



Lausunto

12.9.2022

VN/11517/2022
VN/11517/2022-TEM-20

Valtiovarainministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähennyksestä

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää valtiovarainministeriön valmistelemaa esitystä tutkimus- ja kehittämistoiminnan (T&K) lisäverovähennyksestä pääosin kannatettavana. Esitys tukee osaltaan hallitusohjelmassa asetettua tavoitetta kasvattaa T&K-menot Suomessa 4 prosenttiin BKT:sta vuoteen 2030 mennessä.

T&K-toimintaa harjoittavien yritysten määrä on Suomessa suhteellisen vähäinen ja suurin osa (63% v.2020) yritysten T&K-menoista syntyy suurissa yrityksissä. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää perusteltuna, että esitetty T&K-verokannustin kohdentuu erityisesti pienten ja keski suurten yritysten kannustamiseen TKI-toimintaan. Kuten esityksen perusteluissa on todettu, kansainvälisessä vertailussa verokannustimien on arvioitu toimivan tehokkaimmin pienten yritysten kannusteina. Se voi kannustaa yrityksiä lisäämään T&K-investointeja sekä kasvattaa T&K-toimintaa harjoittavien yritysten määrää, mikä on yritysten uudistumisen sekä tuottavuuden ja kilpailukyvyn paranemisen kannalta tavoiteltavaa.

Esityksessä yhdistelmäverovähennys on rajattu koskemaan Tilastokeskuksen määritelmän mukaista T&K-toimintaa, mutta määritelmää enemmän laajasti kuin suppeasti tulkiten, mukaan lukien esim. palveluliiketoiminnassa elektronisten palveluiden kehittäminen tai liiketoimintaan liittyvien tuntemattomien riskien selvittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää laajaa T&K-toiminnan tulkintaa perusteltuna. Verokannustin on luonteeltaan hallinnollisesti suoria tukia kevyempi instrumentti sekä yrityksille että viranomaisille ja siten voi toimia suoria tukia houkuttelevampana kannustimena pienille yrityksille. Suppea T&K-toiminnan tulkinta voisi rajata T&K-toimintaa aloittavia yrityksiä kannusteen ulkopuolelle.

Yhdistelmävähennyksen perusteena olisi verovelvollisen omaan toimintaan liittyvät T&K-toiminnan palkkamenot sekä ostettavien palvelujen menot. TKI-toimijoiden yhteistyön vahvistamisen kannalta on kannatettavaa, että T&K-toiminnassa käytettävät ostopalvelut ovat vähennyskelpoisia laajemmin kuin voimassaolevassa ns. yhteistyökannustimessa. Tämä voi madaltaa pienten yritysten kynnystä hyödyntää ulkopuolista osaamista laaja-alaisesti sekä kannustaa yhteistyöhön eri toimijoiden kanssa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Ylimääräisen lisävähennyksen perusteena olevana menojen lisääntymisenä huomioidaan esityksen mukaan enintään 50 prosentin suuruinen menojen lisääntyminen edellisvuoteen nähden. Nuorilla aloittavilla yrityksillä T&K-toiminta voi prosentuaalisesti kasvaa ensimmäisinä vuosina hyvinkin voimakkaasti, vaikka euromääräisesti muutokset eivät ole suuria. Esitetyt enimmäismäärät verovähennyskelpoisille T&K-menoille ovat niin matalat, että 50 prosentin rajalla ei ole käytännössä merkitystä isoille yrityksille, mutta pienillä yrityksillä 50 prosentin raja voi toimia negatiivisena kannustimena T&K-toiminnan kasvattamiseen alkuvaiheessa. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa rajan tarpeellisuutta uudelleen harkittavaksi.

Esityksessä on perustellusti arvioitu, että yhdistelmäverovähennys ei ole EU-valtiontukisääntöjen nojalla kiellettyä valtiontukea. Myös työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan toimenpidettä voidaan perustellusti pitää yleisenä verokannustimena, eikä se näin ollen muodostaisi valikoivaa valtiontukea yritykselle tai tuotannonalalle.

Esityksen perusteluissa viranomaisvaikutuksina on arvioitu verokannusteen vaikutukset Verohallinnon toimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esityksellä on välillisiä vaikutuksia myös suoria TKI-tukia myöntävien viranomaisten, erityisesti Business Finlandin ja ELY-keskusten toimintaan. Verokannustimen kohdentuminen tulee tarvittavilta osin ottaa huomioon suorien tukien kohdentamisessa, jotta TKI-rahoitusjärjestelmä kokonaisuudessaan toimisi optimaalisesti. Tämä edellyttää seuranta- ja arviointitietoa verokannustimen kohdentumisesta ja vaikutuksista ja näin ollen perusteltuja muutoksia suorien tukien kohdentamiseen voidaan tehdä vasta, kun verokannustimen käytöstä on kertynyt kokemusta ensimmäisten vuosien osalta.

Suomessa ei ole aiempaa merkittävää kokemusta T&K-lisävähennysten vaikutuksista yritysten TKI-toimintaan eikä kansainvälisten arvioiden perusteella voida varmuudella arvioida nyt valmisteltavan kannusteen vaikuttavuutta suomalaisessa toimintaympäristössä. Tämän vuoksi työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä seurata ja arvioida mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, missä määrin verokannustimet (ml. yhteistyöverokannustin) lisäävät yksityisiä T&K-investointeja, T&K-toimintaa tekevien yritysten määrää sekä yritysten ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyötä ja minkälaisille yrityksille T&K-verokannusteet kohdistuvat.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos on arvioinut innovaatiopolitiikan toimenpiteiden (ml. verokannusteet) kokonaistaloudellista vaikutusta¹ ja korostaa, että tehokkainta innovaatiopolitiikkaa on T&K-tukien kohdentaminen yrityksille, joiden käytössä T&K-työvoima tuottaa suurimmat lisäykset tuottavuuteen eli joilla on suurin innovaatiokapasiteetti. Tukien kohdentuminen matalan innovaatiokapasiteetin yrityksille aiheuttaa tehottomuutta. Jos T&K-työvoimasta on pulaa, tehottomasti kohdentuvat tuet voivat hidastaa työvoiman siirtymistä korkeamman tuottavuuden yrityksiin ja siten hidastaa tuottavuuden kasvua.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että esitystä täydennetään T&K-yhdistelmäverovähennyksen seurannan ja vaikutusarvioinnin osalta. Arvioinnin tulosten perusteella verokannustimen mekanismeja ja laskentaperusteita tulee voida tarvittaessa muuttaa, jotta kannusteella saadaan tavoiteltu vaikutus. Seuranta- ja arviointitietoa

¹ Einiö, Elias, Koski, Heli, Kuusi, Tero & Lehmus, Markku (13.1.2022). ”Tehokas innovaatiopolitiikka lisää korkean tuottavuuden t&k-työtä”. ETLA Muistio No 104. <https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-104.pdf>

kannusteen toimivuudesta, kohdentumisesta ja vaikutuksista tarvitaan myös innovaatiopolitiikan valmistelun, mm. suorien tukien kohdentamisen tueksi siten, että suorat tuet ja yhdistelmäverovähennys täydentävät toisiaan mahdollisimman hyvin. Eri rahoitusvälineiden yhteensovittamiseksi ja vaikuttavuuden arvioimiseksi tarvitaan alueellista, toimialoittaista ja yrityskoon mukaista seurantatietoa. Lisäverovähennysten toimivuuden ja vaikuttavuuden jatkuvan seurannan järjestäminen on tärkeää T&K-kannustinjärjestelmän kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta. Julkisia suoraa T&K-tukia ja epäsuoria T&K-verotukia tulee tarkastella toisiaan täydentävänä kokonaisuutena.

Innovaatioympäristön ennakoitavuuden kannalta on myönteistä, että laki olisi voimassa toistaiseksi. Kuitenkin niin, että verokannustimen mekanismia, laskentaperusteita tai muita ominaisuuksia voidaan muuttaa, mikäli arviointi- ja seurantatietojen perusteella muutoksilla voidaan parantaa kannustimen vaikuttavuutta. T&K-lisäverovähennyksen käytännön toteutuksen selkeys ja yksinkertaisuus yrityksille on olennainen tekijä lain vaikutusten kannalta, mihin on tärkeää kiinnittää lain toimeenpanossa huomioita.

Teollisuusneuvos

Maija Lönnqvist

Johtava asiantuntija

Teija Palko

Jakelu

VM Valtiovarainministeriö
 VM VO Elinkeinoerotusyksikkö, Tiia Hyysalo
 VM VO Elinkeinoerotusyksikkö, Antti Sinkman
 VM VO Elinkeinoerotusyksikkö, Jari Salokoski

Tiedoksi

TEM TTM TMK Kilpailullisuus, Olli Hyvärinen
 TEM TTM TMK Kilpailullisuus, Samuli Miettinen
 TEM IYR Osaaminen innovaatiot ja uudistuminen, Maija Lönnqvist
 TEM IYR HAKA Analyysit ja hankkeet-tiimi, Kai Husso

VN/11517/2022-TEM-20

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: