

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

OTT Timo Viherkenttä, Senior Fellow, Aalto-yliopisto

Esityksessä ehdotettava investointihyvitys on suurelta osin samanlainen kuin vuoden 2025 investointihyvitys. Uuteen tukeen sisältyy kuitenkin myös relevantteja muutoksia edeltäjään nähden. Muutokset perustuvat osin komission uuteen puhtaan teollisuuden valtiontukikehykseen CISAFin elementteihin ja osin kansalliseen harkintaan. Esitetty tuki on fiskaalisesti erittäin merkittävä.

Hyvityksen tavoitteet ovat yleisellä tasolla mielekkäitä. Kysymyksessä oleviin investointeihin liittyy sellaisia ulkoisvaikutuksia, joilla tukea voidaan perustella. Myös se, että useissa kilpailijamaissa on erilaisia tukijärjestelyitä, puoltaa osaltaan tukemista. Valtio ei voi kuitenkaan tukea määrättömästi ja miten tahansa kaikkia lähtökohtaisesti hyviä hankkeita, ja tässäkin tapauksessa tukimalliin ja tuen määrään liittyy myös varteenotettavia kysymysmerkkejä. Nämä ovat monin osin samanlaisia kuin vuoden 2025 investointihyvityksen tapauksessa. Luonnos on laaja ja tässä lausunnossa esitetään kommentteja vain eräistä lähinnä verojärjestelmään liittyvistä seikoista. Monet kommentteista koskevat kylläkin yhtä lailla jo vuoden 2025 hyvitystä.

Vaikka uuden tuen toteutustapa on verosta tehtävä vähennys, se on asiallisesti lähellä suoraa tukia. Tätä korostaa se, että tukiviranomaisena toimii Innovaatorahoituskeskus Business Finland, joka tekee viranomaispäätöksen tuen edellytysten täyttymisestä sekä valvoo tuen käyttöä. Verohallinnon asiaksi jää hyvityksen vähentäminen verosta ja siihen liittyvä laskenta ja seuranta.

Mallina tämä on outo sekasikiö, kun verotuksen kannalta ratkaisevan substanssiratkaisun tekee muu viranomaisena kuin Verohallinto. Tämä herättää muun muassa kysymyksen siitä, onko Business Finlandin toiminnassa merkitystä verotusmenettelyä koskevilla yleisillä periaatteilla, joista osa on myös sisällytetty verotuksen toimittamista koskevaan lainsäädäntöön, erityisesti VML 26 §:ään. Sikäli kuin nämä eivät sovellu, on merkillinen ajatus, että verotuksen toimittamisessa on hyvät periaatteet, mutta jos päätöksenteko siirretään Verohallinnon ulkopuoliselle viranomaiselle, nämä periaatteet voidaan unohtaa.

Asialliselta kannalta tuen edellytysten arviointi sisältää elementtejä, jotka soveltuisivat sinänsä huonosti Verohallinnolle. Tähänkin liittyy kuitenkin se jännite, että tällaisen tuen edellytyksissä on osin kyse sellaisesta harkinnanvaraisuudesta, joka istuu valtiosääntöisesti vähän huonosti verolainsäädäntöön. Esimerkkinä tästä on vaikkapa vaatimus siitä, että investointia ei tehtäisi ainakaan olennaisesti samankaltaisena ilman tukea. Niin huonoa kesäharjoittelijaa yrityksissä ei olekaan, joka ei osaisi tällaisen tuloksen tuottavaa excel-laskelmaa laatia, ja on epäuskottava ajatus, että tällaisen laskelman arviointiin ei liittyisi harkinnanvaraisuutta. Myös se, että hyväksyttävistä kustannuksista ovat lain 5 §:n mukaisesti "kohtuulliset" käyttöomaisuuden hankinnasta aiheutuneet kustannukset sisältää harkinnanvaraisuutta, joskin käytännössä on vaikea ajatella, että tukea hakeva yritys olisi tuen saamiseksi tai muustakaan syystä halukas maksamaan kohtuuttomia kustannuksia, kun käyttöomaisuuden myyjänä tuskin on näissä tapauksissa ostajan toimitusjohtajan velipoika.

Investointihyvitys sisällöllisesti erona suoraan tukeen on lähinnä se, että tukea ei makseta rahana, vaan tuki vähennetään maksuunpantavasta verosta. Tämä ero on lopputuloksen kannalta pieni, kun sekin perusero, että "ei palautettava verotuki" kohdistuisi vain kannattaviin hankkeisiin, on suurelta osin näennäinen, kun tukea saavilla yrityksillä on usein paljon muutakin toimintaa ja käytettävissä olisi myös konserniavustus. Tässäkin toki mennään jo edeltävän hyvityksen mallilla, mutta vieläkin ei tule selväksi, mitkä ovat varsinaiset syyt siihen, että suoran tuen sijasta on valittu verotuki. En ole havainnut EU-sääntelyssä syitä verotuen käyttöön, eikä luonnoksessa laajahkosti selostetuille komission suosituksen kauniille sanoilla veroinsentiveistä ole aihetta antaa päätöksenteossa keskeistä merkitystä. Myöskään se, että vältetään tuen näkyminen valtion menona, ei ole vakuuttava peruste. Kyse on ehkä siitä, että valtiontalouden räsistä jaetaan pitemmälle ajalle, mutta jäljempänä todetulla tavalla myös se on kyseenalainen peruste.

Kun vuoden 2025 hyvityksessä päädyttiin suoran tuen sijasta BF:n ja Verohallinnon toimeenpanemaan verotukseen, on tuki jokseenkin ilmeinen ajatus, että noudatettaisiin samaa, jo käytössä olevaa menettelyä. Ratkaisu, jossa omaksuttiin heikoin perustein suoran tuen sijasta verohyvitys, tehtiinkin käytännössä jo edellisessä hyvityksessä. Verotukien keskinäisessä sarjassa hyvitystä voidaan kyllä pitää tulosta tehtävää vähennystä selkeämpänä.

Luonnoksen mukainen tuki vastaa huomattavan suurta osaa investointien kustannuksista. Tästä huolimatta on ilmeistä, että tuki ei ole suinkaan aina ratkaiseva investoinnin tekemisen kannalta, vaan on selvää, että merkittävä osa investoinneista osa tehtäisiin vähemmälläkin tuella tai ilman tukea. Näissä tapauksissa, joiden määrä voidaan arvioida suureksi, valtion subvention kustannushyötysuhde jää kovin heikoksi.

Jo edeltäjässä omaksuttu hyvityksen käyttöaika 20 vuotta on suhteettoman pitkä. Sikäli kuin taustalla ovat valtiontaloudelliset syyt on vaikea nähdä, miksi valtion ja yritysten diskonttokorossa tai aikapreferensseissä olisi sellainen ero, että kaukana 2030- ja ehkä 2040-luvulla maksettavalla tuella olisi 2020-luvulla tapahtuvassa päätöksenteossa yrityksille suurempi merkitys kuin valtiolle. Nykyarvoltaan vastaava valtiontaloudellinen rasitus ja vähintään yhtä suuri kannustinvaikutus voitaisiin saada nopeammin maksettavalla, prosentuaalisesti vähän pienemmällä tuella.

Vaikutelmaksi jää valitettavasti, että valtiontaloutta heikentäviä ratkaisuja on kevyt tehdä, kun ne kohdistuvat suurelta osin kaukaisempiin vuosiin. Erityisesti tällaisista peruuttamattomista tuista säättäminen niin, että valtiontalouden lasku tulee maksettavaksi tulevaisuudessa, on ylipäänsä kyseenalaista ja vastuuttoman rajalla liikkuvaa politiikkaa. Toki tuen pääosa osuu nyt kahteen seuraavaan, velkajarrun kannalta keskeiseen vaalikauteen, mutta nyt meneillään olevalle hallituskaudelle verotulomenetyksiä ei kohdistu lainkaan. Poikkeuksellisen lujaa uskoa vaatii luonnoksessa tuelle mainittu pitemmän aikavälin tavoite, jonka mukaan tarvetta suorille sopeutustoimille voidaan tällä toimella vähentää.

Tuki on määrällisesti merkittävä paitsi suhteessa investointien kustannuksiin myös valtiontaloudellisesti. Valtiontaloudellisena erona suoriin tukiin on erityisesti se, että verotuen kokonaismäärä ei ole ennalta tiedossa. Luonnokseen sisältyvien arviohaarukoiden mukaan kyse on erittäin huomattavasta määrästä. Kokonaismääräksi on arvioitu 3–5,5 miljardia euroa eli vuodesta 2029 vuositasona ”korkeintaan” 300 – 550 miljoonaa euroa vuodessa, kunnes hyvitys on kokonaisuudessaan käytetty. Nämäkään eivät eivät ole maksimimäärä. Verotulomenetykset on hyvin suuri esimerkiksi suhteutettuna sen vaatimaan lisäksi valtiontalouden kokonaisuopeutuksessa. Yhteisöveroprosentin kaavaillun alentamisen fiskaalinen kalleus on ollut runsaasti esillä keskustelussa, mutta nyt ollaan kevyen oloisesti alentamalla yhteisöveron tuottoa vuositasona sadoilla miljoonilla euroilla lisää pitkäksi ajaksi. Näillä kahdella toimella yhteisöverotuottoa alennetaan useiksi vuosiksi arviolta yhteensä yli miljardilla eurolla vuodessa, mitä on pidettävä valtiontalouden näkymien valossa lievästi sanottuna hämmentävänä.

Tuen käyttökohteissa ja tukiprosenteissa on eräitä eroja vuoden 2025 hyvitykseen verrattuna. Osin nämä johtuvat komission uusista valtiontukipuitteista ja osin kansallisesta harkinnasta. Eräin kohdin olisi mahdollisuus anteliaampiin ja eräin kohdin tiukempiin ratkaisuihin. Minulla ei ole erityistä pätevyyttä arvioida näihin ratkaisuihin liittyviä teollisuuspoliittisia tai ympäristöpoliittisia näkökohtia. On oikein, että tämäkin poikkeuksellinen tuki kohdistuisi pääsääntöisesti vain suhteellisen suuriin hankkeisiin, joilla on aitoa merkitystä tuen tavoitteiden kannalta. Yleisestä 50 miljoonan minimikoosta ei tulisi tinkiä ainakaan enempää kuin luonnoksessa on tehty. Teknologisen kehityksen ja tulevaisuuden hankkeiden kannattavuuden arviointivaikeuksien kannalta on perusteltua, että aikaikkuna on luonnoksen mukaisesti lyhempi kuin CISAF mahdollistaisi.

Uutta liittyy tuen asemaan vähimmäisveroa koskevassa sääntelyssä. Verotuet, joita ei makseta rahana, ovat lähtökohtaisesti muita tukia epäedullisemmassa asemassa, mutta tähän on tullut

edellisestä hyvityksestä päättämisen jälkeen pehmennyksiä ns. side-by-side-ratkaisun yhteydessä (L 187/2026). Kyseistä monimutkaista kokonaisuutta avataan luonnoksen perusteluissa, mutta lukijan voi olla vaikea hahmottaa hyvityksen käyttäytymistä suhteessa minimiveroon erilaisissa tilanteissa. Olisi hyvä, jos ministeriön etevät valmistelijat pystyisivät vielä selventämään asiaa lisää esityksen viimeistelyssä. Täydennysveron merkitys tulisi luonnollisesti ottaa periaatteessa huomioon myös taloudellisissa vaikutusarvioissa, mutta tällainen vaatimus olisi kieltämättä kovin vaativa.

OTT Timo Viherkenttä, Senior Fellow, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu

Timo Viherkenttä