Lausunto
VATT/304/07.01/2020

13.10.2020

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

Asiantuntijalausunto
Asia: HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt kirjallista lausuntoa asiassa: Vuoden 2021 valtion talousarvioehdotuksen uudet toimet (pääluokka 32) ja niiden vaikutukset sekä TKI -toiminnan haasteet ja kehittämiskohteet.

Hallituksen keskeisin TKI-toimintaan kytkeytyvä tavoite on talouskasvun edellytysten vahvistaminen. Keskisiä politiikkainstrumentteja yksityisen TKI-toiminnan kannustamiseksi ovat suorat TKI-tuet, -lainarahoitus ja -verotuet. Myös osaamista ja t&k-työpanoksia koskevat politiikkatoimet ovat olennaisia TKI-toiminnan kannalta (mm. koulutus ja t&k-työntekijöiden maahanmuutto).

Julkisen TKI-rahoituksen vaikuttavuudesta

Vaikuttavuuden varmistamiseksi julkinen t&k-rahoitus tulisi kohdentaa tehokkaasti. Korkean kaupallisen potentiaalin omaavilla t&k-projekteilla on korkeat odotetut tuotot ja siksi yritysten kannattaa toteuttaa ne. Tukitoimien tulisikin kohdentua t&k-toimintaan, jota yritykset eivät ilman tukea toteuta. Tällaisilla hankkeilla on kuitenkin tyypillisesti alhaiset odotetut tuotot. Jotta julkinen tuki olisi kannattava yhteiskunnallinen investointi ja lisäisi tuottavuuden ja talouden kasvua, tulisi tuettavalla hankkeella olla lisäksi nk. myönteisiä ulkoisvaikutuksia (esim. tuotetun tiedon leviäminen muihin yrityksiin). Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on havaittu tällaisia myönteisiä ulkoisvaikutuksia. Ne puoltavat t&k-tukien oikein kohdennettua käyttöä. Hankkeiden, joilla on erityisen korkea riski tai vaikeasti arvioitavat tulevaisuuden tuotot, voi olla vaikea saada yksityistä rahoitusta, jolloin julkinen tuki voi myös olla taloudellisesti perusteltu.

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

TKI-rahoitus talousarvoesityksessä

Talousarvioesityksessä julkisten TKI-panostusten kokonaistaso nousee hieman, noin 2%. Rahoitusorganisaatioiden osalta Business Finlandin määrärahat pysyvät lähes ennallaan sekä kokonaistasolla että t&k-toimintaan kohdistuvan määrärahan osalta. Tältä osin muutoksilla ei voida odottaa olevan suuria vaikutusta TKI-toiminnan kokonaistasoon.

Uutena TKI-politiikkatoimena hallitus valmistelee esitystä laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan ylimääräisestä verovähennyksestä vuosille 2021—2024. Lisävähennyksellä tuetaan yritysten ja tutkimusorganisaatioiden tutkimusyhteistyötä. Voidaan kuitenkin todeta, että koska instrumentti kohdistuu hyvin pieneen osaa t&k-sektoria ja arvioitu kokonaistukisumma jää melko pieneksi (noin 8 milj. euroa), ei sen voida odottaa tuottavan merkittäviä muutoksia T&K-investointien kokonaistasoon. Huomionarvoista on myös se, että ehdotetussa lisävähennyksessä ei ole rahallista korvausta tilanteessa, jossa yritys on tappiollinen. Tämä sulkee pois tuen piiristä mm. monia alkuvaiheen teknologiaintensiivisiä yrityksiä, jotka ovat tyypillisesti tappiollisia käynnistämisvaiheessa. Nämä yritykset voivat olla erityisen tärkeä T&K-tukitoimien kohde, koska riskialttiin alkuvaiheen T&K-toiminnan voi olla vaikea saada rahoitusta yksityiseltä rahoitusmarkkinalta ja toisaalta näillä yrityksillä ei ole suuria kassavarantoja T&K-hankkeiden rahoittamiseksi. Tästä syystä tuki-instrumenttiin olisi perusteltua lisätä rahallinen korvaus tilanteessa, jossa yritys harjoittaa tutkimusyhteistyötä, mutta ei ole voitollinen.

TKI-politiikan tehostaminen vaikutuksia tutkimalla ja kohdentamista parantamalla

Tutkimus on osoittanut, että t&k-toimintaan kohdistetuilla suorilla ja verotuilla voidaan lisätä yritysten t&k-investointeja ja innovaatioita.[1] Silti erityisesti valikoivien suorien tukien kohdalla vaikutukset voivat olla myös heikkoja, mikäli tuet kohdistetaan esim. t&k-toimintaan, josta suuren osan yritykset toteuttaisivat tuettakin. Myös kotimaisten verotukien osalta vaikutuksia ei voida pitää varmoina. Luotettavan tutkimustiedon tuottaminen kotimaisten TKI-politiikkatoimien vaikuttavuudesta on siksi erityisen tärkeää.

Tilanteessa, jossa valtion TKI-rahoitusta ei merkittävästi lisätä, voidaan talouden kasvuedellytyksiä vahvistaa TKI-politiikkalohkolla tukien kohdentumista tehostamalla. Vaikuttavuuden lisääminen edellyttää tukijärjestelmän kehittämistä systemaattisesti tieteellisiin koeasetelmiin perustuvan arvioinnin avulla. Yritystukien vaikuttavuuden arviointia olisi yleisemminkin syytä systematisoida nykyistä paremmin ja kullekin

[1] Mm. 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.
Howell, S. T. (2017). Financing innovation: Evidence from R&D grants. American Economic Review, 107(4), 1136-64.
Rao, N. (2016). "Do tax credits stimulate R&D spending? The effect of the R&D tax credit in its first decade." Journal of Public Economics, 140, 1-12.
Agrawal, A., Rosell, C. ja Simcoe, T. (2020). "Tax credits and small firm R&D spending." American Economic Journal: Economic Policy, 12(2), 1-21.
Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K. T., & Van Reenen, J. (2016). Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D. National Bureau of Economic Research, WP No. 22405.

tukimuodolle olisi tarpeellista laatia arviointisuunnitelma, jonka oleellinen osa on määräajoin toteutettava tieteellinen arviointikoe.[2]

TKI- ja elinkeinopolitiikan vaikuttavuusarviointi tieteellisillä kokeilla

Yritystuki-instrumenttien, mukaan lukien verotuet, vaikuttavuus tulisi aika-ajoin arvioida tieteellisillä kokeilla. Mm. satunnaistettuja kontrolloituja kokeita on toteutettu laajamittaisesti monilla muilla yhteiskunnan alueilla (mm. lääketiede ja sosiaaliturva).

Satunnaistettu kontrolloitu koe voidaan toteuttaa pääpiirteittäin seuraavasti. Aluksi rekisteriaineistojen ja Tilastokeskuksen kyselyiden pohjalta muodostetaan kokeen kohdepopulaatio. Tässä kohdepopulaatiossa toteutetaan satunnaistettu kontrolloitu koe joko pilottina ennen uuden politiikkatoimen laajempaa käyttöönottoa tai osana käynnissä olevaa tukiohjelmaa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valitaan satunnaistamalla kohdepopulaatiosta yrityksiä, jotka koejaksolla ovat oikeutettuja suoraan tai verotuksen kautta syntyvään tukeen. Toinen osa kohdepopulaatiosta toimii kontrolliryhmänä, joka ei ole oikeutettu tukeen koejakson aikana.

Satunnaistetun kontrolloidun arviointikokeen suunnittelu edellyttää aina tiivistä yhteistyötä tutkijoiden ja tukitoimen toteuttavien tahojen välillä. Kotimaiset laajat ja hyvin saatavilla olevat rekisteri- ja kyselyaineistot mahdollistavat poikkeuksellisen hyvin luotettavan koesuunnittelun.

Ehdotuksemme on, että TKI- ja elinkeinopolitiikan kohdentumisen tehokkuuden arvioimiseksi ja tukijärjestelmän kehittämiseksi luodaan yritystukien vaikuttavuusarviointiohjelma, jossa politiikkatoimien vaikutuksista tuotetaan luotettavaa tietoa satunnaistetuilla kontrolloiduilla kokeilla.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala
ylijohtaja

Einiö Elias
johtava tutkija

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