

Parlamentaarinen TKI-työryhmä

Kokous 6/2021

Ajankohta: 16.11.2021 klo 16.30-18.30

Paikka: Teams-kokous

Osallistajat:

Kansanedustaja Matias Mäkynen, pj.
Kansanedustaja Ville Vähämäki
Kansanedustaja Kai Mykkänen
Kansanedustaja Mari-Leena Talvitie
Kansanedustaja Katri Kulmuni
Kansanedustaja Saara Hyrkkö
Kansanedustaja Atte Harjanne
Kansanedustaja Pia Lohikoski
Kansanedustaja Joakim Strand
Kansanedustaja Sari Essayah
Kansanedustaja Riitta Mäkinen
Kansliapäällikkö Anita Lehikoinen
Kansliapäällikkö Juha Majanen
Ylijohtaja Iлона Lundström
Ylijohtaja Atte Jääskeläinen
Tiedeasiantuntija Antti Pelkonen
Talousneuvoston pääsihteeri Pekka Sinko
Neuvotteleva virkamies Sanna Nieminen
Budjettineuvos Taina Eckstein
Johtaja Erja Heikkinen
Teollisuusneuvos Mikko Huuskonen

Finanssineuvos Jenni Pääkkönen (kutsuttu asiantuntija)

Neuvotteleva virkamies Veliarvo Tamminen (kutsuttu asiantuntija)

1. Kokouksen avaus ja asialistan hyväksyminen

Puheenjohtaja Mäkynen avasi kokouksen ja totesi, että kyseessä on TKI-työryhmän kuudes kokous. Tämän kokouksen jälkeen on vielä kaksi kokousta ja tarvittaessa järjestetään lisäkokous. Asialista hyväksyttiin.

2. Pöytäkirjan tarkastajien valinta

Pöytäkirjantarkastajiksi valittiin Joakim Strand ja Katri Kulmuni.

3. Pitkäjänteisen t&k-rahoituksen kasvattamisen vaikutuksia julkiseen talouteen

Valtiovarainministeriön muistiota esittelivät finanssineuvos Jenni Pääkkönen sekä neuvotteleva virkamies Veliarvo Tamminen.

VM:n esityksessä on tarkasteltu eri rahoitusvaihtoehtojen vaikutuksia julkisen sektorin keskeisiin suureisiin, velkaan ja alijäämään. Päävaihtoehdot ovat normaali budjetointi ja budjetin ulkopuolinen

rahasto, muut vaihtoehdot jäävät näiden väliin. Tavoitteena on nostaa t&k-menot neljään prosenttiin BKT:stä vuoteen 2030 mennessä. Julkisen talouden osuus tästä olisi laskelmissa 1.33%.

Julkisen sektorin kannalta tämä tarkoittaisi lisäystä noin 2.5 miljardia euroa, eli t&k-menot nousisivat noin 4.5 miljardiin euroon 2030. Lisäykset alkaisivat vuodesta 2024. Vuoden 2023 kehysmenot on jo sovittu, joten VM lähtee oletuksesta, että tilaa suurille menonlisäyksille ei ole. Laskelmiin liittyy tärkeä oletus: julkinen sektori tekee tavoitteen mukaisen panostuksen, mutta laskelmissa ei ole oletettu, että yksityinen sektori tekisi saman. Lisäoletus on, että rahoitus tapahtuu lisävelalla, ei nykyisten budjetoitujen menojen uudelleenkohdennuksella.

Muistion liitteenä on 4% tavoiteuran toteutumisen edellytykset. Tämä vaatisi yksityiseltä sektorilta 0.6 miljardin vuosittaisin panolisäyksiä. Jos yksityinen sektori saadaan mukaan, tämä kiihdyttäisi talouskasvua. Yksityisen sektorin merkitys on keskeinen. Innovaatiotoiminta on kestävä kasvun merkittävä lähde. Jos julkinen valta ei panostaisi tutkimukseen, panostukset jäävät yhteiskunnassa alle kannatettavana pidettävän tason. Laskelmissa eivät ole mukana yksityiset t&k-menot. Jos yritykset lähtevät kasvattamaan t&k-menojaan, sillä on suuri positiivinen vaikutus.

Muistion keskeisiä tulemia:

- julkisten t&k-panostusten lisääminen johtaa siihen, että julkisen talouden alijäämä ja velkasuhde kasvavat nopeammin kuin peruslaskelmassa, kun oletetaan, että yksityiset t&k-menot eivät kasva vastaavasti kohti 4 % tavoitetta.
- sen arviointiin, miten t&k-investoinnit vaikuttavat talouskasvuun ja kasvupotentiaaliin, liittyy huomattavaa epävarmuutta.
- mitä enemmän panostukset lopulta vahvistavat talouden kasvupotentiaalia ja talouskasvua, sitä suotuisimmat vaikutukset niillä on myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyteen: mahdolliset suotuisat kasvuvaikutukset vaimentavat epäsuotuisia budjettivaikutuksia.
- mahdolliset suotuisat kasvuvaikutukset eivät kuitenkaan riitä kumoamaan lisäpanostusten haitallisia vaikutuksia julkisen talouden velkasuhteeseen. Toisin sanottuna suotuisat kasvuvaikutukset huomioidenkin velkasuhde nousee perusuraa korkeammalle tasolle, kun oletetaan, että yksityiset t&k-menot eivät kasva vastaavasti kohti 4 % tavoitetta.
- erillisen t&k-rahaston pääomittaminen edellyttäisi epärealistisen suurta velanottoa, mikäli t&k-intensiteetti haluttaisiin nostaa pysyvästi tavoitellulle tasolle.
- innovaatiotoiminta on merkittävä lähde tuottavuuden kestäväälle kasvulle.
- talousteorian mukaan ilman julkisen vallan sääntelyä yritysten panostukset tutkimukseen, kehitykseen ja innovaatioihin olisivat pienempiä kuin koko yhteiskunnan tasolla olisi kannattavaa.
- tutkimukset viittaavat siihen, että kehittyneissä maissa t&k-investoinnit ovat alle optimaalisen tason. On kuitenkin mahdollista, että mitä korkeammalla panostukset ovat jo valmiiksi, sitä pienempi hyöty lisäpanostuksista todennäköisesti on.
- tutkimusten perusteella ei kuitenkaan voida yksiselitteisesti sanoa, minkälaiset sääntelytoimet edistävät parhaiten innovaatiotoimintaa.
- tutkimusten mukaan t&k-toimintaan kohdistetut tuet täydentävät enemmän kuin syrjäyttävät yksityisiä t&k-panostuksia. VM:n muistiossa vaikutus on oletettu neutraaliksi eli julkisten panostusten kasvun ei oleteta pienentävän tai kasvattavan yksityisiä panostuksia.
- T&k-toiminta vaikuttaa viipeellä talouden pitkän aikavälin tuotantopotentiaaliin kasvattamalla tuottavuutta. Budjettivaikutukset puolestaan ovat välittömiä.

Alustuksen jälkeen käydyssä keskustelussa useissa puheenvuoroissa kiinnitettiin huomiota siihen, että työryhmän 5. kokouksessa käsitellyssä Martti Hetemäen muistiossa oli johtopäätös, että TKI-menojen lisäys vähentää alijäämää. Nyt käsillä olevan esityksen perusteella näin ei välttämättä tapahtuisi. Kysyttiin, onko näissä esityksissä muita eroja kuin yksityisen sektorin vipuvaikutukset ja onko oletuksena, että julkiset t&k-menolisäykset eivät kannusta yksityisiä?

Esittelijät totesivat tuntevansa Hetemäen laskelmat ja että yksityisen sektorin tärkeys tunnustetaan. Suotuisia pitkän aikavälin kasvuvaikutuksia ei ole voitu laskea. Julkisen panoksen pitäisi tuottaa panokset takaisin, VM:n laskelmaan sisältyvillä oletuksilla näin ei käy. Velka nousee, jos yksityinen sektori ei ole mukana. Tiedossa ei ole mitään sopimusta tai aietta siitä, että yksityissektorin lähtisi tähän mukaan. Siitä johtuu oletus, ettei yksityinen sektori lisää panostuksiaan. Pelkästään julkisia panostuksia lisäämällä ei rahoitus tuo itseään takaisin. On syytä saada yksityinen sektori mukaan, jotta saadaan kasvua talouteen.

Muistion johtopäätöksiä pidettiin hämmentävinä, sillä laajasti hyväksytty oletus on, että yksityinen sektori saadaan mukaan, jos julkinen sektori panostaa. Tavoitteita ei saavuteta, jollei yksityinen sektori lähde mukaan ja siksi on tarpeen hakea malleja, joilla tämä onnistuu. Esitykseen sisältyvät erot vallitseviin odotuksiin tulee käydä sihteeristössä läpi.

Todettiin myös, että aikana, jolloin Suomen t&k-satsaukset olivat edellisen kerran noin 4%:n tuntumassa (noin kymmenen vuotta sitten), yksityisen panostuksen osuus oli 3/4. Nyt on tavoitteena 2/3. Olisi huolehdittava yksityisen t&k:n kasvusta kuten mm. kasvuyrityksiin kohdistuvasta pääomasi-joitustoiminnasta. Muualla tehdyn t&k-työn hyödyntäminen on myös tärkeää.

Keskustelussa kiinnitettiin vielä huomiota siihen, että asiassa on kaksi tasoa, valtiontalouden kasvu ja vaikutukset mm. yritystoimintaan laajemmin, ekosysteemeihin, patentointiin jne. Tätä vaikutus-tenarviointia on tehty kansallisesti paljon. Hyvää dataa tähän on saatavissa mm. Tilastokeskuksesta. Arvioinnit osoittavat, että vaikutus on vahvempi pienten kuin isojen yritysten kohdalla, tulee enemmän patenteja, isot yritykset voivat rakentaa ekosysteemejä julkisen rahoituksen laatuleiman avulla. Toimintaympäristön rahoittajilla on vaikutusta. Valikoivilla tuilla on myönteinen vaikutus. Tiedetään, miten TKI kääntyy julkisen talouden talouskasvuksi. Myös OECD on tehty asiasta kansainvälisiä vertailuja.

Käydyn keskustelun jälkeen puheenjohtaja totesi, että vaikutusarviointia on työstettävä loppuraporttiin, ja sihteeristö vie asiaa eteenpäin. Lisäksi on sovittu, että Pekka Ala-Pietilä johtama työryhmä osallistuu seuraavaan, 22.11. pidettävään kokoukseen, jolloin jatketaan keskustelua. Sovittiin toimitettavaksi VM:n muistio tiedoksi Ala-Pietilälle ja kestäväen kasvun työryhmälle.

Merkittiin esitykset ja keskustelu tiedoksi.

4. Yhteenvetävä keskustelu rahoitusvaihtoehdoista

Käynnistettiin työryhmän yhteenvetävä ja linjaava keskustelu vaihtoehdoista t&k-rahoituksen pitkäjänteiseksi kasvattamiseksi.

Puheenjohtaja totesi, että keskustelussa on tärkeä käydä läpi mm sitä, ovatko ryhmät edelleen sitoutuneita 4%:n tavoitteeseen. Ajatus on, että työryhmän linjaus kirjataan raportin viimeiseen lukuun,

johon tulee kolme osiota: sitoutuminen julkisen t&k-rahoitukseen kasvattamiseen (4% tavoite), linjaus TKI-järjestelmän kehittämisen periaatteista sekä budjettitekninen ratkaisu keinoista. Sidosryhmätilaisuudessa t&k-rahoituslaki ja monivuotinen suunnitelma saivat kannatusta. On syytä valita mahdollisimman sitova vaihtoehto, jolloin lakitasoinen vaihtoehto olisi perusteltu.

Budjetin ulkopuolinen rahasto on vaikuttanut hankalalta toteuttaa. Yksi haaste on, että kun rahasto olisi aikanaan käytetty, palattaisiin rahoituksen tasossa lähtötilanteeseen, jos rahasto ei generoi lisätuloja. Keskeistä on myös vahvan parlamentaarisen sitoutumisen osoittaminen, joka kannustaisi yrittäjäsektorin investointeja.

Työryhmän määräajan jatkamisesta rakenteellisia linjauksia varten voidaan keskustella. Lisäksi on kysymys verokannusteesta ja siitä, miten asia kirjataan.

Puheenjohtajan pohjustuksen jälkeen käydyssä keskustelussa työryhmän jäsenet esittivät näkemyksiään vaihtoehtoista. Useat puolueet vahvistivat sitoutumistaan neljän prosentin BKT-tavoitteeseen. Todettiin, että yksityinen sektori olisi saatava mukaan ja pohdittiin kysymystä siitä, olisiko yrityssektorilta saatavissa sitoumista t&k-investointeihin. Vipuvaikutuksella on olennainen merkitys. On löydettävä pitkäjänteinen ratkaisu joka suojaa t&k-menoja, muuten voi käydä kuten aiemmin on käynyt, eli että tulevat mahdolliset leikkaukset osuvat t&k-menoihin liittyville momenteille. Lisäksi todettiin mm. että ekosysteemien luominen ja yliopistojen ja tutkimuslaitosten korkeatasoiset yhteistyöhankkeet voisivat olla keskeisiä suuntia.

Tuotiin myös esille näkemys, jonka mukaan realistisinta voisi olla toimia normaalin budjettiprosessin ja välineistön kautta. Toimet tulevat vaikuttamaan julkisen talouden tasapainoon. Myös erilaisia menopaineita on paljon, mutta esim. hävittäjähankinta on tehty mahdolliseksi. Yksityinen sektori päättää itse omista t&k-menoistaan ja siitä, missä yritykset toteuttavat t&k-projektejaan: ne menevät innostavimpaan ja kiinnostavimpaan toimintaympäristöön. Keskusteltiin t&k-verovähennyksen roolia kokonaisuudessa.

Käytiin keskustelua rahoituslaista ja siitä riittääkö kevyempi rahoitussuunnitelma. Keskustelun loppuksi puheenjohtaja totesi periaatteellisella tasolla, että työryhmän toimeksiantoon ei kuulu sen tarkastelu siitä, mistä lisärahoitus t&k-investointeihin rahoitetaan ja totesi, että keskustelu on antanut sihteeristölle hyvää pohjaa raportin jatkotyöstämiseksi.

5. Loppuraportin kirjoittaminen eteneminen

Pääsihteeri Pelkonen esitteli loppuraportin valmisteluvaiheen. Kirjoitustyötä on aloitettu, useampaan lukuun on tekstiä olemassa. 5. luku käsittelee rahoitusvaihtoehtoja, 6. luku vaikutusarviointeja joiden osalta jatkossa on tarpeen syventää ja monipuolistaa tarkastelua. 7. luku on linjaava osio, johon tulevat sitoutuminen, TKI-järjestelmän periaatteet sekä valitut menettelytavat rahoituksen nostamisen toteuttamiseksi.

Puheenjohtaja totesi, että vaikuttavuustarkasteluja on edelleen kehitettävä. Ensi viikon kokouksessa 22.11. jatkuu keskustelu tästä, ja 13.12. on viimeinen kokous, jolloin tekstin tulisi olla jo päätettävissä.

6. Kirjallisesti tiedoksi

Todettiin tähän kohtaan liitetyt aineistot tiedoksi. Katsaus osakeyhtiömuotoisista toimijoista ja osakeyhtiömuotoon liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä on työtilassa Tiimerissä. Valtiovarainministeriö laatii muistion yksityisoikeudellisesta rahastovaihtoehdosta.

7. Mahdolliset muut asiat

Muita asioita ei ollut. Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 18.25.

Pöytäkirjan tarkastus ja hyväksyntä:

Pöytäkirjantarkastajat Katri Kulmuni ja Joakim Strand ovat hyväksyneet pöytäkirjan sähköpostitse.