Eduskunta
Työ- ja elinkeinojaosto 22.10.2019

Lausuntopyyntönne HE 29/2019 vp.

ETLAN LAUSUNTO VUODEN 2020 TALOUSARVIOESITYKSESTÄ

Etla kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi vuoden 2020 talousarvioesityksestä koskien tutkimus-, kehitys- ja innovaatio -toiminnan tukemista.

YHTEENVETO

Hallituksen talousarvioesityksestä saa hyvän käsityksen keskeisistä ehdotuksista ja niiden tavoitteista. Talousarviossa esitetään, että tutkimus- ja kehitysmäärärahoja kasvatetaan 50 miljoonalla eurolla. Tällöin niihin käytettäisiin rahaa yhteensä runsas 2 miljardia euroa. Tämä vastaa 0.82 prosenttia Suomen bkt:sta. Määrärahat kasvaisivat yliopistoissa ja Business Finlandissa, mutta vähenisivät Suomen Akatemiassa.

Nostamme esille kolme seikkaa: 1) valtion vuoden 2020 t&k-panostukset eivät ole linjassa hallituksen t&k-intensiteetin pitkän aikavälin tavoitteiden kanssa, 2) yritystukia pitäisi kohdentaa aiempaa voimakkaammin t&k-toimintaan ja 3) yhteiskunnallisesti tärkeiden kokeilujen ja niiden jälkikäteisarvioinnin rahoittaminen on kannatettavaa.

HUOMIOT, EHDOTUKSET JA NIIDEN PERUSTELUT

Keskeisiä huomioita ja kehittämiskohteita on siis kolme, jotka käymme läpi seuraavaksi.

1) **Vuoden 2020 talousarvioesityksessä ei ehdoteta muutosta valtion edellisen vuoden t&k-panostuksiin suhteessa bkt:hen. Hallituksen kunnianhimoisena tavoitteena on kuitenkin, että talouden t&k-intensiteetti nousee nykyisestä noin 2.7%:sta 4 %:iin vuoteen 2030 mennessä.**

Talousarviossa esitetään 50 miljoonan euron lisäystä vuodelle 2020. Taloustieteelliset perusteet julkisten varojen käyttämiselle tutkimus- ja kehitystoimintaan ovat selvät, ja siten valtion t&k-panostusten kasvu on erittäin tervetullutta.

Vuodelle 2030 esitetyn 4 %:n t&k-intensiteettitavoitteen valossa valtion omien suhteellisten t&k-panostusten säilyttäminen edellisen vuoden tasolla (ts. 0.82 prosenttia bkt:sta) ei kuitenkaan anna positiivista signaalia esitetyn pitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta. Vuoteen 2030 mennessä 4 prosentin tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi - olettaen valtion t&k:n rahoitusosuuden koko Suomen t&k:sta pysyvän samana - että valtio omalta osaltaan lisäisi seuraavien 11 vuoden t&k-panostuksiaan vuosittain keskimäärin 179 miljoonalla eurolla.[1] Tämä on yli kolme kertaa suurempi vuositason lisäys kuin vuonna 2020 toteutettava.

Mikäli valtio ei lisää panostustaan keskimäärin 179 miljoonalla/vuosi, voidaan kysyä, onko hallitus sitoutunut 4 % tavoitteeseen? Minkä tahon hallitus olettaa lisäävän t&k-panostuksiaan kattamaan yli

[1] Tässä laskelmassa bkt:n vuosittaiseksi reaalikasvuksi on oletettu 1 % ja inflaatioksi 1.7 %. Näillä oletuksilla on laskettu vuoden 2030 bkt, joka olisi 322.8 mrd euroa käyvin hinnoin. Tästä summasta tavoiteltu 4 % on 12.9 mrd euroa. Kunkin rahoittajatahon rahoitusosuuksien oletetaan vuonna 2030 olevat samat kuin ne olivat 2017 (tuorein saatavilla oleva tieto). Lähde: kirjoittajien omat laskelmat.

400 miljoonan vuosittaisen lisäpanostustarpeen t&k-toimintaan seuraavan kymmenen vuoden aikana ja minkälaisia kannustimia sillä on tarjota tähän?

2) Yritysten saamat t&k-tuet ovat parasta yritystukea

T&k-toiminnan tukemiselle on vahvat talousteoreettiset perusteet: yritysten rahoitusrajoitteet, jotka syntyvät pääosin epätäydellisestä informaatiosta rahoitusmarkkinoilla, ja uuden tiedon tai teknologioiden tuottamiseen liittyvät ulkoisvaikutukset. Ilman tukia yritys toteuttaa vain ne t&k-hankkeet, joiden yksityiset odotetut tuotot ylittävät kustannukset. Toteutumatta jää tällöin hankkeita, joiden yhteiskunnalliset tuotot olisivat suuremmat kuin hankkeen kustannukset niiden hyödyttäessä tiedon läikkymisen kautta laajempaa yritysjoukkoa. Tämä koskee erityisesti perustutkimusta ja isoriskisiä t&k-investointeja, joiden tuottavuushyödyt toteutuvat mahdollisesti vasta pitkällä viiveellä. Julkisten t&k-tukien painopistettä olisikin syytä kohdentaa vahvasti tällaisiin t&k-hankkeisiin, joiden osalta markkinapuute on ilmeisin.

Sekä Suomesta että muista maista saadut tutkimustulokset tarjoavat vahvaa näyttöä siitä, että yrityksille myönnetyt t&k-tuet eivät syrjäytä niiden omaa t&k-toimintaa. Kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta voidaan vetää johtopäätös, että yksi yritykselle allokoidulla t&k-tukieuro tyypillisesti lisää yrityksen omia t&k-investointeja enemmän kuin yhden euron verran.

Sen sijaan muiden yritystukien vaikutukset ovat yleensä osoittautuneet tehottomiksi. Niillä ei ole saavutettu sitä, mitä on tavoiteltu. Tutkimustulokset antavat siis hyvän perusteen t&k-toiminnan tukemiselle. Tutkimustiedon valossa olisi järkevää siirtää yritystukia muista yritystuista t&k-toimintaan. Tämä lisäisi samalla yritysten omia t&k-investointeja ja auttaisi pitkän aikavälin t&k-intensiteettikasvutavoitteen saavuttamisessa.

3) Kokeiluista saadaan ainutkertaista tietoa päätöksenteon tueksi

Vuoden 2020 talousarviossa on kohdennettu noin 750 miljoonaa euroa tulevaisuusinvestointiohjelman kautta kertaluonteisiin investointeihin ja yhteiskunnallisesti tärkeisiin kokeiluihin. Yhteiskunnallisesti tärkeisiin kokeiluihin investointi on kannatettavaa, koska kokeilujen kautta on mahdollista hankkia päätöksen teon tueksi sellaista tärkeää tietoa, mitä ei muutoin olisi saatavilla.

Erilaisiin kokeiluun resursseja allokoitaessa on kuitenkin syytä varmistaa, että koeasetelma suunnitellaan niin, että kokeilusta kertyvällä aineistolla voidaan vastata haluttuun kysymyksiin tieteellisesti pätevillä menetelmillä. T&k-tukien vaikuttavuusarvioinnissa olisi syytä hyödyntää kontrolloituja satunnaistettuja koeasetelmia.

Jyrki Ali-Yrkkö
Tutkimusjohtaja
ETLA

Heli Koski
Tutkimusjohtaja
ETLA