

Asia: VN/11517/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähennyksestä verotuksessa

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähennyksestä verotuksessa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähennyksestä verotuksessa. Yhdistelmävähennys koostuisi yleisestä lisävähennyksestä sekä ylimääräisestä lisävähennyksestä. Esityksen mukaisiin lisävähennyksiin olisivat laissa asetettujen edellytysten täytyessä oikeutettuja kaikki elinkeinotoimintaa tai maataloutta harjoittavat verovelvolliset, joilla on lain määritelmän täyttäviä tutkimus- ja kehittämistoiminnan palkka- tai ostopalvelumenoja. Kyseessä olisi yrityksille uusi yleinen verotuki.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa:

TKI-investointien BKT-tavoite edelleen kaukana

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. Hallituskauden alussa tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus BKT:sta oli noin 2,8 prosenttia. Korkeimmillaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus BKT:sta on Suomessa ollut 3,7 prosenttia vuonna 2009.

Huomionarvoista on, että nykyisen tason ja BKT-tavoitteen välinen kuilu on todella suuri. Toiseksi on tähdennettävä, kuinka lähellä vuosi 2030 on suhteessa olemassa olevaan kuiluun. Näin ollen lienee perusteltua, että tavoitteen saavuttamiseksi otetaan kaikki mahdolliset keinot käyttöön. Tukien näkökulmasta tämä tarkoittaa sekä suorien että epäsuorien tuki-instrumenttien hyödyntämistä, vaikkakin tutkimuskirjallisuus ei ole saavuttanut täyttä yksimielisyyttä sen suhteen, kumpi tukimalli on TKI-investointien näkökulmasta tehokkaampi. Suomessa haaste on viime vuosina ollut erityisesti se, että ei ole kyetty luomaan uutta tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Toinen näkökulma, jota on tärkeä tarkastella, liittyy aikaisemmin hyväksytyyn vuosina 2021–2027 käytössä olevaan vähennykseen. Nyt käsillä oleva malli perustuu lain määritelmän täyttäviin tutkimus- ja kehittämistoiminnan palkka- tai ostopalvelumenoihin. Sen sijaan määräaikainen vähennys perustui lain määritelmän mukaisiin tutkimus- ja tiedonlevittämisorganisaation kanssa tehtyyn tutkimus- ja kehittämistoiminnan alihankintalaskuun liittyviin menoihin.

On haastava kysymys, onko perusteltua ylläpitää kahta erilaista ja lähes vastaavaa tuki-instrumenttia samanaikaisesti, koska ne väistämättä ovat osittain päällekkäisiä. Huomionarvoista on myös, että epäsuorat tuet eivät näy valtion menokehyksissä samalla tavalla kuin suorat tuet näkyvät.

Esityksen konsernikohtaisuus vaatii tarkastelua

Esityksen mukaisesti lisävähennyksen enimmäismäärä olisi konsernikohtainen. Konsernikohtaisuudessa on lukuisia haasteita, joita lausunto käsittelee seuraavaksi tiiviisti. Konsernikohtaisuutta on esityksessä perusteltu muun muassa aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemisellä.

Ensinnäkin on selvää, että konsernikohtaisuus on lähtökohdiltaan nykyisen verojärjestelmän peruseriaatteiden vastainen. Suomessa verotus perustuu erillisyhtiöperiaatteelle. Konsernikohtaisuus tuo haasteita muun muassa vähennyksen laskentaan ja todennäköisesti monimutkaistaisi olemassa olevaa verojärjestelmää. Konsernikohtaisuutta tulisi tarkastella uudelleen ja ainakin perustella esityksessä laajemmin. Toki on huomionarvoista, että jos esitystä muokataan erillisyhtiöperiaatteen mukaiseksi, tällä on vaikutuksia euromääräisiin parametreihin ja vaikutusarvioihin.

Hallituksen esitys on pääsääntöisesti kattavasti ja laadukkaasti valmisteltu. Yksittäisinä huomioina todettakoon, että vaikka tutkimus- ja kehittämistoiminnan määritelmää voidaan pitää perusteltuna,

TKI-toiminnan ulkopuolelle jäävien toimintojen sisältö jää hieman epäselväksi. Tätä on mahdollista täydentää esimerkein.

Esitetyn lain 7 §:ssä on todettu, että yleistä tai ylimääräistä lisävähennystä ei myönnetä tutkimus- ja kehittämistoiminnan ostettuja palveluita koskeviin menoihin siltä osin kuin samoihin menoihin on myönnetty lisävähennys tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021–2027 annetun lain (1078/2020) perusteella. Hieman epäselväksi jää, kuinka muiden tukien kohdentumisen selvittäminen toteutetaan käytännössä, vaikka esityksen perusteluissa tätä on yritetty avata. Perusteluita voisi edelleen täydentää näiltä osin siinä määrin kuin tämä on mahdollista, vaikka kyseessä on enemmän käytännön soveltamisongelma kuin ongelma valituissa pykälän sanamuodoissa.

TKI-vähennysten vaikutuksia seurattava tarkasti

Vuosina 2013–2014 Suomessa oli käytössä tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys. Vähennys tehtiin tutkimus- ja kehittämistoiminnan työntekijöiden palkkojen perusteella. Tässä suhteessa käsillä olevassa esityksessä on samoja piirteitä kuin vuosien 2013–2014 vähennyksessä.

Vuosina 2013–2014 voimassa ollut vähennys ei kohdistunut erityisen tehokkaasti eikä sitä myönnetty yhtä paljon kuin etukäteen arvioitiin. Tämän mahdollisia syitä on arvioitu olevan muun muassa verovelvollisten tietämättömyys verotuen olemassaolosta, kokeilun lyhyt kesto ja epävarmuus koskien tuen saamista. Aikaisemman mallin tehottomuus on otettu huomioon esityksessä ja puutteiden korjaamisesta on todettu seuraavaa:

”Nyt ehdotettava yhdistelmä vähennys mahdollistaisi tuen saamisen myös hankkeisiin, joihin on saatu suoraa valtiontukea, kunhan suora tuki ei kohdistu täysin samoihin tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin kuin joihin verotukea haetaan. Tällöin verokannustin olisi hallinnollisesti yksinkertaisempi sekä suoria tukia täydentävänä välineenä käytettävissä myös niille verovelvollisille, jotka ovat suorien tukien piirissä. Ehdotettu yhdistelmä vähennys olisi lisäksi pysyvä -”

Lähtökohtaisesti on hyvä, että aikaisemman mallin epäkohtia on yritetty paikata. Ei ole kuitenkaan täysin varmaa, että tästäkään huolimatta esitys toimisi kustannustehokkaasti ja täysin tavoitteidensa mukaisesti. Tämän vuoksi vaikutusanalyysien merkitys korostuu.

Käsillä olevan esityksen ja myös väliaikaisen TKI-vähennyksen vaikutuksia tulee seurata äärimmäisen tarkasti matkalla kohti vuoden 2030 tavoitetta. Kuten aikaisemmin on todettu, tutkimuskirjallisuutta ja vaikutusarvioita suorien ja epäsuorien tukien vaikutuksista tarvitaan lisää.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Laaka Mari
SAK ry