OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ
Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto
Opetusneuvos Riina Vuorento

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

3.11.2020

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

HE 196/2020 vp: **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021-2025**

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Keväällä 2020 hyväksytty kansallinen tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatiotoiminnan tiekartta (TKI-tiekartta) on laadittu edistämään hallituksen asettaman TKI-intensiteetin lisäämisen tavoitetta. Hallitus on asettanut tavoitteeksi nostaa Suomen tutkimus- ja kehittämismenojen osuus nykyisestä 2,7 prosentin bruttokansantuoteosuudesta 4 prosenttiin 2030 mennessä. Tähän pääsemiseksi tarvitaan yhteistä näkemystä ja missioita, kunnianhimoisempaa TKI-toimintaa sekä investointeja niin julkiselta kuin yksityiseltä sektorilta. Yksityisen sektorin TKI-panosten lisäämisen sekä korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, yritysten ja muiden TKI-toimijoiden yhteistyön vahvistaminen ovat keskeisiä tiekartan osa-alueita. Osaksi tiekarttaa on kirjattu, että t&k-toiminnan verokannusteen käyttöönottamista selvitetään.

Euroopan unionissa investoitiin vuonna 2018 tutkimukseen ja kehittämistoimintaan 2,19 prosenttia BKT:sta, mikä on edelleen kaukana vuonna 2002 asetetusta kolmen prosentin tavoitteesta. T&k-investointien kolmen prosentin tavoitteella on ollut kuitenkin ajoittain piristävä vaikutus investointien tasoon EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa. Se ei kuitenkaan ole riittänyt kolmen prosentin tavoitteen saavuttamiseen. Julkiset t&k-investoinnit ovat polkeneet paikallaan vuodesta 2010 lähtien. EU:n julkinen tuki tutkimukselle ja kehitykselle on tällä hetkellä 0,81 prosenttia BKT:stä. Suomen julkiset t&k -investoinnit olivat Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2019 0,86 % BKT:stä. Komission näkemyksen mukaan tasoa olisi nostettava, jotta globaalissa kehityksessä ja kilpailussa pysytään mukana. Tämän vuoksi komissio on ehdottanut syksyllä 2020 eurooppalaista tutkimusaluetta koskevassa tiedonannossa, että jäsenvaltioiden olisi sitouduttava nostamaan julkiset t&k- määrärahansa 0,81 prosentista 1,25 prosenttiin BKT:stä. Komissio pitää lisäystä oikeasuhteisena kolmen prosentin tavoitteen saavuttamiseen ja tavoitetason korkealla pitämiseen. Verokannuste lasketaan osaksi julkista TKI-tukea.

Siten hallituksen esityksen mukainen verokannustin on TKI-tiekartan mukainen toimi ja yhdenmukainen myös komission esittämän, julkisia investointeja koskevan ehdotuksen kanssa ja siten lähtökohdiltaan kannatettava. TKI-tiekartan valmistelun yhteydessä esillä oli myös hallituksen esityksen mukaista verokannustinta laaja-alaisempi ratkaisu. Hallituksen esityksessä kuvatun lausuntopalautteen perusteella vastaavia näkemyksiä on esitetty lausunnoissa. Hallituksen esityksestä myös ilmenee, että ehdotuksen mukaisen verovähennysmahdollisuuden arvioidaan olevan pienimpiä OECD-maissa käytössä olevista verotuista. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tarkoituksenmukaisena selvittää jatkossa laajempaa tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustinta.

Yksityiskohtaisena huomionaan opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin. Perusteluiden mukaan ”Valtiontukisääntelyn näkökulmasta on myös olennaista ottaa huomioon, että alihankintalaskun hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista, sillä muutoin kyseessä voitaisiin katsoa olevan välillisen valtiontuen tilanne, jossa ali- tai ylihinnoittelun kautta jommankumman osapuolen saama tuki (ehdotetun lain tapauksessa erityisesti verovelvollisen lisävähennyksestä saama säästöhyöty) katsottaisiin siirtyneen toiselle osapuolelle.” Opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta ei ole selvää tarkoitetaanko markkinaehtoisuudella tässä yhteydessä markkinahintaa vai jotain muuta. Markkinaehtoisuuden vaatimus potentiaalisesti rajoittaa lain soveltamisalan käytännössä tilaustutkimukseen, vaikka toisaalla lain yksityiskohtaisia perusteluita puhutaan laajemmin tilaustutkimuksesta ja tutkimusyhteistyöstä. Voidaan myös tulkita, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyt pohdinnat siitä, että lasku saa sisältää vain tutkimukseen liittyviä kuluja osaltaan kumoaa vaatimusta markkinahinnoittelusta (jolloin laskutukseen sisältyisi myös katetta). Samaan suuntaan viittaa pohdinnat siitä, että tutkimus- ja tiedonlevittämisorganisaatiot voivat tehdä myös taloudellista toimintaa, mutta se tulee pitää erillään. Tilaustutkimus on tutkimuslaitoksen taloudellista toimintaa. Lisäksi monesti ymmärretään myös niin, että hankkeille kirjatut sisäiset laskut eivät saa sisältää katetta, koska silloin ne olisivat ylihinnoiteltuja. Lisäksi 3§ koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa kielletään sekä ali että ylihinnoittelu. Markkinahinta sen sijaan ei ole koskaan ylihinnoiteltu, jos joku sen suostuu maksamaan. Markkinaehtoisuudesta ei esityksessä ehdoteta säädeltävän lain tasolla. Opetus- ja kulttuuriministeriö näkee kuitenkin tarpeelliseksi, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisia perusteluja tarkennettaisiin markkinaehtoisuuden osalta lain tulkinnan ja toimeenpanon yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoissa on esitetty näkemyksiä siitä, että lakiesityksen 3 § mukaan edellytettävä alihankintalasku saattaisi osaltaan rajoittaa lain soveltamista vain tilaustutkimukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan alihankintalasku tulisi tulkita tarkoittavan mihin tahansa tutkimusyhteistyöhankkeeseen liittyväksi laskuksi, jolloin yhteistyösopimuksissa voidaan sopia, milloin yritys maksaa osuutensa. Tutkimusorganisaatioilla on tällöin myös mahdollisuus muuttaa laskutuskäytäntöään hallituksen esitystä vastaavaksi.