



Uuden t&k-investointien verotuen ohjausvaikutusta voitaisiin tehostaa nostamalla yleistä yritysveroprosenttia ja tarkastelemalla kriittisesti muita olemassa olevia yritystukia.

Hallituksen esitys (HE 196/2020) eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021-2025

Suomen hallitus pyrkii saamaan tutkimus- ja tuotekehitys (t&k) -määrärahat nousu-uralle laatimalla tiekartan t&k-panostusten nostamiseksi neljään prosenttiin kokonaistuotannosta vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteena on kehittää Suomi maailman parhaaksi innovaatio- ja kokeiluympäristöksi. Tavoite on kunnianhimoinen, koska t&k-menot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat noin 2,7 % vuonna 2019 ja tämä suhdeluku on ollut lasku-uralla vuodesta 2009 lähtien, jolloin se tosin oli lähellä tavoitteeksi asetettua neljää prosenttia. Lisäksi maiden välisessä vertailussa Suomen t&k-menojen supistuminen on ollut mittaluokaltaan poikkeuksellisen iso suunnanmuutos (Ilmakunnas ym. 2020).

Yritysten tutkimus- ja tuotekehitys (t&k) -investointeja pidetään yleisesti yhtenä keskeisenä talouden kasvutekijänä. Mutta miksi niitä pitäisi tukea?

Yrityksen tekemiä innovaatioita voivat hyödyntää ainakin osittain myös sen kilpailijat ("spillovers"). Ulkoisvaikutukset voivat kanavoitua myös työmarkkinoiden kautta, kun yritys perehdyttää ja kouluttaa työntekijöitään uusien työtapojen tai laitteiden käyttöön. Tällöin työntekijän siirtyessä toiseen saman alan yritykseen saa tämä yritys jo valmiiksi työtapoihin tai laitteiden käyttöön perehdytetyn työntekijän.

Näitä hyötyjä yritys ei huomioi omassa päätöksenteossaan. Niinpä tutkimus- ja tuotekehittely-investointien yhteiskunnallinen tuottoaste voi huomattavasti ylittää yksityisen yrityksen t&k-investoinnin tuottoasteen; siis yksityisillä t&k-investoinneilla on positiivisia ulkoisvaikutuksia. Jos näin on, niin kilpailutilanteessa toimivat yritykset tekevät vähemmän tutkimus- ja tuotekehittelyä kuin olisi yhteiskunnan kannalta toivottavaa. Julkistaloustieteen oppikirjassa tämän ongelman klassinen ratkaisu on tuki(-palkkio), joka suunnataan positiivisia ulkoisvaikutuksia tuottavaan toimintaan. Tässä tapauksessa tukipalkkio tai verotuki nostaa yksityisen yrityksen t&k-investointien tuottoasteen sen yhteisyhteiskunnallisen tuottoasteen edellyttämälle tasolle.ⁱ

Esityksessä ehdotetaan uutena verotukena 50 prosentin lisävähennystä tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvistä menoista. Tällöin elinkeinotoimintaa tai maataloutta harjoittava verovelvollinen saisi vähentää ehdotetun lain mukaan hyväksyttävän menon verotuksessaan 1,5-kertaisena normaalin yhdenkertaisen vähennyksen sijaan. Lisävähennykseen oikeuttavan menon perusteena olisi määrä, jonka tutkimusorganisaatio on laskuttanut verovelvolliselta tehtyyn tutkimus- ja kehittämistoiminnan hankkeeseen liittyen eli niin sanottu alihankintalasku. Alihankintalaskun tulisi liittyä nimenomaisesti tutkimus- ja kehittämistoimintaan.



OECD-maissa t&k-investointien verotuki on viime vuosikymmeninä vallannut alaa vastaavilta tutkimukseen ja tuotekehittelyyn suunnatuilta suorilta yritystuilta, Tärkeänä syynä on se, että suoratuki edellyttää julkiselta vallalta (kustannuksia aiheuttavia) tukipäätöksiä, kun taas verotuissa niitä ei tarvita ja yritykset itse valitsevat niille sopivimmat tutkimus- ja tuotekehitysinvestoinnit.

Toisaalta julkinen tuki on tarpeetonta, jos yritys toteuttaisi hankkeen omalla rahoituksella tai jos se saisi rahoitusta toiminnalleen yksityiseltä sektoriltakin. Tällöin julkinen tuki valuu hukkaan.

Taloustieteilijöiden keskuudessa vallitseva käsitys on, että t&k-investointien yhteiskunnalliset tuotot ylittävät niiden yksityiset tuotot. Vaikka tutkimustulokset ovat melko yksimielisiä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotukien yritysten t&k-investointeja lisäävästä vaikutuksesta, niin tämän lisäksi tuen pitää olla vaikuttavaa, eikä pelkästään lisätä yritysten t&k-investoinneiksi kirjattavia menoja.

Suomessa t&k-tukien tuottavuusvaikutuksista on saatu ristiriitaisia tutkimustuloksia (Karhunen & Huovari 2015; Einiö 2014). Toisaalta t&k-tuilla on havaittu olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia (Koski & Pajarinen 2010a; Einiö 2014; Karhunen & Huovari 2015).

Tutkimustulosten valossa t&k-tuilla on positiivisia ulkoisvaikutuksia. T&k-tuet edistävät talouden uusiutumista ja tiedon leviämistä yritysten välillä (Maliranta ym. 2016; Karhunen & Huovari 2015). Toisaalta Takalo ja Toivanen (2018) huomauttavat t&k-tuilla olevan Suomessa hyvin pieni hyvinvointia lisäävä vaikutus, jos otetaan huomioon tuen kustannukset. Heidän mielestään pienessä avotaloudessa epäsuorat innovaatiopanostukset (esim. koulutukseen) voivat olla tärkeämpiä kuin investoinnit t&k-toimintaan, näistä tarkemmin Ilmakunnas ym. (2020).

T&K-tukia pitääkin tarkastella laajemmassa yhteydessä. Ne voivat olla tehottomia, jos samalla ei lisätä niiden kanssa komplementaarisen perustutkimuksen tukea. Innovaatiopolitiikka tarvitsee laaja-alaisia toimia ja myös muiden yritystukien ja yritysverotuksen tarkastelua. Palaan tähän tuonnempana.

Tutkimus- ja tuotekehittelyyn, tuottavuuden ja talouskasvun tarkastelussa on noussut keskeiseen asemaan malli, jossa tuottavuuden ja talouden kasvun tärkeänä moottorina on kilpailupaineen (valikoinnin) aiheuttama yritysrakenteen muuttuminen, jossa innovaatiotoiminta näyttelee keskeistä roolia Acemoglu ym. (2018).ⁱⁱ Tulokasyrityksiä on kahta tyyppiä, parempia ja huonompia ja muutos tapahtuu innovaatioita tekevien ja ”parempien” tulokasyritysten kautta, kun ne syrjäyttävät huonommin tuottavia vanhoja yrityksiä. Uudet innovaatiot tulevat käyttöön uusien ja parempien yritysten alalle tulon aiheuttaman työvoiman uudelleenallokoinnin seurauksena. Lisäksi prosessissa paremman tyyppin tulokasyritykset muuttuvat vähitellen vanhoiksi huonomman tyyppin yritysiksi. Kitkatekijäksi muodostuu se, että vanhat, alalla entuudestaan toimivat, yritykset poistuvat taloudesta hitaasti. **Politiikan tavoitteena olisikin vauhdittaa vanhojen huonosti tuottavien yritysten poistumista taloudesta.**



Olemassa olevien yritystukien ansiosta markkinoilta poistuminen saattaa hidastua, silloinkin kun se olisi pidemmän päälle paras vaihtoehto. Ne voivat vähentää talouskasvua hidastamalla tarvittavaa resurssien uudelleenallokointia ja jopa hillitä innovointitoimintaa sekä alalla jatkavissa että tulokasyrityksissä.ⁱⁱⁱ

Suomessa yritysten verotukien kokonaismäärä oli arviolta noin 6,8 miljardia euroa vuonna 2019, kun mukaan lasketaan tuet, joiden lopullista kohtaantoa on vaikea arvioida, kuten arvonlisäveron alennetut veroprocentit, joista osa koituu näiden hyödykkeiden kuluttajien eduksi, ja pörssinoteeraamattomien yhtiöiden osinkoverotuki, josta hyötyvät varakkaiden yritysten omistajat (Ilmakunnas ym. 2020). Toisaalta suoria yritystukia maksettiin noin 1,5 miljardia euroa. Näitä tukia saavat luonnollisesti eniten alalla jo toimivat yritykset, eivätkä niinkään uudet toimintaansa aloittavat ja innovoivat yritykset. Näihin summiin verrattuna t&k-tuki on suhteellisen pientä. Yritystukien painopistettä pitäisikin siirtää rakenteita ylläpitävistä ja jopa kansantaloudelle haitallisista tuista taloutta uudistaviin tukiin. **Uuden verotuen käyttöönottoon olisi suotavaa liittää olemassa olevien yritystukien ja yhteisöveroprocentin kriittinen tarkastelu koko yritysten nettoverotaakan ja verotuen vaikuttavuuden näkökulmasta.**

Politiikan tavoitteena on vauhdittaa vanhojen yritysten poistumista taloudesta. Tähän ei t&k-tuilla välttämättä päästä, koska tukia saavat sekä uudet (innovaatiota tekevät) ja olemassa olevat yritykset. Acemoglu ym. (2018) esittävät että verotuksella voitaisiin päästä parempaan ratkaisuun kuin esimerkiksi suorilla t&k-tuilla. Jos yritysten yleistä toimintaa verotettaisiin ankarasti ja t&k-toimintaa verotettaisiin lievästi, niin koulutettua työvoimaa saataisiin t&k-toimintaan selvästi lisää. Tämä aiheuttaisi suuremman hyvinvoinnin ja kasvun lisäyksen kuin t&k-tuki.

Innovaatiopolitiikka tarvitseekin laaja-alaisia toimia ja myös muiden yritystukien ja yritysverotuksen tarkastelua. Lisäksi julkisen talouden tasapainottaminen tulee ainakin keskipitkällä aikavälillä rajoittamaan mahdollisuuksia lisätä julkisia menoja ja verotukia. Myöskään veronkorotuksilta ei voitane välttyä.

Tt&k-investointien verotuen ohjausvaikutusta voidaan tehostaa nostamalla yleistä yritysveroprocenttia (vähennys tehdään verotettavasta tuloista ei verosta). Tällöin periaate, jonka mukaa verotuksessa suositaan nimenomaan tutkimukseen ja tuotekehittelyyn panostavia yrityksiä, toteutuu paremmin. Vastaavasti olemassa olevat yritykset, jotka eivät tee tällaisia panostuksia, antavat tilaa uusille innovatiivisille yrityksille. Näin markkinarakenne paranisi sekä tuottavuuden että talouskasvun näkökulmasta.

Helsingissä 6. päivänä marraskuuta 2020

Ilpo Suoniemi
erikoistutkija
Palkansaaajien tutkimuslaitos



Kirjallisuus:

- Acemoglu, D., U. Akcigit, H. Alp, N. Bloom & W. Kerr (2018) Innovation, Reallocation and Growth. *American Economic Review* **108**(11): 3450–3491.
- Einiö, E. 2014. R&D subsidies and company performance: evidence from geographic variation in government funding based on the ERDF population-density rule. *The Review of Economics and Statistics*, October 2014, 96(4): 710–728.
- Ilmakunnas, S., Stenbacka, R., Martikainen, M., Puhakka, M., Salonen, H. & Reinikainen, R. (2020) Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2020, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:20.
- Karhunen, H. & Huovari, J. 2015. R&D subsidies and productivity in SMEs. *Small Bus Econ* 45:805–823.
- Koski, H. & Pajarinen, M. 2010a. Do business subsidies facilitate employment growth? ETLA, The Research Institute of the Finnish Economy, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, 20 s. (Discussion Papers, Keskusteluaiheita ISSN 0781-6847; No 1235).
- Maliranta, M., Määttä, N. & Pajarinen, M. 2016. Firm Subsidies, Wages and Labor Mobility. ETLA raportit 13.10.2016 no 60.
- Takalo, T. & Toivanen, O. 2018. Economics of Finnish Innovation Policy. Talouspolitiikan arviointineuvosto.

ⁱ Toinen perustelu tutkimus- ja tuotekehitysinvestointien tukemiselle on se, että etenkin pienillä ja aloittelevilla yrityksillä voi olla vaikeuksia löytää yksityisiä rahoittajia tuottavillekin hankkeille, koska investointikohteiden yksityisistä tuotoista vallitsee epätäydellistä (tai epäsymmetristä) informaatiota. Tällaisissa tapauksissa tuki – kuten julkisen sektorin antama laina tai lainan takaus – voi mahdollistaa yhteiskuntataloudellisesti tuottavien hankkeiden läpivientiä. Tämä epätäydelliseen informaatioon nojaava perustelu on vähemmän vakuuttava t&k-investointien tuelle, koska sitä pitää täydentää perustelemalla, miksi julkisen sektorilla olisi parempaa informaatiota kuin yksityisillä sijoittajilla.

ⁱⁱ Tässä esitetty lyhyt kuvaus on karkea eikä tee oikeutta sen kohteelle.

ⁱⁱⁱ Mainittakoon, että myös työmarkkinasopimusten yleissitovuuden heikentäminen, esimerkiksi paikallisen sopimisen kautta, saattaa hidastaa markkinoilta poistumista, silloinkin kun poistuminen olisi pidemmän päälle paras vaihtoehto. Koko kansantalouden tasolla tästä olisi seurauksena resurssien tehoton allokaatio.