

Asiantuntijalausunto

Asia: HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023.
Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan tukeminen (Pääluokka 32).

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt lausuntoa asiasta: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023. Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan tukeminen (Pääluokka 32).

Kokonaisuudessaan keskeiset valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituserät laskevat hieman edellisvuodesta, painopisteen siirtyessä samalla jonkin verran tieteellisen tutkimuksen suuntaan. Vuoden 2019 varsinaiseen talousarvioon verrattuna keskeiset T&K-määrärahat ovat silti edelleen selvästi korkeammalla tasolla (2019 TA = 1,97 mrd. euroa; 2023 esitys = 2,379 mrd. euroa).

Talousarvioesityksessä keskeiset valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituserät laskevat noin 110 milj. euroa edellisvuodesta. Poliittikalohkon sisällä suurin lasku on Business Finlandin (BF) määrärahoissa (-216 milj. euroa, josta T&K-rahoitus -144 milj. euroa). Rahoitusta lisätään korkeakoulusektorilla (+56 milj. euroa) ja Suomen Akatemialle (+40 milj. euroa).

Yrityssektorin julkisen T&K-rahoituksen laskua kompensoisi valmistelussa oleva T&K-investointien lisävähennys, jonka kokonaiskustannukseksi on vuodelle 2023 arvioitu noin 80 milj. euroa. Lisävähennyksen myötä yrityssektorin rahoituksen lasku edellisvuoteen verrattuna jäisi suhteellisen pieneksi.

Yrityssektorin T&K-tukien kokonaistaso oli Suomessa matala vertailumaihin nähden vuonna 2019. OECD:n mukaan suorien T&K-tukien ja T&K-verokannustimien yhteenlaskettu BKT-osuus oli Suomessa 0,046% kun se oli Euroopan Unionissa keskimäärin 0,173%. Viimeisten vuosikymmenten aikana mm. T&K-verohuojennuksia aktiivisesti lisänneillä Isolla-Britannialla ja Ranskalla osuudet olivat 0,411% ja 0,394%. Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa osuudet olivat 0,229%, 0,120% ja 0,075%.

T&K-investointien lisävähennys merkittävin innovaatiopoliittinen uudistus

T&K-investointien lisävähennyksen voimaantulo olisi merkittävin innovaatiopoliittinen uudistus vuodelle 2023. T&K-verohuojennusten vaikutuksista on nykyisin saatavilla useita tieteellisiä arviointitutkimuksia. Tutkimuksissa on yleisesti havaittu, että lisävähennykset lisäävät T&K-investointeja [1,2,3] ja innovaatioita [3]. Myös suorien T&K-tukien vaikutuksista on olemassa lukuisia myönteisiä vaikutuksia löytäviä kansainvälisiä tutkimuksia [4,5,6]. Makrotaloudellisissa innovaatiosektorin mallinuksissa T&K-kannustimien on havaittu lisäävän talouden kasvua ja hyvinvointia [7,8].

Suorien T&K-tukien laskulla voidaan odottaa olevan negatiivinen vaikutus yritysten T&K-investointeihin, jota T&K-verohuojennusten lisävähennys voimaan tullessaan kuitenkin kompensoisi.

T&K-TUKIPOLITIIKAN TEHOSTAMINEN

Mikäli verohuojennus tulisi voimaan, olisi Suomessa käytössä kaksi rinnakkaista yritysten T&K-tukijärjestelmää, suorat T&K-tuet ja T&K-verohuojennus. Suorien tukien järjestelmässä, jossa kohdennus tehdään projektitasolla, tukien tarpeeton myöntö voidaan pyrkiä minimoimaan. Toisaalta yleisen verohuojennuksen kohdalla tuet kohdentuvat keskimäärin oikein, jolloin myös käyttäytymisvaikutukset ovat keskimääräisiä.

Suorien tukien ja verohuojennus -järjestelmien rinnakkainen toteuttaminen asettaa yritysten T&K-politiikan koordinoinnille lisähaasteen. Tämä on seurausta siitä, että tukimuodot kohdennetaan samaan T&K-investointikenttään eikä samaa T&K-investointia voida rahoittaa molemmista instrumenteista. Tällöin tuki-instrumenttien piiriin valikoituvat yritysjoukot eivät ole toisistaan riippumattomia. Esimerkkinä voidaan ajatella tilannetta, jossa suorien tukien järjestelmä on yrityksille houkuttelevampi ja ne hakevat ensisijaisesti suoraa tukea. Jos suoran tuen piiriin valitaan sellaiset projektit, joissa tuen tarve ja yhteiskunnallinen hyöty ovat suurimmat, jää verohuojennusinstrumentin piiriin korostetusti hankkeita, joilla tuen tarve tai yhteiskunnalliset hyödyt ovat pienemmät.

Koordinoinnin tarve seuraa myös verohuojennuksen käyttöönoton mahdollisesti aiheuttamasta tukisubstituutiosta, jossa suorien tukien piirissä olevaa T&K-toimintaa siirtyy verohuojennuksen piiriin. Toisaalta alhainen verohuojennuksen tuki-intensiteetti voi johtaa siihen, että yritykset käyttävät ensisijaisesti suoran tuen järjestelmää, ja verohuojennusta vain silloin kun suoraa tukea ei myönnetä.

Koordinoinnissa tulisikin huomioida tukijärjestelmien erityispiirteet sen suhteen, mihin osaan T&K-kenttää ne voidaan kohdentaa. Suorien tukien järjestelmässä kohdennuksessa on enemmän liikkumavaraa. Näin ollen duaalijärjestelmässä suorien tukien suositeltava rooli on verohuojennusinstrumentin katvealueiden kattamien (T&K-toiminta, jota yhteiskunnan kannalta kannattaa tukea, mutta jonka verohuojennusinstrumentti kattaa huonosti).

VAIKUTTAVUUDEN VARMISTAMINEN JA YRITYSTUKIJÄRJESTELMÄN SYTEMAATTINEN KEHITTÄMINEN

Yritystuki-instrumenttien vaikuttavuus tulisi aika-ajoin arvioida tieteellisillä kokeilla [9]. Suomessa on suhteellisen kattava suorien tukimuotojen järjestelmä, mutta siitä huolimatta viime aikoina tutkimus- ja kehittämistoiminnan BKT-osuus on vähentynyt. Tämä korostaa tarvetta suoran tukijärjestelmän systemaattiselle vaikuttavuusarvioinnille ja kehittämiselle, jonka osana luotettavaa, läpinäkyvää ja todennettavaa tietoa tuottavat tieteelliset koeasetelmat ovat keskeinen työkalu.

Parlamentaarinen TKI-työryhmä on korostanut loppuraportissaan sitä, että kannustimien valmistelussa tulisi huomioida mahdollisuus sen toimivuuden seuraamiseen ja jälkikäteiseen tieteelliseen arvioimiseen. Mikäli duaalinen T&K-tukijärjestelmä otetaan käyttöön, olisi sen tuki-instrumenttien erilliset ja yhteisvaikutukset erityisen tärkeitä arvioida, koska vastaavanlaisen järjestelmän yhteisvaikutuksista ei ole vahvaa tieteellistä näyttöä, edes muiden maiden osalta. Lisäksi muutokset yritysten toimintaympäristössä ja verosuunnittelussa voivat aiheuttaa muutoksia instrumenttien vaikuttavuudessa. Tukijärjestelmää ja sen vaikuttavuutta tulisikin seurata ja kehittää pitkäjänteisesti.

Suorien tukien järjestelmän osalta erinomaisen hyvin soveltuva ja luotettavinta tutkimustietoa tuottava tieteellisen kokeen toteutusmalli on satunnaistettu kontrolloitu arviointikoe. Niitä on toteutettu laajamittaisesti monilla yhteiskunnan alueilla (mm. lääketiede ja sosiaaliturva). Myös yrityspolitiikan alueella ollaan toteuttamassa ensimmäistä laajamittaista tieteellistä satunnaiskoetta (yksinyrittäjien rekrytointitukikokeilu).

Yritystukijärjestelmää tulisi kehittää systemaattisesti vaikuttavammaksi. Suorien tukien järjestelmiin liittyy suhteellisen suuria hallinnollisia kustannuksia, joita tulisi voida perustella. Tämä herättää perustellusti kysymyksen, miksi suorien tukien hallinnollisesti raskaampaa järjestelmää tulisi pitää yllä tieteellisissä tutkimuksissa vaikuttaviksi osoitettujen T&K-verohuojennusten rinnalla? Suorien tukien järjestelmän vahvuus on sen mahdollistama tarkka kohdentuminen. Kohdentuminen voi kuitenkin myös epäonnistua (tuetaan esim. yrityksiä/hankkeita, jotka ilman tukeakin menestyisivät ja kasvaisivat). Suorien tukien järjestelmän luotettavaa, tieteellisiin arviointimenetelmiin perustuvaa arviointia tulisi käynnistää, jotta niiden tehokas kohdentuminen varmistetaan toimintaympäristön jatkuvasti muuttuessa.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan
ylijohtaja

Elias Einiö
johtava tutkija

KIRJALLISUUSVIITTEET

- [1] Rao, N. (2016). Do tax credits stimulate R&D spending? The effect of the R&D tax credit in its first decade. *Journal of Public Economics*, 140, 1-12.
- [2] Agrawal, A., Rosell, C. ja Simcoe, T. (2020). "Tax credits and small firm R&D spending." *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(2), 1-21.
- [3] Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K. T. ja Van Reenen, J. (2016). "Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D." NBER Working Paper No. 22405.
- [4] Einiö, E. (2014). R&D subsidies and company performance: Evidence from geographic variation in government funding based on the ERDF population-density rule. *Review of Economics and Statistics*, 96(4), 710-728.
- [5] Howell, S. T. (2017). Financing innovation: Evidence from R&D grants. *American Economic Review*, 107(4), 1136-64.
- [6] Becker, B. (2015). Public R&D policies and private R&D investment: A survey of the empirical evidence. *Journal of Economic Surveys*, 29(5), 917-942.
- [7] Acemoglu, D., Akcigit, U., Alp, H., Bloom, N. ja Kerr, W. (2018). Innovation, reallocation, and growth. *American Economic Review* 108, 3450-3491.
- [8] Einiö, E., Koski, H., Kuusi, T., ja Lehmus, M. (2022). Innovation, reallocation, and growth in the 21st century. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:1.
- [9] Einiö, E., ja Hyytinen, A. (2019). Yritystukien vaikuttavuuden arviointi satunnaistettujen vertailukokeiden avulla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:45.

