

Pöytäkirja

Parlamentaarinen TKI-työryhmä

Kokous 3/2021

Ajankohta: 15.9.2021 klo 14.30-16.33

Paikka: Teams-kokous

Osallistujat:

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
Kansliapäällikkö Anita Lehikoinen
Kansliapäällikkö Juha Majanen
Ylijohtaja Atte Jääskeläinen
Ylijohtaja Iлона Lundström
Osastopäällikkö Terhi Järvikare
Osastopäällikkö Seppo Määttä
Tiedeasiantuntija Antti Pelkonen
Talousneuvoston pääsihteeri Pekka Sinko
Neuvotteleva virkamies Sanna Nieminen
Johtaja Erja Heikkinen
Teollisuusneuvos Mikko Huuskonen

Professori Otto Toivanen (kutsuttu asiantuntija)

Pöytäkirja

1. Kokouksen avaus ja asialistan hyväksyminen

Puheenjohtaja Mäkynen avasi kokouksen klo 14.30, toivotti osallistuja tervetulleiksi ja kävi läpi esityslistan asiat. Hyväksyttiin asialista.

2. Pöytäkirjan tarkastajien valinta

Pöytäkirjan tarkastajiksi valittiin Sari Essayah ja Joakim Strand.

3. Yritysten TKI-toiminnan volyyymiin vaikuttavat toimintaympäristön tekijät, ml. verotus ja sääntely

Aihetta alusti professori Otto Toivanen Aalto-yliopistosta. Esityksessään hän toi esiin mm. seuraavia näkökohtia.

Tutkimus, kehittäminen ja innovaatiotoiminta on hyvinvoinnin kasvun lähde. Hyvinvointi perustuu yksinomaan sille, että tehdään asioita paremmin. Innovaatiotoiminta tarkoittaa käytännössä tuottavuuden kasvua. Kaikkeen innovaatiotoimintaan liittyvässä on muistettava, että ihmiset tekevät innovaatioita. Kun edistetään innovaatioiden syntymistä, päädytään innovaatiopolitiikan dilemmaan. Innovaatiotoimintaan halutaan tarjota mahdollisimman voimakkaat kannustimet – voitot niille, jotka ovat hyviä innovaatiotoiminnassa. Toisaalta syntynyt tieto halutaan saattaa mahdollisimman laajaan käyttöön. Tiedon levittäminen taas edellyttäisi heikkoja kannustimia.

Innovaatiotoiminta on yllättävää ja epävarmaa. Patentit samoin kuin tutkimukset ovat usein arvottomia. Parhaatkaan asiantuntijat eivät etukäteen tiedä, mikä on tärkeää. Hyöty voi tulla vasta kymmenien vuosien päästä. Innovaatiopolitiikka Suomessa on hyvin keskittynyttä. Jos halutaan nopeasti lisätä innovaatiopanostuksia yrityksissä, tähän kykenevät yritykset ovat harvassa - pitäisi saada mukaan pieniä kasvavia yrityksiä.

Voidaan myös kysyä, miksi on syytä käyttää veroeuroja tutkimukseen ylipäätään. Julkisen sektorin aktiivisuuden perusteena on, että yleinen etu on suurempi kuin yksityinen etu. Innovaatiotoiminnassa synnytetään uutta tietoa, eikä se kulu käytössä. On hyvin yleistä, että hyöty valuu muillekin kuin tiedon tuottajalle. Jos tiedon tuottaminen jäisi puhtaasti yksityisen sektorin varaan, se johtaisi liian alhaisiin investointeihin tiedon tuottamisessa. Valtiovalta voi kuitenkin toimillaan parantaa tilannetta.

Hyvässä innovaatiopolitiikassa tunnistetaan ne innovaatiotoiminnan osa-alueet, joissa yhteiskunnan tuotto on suurempi kuin yksityinen tuotto. Veroeurot tulisi käyttää tähän suuntaan. Käytännössä eri tuottoasteiden vertailu on kuitenkin vaikeaa. Nyrkkisääntönä voidaan pitää, että mitä kauempana markkinasta toiminta on, sitä korkeampi on julkisen panostuksen yhteiskunnallinen tuotto. Yritysten markkinoita lähellä oleva soveltava tutkimus on taas lähempänä yksityistä etua.

Eri maat ovat erilaisia sen suhteen, minkälaista innovaatiopolitiikkaa pitäisi harjoittaa. Suomen suuruusluokka on karkeasti ottaen noin promille koko maailmasta. Suurin osa ideoista syntyy muualla, ja vastaavasti suomalaisten keksintöjen hyödyt valuvat maan rajojen ulkopuolella. Koska maailma on täynnä tietoa, tarvitaan ”siivilöitä”, toisin sanoen koulutettuja ihmisiä, jotka löytävät kaiken tiedon keskeltä sen hyödylliset osat ja välittävät tietoa eteenpäin. Tästä syystä Suomen on oltava kiinteä osa globaalia yhteisöä. Valtiovallalla on suhteellinen etu koulutuksessa, tutkimuksessa ja toimintaympäristön luomisessa. Keksintöjen syntymistä on vaikeata ohjata ylhäältä alaspäin. Toimintaa on edistettävä yleisellä tasolla ja katsottava, mihin keksintöjä syntyy. Valtiovalta on uskottava tiedon kerääjä ja jakaja.

Innovaatiopolitiikka voidaan jakaa suoraan ja epäsuoraan innovaatiopolitiikkaan. Koulutus ja perustutkimus sekä TKI-tuet (ml. verotuet) ovat suoraa innovaatiopolitiikkaa. Tiedon levittäminen, kilpailupolitiikka ja IPR edustavat epäsuoraa innovaatiopolitiikkaa, joka voi olla jopa tärkeämpää kuin suora. Toisaalta osaset ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa. Verotuki ei suinkaan ole irrallaan muusta yritysverotuksesta. Yritysverotuksella on vaikutusta innovaatiotoimintaan erityisesti sen kautta, mihin patentoivat yksilöt sijoittuvat. Näyttö verotuksen vaikutuksista vaihtelee.

Yksityinenkin toiminta voi tuottaa yhteiskunnallista hyötyä, ja valtiovallan on kyettävä tunnistamaan korkean tuoton projektit, mutta keskeinen kysymys on, onko tähän kykyä. Välillä esitetään, että valtiovallan pitäisi itse toimia markkinoilla esim. riskirahoittajana. Valtion kyky on kuitenkin keskimäärin huono, koska virkamiehillä on erilaiset kannustimet suhteessa yrityksiin. Tiedon leviäminen on yhteiskunnallisen hyödyn kannalta keskeistä. Suomen pienuus muuttaa perspektiiviä – kun suomalainen innovaatio menestyy maailmalla, kulluttajat ovat muualla kuin Suomessa. Yhteiskunnalliset hyödyt voivat olla suuria globaalisti, mutta pienempiä kansallisesti, jolloin voi kysyä, miksi tukea vientiyritysten TKI-toimintaa.

Sekä suorat tuet että verokannustimet laskevat kustannuksia yrityksissä, jolloin on tarkasteltava yhteiskunnallista tuottoa suhteessa yritysten tuottoon. Suorat tuet ovat räätälöitävissä projektikohtaisesti kohteille, joilla on korkea yhteiskunnallinen tuotto. Suora tuki mahdollistaa tuen kohteen valinnan, verotuki puolestaan ei. Verotuet ovat kuitenkin lähtökohtaisesti kaikkien yritysten hyödynnettävissä. Jos tavoitellaan suuria yritysmääriä, tuen hakemisen on oltava helppoa tai automaattista kuten verokannustimen osalta. Verokannustin saavuttaa enemmän yrityksiä kuin suorat tuet.

Suorien tukien osalta yrityksellä on oltava oma rahoitusosuus. Verotuet taas hyödyttävät vain voitollisia yrityksiä, jotka maksavat veroja. Ensimmäisten viiden vuoden aikana start-up tekee yleensä vain tappioita, jolloin se ei saa verotukea, koska verotettavaa voittoa ei ole. Viimeisimmät tiedot verotukien kehityksestä maailmalla viittaavat siihen, että ns. ”kevyet suorat tuet” ovat yleistymässä, toisin sanoen verohyvitystä voisi hakea, vaikka yritys tekisi tappiota.

Puolet TKI-toimintaa harjoittavista yrityksistä hakee Business Finlandin tukia, Hollannissa 2/3 hakee verotukia. Molemmat instrumentit ovat käytössä OECD-maissa. Ei juuri ole tutkimusnäyttöä, onko sekajärjestelmä parempi. Tuot ovat vaikuttavampia pienille kuin suurille yrityksille, ei vaikutusta sijoittumiseen.

Verotukien leviämisen taustalla on maiden välinen kilpailu TKI-laboratorioiden sijainnista, ei niinkään tuottavuuden kasvu. Työkalut auttavat yrityksiä jotka ovat vasta aloittamassa TKI-toimintaa. Teoriassa optimaalinen verotuki tulisi halvemmaksi kuin suora tuki. Suorien tukien kohdalla tulisi panostaa räätälöintiin. Verotukiakin voidaan suunnitella niin, että ne suuntautuvat yhteiskunnallisen tuoton projekteille, joskin tämä on vaikeampaa kuin suorien tukien kohdalla. Luovat kirjanpitäjät voivat keksiä tapoja nimetä toimintaa eri tavoin, mikä voi vaikeuttaa valvontaa.

Suomessa on yksityisellä sektorilla eräänlainen ”TKI-vinouma”, sillä vain muutama yritys investoi todella paljon tutkimukseen. Yritykset, jotka muutenkin investoivat paljon, saavat tulonsiirron verotuen kautta ilman, että tuella olisi mitään kannustavaa vaikutusta TKI-toimintaan.

Alustuksen jälkeen työryhmä kävi aiheesta laajan keskustelun. Keskustelussa esitettiin tarkentavia kysymyksiä mm. seuraavista aiheista: pitkäjänteisyyden ja ennakoitavuuden merkitys; pitäisikö kannustaa nykyisiä yrityksiä suurempaan TKI-toiminnan määrään vai TKI-toimintaa harjoittavien yritysten määrälliseen kasvuun; mitkä ovat nykyjärjestelmän ongelmat; miten pk-yritysten tutkimukseen liittyvää alihankintaa tuetaan; miten tulisi sopeutua runsaan elvytysrahan määrään (esim. RRF), yhteisöverokannan vaikutukset verotukseen; sekä kuinka kannustetaan pk-yrityksiä parhaiten TKI-toimintaan.

Professori Toivasen mukaan ennakoitavuus on todella tärkeä asia. TKI-toiminta on pitkäjänteistä toimintaa, jossa yritys hankkii uutta osaamista – nämä ovat pitkäaikaisia hankintoja, jotka koskevat sekä henkilöstöä että muuta pääomaa. On oltava selkeä näkymä, miten toiminta voi jatkua. Henkilöstöä usein vaihtuu, jolloin johdonmukainen koulutuspolitiikka on tärkeää: osaavaa työvoimaa pitää olla saatavissa jatkuvasti. Neljä vuotta eli vaalikausi on lyhyt aika TKI-projekteissa. Jo investoivat ja investointeja aloittavat uudet pk-yritykset ovat monella tavoin erilaisia. Epäsuorat työkalut voivat olla ratkaisevia niille, jotka eivät vielä ole ryhtyneet TKI-toimintaan, näissä tapauksissa kyky käyttää suoria tukia voi olla heikompi.

Suomi ei pärjää huonosti kansainvälisessä vertailussa, mutta ei ole kehittynyt yhtä hyvin kuin verrokkimaat. Suurin haaste liittyy siihen, että TKI-toiminta on hyvin keskittynyttä. Riskirahoituksen osalta toisaalta Suomi on pärjännyt suorastaan erinomaisesti. Miten julkisen puolen palvelut näyttävät aloittelevan innovatiivisen yrityksen näkökulmasta? Suomessa on syntynyt sellainenkin bisnesidea, että miten auttaa yrityksiä julkisen rahan haussa. Tämä on merkki siitä, että järjestelmä on byrokraattinen.

PK-yritysten tukemisessa ei ole hyvin suuria eroja kansainvälisessä vertailussa. Suoria tukia ja verotukia vertailtaessa on hyvä katsoa mitä maailmalla tehdään, jonka jälkeen arvioitava mitä Suomessa tehdään. Ei ole järkevää vain suoraan kopioida ulkomaisia malleja. Elpymistukia on tulossa paljon (RRF). Tämä on hyvä, mutta myös huono asia ennakoitavuuden ja jatkuvuuden näkökulmasta. Emme saa nopeasti paljon lisää tutkijoita. Elpymisrahan ongelma on ennakoitavuus. Pienet yritykset hakevat suoria tukia pienemmällä todennäköisyydellä, koska byrokraatia estää/hidastaa tukien hakua. Hakuprosesseja on yksinkertaistettava, jos pk-yritykset ovat muuten suorien tukien tavoittamattomissa.

Jos saamme yrityksen hakemaan suoraa tukea, joka on räätälöity hyvin, kyseessä on erinomainen työkalu. Professori Toivasen tutkimukset antavat osviittaa, että kriittistä on jo se, että yritys ylipäättään saadaan hakemaan tukea, koska niin pieni määrä yrityksiä on kiinnostunut TKI-rahasta. Suorat tuet eivät tosiasiallisesti toimi välttämättä paremmin kuin verotuet, koska verotukia pystyy hyödyntämään suurempi määrä yrityksiä. Vähiten huono järjestelmä olisi ehkä kombinaatio tukimuodoista. Tärkeää on myös tutkimuksellisuuden kytkeminen tukeen: finanssikriisin jälkeen tukia vähennettiin ja tuolloin poistui myös yliopistoyhteistyötä tukeva rahoitusmuoto yrityksille.

Tutkimuksen vaikuttavuutta koskeva keskustelu vinoutuu, koska harva ymmärtää esim. matematiikan tutkimusta, mitä tutkitaan ja miksi. Miksi investoida tutkimukseen Suomen kaltaisessa maassa, kun suurin osa tutkimuksesta epäonnistuu? Perustutkimusta kannattaa kuitenkin rahoittaa mm. siitä syystä, että se synnyttää ”siivilöitä” eli tutkijoita, jotka löytävät tiedon maailmalta ja tuovat sen opiskelijoille.

Laaja innovaatiopolitiikka on tärkeässä roolissa. Koulutuspolitiikka on keskeistä, sillä jos emme kouluta ihmisiä, emme tee innovaatiopolitiikan muilla osa-alueilla mitään.

Puheenjohtaja Mäkynen kiitti professori Toivasta alustuksesta ja tärkeästä keskustelusta, jota hyödynnetään työryhmän periaatekeskustelussa ja 4%:n BKT-osuuden tavoittelussa. Merkittiin esitys ja käyty keskustelu tiedoksi.

4. TKI-järjestelmän kehittämisen periaatteet

Puheenjohtaja alusti keskustelun TKI-järjestelmän kehittämisen periaatteista ja totesi että aiheesta käydään lähete keskustelu. Työryhmällä on hyvä olla yhteinen näkemys siitä, miltä pohjalta TKI-politiikkaa tehdään, kun rahoitusta kasvatetaan. Keskustelu kytkeytyy jo aiemmissa kokouksissa käytyyn keskusteluun ja professori Toivasen esitykseen.

Jokainen ryhmä käytti puheenvuoronsa siitä, mitä periaatteita näkee tärkeäksi ja sovittiin, että sihteeristö tuottaa keskustelun perusteella materiaalia jatkotyöstämisen pohjaksi. Puheenvuoroissa tuotiin esiin mm. seuraavia näkökohtia:

- TKI-rahoituksen ja TKI-politiikan tulee olla pitkäjänteistä ja ennakoitavaa.
- perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen välistä vastakkainasettelua tulee välttää; on katsottava, mihin tarpeisiin ne vastaavat. Molemmat ovat välttämättömiä.
- tieteen autonomia, tekijät, osaaminen – nämä ovat sidoksissa toisiinsa
- koulutuksen laatu ja tutkimuksen laatu
- vaikuttavuus, joka voi olla erilaista eri toimijoilla, esim. vipuvaikutus, yksityiset investoinnit. Perustutkimuksessa taas yhteiskunnallinen tuotto on tärkeä, vaikkakaan sen mittaaminen ei ole helppoa.
- kilpailullisuus: sekä akateeminen että markkinoilla tapahtuva kilpailu
- yhteistyö, johon tulisi kannustaa nykyistä paremmin: julkinen/yksityinen, tutkimuslaitokset, korkeakoulut/yritykset.
- holistisuus: järjestelmän on oltava kokonaisvaltainen siten, että se tunnistaa eri toimijoiden tarpeet, parhaat rahoituskeinot ja tukivälineet eikä siinä ei tapahdu siiloutumista.
- liiketoimintalähtöisyys ja yritysrahoitus: järjestelmien on rakennettava alhaalta ylös. Jos kyseessä ei ole täysin markkinaehtoisesti toteutuva hanke, jossa on korkea yhteiskunnallinen tuotto, rahoitus on koottava liiketoiminnan lähtökohdista. Tämä lähestymistapa soveltuu kaupallistamiseen.
- mikromanageroinnin välttäminen ja teknologianeutraalius
- kansainvälisyys: kaikki rahoitusvaihtoehdot tulee olla täysimittaisesti käytössä
- yksityisen ja julkisen sektorin roolit tunnistettava periaatteiden tasolla
- poliittisen sitoutumisen merkitys: julkisiin panostuksiin tarkoitettun noin 200 miljoo- nan euron vuosittaisen lisästarve valtion budjetissa
- pitkäaikaisen verokannustimen tarve
- kaikkien olemassa olevien keinojen hyödyntäminen (ml. innovaatioaseteli)
- yliopistoyhteistyön ja ulkomaisten osajien merkitys
- keskeisten toimialojen (kuten ilmastoteknologia ja akkuteollisuus) ja lupaavien maa- kunnallisten ekosysteemien merkitys
- megatrendien vaikutus ja tuen vaikutus markkinoiden toimintaan
- näkemys siitä, että tehtävien päätösten tulisi olla pysyviä, tästä syystä poliittinen si- toutuminen on tärkeää. Työryhmän tekemä työ vaikuttaa seuraaviin hallitusneuvot- teluihin. Esimerkiksi verokannustimen pitäisi olla voimassa vähintään 10 vuotta, jotta ehditään saada konkreettisia tuloksia. Järjestelmän kehittämisessä tulisi tähdätä maailman kärkeen kymmenessä vuodessa.
- näkemys siitä, että yritysten ja yliopistojen yhteistyötä olisi tiivistettävä. Tällä het- kellä TKI-panostus tulee vientiyrityksistä, jotka usein toimivat AMK-kaupungeissa - myös AMK:t on saatava esille. Koulutus, tutkimus ja innovaatiojärjestelmä olisi

saatava yhteen. Useissa puheenvuoroissa tuotiin esiin sitoutuminen 4% tavoitteen.

- TKI:n yhteys kansantalouden menestykseen ja erityisesti se, missä määrin voidaan tehdä valintoja tuen kohteista. Suomessa on mm. tulevaisuusvaliokunnassa tunnistettu 100 lupaavaa tulevaisuuden teknologiaa. Olisi hyvä tunnistaa parhaat ekosysteemit, jolle kanavoitaisiin tukea. Huomioitiin myös, että jos panostetaan liian nopeasti, meillä ei riittäisi osaajia ja huipputason tutkijoita ja tukiraha menisi osajien palkkojen nousuun. Rahoituksen vipuvaikutus (julkinen panostus houkuttelee yksityisiä panostuksia) on huomioitava.
- Hyvänä maakuntaesimerkkinä tuotiin esiin Oulu, joka pääsee jo yli 4%:n BKT-osuuden, sekä siellä toimiva epäsymmetrinen (julkista ja yksityistä rahaa yhdistävä) Butterfly-rahasto. On hyvä tarkkaan katsoa alueiden hyvät käytänteet ja levittää niitä. Yritysmuoto tai toimiala ei saa olla rajoittava tekijä, mutta on huomioitava selkeät globaalit trendit, kuten digi, ilmasto, energia. Puhtaisiin ratkaisuihin investoidaan valtavasti maailmalla. Epäiltiin, että innovaatiojärjestelmästämmä puuttuu isojen investointikonajaisuuksien käsittelykykyä. Kiinnitettiin myös huomiota siihen, että lopulta markkinat valitsevat voittajat.

Puheenjohtaja totesi, että sihteeristö on kirjannut keskustelua ylös ja käsittely jatkuu seuraavissa kokouksissa kirjallisen materiaalin pohjalta. Periaatteiden osalta pyritään tiiviiseen kirjalliseen ilmaisuun.

5. Mahdolliset muut asiat

Puheenjohtaja totesi, että kokouksen jälkeen työryhmälle toimitetaan VM:n muistio, joka käsittelee t&k-rahaston perustamisen edellytyksiä ja siihen palataan tulevissa kokouksissa.

14.9. on tiedotettu työryhmän työn työstä ja etenemisestä. Todettiin kansainvälisen seminaarin valmistelujen tilanne ja muuttunut ajankohta (29.9.). Todettiin, että edetään seminaarin osalta suunnitellun mukaisesti.

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 16.33.

Pöytäkirjantarkastajat Sari Essayah ja Joakim Strand ovat hyväksyneet pöytäkirjan sähköpostitse.