Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
10.11.2026

Asia: HE 249/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuosina 2027 ja 2028 myönnettävästä puhtaan teollisuuden investointien verohyvityksestä sekä Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle puhtaan teollisuuden verohyvitystä koskevasta hallituksen esityksestä.

Finnwatch katsoo, että vihreän siirtymän tukeminen on sinänsä erittäin kannatettavaa, mutta nyt esitettävään verotukeen liittyy pitkälti samat ongelmat kuin vuonna 2025 haettavissa olleeseen suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvitykseen.

Keskeiset huomiomme tiivistetysti:

- Ehdotetun tuen vaikutuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta. On mahdollista, että tuki kohdistuu isoilta osin sellaisiin investointeihin, jotka olisivat toteutuneet myös ilman tukea. Myös tuen vaikutukset päästöihin voivat jäädä hyvin vähäisiksi, eikä tuen ilmastovaikutusta ole esityksessä arvioitu kattavasti.
- Investointituki olisi järkevämpää toteuttaa verohyvityksen sijaan suorana tukena, koska verotuki ei mahdollista tukikohteiden valikointia, ja voi siksi tulla huomattavasti suoraa tukea tai hallituksen esitykseen sisältyviä arvioita kalliimmaksi.
- Jos tuki kuitenkin toteutetaan verohyvityksenä, tulisi hyvityksen käyttöä rajata siten, ettei sillä voi kuitata saatujen konserniavustusten seurauksena maksettavaksi tulevia yhteisöveroja.
- Hankkeiden viivästymisestä tulisi määrätä ohjausvaikutuksiltaan riittävät sanktiot.
- Kaikilta tuettavilta hankkeilta tulee edellyttää DNSH-kriteereitä sekä EU:n luokittelujärjestelmän (EU-asetus 2020/852, 18 artikla) vähimmäistason suojamekanismeja liittyen muun muassa haitallisiin ihmisoikeusvaikutuksiin.

Esitetyn investointituen pääpiirteet

Hallituksen esityksessä esitetään uuden puhtaan teollisuuden investointeihin kohdistuvan verotuen (myöh. investointituen) käyttöönottoa. Tuki olisi käytännössä jatkoa aiemmalle suurten vihreää siirtymää vauhdittavien investointien tuelle. Tuen ehdot ja muut yksityiskohdat eroavat kuitenkin joiltain osin aiemmasta tuesta nyt voimassa olevien CISAF-puitteiden ja niitä edeltäneiden kriisi- ja siirtymäpuitteiden eroista johtuen.

Tuettavien hankkeiden minimikoko säilyisi joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta 50 miljoonassa eurossa, ja tuki toteutettaisiin verohyvityksenä. Verohyvityksen määrä olisi pääsääntöisesti 20 prosenttia investoinnin kokonaiskustannuksista. Enimmillään verohyvitys voisi nousta 150 miljoonaan euroon, ja se olisi vähennettävissä yhteisöverosta 10–20 vuoden aikana vuodesta 2029 alkaen edellyttäen, että investointi on ensin valmistunut. Tukea tulisi hakea ennen vuoden 2027 loppua ja tukea myönnettäisiin vain sellaisille investointihankkeille, joita koskevat työt eivät ole vielä hakuhetkellä käynnistyneet.

Finnwatch ry, Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki
www.finnwatch.org

Verohyvityksenä toteutettu tuki on kallis ratkaisu

Investointitukia on mahdollista toteuttaa joko suorina yrityksille maksettavina tukina tai yrityksen maksettavaksi tulevia yhteisöveroja pienentävinä verotukina. Tyypillisesti Suomessa on painotettu suoria tukia. Tälle on useita hyviä syitä. Verotuet kaventavat veropohjaa, mikä on ristiriidassa verojärjestelmän keskeisten tavoitteiden kanssa: yleisesti veropohjat pyritään pitämään tiiviinä ja laajoina, ja verojärjestelmä mahdollisimman yksinkertaisena. Tällöin yleiset verokannat voivat puolestaan olla matalampia. Nämä tavoitteet on tunnistettu myös hallituksen esityksessä. Nyt esitetty verotuki kuitenkin poraa jälleen uuden reiän veropohjaan ja monimutkaistaa verojärjestelmää tarpeettomasti.

Verotuet ovat myös tyypillisesti hyvin kalliita. Suorille tuille voidaan asettaa selkeä budjetti, joka määrittää, kuinka paljon tukea voidaan kokonaisuudessaan myöntää. Verotukien kohdalla tämä ei ole mahdollista, koska tukimuoto ei mahdollista tapaus- tai verovelvolliskohtaista harkintaa: perustuslain mukaan verotuksen on perustuttava lakiin ja verotukien on siten oltava kaikkien laissa määritellyt edellytykset täyttävien tahojen käytettävissä. Tästä johtuen verotuen kustannuksia ei voida vielä tuki-instrumenttia luodessa tietää, ja ne voivat nousta huomattavasti arvioitua suuremmiksi.

Verotukien eduksi suhteessa suoriin tukiin luetaan yleensä lähinnä se, ettei verotukiin useimmiten liity hallinnollisesti raskasta hakuprosessia, vaan verohyvitys myönnetään kaikille siihen oikeutetuille tahoille veroilmoituksella annettujen tietojen perusteella. Nyt ehdotetun tuen kohdalla tätä etua ei ole, koska kyseessä on tarkoin kohdennettu tuki, jota tulee hakea erikseen. Nyt esitetty tuki ei myöskään vaikuta täyttävän juuri mitään luvussa 2.3.1 käsitellyistä komission suosituksista verotukien toteutukseen. Vaikuttaakin siltä, että investointituki on toteutettu verotukena lähinnä siksi, että tällä tavoin hallituskauden alussa asetettu menokehys ei rajoita tuen myöntömahdollisuuksia ja tuen kustannukset (eli siitä aiheutuvat yhteisöveromenetykset) realisoituvat vasta seuraavien hallituskausien aikana.

Hallituksen esityksessä arviota verotuen kokonaiskustannuksista on laskettu merkittävästi aiemmin lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esitysluonnokseen nähden. Aiemmin kokonaiskustannusten arvioitiin asettuvan 3–5,5 miljardin välimaastoon. Nyt arvio on pudotettu 1,3 miljardiin euroon, vaikka tiedot potentiaalisesti tukea hakevista hankkeista ovat tarkentuneet vain vähän. Suurin osa muutoksesta selittyykin muuttuneiden lähtötietojen sijaan sillä, että nyt tiedossa olevista hankkeista vain joka toisen on oletettu hakevan tukea. Lisäksi hallituksen esityksessä on nyt oletettu, että puolet myönnetystä tuesta jäisi käyttämättä esimerkiksi siksi, ettei hanke toteudu suunnitellusti tai siksi, ettei yritykselle synny verotettavaa tulosta, jolloin hyvitystä ei pysty käyttämään. Näiden uusien hyvin summittaisten oletusten oikeellisuudesta ei ole mitään takeita. Finnwatch pitääkin hyvin todennäköisenä, että verohyvityksen kustannukset on arvioitu hallituksen esityksessä alakanttiin. Myös hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että arvioihin liittyy paljon epävarmuuksia, ja esimerkiksi tukea hakevien hankkeiden määrä voi nousta arvioidusta.

Finnwatch ry, Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki
www.finnwatch.org

Tällöin myös verotuen kustannukset voisivat nousta huomattavasti arvioitua korkeammaksi. Tätä voi pitää jopa todennäköisenä, sillä aiemmankin investointituen saajissa oli tahoja, joita ei oltu hallituksen esitystä laadittaessa tunnistettu potentiaalisiksi tuensaajiksi.

Hallituksen esityksessä tulisi arvioida, miten verovaikutuksiltaan mahdollisesti hyvin suuri verotuki sopii yhteen velkajarrusopimuksen ja EU-säännöksistä nousevien sopeutustarpeiden kanssa. Nyt tällainen arvio puuttuu hallituksen esityksestä kokonaan. Lisäksi hallituksen esityksessä tulisi arvioida ensi vuoden alussa voimaan astuvan yhteisöveron kevennyksen ja esitetyn investointituen yhteisvaikutuksia. Tähän liittyen HE:ssä on tuotu esiin, että Suomen jo nykyisellään matala yhteisöverokanta pienentää verovähennysten kannustinvaikutuksia eli tekee ehdotetunlaisesta verotuesta tehottomamman. Muilta osin näiden toimien yhteyttä tai yhteisvaikutuksia ei hallituksen esityksessä käsitellä, ja osin näitä koskevat hallituksen esitykset ovat jopa ristiriidassa keskenään. Yhteisöveron kevennystä perustellaan sitä koskevassa hallituksen esityksessä mm. sillä, että toimeen ei liity samanlaisia hallinnollisia ja tulkinnallisia ongelmia, mitä sen vaihtoehdoksi katsottuihin kohdennettuihin verotukiin liittyy. Kuitenkaan näitä samoja piirteitä ei nähdä ongelmana investointitukea koskevassa HE:ssä. Yhteisöveron kevennystä koskevassa HE:ssä myös korostetaan laajojen veropohjien tärkeyttä ja todetaan, että veropohjaa murentavia toimenpiteitä tulisi välttää.

Finnwatch suosittelee, että investointituki toteutettaisiin ennemmin suorana tukena kuin verohyvityksenä. Yleisellä tasolla kiinnitämme jälleen huomiota myös siihen, että kehysmenettelyä tulisi muuttaa niin, että siinä huomioitaisiin menopuolen ohella myös valtion tulot. On epäjohdonmukaista, että nykyjärjestelmä kohtelee samaan valtiontaloudelliseen lopputulemaan johtavia menolisäyksiä (tai -leikkauksia) ja tulonmenetyksiä (tai -lisäyksiä) eri tavoin. Tästä johtuen kehysmenettely kannustaa poraamaan reikiä veropohjaan sen sijaan, että esimerkiksi nyt käsitellyn kaltaisia tukia myönnettäisiin suorana tukena. Nyt esitetyn investointituen kohdalla huomionarvoista on myös se, että pitkästä vähennysajasta johtuen verotuki tulee pienentämään valtion verokertymään todella pitkään.

Muita huomioita ehdotetun investointituen tekniseen toteutukseen liittyen

Tuen tavoitteena on saada liikkeelle investointeja. Vaikka tuen hakuaika on edellistä investointitukea pidempi, on se edelleen suurten investointien toteutukseen liittyvä aikajänne huomioiden niin lyhyt, että tuen piiriin voi arvioida tulevan lähinnä hankkeita, joiden valmistelu on jo käynnissä. Tällöin on olemassa iso riski, että tuki kohdistuu isoilta osin sellaisiin investointeihin, jotka olisivat toteutuneet myös ilman tukea.

Tuki ei myöskään automaattisesti kohdistu taloudellisesti tuottaviin investointeihin, vaikka tuen hyödyntäminen edellyttää voitollista tulosta. Muutakin toimintaa Suomessa harjoittava yritys voi tehdä voitollista tulosta, vaikka juuri tuen kohteena ollut investointi osoittautuisikin kannattamattomaksi. Lisäksi suomalainen konserniavustusjärjestelmä johtaa siihen, ettei voittojen tarvitse edes syntyä samassa yhtiössä: muut samaan konserniin kuuluvat yhtiön

Finnwatch ry, Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki
www.finnwatch.org

voivat siirtää voitollisen tuloksensa muuten tappiolliseen tuensaajayritykseen, ja verohyvitystä voidaan siten hyödyntää kaikkia konsernin Suomessa tekemiä voittoja vastaan. Tämän tarkoituksenmukaisuutta ei hallituksen esityksessä arvioida, vaikka konserniavustusten käyttömahdollisuus onkin siinä todettu. Verohyvityksen käyttöä voisi olla perusteltua rajata siten, ettei hyvityksellä voisi kuitata saatujen konserniavustusten seurauksena maksettavaksi tulevia yhteisöveroja. Näin on toimittu aiemmin mm. tutkimus- ja kehittämismenojen lisävähennyksen kohdalla.

Viivästyksiin liittyvät sanktiot vastaavat logiikaltaan aiempaa investointitukea. Mikäli hanke ei valmistu sille määritetyssä määräajassa, tukea leikataan yhdellä prosentilla jokaista määräajan ylittävää kuukautta kohden. Hankkeiden valmistumiselle asetetut määräajat ovat kuitenkin nyt selvästi pidempiä kuin edellisen investointituen kohdalla. Siinä, missä määräaika oli aiemmin kaikille hankkeille 36 kuukautta, on se nyt hanketyypistä riippuen joko 48 tai 60 kuukautta. Koska hankkeille on annettu nyt huomattavan paljon enemmän aikaa valmistua, olisi aikarajan ylityksestä perittäviä sanktioita perusteltua korottaa. Muussa tapauksessa hankkeet voivat venyä todella pitkiksi ilman että siitä seuraa millään tapaa merkityksellistä tai valmistumiseen kannustavaa sanktiota.

Tuettavien hankkeiden kriteereitä tulee tiukentaa

Vihreällä siirtymällä, joka vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, edistää kiertotaloutta ja vähentää luontoon kohdistuvaa painetta, on kiire. Ilmastokriisin ja luontokadon pysäyttäminen edellyttää koko yhteiskunnan läpileikkaavaa muutosta, jossa sekä tuotanto että kulutus saadaan saatettua planetaaristen rajojen sisälle. Tästä näkökulmasta tuotantopuolen murrosta vauhdittavaa investointitukea voi pitää yleisellä tasolla perusteltuna.

Toisaalta jo edellä todettiin, että tuki tukimekanismin taloudelliset perustelut ovat varsin hatarat ja sama koskee jossain määrin myös ympäristövaikutuksia. Ensinnäkään esitetty tuki ei mahdollisesti juurikaan vähennä hiilidioksidipäästöjä, eikä tätä vaikutusta ole arvioitu esityksessä kuin varsin yleisellä tasolla.

Kun suuri osa tuettavasta toiminnasta kuuluu päästökauppasektorin piiriin, eivätkä tuella saavutettavat päästövähennykset vähennä päästöoikeuksien määrää, on mahdollista, että Suomen ilmastotavoitteita tukevilla investoinneilla saavutetut päästövähennykset johtavat päästöjen kasvuun muissa jäsenmaissa. Tämän ehkäisemiseksi olisi tärkeää, että Suomi ajaisi EU-tasolla päättävästi ja johdonmukaisesti toimia, jotka pitävät EU:n päästökauppamekanismin ohjaavuuden vahvana. Investointituen ilmastovaikutuksen osalta keskeistä on puolustaa markkinavakausvarannon toimintamallia, jossa – esimerkiksi esitetyllä investointituella saavutettavista päästövähennyksistä aiheutuvaa – päästöoikeuksien ylijäämä vähennetään paitsi siirtämällä päästöoikeuksia varantoon myös eliminoimalla varastoon kertyviä oikeuksia pois käytöstä.

Finnwatch ry, Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki
www.finnwatch.org

Pitkän tähtäimen ilmastovaikutuksen osalta Finnwatch on huolestunut siitä, ovatko vaatimukset teollisuuden vähähiilistämiseen ja energiatehokkuuteen kohdistuville investoinneille riittävän tiukat Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kun kyse on pitkäaikaiseen käyttöön tulevista investoinneista, on syytä varmistaa, että esitykseen sisältyvät vähintään 40 prosentin päästövähennykseen tai 20 prosentin energiansäästöön tähtäävät investoinnit ovat sellaisia, että ne edistävät pitkäjänteistä siirtymää hiilivapaaseen yhteiskuntaan eivätkä aiheuta lukkiutumista teknologioihin, joiden ilmastovaikutus ei ole yhteensopivaa Suomen hiilineutraaliustavoitteen tai sen jälkeen tarvittavien päästövähennysten kanssa. Lisäksi esityksen 16 pykälän 1 momentin kohta b tulisi korjata yhdenmukaiseksi CISAF-kehyksen vastaavan kohdan kanssa (jakson 5.2.1 kohdan 140 alakohdan a alakohta ii) kanssa lisäämällä loppuun sanat “eikä aiheuta lukkiutumista fossiilisiin polttoaineisiin”.

Finnwatch haluaa myös huomauttaa, että esitetynkaltaisilta tukimekanismeilta EU:n edellyttämät, muun muassa uusiutuvan energian direktiivistä ja DNSH-kriteereistä tulevat vaatimukset eivät ole riittäviä hankintojen vastuullisuuden osalta ja ihmisoikeuksien kunnioittamista niissä ei edellytetä lainkaan. Finnwatch on raportoinut riittämättömistä ihmisoikeustoimista muun muassa vetyteollisuuden hankkeissa[1] ja biopolttoaineiden tuotannossa[2]. Teollisissa rakennushankkeissa on myös Suomessa esiintynyt laajaa työntekijöiden hyväksikäyttöä.

Haitallisten ihmisoikeusvaikutusten ehkäisemiseksi hankkeilta tulisikin edellyttää samanlaisia vähimmäistason suojamekanismeja, joita edellytetään EU:n luokittelujärjestelmässä (EU-asetus 2020/852, 18 artikla). Tämä vaatimus tulisi lisätä lakiesityksen pykäliin 11, 19 ja 24 esimerkiksi muodossa: “Investointihyvityksen myöntäminen edellyttää, että investointihankkeen toteutuksessa noudatetaan vähimmäistason suojamekanismeja luokittelujärjestelmäasetuksen 18 artiklan määrittämällä tavalla.”

Lisäksi esitämme, että haitallisten ympäristövaikutusten välttämistä koskevia DNSH-kriteerejä sovellettaisiin energian tuotantoon ja varastointiin liittyvien hankkeiden lisäksi myös muihin tuettaviin hankkeisiin.

[1] https://finnwatch.org/fi/julkaisut/vetytalouden-raaka-aineketjujen-vastuullisuus
[2] https://finnwatch.org/fi/julkaisut/siirtotyoentekijoeiden-oikeudet-oeljypalmutuotannossa-malesiassa

Finnwatch ry, Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki
www.finnwatch.org