

PITKÄJÄNTEINEN SYSTEEMINEN T&K-POLITIIKKOJEN SUUNNITTELU JA RAHOITUS SUOMESSA – POHDINTAA RUOTSIN JA NORJAN ESIMERKKIEN POHJALTA

Vaihtoehdot T&K-panostusten nostamisen prosesseiksi

Vaihtoehto 1. Säädetään 2022 erillislaki T&K-panostusten nostamiseksi neljään prosenttiin BKT-osuutena Suomen osaamisen ja kilpailukyvyyn turvaamiseksi. Hallitusohjelmaneuvoittelussa 2023 sovitaan lain nojalla pitkäjänteisen (esimerkiksi 10 vuotta) T&K-politiikkojen ja –investointien kehittämissuunnitelman pääsisällöistä ja suunnitelman valmistelusta. Lain säännökset sisältävät vuosittaisen pysyvän lisäyksen tason. Lain turvaamat pysyvät lisäykset näkyvät talousarviossa vuodelle 2024.

Vaihtoehto 2. Hallitusohjelmassa sovitaan hallituksen esityksestä T&K-politiikoista ja -investoinneista eduskunnalle. Puolueet sopivat parlamentaarisen työryhmytyön sopimuksen pohjalta hallitusneuvotteluissa 2023 vaalikausien rajat ylittävän hallituksen esityksen antamisesta T&K-politiikoista, kuten politiikkojen sisällöistä, rahoituksesta, sääntelystä ja säädösten muuttamisesta, ja sisällyttää julkiset investoinnit T&K-toimintaan julkisen talouden suunnitelmaan ja valtiontalouden kehukseen. Valiokuntien käsittelyn ja lausuntojen jälkeen eduskunnan täysistunnolle mietinnön antaa valtiovarainvaliokunta.

Vaihtoehto 1 todennäköisesti turvaisi T&K-politiikkojen ja –rahoituksen kehittämisen kohti neljän prosentin BKT-osuus-tavoitetta paremmin kuin vaihtoehto 2.

Budjetointi

T&K-panostusten nostamista koskevan lain nojalla normaalissa budjettimenettelyssä päätetään vuosittain pääluokkakohdaiset lisäykset. Julkinen T&K-rahoitus budjetoidaan normaalissa budjettimenettelyssä vuosittain pääluokkatasolle tai jopa momenttitasolle. Systeminen T&K-politiikkakehitys kattaa sekä perusrahoitusluonteisen että kilpaillun T&K-rahoituksen. Kokonaisuus on hoidettavissa nykyisissä rakenteissa ja nykyisten toimivaltojen puitteissa. Keskusteluissa olleet pidemmät siirtomäärärahat eivät käytännössä tuo lisäturvaa esimerkiksi valtuus-määräraha-pohjaisesti toimiville tutkimusrahoittajille tai lisäjousta valtionrahoitusta saaville tutkimustoimijoille (korkeakoulut, tutkimuslaitokset). Yksityisoikeudelliset nykyiset tai uudet toimijat voivat käytännössä laajassa mielessä rahoittaa vain yrityksiä.

Ruotsi ja Norja verrokkeina

Ruotsissa on pitkä perinne kerran vaalikaudessa tehtävälle tutkimuspoliittiselle ohjelmalle, johon liittyy myös resurssien kohdentaminen tutkimusjärjestelmän toimijoille ja rahoittajille. Tutkimuspoliittinen ohjelma on hallituksen esitys parlamentille. Esityksen käsittelystä vastaa koulutusvaliokunta, joka pyytää lausunnot asiaan liittyviltä valiokunnilta. Merkittävänä erona Suomeen on T&K-toiminnan kiistämätön asema osana kaikkien sektoreiden politiikkoja. Ruotsissa T&K-rahoitus budjetoidaan vuosittain momenttitasolle valtion talousarviossa. Rahojen kohdentaminen yksittäiselle toimijalle tapahtuu vastuuministeriön kirjeellä.

Norjan perinne pitkäjänteiselle T&K-rahoitukselle on lyhyt, mutta 10-vuotisen suunnitelman joka neljäs vuosi toteutettavia päivityskierroksia on kuitenkin ehtinyt olla jo kaksi. Parlamentissa suunnitelman käsittelyvastuu ennen parlamentin täysi-istuntoa oli koulutus- ja tutkimusvaliokunnalla. Norjassa on vain yksi julkinen tutkimusrahoittaja, joka käy vuosittain keskustelut kaikkien ministeriöiden kanssa T&K-politiikoista. Vaikka ohjauksuvio näin näyttää monimutkaisemmalta, tapahtuu rahojen kohdentaminen normaalissa vuosittaisessa budjettimenettelyssä pitkäjänteisen T&K-suunnitelman pohjalta.

Hallituksen tutkimuspoliittinen esitys (Forskningspropotition), Ruotsi

Ruotsi pitää kahta yhteiskunnan toimintalohkoa erityisen tärkeänä maan selviämiseksi. Nämä ovat maanpuolustus sekä tutkimus- ja kehittämistoiminta. Kummankin toiminta- ja kehittämisedellytykset turvataan monivuotisella budjetoinnilla ja rahoituksella. Tutkimuspoliittinen esitys tehdään Ruotsissa kerran hallituskaudessa, noin neljän vuoden välein. Nelivuotiskausi ylittää hallituskauden rajat. Esitys sisältää rahoitussuunnitelman tutkimukseen, innovaatioihin ja korkeakoulutukseen sekä näitä koskevia politiikka-aloitteita. Ruotsin T&K-menojen BKT-osuus oli 3,4 % vuonna 2019, mikä on selvästi yli EU-tavoitearvon (3 %) ja huomattavasti korkeampi osuus kuin Suomella (2,8 %). Julkisten T&K investointien osuus oli noin 1%, mikä on Suomen vastaavaa osuutta alhaisempi.

Ruotsin hallitus antoi parlamentille tutkimuspoliittisen esityksen joulukuussa 2020. Esityksessä linjataan Ruotsin tiedepoliittisia painopisteitä ja panostuksia vuosille 2021–2024. Hallituksen tavoitteena on, että Ruotsi olisi yksi maailman johtavista tutkimus- ja innovaatiomaista ja merkittävä osaamismaa. Hallituksen tutkimuspoliittinen esitys käsiteltiin parlamentin koulutusvaliokunnassa, joka pyysi perustuslakivaliokunnalta, siviiliasianvaliokunnalta, ulkoasiainvaliokunnalta, puolustusvaliokunnalta, sosiaalivaliokunnalta, kulttuurivaliokunnalta, liikennevaliokunnalta, ympäristö- ja maatalousvaliokunnalta ja teollisuusvaliokunnalta esitystä koskevat lausunnot sekä antoi kyseisille valiokunnille mahdollisuuden tehdä esitykseen muutosesityksiä omien toimivaltojensa puitteissa.

Hallitus esitti tutkimus- ja kehittämistyöhön 3,75 miljardin kruunun eli noin 370 miljoonana euron korotuksia vuoteen 2024 mennessä. Investoinnit sisällytettiin talousarvioesitykseen 2021. Investointien lähtökohdaksi oli, että tutkimuksen on oltava korkealaatuista ja että investointien on tarjottava edellytykset useammalle korkealaatuiselle tutkimusympäristölle. Esityksellä pyrittiin vastaamaan yhteiskunnan haasteisiin, joiksi ehdotuksessa määriteltiin erityisesti ilmasto ja ympäristö, terveys ja hyvinvointi, digitalisaatio, osaaminen ja työelämä sekä demokraattinen ja vahva yhteiskunta. Näiden lisäksi hallitus ehdotti 29 aloitetta, jotka turvaavat tutkimuksen vapauden. Näihin aloitteisiin sisältyy myös korkeakoulujen rahoituksen lisääminen tutkimukseen ja tutkijatasoiseen koulutukseen. Lisäksi esityksessä selvitetään käynnissä olevia ja suunniteltuja toimenpiteitä, jotka auttavat vastaamaan haasteisiin mm. avoimessa tieteessä, immateriaalioikeuksissa, sukupuolten tasa-arvossa ja tutkijaurissa. Esitykseen pohjautuvat korkeakoululain muutokset tulivat voimaan 1. heinäkuuta 2021.

<https://www.regeringen.se/4af915/contentassets/da8732af87a14b689658dadcfb2d3777/forskning-frihet-framtid--kunskap-och-innovation-for-sverige.pdf>

Tutkimuksen ja korkeakoulutuksen pitkäaikaissuunnitelma (Langtidsplan for forskning og høgere utdanning), Norja

Elinkeinoelämärakenteeltaan Norja poikkeaa ratkaisevasti Suomesta ja Ruotsista. Öljyn merkitys on ollut valtava, ja Norjan talouselämän murros tiellä kohti fossiilisista polttoaineista luopumista tulee olemaan suuri. Norjan luonnonvaroihin kuuluu myös valtameri ja kalatuotannon lisäksi myös muut valtamerten biomassat laajasti. Norjan T&K-menojen BKT-osuus oli 2,2 % vuonna 2019 eli selvästi pienempi kuin Suomella ja Ruotsilla. Norjan hallitus esitteli ensimmäisen 10-vuotisen suunnitelman tutkimukselle ja korkeakoulutukselle vuonna 2014. Pitkän aikavälin suunnitelmaa tarkistetaan neljän vuoden välein. Tarkistuksessa määritellään tavoitteet ja painopistealueet seuraaville neljälle vuodelle.

Pitkän aikavälin suunnitelma vuosille 2019–2028 käsiteltiin Norjan parlamentin koulutus- ja tutkimusvaliokunnassa, joka antoi parlamentille myöntävän lausunnon. Parlamentin täysistunto äänesti kielteisesti kaikkiin täysistunnossa tehtyihin muutosesityksiin ja lopulta hyväksyi alkuperäisen esityksen yksimielisesti.

Suunnitelmassa on määritelty kolme menolisäystä kaudelle 2019-2022:

- 800 milj. NOK (n. 81,8 milj. euroa) teknologian kehittämiseen
- 450 milj. NOK (n. 46 milj. euroa) yrityssektorin uudistamiseen ja rakenteiden muuttamiseen liittyvään T&K-toimintaan
- 250 milj. NOK (n. 25,6 milj. euroa) korkeakoulutuksen laadun parantamiseen

Esityksessä mainitaan erikseen, että menolisäykset rahoitetaan useiden eri ministeriöiden budjettimäärärahoista.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/forskning/innsiktsartikler/langtidsplan-for-forskning-og-hoyere-utdanning2/id2615974/>