

VM Valtiovarainministerio

Lähetäjä: Elias Kunnas <elias@kunnas.com>
Lähetetty: keskiviikko 3. kesäkuuta 2026 7.33
Vastaanottaja: VM Valtiovarainministerio
Aihe: Erillinen lausunto / VM082:00/2025 / VN/23886/2025

HUOM! Ulkoinen lähettäjä. Älä avaa linkkejä tai liitteitä, ellei tunnista lähettäjä.
OBS! Extern avsändare. Öppna inte länkar eller bilagor om du inte känner igen avsändaren.
NOTE! External sender. Do not open links or attachments unless you recognize the sender.

Hei,

Toimitan ohessa erillisen lausunnon asiassa VM082:00/2025 / VN/23886/2025.

Olen antanut asiassa aiemmin lausunnon Lausuntopalvelussa. Tämä on erillinen ja rajattu lausunto samasta lausuntopyyntöstä. Koska en saanut jätettyä toista erillistä lausuntoa Lausuntopalvelussa ilman aiemman lausunnon korvaamista tai muokkaamista, toimitan lausunnon lausuntopyyntöön vastausohjeen mukaisesti kirjaamoon.

Pyydän julkaisemaan lausunnon hankkeen julkisella hankesivulla.

Ystävällisin terveisin
Elias Kunnas
riippumaton analyytikko, mekanismirealismi.fi
040 139 0666

--

YLEISTÄ

Tämä lausunto koskee verohyvityksen päätöksentekoaikataulua ja siihen kytkeytyvää lisäisyyden ennakkotestiä. Esitysluonnoksen mukaan hyvitystä on haettava ja se on myönnettävä viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä, ja CISAF-kehys on voimassa 31.12.2030 saakka (HE jaksot 2.5.5 ja 4.1.4). Mahdollisen jatko-ohjelman tai vastaavan uuden instrumentin valmistelu voi käytännössä käynnistyä myöntämiskunnan ja CISAF-kehysten päättymisen välissä, ennen kuin toteutuneista käyttö- ja vaikutustiedoista on saatavilla empiiristä aineistoa. Hyvityksen ensimmäinen mahdollinen käyttövuosi on vuosi 2029 ja sen käyttömahdollisuus voi ulottua vuoteen 2048 (HE jakso 4.2.3).

Tämä jättää keskeisen päätöksenteon – koskeeko se hyvityksen jatkamista, laajentamista vai vastaavan instrumentin avaamista – tilanteeseen, jossa myöntämiskuna on jo sulkeutunut eikä jälkikäteistä vaikutustietoa vielä ole. Lausunnon kolme ehdotusta sijoittavat lisäisyyden testin, päätösvelvollisuuden ja korjausmenettelyn päätöskunnan sisälle eivätkä sen ulkopuolelle.

1. ETUPAINOTTEINEN LASKENTAPORTTI ENNEN JATKOA TAI VASTAAVAA INSTRUMENTTIA

Esitysluonnos tunnistaa, että hyvityksen kokonaiskustannusarvio on poikkeuksellisen epävarma (HE jakso 4.2.1) ja että hyvityksen vaikutusta investointien määrän lisääntymiseen ei voida täsmällisesti arvioida (HE jakso 4.2.3). Lisäksi minimiverosäätely voi vaikuttaa hyvityksen tosiasialliseen kannustinvikutukseen suurissa konserneissa silloin, kun yhtiöiden Suomessa toteutuvat efektiivinen veroaste alittaa 15 prosentin minimiverotason (HE jakso 4.2.6). Nämä epävarmuudet eivät ratkea pelkästään myöntämisen päättymistä seuraavalla raportoinnilla.

Ehdotus. Esityksen perusteluihin tai laintasoiseen seurantapöytäkirjaan lisätään velvoite, jonka mukaan uutta investointihyvityksen jatkoa tai vastaavaa tukiohjelmaa arvioitaessa ratkaisevaa ei ole tukimuodon nimi, verotekninen rakenne tai hallinnollinen toteutustapa, vaan se, kohdistuuko tuki olennaisesti samoihin investointipäätöksiin, tuotantokapasiteetteihin tai sijoittumiskannustimiin. Tällaista uutta tukiohjelmaa koskevaa hallituksen esitystä ei saa antaa eduskunnalle ennen kuin valtiovarainministeriö on julkaissut päätösperustaksi kelpaavan laskentamuiston.

Muistiossa on yksilöitävä:

- a) toteutuneiden myöntämispäätösten lisäisyys hankeluokittain, perustuen Business Finlandin hakemus- ja päätösaineistosta muodostettuun yhdenmukaiseen viranomaiskäyttöiseen hankekohtaiseen tietoaineistoon sekä Verohallinnon ja minimiverolain täytäntöönpanossa saatavilla oleviin aggregoituihin tietoihin; julkinen laskentamuistio julkaistaan aggregoidusti ja salassa pidettävät tiedot poistettuna;
- b) minimiverosääntelyn arvioitu neutraloitumisaste suurissa konserneissa siinä määrin kuin myönnettyt hyvitykset ovat kohdistuneet yhtiöihin, joiden Suomen efektiivinen veroaste alittaa 15 prosenttia (HE jakso 4.2.6);
- c) toteutuneisiin myöntämiin perustuva päivitetty veromenoarvio vuoteen 2048 saakka, verrattuna esitysluonnoksen alkuperäiseen 300–550 miljoonan euron vuotuisen arvioon (HE jakso 4.2.1);
- d) käytetty aineisto, laskentamenetelmä ja epävarmuusväli;
- e) erikseen ne erät, jotka jäävät ei-lasketuiksi, sekä syy ei-laskettavuuteen: johtuuko se hakijoiden tuottaman aineiston puutteista, viranomaisen tietopuutteista vai ilmiön aidosta mittaamattomuudesta.

Jos olennainen vaikutuserä jää laskematta hakijoiden tai tuensaajien puutteellisen tiedonannon vuoksi, vastaavaa uutta tukiohjelmia ei saa antaa eduskunnalle ilman säännöstä, jonka mukaan kyseinen tieto on tuen saamisen, käyttämisen tai jatkohyvityksen edellytys. Jos olennainen erä jää ei-lasketuksi muusta syystä, hallituksen esityksessä on erillisessä jaksossa esitettävä, miksi jatkoa ehdotetaan ei-lasketusta vaikutuksesta huolimatta, sekä mikä uusi tiedonkeruu-, rajaus- tai enimmäisvastuusäännös estää saman tietopuutteen toistumisen. Tämä erottaa "emme tiedä, mutta jatkamme" -päätöksen "tiedämme, ja jatkamme" -päätöksestä.

2. ENNAKKOPÄÄTÖS- JA SITOUTUMISOLETTAMA EI-LISÄISYYDESTÄ

Esitysluonnoksen 11 §:n 1 momentissa edellytetään, että investointihyvitys voidaan myöntää vain hankkeelle, jota yhtiö ei toteuttaisi lainkaan tai jonka se toteuttaisi rajoitetusti tai eri tavalla ilman hyvitystä, ja että yhtiön on osoitettava tämä kannattavuuslaskelmilla ilman hyvitystä ja sen kanssa (HE 11 §:n perustelut). Esitysluonnos toteaa, että hyvityksen vaikutusta tällaisten investointien määrän lisääntymiseen ei voida täsmällisesti arvioida, ja edellyttää samalla, että yhtiö esittää kannattavuuslaskelmat lisäisyysedellytyksen todistamiseksi (HE jakso 4.2.3; 11 §:n perustelut).

Hakijan kannattavuuslaskelma on hakijan omistama dokumentti. Jos lisäisyyden testi rakentuu yksin sen varaan, halvin rationaalinen vaste on tuottaa kannattavuuslaskelma, joka rajatapauksessa tukee hakemusta. Kyse on tukikilpailujärjestelmiin sisältyvästä ennakoitavasta kannustinrakenteesta, ei syytöksestä yksittäisiä hakijoita kohtaan. Lisäisyyden testin on siksi sisällettävä vähintään yksi ulkoinen ehto, jota hakijan oma laskelma ei voi yksin syrjäyttää, sekä määritelmä, jota hakija ei voi yksin muotoilla.

Ehdotus.

a) Pykälän 11 §:n 1 momenttiin (tai erilliseen 11 a §:ään) lisätään säännös kumottavissa olevasta olettamasta ei-lisäisyydestä. Olettama syntyy, jos hakemusta edeltää:

- (i) yhtiön hallituksen tai vastaavan päätöksentekuelimen hyväksymä investointipäätös samasta tai olennaisesti samasta hankkeesta;
- (ii) sitova hankintapäätös investoinnin pääkomponenteista;
- (iii) luvituksen tosiasiallinen eteneminen (esim. ympäristö-, vesi- tai rakennuslupaa koskeva myönteinen päätös) yhdessä muun sitoutumista osoittavan päätöksen, rahoitusjärjestelyn, hankintasopimuksen tai julkisen toteuttamisilmoituksen kanssa;
- (iv) yhtiön julkinen sitova tiedonanto investoinnin toteuttamisesta; tai
- (v) ehdollinen investointipäätös, pääkomponentteja koskeva sitova optio tai muu tosiasiallinen sitoutuminen, joka on taloudellisesti tai toiminnallisesti ohjannut hankkeen toteuttamista.

b) Lisäisyysedellytystä arvioitaessa samana tai olennaisesti samana investointihankkeena pidetään myös hanketta, joka toteuttaa saman tuotannollisen tarkoituksen, saman keskeisen tuotantokapasiteetin tai saman investointikokonaisuuden, vaikka sen yhtiörakenne, vaiheistus, toimittajakokonaisuus, tekninen rajaus tai aikataulu olisi hakemuksen yhteydessä muutettu. Olettamaa arvioitaessa otetaan huomioon myös hakijan kanssa samaan konserniin kuuluvan yhtiön, hakijan lukuun toimivan hankeyhtiön, osakkaan, rahoittajan tai muun hakijan määräysvallassa tai tosiasiallisessa vaikutuspiirissä olevan tahon tekemät päätökset, optiot, varaukset, luvat, hankintasopimukset ja rahoitusjärjestelyt.

c) Hakijan on toimitettava Business Finlandille selvitys hankkeen olennaisista päätös-, lupa-, rahoitus-, hankinta- ja julkistamisvaiheista 36 kuukaudelta ennen hakemusta. Business Finland voi pyytää päätöksenteon kannalta välttämättömät täydentävät aineistot, jos selvitys on puutteellinen, ristiriidassa hakemuksessa esitetyn hankehistorian kanssa tai ei muutoin mahdollista lisäisyysolettamien arviointia. Jos hakija ei toimita pyydettyä aineistoa, Business

Finlandin on pidettävä ei-lisäisysolettamaa syntyneenä, ellei hakija osoita puutteen johtuvan muusta kuin tuen myöntämisedellytysten arviointiin vaikuttavasta syystä.

d) Olettama voidaan kumota vain Business Finlandin päätöksellä, jossa virasto yksilöi sen investointirajoitteen (rahoitus, riski, ajoitus, sijainti, teknologia tai kokoluokka), jonka hyvitys poistaa, sekä sen jälkikäteen todennettavissa olevan vaikutuksen, jonka kautta rajoitteen poistuminen voidaan myöhemmin tarkistaa. Pelkkä hakijan kannattavuuslaskelma tai hakemuksen jälkeen muutettu hankerajaus ei riitä kumoamaan olettamaa.

e) Jos hakemus koskee investointiohjelmaa, Business Finlandin on arvioitava, muodostavatko ohjelman osat yhden toiminnallisen päästövähennys-, tuotanto- tai kapasiteettikokonaisuuden. Aiemmin suunniteltuja ylläpito-, korvaus- tai toisistaan erillisiä investointeja ei tule voida yhdistää vain 50 miljoonan euron kynnysarvon ylittämiseksi tai a-kohdan lisäisysolettaman kiertämiseksi. Vastaavasti samaa toiminnallista kokonaisuutta ei tule voida jakaa useiksi hankkeiksi, yhtiöiksi, vaiheiksi tai tukimuodoiksi siten, että samaa hanketta koskeva päätöshistoria, 50 miljoonan euron investointiohjelma-arvio, lisäisysolettama tai 3 kohdan mukainen samaan taloudelliseen tarkoitukseen kohdistuvan tuen päätöskytkin jää soveltumatta.

Tämä ei estä aiemmin julkistettujen tai osittain päätettyjen investointien tukemista, mutta siirtää todistustaakan tilanteessa, jossa esitysluonnos itse tunnistaa lisäisyyden mittaamisen vaikeuden.

3. KORJAA-TAI-SELITÄ-MENETTELY ARVIOINNIN JÄLKEEN

Esitysluonnoksen jakso 4.2.7 (Verotuottovaikutuksen kompensatio) on luonnoksessa merkintä "[Täydennetään]". Olennaista on sekä se, miten verotuottovaikutus kompensoidaan, että se, mitä tapahtuu, jos kompensatiotapa tai hyvityksen tosiasiallinen vaikutus osoittautuu olennaisesti aiotusta poikkeavaksi.

Ilman etukäteen määriteltyjä olennaisen poikkeaman kynnysarvoja arviointi voi tuottaa havainnon ilman päätöskytkintä: "olennaisuus" voidaan tulkita arvioinnin julkistamishetkellä siten, ettei mikään seuraus laukea.

Ehdotus. Lakiin tai sen perusteluihin sisällytetään korjaa-tai-selitä-menettely seuraavin osin:

a) Hallituksen esityksessä on asetettava numeeriset kynnysarvot vähintään veromenoarvion ylityksen, todentamattoman lisäisyyden ja minimiveroneutraloinnin osalta. Kynnysarvot eivät määritä takaisinperintää, vaan ainoastaan päätösvelvollisuuden laukeamisen; niiden tehtävä on estää se, että olennaisuus ratkaistaan vasta arvioinnin jälkeen. Tässä lausunnossa esitetyt luvut muodostavat ehdotetun vähimmäistason päätösvelvollisuuden käynnistymiselle: (1) toteutuneisiin myöntöihin perustuva veromenoarvio ylittää alkuperäisen arvion ylärajan yli 20 prosentilla, (2) vähintään 25 prosenttia myönnetystä hyvitysmäärästä kohdistuu hankkeisiin, joiden lisäisyyttä ei voida todentaa riippumattomasti Business Finlandin päätösaineistosta, tai (3) minimiverosääntely neutraloi tai olennaisesti lykkää vähintään 15 prosenttia suurille konserneille myönnetyn hyvityksen arvioidusta kannustinvaikutuksesta. Pelkkä "olennainen poikkeama" -ilmaisu ilman numeerisia kynnysarvoja jättää arvioinnin lopputuloksen tulkintakysymykseksi.

b) Jos myöhempi vaikutusarviointi – esitykseen kirjattava määräaikainen vaikutusarvio, Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastus, valtiovarainministeriön tilaama riippumaton arviointi tai eduskunnan käsittelyyn tuotettu muu riippumaton selvitys – osoittaa, että jokin a-kohdassa määritelty kynnysarvo ylittyy, valtiovarainministeriön on määräajassa, esimerkiksi kuuden kuukauden kuluessa arvioinnin julkistamisesta, annettava eduskunnalle toimenpidetaulukko. Taulukossa esitetään jokaisesta arvioinnin havainnosta hyväksytyt korjaus, hylätty korjaus perusteluineen, vastuullinen viranomainen ja toteutuksen määräaika.

c) Kynnysarvon ylittymisen jälkeen samaan taloudelliseen tarkoitukseen kohdistuvaa tukiohjelmaa ei saa lähettää lausuntokierrokselle, notifioida komissiolle, sisällyttää talousarvioesitykseen eikä antaa eduskunnalle ennen kuin valtioneuvosto on antanut eduskunnalle selvityksen tai hallituksen esityksen, jossa esitetään korjaus, lopettaminen tai perusteltu korjaamatta jatkaminen. Samaa taloudelliseen tarkoitukseen kohdistuvaksi katsotaan myös avustus-, laina-, takaus-, sopimus- tai verotukimuotoinen järjestely, jos sen taloudellinen vaikutus kohdistuu olennaisesti samoihin investointipäätöksiin, tuotantokapasiteetteihin tai sijoittumiskannustimiin. Valmistelussa on lisäksi ilmoitettava, onko ennen laskentamuistion julkaisemista annettu hakija- tai hankekohtaisia aiesitoumuksia taikka tehty ennako- tai sopimusjärjestelyjä, jotka tosiasiallisesti lukitsevat vastaavan tuen jatkon. Menettely ei luo uusia takaisinperintävaltuuksia myönnettyihin hyvityksiin, vaan koskee instrumentin jatkoa ja vastaavien instrumenttien valmistelua.

Ilman tällaisia rakenteita jälkiarviointi voi täyttää muodollisen raportointivelvoitteen tuottamatta päätöskytkintä, mikä on epäohdonmukainen tapa hallinnoida noin 300–550 miljoonan euron vuotuista veromenovaikutusta, jonka käyttömahdollisuus voi ulottua vuoteen 2048.

YHTEENVETO

Esitysluonnoksen aikatauluvalinta – myöntäminen 2027 loppuun, CISAF-kehysten voimassaolo 31.12.2030 saakka, hyvityksen käyttö mahdollisesti 2048 saakka – luo epäsymmetrian, jossa instrumentin keskeiset uudet päätökset (jatko, vastaava instrumentti) tehdään ennen kuin sen toteutuneista vaikutuksista on empiiristä tietoa. Lausunnon kolme ehdotusta vastaavat tähän epäsymmetriaan:

1. Etupainotteinen laskentaportti, joka kytkee jatkon valtiovarainministeriön julkaistuun, rakenteeltaan määriteltyyn laskentamuistioon ja erottaa ei-laskettavuuden tyypit toisistaan.
2. Ennakkopäätösolettama ei-lisäisyydestä, joka kattaa samaa tarkoitusta toteuttavat hankerajauksen muutokset, ulottuu konsernin ja vaikutuspiirissä olevien tahojen päätöksiin, edellyttää 36 kuukauden päätöshistoriaa olennaisilta osin, sisältää investointiohjelmien substanssitestin ja asettaa olettaman kumoamiselle Business Finlandin yksilöitävän päätöksen.
3. Korjaa-tai-selitä-menettely, joka edellyttää numeerisia kynnysarvoja (veromenoarvio +20 %, todentamatonta lisäisyyttä yli 25 %, minimivero-neutralointi yli 15 %), toimenpidetaulukkoa eduskunnalle ja sitovan päätöksentekokytkimen uuden samaan tarkoitukseen kohdistuvan tukiohjelman koko valmisteluketjuun (lausuntokierros, notifikaatio, talousarvio, esitys).

Sääntö toteuttaa päätösikkunan tarkoituksen vain, jos ennen päätösikkunan sulkeutumista lasketaan ja päätetään, eikä raportoida ikkunan jo sulkeuduttua.

LÄHTEET

Hallituksen esityksen luonnos VM082:00/2025 (VN/23886/2025), 7.5.2026:

- Jakso 2.5.5 (CISAF-kehysten voimassaolo 31.12.2030 saakka)
- Jakso 4.1.4 (investointihyvityksen aikataulu; myöntäminen viim. 31.12.2027; tukiohjelmien enimmäisvoimassaolo vuoden 2030 loppuun)
- Jakso 4.1.5 (hyvityksen myöntämismenettely)
- Jakso 4.2.1 (kokonaisrahoitusvaikutuksen ennalta rajoittamattomuus; 300–550 M€ vuotuinen veromenoarvio)
- Jakso 4.2.3 (investointivaikutuksen määrällinen epävarmuus; kannattavuuslaskelmavaatimus; käyttömahdollisuus vuoteen 2048)
- Jakso 4.2.6 (minimivero / Pilari 2 -vuorovaikutus; 15 % minimiverotaso)
- Jakso 4.2.7 (verotuottovaikutuksen kompensatio, [Täydennetään])
- 11 § perustelut (kannattavuuslaskelmavaatimus, 1 mom)

EU-oikeudellinen viitekehys:

- Euroopan komissio (2025): Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF, C/2025/3602), voimassa 25.6.2025–31.12.2030.

Minimiverosäätely:

- Laki suurten konsernien vähimmäisverosta 1308/2023 (voimaan 1.1.2024) ja sitä muuttava 187/2026.

Arviointi-infrastrukturi:

- Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000.
- VTV (2018): Veromuutosten ja verotukien vaikutusarviointit (Tarkastuskertomus 19/2018).