Teija Palko
Johtava asiantuntija
Innovaatiot ja yritysrahoitus
Työ- ja elinkeinoministeriö
2.12.2022

Asia: Lakialoite LA 69/2022 vp 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

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää lakialoitetta tutkimus- ja kehittämistoiminnan (T&K) menoihin perustuvista lisävähennyksistä verotuksessa pääosin kannatettavana. Aloite tukee osaltaan hallitusohjelmassa asetettua tavoitetta kasvattaa T&K-menot Suomessa 4 prosenttiin BKT:sta vuoteen 2030 mennessä.

Innovaatiopolitiikan tavoitteina on kannustaa yrityksiä lisäämään T&K-investointeja, kasvattaa T&K-toimintaa harjoittavien yritysten määrää sekä tiivistää yhteistyötä yritysten, tutkimusorganisaatioiden ja muiden TKI-toimijoiden kesken. T&K-toimintaa harjoittavien yritysten määrä on Suomessa suhteellisen vähäinen (11% vähintään 10 henkilön yrityksistä) ja suurin osa yritysten T&K-menoista syntyy suurissa yrityksissä (65% v.2021). Työ- ja elinkeinoministeriö pitää perusteltuna, että esitetty T&K-verokannustin kohdentuu erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kannustamiseen T&K-toimintaan. Kuten lakialoitteen perusteluissa on todettu, kansainvälisessä vertailussa verokannustimien on arvioitu toimivan tehokkaimmin pk-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. Suorat tuet ovat tehokkaampia ja vaikuttavampia suurten yritysten sekä myös vahvasti T&K-toimintaan panostavien pk-yritysten kannusteina.

Aloitteessa yhdistelmäverovähennys on rajattu koskemaan Tilastokeskuksen määritelmän mukaista T&K-toimintaa, mutta määritelmää ennemmin laajasti kuin suppeasti tulkiten, mukaan lukien esim. palveluliiketoiminnan monimuotoinen T&K-toiminta ja 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.

Teija Palko
Johtava asiantuntija
Innovaatiot ja yritysrahoitus
Työ- ja elinkeinoministeriö
2.12.2022

Aloitteessa on muutettu ylimääräistä lisävähennystä lausunnolla olleeseen hallituksen esitysluonnokseen nähden siten, että sen perusteena oleviin menoihin lasketaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan menojen palkka- ja ostopalvelujen lisääntynyt määrä edellisvuoteen nähden kokonaisuudessaan. Lisäksi lisävähennyksen määrää on kasvatettu 45 prosenttiin. Työ- ja elinkeinoministeriö puoltaa muutoksia ja arvioi, että aloitteen mukainen ylimääräinen lisävähennys toimii vahvempana kannustimena erityisesti nuorille aloittaville yrityksille, joilla T&K-toiminta voi ensimmäisinä vuosina kasvaa prosentuaalisesti paljon. Myös lisävähennyksen lukeminen osaksi elinkeinotoiminnan ja maatalouden tappiollista tulosta ja siten lisävähennyksen aiheuttamien tappioiden siirrettävyys tuleville vuosille on kannatettavaa nuorten aloittavien yritysten kannalta.

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.

Suomessa ei ole aiempaa merkittävää kokemusta T&K-lisävähennysten vaikutuksista yritysten T&K-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 vaikutusta[1] 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.

[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

Teija Palko
Johtava asiantuntija
Innovaatiot ja yritysrahoitus
Työ- ja elinkeinoministeriö
2.12.2022

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että aloitetta täydennetään T&K-yhdistelmäverovähennyksen seurannan ja vaikutusarvioinnin osalta. Arvioinnin tulosten perusteella verokannustimen mekanismia ja laskentaperusteita tulee voida tarvittaessa muuttaa, jotta kannusteella saadaan tavoiteltu vaikutus. Seuranta- ja arviointitietoa 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 suoria 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 merkittävästi. T&K-lisäverovähennyksen käytännön toteutuksen selkeys ja yksinkertaisuus yrityksille on olennainen tekijä lain vaikutusten kannalta, mihin on tärkeää kiinnittää lain toimeenpanossa huomioita.