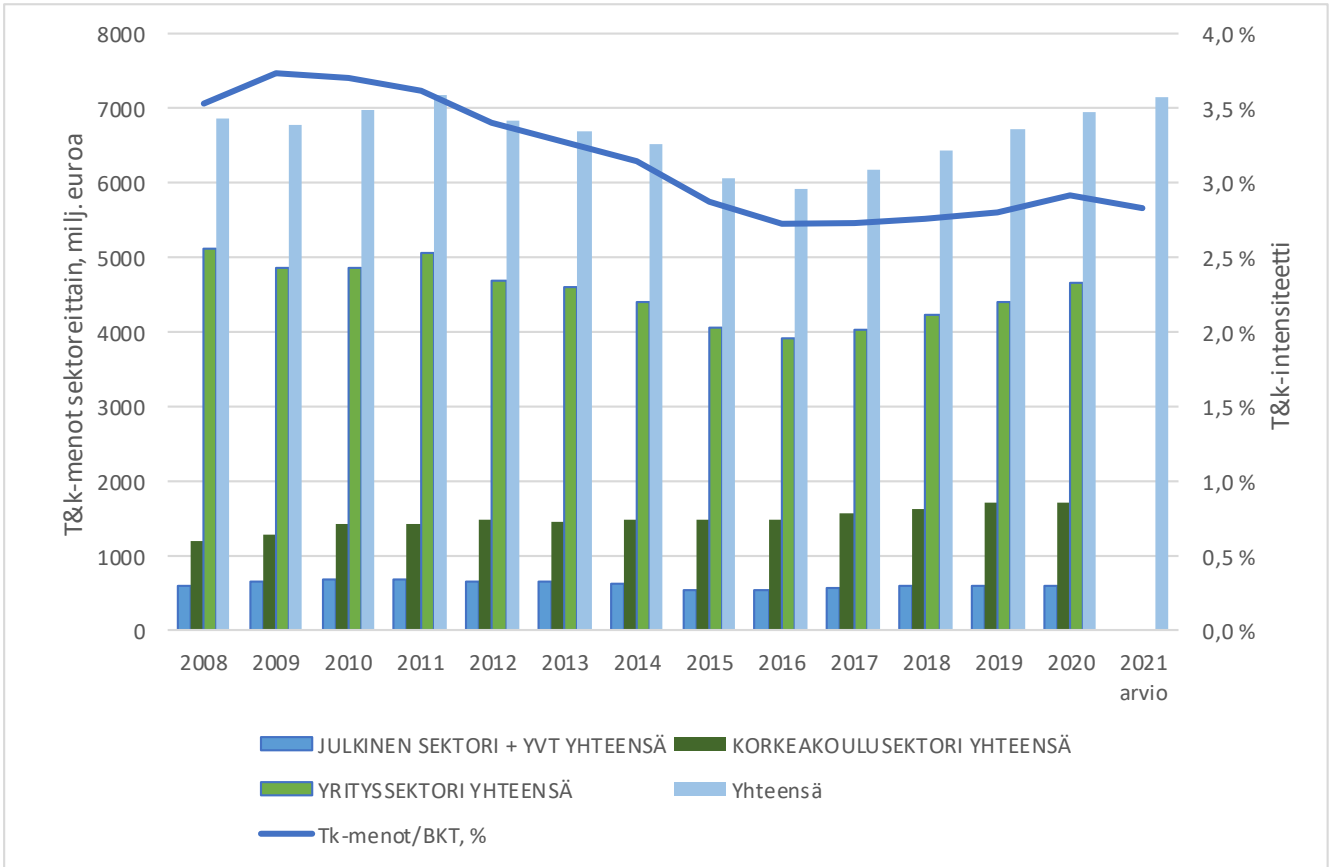
Teija Palko, johtava asiantuntija
Kai Husso, johtava asiantuntija
työ- ja elinkeinoministeriö
19.5.2022

VaV 20.05.2022 klo 11:40 / VNS 2/2022 vp
Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026/ Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus

Valtion t&k-rahoituksen kehitys suhteessa hallitusohjelman tavoitteeseen

Suomen tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämismenot 4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä hallitusohjelman, tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatioiden tiekartan (Tki-tiekartta) sekä parlamentaarisen TKI-työryhmän tavoitteiden mukaisesti.

Vuonna 2020 tutkimus- ja kehittämismenot (t&k-menot) olivat noin 2,9 prosenttia bruttokansantuotteesta (bkt) (kuva 1). Yritysten osuus t&k-menoista on vuosien ajan ollut noin kaksi kolmasosaa ja julkisen sektorin noin kolmannes.



Kuva 1 T&k-menojen kehitys sektoreittain käyvin hinnoin sekä t&k-intensiteetti (t&k-menot/BKT) vuosina 2008-2021. Vuoden 2021 luku on Tilastokeskuksen arvio ennakkotietojen perusteella.

T&k-menojen odotetaan kasvavan samassa suhteessa. Tämän tavoitteen mukaisesti julkisen sektorin rahoitus tulisi olla 1,3 prosenttia bkt:sta vuonna 2030. Valtion rahoitus kattaisi tästä valtaosan, 1,2 prosenttia[1] bkt:sta.

Vuonna 2020 valtion t&k-rahoituksen intensiteetti oli 0,96 prosenttia, kun vuonna 2019 se oli 0,84 prosenttia. Merkittävä osasyy nousuun oli bkt:n laskeminen ensimmäisenä koronavuonna. Tilastokeskuksen arvion mukaan valtion t&k-rahoituksen intensiteetti vuonna 2021 laski 0,88 prosenttiin. Vuoden 2022 talousarviossa valtion t&k-rahoitukseen on varattu noin 280 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2021 (kuva 2). Valtion t&k-rahoituksen osuus bruttokansantuotteesta nousee arviolta 0,94 prosenttiin.

Pääministeri Marinin hallituskaudella valtion t&k-rahoitusta on lisätty määräaikaisilla lisävaltuuksilla ja määrärahoilla, jotka päättyvät pääosin vuoteen 2022. EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRP) kohdistuu vuosille 2021-2023 merkittäviä määräaikaisia lisäyksiä, Business Finlandin ja Suomen Akatemian t&k-rahoitukseen yhteensä noin 360 miljoonaa euroa. Vuoteen 2022 saakka valtion t&k-rahoituksen taso on noussut hyvin tavoitepolkuun nähden.

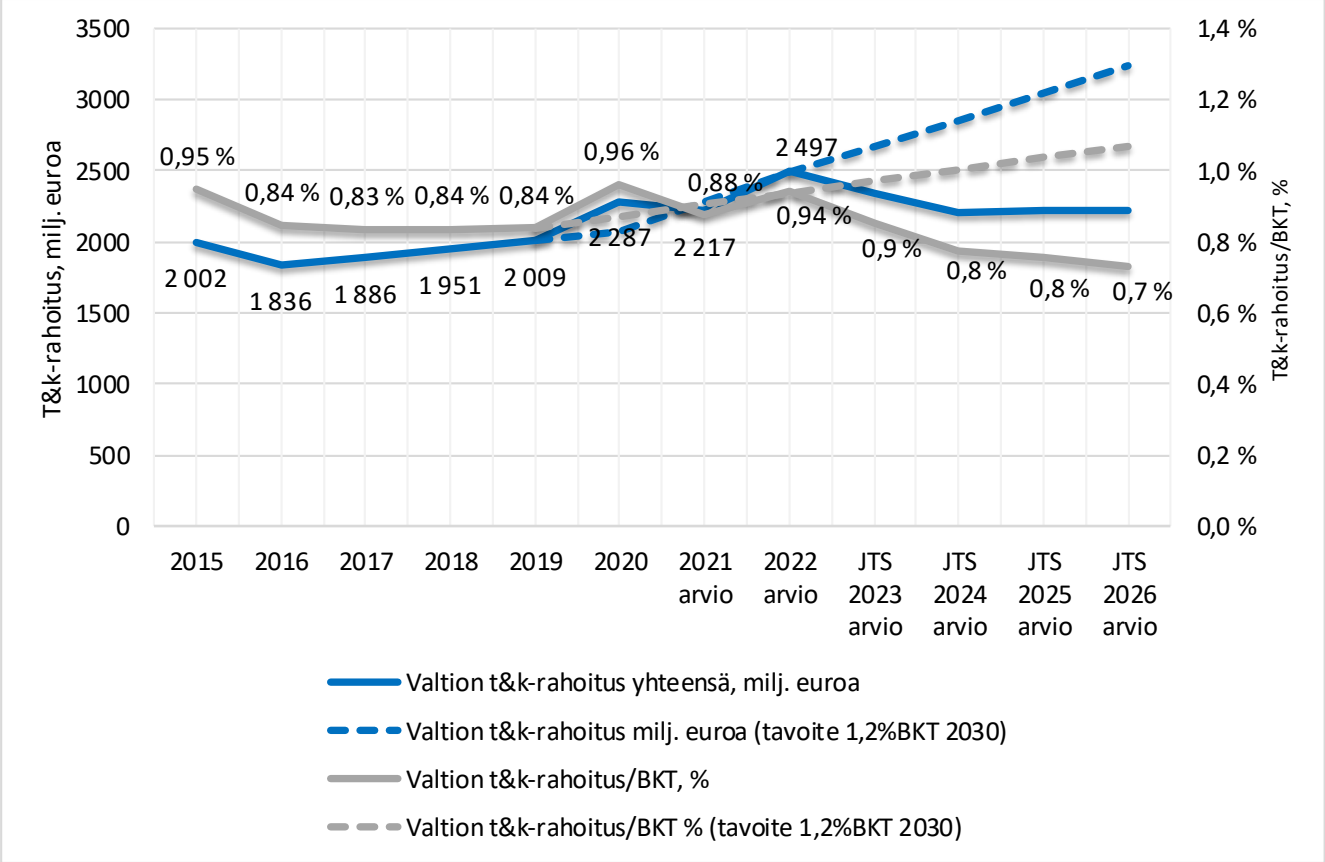
Ilman kehysriihessä päätettyjä lisäyksiä valtion t&k-rahoituksen taso laskisi vuonna 2023 noin 2,0 miljardiin euroon ja seuraavina vuosina hieman sen alle. Suhteessa bruttokansantuotteeseen valtion t&k-rahoitus laskisi noin 0,7% tasolle.

Vuosien 2023-2026 julkisen talouden suunnitelmassa valtion rahoitusta t&k-toimintaan on lisätty 344 miljoonalla eurolla edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla Business Finlandin avustusvaltuuksiin on tehty 63 miljoonan euron pysyvä tasokorotus sekä vuoden 2023 avustusvaltuutta veturiyritystoimintaan lisätty kertaluonteisesti 60 miljoonalla eurolla. Lisäksi alueellisen tki-toiminnan tukemiseen on osoitettu kertaluonteinen 10 miljoonan euron valtuus vuodelle 2023. Vuonna 2023 valtion t&k-rahoitus on arvion mukaan noin 2,3 miljardia euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen lähes samalla tasolla kuin 2019.

[1] Julkisen sektorin osuus 4 % t&k-intensiteettitavoitteesta on kolmannes eli 1,33 %. Osuus kumpuaa alun perin EU:n vuonna 2002 asettamista ns. Barcelonan tavoitteista, joiden mukaan t&k-rahoituksesta 2/3 pitäisi tulla yksityiseltä sektorilta ja loput 1/3 julkiselta sektorilta. Tästä osuudesta valtaosa eli 90% kohdentuu valtiolle: toisin sanoen valtion t&k-rahoituksen tulisi tämän myötä olla 1,20 %. Tämä osuus on ollut voimassa jo pitkään, lähtien jo 2000-luvun puolivälistä, jolloin pääministeri Matti Vanhasen hallitus asetti ensimmäisen kerran 4 prosentin t&k-intensiteettimaalin. Osuus on vahvistettu politiikkaa suuntaavissa asiakirjoissa, muun muassa tutkimus- ja innovaationeuvoston linjauksissa.

Julkisen talouden suunnitelman verotuloarvioissa on otettu huomioon tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys, jonka verotuottoa alentavaksi vaikutukseksi on arvioitu 100 miljoonaa euroa vuositasolla.

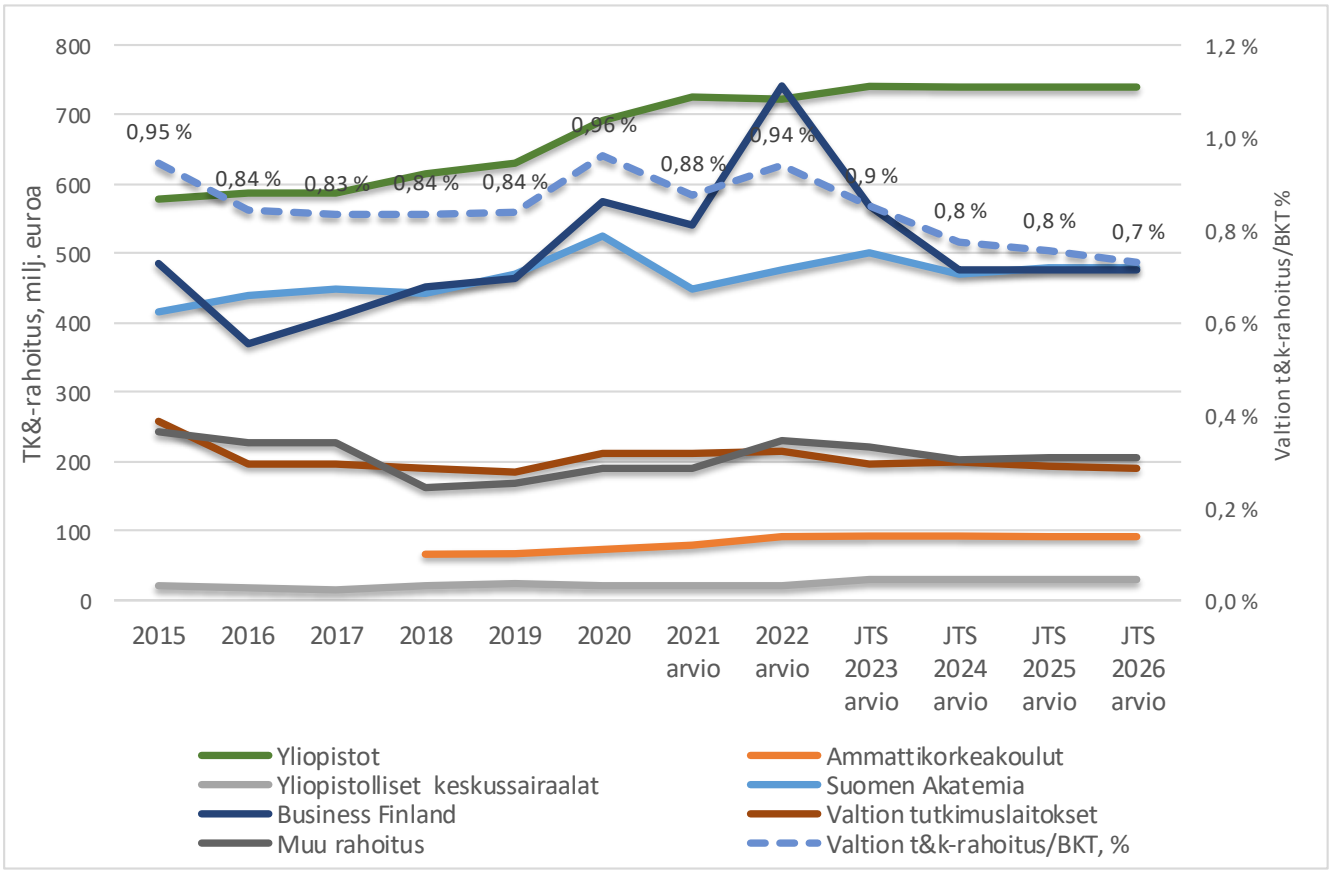
Julkisen talouden suunnitelmassa on lisäksi varattu määrärahaa yhteensä 50 milj. euroa v. 2024, 150 milj. euroa v. 2025 ja 300 milj. euroa v. 2026 t&k-menojen nostamiseksi parlamentaarisen linjauksen mukaisesti neljään prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen ja tämän edellyttämiin valtion t&k-panosten lisäämiseen. Rahoituksen kohdentamisesta tullaan linjaamaan myöhemmin tulevien talousarvioiden ja julkisen talouden suunnitelmien yhteydessä, jolloin tarkistetaan myös toimista aiheutuvat vaikutukset valtuuksiin ja määrärahoihin.



Kuva 2 Valtion rahoitus t&k-toimintaan vuosina 2015-2026. Vuosien 2015-2022 rahoitusluvut pohjautuvat Tilastokeskuksen tietoihin ja arvioihin. Vuosien 2023-26 luvut on arvioitu JTS2023-26 lukujen pohjalta, mutta eivät sisällä kehysvarausta. Oletuksena on, että t&k-rahoituksen osuus valtion rahoituksesta yliopistoille ja ammattikorkeakouluille sekä tutkimuslaitosten toimintamenoista säilyy samana kuin keskimäärin vuosina 2021-22. Yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla panostuksia siirretään lisäaloituspaikkojen vuoksi koulutuspuolelle, joten t&k-toiminnan osuus voi toteutua arvioitua pienempänä. Vuosien 2021-2023 luvut sisältävät Suomen Akatemian ja Business Finlandin RRP-myöntövaltuuksia yhteensä noin 360M.

Kuvassa 2 on esitetty valtion t&k-rahoituksen kehitys Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuoteen 2022 saakka sekä karkea arvio t&k-rahoituksen kehityksestä vuosien 2023-2026 julkisen talouden suunnitelman pohjalta. Arvioihin ei sisälly kohdentamaton kehysvaraus eikä t&k-toiminnan verovähennys. Katkoviivoina on kuvattu neljän prosentin tavoitteen mukainen kasvupolku. Arvioissa oletuksena on tasainen kasvu vuosina 2019-2030. Vuonna 2023 t&k-rahoitus laskee noin 150 miljoonaa euroa verrattuna vuoden 2022 tasoon. Eniten laskee Business Finlandin t&k-rahoitus, arviolta noin 170 miljoonaa euroa (kuva 3). Tasaisen kasvun mukaisesti vuosina 2023-2030 valtion t&k-rahoituksen tasoa tulisi korottaa noin 240 miljoonan euroa vuosittain, jotta vuonna 2030 valtion t&k-rahoitus suhteessa bruttokansantuotteeseen olisi noin 1,2%.

Kehysvaraus tukee tavoitepolun suuntaista kehitystä ja antaa positiivista signaalia valtion sitoutumisesta innovaatioympäristön kehittymiseen. Ilman tietoa kohdentumisesta organisaatioittain, sitä ei kuitenkaan voi ottaa huomioon pitkän aikavälin strategisessa suunnittelussa (esim. Business Finlandin ja Suomen Akatemian ohjelmatoiminta sekä rahoitushaut).



Kuva 3 Valtion rahoitus t&k-toimintaan organisaatioittain käyvin hinnoin vuosina 2015 – 2026 sekä osuutena BKT:sta. Vuosien 2023-2026 t&k-rahoitus on arvioitu organisaatioiden aiempien vuosien t&k-rahoituksen osuuden perusteella ja lukuja tulee käsitellä vain suuntaa-antavina (ks. kuva 2).

Innovaatiopolitiikan tavoitteet ja kehittämiskohteet

Innovaatiopolitiikan päätavoitteet ovat tutkimus- ja kehittämistoiminnan laadun ja vaikuttavuuden parantaminen, kumppanuuksien vahvistaminen yritysten, korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja muiden relevanttien osapuolten kanssa, globaalisti menestyvien innovaatioiden tuottaminen sekä elinkeinorakenteen monipuolistaminen. Näiden kautta pyritään parantamaan kansantalouden tuottavuutta, lisäämään korkean lisäarvon työpaikkoja ja vahvistamaan suomalaisten yritysten kansainvälistä kilpailukykyä.

Kansainvälisesti menestyneet innovaatiot syntyvät usein yritysten, korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, asiakkaiden ja julkisten toimijoiden monimuotoisen, verkostomaisen yhteistyön tuloksena. Globaali kilpailu käydään yhä useammin ekosysteemien välillä ja tavalla, jossa yksikään toimija ei yksin menesty markkinoilla: tarvitaan toisiaan täydentävää osaamista ja eri kumppanien tarjoamia etuja ekosysteemien ja yhteistyöverkostojen eri osista ja eri toimialoilta. Esimerkiksi kehittämistoimien kohdentaminen vain yhteen toimijaan (tekijä tai rahoittaja) ei riittävästi vastaa yhteistyön tai tutkimustulosten hyödyntämisen haasteisiin. Kokonaisvaltaisten keinojen ja rahoitusratkaisujen avulla voidaan yksityisiä ja julkisia toimijoita saattaa kumppanuuksia vahvistavaan, kaikkia osapuolia palvelevaan yhteistyöhön.

Joulukuussa 2021 päivitetty Tki-tiekartta sisältää toimenpiteet, joilla nostetaan osaamistasoa, parannetaan suomalaisen tki-ympäristön kansainvälistä vetovoimaa ja kannustetaan yrityksiä tki-investointien lisäämiseen Suomessa. Toimenpiteillä vahvistetaan osaamiskeskittymiä ja ekosysteemejä, lisätään t&k-toimijoiden yhteistyötä ja monipuolistetaan julkisen sektorin roolia innovaatiotoiminnan vauhdittajana ja hyödyntäjänä. Useiden toimenpiteiden toteutuminen edellyttää t&k-rahoituksen tason nostoa ja rahoituksen kehityksen ennakoitavuutta.

Hallituksen puoliväliriihessä nostettiin esiin monia tiede- ja innovaatiopolitiikan kannalta oleellisia kehittämiskohteita. T&k-rahoituksen tulee olla ennustettavaa, ja innovaatiojärjestelmää on kehitettävä tasapainoisesti. Rahoituskeinoista on tärkeää sopia laajapohjaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta on tärkeää, että t&k-rahoituslisäykset kohdennetaan siten, että innovaatiojärjestelmä kehittyy tasapainoiseksi ja vuorovaikuttavaksi kokonaisuudeksi, joka kannustaa myös yksityisiä toimijoita lisäämään t&k-panostuksiaan ja yhteistyötä tutkimuksen kanssa.

Innovaatiojärjestelmän tasapainoinen kehittäminen siten, että perustutkimus, soveltava tutkimus ja kehittämistoiminta ovat tasapainossa, edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön

hallinnonalalla Business Finlandin ja tutkimuslaitosten resursoinnin vahvistamista. Näin samalla huolehditaan tutkimuspanostusten vaikuttavuudesta ja laadukkaan tutkimuksen tuottama osaaminen kyetään siirtämään laajasti elinkeinoelämän ja yhteiskunnan hyödynnettäväksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvin tärkeänä t&k-rahoituksen pitkäjänteisyyden ja ennakoitavuuden lisäämiseen tähtäävää työtä t&k-rahoituslakia valmistelevassa sihteeristössä ja parlamentaarisessa TKI-työryhmässä. Työ- ja elinkeinoministeriö osallistuu molempien työryhmien sekä niiden sihteeristöjen työhön.

Lähteet:

Suomen virallinen tilasto (SVT): Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa [verkkojulkaisu]. ISSN=1459-9074. 2022. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 19.5.2022]. Saantitapa: https://www.stat.fi/tilasto/tkker

Suomen virallinen tilasto (SVT): Kansantalouden tilinpito [verkkojulkaisu]. ISSN=1795-8881.Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 19.5.2022]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/vtp/tau.html

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023-2026, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:27

Taloudellinen katsaus, kevät 2022, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:31