska aikataulu verohyvityksen hakemiseen ja hankkeiden valmisteluun on tiukka, verohyvitys kannustaa todennäköisemmin yrityksiä tekemään investointipäätöksen suunnittelun alla ja valmistelussa olevista hankkeista kuin aloittamaan kokonaan uusia hankkeita. Vaikutuksia julkiseen talouteen käsiteltäessä viitataan myös selkeästi Elinkeinoelämän keskusliiton arvioihin vihreän siirtymän investointisuunnitelmista. Lisäksi, kuten myös useista Valtiovarainministeriön lakiesityksen valmistelun aikana saamista lausunnoista käy ilmi, vaatimus hankkeiden valmistumisesta 36 kuukaudessa voi rajata verohyvityksen piiristä kunnianhimoisempia ja laajempia hankkeita. Edellä sanotun valossa realistisin skenaario on se, että verohyvityksen myötä suurempi osuus nyt valmistelussa olevista suurista vihreistä investoinneista toteutetaan.

## Vaikutukset Suomen viennin kompleksisuuteen

Taloustieteellinen kompleksisuusteoria on havainnut, että maiden ja alueiden talouskasvua määrittää keskeisesti niiden viennin rakenne. Kompleksisia tavaroita ja palveluita vievät taloudet ovat rikkaampia kuin alhaisen arvonlisän tuotteisiin erikoistuvat valtiot[4]. Kompleksisuus viittaa tuotteisiin, joiden tuottamiseen tarvitaan korkeaa osaamisen tasoa, ja oikeanlaisia instituutioita, joten ainoastaan harvat maat tai alueet pystyvät kompleksiseen ja monipuoliseen vientiin. Vastaavasti alhaisen kompleksisuuden tason tuotteet vaativat vähemmän tuotannollisia kyvykkyyksiä. Tutkimuksessa on myös havaittu, että kompleksisiin tuotteisiin erikoistuvat alueet tuottavat taloudelliseen tuotokseen suhteutettuna vähemmän ilmastopäästöjä[5].

Kysymys talouden viennin kompleksisuudesta on keskeinen Suomen kannalta, sillä Suomen talouden kompleksisuus on vähentynyt *the Atlas of Economic Complexity* -palvelun mukaan, joka rankkaa maailman maat niiden vientirakenteiden kompleksisuuden mukaan[6]. Tavaravientiä koskeva kansainvälisen kaupan aineisto ulottuu vuoteen 2022, jolloin Suomi oli maailman 19:sta kompleksisin talous. Vuonna 2007 Suomen sijoitus oli parhaimmillaan kuudes. Televiestintä-, tietotekniikka- ja tietopalvelujen viime vuosien kasvu edustaa korkean osaamisen vientiä, joten voi olla, että palveluviennin perusteella Suomen kehitys näyttäisi asteen verran suotuisammalta.

Kompleksisuusteorian ja Suomen tavaraviennin vähentyneen kompleksisuuden perusteella olisi järkevää, että teollisuuspolitiikan toimenpiteet kohdistuvat voimallisesti korkean lisäarvon kompleksisiin tuotteisiin. Jatkossa teollisuuspoliittisia toimenpiteitä, kuten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointeja koskevaa verohyvitystä,

[4] Hidalgo, César A. (2021) ` Economic complexity theory and applications`. Nature Reviews Physics 3(2), 92–113. https://doi.org/10.1038/s42254-020-00275-1.
[5] Romero, João & Gramkow, Camila (2021) Economic complexity and greenhouse gas emissions. World development, 2021-03, Vol.139, 105317. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105317.
[6] ks. https://atlas.hks.harvard.edu/.

kannattaisi tarkastella systemaattisemmin tästä näkökulmasta. Lisäksi kompleksisuusteoria tarjoaa mahdollisuuksia tarkastella taloudellinen toiminnan ilmasto- ja ympäristövaikutuksia.

Alustavasti vaikuttaa siltä, että lakiesityksellä on potentiaalia lisätä Suomen talouden kompleksisuutta. Mikäli verohyvitys kannustaisi suuriin investointeihin esimerkiksi vihreän teräksen tai akkujen tuotannon suhteen, tällä olisi Suomen talouden kompleksisuutta lisäävä vaikutus. Lisäksi on kannatettavaa, että kriittisiä raaka-aineiden jalostukselle Suomessa luodaan kannustimia. Teollisuuspolitiikan näkökulmasta keskeinen uhka on, että Suomi vie raaka-aineita ilman että niitä jalostetaan Suomessa.

Antti Alaja

Asiantuntija, yhteiskuntatieteiden maisteri

Uuden talousajattelun keskus