



ETLA Muistiot tarjoavat ajankohtaista tutkimustietoa polttavista yhteiskunnallisista kysymyksistä. www.etla.fi » julkaisut » muistiot
ETLA • Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

ETLA Briefs provide timely research-based information on pressing societal issues. www.etla.fi » publications » briefs
ETLA • The Research Institute of the Finnish Economy

Tutkimuksen ja tuotekehityksen verotuet

Tero Kuusi on ETLAn tutkija (tero.kuusi@etla.fi).

Mika Pajarinen on Etlatieto Oy:n tutkija (mika.pajarinen@etla.fi).

Petri Rouvinen on Etlatieto Oy:n toimitusjohtaja (petri.rouvinen@etla.fi).

Tarmo Valkonen on ETLAn tutkimusneuvonantaja (tarmo.valkonen@etla.fi).

Kiitämme Tekesiä hankkeen ”Arviointi T&K – verokannusteiden vaikutuksesta yritysten toimintaan Suomessa” rahoituksesta sekä hankkeen ohjausryhmää ja Vesa Vihriälää (ETLA) hyödyllisistä kommentteista.

Suosittelava lähdeviittaus tähän muistioon:

Kuusi, Tero, Pajarinen, Mika, Rouvinen, Petri & Valkonen, Tarmo (31.3.2015). ”Tutkimuksen ja tuotekehityksen verotuet”.

ETLA Muistio No 31. <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-31.pdf>

Kuvaamme tässä kirjoituksessa lyhyesti Suomessa vuosina 2013–2014 voimassa ollutta T&K-verotukijärjestelmää ja ensimmäisiä havaintoja tukea vuonna 2013 käyttäneistä yrityksistä. Lisäksi esittelemme hyvän verotukijärjestelmän ominaisuuksia ja verotukien vaikutuksia ja pohdimme tukien roolia osana talouspolitiikkaa¹.

- Tukea haettiin vuonna 2013 odotettua vähemmän, ja se ei kohdistunut ainakaan pääosin suoran tuen katvealueille.
- Tukea hakeneet yritykset olivat vakiintuneempia ja voitollisempia kuin aiemmin suoraa tukia saaneet yritykset ja ne toimivat samoilla toimialoilla.

- Aikaisempien tutkimusten perusteella verotulla voidaan odottaa syntyvän uutta T&K-toimintaa, mutta vähemmän kuin tukieurojen määrän verran, tosin järjestelmän käyttöönotto saattaa silti olla kannattavaa.
- Kirjallisuuden perusteella vaikuttaa myös siltä, että tuen kohdistaminen kasvaviin (ei pieniin) yrityksiin on niiden synnyttämien sosiaalisten tuottojen maksimoinnin kannalta parasta.
- Yksi vaihtoehto T&K-toiminnan lisäämiseksi Suomessa erityisesti pienissä ja tappiollisissa kasvuyrityksissä olisi siirtyä järjestelmään, jossa tuet joko vähentävät välittömästi kustannuksia, kuten Ruotsissa, tai jossa tappiollinen yritys saa tukea verottajalta kuten Norjassa ja Tanskassa.

Taustaa

Tutkimuksen ja tuotekehityksen verotuet ovat yleistyneet viime vuosina nopeasti, kuten seuraavan sivun kuvio 1 osoittaa. Tavoitteena on ollut lisätä yritysten innovaatiotoimintaa ja sitä kautta tuottavuutta, kilpailukykyä ja talouskasvua. Pohjoismaista Suomi, Ruotsi ja Tanska ottivat tuet käyttöön nykyisen taantuman aikana. Norjassa niistä on ollut myönteisiä kokemuksia pidemmältä ajalta.

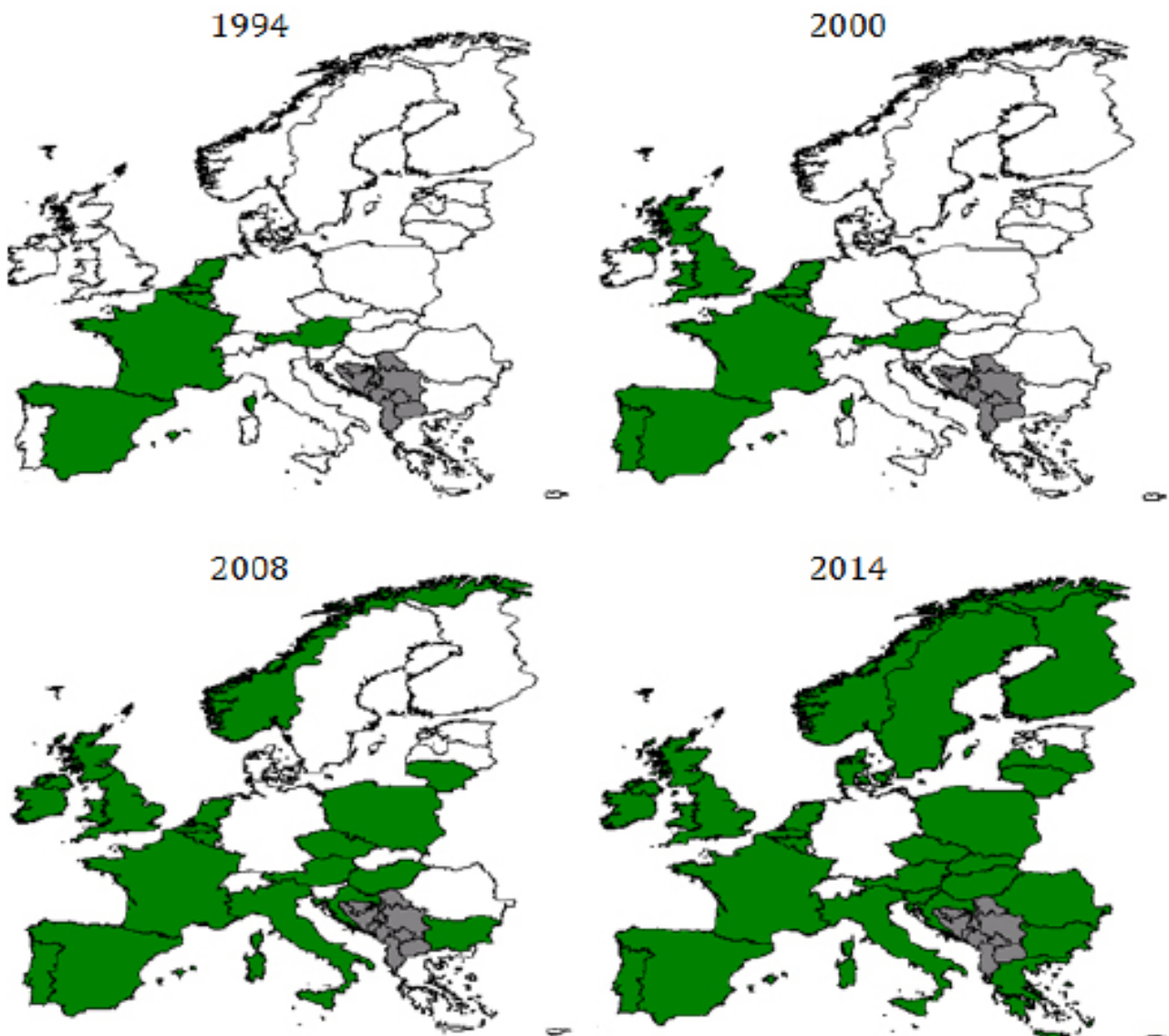
Sekä suorien T&K-tukien että verotukien perusteluna ovat markkinapuutteet, joiden takia yhteiskunnan näkökulmasta T&K-toimintaa syntyy markkinoiden rahoittamana liian vähän. Syitä on useita. Ensinnäkin rahoitusta hakevat yritykset voisivat joutua paljastamaan hankkeidensa yksityiskohtia yksityisille rahoittajille ilman riittävää immateriaalioikeudellista suojaa, jolloin yhteiskunnallisesti hyödyllisten

hankkeiden aloittaminen ei välttämättä kannata yrityksen pelätessä menettävänsä ideansa kilpailijoilleen. Ongelmaa korostaa se, että yhteiskunnan kannalta parhaissa hankkeissa uusi tieto leviää nopeasti ja laajalti muiden käyttöön, mutta yrityksille nämä hankkeet ovat usein vähiten kannattavia.

Toinen puute koskee rahoitusmarkkinoiden kykyä arvioida oikein T&K-hankkeiden odotettu tuotto ja riskillisuus. Erityisesti nuorille ja nopeasti kasvaville yrityksille tämä epäsymmetrisen informaation ongelma voi olla merkittävä, koska niiden mahdollisuudet rahoittaa tutkimusta ja tuotekehitystä omalla tulorahoituksella ovat vähäiset.

Markkinapuutteiden lisäksi ongelmia löytyy myös esimerkiksi yritysverotuksesta. Verottaja hyötyy täysimääräisesti riskihankkeiden onnistumisesta, mutta yrittäjä menettää yrityksen kaatuessa mahdollisuuden vähentää verotuksessa tappiot tulevista voitoista. Tämä sama ongelma koskee myös verotukia, jos ne perustuvat yhteisöveropohjasta tehtäviin vähennyksiin, kuten Suomen jo päättyneessä tukikokeilussa. Taantumana aikana korostuu myös verotukien mahdollinen vaikutus yritysten likviditeettiin: nyt harjoitettavaan T&K:hon kohdistuva tuki parantaa yrityksen rahoitusasemaa vasta myöhemmin.

Kuvio 1 T&K-verotukien leviäminen Euroopassa
(vihreä = verotuki käytössä, valkoinen = verotuki ei käytössä, harmaa = ei tietoa)



Lähtökohtaisesti parhaita ovat verotuet, jotka poistavat tehokkaimmin markkinapuutteita vähillä verotulomenetyksillä. Keskeisin mittari tuen toiminnalle on ollut T&K-toiminnan lisääntyminen menetettyä veroeuroa kohden, mutta huomioita on samalla kiinnitettävä myös tiedon leviämisen määrään ja tuen vaikutuksiin markkinoiden kilpailullisuuteen.

Verotuki on yhteydessä muihin T&K-toiminnan kannustimiin. Suomen tukijärjestelmän painopiste on Tekesin myöntämässä T&K-avustuksissa ja -lainoissa. Patenttijärjestelmän pääasiallisena tarkoituksena on uusien ajatusten tuottaminen ja hyödyntäminen. Julkisesti rahoitetun koulutuksen ja tutkimuksen kautta lisätään T&K-toiminnan keskeisimpien panosten tarjontaa. T&K-verotuet tulisikin nähdä laajemmassa kontekstissa – viimekädessä on kyse siitä, mikä on eri politiikkatoimien sopiva sekoitus tavoiteltaessa Suomelle parasta mahdollista T&K-toiminnan määrää ja rakennetta.

Havaintoja Suomen T&K-verotukikokeilusta

Suomi otti käyttöön T&K-verotuet osana hallituksen määräaikaista kasvupakettia, jossa olivat mukana myös muun muassa sijoittajakummin verovähennys ja korotetut poistot. Yritykset saivat tehdä vuosina 2013–2014 ylimääräisen verovähennyksen yhteisöverosta kriteerit täyttävien T&K-hankkeiden palkkamenojen perusteella.² Näihin samoihin palkkamenoihin ei saanut kohdistua muuta valtiontukea. Vähennyksen minimimäärä oli 15 tuhatta ja maksimimäärä 400 tuhatta euroa vähennyksen kohteena olevien T&K-hankkeiden palkkamenoista.

Verottajalta saatujen vuoden 2013 tietojen perusteella järjestelmä ei ole saavuttanut odotettua suosiota. Hallituksen esityksessä verohuojennuksesta arvioitiin aiheutuvan noin 190 miljoonan euron suuruinen veromenetyt vuosittain (HE 175/2012), mutta T&K-toiminnan lisävähennystä jaettiin kuitenkin vuonna 2013 vain noin kolmannes tästä, eli 65 miljoonaa euroa. Keskimäärin vähennys yritystä kohden oli 115 000 euroa ja sitä käytti 600 yritystä.

Yksi keskeisimpiä järjestelmän perusteluja oli puuttuminen olemassa olevan T&K-tukijärjestelmän katvealueisiin. Suorien tukien järjestelmässä jaettavan tuen ulkopuolelle oli arvioitu jäävän tutkimus- ja kehittämistoiminnan kan-

nalta merkittäviä yrityksiä, ja tuen käyttöön oton myötä tutkimus- ja kehittämistoiminnan piiriin oli tarkoitus saada nykyistä suurempi joukko pieniä ja keskisuuria yrityksiä. (HE 175/2012)

Tuen avulla tavoitettiin kyllä uusia yrityksiä. Lisävähennystä saaneista 60 % oli saanut jostain muuta julkista tukea edeltävien kahden vuoden aikana. Tekesiltä suoraa T&K-tukea oli saanut noin joka kolmas kolmena edellisenä vuonna 2010–2012. Toisaalta tarkemmat havainnot viittaavat siihen, ettei tuki kohdistunut vanhan järjestelmän katvealueille. Hakeneiden yritysten toimialat olivat pääsääntöisesti samoja kuin suoria tukia hakeneilla yrityksillä. Runsas viidennes lisävähennystä saaneista oli ohjelmistoalan yrityksiä. Seuraavaksi merkittävimpiä toimialoja olivat koneiden ja laitteiden valmistus sekä arkkitehti- ja insinööripalvelut, joissa molemmissa toimi lähes joka kymmenes lisävähennystä saaneista. Sen sijaan kokonaisuudessaan lisävähennys kohdistui jonkin verran enemmän valmistustoimintaa harjoittaviin yrityksiin kuin suora T&K-tuki; valmistustoimintaa harjoitti lisävähennystä saaneista 36 % ja vastaavasti Tekesin tukea saaneista 30 %.

Tukea saaneet yritykset eivät myöskään olleet pääsääntöisesti nuoria ja pieniä, mikä olisi viittänyt rahoitusmarkkinaongelmien tärkeyteen. Ne olivat keskimäärin suurempia, voitollisempia ja vanhempia kuin suoraa tukea saaneet yritykset, tosin viisi kuudesta yrityksestä oli alle 250 henkeä työllistäviä pk-yrityksiä. Yli puolet lisävähennystä saaneista yrityksistä oli vähintään 10 vuotta vanhoja ja alle viidennes korkeintaan viisi vuotta vanhoja. Lähes kaikki yritykset olivat voitollisia. Tappiollisia yrityksiä tuki ei juuri houkutellut hakijoiksi, vaikka sellainen yritys olisikin voinut siirtää lisävähennyksestä verovuonna vähentämättä jäävän määrän vähennettäväksi elinkeinotoiminnan tappiona tulevina verovuosina.

Lisäksi tukea saaneiden yritysten T&K-intensiteetti mitattuna T&K-palkkamenojen osuutena kokonaispalkkamenoista oli alhaisempi kuin Tekesin suoraa tukea saaneissa yrityksissä. Alustavien arvioiden perusteella lisävähennystä saaneissa yrityksissä T&K-toiminnan määrä tosin kasvoi vuodesta 2012 vuoteen 2013 keskimäärin voimakkaammin kuin suoraa T&K-tukea saaneissa yrityksissä.

Teknolוגiateollisuus ry:n jäsenyrityksilleen tekemään T&K-verokannustinkyselyyn saatiin vastaukset noin 210 yritykseltä, joista kolmannes oli käyttänyt verotukea vuonna 2013³. Vajaalla kolmanneksella verokannustimen käyttö ei onnistunut esimerkiksi siitä syystä, että hankkeeseen saatiin muuta tukea tai että hanke ei muusta syystä täyttänyt tuen ehtoja. 17 prosenttia vastanneista ei ollut kuullut kannusteesta. Avoimen palautteen perusteella tuella on ollut positiivinen vaikutus T&K:n määrään Suomessa. Erityisesti pk-yrityksissä tuki on vaikuttanut henkilöstön määrään.

Mitä verotuelta voidaan odottaa?

Suomessa tukea siis haettiin odotettua vähemmän. Vasta tuleva tutkimus voi kuitenkin kertoa, miten paljon uutta tutkimustoimintaa se synnytti. Muista maista saatu tutkimusnäyttö viittaa siihen, että T&K-verotuki lisää uutta kehitystoimintaa, mutta ei kuitenkaan aivan koko tukieuron arvosta. Lisäksi tuki nostaa toiminnan määrän ohella myös tutkimushenkilökunnan palkkatasoa, joka voi johtaa yliarvioimaan tosiasiallista tutkimustoiminnan kasvun määrää⁴.

Vaikka tuki ei tuota uutta kehitystoimintaa koko tukieuron arvosta, sen yhteiskunnallinen kokonaishyöty voi silti ylittää järjestelmän kustannukset.⁵ Sosiaaliset tuotot (tuotto, joka käsittää sekä käyttävien yritysten tuoton, että tuoton joka ulkoisvaikutusten kautta syntyy koko yrityskehityksessä) ovat useiden tutkimusten mukaan ylittäneet yksityiset tuotot, mikä on tukien käytön järjestyksen välttämätön ehto. Tosin mittaukseen liittyy suurta epävarmuutta. Täydellisiä T&K-verotukijärjestelmien kustannus-hyöty analyyskejä on vielä vähän, mutta ne viittasivat positiiviseen nettovaikutukseen (Cornet, 2001; Parsons ja Phillips, 2007; Mohnen ja Lokshin, 2008). Laskelmissa ei tosin yleensä oteta huomioon sitä, että verotulomenetyksen kattaminen edellyttää muiden valintoja vääristävien verojen korottamista.

Tuet vaikuttavat positiivisesti myös yritysten innovatiivisuuteen patenttien ja uusien tuotteiden määrän kasvulla mitattuna. Jotkut tutkimukset arvioivat kuitenkin, että T&K-verotuilla aikaansaatu tutkimustoiminta johtaa normaalia vähemmän radikaaleihin innovaatioihin. Myöskään selkeää näyttöä tukien yritystoimintaa tehostavasta vaikutuksesta ei ole. Yritykset kasvavat nopeammin, mutta tuottavuus kehittyy

samoin kuin T&K:tä kasvattavissa, mutta tukea saamattomissa yrityksissä. Tuen vaikutus saattaa lisäksi painottua heikomman tuottavuuden yrityksiin.

Minne ja miten tukea pitäisi kohdentaa?

Suomen alustavien tietojen mukaan tuki kohdistui pääosin yrityksiin, jotka eivät välttämättä toimineet rahoituksen katvealueilla ja olivat hieman verrokkejaan suurempia, vanhempia ja voitollisempia. Aikaisemman kirjallisuuden perusteella voidaan kysyä, miten tuen olisi pitänyt suuntautua.

Muissa maissa tukea on kohdistettu mm. alueellisesti, toimialan, yrityskoon, yritysmuodon ja yrityksen iän suhteen. Mitä tarkemmin kohdentamista tehdään, sitä enemmän verotuki voidaan kohdistaa markkinapuutteiden tai yhteiskunnallisten tuottojen mukaan. Toisaalta kohdentaminen vääristää väistämättä kilpailua ja aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia verottajalle ja yrittäjälle. Tyypillisin tapa kohdistaa tukea on asettaa tuelle suhteellisen alhainen yritysکوhtainen katto, jolloin se suosii pieniä yrityksiä, kuten Suomenkin tapauksessa tehtiin.⁶

Tutkimukset viittaavat siihen, että pienet ja rahoitusrajoitteiset yritykset reagoivat T&K-verotukiin voimakkaimmin, mutta esimerkiksi tieto tuen saatavuudesta tai hallinnolliset kustannukset vaikuttavat olennaisesti lopputulokseen. Toisaalta tutkimukset viittaavat siihen, että valikointikriteerinä pitäisi olla pikemminkin yrityksen ikä kuin koko: Sosiaalisen tuoton kannalta tukien kohdentaminen nuorille ja kasvaville, eikä vain pienille yrityksille on järkevää. Viimeaikaisten tutkimustulosten valossa tosin suurten yritysten synnyttämä sosiaalinen tuotto on korkeampi kuin pienten yritysten tuotto (Bloom ym., 2013). Toisaalta maavertailut viittaavat siihen, että verotuet tukevat usein vakiintuneiden yritysten asemaa ja synnyttävät kilpailuusteitä. Kohdistaminen kasvaviin yrityksiin voi tukea sekä suurten yritysten luomista, että riittävää kilpailua markkinoilla.

ETLAn tutkimuksessa on tarkoitus selvittää, kuinka tieto tuesta levisi yritysten keskuudessa ja millaisia hallinnollisia esteitä sen hakemiseen oli. Vaikeampaa on saada selville, tukiko se vakiintuneiden yritysten asemaa markkinoiden kilpailun kannalta haitallisesti, ja toisaalta synnyttikö se positiivisia ulkoisvaikutuksia.

Verokannustimen muodolla on keskeinen merkitys tuen kohdentumiseen. Verokannustimet perustuvat yleensä joko ylimääräiseen vähennysoikeuteen verotettavasta tulosta (*tax allowance*) tai verosta (*tax credit*). Pääosin nykyisissä järjestelmissä, kuten Suomessakin, tuen saamiseen liittyy voitollisuusvaatimus tai vähennysvaraus tulevista voitoista.

Joissakin maissa tuen voi saada kuitenkin välittömästi riippumatta voitollisuudesta. Ruotsin mallissa tuki kohdistuu tutkimushenkilökunnan sosiaaliturvamaksuihin. Norjassa ja Tanskassa yritys saa verovähennyksen käteispalautuksena, jos verotettavaa voittoa ei ole, tai se on liian pieni. Näin näissä maissa parannetaan yritysten likviditeettiä ja varmistetaan verotuen saanti myös tilanteissa, joissa yritys kaa-tuu muuttumatta koskaan voitolliseksi. Verotuki paikkaa siten osaltaan yhteisöverojärjestelmien puutteellista tappioiden vähennysmahdollisuutta.

Näyttöä eri määräytymistapojen tehokkuuseroista on vähän, mutta niillä voi olla käytännössä suuri merkitys. Tuen sitominen voitollisuuteen (yhteisöverotuksessa) kannustaa menestyvien innovaatioiden tuottamiseen, mutta voi myös tukea T&K-toimintaa, jonka markkina-arvo on suuri ja jota siten olisi tehty joka tapauksessa. Toisaalta tuen antaminen tappiollisille yrityksille verottajalta saatavan palautuksen muodossa kohdentaa tukea enemmän yrityksiin, jotka ovat akuutisti rahoituksen tarpeessa.

Suomen alustavat tulokset viittaavat siihen, että tappiolliset yritykset eivät kokeneet tuella rahoitettavaa tutkimusta kannattavaksi riippumatta tappioiden siirtomahdollisuudesta. Kun vastakkain olivat tuen voitollisuuteen sitomisen kannustinvaikutus ja välitön rahoitustarve, jälkimmäisen käyttäytymisvaikutus näyttää olleen tärkeämpi. Vastaava ongelma liittyy myös yhteisöveron alennuksen vaikutuksiin T&K:n määrään.

Yksi vaihtoehto T&K-toiminnan lisäämiseksi olisi luopua voitollisuuden vaatimuksesta tuen perusteena, kuten Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Voitollisuusvaatimuksesta luovuttaessa tosin vaikutetaan tuen itseohjautuvuuteen alentamalla yrityksen riskiä toiminnasta syntyvistä tappioista. Toisaalta tuki kattaa edelleen vain osittain syntyvät kustannukset ja siten säi-

lyttää riskin hankkeen onnistumisesta pääosin yrityksellä.

Muodon lisäksi tukea voidaan ohjata myös muilla kriteereillä. Tuen saatavuutta voidaan edelleen rajata asettamalla hankkeille erityisiä tukikelpoisuuskriteerejä. Esimerkkinä tällaisista ehdoista on, että tavoitellun innovaation voidaan edellyttää olevan uusi joko yritykselle, tuotteen markkinoille, maalle tai koko maailmalle. Mitä laajempi on uutuusvaatimus, sitä vähemmän innovaatioissa sallitaan muiden matkimista. Tuki voidaan kohdistaa myös lisääntyneeseen T&K-toimintaan (lisäykseen perustuva) eikä kaikkeen tuen piiriin luokiteltavaksi katsottuun toimintaan (volyyymiin perustuva). Lisäykseen tukeutuvaa järjestelmää voi perustella sillä, että tuki kohdistuu suuremmalla todennäköisyydellä (marginaaliseen) investointiin, joka ilman tukea olisi jätetty tekemättä.

Verotuki voidaan kohdentaa panosten lisäksi myös T&K-toiminnan tuotoksiin. Tuki tuotoksille, kuten patenteille tai innovaatioille, lisää T&K-toiminnan tehokkuutta. Toisaalta patentit saavat jo yhteiskunnan tukea keksinnön käyttöön annetun yksinoikeuden kautta. Tämä oikeus on ristiriidassa uuden tiedon leviämisen tavoitteen kanssa. T&K-toiminnan tuloksiin liittyvät tuet, kuten ns. patenttiboksit, ovat myös osoittautuneet enemmän verokilpailun välineiksi kuin T&K-toimintaa lisääviksi. Näistä syistä suositellaan tuen kohdistamista kustannuksiin, kuten T&K-työvoiman palkkoihin. Palkkoihin kohdistamista tukee myös se, että tutkijoiden liikkuvuus levittää tietoa.

Erilaisia rajauksia pohdittaessa on kuitenkin muistettava, että ne voivat lisätä järjestelmän hallinnollisia kustannuksia ja luoda järjestelmään suorien tukien piirteitä ilman selvää näyttöä niiden kustannustehokkuutta lisäävästä vaikutuksesta. Yleisemmin on muistettava, että verotuet eivät ole välttämättä tehokkain väline markkinapuutteiden poistamisessa.

Eri vaihtoehtojen kansainvälinen vertailu on varsin haastavaa. Näyttö esimerkiksi suorien tukien ja verotukijärjestelmien vaikutuseroista on ristiriitaista ja sitä väärittävät tutkimuskohteina olleiden maiden erot niin verotukijärjestelmässä kuin suorien tukien järjestelmässäkin. Lisäksi tukimuotojen välillä voi olla myös komplementaarisuuksia. Eräät tutki-

mukset osoittavat, että molempia tukia käyttävät yritykset toivat markkinoille enemmän uusia tuotteita kuin yritykset, jotka käyttivät vain verotukia.

Kansainvälinen ulottuvuus

Empiirinen tutkimus viittaa siihen, että maiden väliset erot T&K-toimintaan kohdistuvissa kustannuksissa vaikuttavat T&K-toiminnan sijoittumiseen merkittävästi. Myös esimerkiksi yhteisöveron nostolla on havaittu olevan merkittäviä vaikutuksia haettujen patenttien määrään. On tosin huomioitava, ettei verotus ole ainoa yritysten sijoittumiseen vaikuttava asia. T&K-toiminnan siirtymisen hintajoustossa on suuria maakohtaisia eroja. Aineettomien oikeuksien suoja, tuotemerkkinat ja teknologinen edistyskellisyys vaikuttavat myös merkittävästi esimerkiksi päätökseen patentoida tuote tietyssä maassa.

Myös T&K-toiminnasta syntyvien aineettomien oikeuksien verotusarvon siirtäminen maiden välillä on hyvin joustavaa yritysverotuksen muutoksien suhteen. Esimerkiksi arviot yhdysvaltalaisen yritysten toiminnasta viittaavat siihen, että T&K-toimintaan liittyvien aineettomien oikeuksien siirtäminen vastasi noin puolta kaikista sisäisistä tulonsiirroista korkean ja matalan verotuksen maiden välillä. Näiden tulonsiirtojen verottaminen on vaikeaa, koska niihin todellisuudessa liittyvien palveluiden arvon mittaaminen on vaikeaa. Myös eurooppalaiset monikansalliset yritykset siirtävät voittoa maiden välillä ja investoinnit aineettomiin oikeuksiin sijoittuvat maihin, joissa verotus on kevyintä. On tosin syytä epäillä, ettei verosuunnittelulla ole yhtä suurta merkitystä Euroopassa kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa.⁷

Joka tapauksessa kansainvälinen kehitys huomioiden vaikuttaa siltä, että kilpailukyvästä tutkimustoiminnan sijoittumiskohteena on pidettävä Suomessa jatkossa tarkasti huolta. Samalla kansainvälinen koordinaatio verotuksessa olisi suositeltavaa. Kirjallisuus nimittäin viittaa siihen, että verotuet enemmän siirtävät toimintaa maasta toiseen kuin luovat uutta toimintaa.

Johtopäätöksiä

Kaiken kaikkiaan verotukikokeilun alustavat tulokset vuodelta 2013 viittaavat siihen, että tukea haettiin odotettua vähemmän ja se ei lopulta kohdistunut ainakaan pääosin vanhan järjestelmän katvealueille. Tukea hakeneet yritykset toimivat samoilla toimialoilla kuin suoria tukia hakeneet yritykset ja ne olivat suoria tukia hakeneita yrityksiä vakiintuneempia ja voitollisempia.

Aikaisempien tutkimusten perusteella uutta T&K-toimintaa voidaan odottaa syntyvän, mutta vähemmän kuin tukieurojen määrän verran. Tosin järjestelmän tuottamat sosiaaliset tuotot huomioiden järjestelmän käyttöönotto saattaa siitä huolimatta olla kannattavaa. Ei ole ole-massa kovin hyviä perusteluja sille, että yritys-kokoa käytettäisiin tuen saamisen perusteena. Sen sijaan kirjallisuuden perusteella vaikuttaa myös siltä, että tuen kohdistaminen kasvaviin (ei pieniin) yrityksiin on niiden synnyttämien sosiaalisten tuottojen maksimoinnin kannalta parasta. Kohdistaminen kasvaviin yrityksiin voi tukea sekä eniten sosiaalisia tuottoja synnyttävien suurten yritysten luomista, että riittävä kilpailua markkinoilla.

Yksi vaihtoehto T&K-toiminnan lisäämiseksi Suomessa erityisesti nykyisen tukijärjestelmän katvealueella pienissä ja tappiollisissa kasvu-yrityksissä olisi siirtyä järjestelmään, jossa tuet joko vähentävät välittömästi kustannuksia, kuten Ruotsissa, tai jossa tappiollinen yritys saa tukea verottajalta kuten Norjassa ja Tanskassa.

Jo tähänastisen analyysimme perusteella on selvää, että Suomessa vuosina 2013–2014 käytössä ollut T&K-verotuki ei ole kohdistunut etukäteen oletetulla tavalla ja että sen vastaanotto yrityskehittäessä on ollut odotettua laimeampaa. Silti tuella on ollut myös myönteisiä vaikutuksia. Niinpä joudummekin vielä palauttamaan T&K-verotukien kokonaistaloudelliseen järjestyksen lisäanalyysien jälkeen.

Viitteet

- ¹ Kirjoitus liittyy käynnissä olevaan hankkeeseen, jossa ETLA arvioi Tekesin toimeksiannosta Suomen jo päättynyttä verotukikokeilua. Hanke hyödyntää yritysaineistojen lisäksi viimeaikaisia verotukien ominaisuuksia ja tehokkuutta arvioineita tutkimuksia, joista ETLA teki 2014 laajan selvityksen osana kansainvälistä konsortiota. Selvitys tehtiin EU:n komission verotuksen ja tulliliiton pääosaston toimeksiannosta (CPB ym., 2015).
- ² Alun perin järjestelmän oli tarkoitus olla voimassa vuoteen 2015 asti.
- ³ <http://teknologiateollisuus.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/tk-verokannustin-yrityksilta-risuja-tempoilevalle-veropolitiikalle>
- ⁴ Tosin palkkojen kasvu voi osittain selittyä koulutetumman henkilökunnan palkkaamisella.
- ⁵ Toisaalta täytyisi huomioda myös se, että veroeuroon liittyvän keräämiskustannuksen ja hyvinvointitappion johdosta sille koituvan tuoton tulisi olla kohtuullisen reilu.
- ⁶ Tukeen oikeuttaville kustannuksille on myös yleensä olemassa alaraja, jonka tarkoitus on vähentää hallinnollisia kustannuksia.
- ⁷ Eurooppalaiset yritykset eivät ole yhtä herkkiä siirtämään yrityksensä pääkonttoria maasta toiseen kuin yhdysvaltalaiset, vaikka yritysten voitot keskittyvät Euroopassa pääkonttorin sijaintimaahan. Yritykset myös siirtävät voittoja maiden välillä merkittävästi helpommin korkean verotuksen sivukonttorista matalan verotuksen pääkonttoriin kuin korkean verotuksen pääkonttorista matalan verotuksen sivukonttoriin.

Lähteet

- Bloom, N., Schankerman M. ja Van Reenen, J. (2013). Identifying technology spillovers and product market rivalry, *Econometrica*, vol. 81, no. 4, pp. 1347–1393.
- Cornet, M. (2001). De maatschappelijke kosten en baten van technologiesubsidies zoals de WBSO. NL Central Plaanbureau. CPB Document 8.
- CPB, CASE, ETLA ja IHS (2015). A study on R&D tax incentives: Final report. DG TAXUD Taxation Paper 52.
- Gaillard, E. ja Straathof, B. (2015). Will R&D tax incentives get Europe growing again? *Vox EU* 20.1.2015.
- Mohnen, P. ja Lokshin, B. (2008). What does it take for an R&D tax incentive policy to be effective?, *Reforming Rules and Regulations*, pp. 33–58.
- Parsons, M. ja Phillips, N. (2007). An evaluation of the federal tax credit for scientific research and experimental development, Department of Finance, Economic and Fiscal Policy Branch.