

HE 30/2015 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016

Eduskunta/Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto: Kuulemistilaisuus 23.10.2015

Erikoistutkija Elias Einiö

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Taustaa

Suomi on ollut 2000-luvulla monella mittarilla yksi maailman innovatiivisimmista talouksista. Vuonna 2012 Suomi sijoittuu kolmanneksi koko talouden T&K-intensiteetin OECD-vertailussa. Tilastokeskuksen mukaan T&K-intensiteetti oli vuonna 2013 3,3 prosenttia ja ennakkotiedon mukaan se laskee vuonna 2014 3,1 prosenttiin. Sen voidaan silti katsoa olevan korkea OECD-maiden menneiden vuosien lukuihin verrattuna. Se on myös historiallisessa tarkastelussa kansallisesti hyvällä tasolla. Yrityssektorin T&K-intensiteetti on pysynyt vuosina 2002-2012 yli 2.4 prosentin.

Elektroniikkateollisuuden supistuminen on johtanut yrityssektorin T&K:n rakenteellisiin muutoksiin. Huomattavaa on, että vaikka T&K-työvuodet ovat jokseenkin laskeneet vuosina 2004-2013, korkeasti koulutetun työvoiman T&K-työvuodet ovat pysyneet vakaina. Tämä viittaa siihen, että T&K-toiminnan asiantuntija- ja tutkijajanos ei ole pienentynyt vaan työvoima on siirtynyt T&K-tehtäviin uusille toimialoille.

Innovaatiopolitiikan kohdentamisesta

Julkisilla suorilla tuilla ja verokannustimilla voidaan pyrkiä korjaamaan yritysten yhteiskunnan kannalta liian alhaisia T&K-investointeja. Tähän politiikkakokonaisuuteen kuuluvat lausuntopyynnössä mainitut Tekesin tukiohjelmat sekä vuosina 2013-2014 voimassa ollut T&K-investointien lisävähennys.

Tukitoimien kohteena tulisi olla T&K-toiminta, jota yritykset eivät ilman tukea toteuta. Tällaisilla hankkeilla on kuitenkin alhaiset tuotot. Jotta julkinen tuki olisi kannattava yhteiskunnallinen investointi, *tulisi tuettavalla hankkeella olla myönteisiä ulkoisvaikutuksia*.¹ Tällaisten hankkeiden tunnistaminen voi olla vaikeata, joka asettaa erityisen haasteen yrityslainoitus- ja tukipolitiikan tehokkaalle kohdentamiselle.

¹ Ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan muualla taloudessa koettavia hyötyjä, jotka eivät tuota investoinnin tekevälle yritykselle tuloja. Esimerkki yrityksille kannattamattomasta T&K-toiminnasta, jolla voi olla merkittäviä myönteisiä ulkoisvaikutuksia, on mm. teknillisissä korkeakouluissa harjoitettava perustutkimus, joiden tuloksilla ei ole tekijälleen suoraa kaupallista arvoa, mutta joiden avulla voidaan tulevaisuudessa kehittää esim. uusia tehokkaampia tuotantomenetelmiä ja parempia tuotteita ja palveluita. Tällaista T&K-toimintaa harjoitetaan laajalti julkisen rahoituksen turvin. Esimerkki yrityksille kannattavasta hankkeesta, on hyvän markkinapotentiaalin omaavan kuluttajatuotteen tai kustannuksia merkittävästi laskevan tuotantomenetelmän kehittäminen.

Tavoitteista

Hallituksen tiede- ja innovaatiopoliittisena (t&i) tavoitteena on vahvistaa kansainvälistä kilpailukykyä, kansalaisten hyvinvointia ja ympäristöllisesti kestävä kasvun edellytyksiä. Tavoitteena on myös varmistaa rahoituksen riittävyys talouden, tuottavuuden ja työllisyyden kannalta tärkeimmissä kohteissa.

Talousarviossa esitetään elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tulosalueen tavoitteeksi kasvattaa yritysten t&k-toimintaa, pk-yritysten osuutta kokonaisliikevaihdossa ja tavaroiden viennistä, sekä riskisijoitusten määrää.

Kärkihankekokonaisuudessa luetellaan lukuisia t&i- ja elinkeinopolitiikan toimia. Valtaosa on panostuksiltaan pienehköjä. Erityisenä piirteenä nousee esiin pyrkimys suunnata julkisia tukitoimia pk-yrityksiin ja tiettyihin toimintoihin tai toimialoihin (erityisesti digitaalisuus, cleantech ja biotalous). Myös alueellisilla toimilla on suhteellisen merkittävä osuus.

T&i- ja elinkeinopolitiikan toimista ja vaikuttavuudesta

Toimien painottaminen pk-yrityksiin ei välttämättä tuo toivottuja hyötyjä, sillä julkinen rahoitus on jo valmiiksi painottunut pk-yrityksiin eikä tilastojen valossa pk-yritysten rahoitusasema ole Suomessa heikko. Lisäksi Suomi on pärjännyt myös hyvin yksityisen pääomasijoittamisen tilastoissa. Tilastojen valossa rahoituksen puutteellisuudesta ei ole merkkejä.

Yleisen näkemyksen mukaan tuen keskittämisestä valikoiduille toimialoille ei voida odottaa koituvan parasta mahdollista tuottavuuskasvua. Lisähyötyjä saadaan vain silloin, jos hallituksella on parempi näkemys alojen tuottavuuskehityksestä kuin yrityssektorilla. On ilmeistä, että yrityssektorin toimijoilla on vähintäänkin yhtä hyvä näkemys kannattavuuden kehittymisestä omalla sektorillaan kuin hallituksella. Toimialoittain suunnattujen toimien vaarana on tuotantopanosten kohdentuminen sinne missä kasvun edellytykset eivät ole parhaat mahdolliset.

Toimenpidekokonaisuudessa on mukana myös lukusia alueellisesti kohdennettavia toimia. Alueellisilla tukitoimilla on viimeaikaisessa tutkimuksessa huomattu olevan vähäisiä pitkän aikavälin myönteisiä vaikutuksia. Myös lyhyen aikavälin vaikutukset näyttävät usein olevan heikkoja, sillä kasvanut taloudellinen aktiviteetti tuetulla alueella voi syntyä tukea ilman jääneiden lähialueiden kustannuksella.

Alueisiin kohdistetun tuen sijaan tulisi tukea työvoiman uudelleen allokoitumisessa tuottavamman ja kasvavan yritys- ja innovaatiotoiminnan pariin, riippumatta sen sijainnista. Tämä edistäisi parhaiten tuottavuuskasvua ja pitkän aikavälin taloudellista kehitystä. Toimenpidekokonaisuudessa pyritään myös tukemaan ”alueellisia ja alakohtaisia vahvoja osaamiskeskittymiä” ja tämän yhteydessä luetellaan lukuisia innovaatiopoliittisia toimenpiteitä, mutta panostukset näihin toimenpiteisiin ovat vielä avoinna.²

Kärkihankekokonaisuudessa mainitaan yritystukijärjestelmän uudistamisen ja sitä koskevien periaatteiden ja kansallisten käytäntöjen jatkaminen. Yritystukijärjestelmän uudistamisella ja kannustimien huolellisella suunnittelulla voidaan katsoa olevan mahdollisuuksia saavuttaa merkittäviä tehokkuusetuja.

² Toimilla mm. tuetaan kasvun kannalta strategisten tutkimusinfrastruktuuri-intensiivisten painopistealueiden (kuten cleantech, biotalous, muu teknologiateollisuus, terveysala sekä palvelusektori) infrastruktuuriympäristöjen rakentamista ja kehitetään innovaatiopankki vauhdittamaan innovaatioiden ja patenttien parempaa hyödyntämistä.

Painotus korkeakoulujen ja yrityssektorin yhteistyölle lieenee oikean suuntainen, sillä korkeakoulujen tekemä tutkimus on tyypillisesti sellaista, joka on kaukana markkinoista, mutta josta voi koitua laajoja ulkoisvaikutuksia tutkimustiedon levitessä. Tästä vaikutuksesta ei kuitenkaan ole olemassa luotettavaa tutkimustietoa. Lisäksi on tärkeä huomata, että mikäli toimenpide korvaa korkeakoulujen omaa perustutkimustoimintaa, kokonaisvaikutus voi olla myös kielteinen.

Normien ja sääntelyn purkamisella ja yleisemmin yritystoiminnan edellytysten parantamisella voidaan odottaa olevan myönteisiä vaikutuksia innovaatiotoimintaan niiden lisätessä investointien pitkänaikavälin kannattavuutta. Tutkimustiedon valossa kilpailun lisääntymisellä voi myös olla myönteisiä vaikutuksia.

Työmarkkinoiden joustavuuden ja kustannuskilpailukyvyn parantaminen lisää yleisesti investointien kannattavuutta, mukaan lukien t&k-panostukset. Lisäksi työmarkkinoiden joustavuuden lisäämisen ja työvoiman liikkuvuuden parantamisen voidaan odottaa tukevan tuottavuuden ja t&k-sektorin kehitystä kun työvoima kohdentuu nopeasti sinne missä tuottavuus on korkeimmillaan ja yrityksillä on paras kasvupotentiaali.

Talousarvion vaikutukset TEKES:in toimintaan

Kotimainen tutkimus on osoittanut, että Tekesin tuilla voi olla myönteisiä vaikutuksia yritysten t&k-investointeihin. Tutkimus on myös antanut viitteitä siitä, että suurimmat myönteiset vaikutukset ovat marginaalisten hankkeiden joukossa, jotka jäävät todennäköisimmin ilman tukea kun valtuuksia leikataan. Näin ollen Tekesin valtuuksien leikkaamisen välittömän t&k-investointeihin kohdistuvan vaikutuksen voidaan odottaa olevan kielteinen.

Tutkimus on antanut viitteitä myös siitä, että merkittävä osa Tekesin tuista näyttäisi menevän kaupallisesti kannattaville hankkeille, joita yritykset toteuttaisivat ilman tukea. Tukivaltuuksien pienentymistä voidaan kompensoida parantamalla tukien tehokasta kohdentamista. TEKES:in tulostavoitteissa tulisi antaa suurempi paino ulkoisvaikutuksille. Lisäksi tuki tulisi aina kohdentaa sellaiseen T&K-toimintaan, jota yritys ei ilman tukea toteuttaisi.

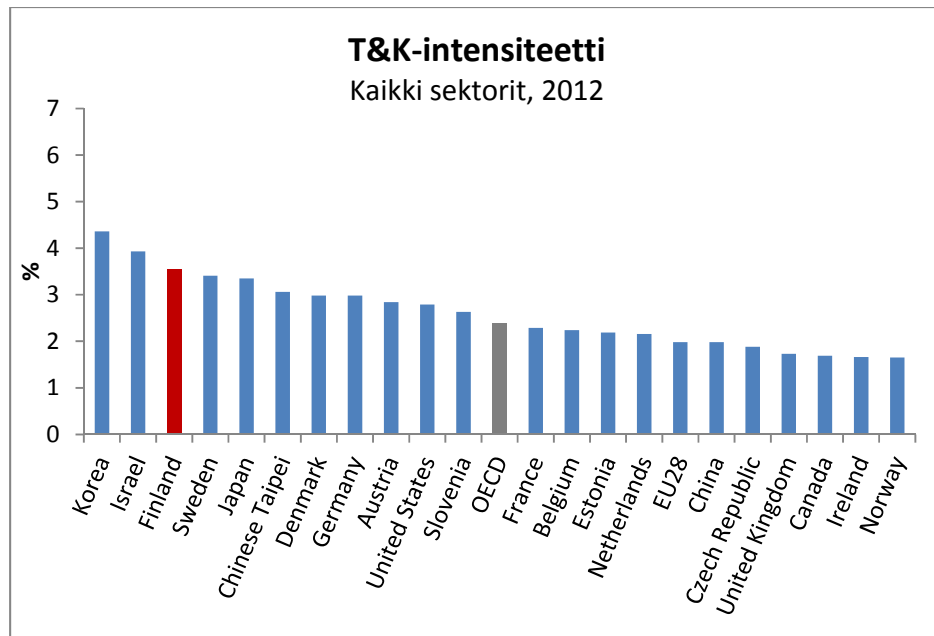
Tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi tukien vaikutuksia tulisi arvioida luotettavilla tutkimusasetelmilla. Tämä edellyttää sopivien tutkimusasetelmien luomista tukienjakomekanismien avulla.³ Yrityksille suunnatuilla vaikuttavuuskyselyillä ei voida odottaa tuotettavan luotettavaa tietoa tukien vaikutuksista, sillä yritykset tietävät vastausten voivan vaikuttaa tulevaisuudessa saatavaan tuen tasoon.

Lopuksi

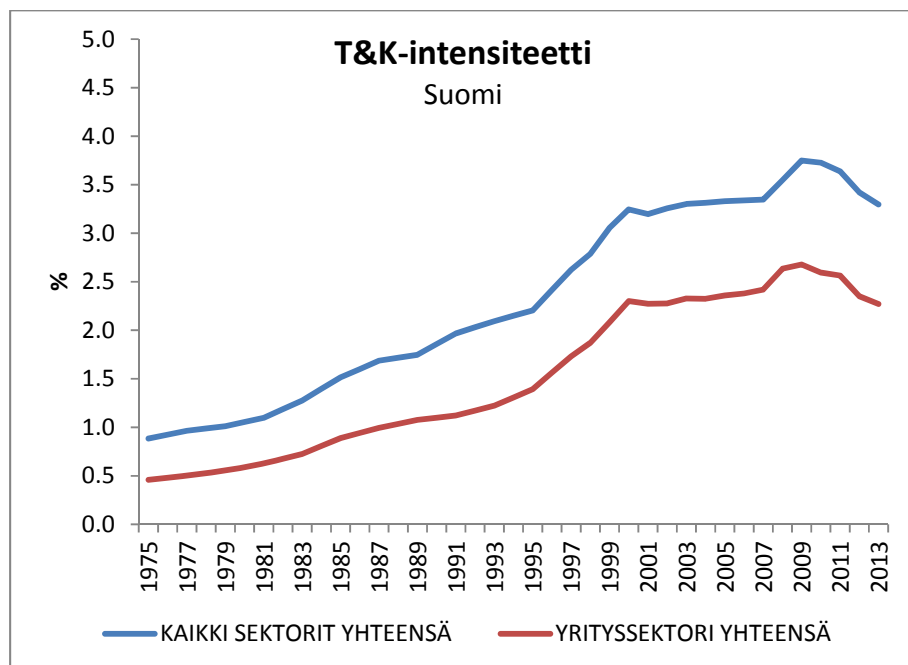
Menestyvän innovaatiotalouden tärkein edellytys on osaava työvoima. Tästä syystä korkeatasoinen koulutus ja tutkimus ovat kilpailukykyisen t&k-sektorin tärkein edellytys.

³ Parhaan asetelman tuottaa tukien satunnaistaminen, mutta myös tukien yhtäaikaisen osittaisen kohdentamisen mahdollistavia vaihtoehtoja voidaan käyttää.

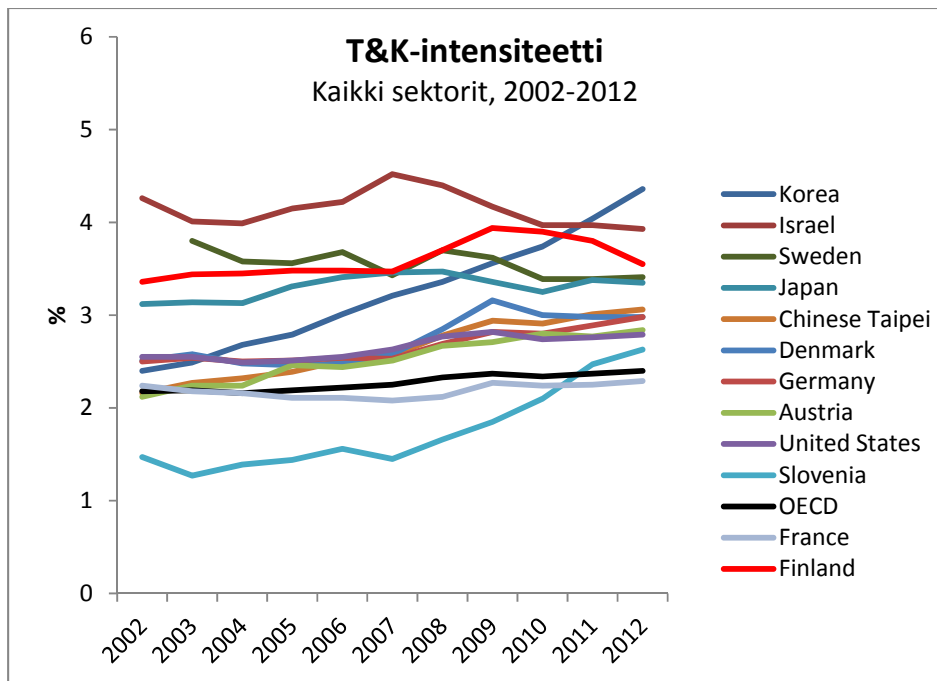
Liitekuviot



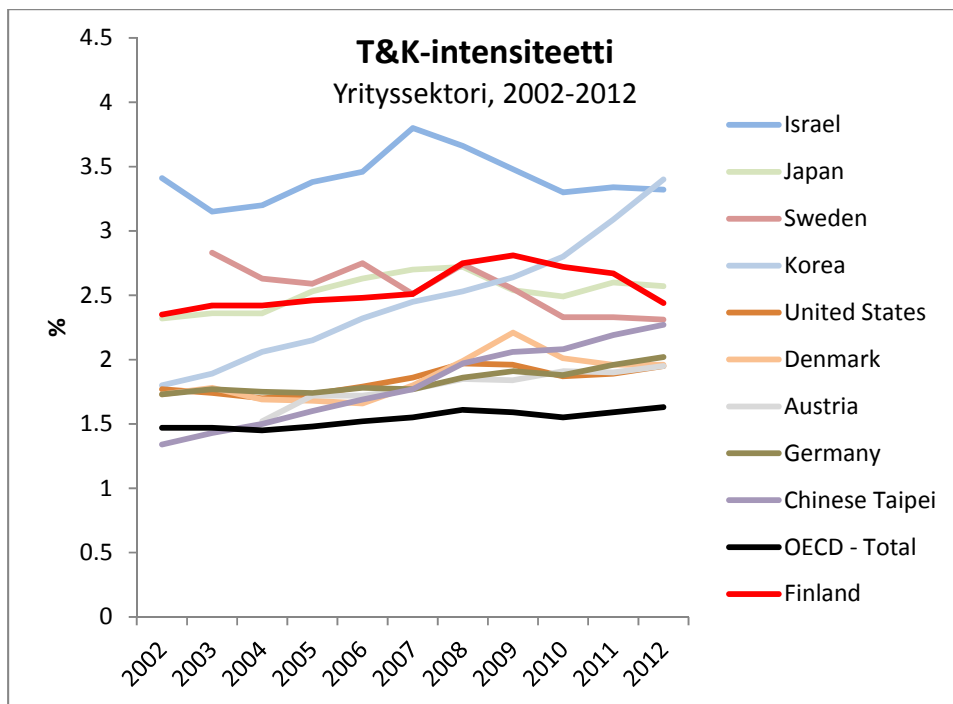
Lähde: OECD



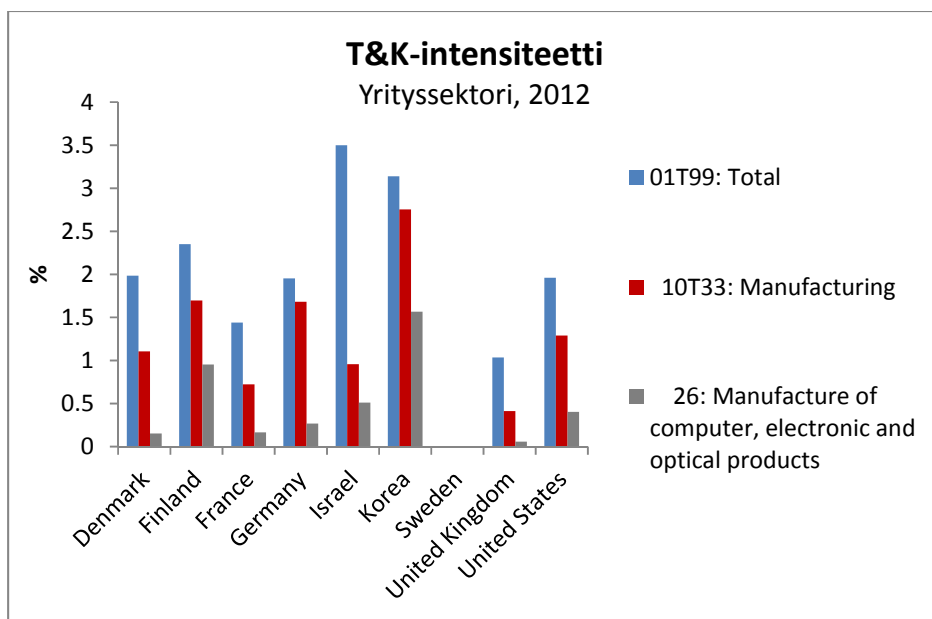
Lähde: Tilastokeskus



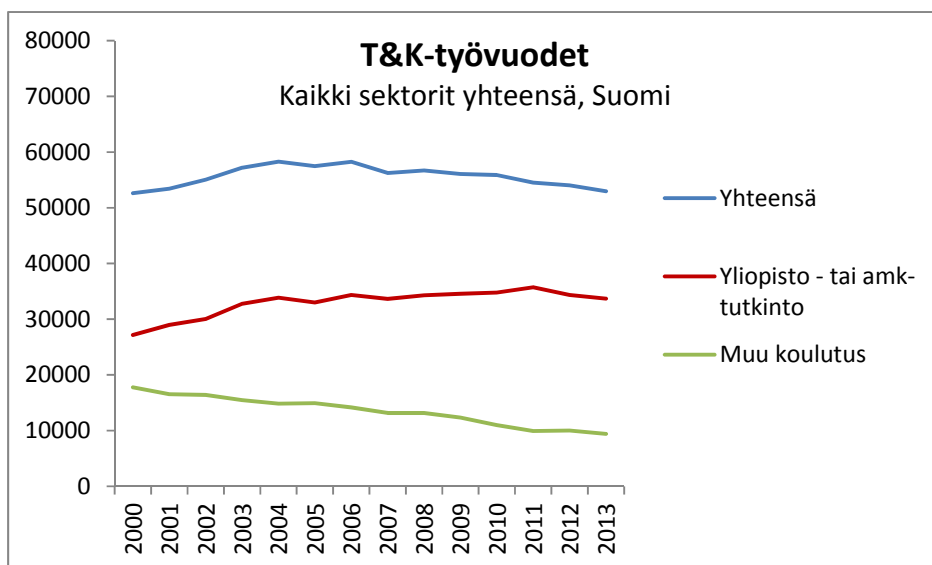
Lähde: OECD



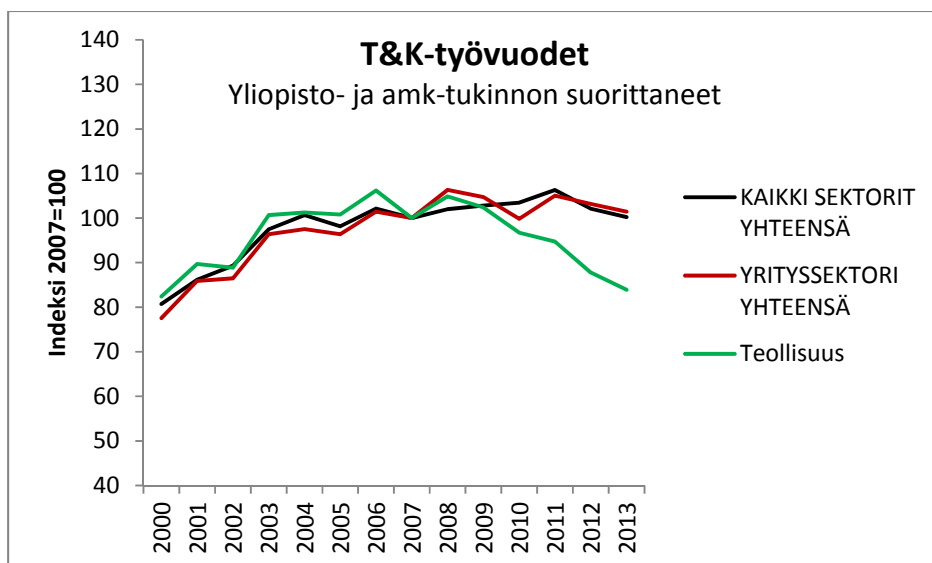
Lähde: OECD



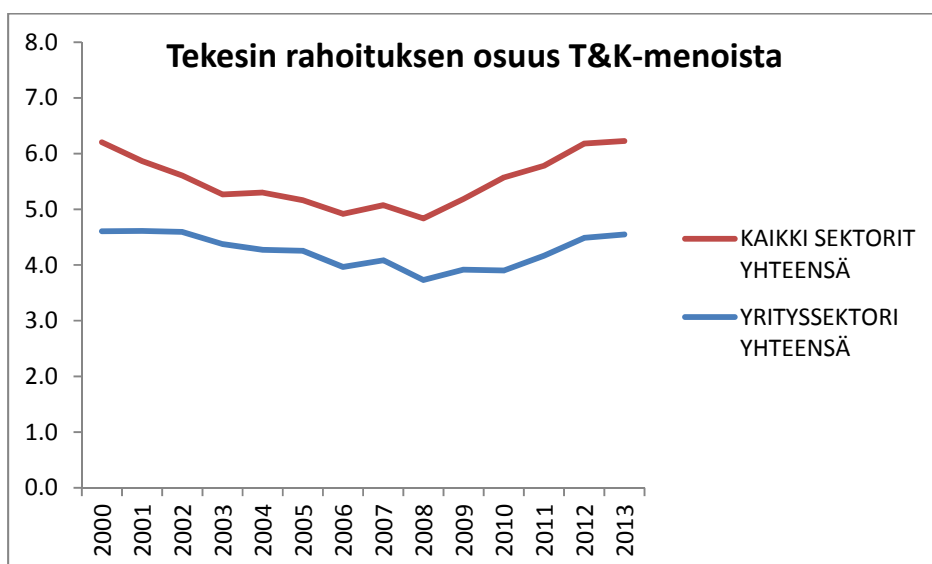
Lähde: OECD. (Ruotsin tietoa ei saatavilla)



Lähde: Tilastokeskus



Lähde: Tilastokeskus



Lähde: Tilastokeskus, T&K-kysely