

Asia: VN/12919/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

OTT Timo Viherkenttä, Senior Fellow, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu

Luonnoksen mukainen järjestelmä merkitsee varsin huomattavaa investointien ohjailua valtiovallan toimesta. Tällaista pidettiin pitkään menneisyyden, sanoisinko Kekkonen ajan, toimintana, mutta viime vuosina ajatus on eri syistä noussut laajemminkin uudelleen suosioon eri puolilla. Käytännössä tällaisen mahdollistaa olennaiselta osin Euroopan unionin valtioneuvoston huomattava höllentäminen ainakin väliaikaisesti ja mahdollisesti pitemmäksikin ajaksi.

Luonnoksen taustalla olevat tavoitteet ovat myönteisiä. Kun otetaan huomioon ne positiiviset ulkoisvaikutukset, joita vihreään siirtymään liittyvillä investoinneilla voi olla, tällaisiin kohdistuville valtion tukitoimille voidaan yleisellä tasolla nähdä perusteltuja syitä. Nyt kaavailtu tuki voisi kuitenkin mennä suurelta osin päästökaupparektorille, jolloin suoria ilmasto vaikutuksia ei synny. Ilmeisesti tuella tavoitellaankin enemmän kotimaisten investointien edistämistä sekä Suomen etenemistä hiilineutraalisuustavoitteen suuntaan kuin päästöjen vähentämistä kokonaisuutena. Jos ilmaston lämpenemistä pyrittäisiin aikuisten oikeasti hidastamaan, tuki tulisi kohdentaa päästökaupparektorin ulkopuolelle.

Kun valtio ei voi tukea kaikkia hyödyllisiäkään hankkeita eikä äärettömän paljon, tukimekanismien rakentaminen sisältää tärkeitä valintoja. Niin on tässäkin tapauksissa. Tukikelpoisten hankkeiden määrittelyn sekä tuen mitoituksen lisäksi myös tuen toteutustavaksi on monia vaihtoehtoja.

Tukeen oikeuttavien hankkeiden määrittelyssä on pyritty ottamaan tarkoin huomioon EU:n osin väliaikainen valtioneuvoston sääntö. En osaa arvioida, jääkö luonnokseen tältä osin ongelmia. En ole varma myöskään siitä, asettaako WTO-sääntely relevantteja reunaehtoja tämentyypisille tuille.

Kansainvälisten sääntösten puitteissa tukeen oikeuttavien hankkeiden luonne ja tuen määrä ovat keskeisimmiltä osiltaan poliittisia valintoja. Yleisesti totean, että tuki on soveltuessaan varsin tuntuva, mikä voi myös merkitä sitä, että verotuloja menetetään enemmän kuin tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi. Ymmärrän silti ajatusta, jonka mukaan tuen on hyvä olla kunnollinen, koska kovin pieni tuki voi erityisen helposti mennä kokonaan harakoille, kun tällaisella tuella on vain harvoin ratkaisevaa vaikutusta hankkeen toteuttamiseen.

Kannustamisajatuksen ja valtiontaloudellisten syiden vuoksi pidän erittäin tärkeänä ratkaisua, jonka mukaan tuki koskisi vain uusia investointeja. Tämän määrittely ei tosin ole ihan yksiselitteistä ja voi olla, että luonnoksen määrittelyt, jotka ovat lähtökohdiltaan järkeenkäyviä, voivat istua joihinkin hankkeisiin huonommin kuin toisiin. Sekä tuen hakemisen ja siitä päättämisen että osin myös hankkeiden valmistumisen aikaikkunahan on melko lyhyt. En pitäisi mahdollisena 36 kuukauden valmistusvaatimuksen pidentämistä esimerkiksi 48 kuukauteen. Sellaisille uusille investoinneille, joita ei ole vielä valmisteilla, hakemisen ja hyväksymisen määräajat voivat olla liian lyhyet, minkä vuoksi tuki voi mennä jo muutenkin ehkä toteutumassa oleville hankkeille pikemminkin kuin kannustaisi aidosti uuteen.

Verosta tehtävä hyvitys ei ole meillä ollut laajasti käytössä tukimallina. Luonnoksessa on esitetty vertailevia näkökohtia erityisesti nyt valitun tukimallin ja suoran tuen kesken. Hyvä niin, mutta kaikin kohdin en yhdy luonnoksessa esitettyyn. Yksittäisistä kohdista tuntuu erikoiselta muun muassa väittämä, jonka mukaan ”ehdotetun investointihyvityksen etuna suoraan tukeen verrattuna voidaan pitää myös sitä, että sen välittömät vaikutukset julkisen talouden kestävyteen ovat rajatunmat”. Tavanomaisempaa on ajatella juuri päinvastoin, että suoran tuen kokonaismäärä voidaan rajata budjettimäärärahan mitoituksella, kun taas verotukien kokonaishintalappu elää aivan sen mukaan miten edellytykset täyttäviä hankkeita sikiää.

Perusteluissa näkyy myös verotukien puolesta usein nähtävä argumentti, jonka mukaan tuki saadaan näin kohdennetuksi kannattaviin hankkeisiin. Yksittäisten hankkeiden kannattavuuden laskeminen olisi kovin vaikeaa, mutta tässä tapauksessa pyritään pikemminkin varmistamaan vyöllä ja henkseleillä se, että hyvityksen saa kyseisen hankkeen menestyksestä riippumatta. Hyvityshän olisi yrityskohtainen ja suuressa osassa tuen piirissä olevista hankkeista on oletettavasti toteuttajana yritys, jolla on muuta tulonmuodostusta. Sillä, että myöskään konserniavustuksen käyttöön ei kohdistettaisi tähän liittyen rajoituksia, irtaannutaan suorastaan korostuneesti vain kannattavat hankkeet -ajatuksesta ja hyvityksen pitkä käyttöaika vielä kruunaa tämän. Jos oikeasti halutaan pitää vähän kiinni kannattavat hankkeet -näkökulmasta, ainakin konserniavustuksia voitaisiin vielä arvioida, vaikka siihen kohdistuviin rajoituksiin liittyikin ongelmia.

Erityisen hämmentävää on, että samaan aikaan on valmisteltavana erillinen suora tuki, joka voisi luonnoksen mukaan kohdistua myös samoihin hankkeisiin. Herää kysymys kahden samanaikaisen tuen järjestyksestä, minkä lisäksi nyt esillä olevan tuen mitoituksen ja edellytystenkin kunnollinen arviointi on jokseenkin mahdotonta ilman tietoa toisesta valmistelussa olevasta mallista. On syytä toivoa, että esillä olevan tuen perusmalli on valittu asiaperustein eikä esimerkiksi elinkeinoelämän tunnepuolelle sijoittuvasta lähtökohdasta, jonka mukaan pienemmät verot ovat henkisesti miellyttävämpiä kuin suorat tuet. Suunnilleen yhtä huono syy olisi se, että suora tuki rasittaisi varmemmin menokehäksiä ja budjetin menopuolta. Toki tuki on alkamassa kuormittaa valtiontaloutta sopivasti vasta tulevan vaalikauden puolella.

Myöskään verotukien puolesta usein esitettävä hallinnollinen helppous hakemuskäsittelyä vaativiin suoriin tukiiin verrattuna ei toteudu tässä mallissa, jossa tarvitaan sekä hakemuskäsittely Business Finlandissa että verotus. Pikemminkin mallissa tuntuvat yhdistyvän suorien tukien ja verotukien huonot puolet.

Kaikkiaan on vaikeaa vakuuttua tämän verotuen järjestyksestä suoriin tukiiin verrattuna.

Jos tuki halutaan antaa verotuksen kautta, pidän hyvitysmallia lähtökohtaisesti sympaattisena meillä perinteisempiin tulosta tehtäviin lisävähennyksiin verrattuna. Verosta tehtävä hyvitys istuu lisävähennyksiä selkeämmin tuloksenlaskentakehikkoon. Luonnoksessa käytetty terminologia ansaitsee erityiset kiitokset siitä, että hyvitystä kutsutaan hyvitykseksi eikä vähennykseksi! Tämän terminologian soisi jatkossa lävistävän koko lainsäädännön.

Tuen määrä rajautuisi maksuunpantavan veron määrään. Perusteluissa voisi heti alkupäässä tuoda tämän esille vielä nimenomaisesti, mutta säännöksissä sitä ei liene tarpeen erikseen sanoa. Hyvityksen rajautuminen veron määrään on verotuksessa luonteva ajatus ja palautettava hyvitys veisi tuen käytännössä jotakuinkin suoraksi tueksi. Pidän rajautumista tässä perusteltuna huolimatta siitä, että palautettava hyvitys ilmeisestikin miedontaisi investointihyvityksen ja minimiveron välistä jännitettä. Ylipäänsä on vaikeaa arvioida, voiko käytännössä syntyä tilanteita, joissa minimivero iskisi. Tuen suhdetta minimiveroon on käsitelty luonnoksessa asiallisesti, mutta havainnollisemmin voisi arvioida esimerkiksi substanssiperusteisen vähennyksen merkitystä tältä kannalta.

Hyvityksen venyminen minimissään 10 ja enimmillään 20 vuodelle on pitkä ajanjakso. Se tietysti keventää ajoituksellisesti valtiontaloudellista raskuutta, mutta samalla se heikentää kannustinvaikutusta ja lisää hallinnollista taakkaa seurantajakson ulottuessa kauas 2040-luvulle. On kovin raskassoutuista seurata 2020-luvun puolivälin lyhytkestoista kannustinta 20 vuoden ajan paitsi jäljellä olevan hyvityksen, myös muun muassa omistajanvaihdosten ja yritysjärjestelyjen suhteen. Tuen nopeampi ja lyhempi käyttöaika olisi mielestäni parempi, vaikka sitten tukiprosenttia vähän pienentäen.

Kaavaillussa ratkaisussa Business Finland myöntäisi oikeuden hyvitykseen sekä valvoisi hankkeiden toteutumista. Hyvityksen käyttö taas toteutettaisiin yhteisöjen tuloverotuksen yhteydessä ja sen toteutuksesta vastaisi Verohallinto. On ymmärrettävä ajatus, ettei hyvityksen aineellisten edellytysten tutkiminen sovellu hyvin Verohallinnolle. BF:n roolin hahmottaminen ei kuitenkaan ole periaatteelliselta kannalta aivan helppoa. BF:n toimintaan ei kaikeksi sovelleta miltään osin verotusmenettelylakia, mutta laajasti ottaen on kyse verotuspäätöksen valmistelusta eikä ole selvää, miltä osin verotuksen toimittamista koskevat yleiset periaatteet mahdollisesti ulottuvat siihen. Vai ajateltaneenko, että BF:n toiminta on verottamiseen nähden ulkopuolista toimintaa, jonka lopputulos vain otetaan verotuksen perusteeksi kuten mikä tahansa faktatieto?

BF:lle asetettava tehtävä kytkeytyy myös perustuslain 81 §:stä lähteviin verolainsäädäntöä koskeviin vaatimuksiin. Luonnoksen mukaan "[tästä säännöksestä] johtuen 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 myöntämisharkintaa, vaan kaikkien toimijoiden, jotka täyttävät laissa määritetyt edellytykset, tulee saada verokannustin säännösten osoittamalla tavalla käyttöönsä". Tämä sinänsä vakiintunut oppi herättää periaatteellisia kysymyksiä koko esillä olevaan tukeen liittyen. Osa tuen edellytyksistä on sellaisia, että on vaikea leikkiä, ettei niihin liittyisi edellä mainittua tapaus- tai verovelvolliskohtaista myöntämisharkintaa. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa 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, vaikka yhtiön tuleekin esittää tähän perustelut.

Sillä, että harkintaa tekee BF eikä Verohallinto, ei voine olla perustuslain vaatimusten kannalta ratkaisevaa merkitystä. Tällaista harkinnanvaraisuutta sisältävän verolainsäädännön perustuslainmukaisuus olisi tarpeen aidosti arvioida vähintäänkin perusteluissa, jollei sitten perustuslakivaliokunnassa.

Epätavallinen hallintomalli on valtiontaloudellisten perusteiden ja aidosti vaikuttaviin hankkeisiin kohdistamisen lisäksi yksi syy, jonka vuoksi 50 miljoonan vähimmäiskoko hankkeille on perusteltu.

Yksi merkityksellinen kysymys koskee yhteisöveron kuntaosuutta. Minulle ei ole selvää, onko asiasta tarkoitus säätää jotain ja jos ei, vähintäänkin olisi selostettava perusteluissa, miten asia menee kuntien kannalta. Ilman erityissääntelyä hyvitys vähentää kuntaosuutta tavalla, joka helposti kohdentunee kuntien kesken toisin kuin itse hanke. Ja ajatuksena on ehkä, että valtio kompensoi kunnille yhteisöverotuoton menetykset viime aikoina noudatettuun tapaan? Tämä lienee tulevien eduskuntien ja hallitusten käsissä, koska verotulomenetyksiä alkaa syntyä vasta ensi vaalikaudella.

Lakiteknisistä yksityiskohdista pisti silmään 1.2 §, jossa selitetään, minkälaisesta valtiontuesta on kyse. Jollei EU-sääntely edellytä tällaisen sisällyttämistä säädökseen, perustelut tuntuisivat

luontevammalta paikalta tällaisen asian kertomiselle. Paikoin pykälät ovat vielä myös hienoisen sanonnallisen viimeistelyn ja oikoluvun tarpeessa.

OTT Timo Viherkenttä, Senior Fellow, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu

Timo Viherkenttä