Lausunto

VATT/253/07.01/2019

24.10.2019

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto

sara.kuitunen@eduskunta.fi

Asia: HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+29/2019

Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan tukemisen haasteet ja kehittämiskohteet sekä vuoden 2020 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 tällaisia myönteisiä ulkoisvaikutuksia.[1] Ne puoltavat 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, että Suomi on vuoteen 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 toteutuneesta 2.74 prosentista. Tavoitteen voidaan katsoa olevan silti realistinen, sillä osassa maata t&k-intensiteetti on ollut tavoitellulla tasolla tai lähellä sitä (mm. Uusimaa ja Pirkanmaa).

Kotimainen tutkimus on osoittanut, että julkisella innovaatiorahoituksella 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 tukiohjelmien valtuuksia lisätään.[2]

Hallituksen tavoitteena on pitää vuonna 2020 valtion t&k-rahoitusintensiteetti edellisen vuoden tasolla 0,82 prosentissa. Business Finlandin rahoituksessa t&k-rahoitusta lisätään 49 miljoonalla eurolla, jonka voidaan odottaa edesauttavan yrityssektorin t&k-intensiteetin kasvua. Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja valtion tutkimuslaitosten rahoitusta lisätään 47 miljoonalla eurolla, mutta samalla Suomen Akatemian määrärahoja, jotka ovat tutkimusorganisaatioiden merkittävä rahoituslähde, leikataan 47 miljoonalla eurolla.

[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

Nettovaikutuksena kokonaisrahoituksessa tutkimusorganisaatioille ei ole merkittävää muutosta.

Kokonaisuudessaan 50 miljoonan euron t&k-rahoituksen lisäyksen ei voida odottaa lisäävän talouden t&k-intensiteettiä tavoitellulle 4 prosentin tasolle.

T&k-intensiteetin nostaminen lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä tavoiteltuun 4 prosenttiin edellyttää tuntuvaa julkisen rahoituksen vaikuttavuuden lisäämistä.

T&k-rahoituksen osalta vaikuttavuuden lisääminen edellyttää tukijärjestelmän kehittämistä systemaattisen tieteellisiin koeasetelmiin perustuvan arvioinnin avulla. Toisin kuin monilla muilla yhteiskunnan alueilla (mm. lääketiede ja sosiaaliturva) yritystukien vaikutuksia ei ole Suomessa tutkittu kontrolloiduilla ja etukäteen suunnitelluilla tieteellisillä kokeilla. Einiö ja Hyytinen (2019) käsittelevät yritystukien arviointia tieteellisillä koejärjestelyillä. He esittävät, että yritystukien vaikuttavuuden arviointi olisi syytä systematisoida nykyistä paremmin ja että kullekin tukimuodolle olisi laadittava etukäteen arviointisuunnitelma. He ehdottavat myös tieteellisiin koeasetelmiin perustuvien pilottihankkeiden käynnistämistä (esimerkkeinä Business Finlandin innovaatiotuet ja TE-toimistojen palkkatuki).

Arvioinnin systemaattiseksi toteuttamiseksi tukitoimien tulisi seurata kehitys-arviointi-sykliä kuviossa 1 hahmottelulla tavalla. Tässä tukiohjelma ensin suunnitellaan etukäteisarvion varassa mahdollisimman hyvin tavoitteitaan saavuttavaksi. Tämän jälkeen toteutetaan tieteellinen arviointitutkimus vaikutusten selvittämiseksi. Tulosten pohjalta tukiohjelmaa voidaan suunnata uudelleen ja tuki-instrumenttia muuttaa vaikuttavampaan suuntaan. Aikajoin toteutettavalla syklillä voidaan varmistaa, että yritystuki-järjestelmän tehokkuutta eivät heikennä heikosti toimivat tuki-instrumentit. Luotavalla tietopohjalla voidaan odottaa olevan myös synergiaetuja, sillä tietoa hyvin vaikuttavien ohjelmien parhaista käytännöistä voidaan hyödyntää myös muissa ohjelmissa.

Järjestelmällinen, säännöllisesti toteutettava ohjelmakohtainen satunnaistettu arviointitutkimus on luotettavin tapa kehittää t&k-rahoituksen vaikuttavuutta. Se mahdollistaa myös tietopohjan ylläpidon ja tukee hallituksen tavoitetta tutkimus- ja innovaatiopolitiikan koordinaation ja johtamisen vahvistamisesta. Ajantasaisen tiedon tärkeyttä yritystukijärjestelmän ohjauksessa korostaa se, että yrityssektori ja sen kansainvälinen toimintaympäristö ovat jatkuvan muutoksen alla.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

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.

Einiö, E. ja Hyytinen, A. (2019). ”Yritystukien vaikuttavuuden arviointi satunnaistettujen vertailukokeiden avulla.” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:45

Kuvio 1: Kehitys-arviointi -sykli

