ETLA ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS
THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY

9.10.2018.
Petri Rouvinen,
tutkimusjohtaja.

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaoston pyytämä asiantuntijalausunto liittyen
"HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019"
ja sen teema
"Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan tukemisen haasteet ja kehittämiskohteet sekä vuoden 2019 valtion talousarvioehdotuksen uudet toimet ja niiden vaikutukset"

Tilannekuva

OECD:n 9.6.2017 julkaistussa innovaatiojärjestelmän maa-arviossa syytetään Suomea siitä, että vuoteen 2008 asti jatkuneessa noususuhdanteessa se oli jättänyt tekemättä tarpeellisia koulutus- ja innovaatiopolitiikan uudistuksia. Arvio peräänkuuluttaa tiede- ja innovaationeuvoston (TIN) roolin terävöittämistä ja siltä tulevaa visiota sekä julkisen t&k&i-toiminnan ja -rahoituksen painopisteen siirtämistä takaisin yritysten suuntaan (josta se on mennyt kauemmaksi vuosina 2008–2018 harjoitetun politiikan myötä). Konkreettisina toimenpiteinä OECD ehdottaa Tekesille (nyttemmin Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandille) ja VTT:lle lisärahoitusta sekä painottaa yliopistouudistuksen loppuunsaattamisen tärkeyttä.

Viimeisen 5–10 vuoden aikana Suomen kansainvälisesti vertaillen hyvin toiminut yritys-yliopisto-yhteistyö on heikentynyt. Strategisen huippuosaamisen keskittymien (SHOK) alasajo, Tekesin leikkaukset painopistemuutoksineen ja yliopistouudistuksen myötä muuttuneet kannustimet ovat olleet osatekijöitä tässä kehityksessä. OECD-arvio peräänkuuluttaakin nykyistä vahvempaa eri toimijoiden välistä yhteistyötä.

Yritysten Suomessa harjoittama innovaatiotoiminta on edelleen varsin keskittynyttä ja yleisesti ottaen liian painottunutta lyhyen aikavälin kehityshankkeisiin (vilkas startup-aktiviteetti ei vielä ole määrältään riittävää, jotta se muuttaisi innovaatiojärjestelmän yleiskuvaa). Lisäksi suomalaisyritysten innovaatiotoiminta on edelleen varsin kansallista.

Organisaatiorajojen osalta varsin diplomaattinen OECD-arvio ei paneudu vuosina 2008–2009 toteutetun Reinhilde Veugelersin johtaman arvioinnin esille nostamiin epäkohtiin, eli keskeisten ministeriöiden väliseen heikkoon koordinaatioon ja järjestelmän mutkikkuuteen niin hallinnon itsensä kuin sen asiakkaidenkin näkökulmasta.

ETLA ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS
THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY

Havaintoja

Yleisesti ottaen pidämme hallituksen vuodelle 2019 esittämiä toimia oikeansuuntaisina mutta riittämättöminä. Hallituksen esitys on linjassa edellä kuvattujen OECD-suositusten kanssa. Veugelersin ryhmän rakenteisiin liittyvään kritiikkiin hallituksen esitys ei tuo ratkaisuja. Silti on selvää, että koulutus- ja erityisesti innovaatiopolitiikan kysymykset koskevat jollain asteella kaikkien ministeriöiden toimintaa, mikä tulisi näkyä myös näiden politiikkalohkojen organisoinnissa.

Hallitus viittaa TINin lokakuussa 2017 esittämään visioon, jonka mukaan koko kansantalouden t&k-intensiteetti (mukaan lukien yksityinen ja julkinen toiminta rahoituslähteestä riippumatta) pitäisi nostaa 4,0 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Käsityksemme mukaan hallituksen esitys ei tarjoa merkittäviä uusia eväitä tämän tavoitteen saavuttamisessa määrällisessä tai rakenteellisessa mielessä; pikemminkin on kyse nykyisen – lähihistoriaan nähden melko vaatimattoman – tason säilyttämisestä. Neljän prosentin tavoitteen saavuttamisen keskeisimpiä elementtejä ovat yrityssektorin nykyistä laaja-alaisempi aktivointi, innovaatiotoiminnan voimakkaampi suuntautuminen radikaalimpiin innovaatioihin sekä aktiivinen yritysten kilpailua, valikoitumista ja kasvua korostava ”luovan tuhon” elinkeinopolitiikka – kaikki elementtejä, jotka eivät painokkaasti esiinny hallituksen ehdotuksessa.

Hallitus ehdottaa suurehkolta kuulostavaa ja kannatettavaa korjausta Business Finlandin rahoitusasemaan (joskin vuoden 2018 tilapäinen lisärahoitus huomioiden nousu on enää parinkymmenen miljoonan suuruusluokkaa), mutta tämänkin myötä sen tarjoama innovaatiorahoitus jää avustusten osalta yli neljänneksen vuoden 2011 tasosta (eli tasosta, jota pidämme tavoiteltavana; lainat ym. huomioiden ollaan ehdotuksen toimenpiteiden jälkeen kymmenyksen jäljessä vuoden 2011 tasosta). Lisäksi innovaatiorahoituksen käyttötarkoitus on tuosta ajankohdasta laajentunut, mikä heikentää vaikutusta. Hallituksen on myös syytä seurata, ettei vuoden alussa tapahtunut Tekesin ja FinPron yhdistyminen Business Finlandiksi johda – yleisten politiikkatavoitteiden vastaisesti – innovaatiopolitiikan heikentymiseen kansainvälistymisen edistämisen kustannuksella. Tervetullut kasvumoottoriekosysteemirahoitus on pienehkö kädenojennus hiljattain hiipuneelle verkostoyhteistyölle; myös Suomen Akatemian lippulaivarahoitus vaikuttaa samaan toivottavaan suuntaan.

Koulutus- ja innovaatiopolitiikka on ollut poukkoilevaa vuoden 2008 jälkeen. Sinänsä on positiivista, että tuon ajankohdan jälkeen on toteutettu kymmenkunta merkittävää uudistusta; valitettavasti ne eivät kaikilta osin ole olleet oikeansuuntaisia tai hyvin toteutettuja. Jatkossa koulutus- ja innovaatiojärjestelmälle ja sen toimijoille olisi eduksi viimeistä kymmentä vuotta parempi ennustettavuus. Yksityisen innovaatiotoiminnan julkisen tukemisen keskeisin motiivi on kansallisesti leviävät tiedolliset ulkoisvaikutukset. Sekä digitalisaatio – innovaatioiden jatkuvasti syvenevä kodifiointi ja siten parempi siirrettävyys – että globalisaatio – monikansallisesti toimivien yritysten ja rajat ylittävien arvoketjujen keskeisemmät roolit – saattavat heikentää tätä motiivia. Toisaalta aineettomat tuotannontekijät ovat yhä keskeisemmässä roolissa kansallisen hyvinvointimme näkökulmasta. Niinpä tulevat hallitukset joutunevat määrärahojen ohella ottamaan tiukemmin kantaa myös koulutus- ja innovaatiopolitiikan käytäntöihin, jotta tavoiteltu vaikuttavuus ja kansalliset hyödyt saavutetaan.