Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

29.11.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

LA 69/2022 vp

Lausunto lakialoitteesta laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin perustuvista lisävähennyksistä verotuksessa ja verontilityslain 12 ja 12 f §:n ja tuloverolain 124 ja 124 b §:n muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa lakialoitteesta laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin perustuvista lisävähennyksistä verotuksessa ja verontilityslain 12 ja 12 f §:n ja tuloverolain 124 ja 124 b §:n muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

TKI-investointien BKT-tavoitteen ja keinojen välillä on kuilu

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 hyväksyttyyn 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. Käsillä olevassa lakialoitteessa verotuottojen alenema on yhteensä noin 100 miljoonaa euroa vuositasolla.

Tiedonantovelvollisuus ja vaikutusarviot korostuvat käytännön toiminnassa

Lakialoite pohjautuu valtiovarainministeriössä tehtyyn valmisteluun, joka ei edennyt eduskuntaan 17.11.2022 epävirallisen ministerityöryhmän neuvottelujen ja päätösten jälkeen. Menettelyä voidaan pitää jossain määrin kummallisena. Jos valitulla politiikkatoimella on laajasti (hallitus)puolueiden tuki, esityksestä tulisi olla mahdollista antaa hallituksen esitys. On kuitenkin hyvä, että laajan tuen saavia esityksiä on mahdollista edistää myös lakialoitteiden muodossa.

On tärkeää pohtia, onko verovelvolliselle selvää, mistä kaksi erilaista vähennystä koostuu ja miten ne käytännössä toimivat. Näin ollen tiedonantovelvollisuus vähennyksistä ja niiden perusteista korostuvat. Vuosina 2013–2014 voimassa ollutta vähennystä ei myönnetty yhtä paljon kuin etukäteen arvioitiin. Tämän mahdollisiksi syiksi on arvioitu muun muassa verovelvollisten tietämättömyys verotuen olemassaolosta.

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

Alustavien arvioiden mukaan TKI-toiminnan elvyttäminen neljän prosentin BKT-tavoitteen mukaisesti vaatii vuositasolla 200 miljoonaa euroa julkista ja 400 miljoonaa euroa yksityistä rahaa. Tavoitetta tukevat muun muassa käsillä oleva TKI-vähennys ja TKI-rahoituslaki. Nämä tarvittavat panostukset ja niiden vaikutukset verotuottojen kehitykseen on huomioitava tulevissa kehys- ja budjettineuvotteluissa myös tulevilla hallituskausilla.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry