

Asia: VN/23886/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vuosina 2026-2027 myönnettävästä puhtaan teollisuuden investointien verohyvityksestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

SAK kiittää lausuntopyynnöstä esitysluonnokseen puhtaan teollisuuden investointien verohyvityksestä ja lausuu asiasta seuraavaa.

Yhteenveto lausunnosta

Esitys on jatkoa vuonna 2025 vastaavalle, EU:n CISAF kehityksen puitteissa, säädetyille investointituille. SAK pitää sittemmin tehtyjä muutoksia EU:n CISAF kehitykseen oikean suuntaisina. Samaten tässä esitysluonnoksessa on parannuksia tuen kohdentumiseen, joskin kyse on lopulta melko pienistä muutoksista.

Vaikka pidämme vihreä siirtymän edistämistä äärimmäisen tärkeänä, SAK ei kannata investointihyvitystä esitetystä muodosta. Uusi verohyvitys yhdessä vuoden 2025 hyvityksen kanssa voisivat muodostavat vuosina 2025–2027 yhteisöverotuottoon jopa 10 miljardin euron supistuman. Summa on enemmän kuin esimerkiksi yhteisöverotuotto oli viime vuonna yhteensä (n. 7 miljardia).

Katsomme, että investointihyvityksen sijasta olisi perustellumpaa:

- Uusien tukimuotojen sijasta kehittää olemassa olevaa yritystukijärjestelmää, myös veromuotoisten tukien osalta, jotta tuet kannustaisivat paremmin kohti investointeja, vihreää siirtymää, elinkeinojen uudistumista ja yritysvastuuta.

- Ilmasto- ja ympäristö sekä biodiversiteettipolitiikan tasoa tulisi kirittää ja tehdä johdonmukaisia toimia näiden tavoitteiden eteen. Tämä tukee vihreän siirtymän investointien syntymistä markkinaehtoisesti.
- Tukitoimet tulisi kohdentaa tiiviimmin TKI-toimintaan sekä aidosti uusien prosessien ja sovellusten käyttöönottoon, silloin kun teknologiaan perustuvaa markkinaa ei vielä ole. Näitä tavoitteita on helpompi kohdistaa tarpeeseen suorien tukien avulla.
- Tukitoimien painopisteen tulisi olla suorissa tuissa myös siksi, että tukien rahamäärä pystytään pitämään hallittuna. Tämä olisi valtion taloudenpidossa huomattavasti läpinäkyvämpi ja ennakoitavampi sekä vähemmän kuormittava järjestely.
- Tukiin tulee liittää velvoittavia sosiaalisia ehtoja, esimerkiksi työntekijöiden osaamisen päivittämisen, perusoikeuksien ja työehtojen noudattamisen sekä työllisyyden edistämisen suhteen. Jos näitä ehtoja ei toteuta, tukien pitäisi olla takaisinperittävässä.
- Myös nopeutettujen poistojen käyttö on yksi keinoista, joka olisi esitettyä verohyvitystä perustellumpi tapa edistää investointeja.

Jos investointihyvitystä kuitenkin edistetään, katsomme välttämättömäksi, että esitystä muokataan seuraavilla lisäyksillä:

- Kohdentumista terävöitetään aidosti uusiin ja elinkeinorakennetta uudistaviin kohteisiin. Erityisesti TKI-toimintaan ja työntekijöiden osaamisen vahvistamiseen pitäisi kiinnittää enemmän huomiota tuen saamisen ehtona.
- Ei merkittävää haittaa -periaate tulisi kytkeä jokaisen hyvityksellä tuettavan investoinnin ehdoksi.
- Tuen saamisen ehdoiksi lisätään toimialan työehtosopimuksen ja työlainsäädännön noudattaminen.
- Yleisen yhteisöverokannan alentaminen perutaan, koska se on tehoton ja kallis toimenpide, joka sopii huonosti yhteen esitetyn investointihyvityksen kanssa.
- Investointihyvityksen käyttö kannustimien muuttamiseen ilman verotuottojen laskua edellyttäisi yleisen yhteisöverokannan korotusta n. 1 %-yksiköllä.
- Esitystä on täydennettävä kunnollisella arviolla ilmastovaikutusten suhteen.

Verohyvitys on kallis ja epävarma ratkaisu

Julkistalouden näkökulmasta verohyvitysten yksi ongelma on se, ettei tuen määrää ole mahdollista kontrolloida. Kuten esityksellä on tunnistettu, tämä juontaa perustuslain 81 §, jonka mukaan verotuksesta on säädettävä lailla. Jos yritys on lain mukaisin ehdoin oikeutettu verohyvitykseen,

tämä pitää myöntää. Tässä suhteessa veromuotoiset yritystuet eroavat huomattavasti suorista yritystuista, jotka ovat esimerkiksi valtionavustuslaissa pääsääntöisesti harkinnanvaraisia tukia.

Tämä verohyvitykseen liittyvä epävarmuus konkretisoitui jo edellisen hyvityksen kohdalla, sillä sen verotuottovaikutukset kasvoivat paljon ennakoitua suuremmiksi n. 2,3 miljardiin euroon. Epävarmuus näkyy myös uuden tuen vaikutusarviossa, sillä mahdollinen verotuottomenetykset on arvioitu hyvin suureksi ja laajaksi. Arviossa on esitetty, että haettavan tuen määrä voisi vuosilta 2026–2027 olla yhteensä jopa 4–8 miljardia euroa. Jos tämä toteutuisi lähellä arvion alarajaa, vuositasolla kyse olisi 300–550 miljoonasta eurosta vähennyksen voimassaolon aikana.

Esityksen toteutuessa vuosina 2025–2027 saatettaisiin myöntää siis n. 10 miljardin euron edestä yhteisöveron kevennyksiä. Vuonna 2025 yhteisöverotuotto oli n. 7 miljardia, joten kyse on miltei puolitoistakertaisesta summasta. Jos verohyvitys tehtäisiin sillä tarkoituksella, että verojärjestelmään pyritään muotoilemaan investointikannustimia laskematta verotuottoja, yleistä yhteisöveroa tulisi laskemisen sijasta nostaa n. 1 %-yksiköllä.

Joka tapauksessa on selvää, että esitetty verohelpotus heikentää merkittävästi hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus pohjaa. Verohyvityksen aiheuttama verotuottojen supistuminen astuisi voimaan vuodesta 2029 alkaen, jolloin samanaikaisesti tulisi tavoitella parlamentaarisesti sovittua 8–11 miljardin euron nettosopeutukset vuoteen 2031 mennessä. Verohyvityksen käyttöönotto lykkäisi tukipolitiikan kustannuksia tulevien hallitusten vastuulle, mikä ei ole vastuullista talouspolitiikkaa. Ylipäätään, SAK on voimakkaasti eri mieltä käsityksestä, että veromuotoiset tuet olisivat julkisen sektorin näkökulmasta taloudellisesti kestävämpiä kuin suorat tuet. Julkistaloudessa tulot ja menot vaikuttavat yhtä paljon alijäämien tasoon.

Yritystukien tehokkuus riippuu niiden kohdentumisesta

Julkistalouden näkökulmasta tuen kannattavuuteen vaikuttaa kuitenkin myös se, kiihdyttääkö tuki talouskasvua. Tällöin olennainen kysymys on se, syntyykö tuen avulla kannattavia ja ennen kaikkea positiivisten ulkoisvaikutusten investointeja, joita ei markkinaehtoisesti syntyisi. Myös tässä suhteessa suorat ja veromuotoiset tuet voivat tuottaa samankaltaisia tuloksia, joten verotukien käyttö ei ole mitenkään kategorisesti parempi ratkaisu.

Itse asiassa SAK pitää suorien tukien käyttöä perustellumpana lähestymistapana, koska suoraa tukia on mahdollista kohdentaa harkinnanvaraisten kriteerien mukaan. Tätä kautta tukipolitiikkaan on mahdollista räätälöidä tarkoituksenmukaisempia kriteerejä ja sosiaalisia ehdollisuuksia. SAK ei siis pidä kannatettavana suorien tukien korvaamista verotuilla, mikä hallituksen esitysluonnoksella asetetaan pitkän aikavälin tavoitteeksi.

Vuonna 2025 säädettyyn verohyvitykseen on liittynyt tehottomuuden ongelmia. Kyseinen tuki kohdentui pääasiassa olemassaoleviin teknologioihin ja investointeihin, jotka olisivat todennäköisesti toteutuneet myös ilman tukea. Tähän vaikutti sekä hyvityksen heikko kohdennus että tiukka aikaraami, jonka puitteissa aidosti uusia investointeja tuskin kerkesi syntyä.

Valitettavasti esitysluonnoksesta ei esitetä riittäviä perusteita sille, että verohyvitystä saaviin investointeihin liittyisi positiivisia ulkoisvaikutuksia enempää kuin viimeksi. Hallituksen esityksellä itse asiassa todetaan suoraan, että esitetty verohyvitys ei edistäisi juuri lainkaan uusia teknologioita. Myöskään ilmastovaikutusten osalta esitysluonnos ei anna selkeitä perusteita olettaa, että verohyvityksen käyttö olisi perusteltua edes ilmastohyötyjen vuoksi.

Verohyvityksen kriteeristön käytännön ongelmat

Lakiluonnoksessa kohdentuminen uusiin hankkeisiin on asetettu tavoitteeksi ja tätä pyritään arvioimaan siten, että tuensaamisen ehtona hakemuksessa tulee rahoitussuunnitelma ja kannattavuuslaskelma (25 §). Lisäksi hakijan tulisi osoittaa näyttöä riskistä, että investointia ei toteutettaisi ETA-alueella, eikä investointi siirtyisi myöhemmin ETA-alueen sisällä (26 §). Lisäksi esitysluonnoksessa täsmennetään sitä, että hyvitystä tulisi kohdentaa investointiin, joka jäisi syntymättä tai tehtäisiin eri muodossa markkinaehtoisesti (11 §).

Valitettavasti pidämme hyvin epätodennäköisenä, että lailla pystyisi asettamaan takeita sille, että hankkeet kohdistuisivat sellaisiin hankkeisiin, jotka olisivat uusia ja ei-markkinaehtoisesti syntyviä. Esityksen mittaluokan investointeja ei tehdä ripeästi ja hatarin perustein, joten luultavasti valtaosa hyvityskelpoisista investoinneista olisi jo pitkään valmisteltuja. Tällöin hankkeet todennäköisesti myös toteutuisivat, ja karsiutuvat investoinnit voivat johtua myös normaaleista, terveistä markkinasyistä.

Pidämme myös epätodennäköisenä, että hyvityshakemuksella annettujen kriteerien avulla löydettäisiin hyvällä osumatarkkuudella niitä hankkeita, joiden pitäisi syntyä, vaikka näin ei markkinaehtoisesti kävisi. Lähtökohdiltaan kannattamattomien hankkeiden kodalla on hankala arvioida, mitkä tulisivat muuttumaan muutamassa vuodessa kannattaviksi. Käytännössä lienee niin, että veromuotoisuudesta huolimatta Business Finlandille syntyy merkittävää harkintavaltaa hyvityspäätöksissä. Tämä voi nähdä ongelmallisena suhteessa PL 81 § juontavaan lailla säätämisen periaatteeseen.

Lisäksi SAK esittää huolensa siitä, voisiko tukea päätyä selvästi kannattamattomille investoinneille. Esimerkiksi konsernien sisällä voittoja on mahdollista siirtää yritysten välillä, mikä voisi mahdollistaa hyvityksen saamisen myös tappiollisiin hankkeisiin. Näissä tapauksissa verohyvitys olisi yksiselitteisesti yhteisöverotuottoa laskeva ja julkistaloudelle haitallinen.

Verohyvityksen päätavoite vihreän siirtymän edistämisestä jää epäselväksi

Yleensä investointien ajoitukseen vaikuttaminen ei ole riittävä tukiperuste, jollei ajoitukseen liity esimerkiksi suhdannepoliittinen intressi. Toinen painava peruste ajoitukseen vaikuttamiselle on vihreä siirtymä, koska ilmastotoimille on huutava kiire. Mahdollisimman pian tehdyt päästövähennysoimet vähentävät kustannustehokkaasti ilmastonmuutoksen haittoja siihen vaihtoehtoon verrattuna, että sopeutumistoimia tehtäisiin vasta pakon sanelemana.

Esitysluonnoksen vaikutusarviossa kuitenkin todetaan, ettei verohyvitys välttämättä tukisi päästövähennyksiä ja vihreää siirtymää johdonmukaisesti. Verohyvitys voi jopa lisätä päästöjä välillisesti muissa tuotantoketjujen osissa. Näistä huomioista huolimatta on hämmästyttävää, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tehty kunnollisia arvioita ilmastovaikutusten suhteen.

SAK katsoo, että esitystä pitää tältä osin täydentää. Lisäksi ei merkittävää haittaa -periaatteen noudattaminen pitäisi asettaa ehdoksi jokaiselle hyvitystä saavalle investoinnille.

Yritystukien käyttöön pitää lisätä sosiaalisia ehdollisuuksia

SAK pitää erittäin tärkeänä sitä, että yritystukipolitiikassa otetaan käyttöön nykyistä enemmän velvoittavia sosiaalisia ehdollisuuksia. Tällaiset ehdot voivat liittyä esimerkiksi työllisyyden edistämiseen, päästövähennystavoitteisiin, TKI-toimintaan ja investointeihin, työehtosopimusten noudattamiseen ja henkilöstön kouluttamiseen ja osallistumisoikeuksiin tai irtisanomisista pidättäytymiseen. Vastaavasti näiden ehtojen laiminlyönnistä tai rikkomisesta tuen takaisinperinnän pitäisi olla mahdollista. Osin hallitus on ottanutkin jo askelia sosiaalisten ehdollisuuksien suuntaan, esimerkiksi säättämällä järjestötukiin palkkatasoa koskevia ehtoja. Vastaavasti yritystukiin olisi perusteltua liittää tiukempia ehtoja investoimisesta ja osingonmaksun hetkellisestä rajoittamisesta.

Erilaisilla sosiaalisilla ehdollisuuksilla voitaisi turvata sitä, ettei julkisen tuen avulla ylläpidetä vastuutonta tai jopa lainvastaista toimintaa. Valitettavasti nykyisin monissa tukia saaneissa yrityksissä on ilmennyt esimerkiksi työmarkkinarikollisuutta ja aggressiivista verovälttelyä sekä muita mittavia ongelmia. Sosiaaliset ehdollisuudet kitkevät näitä ongelmia ja varmistavat, että tuille saadaan aitoa yhteiskunnallista hyötyä vastineeksi. Sosiaalisia ehdollisuuksia käyttö on jo melko yleistä kansainvälisesti. Esimerkiksi presidentti Bidenin valtakaudella USA:n IRA-paketin tukien yhteydessä on käytetty erilaisia sosiaalisia kriteerejä.

PL 81 § vaikuttaa myös tällaisten kriteerien käyttöön, koska näihin ehtoihin on tarkoituksenmukaista liittää harkinnanvaraisuutta. Eri toimialoilla ja yrityksissä kriittiset kysymykset ovat erilaisia, joten

myös tukikriteeristöissä on tarpeellista olla joustoa. Käytännössä kriteerejä on tämän vuoksi paljon helpompi liittää suoriin tukiin, mutta myös veromuotoisiin tukiin kriteeristöjä tulisi lisätä. Esimerkiksi työehtosopimuksen noudattamisen pitäisi olla selkeä ja helposti lakiin kirjattava ehto.

Tukien käyttö kansainvälisesti

Kansainvälisen vertailun osalta kiinnitämme huomiota kolmeen seikkaan. Ensinnäkin Suomen verohyvityksen taso on Eurooppalaisittain hyvin suuri, kun sitä suhteutetaan taloutemme kokoon. Toisekseen verohyvitysesitys ei mielestämme vastaa riittävällä tavalla komission CISFA:ssa esittämiä tarkoituksia. Kolmanneksi tukiohjelmia on toteutettu suorina tukina EDP-menettelyssä olevissa jäsenmaissa, joten argumentointi verotukien paremmasta ja realistisemmasta käytettävyydestä ei vaikuta uskottava.

Tunnistamme kuitenkin kansainvälisen kilpailun realiteetit kiihtyneessä valtiontukipolitiikassa. Tästä huolimatta Suomen tulisi välttää EU:n sisäistä kilpailua ja varmistaa, että tämän mittaluokan kansallisilla toimet ovat aidosti kannattavia ja kohdentuvat tavoitteen mukaisiin kohteisiin. Suomen julkistalouden tila huomioiden olisi tarpeen pyrkiä lisäämään EU:n ohjelmarahoitusta vihreän siirtymän toimiin. Näissä tapauksissa Suomen vastinrahoitus jää verrattain pieneksi, eikä EU:n ohjelmarahoitus vaikuta Suomen nettomenouraan. Ylipäätään elinkeinopolitiikkaa tulisi keskittää EU:n tasolle kansallisen tukikilpailun hillitsemiseksi.

Verohyvitys on verojärjestelmän toiminnalle ongelmallinen

Verohyvityksen käyttöön liittyy myös verojärjestelmän näkökulmasta ongelmia. Verohyvitykset esimerkiksi monimutkaistavat verojärjestelmää, supistavat veropohjaa ja heikentävät yhteisöveron markkinaneutraaliutta. Esitysluonnoksessa myös tunnustetaan, että verohyvitys voi aiheuttaa kansainvälisen yhteisöveron minimisääntelyn eli minimiverolain kanssa haasteita, koska hyvitys voi laskea yhteisöveron tasoa suurimmissa konserneissa minimiveron tasolle.

Verohyvityksellä Suomi siis käytännössä kirittäisi itse yhteisöverokilpailua kohti 15 % rajaa, vaikka tämän estäminen on Suomen itsensä etu. Lisäksi verojärjestelmän selkeyden kannalta sellaiset tilanteet ovat ongelmallisia, joissa verohyvitystä ei voida myöntää minimiverosääntelyn vuoksi. Tällöin verohyvityksen käytön ennustettavuus heikkenee. Nämä kansainväliseen minimiverosääntelyyn liittyvät ongelmat uhkaavat konkretisoitua, koska yleistä yhteisöverokantaa laskettaisiin samanaikaisesti. SAK korostaa, että yleistä yhteisöverokantaa ei tulisi laskea, varsinkaan jos verohyvitys otetaan käyttöön. Näin vältettäisiin verotuottojen laskua, ja efektiivinen yhteisövero laskisi harvemmin 15 % ongelmalliseen tasoon.

Vanhala Laura
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry