Heli Koski

13.10.2020

Lausuntopyyntönne HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt Etlalta lausuntoa teemasta: *Pääluokka 32 - Vuoden 2021 valtion talousarvioehdotuksen uudet toimet ja niiden vaikutukset sekä TKI-toiminnan haasteet ja kehittämiskohteet*.

TKI-toiminnan merkittävimpänä haasteena ja kehittämiskohteena ovat Suomessa 2010-luvulla lasku-uralle kääntyneet taloutta uudistavat investoinnit ja t&k-panostukset suhteessa BKT:hen. Tämä on heijastunut työn tuottavuuden heikkona kehityksenä.

T&k-toimintaa tuetaan julkisin varoin, koska yritysten kannustimet t&k-toimintaan ovat muutoin ulkoisvaikutusten takia liian alhaiset. Yritykset eivät toteuta hankkeita, joiden odotetut tuotot alittavat kustannukset. Syntyvän uuden tiedon takia yhteiskunnallisesti kannattavat, laajempaa yritysjoukkoa hyödyttävät hankkeet kannattaisi kuitenkin toteuttaa. Tämä koskee erityisesti perustutkimusta, johon yritykset käyttävät vain muutaman prosentin t&k-menoistaan. Tutkimusnäyttö viittaa siihen, että yritykset lisäävät omia t&k-investointejaan jokaista saamaansa t&k-tukieuroa kohden enemmän kuin euron verran.

Valtion vuoden 2021 talousarvioehdotuksessa ehdotetaan 357 milj. euron lisäystä (eli yht. 1,29 mrd. euroa) uudistumisen ja vähähiilisyyden määrärahoiksi vuoden 2020 talousarvioon nähden. Yritysten talouden uudistumiseen tähtäävien toimien julkinen tukeminen on tärkeää erityisesti nyt, koronapandemian lisätessä markkinaepävarmuutta ja tutkimus- ja kehitysinvestointien riskisyyttä. Monilla toimialoilla tulevan kysynnän epävarmuus johtaa uudistumishaluttomuuteen ja vähentää yritysten halukkuutta investoida t&k-toimintaan. Vaikka kriisiaikana jaetut t&k-tuet saattavat väliaikaisesti syrjäyttää yritysten omia t&k-investointeja, on elvyttävällä innovaatiopolitiikalla taloutta stabiloiva vaikutus. Sen avulla voidaan säilyttää t&k-työpaikkoja ja ylläpitää kansallista innovaatiovalmiutta.

Myös lisäinvestoinnit vihreiden teknologioiden kehittämiseen ja käyttöönottoon ovat kannatettavia, talouskehitystä elvyttäviä ja kestävään kasvuun tähtääviä toimenpiteitä. Tällainen on ehdotettu kivihiiltä korvaavien investointien tuen aikaistaminen vuodelta 2022 lisäämällä energiatuen myöntämisvaltuutta 30 milj. eurolla jo vuoden 2021 talousarviossa.

Koronakriisin kurittaessa elinkeinoelämää todennäköisesti vielä vuonna 2021 ovat yritysten rahoitustilanteen helpottamiseen ja talouden elpymiseen allokoidut lisämäärärahat hyvin perusteltuja.

TKI-toiminnan kehittämisen ja tuottavuuden kasvun näkökulmasta on olennaisen tärkeää, etteivät työperäiset maahanmuuttajat kohtaa, kuten tähän asti, huomattavia viipeitä Suomessa asumiseen ja työskentelyyn tarvittavien lupien käsittelyssä. Pahimmassa tapauksessa osaava työntekijä ehtii työllistyä jo johonkin toiseen

maahan lupaprosessin pitkittyessä. Valtion talousarvioehdotuksessa esitetään kannatettavasti, että ”*Osaajien työperusteista maahanmuuttoa edistetään oleskelulupamenettelyjä nopeuttamalla, Suomen houkuttelevuutta osaajien kohdemaana vahvistamalla ja kansainvälisten osaajien ja heidän perheidensä asettautumisen ja jäämisen vahvistamisella.”* Toisaalta ehdotetaan kotoutumiseen ja työvoiman maahanmuuton edistämiseen allokoitavan vuoden 2021 aikana 3,5 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa.

Riittävä resurssointi työperäisen maahanmuuton sujuvoittamiseen on varmistettava. Taloustieteellinen tutkimus tarjoaa merkittävää näyttöä siitä, että maahanmuutto lisää innovaatiotoimintaa. Maahanmuuton edistämisen on arvioitu olevan tehokkaimpien innovaatiopoliittisten keinojen joukossa. Tällä hetkellä Egyptistä, Japanista, Isosta-Britanniasta, Ranskasta tai Marokosta Suomeen muuttavat tutkijat ja opettajat saavat vapautuksen tuloverosta. Osaajien houkuttelemiseksi verovapautus voitaisiin laajentaa koskemaan kaikkia maahan muuttavia ulkomaalaisia asiantuntijoita ja tutkimus- ja kehitystyöhön tulevia henkilöitä määräaikaisena (esim. Ruotsissa määräaika on kolme vuotta) ja osittaisena.

Vuoden 2021 valtion talousarvioehdotuksessa yhtenä uutena toimena esitetään, että hallitus valmistee esityksen laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan ylimääräisestä verovähennyksestä vuosille 2021—2024. Yrityksille t&k-toiminnasta annettu verovähennysoikeus on sinänsä kannatettava ja oikeansuuntainen toimenpide. T&k-toiminnan verovähennys on OECD-maissa laajalti käytetty yritystuki-instrumentti, jolla pyritään lisäämään yritysten kannustimia investoida tutkimukseen ja kehitykseen. T&k-verokannustimien vaikuttavuudesta tehty tutkimus viittaa t&k-verotukien olevan yksi parhaista innovaatiopolitiikan työkaluista. T&k-verotukien käytöstä saatavien nettohyötyjen on jopa arvioitu ylittävän suorien t&k-tukien nettohyödyt. T&k-verokannustimet lisäävät merkittävästi sekä yritysten t&k-panostuksia että innovaatiotuotoksia.

Suomessa tehtiin vuosina 2013-2014 lyhyt t&k-verotukikokeilu, jonka on arvioitu epäonnistuneen monelta osin eikä myöskään lisänneen merkittävästi yritysten t&k-panostuksia. Etlassa tehty vaikuttavuusarviointi listaa syiksi epäonnistumiseen muun muassa kokeilun vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta huonon suunnittelun, verotukikokeilun lyhyen keston ja tuen saamiseen liittyvän epävarmuuden. Ehdotettu määräaikainen t&k-verovähennys yrityksille olisi aiemman kokeilun tapaan verrattain lyhytaikainen verovähennysoikeuden laajennus ja koskisi yritysten t&k-toimintaa vielä aiempaa kokeilua rajatummin (ts. vain t&k-toimintaa, johon liittyy yhteistyötä yliopiston tai tutkimuslaitoksen kanssa). Huomattavia t&k-lisäpanostuksia tällä toimenpiteellä tuskin saadaan aikaan.

Yritysten omien t&k-panostuksien lisäämiseen parempi kannustin voitaisiin tarjota laajemmalla ja pysyväluonteisemmalla verovähennysmahdollisuudella. Tämä vaatisi eri maista saatujen kokemusten ja tutkimustiedon hyödyntämistä yksinkertaisen, läpinäkyvän ja kustannustehokkaan t&k-verohuojennusmallin kehittämiseen ja muotoiluun.

Heli Koski

Tutkimusjohtaja

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos