

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

Asia (VN/23886/2025): Lausunto luonnoksesta hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuosina 2026–2027 myönnettävästä puhtaan teollisuuden investointien verohyvityksestä sekä laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

1. Yleisiä näkökohtia

Esitys on jatkoa vuonna 2025 voimaan tulleelle suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvitykselle. Uusi ehdotus perustuu Euroopan komission kesäkuussa 2025 hyväksymään uuteen CISAF-valtiontukikehykseen (Clean Industrial Deal State Aid Framework). Sen tavoitteena on jatkaa puhtaan siirtymän investointien vauhdittamista ja Suomen investointiympäristön houkuttelevuuden vahvistamista vuosina 2026–2027. Tätä kautta se pyrkii tukemaan Suomen kasvu- ja investointinäkymiä.

Esityksessä ehdotetaan verohyvitystä (investointihyvitys), joka koskisi investointeja uusiutuvien polttoaineiden tuotantoon, sähkön ja lämmön pitkäaikaiseen varastointiin, teollisuuden vähähiilistämiseen sekä puhtaan teknologian valmistuskapasiteettiin. Teollisuuden vähähiilistämishankkeissa sekä valmistuskapasiteettia koskeissa hankkeissa tuki koskee investointeja, joiden tukikelpoiset kustannukset ovat vähintään 50 miljoonaa euroa. Vähähiilistämishankkeissa tämä voidaan saavuttaa myös useamman hankkeen investointiohjelman tasolla, valmistuskapasiteetissa puolestaan raja on edelleen laitokohtainen. Energiatuotantoa ja varastointia koskevien investointihankkeiden osalta CISAF-kehys ei salli euromääräistä rajausta. Näiden investointien osalta rajausta tehdään laitoksen tehon mukaan minimitehon ollessa 1MW. Hyvityksen enimmäismäärä olisi 150 miljoonaa euroa yhtiötä kohden, konsernien kohdalla konsernia kohden.

Investointihyvityksen määrä on pääsääntöisesti 20 prosenttia tukikelpoisista investointikustannuksista, mutta puhtaasti teknologian valmistuskapasiteettia koskeissa hankkeissa perusmäärä on CISAF-kehityksen puitteissa pudotettu 15 prosenttiin, ellei kyse ole pk-yrityksestä tai aluetukialueesta. Hyvitystä saisi vähentää yhteisöverosta aikaisintaan vuonna 2029, yhteensä 20 vuoden ajan ja enintään 10 prosenttia kokonaismäärästä vuodessa.

Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia, joiden nojalla Innovaatiokeskus Business Finland hoitaisi investointitukeen liittyviä tehtäviä. Lakien on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian lain kansallisen käsittelyn ja Euroopan komission valtiontuen hyväksymisen jälkeen.

2. Keskeisiä huomioita

Esitetyssä investointien verohyvityksessä on kyse ohjaavasta verosta, jolla pyritään lisäämään kohti ilmastoneutraaliutta vievää taloudellista toimintaa Suomessa ja vastaamaan valtioiden väliseen kiihtyneeseen tukikilpailuun. Useissa muissa maissa on jo käytössä erilaisia CISAF-kehityksen puitteissa hyväksytyjä ohjelmia (yhteensä 16 kappaletta). Esityksen kautta Suomi saataisiin samalle viivalle maiden kanssa, joilla jo on käytössään vastaavanlainen tuki. Pienenä maana Suomen ei pitäisi antaa verotuksen kautta etumatkaa muille maille, pikemminkin toisinpäin.

Hyvityksen suuruuden osalta investointihyvitys vaikuttaa ensisilmäyksellä olevan verrattain avokätinen. Siksi sen voisi nähdä lisäävän selvästi kannustetta tehdä hyvityksen piiriin kuuluvia investointeja. Investointikannusteen kasvaessa on mahdollista, että hyvityksen piiriin kuuluvien investointien määrä lisääntyy. Tästä ei tietysti etukäteen ole takeita, vaan se on empiirinen kysymys, jota voidaan myöhemmin mahdollisesti tutkia.

Keskeinen esitykseen liittyvä huoli koskee ymmärrystä siitä, kuinka investointihyvitys toimii yhdessä kansainvälisen minimiverolain kanssa (Laki suurten konsernien vähimmäisverosta (1308/2023)) ja laukaiseeko se mahdollisesti kotimaisen täydennysveron alentaessaan tosiasiallista veroastetta. Tästä syystä lähtökohtaisesti avokätiseltä vaikuttava verohyvitys voikin muodostua huomattavasti vähäpätöisemmäksi kuin ilman minimiveroa. Tämä myös pienentää investointikannustetta mahdollisesti merkittävästikin. Koska kyse on suuren mittaluokan investoinneista, joita tekevät valtaosin suuret yritykset tai konsernit, ne mitä luultavimmin myös kuuluvat minimiverolain piiriin (tilikauden tuotot vähintään 750M€).

Investointihyvityksen ja minimiveron yhteispeliä on esityksessä avattu aiempaa (vuoden 2025 investointihyvitykseen liittyvää) esitystä selkeämmin. Ehdotettu investointihyvitys on suunniteltu täyttämään OECD:n uuden substanssiperusteisia verokannustimia koskevan olettamasaännön (safe harbour) edellytykset. Tämän ansiosta hyvityksen ei arvioida enää pienentävän yhtiön efektiivistä veroastetta minimiverolaskennassa samalla tavalla täysimääräisesti kuin aiemmin. Tämä muutos pienentää riskiä siitä, että hyvityksen tuoma etu valuisi täysin hukkaan täydennysveron muodossa.

Lisäksi minimiveron investointihyvityksen kannusteiden vaimentavaa vaikutusta osittain pienentää substanssiperusteinen (SBIE-)vähennys. Tämä johtuu siitä, että investoinnin kautta muodostuu tyypillisesti myös substanssiperustaista vähennettävää (mm. aineellisen investoinnin osalta), mikä keventää verotusta. Esitys kuitenkin jättää avoimeksi kysymyksen siitä, missä määrin investointihyvityksen etu valuu täydennysveroon.

Tuen potentiaalisten vaikutusten näkökulmasta olisi hyvä ymmärtää se, kuinka monen yrityksen kohdalla vaikkapa 500 miljoonan euron suuruinen hyvityksen piiriin kuuluva investointi (jonka hyvitys 100 M€) laukaisisi minimiveron. Myös yritys- tai konsernikohtaisesti lasketut arviot siitä, kuinka suuri verohyöty tällaisesta investoinnista muodostuisi sekä ilman minimiveroa että minimiveron kanssa, voisivat olla hyödylliset, erityisesti näin muodostuvien jakaumien tarkastelu. Jakaumien eroista voisi päätellä minimiveron investointikannustinta vähentävää vaikutusta. Näitä laskelmia voisi tehdä muutamalla esimerkinomaisella investoinnin suuruudella.

Positiivisena muutoksena aiempaan verrattuna voidaan pitää sitä, että teollisuuden vähähiilistämistä ja energiatehokkuutta koskevissa hankkeissa 50 miljoonan euron kynnyсарvo voidaan saavuttaa konsernin investointiohjelmalla, johon voi kuulua enintään viisi vähintään 10 miljoonan euron arvoista toisiinsa kytkeytyvää hanketta. Tämä mahdollistaa kannustimen kohdentumisen laajemmin järkeviin kokonaisuuksiin.

Yksityiskohtien osalta on huomionarvoista se, että vähennys tehdään yhteisöverosta. Tästä syystä hyvitys kohdistuu ainoastaan voitollisiin investointeihin. Koska hyvitys kohdistetaan voitollisiin investointeihin, se ei muuta sitä, onko tietty investointiprojekti voitollinen vai ei. Se voi kuitenkin muuttaa hankkeen kannattavuutta. Voitollinen projekti toteutetaan vain, jos se on kannattavaa ja ollakseen kannattava omalla pääomalla tehdyn investoinnin tuoton tulee ylittää vaihtoehdoisen sijoituskohteen tuotto (ja lisäksi on otettava huomioon erot investointien riskisyyksissä). Ja investointihyvitys voi tehdä ilman hyvitystä kannattamattoman investoinnin kannattavaksi.

Kuitenkin, jos yrityksen voitollisuus ja kannattavuus ovat lähellä toisiaan, tuki ei välttämättä muuta kannattavuuskynnyksen vuoksi tekemättä jätettäviä projekteja kovinkaan usein kannattaviksi. Ei-voitollisia kannattavuuskynnyksen alapuolella olevia hankkeita voi toki nousta hyvityksen kautta voitollisiksi ja kannattaviksi niissä tapauksissa, joissa hyvitystä voidaan hyödyntää jonkin toisen voitollisen hankkeen yhteisöverojen maksuun. Sen sijaan kaikki hankkeet, jotka olisivat yksistään toteutettuna ilman tukea voitollisia ja kannattavia, ja siksi toteutettaisiin myös ilman hyvitystä, olisivat voitollisia ja kannattavia myös hyvityksen kanssa. Tässä mielessä ohjaavaksi tueksi tarkoitettu tuki ei välttämättä ohjaa päätöksiä kovinkaan hyvin. Toisaalta hankkeisiin liittyy epävarmuutta, joten on mahdollista, että investointihyvitys kuitenkin lisää hyvityksen piiriin kuuluvia investointeja. Osa kannattavuusrajan lähellä olevista investoinneista voidaan mahdollisesti tehdä hyvityksen seurauksena, koska ne muuttuvat (mahdollisesti odotusarvomieleessä) kannattaviksi. Hyvitys voi myös lieventää yritysten likviditeettirajoitteita ja tätä kautta lisätä investointeja. Näiden seikkojen lisäksi on mahdollista ja toivottavaakin, että investointihyvitys vaikuttaa voitollisen ja kannattavan investoinnin sijainnin olevan aiempaa suuremmalla todennäköisyydellä Suomi.

Toinen yksityiskohtiin liittyvä huomio koskee hyvityksen käytön jaksottamista. Hyvityksen jaksotus siten, että kunakin vuonna saa vähentää enintään kymmenesosan koko hyvityksen suuruudesta on julkisen talouden turvaamisen kannalta positiivinen seikka. Tämä kuitenkin pienentää yrityksen hyvityksestä saamaa hyötyä (sen nettonykyarvoa), mikä pienentää investointikannustinta verrattuna esimerkiksi hyvityksen välittömään täysimääräiseen vähentämiseen.

Kolmas yksityiskohtainen huomio liittyy siihen, kuinka selväpiirteinen tuen raja on. Lähtökohtaisesti hyvitys tarjotaan suurille ilmastoneutraaliin talouteen tähtääville investoinneille, joita ei tehtäisi ilman hyvitystä, tai jotka toteutettaisiin oleellisesti eri tavalla ilman hyvitystä. Näiden tunnistaminen jää hyvityksen hakemukset käsittelevän Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin tulkittavaksi. Erityisesti voi olla vaikea varmistua siitä, olisiko investointia tehty vastaavalla tavalla ilman tukea vai ei.

Laajempi keskeinen investointihyvitykseen liittyvä huomio on se, että suuntaus kohti ilmastoneutraaliutta tuntuu etenevän väistämättä. Keskeinen tähän liittyvä kysymys puolestaan koskee siksi pitkälti yritysten valintoja siitä, missä investointi toteutetaan. Kilpailussa ilmastoneutraaliuteen siirtymiseen pyrkivien investointien kohdentumisesta Suomen ei kannata ainakaan jäädä takamatkalle. Esityksen pyrkimyksenä onkin kannustaa sellaisiin investointihankkeisiin, jotka eivät muuten toteutuisi Suomessa. Tämä on myös geopolittisesti tärkeä seikka (katso Ali-Yrkkö ja muut 2024).

3. Lopuksi

Siirtyminen kohti ilmastoneutraalia taloutta ja puhdasta teollisuutta etenee vauhdilla, ja investointien houkuttelu tukien avulla on edelleen kovaa, mihin myös uusi CISAF-kehys omalta osaltaan vastaa. Tähän siirtymään liittyvien investointien maantieteellinen kohdentuminen on Suomen kannalta erittäin tärkeää. Esityksellä lisätään Suomen houkuttelevuutta hyvityksen piiriin kuuluvien investointien näkökulmasta. Sen voidaan katsoa myös tuovan Suomen samalle viivalle maiden kanssa, joilla jo on käytössään vastaavia hyvityksiä. Esitys on näin omiaan edesauttamaan Suomen kasvu- ja investointinäkymiä.

Verrattain avokätiseltä vaikuttava hyvitys voi kuitenkin osoittautua vain vähän kannusteita lisääväksi, jos hyvityksen vuoksi tapahtuva yrityksen tosiasiallisen veroasteen pieneneminen laukaisee täydennysveron. Näin hyvityksestä saatava etu voi valua suureltakin osin hukkaan. Tuki ei näin ehkä olekaan niin avokätinen kuin ensisilmäyksellä arvelisi. Tästä seuraisi myös se, että hyvitys ei välttämättä lisäisi toivottuja investointeja, ainakaan siinä määrin kuin se ilman minimiveron olemassaoloa tekisi.

Lähteet

Ali-Yrkkö, Kuusela, Kuusi (2024): Geopolitiikka muuttaa maailmantaloutta, Etlä Raportit 150

Laki suurten konsernien vähimmäisverosta (1308/2023)

Olli Ropponen
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlä