Lausunto
VATT/339/07.01/2018

12.10.2018

Asia: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan tukemisen haasteet ja kehittämiskohteet sekä vuoden 2019 valtion talousarvioehdotuksen uudet toimet ja niiden vaikutukset

Julkisilla suorilla tuilla ja verokannustimilla voidaan pyrkiä korjaamaan yritysten yhteiskunnan kannalta liian alhaisia t&k-investointeja. Tukitoimien kohteena tulisi olla t&k-toiminta, jota yritykset eivät ilman tukea toteuta. Tällaisilla hankkeilla on kuitenkin tyypillisesti alhaiset tuotot. Jotta julkinen tuki olisi kannattava yhteiskunnallinen investointi, tulisi tuettavalla hankkeella olla myönteisiä ulkoisvaikutuksia. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on havaittu julkisen tuen myötä tehtävistä t&k-investoinneista myönteisiä ulkoisvaikutuksia.[1] Tämä puoltaa t&k-tukien oikein kohdennettua käyttöä. Lisäksi hankkeiden, joissa on erityisen korkea riski tai vaikeasti arvioitavat tulevaisuuden tuotot, voi olla vaikea saada yksityistä rahoitusta, jolloin julkinen tuki voi olla perusteltua.

Hallituksen tavoitteena on tehdä Suomesta v. 2030 mennessä maailman vetovoimaisin kokeilu- ja innovaatioympäristö. Tähän kytkeytyen t&k-intensiteettitavoite (t&k-menot/bkt) on asetettu 4 prosenttiin, joka on huomattava nousu v. 2018 arvioidusta 2.65 prosentista. Tavoitteen voidaan katsoa olevan silti realistinen, sillä osassa maata t&k-intensiteetti on ollut tavoitellulla tasolla tai lähellä sitä (mm. Uusimaa ja Pirkanmaa).

Valtion t&k-kokonaisrahoitus nousee v. 2019, mutta sen bkt-osuus pysyy ennallaan, eikä siksi suoraan kasvata t&k-intensiteettiä. Innovaatiopolitiikan osalta t&k-intensiteetin nostaminen lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä edellyttäisi näin ollen tuntuvaa julkisen rahoituksen vaikuttavuuden lisääntymistä.

Kotimainen tutkimus on osoittanut, että innovaatiotuilla on myönteisiä vaikutuksia yritysten t&k-investointeihin, työllisyyteen ja tuottavuuteen. Tutkimus on myös antanut viitteitä siitä, että myönteiset vaikutukset ovat suuria sellaisten hankkeiden joukossa, jotka tulevat tuen piiriin kun valtuuksia lisätään.[2] Näin ollen Business Finlandin innovaatiorahoituksen valtuuksien lisäyksen voidaan odottaa vaikuttavan

[1] Myönteisiä ulkoisvaikutuksia on löydetty mm. t&k-verohuojennusohjelmien osalta Yhdysvalloissa (Bloom, Schankerman ja Van Reenen, 2013) ja Britanniassa (Dechezleprêtre, Einiö, Martin, Nguyen ja Van Reenen, 2016).
[2] Mm. Einiö (2014).

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

myönteisesti t&k-investointien tasoon. Koska julkisen t&k-rahoituksen Bkt-osuus ei kuitenkaan kasva, esitetyllä valtuuksien lisäyksellä ei voida odottaa olevan merkittäviä vaikutuksia koko maan t&k-intensiteettiin.

Vaikuttavuuden lisäämiseksi politiikkatoimet tulisi kohdistaa entistä tarkemmin siihen innovaatiosektorin toimintaan, jolla tukitoimien voidaan odottaa luovan aidosti uusia innovaatiopanostuksia. Toimien kohdentaminen sellaiseen innovaatiotoimintaan, jolla on suuret suorat kaupalliset tuotot innovaation tekevälle yritykselle, ei voida odottaa lisäävän innovaatiopanostuksia merkittävästi, sillä yritysten on kannattavaa toteuttaa nämä innovaatiopanostukset ilman valtion tukea. Merkittävien lisäpanostusten aikaansaamiseksi julkinen rahoitus tulisi kohdentaa innovaatiotoimintaan, joka on kannattavaa vain tuen myötä.

Yksityisten lisäpanostusten lisäksi innovaatiopolitiikan tulisi tuottaa positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tämä tarkoittaa mm. tiedon leviämisen myötä syntyviä lisähyötyjä muissa kuin tukea saavissa yrityksissä. Ulkoisvaikutusten kannalta perustutkimuksella voi olla merkittävä rooli, sillä sen tulokset ovat tyypillisesti avoimemmin saatavilla kuin yritysten kaupallisiin innovaatioihin kytkeytyvä tieto. Tältä osin esitetyt tavoitteet vahvistaa elinkeinoelämän, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä voivat parantaa tukien kohdentumista sellaiseen innovaatiotoimintaan jolla on positiivisia ulkoisvaikutuksia, mutta tutkimustieto asian luotettavaksi arvioimiseksi on niukkaa.

T&k-rahoitukselle talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumista (mm. tuettujen yritysten viennin ja t&k-panostusten kasvu) tulisi arvioida systemaattisesti tieteellisiin koeasetelmiin perustuvilla arviointitutkimuksilla (mm. satunnaistetut kenttäkokeet). Tieteellisiin koeasetelmiin perustuvaa arviointia voidaan luotettavasti toteuttaa yritystukiohjelmissa. Arvioinneista on lukuisia kansainvälisiä esimerkkejä. Tieteelliset arviointitutkimukset ovat ainoa luotettava tapa saada tietoa siitä, kohdentuvatko tuet tehokkaasti, ja kasvattaa tietopohjaa politiikkatoimien vaikuttavuuden parantamisen tueksi.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Anni Huhtala
ylijohtaja

Elias Einiö
erikoistutkija

Kirjallisuutta:

Bloom, N., Schankerman, M. ja Van Reenen, J. (2013) “Identifying technology spillovers and product market rivalry.” Econometrica, 81(4) 1347-1393.

Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K. ja Van Reenen, J. (2016) ”Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD Design for R&D”, CEP Discussion Paper No. 1414.

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.