

Valtiovarainvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024—2030 (HE 211/2022 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty sivistysvaliokuntaan ja talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- sivistysvaliokunta SiVL 30/2022 vp
- talousvaliokunta TaVL 57/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Sanna Nieminen, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Petteri Kauppinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- teollisuusneuvos Maija Lönnqvist, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylijohtaja Riitta Maijala, Suomen Akatemia
- johtaja Hannu Kemppainen, Business Finland Oy
- erityisasiantuntija Samuli Maxenius, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- johtaja Riikka Heikinheimo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- puheenjohtaja, rehtori Jukka Kola, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Sivistystyönantajat ry
- Tutkimuslaitosten yhteenliittymä Tulanet

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2022 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024—2030. Esityksen tavoitteena on parantaa valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä. Laissa säädettäisiin valtion talousarvioon vuosina 2024—2030 otettavien tutkimus- ja kehittämistoimintaan tarkoitettujen valtuuksien ja määrärahojen yhteismäärästä. Valtuuksien ja määrärahojen määrää lisättäisiin tasaisesti vuosittain. Tarkistusten tulisi johtaa siihen, että valtuuksien ja määrärahojen määrä vuonna 2030 vastaisi laskennassa käytetyn talousennusteen vallitessa 1,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tästä voitaisiin poiketa vain, jos yksityisen tutkimus- ja kehitystoiminnan menot eivät kehittyisi tavoitellulla tavalla.

Laissa säädettäisiin myös valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käytön pitkäaikaisen suunnitelman laatimisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta pitää hallituksen esitystä perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä muuttamattomana.

Taustaa ja esityksen keskeinen sisältö

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. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan tärkeästä merkityksestä huolimatta Suomen T&K-intensiteetti on laskenut selvästi finanssikriisin jälkeen. Vuodesta 2009 vuoteen 2016 Suomen T&K-menojen BTK-osuus putosi 3,73 prosentista 2,7 prosenttiin, minkä jälkeen T&K-menot ovat lähteneet jälleen hienoiseen nousuun. Kasvu ei ole kuitenkaan riittävää 4 prosentin T&K-tavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä.

Hallitus päätti puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021 perustaa parlamentaarisen työryhmän 4 prosentin T&K-tavoitteen edistämiseksi. Työryhmän joulukuussa 2021 valmistuneessa loppuraportissa eduskuntaryhmät sitoutuivat valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kasvattamiseen tavalla, jota 4 prosentin T&K-tavoitteen saavuttaminen vuoteen 2030 mennessä vaatii. Työryhmä esitti erillisen rahoituslain säätämistä. Siinä määriteltäisiin vuotuinen valtion T&K-menojen taso tavalla, joka johtaisi julkisen sektorin T&K-rahoituksen 1,33 prosentin BKT-osuuteen ennustetun talouskehityksen vallitessa vuoteen 2030 mennessä.

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys pohjautuu em. työryhmän ehdotukseen.

Hallituksen esityksen mukaan 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

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2022 vp

vastaisi laskennassa käytetyn talousennusteen vallitessa 1,2:ta prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen sektorin osuus 4 prosentin T&K-tavoitteesta on kolmannes eli 1,33 prosenttia. Suomessa julkisen sektorin osuudesta valtio rahoittaa valtaosan eli 90 prosenttia, joten valtion talousarviorahoituksen tulee sen vuoksi nousta 1,2 prosenttiin BKT:sta. Muutos on merkittävä, sillä talousarvioesityksen mukaan valtion T&K-rahoitus on arviolta 0,85 prosenttia BKT:sta vuonna 2023.

Tämän hetken arvion mukaan esitetyn T&K-rahoituslain mukaiset vuosittaiset korotukset valtion T&K-rahoitukseen olisivat noin 260 milj. euroa, jolloin T&K-rahoitus kasvaisi vuoteen 2030 mennessä 1,8 mrd. eurolla vuoteen 2023 verrattuna. Valtion T&K-rahoitus nousisi tällöin yhteensä 4,2 mrd. euroon vuonna 2030. Arvio pohjautuu vuoden 2023 valtion talousarvioesitykseen sisältyvään T&K-rahoituksen määrään sekä valtiovarainministeriön syksyllä 2022 laatimaan talousennusteeseen.

Valiokunta toteaa, että esityksen myötä T&K-toimintaan kohdennettava rahoitus olisi jatkossa laakisääteinen meno, joka hallituksen olisi sisällytettävä talousarvioesitykseen ja eduskunnan hyväksyttävä talousarviokäsittelyn yhteydessä. T&K-rahoituksen budjetointi laista poikkeavalla tavalla olisi mahdollista vain rahoituslakia muuttamalla. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että laissa säädetään valtion rahoituksen lisäämisestä, mutta ei sen kohdentamisesta. Rahoituksen kohdentaminen ratkaistaisiin talousarvioprosessissa käyttäen ohjenuorana kahdeksanvuotista suunnitelmaa, jonka valtioneuvosto hyväksyy kerran vaalikaudessa.

Nykytilasta

Valiokunta toteaa, että esitys on hyvin oikea-aikainen ja välttämätön Suomen kestävä kasvun tukemiseksi. Kansainvälisessä tarkastelussa Suomen T&K-menot (2,91 prosenttia v. 2020) ovat edelleen OECD:n keskiarvoa (2,68 prosenttia v. 2020) korkeammat, mutta päinvastoin kuin verrokkimaissa menot laskivat voimakkaasti vuosina 2010—2016. Suomi on jäänyt jälkeen maailman kärjen tasosta (esim. Ruotsi 3,5 prosenttia, Itävalta 3,2 ja Saksa 3,1 prosenttia). Menot ovat tosin olleet hienoisessa nousussa vuodesta 2017 lähtien, mutta kasvu ei ole riittävää asetettuun 4 prosentin tavoitteeseen nähden. Myös Suomen kansantuote on jäänyt viimeisten kymmenen vuoden aikana jälkeen muiden Pohjoismaiden kehityksestä. Tämä aiheutuu mm. siitä, että työn tuottavuus on kasvanut Suomessa vaimeasti vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen.

Hallituksen esityksen mukaan julkisen T&K-rahoituksen ennakoimattomuus on yksi Suomen TKI-järjestelmän heikkouksista. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että rahoituksen ennakoimattomuuden lisäksi innovaatiojärjestelmän heikkouksia ovat myös radikaalien innovaatioiden ja soveltavan tutkimuksen vähäisyys, yritysten ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyön väheneminen, T&K-toiminnan keskittyneisyys kapealle yritysjoukolla, osaajapula sekä innovaatiojärjestelmän heikko johtajuus ja siilomainen toiminta.

Tavoitteista ja vaikutuksista

Esityksen tavoitteena on lisätä valtion T&K-rahoituksen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä ja varmistaa valtion T&K-rahoituksen tasainen kasvu, millä pyritään parantamaan tuottavuutta ja kilpailukykyä sekä edelleen pitkän aikavälin talouskasvua ja hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus-

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2022 vp

pohjaa. Kyse on investoimisesta uuteen tietoon, osaamiseen ja teknologian kehittämiseen sekä siitä, että tuotannontekijöitä osaavasti hyödyntämällä vahvistetaan mm. talouden myönteistä kehitystä. T&K-menoilla on lisäksi laajoja sosiaalisia ja aineettomia vaikutuksia, kuten terveysvaikutuksia, tasa-arvo- ja demokratiavaikutuksia sekä positiivisia ilmasto- ja ympäristövaikutuksia. Näillä kaikilla on suoria tai epäsuoria vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin ja talouteen.

Uudistus lisää lyhyellä aikavälillä velkaantumista, koska mahdolliset tuottavuusvaikutukset näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä. Hallituksen esityksen mukaan voidaan kuitenkin suurella varmuudella sanoa, että oikein toteutettuina valtion T&K-rahoituksen yhteiskunnalliset tuotot ovat suuremmat kuin niistä aiheutuvat kustannukset. Merkittävimmät tuottavuusvaikutukset ovat sellaisilla valtion T&K-rahoituspäätöksillä, jotka kohdistuvat hankkeisiin, joissa yritysten riskit ovat innovaatioiden tuotto-odotuksiin nähden liian suuret tai joista syntyvien innovaatioiden positiiviset ulkoisvaikutukset ovat merkittävät. T&K-rahoituksen vaikuttavuuden kannalta on myös tärkeää, että rahoitus kohdistuu sellaisille toimijoille, joilla on parhaat edellytykset uusien innovaatioiden kehittämiseen.

Valiokunta toteaa, että TKI-tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ennen muuta vahvaa osaamista. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että vuosikymmenen loppua kohden tarvitaan arviolta satoja, jopa tuhat uutta tohtoria vuodessa yhä vaativampaan TKI-työhön sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Kuten sivistysvaliokunta toteaa (SiVL 30/2022 vp), tähän tarpeeseen voidaan vastata kansallisilla koulutuspoliittisilla toimilla, kuten TKI-toiminnan kannalta keskeisten alojen koulutusresurssien lisäämisellä. Ilman hyvin toimivaa ja resursoitua koulutusjärjestelmää TKI-toimintaan ei saada riittävästi osaavia tekijöitä eikä tutkimustulosten ja innovaatioiden hyödyntäjiä. Lisäksi on tärkeää saada osaavaa työvoimaa ulkomailta, mikä edellyttää mm. houkuttelevia tutkimusympäristöjä sekä T&K-osaajien maahanmuuton helpottamista.

Valiokunta korostaa talousvaliokunnan (TaVL 57/2022 vp) tavoin tutkimuksen perusrahoituksen riittävyyttä. Kun yliopistot ja tutkimuslaitokset tuottavat enemmän perustutkimusta, yksityiset yritykset tuottavat sen pohjalta vaikuttavampia innovaatioita. On myös erittäin tärkeää, että yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, tutkimuslaitosten sekä vaikuttavien osaamiskeskittymien yhteistyö yritysten ja yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa tiivistyy ja vahvistuu.

Valiokunta korostaa myös yksityisen sektorin keskeistä roolia T&K-rahoituksen kasvattamisessa, sillä yksityisen sektorin osuus koko 4 prosentin tavoitteesta on kaksi kolmannesta eli 2,66 prosenttia. Tämä jako vastaa EU:n vuonna 2002 asettamia ns. Barcelonan tavoitteita, joiden mukaan T&K-rahoituksesta pitäisi tulla kaksi kolmannesta yksityiseltä sektorilta ja yksi kolmannes julkiselta sektorilta.

Asetetun tavoitteen saavuttaminen edellyttää yksityisen sektorin T&K-investointien merkittävää kasvua sekä myös tehokkaampia kannusteita yksityisen rahoituksen lisäämiseksi. Julkisen sektorin panostuksilla tulee erityisesti tavoitella laajaa vipuvaikutusta yksityisen sektorin T&K-panostuksiin. Kuten talousvaliokunta toteaa (TaVL 57/2022 vp), kansantalouden kannalta on keskeistä, että innovaatiot skaalautuisivat ja että niihin pohjautuva liiketoiminta tapahtuisi Suomessa. Tämä puolestaan edellyttää valtion T&K-rahoituksen ohella myös muita toimia Suomen houkuttelevuuden lisäämiseksi yritysten sijaintipaikkana.

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2022 vp

Talousvaliokunnan tavoin valtiovarainvaliokunta korostaa T&K-toiminnan merkitystä myös start up -sektorin kannalta ja katsoo, että TKI-rahoituksen pitää olla nykyistä paremmin pienempien yritysten ja start up -yritysten saatavilla. Talouskasvun ja kilpailukykyvyn vauhdittamiseksi rahoituksen pitää erityisesti mahdollistaa innovaatioiden skaalaaminen ja niiden tuominen kaupalliseen käyttöön.

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevaan laki-aloitteeseen LA 69/2022 vp, jossa on kysymys uudesta T&K-toiminnan verokannustimesta. Sillä pyritään osaltaan lisäämään elinkeinotoimintaa tai maataloutta harjoittavien verovelvollisten T&K-toimintaa.

Valtiovarainvaliokunta pitää myös tärkeänä, että T&K-toiminnan mahdollisuudet tiedostetaan laajasti koko valtionhallinnossa ja että eri hallinnonaloilla on mahdollisuus tuoda prosessiin perusteltuja T&K-toimintaan liittyviä tarpeita systemaattisesti. Julkisen rahoituksen rooli perustutkimuksen rahoittajana ja osaamispohjan rakentajana on keskeinen mm. maanpuolustuksessa, jossa osaamisen kehittäminen perustuu kansalliseen TKI-järjestelmään ja sen kykyyn tuottaa uutta tietoa ja osaamista.

Toteutuessaan lakiehdotus vakauttaa toimintaympäristön seuraavien 8 vuoden ajalle, mikä tuo pitkäjänteisyyttä ja ennustettavuutta niin yrityksille kuin tutkijoille. Tämä antaa vahvan tuen Suomen T&K-toiminnan kehittämiselle kansainvälisesti kilpailukykyisemmäksi, ja se lisää merkittävästi mahdollisuuksia rakentaa pitkäjänteisiä yhteistyökumppanuuksia eri toimijoiden kesken. Rahoituksen ennakoitavuuden arvioidaan myös parantavan julkisten tutkimusorganisaatioiden mahdollisuuksia hakea ja saada rahoitusta EU:sta ja muista kansainvälisistä lähteistä. Lakiehdotuksen mukaisten tavoitteiden toteutuessa Suomen arvioidaan palaavan Euroopan T&K-maiden kärkijoukkoon.

Rahoitustavoitteiden seuranta

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan valtuuksien ja määrärahojen vuosittainen korotus voidaan tehdä säädettyä pienempänä, jos yksityisen sektorin tutkimus- ja kehitystoiminnan menot eivät kehittyisi toivotulla tavalla eli ne olisivat vähemmän kuin kaksi kolmasosaa tutkimus- ja kehittämistoiminnan kokonaismenoista Tilastokeskuksen kolmen uusimman vuositilaston keskiarvon mukaan. Lakiehdotuksen mukaan korotuksen vähentämisen sijaan T&K-toiminnan valtuuksia ja määrärahoja voidaan kuitenkin kohdentaa uudelleen tavalla, jonka arvioidaan edistävän yksityisen sektorin investointeja T&K-toiminnan aiempaa kohdennusta tehokkaammin.

Valiokunta pitää perusteltuna, että valtion T&K-panostusten kasvattaminen kytketään yksityisen sektorin T&K-menojen kehitykseen. On kuitenkin tärkeää, että korotuksen vähentäminen on harkinnanvaraista, jolloin päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon menojen kehitykseen vaikuttaneita syitä. Valiokunnan mielestä rahoitus tulee ensisijaisesti kohdentaa uudelleen tavalla, joka aktivoi yksityisiä T&K-investointeja ja poistaa yksityisiin T&K-investointeihin liittyviä esteitä. Määrärahojen pienentäminen olisi omiaan heikentämään uskottavuutta rahoituksen pitkäjänteisyyteen ja ennakoitavuuteen.

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2022 vp

Valiokunta pitää myös perusteltuna hallituksen esityksen lähtökohtaa, jonka mukaan rahoitusta voitaisiin korotuksen vähentämisen sijaan kohdentaa myös julkiseen T&K-toimintaan tai yritysten ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyöhön, mikäli tämän arvioidaan edistävän tehokkaammin yksityisten T&K-investointien edellytyksiä. Tällainen mahdollisuus tukee laajasti T&K-toiminnan monimuotoista vaikuttavuutta.

Rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma

Lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käytön pitkäaikaisen suunnitelman laatimisesta. Suunnitelma olisi kahdeksanvuotinen, ja valtioneuvosto hyväksyisi sen kerran vaalikaudessa. Suunnitelma vahvistaisi valtion sitoutumista T&K-rahoituksen kasvattamiseen ja toiminnan kehittämiseen sekä täsmentäisi rahoituksen käyttöä ja sisältöä. Varsinaiset valtuuksien ja määrärahojen lisäykset ja kohdennukset tehtäisiin osana normaalia talousarvioprosessia.

Valiokunta pitää pitkäjänteisen suunnitelman laatimista hyvänä, sillä se ohjaa T&K-rahoitusta hallituskausien yli. Suunnitelmassa ja sen toimeenpanossa noudatettaisiin parlamentaarisen TKI-työryhmän linjaamia TKI-politiikan periaatteita, joita ovat mm. ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys, vipuvaikutus, vaikuttavuus, tieteen vapaus sekä tutkimuksen ja koulutuksen laatu ja kansainvälisyys. Suunnitelman on monivuotisuutensa vuoksi pysyttävä kuitenkin riittävän yleisellä tasolla, jotta sitä ei toimintaympäristön muutosten vuoksi jouduta tarkistamaan liian usein.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 211/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2022 vp

Helsingissä 2.12.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tarja Filatov sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Matias Marttinen kok
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Iris Suomela vihr
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Merja Kyllönen vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko