

OVATKO HALLITUKSEN TOIMET OIKEANSUUNTAISIA JA RIITTÄVIÄ MAAMME OLEELLISIMPIEN UUDISTUMISTARPEIDEN KANNALTA? Asiantuntijalausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle hallituksen vuoden 2016 talousarvioesityksestä

Innovaatiopolitiikka avainasemassa

Uuden hallituksen ensimmäinen budjettiesitys on avainasemassa koko vaalikauden tulosten kannalta. Jos se ei toteuta politiikan peruslinjaa riittävän selkeästi, tavoiteuralle pääseminen muodostuu paljon vaikeammaksi. Siksi vuoden 2016 TMAE:ta on syytä tarkastella nimenomaan strategisesta näkökulmasta. Tulevaisuusvaliokunnan on perusteltua käyttää arvioinnissaan myös yhtä vaalikautta pidempää aikaperspektiiviä.

Keskityn hallituksen yleisten tavoitteiden toteutumisen kannalta olennaisimpaan kysymykseen. Kysyn, miten hyvin budjettiesityksessä on otettu huomioon Suomen innovaatiopolitiikan ongelmat sekä miten esitys palvelee tuon politiikan uudistumisen tarpeita.

Tähän saakka on väitelty lähinnä siitä, leikkaako hallitus liian rajusti tutkimuksesta ja koulutuksesta. On myös epäilty, riittävätkö hallituksen esittämät kärkihankkeet kompensoimaan leikkaukset ja vetämään Suomen talouden uuteen kasvuun. Vaikka keskustelu on ollut välttämätöntä ja hyödyllistä, se ei ole osunut ongelman varsinaiseen ytimeen. Tänä päivänä on pohdittava ennen kaikkea sitä, miksi jo parin vuosikymmenen ajan tehdyt kunnianhimoiset panostukset tietoperustaiseen kasvuun eivät ole johtaneet toivottuihin tuloksiin ja miten niistä voitaisiin saada jatkossa enemmän irti.

Kysymys on keskeinen siksi, että Suomi ei voi päästä uudelle kestäväälle kasvu-uralle ennen innovaatiojärjestelmämme perusteellista uudistamista. Jos tähän pyritään, pyrkimyksen tulisi näkyä selvemmin myös hallituksen prioriteeteissa ja nyt käsiteltävänä olevassa budjettiesityksessä.

Nykyisen innovaatiopolitiikan juuret

Suomalaisen innovaatiopolitiikan perustat luotiin 1980-luvulla, jolloin Tekes aloitti toimintansa ja sähkö- ja elektroniikkateollisuus lähti voimakkaaseen kasvuun. Kansallisen innovaatiojärjestelmän idea omaksuttiin 1990-luvun alussa maassamme harjoitetun tiede- ja teknologiapoliitiikan lähtökohdaksi, ja laaja konsensus tietoon suunnattujen investointien tason ylläpitämisen tärkeydestä säilyi myös taantumavuosina. Tulokset ylittivät odotukset Nokian liiketoimintojen lähtiessä huikeaan kasvuun ja Suomen noustessa vuosituhtaan vaihteen tienoilla yhdeksi tietoperustaisen kasvun edelläkävijämaista maailmassa. Tutkimus- ja kehitysmenojen osuus Suomen bkt:sta nousi yli kolmeen prosenttiin eli selvästi yli OECD-maiden keskitson, ja korkeateknologisten tuotteiden osuus Suomen tavaraviennistä kohosi parhaimmillaan lähes neljännekseen.

Taloustutkijat alkoivat puhua globalisaation uudesta aallosta, jota luonnehtii toimintojen sijoittumista koskevien päätösten hajautuminen jopa yksittäisten tehtävien tasolle (Baldwin 2006). Teollisuusmaita kehoitettiin suuntautumaan uusissa kilpailuolosuhteissa mahdollisimman korkean arvonlisäyksen toimintoihin. Eteläiset tutkijat vetosivat kansainvälisen työnjaon muuttuneeseen logiikkaan rauhoittellessaan matkapuhelinvalmistuksen ulkomaille siirtymisestä huolestuneita suomalaisia (Pajarinen ym. 2010).

Suomen menestys tietoperustaisena kasvutaloutena jäi kuitenkin äärimmäisen kapealle pohjalle, eikä innovaatiojärjestelmämme kyennyt enää 2000-luvulle siirryttäessä palvelemaan riittävän hyvin maailman kärkiryitysten kanssa kilpailevan Nokian tarpeita. Innovaatiopolitiikkamme havaittiin olevan ajautumassa kriisiin yhdysvaltalaisen tutkijoiden Sitralle laatimassa raportissa jo viime vuosikymmenen lopulla (Sabel & Saxenian 2008), mutta raportin laatijoiden varoitukset jäivät vielä tuossa vaiheessa vaille huomiota suomalaisten päätöksentekijöiden keskuudessa.

Herääminen todellisuuteen

Suomen asemien haavoittuvuus paljastui nopeasti Googlen, Samsungin ja Applen tuotua markkinoille Nokian verrattuna ylivoimaisia älypuhelimia ja Microsoftin siirrettyä Nokian aloittaman matkapuhelinliiketoiminnan ydinosa Yhdysvaltain länsirannikolle. Tuon shokin jälkeen Suomen talous on stagnoitunut eikä korvaavia kasvun vetureita ole kyetty löytämään. Vaikka tutkimus- ja kehitysmenojen määrä on pysynyt OECD-maiden keskitason yläpuolella, Suomen vienti on lakannut kasvamasta ja viennin teknologinen taso on pudonnut selvästi sekä OECD:n että EU:n jäsenmaiden keskitason alapuolelle. Suomi on siten palannut kansainvälisen työnjaon hierarkiassa korkean arvonlisäyksen toimintoihin keskittyneiden talouksien joukosta tavanomaisten teollisuustuotteiden viejäksi. Nykyinen asemamme ei anna mahdollisuutta läheskään parhaiden vuosien tasoisien elintason ylläpitämiseen, ja toistaiseksi olemme edenneet vasta sopeutumisprosessin alkupäähän.

Suomen ohella ei löydy toista teollisuusmaata, joka olisi epäonnistunut yhtä pahasti innovaatiopolitiittisissa pyrkimyksissään. Koska vika on itse toimintatavassa, ongelmat eivät ratkea rahalla. Tältä osin ei ole kovinkaan suurta merkitystä sillä, kanavoituuko rahoitus normaalin budjettimenettelyn vai kärkihankkeiden väli-

tyksellä. Todellisiin edistysaskeliin voidaan päästä vain identifioimalla tehdyt virheet sekä toteuttamalla niiden korjaamisen edellyttämät toimenpiteet. Vasta korjausliikkeiden toteuttamisen jälkeen on järkevää ryhtyä merkittäviin lisäpanostuksiin. Mutta tuolloinkin on syytä seurata tarkkaan, toimivatko uudistukset toivotusti.

Lähtökohtia tulevalle

Suomessa harjoitetun innovaatiopolitiikan epäonnistumisen syitä ei ole eritelty riittävän perusteellisesti, vaikka käytettävissä ovat yhdysvaltalaisen tutkijoiden raportin ohella tutkimus- ja innovaationeuvoston linjausten pohjana olevat arviot¹. Jo tämänhetkisen tiedon valossa harjoitettua politiikkaa voidaan kuitenkin arvostella muun muassa liiallisesta kansallisesta sisänpäinkääntyneisyydestä ja valtiokeskeisyydestä. Jatkossa tutkimuksen on kehityttävä luonteeltaan paljon nykyistä kansainvälisemmäksi, ja sen on liityttävä kiinteästi osaksi laajempaa eurooppalaista tutkimusjärjestelmää. Samalla toiminnan on muututtava selvästi nykyistä yrittäjämäisemmäksi. Lisäksi sen on demokratisoiduttava niin, että politiikassa tunnustetaan myös tavallisten työpaikkojen tasolta liikkeelle lähtevän innovaatiotoiminnan ja arjen sosiaalisten innovaatioiden rooli nyky-yhteiskuntien uusiutumisyhtymyksissä².

Tämän ohella on otettava huomioon, että innovaatiotoiminnan päätehtävänä on palvella suomalaisen yhteiskunnan ja talouden uusiutumiskykyä suhteellisen pitkän ajan tulevaisuuspetspetkiivissä. Siksi innovaatiopolitiikassa on otettava huomioon yhteiskunnallisen kehityksen megatrendit, joista tärkeimpiin kuuluvat ihmiskunnan laajenevien taloudellisten toimintojen ja niiden luonnollisten perustojen välisen ristiriidan nopea syveneminen sekä hyvinvoinnin epätasaisen jakautumisen aiheuttamat epäoikeudenmukaisuuden kokemukset ja väkivaltaisten konfliktien uhat. Nyky-yhteiskuntien on pakko muuttaa radikaalisti vallitsevia kehityssuuntia, jos sivilisaatiomme halutaan ylipäättään säilyvän. Erityisesti länsimaiden on kyettävä jatkossa supistamaan oleellisesti ekologisia jalanjälkiään samalla kun niiden on osallistuttava paljon nykyistä aktiivisemmin maailmanlaajusten kehitysongelmien ratkomiseen.

Etsiessään pohjaa omalle kasvulleen Suomi tekisi viisaasti pyrkimällä aktiivisesti edessä olevan syvän yhteiskunnallisen ja tuotannollisen murroksen eturintamaan. Kestävän kehityksen mukaisten ratkaisujen kehittäminen ja käyttöönotto omassa maassa luovat pohjaa myös yritysten kansainväliselle menestymiselle. Mutta jos tähän pyritään, ensimmäisenä askelena tulee olla innovaatiojärjestelmän valjastaminen palvelemaan tavoiteltua muutosta.

Miten maamme tulevan selviämisen avainkysymykset on huomioitu hallitusohjelmassa ja ensi vuoden budjetissa?

Juha Sipilän hallituksen ohjelma tavoittelee sinänsä oikeanimisiä asioita eli julkistalouden sopeuttamista, yritysveroista kasvua ja kestävä kehitystä. Elinkeinopolitiikassaan hallitus painottaa kiertotalouden ja puhtaisten teknologioiden merkitystä. Lisäksi puhutaan kokeiluyhteiskunnasta. Ohjelma ei kuitenkaan viesti pyrkimyksestä kasvun sisältöjen kokonaisvaltaiseen muuttamiseen eikä kehittämispyrkimyksissä ole vahvaa kansainvälistä ulottuvuutta. Innovaatiopolitiikan uudistaminen ei ole keskeisessä asemassa hallituksen ohjelmassa, eikä se ole ilmeisesti ollut keskeisellä sijalla myöskään ministereitä valittaessa ja heidän keskinäisestä työnjaostaan päätettäessä. Ongelmallisena voidaan pitää kehitysyhteistyörahojen leikkausten myötä supistuvaa panosta globaali-kehityksen ongelmien ratkomiseen.

Budjettiesityksessä eräänä ongelmana on sen pohjautuminen nykynäkymien valossa ylioptimistisiin oletuksiin sekä kansainvälisen talouden että Suomen osalta³. Menoleikkausten pääpaino on kehitysyhteistyössä, koulutuksessa ja tutkimuksessa. Budjettiin ei ole sisällytetty toimia, joiden voitaisiin signaloida hallituksen valmistautumista innovaatiojärjestelmän riittävän perusteelliseen uudelleenarviointiin. Toki tutki-

¹ Neuvosto toteaa muun muassa, että ”hyvä menestys kansainvälisissä vertailuissa ei ole näkynyt julkisen talouden ja elinkeinoelämän uudistumisena ja kilpailukykyä tai kansantalouden tunnusluvuissa. Vertailut ovat enenevästi viestineet tilamme heikkenemisestä. Suomalaisen tieteen asema on kohtuullisen korkea, mutta olemme jääneet jälkeen johtavista maista. Korkeakoulu- ja tutkimuslaitoskenttä on hajanainen, voimavaroja käytetään tehottomasti. Maailmanluokan innovaatiojärjestelmästä, laadukkaista tutkimusympäristöistä ja muista vahvuuksista huolimatta Suomi ei ole juuri kyennyt houkuttelemaan ulkomaista osaamista ja pääomaa. Tässä tilanteessa hienosäätö ei riitä. Tarvitaan mittavia uudistustoimia. On luotava jäsentynyt kokonaisnäkemys innovaatiojärjestelmän toimivuudesta ja t&i-politiikasta” (10). Arviosta huolimatta pääministeri vakuutti julkaisun alkusanoissa Suomen pitkän aikavälin rakenteellisten menestystekijöiden kuten koulutuksen ja tutkimuksen olevan kunnossa (Tutkimus- ja innovaationeuvosto 2014).

² Monet pohjoismaisen mallin kannattajat vetoavat mielellään Mariana Mazzucaton analyyseihin, jotka korostavat julkisen vallan avainroolia viime vuosikymmenten merkittävimpien innovaatioiden liikkeellelähdyssä (Mazzucato 2013). Suomen tämänhetkisten kehitystarpeiden kannalta relevantimpia ovat kuitenkin nobel-ekonomisti Edmund Phelps täysin vastakkaisiin johtopäätöksiin päätyvät ja perustason itseohjautuvuuden merkitystä korostavat erittelyt (Phelps 2013).

³ Venäjän ja Brasilian valuuttojen voimakkaan heikentymisen vuoksi dollareissa mitatun maailman kokonaistuotannon arvioidaan supistuvan kuluvana vuonna noin 2,7 biljoonalla. Edellisen kerran vastaava supistuminen koettiin vuonna 2009. Viimeisimmät tilastotiedot eivät kerro Suomen talouden elpymisestä siten kuin budjetin pohjana olevia arvioita tehtäessä oletettiin. Tuolloin ei myöskään osattu ennakoita turvapaikkaangelman tuomia lisärasitteita.

musrahoitusta, korkeakoulujen toimintaa ja valtion tutkimuslaitosrakennetta ollaan uudistamassa ensi vuonnakin, mutta enemmän *business as usual*-pohjalta kuin sillä radikaalisuudella, jota nykyisten ongelmien syvyys edellyttäisi⁴. Todellisuudessa kuitenkin innovaatiojärjestelmän uudistamisella ja siihen pohjaavalla uusien elinkeinotoimintojen kehittämällä alkaa olla kiire. Suomessa on esimerkiksi saatu jo ensimmäisiä merkkejä hyvin koulutettujen nuorten lisääntyvästä kiinnostuksesta hakeutua ulkomaille. Aivovuodon kasvettua laajempiin mittasuhteisiin korjaustoimien toteuttaminen voi olla jo liian myöhäistä.

Ehdotuksia valiokunnan lausuntoon sisällytettäväksi asioiksi

Ehdotan harkittavaksi seuraavankaltaisten näkökohtien ottamista tulevaisuusvaliokunnan budjettiesityslausuntoon:

- Vuosi 2016 osuu merkittävään murrosvaiheeseen sekä globaali-kehityksen että Suomen talouden ja yhteiskunnan uusiutumiskehityksen näkökulmasta. Kun kyse on myös uuden vaalikauden ensimmäisestä budjetista, siinä on syytä ottaa riittävästi huomioon myös yhteiskunnan pidemmän ajan kehitystarpeet. Ne liittyvät ennen muuta luonnonvarojen ehtymiseen, ympäristöongelmien syvenemiseen, maailmanlaajusten kehitysongelmien pahenemiseen, niiden aiheuttamiin yhteiskunnallisiin jännitteisiin sekä lisääntyviin väkivaltaisten yhteenottojen ughiin. Suomen osalta ensisijaisia ovat julkistalouden vakauttamisen ohella uusien kasvun veturien löytäminen ja yhteiskunnan yleisen uusiutumiskyvyn parantaminen.
- Budjetissa ei ole otettu riittävästi huomioon Suomen innovaatiopolitiikan uudistamisen tarpeita. Tulevaisuusvaliokunta pitää tärkeänä, että hallitus varaa jo ensi vuoden budjetissa tarvittavat resurssit Suomessa harjoitetun innovaatiopolitiikan kokonaisvaltaiselle uudelleenarvioinnille niin, että aiemmin tehdyt virheet kyetään korjaamaan ja että korjaustoimet luovat pohjan tutkimus- ja kehitysrahoituksen pitkäjänteiselle kehittämiselle.
- Suomen kehitys kytkeytyy vuosi vuodelta suoremmin muualla maailmassa tapahtuviin muutoksiin. Siksi on tärkeä huolehtia siitä, että niin innovaatiojärjestelmää uudistaessaan kuin elinkeinopolitiikassaan hallitus ottaa johdonmukaisesti huomioon lisääntyvän kansainvälisyyden vaatimukset. Samalla on tärkeä huolehtia siitä, että Suomi kantaa oman vastuunsa maailmanlaajusten kehitysongelmien ratkaisemiseksi tehtävästä työstä. Tätä tehtävää ei ole mahdollista suorittaa ilman riittäviä rahallisia panostuksia.

Lähteet

Baldwin, Richard: Globalisation: the great unbundling(s). Teoksessa Globalisation challenges for Europe. Helsinki: Secretariat of the Economic Council, Finnish Prime Minister's Office 2006

Mazzucato Mariana: The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. London: Anthem Press 2013

Pajarinen Mika, Petri Rouvinen, Pekka Ylä-Anttila: Missä arvo syntyy? Suomi globaalissa kilpailussa. Helsinki: Taloustieto Oy 2010. https://www.etla.fi/wp-content/uploads/missa_arvo_syntyy_kansilla_low_res.pdf

Phelps Edmund S.: Mass Flourishing: How Grassroots Innovation Created Jobs, Challenge, and Change. New York: Princeton University Press 2013

Sabel Charles, Annalee Saxenian: A Fugitive Success. Finland's Economic Future. Helsinki: Sitra 2008 <http://www.sitra.fi/julkaisut/raportti80.pdf>

Tutkimus- ja innovaationeuvosto: Uudistava Suomi: tutkimus- ja innovaatiopolitiikan suunta 2015–2020. Helsinki: Tutkimus- ja innovaationeuvosto. http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tutkimus-_ja_innovaationeuvosto/?lang=fi

⁴ Suomi sai sekä innovaatiojärjestelmääjattelua käyttöönotettaessa että uuden talouden kasvun liikkeellelähävaiheessa paljon apua korkean tason kansainvälisten asiantuntijoiden antamista virikkeistä. Samaa metodia kannattaisi käyttää myös tehtyjä virheitä korjattaessa, vaikka asiantuntijoiden motivointi kilpailun peräpään vartijoiden auttamiseen voi olla astetta vaikeampaa kuin heidän vetämisensä yhteistyöhön voittajien kanssa. Hyvän lähtökohdan tarjoaisi t&i-neuvoston ehdottama OECD:n analyysi Suomen tutkimus- ja innovaatiopolitiikasta.