

Asia: VN/35359/2022

## Lausuntopyyntö: Kasvutyöryhmä

### Lausunnonantajan lausunto

**Millä konkreettisilla toimenpiteillä voitaisiin vauhdittaa talouskasvua kestäväällä ja julkista taloutta vahvistavalla tavalla? Esitelkää kolme vaikuttavinta toimenpidettä.**

Suosituksia:

1. Tuottavuuskasvun lisääminen budjettineutraalilla innovaatiokannustimien lisäämisellä
  - Pidetään kiinni T&K-rahoituslain linjaamasta innovaatiokannustimien kasvattamisesta
  - Karsitaan tuottavuuskasvua edistämättömiä suorja tukia ja verohuojennuksia
2. Työvoiman laadun parantaminen
  - Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuuden kasvattaminen
  - Korkea-asteen opiskelupaikkojen lisääminen aloilla, joiden työllisyyden odotetaan kasvavan
3. Työvoiman määrän kasvattaminen
  - Lupaprosessien sujuvoittaminen
  - Maahan jäävien ulkomaisten opiskelijoiden osuuden lisääminen

**Mahdollisuuksien mukaan kuvatkaa arvio toimenpiteiden vaikutuksista talouskasvuun ja julkiseen talouteen sekä näiden arvioiden taustalla olevat (tutkimus)lähteet.**

Tuottavuustoimet: innovaatiokannustimet ja osaaminen

Yritysten innovaatiokannustimilla on osoitettu olevan myönteinen vaikutus innovaatioiden, tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvulle. Uusia kasvumalleja hyödyntävässä tutkimuksessa on havaittu, että Suomessa optimaalisella T&K-investointien tukemisella voidaan lisätä kasvua ja saavuttaa noin 3,7 prosentin lisäys hyvinvointiin.

Vastaavasti tuottavuuskasvua hidastavien yritystukien (nk. säilyttävät tuet) on osoitettu hidastavat talouskasvua ja vähentävät hyvinvointia. Haitallisten kasvuvaikutusten ja menorasitteen myötä ne myös heikentävät julkisen talouden kestävyyttä.

Makroanalyysin tulokset ovat linjassa mikroaineistoja hyödyntävän evaluaatiokirjallisuuden tulosten kanssa. Tässä kirjallisuudessa on osoitettu, että t&k-toimintaan kohdistetuilla suorilla ja verotuilla voidaan lisätä yritysten t&k-investointeja ja innovaatioita.

Keskeinen johtopäätös on se, että budjettineutraalilla yritystukien uudelleen kohdentamisella voidaan lisätä tuottavuutta, talouskasvua ja hyvinvointia. Tällä saavutetaan kerrannaisia myönteisiä vaikutuksia kolmen mekanismin kautta: 1) innovaatiokannustimien lisäämisen kasvuvaikutus, 2) säilyttävien tukien vähentämisen kasvuvaikutus ja 3) budjettineutraalina toimi ei lisää julkisia menoja, jonka myötä muiden kasvupanostusten, joita ei voida toteuttaa lyhyellä aikavälillä budjettineutraalisti (mm. koulutus), rahoitusmahdollisuudet säilyvät parempina.

T&k-rahoituksen vaikuttava kohdentaminen on tärkeätä varmistaa. Erityisesti valikoivien suorien tukien kohdalla on syytä kiinnittää huomiota tukien tehokkaaseen kohdentamiseen, koska ne voidaan kohdentaa myös siten, että keskimääräiset vaikutukset ovat heikkoja. Suositus onkin seurata vaikuttavuutta aika ajoin tehtävillä luotettavilla tieteellisillä kokeilla (mm. satunnaistetut kokeilut).

Menestyksenkäs innovaatiotoiminta edellyttää kykyä omaksua uusinta tietoa sekä alan globaalin eturintaman seuraamista ja siinä toimimista. Koulutuksen ja tutkimuksen rahoituksen turvaaminen on kilpailukyvyyn ja kasvun kannalta eräs keskeisimpiä julkisia investointeja ja tärkeä osa menestyksenkäs kasvupolitiikkaa.

Innovaatiovetoinen kasvu edellyttää riittävää osaavan T&K-työvoiman saantia. Tämä korostuu erityisesti tilanteessa, jossa T&K-investointien kannustimia lisätään (mm. T&K-rahoituslaki). Jos soveltuvan työvoiman työmarkkinat ovat kireät, tukipolitiikan vaikutukset ovat heikommat osan tuesta siirtyessä T&K-työvoiman nouseviin palkkoihin. Tätä voidaan helpottaa panostamalla koulutukseen ja lisäämällä ulkomaisten erityisosaaajien määrää. Osaavan työvoiman niukkuutta T&K-toiminnassa voidaan myös helpottaa säilyttäviä tukia karsimalla, jonka myötä osaavaa työvoimaa vapautuu operatiivisesta toiminnasta innovaatiotoiminnan käyttöön.

Työvoimaan ja henkiseen pääomaan vaikuttavat toimet

Tuottavuuden kasvun ohella ripeä talouskasvu edellyttää osaavan työvoiman kasvua. Väestön ikääntymisen myötä työvoima kuitenkin supistuu. Siksi työvoiman tarjontaa pitäisi pyrkiä kasvattamaan kaikin mahdollisin eri keinoin.

Syntyvyyteen on vaikea vaikuttaa poliittisin keinoin, joten työikäisen väestön kasvattaminen edellyttää käytännössä työperäistä maahanmuuttoa. Myös työperäisten maahanmuuton edistäminen on haastavaa, eikä siihen ole yhtä yksittäistä keinoa. Oleskelulupaprosessia on jo viime aikoina pyritty sujuvoittamaan, ja joidenkin ryhmien, kuten erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien, kohdalla lupaprosessi ilmeisesti toimii jo kohtuullisen hyvin, mutta muissa kategorioissa on vielä tehtävää (VTV 2022). Esimerkiksi työntekijöiden perheet eivät saa oleskelulupaa samalla kun maahantuloluvan saanut työntekijä, ja lupaprosessit voivat olla pitkiä. VTV (2022) kuvailee kattavasti ulkomaisen työvoiman rekrytointiin liittyviä ongelmia sote-aloilla.

Potentiaalinen työperäisen maahanmuuton joukko olisi Suomessa tutkinnon suorittaneet ulkomaiset opiskelijat. Näistä noin 60 prosenttia jää Suomeen valmistumisen jälkeen, mikä on kansainvälisesti verrattain korkea osuus (Karhunen ja Mathies, 2019). Niukan koulutusresurssin täysimääräiseksi hyödyntämiseksi pitäisi kuitenkin pohtia keinoja maahan jäävien opiskelijoiden osuuden lisäämiseen. Tämän jälkeen voitaisiin panostaa entistä tarmokkaammin lahjakkaiden opiskelijoiden houkuttelemiseksi Suomeen.

Työperäisen maahanmuuton edistämisen lisäksi maassa jo asuvien maahanmuuttajien työllisyydessä on parantamisen varaa. Työllisyysaste on matala erityisesti niiden maahanmuuttajien joukossa, jotka ovat lähtöisin maista, joista tyypillisesti tullaan turvapaikanhakijoina. Olemassa olevan tutkimuksen perusteella kotouttamistoimenpiteet ovat olleet poikkeuksellisen kustannustehokkaita julkisia investointeja, joiden voi odottaa maksavan itsensä takaisin säästyneiden tukien ja lisääntyneiden verojen kautta (VATT 2014; Sarvimäki ja Hämäläinen, 2016; Pesola ja Sarvimäki, 2022). Tärkein kotouttamiseen liittyvä ongelma on, että käytettävissä ei ole riittävästi tietoa siitä millainen kotouttaminen toimii (ja kenelle). Luotettavin tapa saada tällaista tietoa on verrata vaihtoehtoisia kotouttamismalleja toisiinsa hyvin suunniteltujen satunnaistettujen kokeiluiden avulla.

Työvoiman koon lisäksi ongelmaksi on muodostumassa työvoiman laatu. Suomessa korkeakoulutettujen osuus on kasvanut hitaammin kuin useimmissa muissa OECD-maissa ja nuorista aikuisista harvempi suorittaa korkea-asteen tutkinnon kuin OECD-maissa keskimäärin. Siksi korkea-asteen opiskelijapaikkoja tulisi kasvattaa aloilla, joiden työllisyyden odotetaan kasvavan.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Elias Einiö

Johtava tutkija

Tomi Kyyrä

Tutkimusprofessori

Hanna Pesola

Johtava tutkija

Lähteet:

Akcigit, U., Hanley, D., & Serrano-Velarde (2021). Back to Basics: Basic Research Spillovers, Innovation Policy, and Growth. *Review of Economic Studies* 88, 1-43.

Agrawal, A., Rosell, C. ja Simcoe, T. (2020). Tax credits and small firm R&D spending. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(2), 1-21.

Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K. T., & Van Reenen, J. (tulossa). Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D. *American Economic Journal: Economic Policy*.

Einiö, E. (2014). R&D subsidies and company performance: Evidence from geographic variation in government funding based on the ERDF population-density rule. *Review of Economics and Statistics*, 96(4), 710-728.

Einiö, E., ja Hyytinen, A. (2019). Yritystukien vaikuttavuuden arviointi satunnaistettujen vertailukokeiden avulla, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:45

Einiö, E., Koski, H., Kuusi, T. & Lehmus, M. (2022). Innovation, reallocation, and growth in the 21st century. *Publications of the Government's analysis, assessment, and research activities*. 2022:1.

Howell, S. T. (2017). Financing innovation: Evidence from R&D grants. *American Economic Review*, 107(4), 1136-64.

Karhunen, H. ja Mathies, C. (2019). Suomeen valmistumisen jälkeen jääneet tutkinto-opiskelijat tilastojen valossa. *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Työ- ja elinkeinoministeriö. Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019:10*

Rao, N. (2016). Do tax credits stimulate R&D spending? The effect of the R&D tax credit in its first decade. *Journal of Public Economics*, 140, 1-12.

VTV (2022). Työperusteinen maahanmuutto - Maahanmuuttohallinnon tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalla. *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2022* .

Collan Mikael  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Einiö Elias  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus