

## **Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vuosina 2026-2027 myönnettävästä puhtaan teollisuuden investointien verohyvityksestä**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki puhtaan teollisuuden investointien verohyvityksestä (investointihyvitys). Verohyvitystä myönnettäisiin vuosina 2026-2027. Kyseessä olisi saman tyyppinen kohdennettu verotuki kuin vuonna 2025 käytössä ollut verohyvitys. EU-oikeuden näkökulmasta kyseessä on valtiontuki.

Tuki kohdentuu suuriin hankkeisiin, joiden vähimmäisarvo on 50 miljoonaa euroa. Teollisuuden kasvihuonepäästöjen ja energiakulutuksen vähentämistä koskevien hankkeiden osalta koko voitaisiin määrittää investointiohjelman tasolla ja puhtaan teknologian valmistuskapasiteettia koskevien investointien osalta laitoskohtaisesti.

Investointihyvitys olisi pääsääntöisesti 20 prosenttia investointikustannuksista ja enimmäismäärä olisi 150 miljoonaa euroa konsernia kohden. Hyvitystä saisi vähentää yhteisöverosta hankkeen valmistumisvuotena ja sitä seuraavana 19 vuotena, kuitenkin vuosittain korkeintaan kymmenen prosenttia hyvityksen kokonaismäärästä ja aikaisintaan vuonna 2029.

Investointihyvityksen tavoitteena on saada sähköä hyödyntäviä mittaluokaltaan suuria teollisia investointeja liikkeelle ja samalla tukea puhtaan siirtymän teollisuuden ekosysteemin rakentumista Suomeen. Tavoitteena on lisäksi, että verohyvitysmalli toteutetaan julkisen talouden kestävyys turvaten. Yleisemmin hallituksen päättämällä kasvutoimilla pyritään kääntämään heikentyneitä kasvu- ja investointinäkökymää.

### **Esitetty investointihyvitys näyttäytyy perinteisenä teollisuuspolitiikkana**

Luonnoksessa ehdotettu hyvitys kohdentuisi seuraavan tyyppisiin investointihankkeisiin:

- 1) energian tuotantoon tai varastointiin;
- 2) teollisen toiminnan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkuustoimenpiteisiin; tai
- 3) puhtaan teknologian valmistuskapasiteettiin.

Luonnoksessa esitetään myös yksityiskohtaisempia erityisehtoja, jotta investointihanke täyttäisi hyvityksen edellytykset. Kokonaisuudessaan verohuojennus kohdentuisi laajaan teollisuuden investointikenttään ja merkittävilta osin jo nykyisellään käytössä oleviin teknologioihin. Näin ollen se näyttäytyy paljolti perinteisenä teollisuuspolitiikkana. Muun muassa 20% energiatehokkuutta parantavat investointihankkeet eivät rajaudu vain puhtaan siirtymän kannalta olennaisiin investointihankkeisiin, vaan niiden voidaan arvioida kattavan laajan joukon teollisuuden tyyppillisiä tuotannollisia investointeja.

Energian tuotantoa ja varastointia koskevien investointihankkeiden osalta investointihyvityksen soveltamisala käsittäisi uusiutuvien liikennepolttoaineiden tuotannon sekä sähkön ja lämmön pitkäaikaisen varastoinnin. Liikennepolttoaineiden osalta tuen vähähiilisyysvaatimukset on muotoiltu niin, että myös vetyä ja vetypolttoaineita liikennekäyttöön tuottavat hankkeet kuuluisivat tuen piiriin.

Teollisuusprosessien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja energiatehokkuuden parantamista koskevien investointien osalta soveltamisala määritellään laajasti ja teknologianeutraalisti rajaamatta sitä vain tiettyihin päästövähennys- ja energiatehokkuusteknologioihin. Maakaasua hyödyntävät investoinnit rajattaisiin kuitenkin verohyvityksen ulkopuolelle.

Jotta voitaisiin kannustaa myös useampia erillisiä laitoksia koskevien investointikokonaisuuksien toteuttamiseen tai niiden aikaistamiseen, luonnoksessa ehdotetaan, että investoinnin vähimmäiskoko voitaisiin laskea yksittäisen laitoskohtaisen investointihankkeen sijaan yhtiön tai koko konsernin investointiohjelman tasolla.

Hyvitys kohdentuisi suuriin toimijoihin, koska siihen oikeutetun investoinnin minimikoko on korkea (50 milj. euroa). Konsernit voivat tämän lisäksi hyödyntää sitä muita yhtiömuotoja joustavammin konserniavustusten myötä. Hyvitys ei siis olisi neutraali vaan hyödyttäisi erityisesti suuria yhtiöitä, samalla heikentäen mm. uusien kasvuvaiheessa olevien pienempien yhtiöiden suhteellista asemaa. Siirtymä- ja kriisipuitteet kuitenkin mahdollistaisivat pienten ja keskisuurten yritysten tukemisen ja sallivat niille lisäksi suuryrityksiä korkeammat tuki-intensiteetit. Koska pk-yrityksillä on suhteellisesti vähemmän 50 milj. euron investointihankkeita, esitetyn hyvitysinstrumentin painotus on päinvastainen. Esityksessä ei esitetä perusteluja suurten yhtiöiden suosimiselle ja pienempien yhtiöiden suhteellisen verokohtelun heikentämiselle.

### **Investointihyvityksen suorat vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin voivat jäädä vähäisiksi**

Verohyvityksen yhtenä tavoitteena on tukea puhtaan siirtymän teollisuuden ekosysteemin rakentamista Suomeen. Energian varastoinnin osalta ehdotetut rajaukset investointihyvitykselle näyttäisivätkin palvelevan vähähiilisen, paljon vaihtelevaa tuotantoa sisältävän sähköjärjestelmän kehittämistä.

Teollisuuden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen ja energiatehokkuustoimenpiteiden osalta energiantensioivalla teollisuudella on jo kannustin energiatehokkuuden parantamiseen kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Kannustimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen ja energiatehokkuuden parantamiseen tuottavat myös käytössä olevan ilmastopoliittiset ohjauskeinot, kuten kansallinen hiilidioksidivero ja EU:n päästökauppa. On epävarmaa, tuottaisiko investointihyvitys olemassa olevien ohjauskeinojen kanssa päällekkäisenä ohjauskeinona sellaisia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen liittyviä investointeja, joita ei olisi toteutettu Suomessa ilman hyvitystä. Lisäksi, vaikka investointihyvitys vähentäisi Suomessa tuotettuja päästöjä, vaikutus kasvihuonekaasupäästöihin kokonaisuudessaan voisi jäädä vähäiseksi. Hyvitys kohdentuisi pitkälti päästökauppasektorille. Päästökauppa rajoittaa teollisuuden ja energiantuotannon päästöjä EU-tasolla. Mikäli Suomi ei samalla mitätöisi investointihankkeiden tuottamia päästövähennyksiä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, päästöoikeuden jäisivät muiden EU-päästölähteiden käyttöön eivätkä päästöt siten vähentyisi, ainakaan täysimääräisesti.

### **Hyvityksen ei voi odottaa synnyttävän merkittäviä pitkän aikavälin kasvuvaikutuksia tai tasapanottavan julkista taloutta**

Pitkän aikavälin kasvu syntyy tuottavuuden parantumisesta. Tuottavuutta parantavat innovaatiot, joilla tarkoitetaan uusia, parempia teknologioita, tuotteita, palveluita ja prosesseja. Myös julkisen talouden kestävyuden tukemisen tavoitteen toteutuminen edellyttäisi pitkällä aikavälillä sitä, että tukitoimi parantaisi tuottavuuskasvua. Ehdotettu verohuojennus ei kohdennu erityisesti tuottavuutta parantaviin hankkeisiin tai innovaatio toimintaan. Näin ollen sen ei voida odottaa synnyttävän merkittäviä pitkän aikavälin kasvuvaikutuksia tai tasapanottavan julkista taloutta.

Verohyvityksen hakumahdollisuus olisi väliaikainen, mutta vaikutukset verokertymään olisivat pitkäaikaisia (alkaen vuodesta 2029 ja jatkuen 19 vuotta). Myös väliaikainen toimenpide olisi kasvuvaikutusten synnyttämiseksi suositeltavaa kohdentaa taloutta uudistaviin hankkeisiin, joissa tehdään tuottavuutta parantavia innovaatioita, ja joita ei ilman tukea käynnistyisi yhtä laajassa mittakaavassa tai yhtä nopeasti.

Myös valtioiden välistä kilpailua teollisista investoinneista on hyödyllistä tarkastella pitkän aikavälin kasvun näkökulmasta. Suomen kaltaisella pienellä valtiolla on rajalliset resurssit tukikilpailussa suuria maita vastaan. Pienen avotalouden olisikin suositeltavaa kehittää innovaatioita ja tuottavuutta luomalla hyvät edellytykset ja kannustava toimintaympäristö innovatiiviselle yritystoiminnalle sen sijaan, että tuetaan jo nykyisellään laajasti käytössä olevia teknologioita hyödyntäviä teollisuuden investointeja ja ohjataan toimialarakennetta sellaisille aloille, johon suuret vertailumaat panostavat samanaikaisesti merkittäviä tukisummaa.

## **Tutkimustietoa investointitukien vaikutuksista**

Ehdotuksessa ei esitetä konkreettisia arvioita siitä, kuinka paljon verohuojennuksen myötä odotetaan käynnistyvän aidosti uusia lisäinvestointeja, joita ei ilman tukea tehtäisi. Koska tuki kohdentuu laajaan energiantuotannon ja varastoinnin sekä suuren teollisuuden investointikenttään, on olemassa perusteltu huoli siitä, että tuetaan merkittävilta osin investointeja, jotka tehtäisiin joka tapauksessa.

Suomessa investointien ei ole havaittu muuttuvan merkittävästi yhteisöveron laskun (Harju, Koivisto ja Matikka 2022) tai poistojen korottamisen (Einiö ja Nivala 2023) seurauksena. Samansuuntaisia tuloksia pienistä investointivaikutuksista on saatu suurten osinkoveroasteiden laskujen osalta Yhdysvalloissa (Yagan, 2015) ja Ruotsissa (Alstadsæter ym., 2017). Investointien tukemisen vaikutuksista on jonkin verran myös muuta kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Osa tutkimuksista on tarkastellut suoria tukia ja osa verotuksen kautta syntyviä tukia. Molemmat tukimuodot laskevat investoinnin hintaa. Tuki-instrumenteilla, jotka laskevat investoinnin hintaa merkittävästi, on havaittu joissakin Yhdysvaltoja ja Isoa-Britanniaa koskevissa tutkimuksissa positiivisia vaikutuksia investointeihin (mm. Zwick ja Mahon 2017; Ohrn 2018; Criscuolo ym. 2018). Samalla jotkin tutkimukset ovat nostaneet esiin huolen siitä, että kohdennetut tuet voivat säilyttää matalamman tuottavuuden liiketoimintaan, eivätkä ne siten edistä tuottavuuskasvua, vaikka lisääisivätkin työllisyyttä ja investointeja tuetuissa yrityksissä. Tämän lisäksi tuilla on usein havaittu merkittäviä vaikutuksia vain pienemmissä yrityksissä (mm. Criscuolo ym. 2018).

## **Investointihyvityksen suhteesta minimiverosääntelyyn**

Koska ehdotettu hyvitys koskee suuria investointeja, on todennäköistä, että investointihyvitystä käytetään konserneissa, jotka ovat minimiverosääntelyn alaisia suuria konserneja (konsolidoidut vuotuiset tuotot yli 750 miljoonaa euroa). Minimiverosääntelyn mukaan konsernin tulee maksaa täydennysveroa, mikäli sen maakohtaisesti laskettu efektiivinen veroaste, joka lasketaan jakamalla oikaistut verot oikaistuilla tuloilla, on alle 15 prosentin vähimmäistason. Ehdotettu verohyvitys vähennetään maksettavaksi tulevista veroista, joten minimiverosääntelyn kehikossa sitä kohdellaan veron vähennyksenä. Täten investointihyvitys laskee väistämättä konsernin efektiivistä veroastetta ja mahdollisesti laukaisee minimiveron täydennysveron maksuvelvollisuuden. Kuten Kari ja Viertola (2024a) osoittavat, tämänkaltaiset veron vähennyksinä kohdeltavat verohyvitykset leikkaavat veroedun määrää tilanteessa, jossa verohyvitys laukaisee täydennysveron maksuvelvollisuuden. Mikäli investointihyvitys rakennettaisiin ehdot täyttäväksi palautuskelpoiseksi hyvitykseksi, minimiverosääntelyn seuraus veroedun määrään olisi pienempi (Kari ja Viertola, 2024a).

Minimiverosääntelyn vaikutus investointihyvityksen arvoon vaihtelee erilaisten konsernien välillä. Konserneille, joilla on muutenkin jo paljon verotettavaa voittoa Suomessa, investointihyvitys ei välttämättä laske efektiivistä veroastetta (huomattavasti) alle 15 prosentin vähimmäistason, jolloin konserni ei joudu maksamaan (paljoa) täydennysveroa. Investointihyvitys puolestaan laskee rajusti sellaisten konsernien minimiverosääntelyn efektiivistä veroastetta, joilla on vain vähän tai ei lainkaan muuta voitollista toimintaa Suomessa. Todennäköisyys joutua maksamaan täydennysveroa sekä joutua maksamaan sitä enemmän on siis erityisen korkea juuri ulkomaalaisilla suurilla konserneilla, joka puolestaan heikentää investointihyvityksen houkuttelevuutta näiden yritysten osalta (Kari ja Viertola, 2024b). Lisäksi hallituksen suunnittelema yhteisöverokannan alennus 20 prosentista 18 prosenttiin kaventaa efektiivisen veroasteen puskuria minimiverotason yläpuolella, mikä jälleen kasvattaa todennäköisyyttä, että investointihyvityksen käyttö laukaisee täydennysveromaksuvelvollisuuden.

Minimiverosääntelyyn kuuluva substanssiperusteinen vähennys (SBIE), joka perustuu maan henkilöstömenoihin ja aineelliseen omaisuuteen, lieventää täydennysverovaikutusta. SBIE-vähennys on kuitenkin suurempi konserneilla, joilla on jo laajaa toimintaa Suomessa, koska olemassa oleva henkilöstö- ja omaisuusperusteinen vähennys kasvattaa vähennyksen laskentapohjaa. Nämä konsernit hyötyvät siten sekä suuremmasta

efektiivisen veroasteen puskurista ennen täydennysverokynnysten saavuttamista että suuremmasta SBIE-vähennyksestä sen jälkeen. Molemmat mekanismit kasautuvat samalle ryhmälle ja vahvistavat näin edellä kuvattua epätasaista vaikutusta. Konserneilla, joilla on Suomessa vain uusi investointiprojekti ilman olemassa olevaa toimintaa, kumpikaan mekanismi ei tarjoa merkittävää suojaa.

OECD:n osallistavan kehyksen tammikuussa 2026 julkaisema niin sanottu Side-by-Side-paketti sisältää substanssiperusteisia verokannustimia koskevan olettamasäännön, joka niin ikään lieventää edellä kuvattuja vaikutuksia. Kyseinen olettamasääntö on Suomessa ehdotettu otettavaksi osaksi minimiverolakia hallituksen esityksellä HE 6/2026 vp. Säännön soveltuessa täydennysveron määrä ei vastaa täysimääräisesti veron vähennyksenä kohdellun hyvityksen määrää, vaan täydennysveroa alennetaan substanssirajoituksen verran. Substanssirajoitus on 5,5 prosenttia konsernin Suomessa olevan henkilöstömenojen tai tiettyjen poistojen perusteella sen mukaan, kumpi on suurempi, tai vaihtoehtoisesti yksi prosentti aineellisen omaisuuden hankintamenojen perusteella. Esityksessä arvioidaan, että ehdotettu investointihyvitys täyttäisi olettamasäännön soveltamisedellytykset. Olettamasäännön tarjoama suoja on kuitenkin jälleen epätasainen samalla tavoin kuin SBIE-vähennyksen: substanssirajoituksen laskentapohja on suurin konserneilla, joilla on jo laajaa toimintaa Suomessa, jolloin olettamasääntö hyödyttää eniten samaa konserniryhmää, jonka täydennysverovaikutus on muutoinkin pienin. Konserneilla, joiden Suomessa oleva toiminta koostuu pääasiassa uudesta investointiprojektista, substanssirajoitus voi jäädä pieneksi suhteessa hyvityksen määrään, eikä olettamasääntö siten merkittävästi lieventäisi edellä kuvattua epätasaista vaikutusta konsernien välillä.

### **Lopuksi**

Verohuojennus kohdentuisi laajaan teollisuuden investointikenttään ja pitkälti jo nykyisellään käytössä oleviin teknologioihin. Korkeahko hankkeen kokoraja rajaa myös pk-yrityksiä tuen ulkopuolelle. Tuki näyttäytyykin paljolti perinteisenä suuryhtiöihin kohdennettuna teollisuuspolitiikkana. Minimiverosääntelyn vaikutusten myötä investointihyvityksen arvo on myös suurempi Suomessa jo toimintaa omaaville suurille konserneille verrattuna niihin, joilla ei ole vielä Suomessa (laajaa) toimintaa.

Verohyvityksen valtiontaloutta rasittavan vaikutuksen voidaan edellisen samankaltaisen hyvityksen perusteella odottaa olevan useita miljardeja euroja, mutta sille ei ole osoitettavissa selviä pitkän aikavälin kasvuvaikutuksia.

Elias Einiö  
Johtava tutkija  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Marita Laukkanen  
Tutkimusprofessori  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja  
Verotutkimuksen huippuyksikkö

Marika Viertola  
Erikoistutkija  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja  
Verotutkimuksen huippuyksikkö

### **Kirjallisuutta**

Alstadsæter, A., Jacob, M., ja Michaely, R. (2017). Do dividend taxes affect corporate

investment? *Journal of Public Economics* 151, 74–83.

Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. G., ja Van Reenen, J. (2019). Some causal effects of an industrial policy. *American Economic Review*, 109(1), 48-85.

Einiö, E., Koski, H., Kuusi, T., ja Lehmus, M. (2022). "Innovation, reallocation, and growth in the 21st century." *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2022:1.

Einiö, E., ja Nivala, A. (2023) Yritysverotukien käyttöaste, kohdentuminen ja vaikuttavuus, teoksessa Einiö, E., Kari, S., Nivala, A., ja Äimä, K. (toim.) *Yritysverotukien käsite, luokittelu ja vaikuttavuus*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 62-106.

Harju, J., Koivisto, A. ja Matikka, T. (2022). The effects of corporate taxes on small firms. *Journal of Public Economics* 212, pp. 104704.

Kari, S., ja Viertola, M. (2024a). Global minimum tax and tax incentives. VATT Mimeo 72.

Kari, S., ja Viertola, M. (2024b). Global minimum tax and the proposed green tax credit. VATT Mimeo 74.

Yagan, D. (2015). Capital tax reform and the real economy: The effects of the 2003 dividend tax cut. *American Economic Review* 105 (12), 3531–3563.

Zwick, E., ja Mahon, J. 2017. Tax policy and heterogeneous investment behavior. *American Economic Review* 107 (1), 217–248.