

TKI-rahoituksen tulevaisuus - sidosryhmätilaisuuden ennakoaineisto

Parlamentaarinen TKI-työryhmä järjestää TKI-rahoituksen tulevaisuus -sidosryhmätilaisuuden 8.11. klo 9-11. Työryhmä toivoo sidosryhmiltä tilaisuudessa näkemyksiä ja kommentteja työryhmän jatkotyön tueksi erityisesti koskien keskeisiä periaatteita, joihin TKI-järjestelmän kehittämisen olisi hyvä jatkossa perustua sekä eri vaihtoehtoja, joilla julkisen t&k-rahoituksen pitkäjänteinen kasvattaminen voidaan toteuttaa. Tässä dokumentissa esitetään työryhmän laatimat tausta-aineistot näihin kahteen kokonaisuuteen liittyen.

1. TKI-järjestelmän kehittämisen periaatteet

Suomen kestävä kasvu ja sen mahdollistama hyvinvointi edellyttävät tuottavuuden parantamista ja osaajien määrän merkittävää lisäämistä. On arvioitu, että noin 2/3 tuottavuudesta syntyy innovaatioiden ansiosta ja noin kolmannes inhimillisten voimavarojen kasvusta. Tavoittaaksemme Suomessa TKI-panosten 4%:n bkt-osuuden on tärkeää tunnistaa eri toimijat ja niiden roolit tulevaisuuden tuottavuuden kasvun tekijöinä.

TKI-politiikkaa on tarkasteltava laaja-alaisesti. Koulutusjärjestelmä perustuu tutkimukseen ja sen soveltamiseen. Tutkimuksella ja tieteellä on monia rooleja yhteiskunnassa: tiede on sivistyksen ja maailmankuvan perusta, hyvinvoinnin ja kestäväns kasvun lähde, päätöksenteon tuki ja opetuksen perusta. Nämä roolit eivät ole erillisiä ja kaikki ovat TKI-toiminnan kannalta tärkeitä. Tuottavuuden vahvistamiseksi tarvitaan uudenlaista kyvykkyyden kasvattamista: kykyä tuottaa innovaatioita ja kykyä hyödyntää uutta tietoa ja teknologioita eri toimialoilla ja työelämän eri sektoreilla.

TKI-toimijoiden kirjo on laaja ja toimijoiden roolit on nähtävä toisiaan täydentävinä; ne eivät ole keskenään kilpailevia tai vaihtoehtoisia. Keskeisiä julkisia toimijoita ovat yliopistot, ammattikorkeakoulut, tutkimuslaitokset ja yliopistosairaalat – myös ammatillisella koulutuksella tulisi olla suurempi rooli TKI-kokonaisuudessa. Suomessa koulutus ja tieteellinen tutkimus tehdään suurimmaksi osaksi julkisella rahoituksella. Yritykset panostavat TKI-työhön merkittävästi, noin 65 % TKI-kokonaismenoista.

Sitoutuminen pitkäjänteiseen, ennakoitavissa olevaan ja kansainvälisesti kilpailukykyiseen rahoituksen tasoon edellyttää yhteisiä toimintapolitiikan periaatelinjauksia.

1) **Ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys:** T&k-rahoitus ja -politiikka on ennakoitavaa ja pitkäjänteistä. Laadukkaan tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan käynnistäminen vie aikaa, eikä toimintaa voi keskeyttää tai jättää tauolle ilman suuria vaurioita. Pitkäjänteinen ja ennakoitava politiikka ja rahoitus luovat edellytyksiä ja kannustavat järjestelmän kaikkia toimijoita sitoutumiseen ja investointeihin. Rahoitusratkaisujen on syytä

noudattaa kestävän ja rehellisen budjetoinnin periaatteita sekä luoda aiempaa pitkäjänteisemmin varmuus rahoituksen tason kehityksestä.

2) **Vipuvaikutus:** Suomen TKI-politiikan onnistuminen edellyttää, että yritysten t&k-investointien kasvu on euroissa vähintään kaksinkertaista julkisen panoksen kasvuun nähden. Vipuvaikutusten edellytykset tulee varmistaa valtion TKI-panoksia suunnattaessa. Osana kokonaisuutta tarvitaan toimiva ja myös pk-yritysten tarpeisiin vastaava t&k-verokannustin. Samalla on keskeistä huolehtia innovaatioihin perustuvan yrittäjyyden ja yritystoiminnan edellytyksistä Suomessa.

3) **Kokonaisvaltaisuus:** TKI-järjestelmää kehitetään kokonaisuutena, jossa tunnistetaan ja huomioidaan eri toimijoiden tarpeet ja roolit, jossa monipuoliset ja vaikuttavimmat julkisen rahoituksen ja tuen menettelyt ovat käytössä ja jossa vältetään siiloutumista. Laadukkaan tutkimuksen tekeminen luo ihmisille monipuolisen valmiuden tarttua uusiin mahdollisuuksiin ja hyödyntää muualla tehtyä tutkimusta sekä muodostaa opetuksen perustan. Innovaatiotoiminta luo menestyviä yrityksiä, uudistaa elinkeinoelämää ja antaa mahdollisuuden kestäväan kasvuun. TKI-järjestelmä huomioi perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen erilaiset, toisiaan täydentävät roolit. Vahvistetaan ensisijaisesti yhteiskunnalliseen tuottoon ja hyötyyn tähtäävää tutkimustoimintaa, mutta huomioidaan myös yritysten omista lähtökohdista nousevat TKI-toiminnan tarpeet. Yritysten näkökulmasta TKI-rahoitusjärjestelmää kehitetään liiketoimintalähtöisemmäksi yhden luukun -periaatteeseen pyrkien. Laadukas ja monipuolinen perus- ja soveltava tutkimus- ja innovaatiotoiminta tukevat toisiaan hyvin monin tavoin.

4) **Tieteen vapaus sekä tutkimuksen ja koulutuksen laatu:** Tieteen vapaus ja yliopistojen autonomia ovat vapaan, luottamukseen perustuvan yhteiskunnan syviä arvoja, joita kunnioittaen ja yhteiskuntaa palvelen järjestelmää kehitetään. TKI-järjestelmän ytimessä ovat korkealaatuinen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta ja koulutus sekä osaavat ihmiset. TKI-tavoitteiden näkökulmasta Suomen on nostettava myös koulutustasonsa OECD-maiden kärkeen. Rahoitusratkaisuisa korostetaan korkeaa laatua, vaikuttavuutta, uusiutumiskykyä ja mahdollisuutta tarttua uusiin haasteisiin. Osaavat ihmiset ja heille hyvä toimintaympäristö ovat TKI-toiminnan tärkeimmät tekijät: ilman osaavia ihmisiä mikään TKI-järjestelmä ei tuota toivottua tulosta. Laadukkaaksi todetut koulutus sekä tutkimusympäristöt houkuttelevat motivoituneita tutkijoita ja opiskelijoita Suomesta ja ulkomailta. Osaajapulan lieventäminen on tärkein keino lisätä vaikuttavaa TKI-toimintaa Suomessa.

5) **Vaikuttavuus:** Tutkimus- ja innovaatiopolitiikalla edistetään vaikuttavaa TKI-toimintaa. Tutkimuksessa tarvitsemme erityisesti riittävän vahvoja alaansa keskittyneitä yksiköitä. TKI-toiminnan vaikuttavuus on monimuotoista ja eri toimijoilla ja eri TKI-toiminnan muodoilla erilaista. Tutkimuksen vaikuttavuuden keskeisiä reittejä ovat vaikuttavuus tutkimustulosten kautta, vaikuttavuus tutkimuksen ja yhteiskunnan vuorovaikutusten kautta ja vaikuttavuus osaavien ihmisten kautta. TKI-investointien tuloksellisuus ja vaikuttavuus varmistetaan jatkuvalla ja laadukkaalla seurannalla ja arvioinnilla. Vaikuttavuus perustuu tutkimustoiminnan laatuun. Pyritään välttämään sellaisen TKI-toiminnan tukemista, joka toteutuisi sitä varten myönnetystä tuesta huolimatta.

6) **Kilpailullisuus:** Tutkimuksellinen kilpailu ja markkinoilla tapahtuva kilpailu ovat TKI-järjestelmän keskeisiä piirteitä ja kilpailullisuus tutkimuksen rahoituksen tärkeä periaate ja laatutekijä. Rahoitusta

kohdennetaan yritysten TKI-toimintaan sekä yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yliopistosairaaloiden perusrahoitukseen. Rahoituksesta merkittävä osuus kanavoidaan Suomen Akatemian ja Business Finlandin kautta, mikä varmistaa toiminnan laadun ja mahdollistaa rahoituksen eri instrumenttien yhteensovittamisen. Rahoituksen tulee muodostaa tasapainoinen kokonaisuus.

7) **Yhteistyö:** Laadukasta ja vaikuttavaa tutkimus- ja innovaatiotoimintaa tehdään enenevässä määrin osaamiskeskittymissä ja innovaatioekosysteemeissä, joissa korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja eri kokoiset yritykset tekevät yhteistyötä monimuotoisissa kombinaatioissa. TKI-järjestelmää ja tukia kehitetään siten, että yritysten, yliopistojen, tutkimuslaitosten, ammattikorkeakoulujen ja muiden TKI-toimintaa harjoittavien toimijoiden välinen yhteistyö vahvistuu. Viimeisen 10 vuoden aikana TKI-toiminnan panokset ovat vähentyneet eniten yritysten, yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhteishankkeissa.

8) **Kansainvälisyys:** Kansainvälisyys on TKI-järjestelmää läpileikkaava piirre. Järjestelmä tukee vahvasti kansainvälistä tutkimusyhteistyötä, hyödyntää kansainvälistä tutkimusrahoitusta ja houkuttelee kansainvälisiä osajia ja investointeja. EU:n tutkimusrahoituksen kotimaisen osuuden rahoitushaasteisiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Erytysasiantuntijoiden ja tutkijoiden sujuvampi maahantulo sekä elämänlaatu Suomessa ovat keskeisiä edellytyksiä TKI-toiminnan laajentumiselle Suomessa. Yritykset sijoittavat tutkimus- ja kehittämistoimintansa sinne, missä sille on hyvät edellytykset. Osaavat tutkijat hakeutuvat korkealaatuisiin tutkimusympäristöihin. TKI-järjestelmän tavoitteena on myös vahvistaa alueellisesti laajan pk-sektorin toimintakykyä päästä mukaan kansainvälistymistä tukevaan kehittämis- ja innovaatorahoitusmekanismeihin.

9) **Gloaalien haasteiden tunnistaminen:** TKI-toiminnassa ja sen suuntaamisessa ennakoidaan, tunnistetaan ja kiinnittyydytään globaaleihin haasteisiin ja niiden avaamiin mahdollisuuksiin.

10) **Teknologianeutraalius:** Julkinen TKI-tuki ei pyri mikromanagementiin eikä valitsemaan voittavia yrityksiä tai teknologioita yksityiskohtaisella tasolla. Tukien suuntaamisessa voidaan kuitenkin ottaa huomioon olemassa olevat vahvuudet sekä yhteiskunnan strategiset tavoitteet.

2. Vaihtoehtoja julkisen sektorin t&k-rahoituksen pitkäjänteiseen kasvattamiseen

Suomen tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot 4 prosenttiin BKT:stä vuoteen 2030 mennessä. Pitkäjänteisen rahoituksen toteuttamiseksi on tunnistettu erilaisia budjetoituvaihtoehtoja, jotka esitellään alla lyhyesti sitoutumisasteen mukaisessa järjestyksessä. Kaikissa vaihtoehtoissa on pidettävä mielessä, että Suomessa perustuslaki suojaa eduskunnan finanssi- ja budjettivaltaa¹, ja epäselvissä tilanteissa lain tulkinta tehdään tästä näkökulmasta.

Alla esitettävät rahoitusvaihtoehdot eivät kaikin osin ole toisiaan poissulkevia, vaan on mahdollista hyödyntää useaa vaihtoehtoa samanaikaisesti. Esitys on laadittu valtiovarainministeriössä eikä se sisällä TKI-työryhmän kannanottoja menettelyjen osalta.

1. Rahoitus nykyisen budjettiprosessin ja -välineistön kautta

Avustuksina ja lainoina myönnettävät t&k-tuet sekä tutkimuksen ja korkeakoulujen valtionrahoitus voidaan rahoittaa nykyisten talousarviövälineiden kautta. Asetettaessa vaalikauden kehystä voidaan huomioida erilaiset tarpeet, jotka heijastavat poliittisia prioriteetteja. Esimerkiksi hävittäjähankintoihin varattava rahoitus on huomioitu kuluvan vaalikauden menokehyksessä. Ennakoiminen vaatii suunnitelmallisuutta, sillä kesken vaalikauden voi olla vaikeampi tehdä lisäyksiä, jotka voisivat vaatia menojen uudelleenkohdentamista mahtuakseen kehukseen. Tämän ei pitäisi olla ongelmallista, kun on tarkoitus lisätä t&k-menoja nimenomaan pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti.

Nykyään t&k-menot budjetoidaan joko valtuuksina tai 2- tai 3-vuotuisina siirtomäärärahoina. Valtuusmenettelyssä voidaan budjetoituvuonna sitoutua menoihin, joista aiheutuu menoja myöhempinä vuosina. Valtuuksina budjetoidaan mm. Suomen Akatemian ja Business Finlandin avustukset. Esimerkiksi Business Finlandin valtuuksien käytöstä aiheutuvat maksatukset voivat jaksottua 5 vuodelle ja Suomen Akatemian 7 vuodelle. Siirtomäärärahaa saa käyttää usean vuoden aikana, eli esimerkiksi vuodelle 2022 budjetoitava 3-vuotinen siirtomääräraha on käytettävissä vuosina 2022-2024. Esimerkiksi valtionrahoitus yliopistojen tai ammattikorkeakoulujen toimintaan budjetoidaan 2-vuotisena siirtomäärärahana.

2. Lakisääteinen ja kehyskautta pidempi t&k-rahoituksen suunnitelma

Rahoituksen pitkäjänteisyyttä on mahdollista lisätä laatimalla nykyistä kehyskautta monivuotisempi ja lakiin perustuva suunnitelma. Lakisääteisellä suunnitelmalla voidaan hakea pitkäjänteistä sitoutumista, vaikka kyseessä ei olekaan sinänsä sitova järjestelmä ja rahoituspäätökset tehdään osana normaalia budjettiprosessia. Tästä esimerkkinä toimii valtakunnallinen 12-vuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma ml. sen rahoitussuunnitelma. Kyseessä on strateginen suunnitelma liikennejärjestelmän kehittämisestä pitkällä aikavälillä. Valtion rahoitusohjelmaan on koottu liikennejärjestelmän kehittämisen arvioidut määrärahat

¹ Perustuslain 3§ (valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi): ”Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta.”

vuosina 2021-2032. Rahoitusohjelman toteutuminen riippuu kehys- ja talousarviopäätöksistä. Rahoitusohjelma tarkistetaan tarvittaessa julkisen talouden suunnitelman muuttuessa.

3. Erityisen pitkäaikaisesta siirtomäärärahasta säättäminen

Yksi vaihtoehto lisätä pitkäjänteisyyttä olisi säätää talousarviolain muutoksella mahdollisuudesta käyttää erityisen pitkäaikaista siirtomäärärahaa t&k-menojen budjetoinnissa. Voimassaolevan lain mukaan siirtomäärärahan käyttöaika voi olla 2 tai 3 vuotta, ja valtion investointimenoissa 5 vuotta. Lakimuutoksella voitaisiin mahdollistaa esim. 10-vuotinen siirtomääräraha, jolloin esim. vuonna 2022 budjetoitava 10-vuotinen siirtomääräraha olisi käytettävissä vuosina 2022-2031. Muutos ei tosin pidentäisi mm. Business Finlandin tai Suomen Akatemian valtuuksina budjetoitavien avustusten budjetoinnin aikajännettä juurikaan, sillä niiden maksatukset ja sitä kautta budjetoitavat arviomäärärahat ajoittuvat nykyisellään jo 5-7 vuoden ajanjaksolle hankkeiden pituudesta johtuen.

Siirtomääräraha olisi katettava budjetissa tuloilla jo myöntämivuoden talousarviossa, minkä vuoksi tämä budjetointitapa lisäisi budjettialijäämää voimakkaasti niin vuosina, kun määräraha otettaisiin talousarvioon. Vaikutus julkisen talouden alijäämään olisi tasaisempi, sillä se seuraisi määrärahojen lopullista käyttöä itse t&k-toimintaan. Tulevat eduskunnat voisivat halutessaan vähentää t&k-rahoitusta päättämällä talousarviossa peruuttaa siirtomäärärahasta seuraavalle vuodelle siirtynyttä käyttämätöntä osaa eli ns. siirtyvää erää.

4. T&k-rahoituslain säättäminen

Pitkäjänteisyyttä voitaisiin lisätä säättämällä t&k-toiminnan rahoituslaki, jossa säädettäisiin toiminnan rahoitustasot tietyille ajalle. Laki voisi olla määräaikainen tai pysyvä. Menoista tulisi lakisäätteisiä ja ne budjetoitaisiin normaaleina määrärahoina tai valtuuksina. Rahoitustasoa voisi muuttaa ko. lakia muuttamalla.

Tällaisesta laista toimii indeksikorotustyyppisenä esimerkkinä aiempi korkeakoulujen kehittämislaki (1052/1986). Lain tarkoituksena oli turvata korkeakoulujen voimavarojen suunnitelmallinen ja ennustettavissa oleva kehitys sekä luoda lakisäätäinen suunnittelujärjestelmä. Lain 3 §:n mukaan korkeakoululaitokselle osoitettujen määrärahojen yhteismäärää tuli korottaa vuosina 1987-1996 vuosittain vähintään kustannustason nousua vastaavasti. Lisäksi lakimuutoksen jälkeen vuosina 2005-2007 määrärahaa tuli korottaa vähintään 20 miljoonalla eurolla kunakin vuonna.

Lain kautta rahoitukseen sitouduttaisiin pitkäjänteisesti. Vuosittaisten talousarviopäätösten ja vaalikausittaisten kehyspäätösten sijaan t&k-rahoituksen korotusura määräytyisi pysyvän tai pitkäaikaiseksi tarkoitetun lain nojalla, ja talousarvio- ja kehyspäätöksillä vain toimeenpantaisiin lakia. Tarpeen tullen lakia olisi mahdollista muuttaa, mutta lain muuttamisella olisi korkeampi kynnys kuin pelkän määrärahan muuttamisessa.

5. Monivuotisesta budjetoinnista säättäminen

Monivuotinen budjetointi on ollut esillä käsitteenä pitkäjänteisestä budjetoinnista puhuttaessa. Suomessa ei ole ollut käytössä monivuotista budjetointia, vaan eduskunta päättää talousarviosta vuosi kerrallaan. Perustuslain 84 §:n 3 momentin mukaan ”Toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja vastaavat tuloarviot ja määrärahat voidaan ottaa talousarvioon usealta varainhoitovuodelta sen mukaan kuin lailla säädetään.” Tämän muotoilun sisältöä ei ole jouduttu erityisesti pohtimaan, sillä monivuotista budjetointia ei ole nähty tarpeellisena. Käytännössä monivuotinen budjetointi voisi tarkoittaa esimerkiksi tarkoittaa sitä, että eduskunta päättäisi vuonna n paitsi vuoden n+1 määrärahasta, myös jatkovuosien n+2, n+3 jne. määrärahasta. Tällainen budjetointi voisi perustuslain mukaan koskea kuitenkin vain toisiaan liittyviä tuloja ja menoja. Avustusmuotoiseen t&k-toimintaan ei liity tuloja, joten säännös ei ilmeisesti olisi sovellettavissa. Lainamuotoisessa t&k-rahoituksessa lainasta perittävä korko voitaneen katsoa lainanantomenoon liittyväksi tuloksi, minkä vuoksi säännös saattaisi olla sovellettavissa lainamuotoiseen rahoitukseen.

Jos monivuotinen budjetointi mahdollistettaisiin joidenkin t&k-rahoitukseen liittyvien määrärahojen osalta, monimutkaistaisi se talousarvion laadintaa ja siitä päättämistä huomattavasti, koska muilta osin talousarviosta päätettäisiin vain vuodeksi. Tämän vuoksi monivuotinen budjetointi ei olisi kokonaisarvioinnissa suositeltava etenemissuunta.

6. Talousarvion ulkopuolisen t&k-rahaston perustaminen

Yhtenä vaihtoehtona t&k-rahoituksen pitkäjänteisyyden lisäämiseksi on esitetty talousarvion ulkopuolisen valtion rahaston perustamista. Kyse olisi tällöin perustuslain 87 §:ssä tarkoitettusta talousarvion ulkopuolisesta rahastosta, josta säädetäisiin oma lakinsa. Rahaston tehtävänä olisi vuosittainen valtion t&k-rahoituksen lisääminen käyttäen rahaston pääomaa ja tuottoja. Rahastosta siirrettäisiin vuosittain talousarvioon summa, josta päätettäisiin valtion talousarviossa ja tätä vastaavat määrärahat budjetoitaisiin talousarvion t&k-momenteille. Rahastoa pääomitettaisiin riittävällä summalla valtion talousarviosta perustamisvuonna ja mahdollisesti jatkuvuotina, ja rahasto sijoittaisi varat laissa säädetyn mukaisesti joko osana valtion kassaa tai muuten riittävän turvaavasti. Sijoitustuottojen vaikutus t&k-rahoituksen kattamiseen olisi oletettavasti melko vähäinen.

Perustuslain 87 §:n mukaan ”Lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.” Säännöksen perustelujen mukaan lähtökohtana tulee olla, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot, ja että rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. Perustelujen mukaan (HE 1/1998 vp, s. 139) mm. ”Valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa säännöksen tarkoittamalla tavalla ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Erilaiset valtion takauksien tai takuiden myöntämistä koskevien toimintojen voidaan katsoa kuuluvan tähän ryhmään. Esimerkkinä nykyisistä rahastoista voidaan mainita valtioneuvoston rahasto. Tällaisia tehtäviä ovat myös erilaiset vakuutusluonteiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla, joihin nykyisistä rahastoista kuuluu lähinnä öljysuojarahasto. Myös

huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin saattaa edellyttää rahastointia. Tällaisista säästämislouenteisista toiminnoista voidaan mainita esimerkkinä nykyinen valtion eläkerahasto. Laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta nykyisen valtion asuntorahaston tapaan voi myös edellyttää rahastointia.”

Jos tarkoituksena olisi perustaa avustuksia, lainoja sekä tutkimuksen ja korkeakoulujen valtionrahoitusta myöntävä t&k-rahasto, näyttäisi kyse olevan valtiovarainministeriön arvion mukaan valtion pysyvästä tehtävästä. Tosin jos perustettava rahasto olisi määräaikainen, ei tämä kriteeri välttämättä täytyisi. Valtion pysyvän tehtävän hoitamisen välttämättömyyden kriteeri sen sijaan ei näyttäisi valtiovarainministeriön arvion mukaan täyttyvän. Tarvittava t&k-rahoituksen määrä ja niiden kasvava rahoitusura voidaan ottaa huomioon valtiontalouden normaalissa monivuotisessa suunnittelussa ja nykyisillä budjetoitvälillä. T&k-rahoituksessa ei ole kysymys varautumis- ja vakuutusluonteisesta toiminnasta, säästämisestä eikä myöskään laajamittaisesta korkotukilainoituksesta, joihin tai joita vastaaviin tilanteisiin rahaston perustaminen voisi olla budjettijärjestelmän toiminnan kannalta arvioituna tarpeellista saati välttämätöntä.

Perustuslain voimassa ollessa on perustettu vain yksi kokonaan uusi rahasto, rahoitusvakauserahasto. Perustuslakivaliokunta totesi sen perustamisen yhteydessä, että perustuslaissa säädettyjä talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytyksiä tulee tulkita tiukan pidättyvästi (PeVL 35/2014 vp – HE 175/2014 vp).

Rahaston pääomittaminen lisäisi merkittävästi valtion velanottoa kyseisenä vuonna tai vuosina.

7. Yhteenveto

Erilaisia vaihtoehtoja t&k-menojen budjetoinnin pitkäjänteisyyden lisäämiseksi arvioitaessa on hyvä pitää mielessä, että valtion t&k-menojen lisääminen valtionrahoitukseen, avustuksiin ja lainoihin on budjettijärjestelmän kannalta helposti mahdollista normaalin kehysmenettelyn ja normaalin talousarvioprosessin kautta, jos näitä menoja priorisoidaan. Muita realistisia rahoitusvaihtoehtoja sitoutumisasteen mukaisessa järjestyksessä voisivat olla

- monivuotinen lakisääteinen suunnitelma
- lailla säädettävä nykyistä pidempiaikainen siirtomääräraha
- t&k-toimintaa koskeva erityinen määräaikainen tai pysyvä rahoituslaki.

Kaikki vaihtoehdot lisäisivät valtion menojen kasvun kautta julkisen talouden alijäämää ja velkaantumista mahdollistaen rahoitusuran kohti 4 % / BKT vuonna 2030. Julkisen talouden alijäämän kasvu ja velkaantuminen kasvaisivat tasaisella tahdilla kaikissa muissa vaihtoehdoissa, mutta talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen lisäisi valtion velkaantumista merkittävästi perustamisvuotenaan tai niinä vuosina, joina sitä pääomittettaisiin.

Budjettialijäämä, jota tarkastellaan budjetin laadintavaiheessa, kasvaisi tasaisesti muissa vaihtoehtoissa, mutta nykyistä pidemmän siirtomäärärahan tapauksessa budjettialijäämä kasvaisi voimakkaasti yksittäisinä, siirtomäärärahan budjetointivuosina ja talousarvion ulkopuolisen rahaston tapauksessa pääomittamisvuosina.

Työryhmän työn aikana tullaan tarkastelemaan TKI-rahoituksen vaikutuksia julkiseen talouteen vielä laajemmin (ml. vaikutukset talouskasvuun).