

Valtiovarainministeriö

VM138:00/2020

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021–2024

Esitysluonnoksessa on kysymys tietyistä elinkeinotoiminnan ja maatalouden tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvistä menoista tehtävästä lisävähennyksestä, joka olisi toteutuessaan täysin uusi verotuki. Lisävähennyksen suuruus olisi 1,5-kertainen verrattuna nykyiseen 1-kertaiseen vähennykseen. Vähennyskelpoisten kustannusten alaraja olisi 10 000 euroa ja yläraja 1 000 000 euroa verovuotta kohti; lisävähennyksen teoreettinen maksimimäärä olisi siten 500 000 euroa ja minimimäärä 5 000 euroa.

Esityksen tavoitteena on elinkeinotoimintaa tai maataloutta harjoittavien verovelvollisten kannustaminen lisäämään tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhteistyötä tutkimus- ja tiedonvälitysorganisaatioiden kanssa. Tutkimusyhteistyöhön kannustaminen tähtää myös yleisemmin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan lisääntymiseen Suomessa.

Esitetty verovähennys on keinona osana kokonaisuutta, joka tähtää Suomen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan elvyttämiseen siten, että vuoteen 2030 mennessä tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus bruttokansantuotteesta olisi neljä prosenttia. Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus BKT:sta on nykyisellään noin 2,8 prosenttia¹, joten välimatka neljän prosentin tavoitteeseen on suuri. Korkeimmillaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus BKT:sta on Suomessa ollut 3,7 prosenttia vuonna 2009.

Esitys kohdistuu pääsääntöisesti olemassa olevaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan

Esityksen arvion mukaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksen piiriin voisi vuositasona kuulua noin 75 miljoonan euron suuruiset tutkimusmenot. On huomionarvoista, että tämä luku on teoreettinen maksimi. Koska kaikki verovelvolliset eivät todennäköisesti tule hakemaan tai saamaan vähennystä, lopullinen tutkimus- ja kehittämistoiminnan euromääräinen kasvu lienee pienempi.

Esityksen mukaisesti taloudelliset kokonaisvaikutukset verotulojen menetyksinä olisivat 32 miljoonaa euroa vuosille 2021–2024. Vuositasona kahdeksan miljoonan euron veromenetykset jakaantuisivat seuraavasti:

¹ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, s. 163.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

2.10.2020

- Valtion osuus on viisi miljoonaa euroa per vuosi.
- Kuntien osuus on kolme miljoonaa euroa per vuosi.

Valtion on tarkoitus kompensoida verotulojen menetykset kunnille yhteisöveron jako-osuuksien muutoksilla. Tämä tulee ottaa huomioon tulevilla valtion sekä kuntien talousarvioissa.

Esityksen mukaisesti vähennys ei sovellu elinkaaren alkuvaiheessa oleville (tappiollisille) toimijoille, vaan enemmänkin niille organisaatioille, joilla on jo valmiiksi laajaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että lisävähennys kohdistuisi pääsääntöisesti suurille toimijoille. SAK ei pidä todennäköisenä, että esitetty lisävähennys suuruusluokkansa vuoksi kasvattaisi merkittävästi näiden suurten toimijoiden panostusta tutkimus- ja kehittämistoimintaan tai mahdollistaisi uusien toimijoiden tutkimusinvestointeja merkittävästi aikaisempaa enemmän. Lisävähennyksen kaltaiset toimenpiteet sisältävät kuitenkin yleisellä tasolla kannustavan elementin.

SAK pitää hallitusohjelman tavoitteen näkökulmasta olemassa olevan toiminnan tukemisen lisäksi tärkeänä uuden tutkimus- ja kehittämistoiminnan luomista sekä siihen kannustamista. Koska vähennys ei juurikaan lisää uutta tutkimus- tai kehittämistoimintaa, vaatii tämä puoli kasvunsa tueksi muita tehokkaampia toimenpiteitä.

Vaikutukset tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisääntymiseen epävarmoja

Vuosina 2013–2014 Suomessa oli käytössä tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys. Vähennys kuitenkin tehtiin tutkimus- ja kehittämistoiminnan työntekijöiden palkkojen perusteella, joten malli poikkeaa tässä suhteessa nyt esitetystä lisävähennyksestä.

Vuosina 2013–2014 voimassa ollut vähennys ei esityksen mukaan kohdistunut tehokkaasti eikä sitä myönnetty yhtä paljon kuin etukäteen arvioitiin. Esityksessä on tuotu esiin, kuinka tämän mahdollisia syitä ovat verovelvollisten tietämättömyys verotuen olemassaolosta, kokeilun lyhyt kesto ja epävarmuus koskien tuen saamista.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen vuoden 2016 raportti² on tutkinut vuosien 2013–2014 vähennyksen toteutumista. Tutkimukseen vastanneista yrityksistä 33,3 prosenttia ei ylipäätään tiennyt verotuesta. Vastanneista yrityksistä ainoastaan 38,2 prosenttia tukea hakeneista yrityksistä oli saanut tukea. Nämä havainnot tukevat esityksen päätelmiä vuosina 2013–2014 käytössä olleesta verotuesta.

² Elinkeinoelämän tutkimuslaitos 2016: Arvio t&k-verokannusteen vaikutuksista yritysten toimintaan Suomessa.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

2.10.2020

Aikaisempi verotuki oli voimassa vain vuosina 2013–2014 eli kaksi verovuotta. Tällä oli esityksen mukaan vaikutus alkuperäisen tuen tehokkuuteen ja suosioon. Uuden esityksen osalta onkin relevanttia kysyä, kasvattaako neljän vuoden määräaikaisuus verovuosille 2021–2024 merkittävästi sen tehokkuutta tai onko lisävähennyksen määräaikaisuus ylipäättään perusteltua, jos tavoitteena on tutkimus- ja kehittämistoiminnan kasvattaminen keskipitkällä aikavälillä vuoteen 2030 mennessä. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan neljän prosentin BKT-suhteen tavoite huomioiden esitetty lisävähennys ei vaikuta elinkeinopoliittisen merkityksen ja määräaikaisuutensa vuoksi olevan kustannustehokas keino suhteen kasvattamiseksi.

Suorat tuet tehokkaampia kuin välilliset tuet

Ehdotettu lisävähennys olisi kokonaan uusi välillinen tukimuoto. Pääasiassa aikaisemmat tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukimuodot ovat olleet suorita tukia, kuten esimerkiksi Business Finlandin tarjoama yritysrahoitus. Näin ollen vaihtoehtona esitetylle lisävähennykselle on esimerkiksi suoriin tukiin kohdistettujen määrärahojen kasvattaminen.

SAK:n mielestä suorat tukimuodot olisivat vaikutuksiltaan ehdotettua lisävähennystä tehokkaampia. Myös esityksessä on tuotu esiin, kuinka suorat tukitoimenpiteet ovat vaikuttavampia ja kuinka lisävähennykset saattavat heikentää verojärjestelmän selkeyttä ja ennustettavuutta sekä kansalaisten oikeusvarmuutta ja luottamusta järjestelmää kohtaan.

Myös aiemmin mainittu Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen raportti tukee tätä päätelmää. Kaikista tutkimukseen vastanneista yrityksistä 56,9 prosenttia ei ollut hakenut vuosina 2013–2014 voimassa ollut vähennystä ja näistä 41,4 prosenttia ei tiennyt tuesta lainkaan. Kuitenkin niillä yrityksillä, jotka tietämättömyyden vuoksi eivät hakeneet tukea (55 prosenttia vastanneista), tuella olisi ollut vain vähäinen merkitys yrityksen toiminnan kannalta. Tuesta tienneiden mutta hakematta jättäneiden yritysten joukossa keskeisemmäksi syyksi tuen käyttämättömyyteen ilmoitettiin suoran tuen paremmuus tukimuotona. Vaikka aikaisempi tuki poistettiin kahden verovuoden jälkeen, yli puolet Etlan tutkimukseen vastanneista yrityksistä kertoi, kuinka tuen poistumisella ei ollut vaikutusta innovaatiotoiminnan laajuuteen.

Ollessaan määräaikainen vuosille 2021–2024 lisävähennys saattaa tahattomasti heikentää edellä mainittua oikeusvarmuutta sekä luottamusta verojärjestelmää kohtaan. Kuten aikaisemmin lisävähennyksen kohdentumisen yhteydessä on tuotu esiin, jälkikäteinen tuki verovähennyksen muodossa ei auta elinkaaren alkuvaiheessa olevia yrityksiä. Lisäksi uusien verotukien luominen olemassa olevien instrumenttien vahvistamisen sijaan lisää byrokratiaa ja monimutkaistaa tukiverkostoa kokonaisuutena.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

2.10.2020

Suoran tuen osalta on kuitenkin tarpeen huomioida, että määrärahojen rajallisuuden vuoksi tällä tukimuodolla on riskinä allokoitua epätasaisesti. SAK pitää kuitenkin kokonaisuutena suoria tukimuotoja välillisiä tukia tehokkaampana keinona tukea tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan kasvattaminen vaatii myös muita toimenpiteitä

Esityksen myötä voidaan todeta, että lisävähennyksen vaikutukset välillisenä tukena eivät ole suuria suhteessa muihin suoriin tukiin. Lisäksi lisävähennyksen kohdistuminen olemassa oleviin toimijoihin sekä niiden harjoittamaan tutkimustoimintaan heikentää sen tehokkuutta suhteessa hallitusohjelman tavoitteisiin. Koska esitetty verotuki monimutkaistaisi verojärjestelmää, olisi tarkoituksenmukaisempaa vahvistaa nykyisiä tuki-instrumentteja. Yksi hyvän verojärjestelmän piirteistä on ennakoitavuus, ja esitetty lisävähennys olisi määräaikaisuutensa vuoksi ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

Esityksessä tuodaan esiin, kuinka lisävähennys on tarkoin rajattu, mikä taas vähentää sen tulkinnanvaraisuutta. SAK haluaa kuitenkin korostaa, kuinka osa esitetyistä muutospohdista sisältää tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi esitetyn lain 2 §:n määritelmiä ei ole avattu esityksessä riittävän laajasti.

SAK haluaa painottaa esityksen vaikutusten seuraamista tutkimus- ja kehittämistoiminnan kasvuun vuosien 2021–2024 aikana. Alustavan arvion mukaan esitetyn lisävähennyksen merkitys ei ole suuri johtuen muun muassa vähennyksen piirissä olevien tutkimusmenojen vähäisestä määrästä. Näin ollen vaikutusta on myös sillä, mitä muita toimenpiteitä luodaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan kasvattamiseksi.

Kokonaisuutena SAK pitää tavoitetta tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukemisesta tärkeänä. Esimerkiksi Martti Hetemäen vuonna 2019 tekemä selvitys³ taustoittaa omalta osaltaan, kuinka yritysten investoinnit tai tuottavuus eivät ole juurikaan kasvaneet viimeisen kymmenen vuoden aikana Suomessa. SAK:n mielestä tutkimukseen sekä kehittämiseen kohdistuvilla investoinneilla on tärkeä rooli Suomen julkisen talouden tasapainottamisessa pitkällä aikavälillä. Muilta osin SAK:lla ei ole lausuttavaa esitysluonnoksen yksityiskohdista.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

³ Martti Hetemäki 2019: Investointien edistäminen.