

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

TEADUS- JA ARENDUSTEGEVUST JA INNOVATSIOONI SOOSIVA
MAKSUMEETMESTIKU ANALÜÜSI KOKKUVÕTE

Autorid: KPMG Baltics AS
Poliitikauuringute Keskus PRAXIS
Prof. Karsten Staehr



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Käesolev dokument on kokkuvõte KPMG Baltics AS-i, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS ja TTÜ professori Karsten Staehr'i poolt koostatud uuringust „*An Analysis of Tax Incentives to Promote Research and Development in Estonia*” („Teadus- ja arendustegevust ja innovatsiooni soosiva maksumeetmestiku analüüs“). Uuringu valmimisele aitasid kaasa Marek Tiits Balti Uuringute Instituudist ja Jaanika Meriküll Tartu Ülikoolist. Analüüs valmis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimusel, andmaks ülevaade võimalikest maksumeetmetest, mis toetaksid teadus- ja arendustegevust ja innovatsiooni Eestis. Soovime tänada Mihkel Randrüüti ja Lauri Tammist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist ja Lemmi Orot Rahandusministeeriumist nendepoolsete kommentaaride eest. Käesolev kokkuvõte annab ülevaate raporti põhilistest järeldustest, kuid terviklikuma ülevaate saamiseks soovitame tutvuda ka raporti terviktekstiga.

Hästi kujundatud ja läbimõeldud ressursside tõhusat jaotust toetavad maksu- ja toetussüsteemid on avaliku sektori jaoks eluliselt olulised tagamaks majanduskasvu ja tööhõivet. Kasvu ja tööhõive saavutamiseks tuleb teatavaid kulusid ümber paigutada valdkondadesse, mis neid eesmärke toetavad, nt teadus- ja arendustegevus (TA), ning mis on kooskõlas Lissaboni Strateegiaga. Nii Euroopa Liidu kui ka Eesti majanduse võtmeküsimus on tagada, et maksustruktuurid ja nende koosmõju toetussüsteemidega tagaksid läbi täiendava tööhõive ja investeringute suurema majanduskasvu. Sel eesmärgil pühendub ka Eesti teadus- ja arendustegevus ja innovatsiooni (TAjaI) strateegia aastateks 2007-2013 "Teadmispõhine Eesti" ühiskonna jätkusuutlikule arengule läbi teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni.

Riigi toetus teadus- ja arendustegevusele

Sarnaselt tavapärastele investeringutele teevad ettevõtjad TA investeringuid ootustega saavutada seeläbi tulevikus kasu näiteks madalamate tootmiskulude ja/või suuremate tulude näol. Erasektori investeringute maht TA tegevustesse ei pruugi olla ühiskonna seisukohast piisav kahel peamisel põhjusel. Esmalt, TA tegevuse käigus tekkiv teadmistepagas võib

Teadus- ja arendustegevus tekitab positiivseid kõrvaltoimeid ja välismõjusid

kanduda üle teistele firmadele ning neile kasu tuua. Neid, ühiskonnale kasu toovaid kõrvaltoimeid (ingl k *spillover*) ja välismõjusid (ingl k *externality*) ettevõtte arvesse ei võta kuna puudub otsene seos kõrvaltoime ja ettevõtte majandus- või finantstulemuste paranemise vahel. Teiseks, TA investeringutest saadav kasu on enamasti väga

ebakindel, mis teeb ettevõtjate jaoks TA investeringuile välisfinantseeringu kaasamise keeruliseks.

TA tegevuse võimalik alafinantseerimine viitab sellele, et riigi sekkumine võib olla üldist heaolu suurendav. Siin aga tõusetub oluline probleem – nimelt, sotsiaalselt optimaalse TA investeringute taseme määratlemine on ülimalt keeruline. TA tegevuse kõrvaltoimed avalduvad reeglina pika aja vältel ning omavad olulist mõju ühiskonna ja majanduse pikaajalisele arengule, kuid lühiajalises kontekstis võib TA investering tihti tunduda raiskamisena. Samuti sõltub kõrvaltoimete reaalne mõju suuresti majanduse üldistest iseloomujoontest, nagu suurus, avatus ja arengutase.

Ülemaailmselt rakendavad riigid arvukaid poliitikaid erasektori TA tegevuse stimuleerimiseks. Enamlevinud meetmeteks on otsetoetused ja maksusoodustused. Peamine majanduslik erinevus otsetoetuste ja maksusoodustuste vahel ilmneb olukorras, kus ettevõtte ei ole maksukohustust, millele saaks maksusoodustust rakendada. Näiteks on ettevõtte tulumaksumeede kasutu, kui ettevõtte puudub tulu. Maksukohustuse puudumine seejuures võib olla põhjustatud nii majandustegevuse vähesest või puuduvast kasumlikkusest, kui ka asjaolust, et teatud juriidilised isikud ei ole üldse maksukohuslased (nt kasumit mitte taotlevad teadus- ja uurimisasutused).

Maksumeedmed on sobilikumad kui eesmärgiks on laiaulatuslik TA-tegevuse toetamine

Olukorras, kus eraettevõtetel puudub efektiivne võimalus taotleda TA investeringute jaoks välist finantseeringut (nt pangalaenu), on riigi tasandil

efektiivseimaks stimulaatoriks otsetoetused, mida on võimalik välja maksta projekti või ettevõtmise algstaadiumis ja mis seetõttu mõjuvad positiivselt TA tegevusega tegelevate ettevõtete rahavoogudele.

Üldiselt võib välja tuua, et maksusoodustused on sobilikumad olukorras, kus valitsuse eesmärgiks on laiaulatuslik TA tegevuste toetamine stabiilses keskkonnas. Spetsiifilisemate

eesmärkide (nt konkreetsete TA tegevuste või majandusvaldkondade arendamise) saavutamiseks on otsetoetused reeglina kohasemad ning annavad kiirema, mõõdetavama ja selgema tulemuse. Sageli rakendatakse otsetoetusi ja maksusoodustusi ka üheaegselt.

Teadus- ja arendustegevuse maksumeedmed

Hoolimata TA tegevuse maksumeedmeid ning nende efektiivsust ümbritsevast ebaselgusest rakendavad neid valdav enamus arenenud riikidest TA tegevuste toetamiseks. Valdav enamus erinevate riikide poolt kasutatavatest TA maksumeedmetest on suunatud TA kulutusi tegevate ettevõtete tulumaksukohustuse vähendamisele.

Enimlevinud ettevõtte tulumaksuga seotud TA maksumeedmed on TA kulutuste võimendatud mahaarvamise võimalus ettevõtte maksustavast tulust (nt 1 rahaühik TA kulu vähendab maksustatavat tulu 2 rahaühiku võrra), TA kuludega seotud maksukrediit ja maksuvabastused. Need meetmed on suunatud erasektori TA kulude suurendamisele.

Enamlevinud TA-tegevuse maksumeedmed on ettevõtte tulumaksu- ja tööjõumaksude meetmed

Lisaks ettevõtte tulumaksu vähendamisele suunatud maksusoodustusele rakendatakse TA maksumeedmeid, mille eesmärgiks on vähendada ettevõtete üldist maksukoormust tööjõumaksude alandamise läbi. Tööjõumaksudega seotud TA maksumeedmeid kasutatakse konkreetse suunitlusega vähendada TA tegevuse tööjõumaksu kulu, kuna TA tegevused on suures ulatuses teadmiste- ja inimressursipõhised. TA töötajate tööjõumaksu meetmete rakendamine toob kaasa TA töötajate arvu suurenemise¹.

Lisaks ettevõtte tulumaksu ja tööjõumaksude vähendamisele suunatud TA maksumeedmete on populaarsust kogumas TA maksumeedmed, mis on suunatud patentide loomisele ning nendelt teenitava tulu maksustamise vähendamisele.

Teadus- ja arendustegevuse maksumeedmete mõjude uuringud eri riikides

Erinevates riikides teostatud TA maksumeedmete mõjude uuringute metoodika, algandmete, ajaperioodi ja ulatuse nagu ka TA maksumeedmete toimimiskeskondade vahel, näiteks majanduse arengutaseme, üldise haridustaseme ning teiste samasisuliste programmide (nt täiendavate ettevõtlusmeetmete ja/või otsetoetuste) olemasolu ja mahu osas on väga suured erinevused. See teeb nende uuringute omavahelise võrdlemise ning üldisemate järelduste tegemise ülimalt keeruliseks.

Sellele vaatamata viitavad mõned eri riikides läbi viidud uuringud üldiselt, et TA maksumeedmed on mõjusad, sest ettevõtted tekitavad lisanduvust, st ettevõtted, kes TA maksumeedet kasutavad viivad ellu täiendavaid TA tegevusi².

Hollandis teostatud uuring TA töötajate tööjõumaksude vähendamise meetme (WBSO) efektiivsuse osas tõi välja, et iga Hollandi riigieelarvesse laekumata euro, mis ettevõtted

¹ Järve, J. Tööjõukulude mõju tööjõu nõudlusele Eesti tööstusettevõtetes. Poliitikaanalüüs 2002/1. Poliitikauuringute Keskus Praxis. 2002.

² Kui ettevõtte teeb teatud TA kulutuse, mis annab talle vastava maksusoodustuse, siis jääb riigieelarvesse maksudena laekumata teatud summa, mille ettevõtted investeerivad TA tegevusse. Täiendavalt lisavad ettevõtted omavahenditest omapoolse panuse TA tegevusse, mida nimetatakse lisanduvuseks (ingl k *additionality*).

säästavad tänu maksumeetmele, kasutab ettevõtte TA tegevuseks ning investeerib sellele lisaks täiendavalt 0,72 eurot TA tegevusse omavahenditest (lisanduvus 0,72 eurot ja koguinvesteering TA tegevusse on 1,72 eurot). Norras teostatud uuring seal kehtiva TA maksukrediidisüsteemi

Hollandi ja Norra uuringud näitasid ettevõtete poolset TA kulutuste lisanduvust

skeem edukas, sest lisanduvusnäitaja suurusjärgus ca 2 on kõrge võrreldes tavapäraselt rahvusvahelises kirjanduses maksumeetmete lisandvuse kohta väljendatuga.

WBSO meetme administratiivkulu oli ca 9% meetme maksumusest. SkatteFUNN süsteemi kasutajate hulgas tehtud küsitlus viitas, et meetme administratiivkulu kokku oli ligikaudu 7%. Samas Belgia TA maksumeetme hindajad tõid välja, et paljud ettevõtted ei kasutanud meetet seoses sellega kaasnevate kõrgete administratiivkuludega võrreldes meetme võimaliku kasuga.

Kanada uuring tõestas maksumeetme positiivset mõju kogu majandusele

teistele ettevõtjatele, sektoritele ja kogu majandusele. Sellised kõrvaltoimed moodustasid 46 senti iga riigieelarvesse laekumata jäänud dollari kohta.

WBSO meetet kasutavate ettevõtete alanenud tööjõukulu võimaldas neil kiirelt ja olulisel määral vähendada TA tegevustega seotud kulusid ja nad julgusid meetme tõttu teostada kõrgema riskiga TA projekte, samuti planeerida ja teostada oma TA projekte kiiremini.

Mõned uuringud näitasid, et maksumeetmed võimaldasid algatada riskantsemaid projekte ja neid kiiremini ellu viia

Ühendkuningriikide maksumeetmeid analüüsivas uuringus leiti, et TA maksumeetmed võimaldasid ettevõtetel algatada pikema tasuvusajaga projekte ja soodustasid kõrgema riskiga projektide käsilevõtmist. Austraalia TA tegevuse maksuvähenduse uuring näitas olulisimat mõju TA projektide läbiviimise kiirusele, mis on oluline, sest uute toodete turuleviimise kiirus on tootearenduse seisukohalt väga kriitiline aspekt.

Austraalia uuring ei suutnud vahet teha maksumeetme ja muude majanduses toimunud muutuste mõjude vahel

Norra maksukrediidi süsteem kvalifitseerus pigem otsetoetuseks kui maksusoodustuseks³, mis muutis küsitavaks selle sobilikkuse Norra maksusüsteemi. Uuring tõi välja, et otsetoetuste puhul oleks süsteemi kandepind märkimisväärselt laiem, hõlmates ka finantseerimisprobleemidega väikeettevõtteid ja parandades nende likviidsusprobleemi.

Olenemata sellest, et Austraalia TA maksumeetme analüüs viitas seosele maksumeetme olemasolu ja erasektori TA tegevuse kasvu vahel, võis erasektori TA kasv samavõrra olla tingitud 1980ndate aastate käigus toimunud Austraalia majanduse rahvusvahelisest avanemisest ja sellest tulenevast vajadusest kaubavahetusele avatud ettevõtte jaoks olla innovaatilised, et avatud turul ellu jääda, olenemata niivõrd TA maksumeetme mõjust.

Teadus- ja arendustegevuse asukohavalikut mõjutavad kriteeriumid

³ Ettevõtted, kes maksukrediiti kasutada ei saanud, nt maksustatava tulu puudumise tõttu, said vastavalt TA kuludele arvatud kasutamata jäänud summa toetusena.

Varasemad uuringud näitavad, et kõige olulisemad kriteeriumid TA tegevuste asukoha valikul on turu suurus, TA töötajate kvaliteet, tööjõuturu pändlikkus, teadusasutuste kvaliteet, õiguslik keskkond ning muud maksudega mitteseotud tingimused.

Uuringud ei ole tõestanud, et TA tegevuse asukoha valikut mõjutab TA maksumeetmete olemasolu oluliselt

On väga vähe tõendusmaterjali selle kohta, et TA maksumeetmed avaldaksid rahvusvahelistele korporatsioonidele olulist mõju TA tegevuse asukoha valikul. Seetõttu oleks TA asukohavalikut mõjutavate konkreetsete ja spetsiifiliste maksumeetmete esiletõstmine meelevaldne. Kindlaid tõendeid ei ole ka selle kohta, et kõrgete TA näitajatega riikidesse oleks TA tegevust soosivad maksumeetmed TA tegevust meelitanud või oluliselt tagant tõuganud. Sellegipoolest toob osa uuringutest välja selle, et üldine ettevõtte maksukoormus (sh kontserni tasandil) võib rahvusvaheliste korporatsioonide TA tegevuse asukohavalikut mõjutada.

Teadus- ja arendustegevuse maksumeetmete rakendatavus Eestis

Vastupidiselt klassikalistele ettevõtte tulumaksusüsteemidele on Eestis kehtiv tulumaksusüsteem loodud soodustamaks tulude reinvesteeringut, lükates kasumi maksustamise hetke edasi kuni kasumi jaotamiseni. Olemasoleva tulumaksusüsteemi kohaselt on Eesti ettevõtjatel võimalus teenitud kasumeid koguda või reinvesteeringuda, kuid puudub stimulaator investeerimaks TA valdkonda, kus tulu teenimise aeg on sageli pikem kui mitmetes muudes ärivaldkondades.

Hoolimata hiljutisest Eesti TA investeringute mahu kiirest kasvust jääb Eesti endiselt märkimisväärselt maha Euroopa esiriikidest TA valdkonnas nii erasektori TA kulutuste osas SKP kohta kui ka erasektoris töötavate TA töötajate osakaalu suhtes. Eesmärgiga seda mahajäämust vähendada, oleme välja valinud ja hinnanud seitset potentsiaalset TA maksumeetmeid, mida Eesti maksukeskkonnas võiks rakendada.

Eesti TA maksumeetmete eesmärk on tõsta erasektori TA kulutuste taset ja töötajate arvu

Tuginedes rahvusvahelisele kogemusele oleme välja valinud TA tegevuse maksumeetmed, mis on suunatud esmalt erasektori TA kulutuse kasvule eesmärgiga saavutada tase 2% SKP-st ja teisalt TA töötajate arvu suurendamisele saavutamaks tase 8 TA töötajat 1000 töötaja kohta. Kande idee on see, et TA tegevuste hoogustumine toob endaga kaasa teadmiste- ja kogemustepagasi ning koostöö kasvu, millest tuleneb tootlikkuse ja konkurentsivõime tõus.

Eesti jaoks välja pakutavad maksumeetmed on jagatud kahte kategooriasse – ettevõtte tulumaksu meetmed ning tööjõumaksudega seotud meetmed.

1 Ettevõtte tulumaksu meetmed

Käesolevas analüüsis tähendab ettevõtte tulumaks aktsionäridele jaotatavate dividendidega kaasnevat tulumaksukohustust ning väljapakutavad TA maksumeetmed on kujundatud vähendama selliselt tekkivat maksukohustust. TA ettevõtte tulumaksu meetmed peaksid innustama ettevõtjaid investeerima muude ettevõtlusvaldkondade asemel pigem TA tegevustesse. Siiski ei mõjuta need meetmed alustavaid ettevõtteid ja kasumit mittetaotlemaid TA asutusi. Oleme välja valinud ja hinnanud kolme ettevõtte tulumaksu meetmeid, mis põhinevad

kolmel erineval kriteeriumil: TA töötajate arv, TA kulude maht ja tulu intellektuaalselt omandilt.

Käesoleval ajal tehakse Eestis peamised TA tegevused IT sektoris, elektri- ja optiliste seadmete tootmises, transpordi, ladustamise, kommunikatsiooni, finantsvahenduse ning keemiatootmise valdkondades. Sellest tulenevalt on oodatav, et lühiajalises perspektiivis saavad pakutavatest TA ettevõtte tulumaksu meetmetest enim kasu just need ettevõtlusvaldkonnad.

1A Iga lisanduva TA töötaja kohta vähendatakse ettevõtte tulumaksubaasi 300 000 krooni võrra

Kõnealuse maksumeetme peamine eesmärk on kasvatada TA töötajate hõivet erasektori arenevates ja tööjõumahukates ettevõtetes. Maksumeede on suunatud kasumlikele ettevõtetele, kellel on võimalus kasumit jaotada ning kasumijaotamisega kaasnevat maksubaasi (maksustatavate dividendide summat) vähendada. Mittetulundussektor ja ettevõtted, kes kasumit ei saa või ei jaota (nt käivitusfaasis ettevõtted) sellest meetmest kasu ei saa ning ka kapitalimahukad ettevõtted jäävad meetmest puutumata.

Käesolev maksumeede soosib enam tööjõumahukaid ärivaldkondi. Kuna aga TA tegevus on juba oma olemuselt tööjõumahukas, siis on käesolev meede TA sektori jaoks sobilik. Selle maksumeetme käitumuslik mõju näitab, et lühiajaliselt on oodatav TA töötajate hõive kasv. Samas on selle maksumeetme mõju väike kuna eeldatavalt puudutab see vähem kui 100 ettevõtet. Eestis on ettevõtete poolt kasumi jaotamine reeglina üsna korrapäratu, mistõttu võib maksumeetme tegelik mõju osutada meie hinnangust nii suuremaks kui väiksemaks.

Sarnane maksumeede kaotati Belgias 2008. aastal, kuna seda peeti administratiivselt liiga koormavaks. See aga ei tähenda, et sama situatsioon tekiks ka Eestis kuna Eesti meetme rakendamisel pakutud TA töötaja definitsioon on Belgia omast erinev. Sellegipoolest ei saa liigse administratiivkoormuse ohtu välistada.

1B Maksukrediit

- *Variant 1 – ettevõtte tulumaksukohustuse vähendamine 10% ulatuses TA kuludest, arvestades ettevõttesiseseid TA kulutusi ja allhankeid mittetulundussektorist (näiteks ülikoolidele), maksimaalse laega 30% tasumisele kuuluvast tulumaksust (st mahaarvamine ei saa ületada 30% dividendidelt tasumisele kuuluvast tulumaksust). Ettevõtte poolt tehtavad TA kulutused selles kontekstis ei sisalda valitsuse toetuse (nt EAS) või muu avaliku toetuse arvelt tehtud kulutusi*
- *Variant 2 – TA kulubaasi arvestatakse kõik ettevõtte poolt tehtud TA kulutused (sh allhanke korras teistelt ettevõtetelt ostetud teenused)*

See maksumeede on kolmest väljapakutavast ettevõtte tulumaksu meetmest kõige eesmärgipärasem, kuna summeeritud positiivsete mõjude aspektist on küll töötajatel erinev lisanduvuse määr, kuid arvestades ettevõtte kogu kulupõhist TA tegevust, peaks see andma lisanduvusest märkimisväärselt objektiivsema pildi. See aga tähendab, et käesolevast maksumeetmest saaksid kasu nii tööjõu- kui kapitalimahukad ettevõtted, mis kajastaks õiglaselt ettevõtjate tegelikke TA kulutuste jaotust. Kõnealune maksumeede soodustab kõigi TA kulutuste kasvu, mis tähendab, et see meede on eesmärgipärane.

Sellest maksumeetmest kasu vaid erasektori äriühingud. Meede ei laiene mittetulundussektorile ja mittekasumlikele firmadele, nt alustavad ettevõtted. Samuti on selle meetme jõustamise tulemusena võimalik, et ettevõtted hakkavad rohkem kasumit jaotama, et meetmest kasu saada, mistõttu võib ettevõtetesse jääda vähem vahendeid investeringuteks.

Ehkki selline maksukrediit on üldiselt üks lihtsamaid maksusoodustusi võib selle rakendamine ettevõtjatele kaasa tuua kõrge administratiivkoormuse. Näiteks variandi 1 puhul peab kõikide TA allhangete sihtkoht olema tõendatavalt mittetulundussektor. Samuti võib maksumeetme efektiivsus langeda topeltsubsideerimise korral (variant 2), kui allhanke korras teistelt maksusoodustust saavatelt TA ettevõtetelt sisseostetud TA tegevused kaasatakse maksukrediidi arvutusse. Samas peaks meede kõikidele TA kulutustele laienemise korral innustama TA ettevõtjate vahelist koostööd. Sel juhul siiski toetuse kumulatiivsust ei väldita.

Käesolev maksumeede omab keskmist haaret, st see puudutab Eestis ligikaudu 500 ettevõtjat. Kuna käitumuslikud efektid omavad sellegi maksumeetme puhul olulist mõju meetme efektiivsuse määramisel ning ettevõtete poolt kasumi jaotamine on Eestis üsna korrapäratu, võib maksumeetme tegelik mõju osutada meie hinnangust nii suuremaks kui väiksemaks.

1C 80% patentidelt teenitud tulust vabastatakse kasumi jaotamisel ettevõtte tulumaksust

Eesti Maksu- ja Tolliamet ei erista intellektuaalse omandi kasutada andmisest teenitud tulu muudest kasutustasudest, mistõttu ei ole võimalik adekvaatselt hinnata selle maksumeetme potentsiaalset mõju. Puudub kättesaadav statistika litsentsitasutehingute arvu ja nende mahu kohta.

Sarnaseid maksumeetmeid on rakendatud paljudes riikides. Näiteks Belgias on patentitulude osaline maksuvabastus saanud laialdast toetust kui põhimõttelt lihtne, laiaulatuslik ja teiste maksumeetmetega võrreldes madala administratiivkoormusega maksumeede.

Meie hinnangul võiks selle maksumeetme efekt olla sarnane⁴ ka Eestis. Sellegipoolest soovitame rakendada käesolevat meedet koos teiste maksumeetmetega, kuna patenteerimise aktiivsus Eestis on suhteliselt madal ja protsess pikaldane. Kui aga seda meedet rakendada koos TA maksukrediidi meetmega äratav kahe meetme koosmõju rahvusvahelistes TA ettevõtjates tõenäoliselt huvi. Samuti võib positiivset efekti saavutada rakendades patentitulu osalise maksuvabastuse meedet koos mõne tööjõumaksumeetmega. Sellisel juhul aga tuleb meetmete ühismõju põhjalikult analüüsida.

Meetme negatiivne mõju on marginaalne, kuna intellektuaalomandi kaitse aktiivsus on Eestis väga madal. Kuna meede on suunatud lõpptulemile, milleks on intellektuaalomandi loomine, siis on tegemist selgelt eesmärgipärase meetmega, võrreldes meetmetega mis on suunatud vahenditele (nt TA töötajad, TA kulutused), mis võivad, aga ei pruugi endaga kaasa tuua tulemit.

Meede puudutab intellektuaalomandi kasutada andmist erasektoris ning peamised meetmest tulu saajad oleksid patentitulu teenivad kasumlikud ettevõtted. Sarnaselt teistele ettevõtte tulumaksu meetmetele ei puuduta käesolev maksumeede mittetulundussektorit ja äriühinguid, kes ei ole kasumlikud. Samuti on patenteerimine kallis ja ajamahukas protsess, millest tulenevalt lõikavad ettevõtted sellest maksumeetmest kasu alles pika aja pärast. Seetõttu ei ole see maksumeede eraldiseisvalt suure tõenäosusega ettevõtjatele atraktiivne.

⁴ Eeldatavalt Eestis see siiski laiaulatuslikku mõju ei avalda.

Rahvusvahelisel tasandil oleks see meede üsna konkurentsivõimeline, kuna tekitaks patentitulude efektiivseks maksumääraks Eestis 5,3%. Võrdluseks, Luksemburgis on võrreldav määr 5,72%, Hollandis 10%, Belgias 6,8%. Singapuris on selline tulu maksust vabastatud, kuid ainult 5 aastat. Sellest tulenevalt võib patentitulu osalise maksuvabastuse meede kaasa tuua välisinvesteeringute kasvu. Samuti on madalad maksumeetme juurutamise ja administreerimise kulud, kuid paraku on tagasihoidlik ka meetme üldine mõju. Seega on kõnealune meede rakendatav lisameetmena.

On üsna selge, et käesoleva maksumeetme positiivsed efektid kaaluvad üles negatiivsed, kuid rõhutame siinkohal, et kirjeldatud positiivsed efektid on eelduslikud. Ei ole võimalik garanteerida, et see maksumeede välisettevõtjaid Eestisse investeerima meelitaks.

2 Tööjõumaksude meetmed

Eesti praegune maksusüsteem toetub oluliselt tööjõumaksudele. Arvestades seda, et TA tegevuse kuludest moodustavad poole tööjõukulud, ei ole Eesti maksusüsteem tööjõumahukat teadus- ja arendustegevust soosiv. Sellest tulenevalt näeme tööjõumaksude meetmetel teadus- ja arendustegevuse toetamise kontekstis Eestis suurt potentsiaali.

Tööjõumaksude meetmete rakendamisel ei pea ettevõtetel olema maksustatavat tulu (jaotatavat kasumit), mistõttu on sellised meetmed eriti olulised noorte innovaatiliste ettevõtete jaoks kuivõrd need ei pruugi käivitusfaasis kasumlikud olla. Mittetulundussektor⁵ ja ettevõtted, mis on otsustanud kasumit mitte jaotada, saavad tööjõumaksude meetmetest samuti kasu.

Tööjõumaksude meetmed soosivad pigem ettevõttesisest teadus- ja arendustegevust kui selle delegerimist, mis ergutab investeerimist inimressurssi. Need meetmed soosivad TA töötajate arvu ja TA tööjõukulude kasvu.

Lisaks eeltoodule omavad tööjõumaksude meetmed positiivsemat mõju ettevõtete rahavoogudele, sest meetme pakutavast toetusest saab kasu kuupõhiselt, mis on eriti oluline väikestele ja käivitusfaasis ettevõtetele.

Samuti võib nendel meetmetel olla positiivne mõju erinevate teadus- ja arendustegevuste tasakaalu säilitamisel. Näiteks, enamus alusuuringutest tehakse ülikoolides ning kui tööjõumaksude meetmetest saavad kasu ka need asutused, siis erinevate teadus- ja arendustegevuste tasakaal ei ole moonutatud.

Kuigi tööjõumaksude meetmed ei ole otseselt suunatud erasektori TA tegevuse tõstmisele toetavad need meetmed erasektorit tõhusamalt, sest erasektori TA töötajate palgad on kõrgemad. Olenemata sellest, et tööjõumaksude meetmed on suunatud TA tööjõukulude, kui TA tegevuse kõige suurema kuluartikli, vähendamisele, ei ole need meetmed suunatud teiste TA sisendite (nt seadmetesse) investeerimise soodustamisele.

Käesolevas raportis antakse hinnang neljale välja valitud tööjõumaksude meetmele, milleks on TA töötajate tulumaksu alandamine, TA töötajate sotsiaalmaksu alandamine, TA töötajate sotsiaalmaksu lagi ning sotsiaalmaksulagi imporditud teadus- ja arendustegevuse (ja innovatsiooni) töötajatele.

⁵ Nt ülikoolide töötajad saab tööjõumaksimeetmete sihtgrupist ka välja jätta, sest need on reeglina suures osas riigi finantseeritud ning riik saab nende palku mõjutada kas neid mitte tõstes või vastavalt vähendades.

2A Teadus- ja arendustöötajate tulumaksu alandamine 10%-le (21%-lt).

Sellel meetmel ei ole otsest negatiivset mõju sotsiaalkindlustussektorile. Siiski mõjutab alandatud tulumaksumäär lisaks riigieelarvele ka kohalike omavalitsuste eelarveid, sest 11,4% füüsilise isiku tulumaksust laekub nende elukohajärgsele kohalikule omavalitsusele. Mõningaid kohalikke omavalitsusi mõjutab see meede rohkem kui teisi, olenevalt sellest, millistes piirkondades TA töötajate tegevus enamjaolt toimub.

See meede mõjutab TA tööjõukulusid kõigis sektorites. Meetmel on suur mõju, kuna eeldatavalt mõjutab see kuni 10 000 töötajat (enamik neist siiski osakoormusega). See meede suurendab TA töötajate hõivet, kuna vähendab TA tegevuse tööjõukulu.

2B Teadus- ja arendustöötajate sotsiaalmaksu alandamine 15%-le (33%-lt)

Et inimeste sotsiaalkindlustushüvitised sõltuvad nende poolt tasutud sotsiaalmaksust, siis selline meede vähendab inimeste kindlustushüvitisi. Täiendav võimalus on vähemtasutud sotsiaalmaks TA töötajale kompenseerida, mis aga muudaks meetme rakendamise keerukamaks.

See meede mõjutab TA tööjõukulusid kõigis sektorites. Meetmel on suur mõju, kuna eeldatavalt mõjutab see kuni 10 000 töötajat. See meede suurendab TA töötajate hõivet kuna vähendab TA tegevuse tööjõukulu.

2C Sotsiaalmaksu lagi teadus- ja arendustöötajate töötasudele. Hinnatakse kolme erineva kuupõhise lae mõju: 7 800 EEK, 6 300 EEK, 4 700 EEK (vastavalt €500, €400 ja €300).

Sellel meetmel on mitmeid positiivseid lisamõjusid. Põhiline on kõrge kvalifikatsiooniga (kõrgepalgaliste) töökohtade loomine, mis võiks Euroopa Liidu vanade liikmesriikide elanike jaoks Eesti tööjõuturu atraktiivsemaks muuta kuna viimased on harjunud oluliselt kõrgemate palkadega. Kõrge kvalifikatsiooniga töötajad annavad ka majandusse suuremat lisandväärtust. Kuna erasektori TA töötajate palgad on kõrgemad kui avalikus sektoris, on selle meetme mõju erasektori TA tegevusele suurem. Meetmel on üldiselt keskmine kuni suur mõju (olenevalt sotsiaalmaksu lae väärtusest), mõjutades 1 000 kuni 4 000 töötajat. Võib eeldada, et see meede tõstab kõrgepalgaliste TA töötajate arvu.

Sellel meetmel (nagu ka eelmisel) on negatiivne mõju inimese õigusele sotsiaalkindlustushüvitistele, mille peaks TA töötajale kompenseerima.

2D Sotsiaalmaksu lagi imporditud töötajatele

- *Lagi 1 – Sotsiaalmaksu lagi 15 600 EEK (€ 1 000) absoluutväärtuses (47 000 kroonine kuupalk arvestades 33%-list sotsiaalmaksu) imporditud teadus- ja arendustöötajatele, kes on Eestis kuni 3 aastat. Kolme aasta möödudes sotsiaalmaks 33% kogu töötasult.*
- *Lagi 2 –. Lisaks imporditud teadus- ja arendustöötajatele laieneb ka innovatsiooni töötajad.*

Need meetmed on suunatud analoogselt eelmise meetmega kõrge kvalifikatsiooniga (kõrgepalgaliste) imporditud teadus- ja arendus- ja innovatsiooni töötajatele. Need töötajad pakuvad majandusele kõige kõrgemat lisandväärtust, mistõttu on nende meetmete sihipärased suurepärased. Kuna erasektori TA töötajatel on kõrgemad palgad, mõjutavad need meetmed erasektori TA tegevust tõhusamalt.

Sellel meetmel (nagu ka kahel eelmisel) on negatiivne mõju sotsiaalkindlustushüvitistele, mille peaks TA töötajale kompenseerima. Kuna imporditud töötajad jäävad Eestisse reeglina suhteliselt lühiajaliseks perioodiks, ei saa nad Eesti sotsiaalhüvitistest täit kasu lõigata, mistõttu nende koormamine liigse sotsiaalmaksuga võib olla töötaja ja ka tööandja jaoks demotiveeriv.

Hetkel ei ole võimalik anda usaldusväärset hinnangut imporditud TA töötajate või imporditud innovatsiooni töötajate arvu kohta. Seega on ka mõjude kvantitatiivsete hinnangute andmine peaaegu võimatu.

Esimese meetme (TA töötajad) lühiajaline fiskaalne mõju on arvatavasti väike. Isegi kui lisada imporditud innovatsioonitöötajad on selle meetme lühiajaline fiskaalne mõju väiksem kui enamusel eelpool analüüsitud maksumeetmetest. Pikaajalised mõjud sõltuvad sellest kui atraktiivsed need meetmed on tööandjatele TA töötajate importimiseks.

Eeldatavalt mängib edukas teadmiste importimine ülitähtsat rolli riigi innovatsioonitegevuse edukuses. Seda seetõttu, et innovatsioonisüsteemid on avatud ja piiriülesed ning palju efektiivsem on teadmisi ja kogemusi importida lühiajaliselt kui üritada seda otsast peale ise luua.

Seega võib käesoleva meetme sihipärasus olla raportis analüüsitud maksumeetmetest parim. Siiski, ilma põhjalikuma analüüsita ei saa usaldusväärset poliitikasoovitust anda selle kohta kuhu sotsiaalmaksu lae peaks seadma (sotsiaalmaksu lagi peaks tõenäoliselt jääma 7 800 ja 15 600 krooni vahele) või millised on selle meetme fiskaalsed mõjud.

Järgnevad tabelid võtavad kokku vastavalt valitud TA maksumeetmete kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed mõjud. Kvantitatiivsete mõjude tabelis on kasutatud erinevaid ajaperioode, kusjuures „lühiajaline“ tähistab rakendusaastat (vaikimisi 2010), „keskmine“ ning „pikaajaline“ tähistavad vastavalt kolmandat ning kümnendat aastat.

Negatiivse mõju hinnangud riigieelarvele näitavad riigipoolset toetust TA tegevustele aastas. Seda võib tõlgendada ka summana, mille võrra TA tegevus muutub TA teostajate jaoks odavamaks. Administratiivkulud näitavad aastaseid lisanduvaid kulusid riigieelarves seoses meetmete rakendamisega.

TA tegevuse taseme kasv, TA investeeringute taseme kasv ning TA hõive taseme kasv näitavad vastavalt kumulatiivset kasvu erinevatel ajaperioodidel. Välja on toodud nimetatud näitajate erinevus maksusoodustusega ja maksusoodustuseta olukorra vahel. Ettevõtte administratiivkulud näitavad lisanduvaid kulusid TA maksumeetmete kasutajate jaoks.

Aastane positiivne mõju riigieelarvele näitab riigieelarve maksulaekumisi lisanduvatelt TA töötajatelt. TA/SKP suhte muutuse rida näitab, protsendipunktides, pikaajalist TA tegevuste kulude osakaalu kasvu Eesti sisemajanduse koguproduktis.

Valitud maksumeetmete peamiste kvalitatiivsete positiivsete ja negatiivsete mõjude kokkuvõte

| Eesmärk: Teadus- ja arendustegevuse kasv Eestis | | |
|---|---|---|
| | Positiivsed mõjud | Negatiivsed mõjud |
| Vaheeesmärk: TA tegevuse kapitalikulude vähendamine ettevõtte tulumaksudohustuse vähendamise kaudu | <ul style="list-style-type: none"> Atraktiivne investeerimiskliima Otseste välisinvesteeringute kasv TA kulude kasv | <ul style="list-style-type: none"> Meetmed ei soosi alustavaid ettevõtteid ja kasumit mittetaotlevaid asutusi |
| Variant 1A: sõltuvana TA töötajate arvu kasvust | <ul style="list-style-type: none"> TA tööhõive kasv töäjõumahukates ettevõtetes | <ul style="list-style-type: none"> Kõrged administratiivkulud Mõju väike Kapitalimahukaid ettevõtteid ei mõjuta |
| Variant 1B: sõltuvana TA kuludest | <ul style="list-style-type: none"> Hea eesmärgipärasus Mõjutab nii kapitali- kui töäjõumahukaid ettevõtteid TA ettevõtetevaheline koostöö võib suureneeda | <ul style="list-style-type: none"> Kõrged administratiivkulud ettevõtetele Toetuse kumuleerumise oht |
| Variant 1C: sõltuvana litsentsitasudest | <ul style="list-style-type: none"> Intellektuaalse omandi siirde kasv Välisettevõtete võimalik ligimeelitamine Madalad administratiivkulud | <ul style="list-style-type: none"> Eesti ettevõtted võivad vähe kasu saada Kasu pika aja pärast Tagasihoidlik mõju |
| Vaheeesmärk: TA tegevuse tööjõukulude vähendamine | <ul style="list-style-type: none"> TA tööhõive kasv Soosib ka alustavaid ettevõtteid ja mittetulundussektorit Positiivne mõju ettevõtete rahavoogudele TA tegevuse tasakaalu säilitamine | <ul style="list-style-type: none"> Suur negatiivne mõju riigieelarvele Kapitalimahukat TA tegevust ei mõjuta |
| Variant 2A: TA töötajate tulumaksu alandamine | <ul style="list-style-type: none"> TA töötajate tööhõive kasv Suur mõju | <ul style="list-style-type: none"> Negatiivne mõju riigieelarvele ja /või kohalike omavalitsuste eelarvele |
| Variant 2B: TA töötajate sotsiaalmaksu alandamine | <ul style="list-style-type: none"> TA töötajate tööhõive kasv Suur mõju | <ul style="list-style-type: none"> Mõju sotsiaalvaldkonna rahastamisele ja sotsiaalkindlustushüvitistele |
| Variant 2C: Sotsiaalmaksulagi TA töötajate palkadele | <ul style="list-style-type: none"> Hea eesmärgipärasus (kõrgepalgaliste töökohtade loomine) Eesti tööjõuturu atraktiivsus Keskmine kuni suur mõju | <ul style="list-style-type: none"> Mõju sotsiaalvaldkonna rahastamisele ja sotsiaalkindlustushüvitistele |
| Variant 2D: Sotsiaalmaksulagi imporditud TA (ja innovatsiooni) töötajate palkadele | <ul style="list-style-type: none"> Suurepärane eesmärgipärasus (imporditud kõrgepalgalised töötajad) Teadmiste import | <ul style="list-style-type: none"> Fiskaalseid mõjusid raske hinnata |

Valitud maksumeetmete kvantitatiivsete mõjude kokkuvõte, miljonites kroonides (v.a. tööhõive kasv ja TA/SKP suhte kasv)

| Lühiajaline – rakendusaasta Keskmine – kolmas aasta Pikaajaline – kümnes aasta | Ettevõtte tulumaksudaasi vähendamine sõltuvana TA töötajate arvu kasvust (300 000 EEK) | Maksukrediit sõltuvana ettevõtte-sisestest TA kuludest | Maksukrediit sõltuvana TA tegevuse kogukuludest | Tulumaksumäära vähendamine 10%-le | Sotsiaalmaksumäära vähendamine 15%-le TA töötajatele | Sotsiaalmaksulagi TA töötajatele (€300) | Sotsiaalmaksulagi TA töötajatele (€400) | Sotsiaalmaksulagi TA töötajatele (€500) |
|---|---|---|--|--|---|--|--|--|
| Aastane negatiivne mõju riigieelarvele (lühiajaline) | 3,3 | 26 | 30 | 102 | 170 | 96 | 42 | 21 |
| Aastane negatiivne mõju riigieelarvele (keskmine) | 3,3 | 25 | 29 | 101 | 170 | 95 | 42 | 21 |
| Aastane negatiivne mõju riigieelarvele (pikaajaline) | 6,4 | 53 | 60 | 230 | 420 | 211 | 86 | 41 |
| Aastane administratiivkulu (lühiajaline) | 0,06 | 0,52 | 0,6 | 2 | 3,4 | 2 | 0,8 | 0,4 |
| Aastane administratiivkulu (pikaajaline) | 0,13 | 1,1 | 1,2 | 4,2 | 8 | 4 | 1,7 | 0,8 |
| TA tegevuse taseme kasv (lühiajaline) | 0,3 | 2,6 | 3 | 10 | 17 | 9,6 | 4,2 | 2,1 |
| TA tegevuse taseme kasv (keskmine) | 1 | 7,5 | 8,5 | 30 | 50 | 28 | 12 | 6,2 |
| TA tegevuse taseme kasv (pikaajaline) | 26 | 210 | 240 | 850 | 1500 | 800 | 340 | 170 |
| Aastane ettevõtete administratiivkulu (lühiajaline) | 0,2 | 1 - 1,8 | 1,2 - 2 | 2,1 | 2,1 | 0,9 | 0,4 | 0,3 |
| TA investeringute taseme kasv (lühiajaline) | 0,16 | 1,3 | 1,5 | 5 | 8 | 5 | 2 | 1 |
| TA investeringute taseme kasv (pikaajaline) | 13 | 105 | 120 | 430 | 750 | 400 | 170 | 85 |
| TA tööhõive taseme kasv (pikaajaline) (inimesi) | 5-23 | 50-200 | 50-225 | 100-700 | 150-1300 | 100-700 | 70-300 | 40-150 |
| Aastane positiivne mõju riigieelarvele (TA tööhõive kasvul põhinev) (pikaajaline) | 1-5 | 10- 40 | 10-45 | 15-105 | 23-200 | 15-105 | 11-45 | 6-23 |
| TA/SKP suhte muutus (protsendipunktides) | 0,08 | 0,14 | 0,15 | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,2 |

Üldine puhtalt fiskaalne rentaablus TA tegevuse suhtes on kõigil maksumeetmetel peaaegu ühesugune ja selle väärtus on 160% 10-aastase perioodi kohta, st et kui riik kannab TA tegevuse kulu 1 EEK, siis ettevõtted lisavad sellele keskmiselt 60 senti TA kulu kümneaastase perioodi kohta. See ei sisalda meetmete positiivseid kõrvaltoimeid majandusele. Kasvav TA tegevuse aktiivsus lisab rentaablusele veel 10-20% riigieelarvesse lisanduva maksutulude kaudu. Analüüs näitas, et erinevate TA maksumeetmete rahaline efekt üsnagi samaväärne, mistõttu tuleb maksumeetmeid hinnata nende haarde ja sihipärasuse aspektist.

Mõju ulatust ja negatiivsete mõjude vähesust arvestades on parim meede TA töötajate tulumaksumäära alandamine

meede nimetatud kolmest parim.

Kui arvestada maksumeetmete mõju ulatust, siis kõige suurema mõjuga on TA töötajate alandatud sotsiaalmaksumäär. Maha ei jää ka TA töötajate alandatud tulumaksumäära ja sotsiaalmaksulae (4 700 krooni e. € 300) meede. Lihtsuse ja sotsiaalhüvitiste kompenseerimise vajaduse tõttu on TA töötajate tulumaksumäära alandamise

Kui arvestada eesmärgipärasust, siis paistavad silma kolm maksumeedet – sotsiaalmaksulagi imporditud töötajatele, maksukrediit sõltuvalt TA kuludest ja ettevõtte tulumaksubaasi

Eesmärgipärasena paistavad silma imporditud töötajate, maksukrediidi ja TA töötajate lisandumisel põhinevad meetmed

peaks TA otsetoetused olema TA tegevuse kasvu taganttõukajad ettevõtte tegevuse esimestel aastatel.

vähendamine sõltuvalt lisandunud TA töötajate arvust. Esimene neist on oluline teadmiste impordi aspektist, teine erasektori TA kulude vähendamise aspektist ja kolmas TA tööhoive kasvu seisukohast.

Nende meetmete osas, mille rakendamiseks peavad ettevõtted olema kasumlikud, et meetmest kasu lõigata, soovitame täiendavalt rakendada TA otsetoetusi. Üldiselt

Need meetmed, mille rakendamiseks ei pea ettevõtted olema kasumlikud (tööjõumaksude meetmed), võib otsetoetusi täiendava meetmena kasutada, kuid siis peaksid need olema väga hästi läbi mõeldud konkreetse eesmärgi osas, mida maksumeede mõjutada ei suuda, nt otsetoetused masinate ja seadmete soetamiseks. Igal juhul tuleb TA tegevusele suunatud maksumeetmed ja otsetoetused koordineerida, et vältida sihtmärkide kattumist, sest TA otsetoetused ja TA maksumeetmed, kui neil on sama sihtmärk, võivad esile kutsuda väljatõrjumise efekti, kus toetustest kasusaajad võivad ise lõpetada TA lisa-investeeringute tegemise, kasutades tegevuste laiendamiseks vaid riiklikku abi.

Maksumeetmeid võiks kombineerida ja koordineerida otsetoetustega

Kuna reeglina on keerulisem järke pidada kaotatud maksutulude kui riigi rahakotist jaotatud raha üle, siis leiame, et maksukontrollide läbi viimine TA maksumeetmete rakendamise esimestel aastatel on hädavajalik.

Meie analüüs näitab, et Eesti maksusüsteemi on võimalik sisse viia mitmeid maksumeetmeid, et soodustada teadus- ja arendustegevust. Erinevate meetmete võimalik lühiajaline kulu ja ka meetmete ulatus on erinevad. Otsust selle kohta, millist TA tegevuse maksumeedet lõpuks rakendada, tuleb hoolikalt kaaluda, arvestades seda kui palju on riigil TA investeeringuteks vahendeid ja millised on prioriteetsemad kulud või eesmärgid.