

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 (HE 211/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Sanna Nieminen, valtiovarainministeriö
- teollisuusneuvos Maija Lönnqvist, työ- ja elinkeinoministeriö
- työelämäprofessori Martti Hetemäki, Helsinki Graduate School of Economics
- ylijohtaja Riitta Maijala, Suomen Akatemia
- johtaja Hannu Kemppainen, Business Finland Oy
- strategiajohtaja Laura Juvonen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- toiminnanjohtaja Ida Mielityinen, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- puheenjohtaja Jukka Heikkilä, Professoriliitto ry
- toiminnanjohtaja Tanja Risikko, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
- johtaja Matti Mannonen, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Luonnonvarakeskus
- Suomen ympäristökeskus
- CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy
- Neste Oyj
- UPM-Kymmene Oyj
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Keskuskauppakamari
- Sivistystyönantajat ry
- Suomen startup-yhteisö
- Suomen Yrittäjät ry
- Tutkimuslaitosten yhteenliittymä Tulanet

Valiokunnan lausunto TaVL 57/2022 vp

- professori Otto Toivanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Nykyisen hallitusohjelman ja vuonna 2020 hyväksytyn tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatioiden tiekartan mukaisesti Suomen tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämistoiminnan (T&K) menot neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tätä tarkoitusta edistämään hallitus päätti puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021 perustaa parlamentaarisen työryhmän, jonka työ on nyt käsiteltävän ehdotuksen taustalla. Loppuraportissa eduskuntaryhmät sitoutuivat valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kasvattamiseen tavalla, jota neljän prosentin T&K-tavoitteen saavuttaminen vuoteen 2030 vaatii.

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä. Julkisen sektorin osuus T&K-tavoitteesta on kolmannes eli 1,33 prosenttia; julkisen sektorin osuudesta 90 prosenttia rahoittaa valtio, joten valtion T&K-rahoituksen tulisi nousta 1,2 prosenttiin BKT:sta. Nyt käsiteltävä ehdotus perustuu näihin lähtökohtiin.

Laissa säädettäisiin valtion talousarvioon vuosina 2024—2030 otettavien tutkimus- ja kehittämistoimintaan tarkoitettujen valtuuksien ja määrärahojen yhteismäärästä. Niitä lisättäisiin tasaisesti niin, että valtuuksien ja määrärahojen määrä vuonna 2030 vastaisi laskennassa käytetyn talousennusteen vallitessa 1,2:ta prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämän hetken arvion mukaan esitetyn T&K-rahoituslain mukaiset vuosittaiset korotukset valtion T&K-rahoitukseen olisivat noin 260 milj. euroa. Korotusten lähtötasona on vuoden 2023 talousarvioesityksen mukainen valtion T&K-rahoitus.

Talousvaliokunta on myös aiemmin, vuoden 2023 talousarviota käsitellessään (TaVL 48/2022 vp — HE 154/2022 vp) pitänyt tärkeänä kansallista tavoitetta nostaa TKI-panostuksia hallitusohjelman mukaisesti ja ollut erittäin huolissaan vuotta 2023 koskevista vähennyksistä. Samoin valiokunta on tähdentänyt, että nykyisessä tilanteessa on tärkeää panostaa erityisesti sellaisiin innovatiivisiin yrityksiin, jotka pystyvät tuottamaan paljon arvonnäystä pääomalla ja työllä eli joissa kokonaistuottavuus on korkealla tasolla. Suomen tuottavuusmahdollisuudet perustuvat suureksi osaksi osaamiseen, ja sen vuoksi voimavaroja on suunnattava entistä enemmän juuri osaamisen kehittämiseen sekä TKI-toimintaan. Talousvaliokunta katsoo, että nämä arviot muodostavat lähtökohdan myös nyt käsiteltävän hallituksen esityksen tarkastelulle.

TKI-rahoituksen merkitys ja suuntaaminen

T&K-menojen määrä on maailmalla kasvussa: OECD:n tilastojen mukaan Yhdysvallat ja Kiina ovat eniten T&K-toimintaan investoivat maat. Kansainvälisessä tarkastelussa Suomen T&K-menot (2,91 %) ovat edelleen OECD:n keskiarvoa (2,68 %) korkeammat, mutta päinvastoin kuin verrokkimaissa menot laskivat voimakkaasti vuosina 2010—2016. Suomi on jäänyt jälkeen maailman kärjen tasosta. Menot ovat tosin olleet hienoisessa nousussa vuodesta 2017 lähtien, mutta kasvu ei ole riittävää 4 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä. Huomion-

Valiokunnan lausunto TaVL 57/2022 vp

arvoista on, että myös Suomen kansantuote on jäänyt viimeisten kymmenen vuoden aikana jälkeen Pohjoismaiden tasosta; työn tuottavuus on kasvanut Suomessa vaihteisesti vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen.

Suomen innovaatiojärjestelmän keskeisimpinä heikkouksina on pidetty pitkäjänteisyyden ja enustettavuuden puutetta, radikaalien innovaatioiden ja soveltavan tutkimuksen vähäisyyttä, yritysten ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyön vähenemistä, T&K-toiminnan keskittyneisyyttä kapealle yritysjoukolle, osaajapulaa sekä innovaatiojärjestelmän heikkoa johtajuutta ja siilomaisesta toiminnasta. Samaan aikaan vihreän siirtymän ja muiden systeemisten kestävyysasteiden ratkaisemiseen ja tuottavuuden kasvattamiseen tarvitaan laaja-alaista ja sektorirajat ylittävää yhteistyötä sekä mittavia TKI-panostuksia.

Julkisen T&K-rahoituksen perusteena ja oikeutuksena ovat sen ulkoisvaikutukset: ne ovat sellaisia T&K-toiminnan hyötyjä, joista toimintaan investoiva ei saa korvausta eikä siksi ota niitä huomioon investointipäätöstä tehdessään. Taloustieteen tutkimus on painottanut julkisen vallan merkitystä perustutkimuksen rahoituksessa, koska sen ulkoisvaikutukset ovat suuria. Perustutkimuksen tulokset välittyvät innovaatiotoimintaan: kun yliopistot ja tutkimuslaitokset tuottavat enemmän perustutkimusta, yksityiset yritykset tuottavat sen pohjalta vaikuttavampia innovaatioita.

T&K-panostusten nostaminen neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta ei tapahdu ilman yksityistä sektoria. Julkisen sektorin panostuksilla kannattaa siten tavoitella nimenomaan laajaa vipuvaikutusta yksityisen sektorin T&K-panostuksiin. Kansantalouden kannalta keskeistä on edelleen, että nämä innovaatiot skaalautuisivat ja että niihin pohjautuva liiketoiminta tapahtuisi Suomessa. Tämä puolestaan edellyttää valtion T&K-rahoituksen ohella muita toimia Suomen houkuttelevuuden lisäämiseksi yritysten sijaintipaikkana.

Tutkimustulosten ja innovaatioiden käyttöönotto ja hyödyntäminen edellyttävät korkeasti koulutettua, osaavaa työvoimaa. Lain perusteluissa on tuotu esiin tarve huolehtia TKI-toimintaan pätevän työvoiman saatavuudesta. T&K-osaajien riittävyys muodostuikin yhtä kriittiseksi tekijäksi kuin rahoituksen riittävyys. Tämä edellyttää sekä koulutuksen suuntaamista siten, että se entistä paremmin muodostaa edellytyksiä T&K-toimintaan johtaville koulutusaloille hakeutumiseen että T&K-osaajien maahanmuuton helpottamista. Myös hallituksen esityksessä kehittämiskohteeksi on koulutuksen lisäksi tunnistettu ulkomaisten osaajien houkuttelu Suomeen.

Talousvaliokunta korostaa T&K-toiminnan erityistä merkitystä start up -sektorin kannalta. Valiokunta viittaa tältä osin myös aiemmin vuoden 2023 talousarvion käsittelyn yhteydessä lausumaansa (TaVL 48/2022 vp — HE 154/2022 vp) siitä, että TKI-rahoituksen pitää olla nykyistä paremmin myös pienempien yritysten ja start up -yritysten saatavilla. Lisäksi rahoituksen pitää erityisesti mahdollistaa innovaatioiden skaalaaminen ja niiden tuominen kaupalliseen käyttöön. Vain siten TKI-panostukset ruokkivat tehokkaasti talouskasvua ja kilpailukykyä ja vievät eteenpäin vihreää ja digitaalista siirtymää.

Seuranta ja jatkotoimien tarve

Suomen kilpailukyky ja hyvinvointi perustuvat osaamiselle, tutkimukselle ja innovaatioille. Tältä kannalta talousvaliokunta pitää T&K rahoituksen 4 prosentin tavoitteen saavuttamista ja nyt

Valiokunnan lausunto TaVL 57/2022 vp

ehdotettua sääntelyä ratkaisevan tärkeänä. T&K-rahoituksen vaikutukset ovat tästä huolimatta aina epävarmoja. Rahoituksessa tulee pyrkiä teknologianeutraaliuteen eikä voittajateknologioita voida valita ennalta. Samalla tulisi kuitenkin kyetä löytämään ne sektorit, joille resursseja on tuotavuuskasvun kannalta perusteltua kohdistaa.

Talousvaliokunta pitää lisäksi tärkeänä, että TKI-rahoituksen vaikutuksia arvioidaan riippumattomasti rahoituksen optimaalisen tason ja kohdistamisen saavuttamiseksi ottaen huomioon myös, mikä on sellainen rahoituksen taso, jonka ylityttyä rahoituksesta saatava rajahyöty alkaa laskea. Vaikka esimerkiksi pohjoismaisten verrokkimaiden Suomea paremman tuottavuuskehityksen ja Suomea suurempien panostusten perusteella rahoituksen kasvattamisen tarvetta Suomessa voidaan pitää ilmeisenä, on keskeistä, että nyt ehdotetun sääntelyn vaikutuksia säännöllisesti seurataan ja että sääntelyä ja rahoitusta näiden kokemusten pohjalta kehitetään. Innovaatioiden ja tuotavuuden kannalta olennaista on myös, mitä muita T&K-rahoituksen kasvua täydentäviä politiikkatoimia onnistutaan toteuttamaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Hussein al-Taee sd
jäsen Tuula Väättäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Juha Mäenpää ps
varajäsen Riitta Mäkinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen