Maija Lönnqvist, teollisuusneuvos
Työ- ja elinkeinoministeriö
28.10.2022

Asia: HE 211/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää esitettyä lakia valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024-2030 (jatkossa T&K-rahoituslaki) hyvin tärkeänä.

Korkeatasoinen osaaminen ja T&K-toiminta ovat Suomen kilpailukyvyn, tuottavuuden ja hyvinvoinnin pohja. Suomi ei kuitenkaan enää ole T&K-toiminnan terävimmässä kansainvälisessä kärjessä. Myös Suomen talouden ja tuottavuuden kasvu on pitkään ollut hidasta. Innovaatiojärjestelmämme keskeisimpiä heikkouksia ovat pitkäjänteisyyden ja ennustettavuuden puute, radikaalien innovaatioiden ja soveltavan tutkimuksen vähäisyys, yritysten ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyön väheneminen sekä innovaatiojärjestelmän heikko johtajuus ja siilomainen toiminta. Lisäksi vihreän siirtymän ja muiden systeemisten kestävyyshaasteiden ratkaisemiseen ja tuottavuuden kasvattamiseen tarvitaan laaja-alaista ja sektorirajat ylittävää yhteistyötä sekä mittavia TKI-panostuksia.

Hallitusohjelmassa on asetettu pitkäjänteinen tavoite kääntää valtion T&K-rahoitus kasvu-uralle ja toteuttaa toimia, joiden avulla Suomen T&K-investointien BKT-osuus eli nk. T&K-intensiteetti nousee neljään prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Joulukuussa 2021 työnsä päättänyt parlamentaarinen TKI-työryhmä sitoutui samaan tavoitteeseen ja suositteli, että tavoitteen saavuttamiseksi laaditaan laki valtion T&K-rahoituksesta ja sitä täydentävä monivuotinen T&K-rahoituksen suunnitelma sekä valmistellaan laki T&K-toiminnan verovähennyksestä.

Neljän prosentin tavoite on haastava ja sen saavuttaminen edellyttää merkittävää lisäystä T&K-panostuksiin sekä tehokkaampia kannusteita yksityisen rahoituksen lisäämiseksi. Yksityisen sektorin osuus T&K-menoista Suomessa on noin kaksi kolmasosaa eikä tavoitteeseen päästä ilman yritysten T&K-menojen merkittävää kasvua.

Suomessa T&K-intensiteetti oli korkeimmillaan 3,7 prosenttia vuosina 2009-2010, mutta laski 2,7 prosenttiin vuonna 2016. T&K-menot ovat kasvaneet vuoden 2016 jälkeen noin 4 prosenttia vuosittain ja vuonna 2021 T&K-intensiteetti oli Tilastokeskuksen tietojen mukaan 2,98 %.

4 prosentin tavoitteen saavuttaminen vuoteen 2030 mennessä edellyttää vuoden 2021 T&K-menojen (noin 7 miljardia) kaksinkertaistamista. Tasaisena kasvuna tämä tarkoittaisi yritysten T&K-menoihin noin 6,5 prosentin vuosittaista kasvua, eli viime vuosien kasvuvauhti ei riitä vaan yrityksille tarvitaan kannusteita T&K-menojen kasvun vahvistamiseen.

Esitetyn lain tavoitteena on, että valtion T&K-rahoitus – jonka tulisi kattaa noin 30 prosenttia T&K-menojen kokonaisrahoituksesta – nostetaan 1,2 prosenttiin BKT:sta

vuoteen 2030 mennessä. Valtion T&K-rahoitus on ollut kasvussa kuluvalla hallituskaudella, mutta kasvu on ollut määräaikaisten rahoituslisäysten varassa. Vuonna 2021 valtion T&K-rahoituksen intensiteetti oli 0,89 prosenttia ja vuonna 2022 sen ennakoidaan olevan 0,93 prosenttia. Vuoden 2023 talousarvioesityksen perusteella intensiteetin arvioidaan laskevan noin 0,85 prosentin tasolle. Vuosien 2021-2023 aikana merkittävä määräaikainen rahoituslisäys on tullut Euroopan elpymis- ja palautumisvälineen (RRF) rahoitusvaltuuksista, joista suurin osa kohdistuu vuodelle 2022.

Määräaikaiset rahoituslisäykset ja rahoitusvaltuuksien laskeva suunta heikentävät yritysten ja muiden TKI-toimijoiden kokemusta toimintaympäristön ennakoitavuudesta eivätkä siten tue pitkäjänteisen TKI-yhteistyön vahvistumista. Tästä syystä nyt esitetty T&K-rahoituslaki on välttämätön, jotta osoitetaan valtion sitoutuminen innovaatiojärjestelmän pitkäaikaiseen kehittämiseen ja sitä kautta kannustetaan yritysten ja muiden TKI-toimijoiden T&K-toimintaa.

Julkisen T&K-rahoituksen tavoitteena on lisätä sekä T&K-toimintaa harjoittavien yritysten määrää eri toimialoilla, T&K-menojen volyymia sekä laatua ja vaikuttavuutta. T&K-tuki on ainoa yritystuki, jolla on selkeä taloustieteellinen perustelu. Julkisella T&K-rahoituksella on positiivinen vaikutus yritysten T&K-menoihin, työntekijämäärän sekä aineettomien oikeuksien tunnistamiseen ja suojaamiseen ja muuhun innovaatiotuotantoon. Julkinen T&K-rahoitus vauhdittaa yritysten tuotteiden ja palveluiden uudistamista, lisää yritysten T&K-investointeja ja T&K-osaajien palkkaamista, vähentää T&K-toiminnan epävarmuuksiin liittyviä yksityisiä riskejä sekä edistää julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyöverkostojen rakentamista. Ulkoisvaikutukset ovat keskeisin peruste julkiselle T&K-rahoitukselle: yritysten T&K-toiminnan hyödyt leviävät laajemmin talouteen, kun uusi tieto siirtyy muiden käytettäväksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että esitetty laki palauttaisi Suomen Euroopan T&K-maiden kärkijoukkoon. Tällä hetkellä T&K-intensiivisimpiä maita ovat Ruotsi (T&K-menot/BKT 3,53% vuonna 2020), Belgia (3,48%), Saksa (3,14%), Itävalta (3,20%), Tanska (2,96%), Suomi (2,91%), Hollanti (2,29%) ja Norja (2,28%). Tässä joukossa Suomi sijoittuu sijalle 6 vertailtaessa valtion suoran T&K-rahoituksen määrää suhteessa bruttokansantuotteeseen (v.2019). Suomea vähemmän suoraa rahoitusta T&K-toimintaan panostavat Hollanti ja Belgia. Näissä maissa puolestaan valtion epäsuora rahoitus T&K-verokannustimien kautta on merkittävää.

Suomessa yritysten osuus T&K-investoinneista on noin kaksi kolmasosaa koko T&K-investoinneista, mikä on verrokkimaiden keskitasoa. Verrokkimaista Ruotsissa, Belgiassa, Itävallassa ja Saksassa yritykset panostavat T&K-toimintaan suhteessa eniten, yli kaksi prosenttia BKT:sta (Suomessa 1,95% v.2020). Suomessa T&K-toiminta on keskittynyt suhteellisen kapealle yritysjoukolle ja suurin osa yritysten T&K-menoista syntyy suurissa

yrityksissä (63% v.2020). Suuryrityksistä lähes puolet tekee T&K-toimintaa, mutta yli 10 henkilön pk-yrityksistä vain 11 prosenttia. Myös toimialoittain keskittyminen on selkää: kolme toimialaa vastaa 60 prosentista yritysten T&K-menoista.

Esitetyn lain tavoitteena on, että valtion T&K-rahoituksen lisäykset kannustavat yrityksiä lisäämään omia T&K-investointejaan niin, että neljän prosentin BKT-tavoite saavutetaan. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää T&K-rahoituksen kannustavuuden varmistamista hyvin tärkeänä: yksityisen sektorin T&K-investointien kasvu on välttämätöntä T&K-menojen nostamiseksi tavoitellulle tasolle.

Laissa säädetyistä T&K-rahoituksen lisäyksistä voitaisiin poiketa vain, jos yksityisen tutkimus- ja kehitystoiminnan menot eivät kehittyisi tavoitellulla tavalla. Tällöin rahoitusta voitaisiin kohdentaa paremmin edistämään yksityisiä T&K-investointeja tai pienentää rahoituksen korotuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että yritysten T&K-investointien jäädessä alle tavoitellun tason rahoitusta voidaan kohdentaa uudelleen tavalla, joka tehokkaammin edistää T&K-investointeja.

T&K-rahoituslain ja monivuotisen suunnitelman lisäksi merkittävä parannus erityisesti pk-yritysten kannustamiseen on valmisteilla oleva T&K-yhdistelmävähennys. Suorien T&K-tukien sekä T&K-verokannustimien toimivuutta ja vaikuttavuutta on tärkeää seurata ja arvioida, jotta T&K-kannustinjärjestelmää voidaan kehittää kokonaisvaltaisesti jatkossa. Julkisia suoria T&K-tukia ja epäsuoria T&K-verotukia tulee tarkastella toisiaan täydentävänä kokonaisuutena.

T&K-rahoituslain ja valtion T&K-rahoituksen monivuotisen suunnitelman tavoitteena on parantaa yritysten ja muiden TKI-toimijoiden luottamusta valtion pitkäjänteiseen sitoutumiseen T&K-rahoituksen kasvattamiseen ja innovaatiojärjestelmän kehittämiseen. Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta on tärkeää, että T&K-rahoituslisäykset kohdennetaan siten, että innovaatiojärjestelmä kehittyy tasapainoiseksi ja vuorovaikuttavaksi kokonaisuudeksi, joka kannustaa yksityisiä toimijoita lisäämään T&K-panostuksiaan ja yhteistyötä tutkimusorganisaatioiden kanssa sekä hyödyntämään eurooppalaisen ja kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksia.

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 tuottaman osaamisen siirtymisesti laajasti elinkeinoelämän ja yhteiskunnan hyödynnettäväksi.