

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Ilmakunnas, Seija

Title: Innovaatiopolitiikka eksyksissä?

Year: 2021

Version: Published version

Copyright: © 2021 Taloustieteellinen yhdistys

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Ilmakunnas, S. (2021). Innovaatiopolitiikka eksyksissä?. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 117(1), 36-43. https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2021/03/KAK_1_2021_WEB-38-45.pdf

Innovaatiopolitiikka eksyksissä?

Seija Ilmakunnas

Tarmo Lemola,

Kohti uutta tutkimus- ja innovaatiopolitiikkaa

*– Suomen tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan
kehityskaari 1960-luvulta 2020-luvulle,*

Vastapaino 2020. 326 sivua.

Innovaatiopolitiikalla tähdätään vahvempaan tuottavuuteen ja talouskasvuun. Valtiovallan toimet tuottavuuden lisäämiseksi ovat yleensä epäsuoria eli sellaisia, jotka edistävät yritysten uusia ideoita tai tunnettujen ideoiden hyödyntämistä (Pohjola 2020). Uusien innovaatioiden syntyprosessi jää kuitenkin usein vaikeasti hahmotettavaksi mustaksi laatikoksi ja politiikka-toimien osuus siinä jättää yleensä tulkinnan varaa. Tästä huolimatta innovaatiopolitiikan on syytä olla taloustieteellisen tutkimuksen ydinalueita ja analyysit sen eri vaihtoehdoista ovat tärkeitä.

Tutkimukselle innovaatiopolitiikka on kuitenkin haastava kohde. Vaikeudet liittyvät erilaisiin tulkintoihin käsitteen sisällöstä ja toisis-

taan poikkeaviin käsityksiin innovaatiopolitiikan tavoitteista. Ristivedosta saa esimakua tämän lehden kahdesta artikkelista. Tarmo Lemola kritisoi omassa kirjoituksessaan taloustieteilijöitä liiallisesta ankkuroitumisesta vain markkinapuutteisiin innovaatiotukien perusteena. Tuomas Takalo ja Otto Toivanen pitävät puolestaan juuri positiivisia ulkoisvaikutuksia innovaatiopolitiikan kestävästä perusteena, mikä heijastaa taloustieteen vakiintunutta teoriaa.

Yhteistä kirjoituksille on kuitenkin näkemys, jonka mukaan suorien T&K-tukien lisäksi monet muut valtion interventiot vaikuttavat innovaatiotoimintaan ja ne tulisi ottaa tutkimuksissa huomioon. Tutkimuksen viitekehykseksi Lemola esittää innovaatiojärjestelmälä-

hestymistäpää, jonka pääelementit ovat pitkälti samoja kuin Mariana Mazzucaton uudessa kirjassa *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism* esitetyt ”missiolähtöisen” innovaatiomallin elementit. Lemola on kuvannut omaa ehdotustaan tarkemmin vuonna 2020 ilmestyneessä kirjassaan *Kohti uutta tutkimus- ja innovaatiopolitiikkaa*, jota esittelen ja arvioin tässä kirjoituksessa.

Lemolan kirjaa voi lukea ennen kaikkea perehdytyksenä kotimaisen tiede- ja teknologiapolitiikan muovautumiseen viime vuosikymmenten aikana. Poliitiikan eri instituutioiden syntyhistorian läpikäynnin ohella teos pyrkii kuvaamaan eri aikakausina vaikuttaneita ajattelumalleja niin tutkimuksessa kuin hallinnon kehittämisessä. Teoksen teemojen kirjo on laaja ja siihen kuuluvat esimerkiksi Nokian ja valtion kytkökset, valtion tutkimuslaitosten myllerrykset ja 1970-luvulla käyty akatemia-taistelu, missä kiistan polttopisteessä oli tutkimusvarojen suuntaaminen yhteiskunnan tarpeiden mukaisille painopistealoille. Teoksesta välittyy kirjoittajan pitkä työhistoria kyseisellä sektorilla muun muassa VTT:n teknologian tutkimuksen ryhmän perustajana ja sitä värittävät paikka paikoin myös henkilökohtaiset muistelmat. Kirjan takakannessa sitä luonnehditaan sisäpiiriläisen tarinaksi suomalaisesta tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikasta.

1. Teknologiapolitiikan alkutaival: uusia instituutioita ja jännitteitä

Kirjan ensimmäiset luvut käsittelevät melko kronologisesti kolmea vuosikymmentä 1960-luvulta liikkelle lähtien. Lemola kutsuu 1960-lukua tiede- ja myös teknologiapolitiikan esiinmarssin aikakaudeksi, jolloin valtion roolin

vahvistamisesta vallitsi laaja yksituumaisuus. Ajan kehitysuskon taustalla olivat osaltaan uusklassisen kasvuteorian edistysaskeleet ja erityisesti teknisen kehityksen roolin korostuminen kasvun lähteenä. Tuolloin pystytettiin jo myös monet edelleenkin olemassa olevat instituutiot kuten valtion tiedenevosto (nykyisin tutkimus- ja innovaationevosto), Sitra ja nykymuotoinen Suomen Akatemia. Korkeakoulujen kehittämislaki vuonna 1966 siivitti korkeakoulujen voimavaroja kasvuun ja vastasi myös elinkeinoelämän kasvavaan koulutetun työvoiman kysyntään.

Pysyvien instituutioiden ohella syntyi kuitenkin myös jännitteitä, jotka ovat säilyneet tähän päivään asti. Lemolan mukaan yksi tiede- ja teknologiapolitiikan perusjännitteistä on ollut opetusministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön välinen työnjako. 1960- ja 1970-luvulla niiden välillä käytiin kotipaikkakiistoja teknillistieteellisen toimikunnan sekä Teknillisen korkeakoulun ja Kauppakorkeakoulun hallinnollisesta sijainnista. Opetusministeriö veti pidemmän korren, mutta kiistat jäivät jälkensä. Ne vaikuttivat siihen, että kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle alkoi muodostua omia tiedehallinnolle rinnakkaisia rahoitusinstrumentteja ja -instituutioita.

Lemola pitää 1970-luvun lopulla työnsä aloittanutta laajapohjaista teknologiakomiteaa superkomiteana, joka käänsi ajattelutavan teknologiapolitiikalle suotuisaksi: automaatiokehitys ei ollut uhkakuva vaan uusien mahdollisuuksien voimavara. Komitean työn pohjalta teknologiapolitiikasta alkoi muovautua oma poliittikalohkonsa periaatepäätöksineen ja selontekoineen. Se ei kuitenkaan ehdottanut uuden teknologian rahoitusorganisaation perustamista, ja vastaiskuna kauppa- ja teollisuusministeriö perusti oman komiteansa (KTM-81-

komitea). Tehtävänantonsa mukaan sen tuli ottaa huomioon ministeriön mahdollisuudet suunnata teollisuuspoliikkaa ja teknologian kehittämistä ja sen rahoitusta. Tältä pohjalta syntyi Tekes vuonna 1983.

Kehityskulusta seurasi nykyisenkaltainen kaksijakoinen tiede- ja teknologiahallinto, missä yhtäällä on opetusministeriö (nykyisin OKM), Suomen Akatemia ja yliopistot ja toisaalla kauppa- ja teollisuusministeriö (nykyisin TEM), Tekes (nykyisin Business Finland) ja VTT. Erillisten hallintojen johdosta tuli ratkottavaksi myös niiden välisen koordinaation järjestäminen. Tässä tarkoituksessa valtion tiedeneuvosto lakkautettiin ja sen tilalle perustettiin valtion tiede- ja teknologianeuvosto vuonna 1987 (nimi muuttui vuonna 2009 tutkimus- ja innovaationeuvostoksi). Sittemmin tämän pääministerin johdolla toimivan instituution painoarvo on vaihdellut. Lemolan mukaan nykytilanteessa tarvitaan sen elvyttämistä, mutta ehdotus jää hieman irralliseksi ja elvyttämisen toteutustapa avoimeksi. Aiemmassa neuvoston ulkoisessa arvioinnissa on todettu neuvoston vaikuttavuuden heikentyneen ja sen merkityksen riippuvan liiaksi toimijoiden henkilökoh- taisista arvostuksista (Pelkonen ym. 2014).

2. Kansallinen innovaatiojärjestelmä: innostuksesta rapautumiseen?

Lemolan mukaan Suomi oli yksi enimmäisistä ellei ensimmäinen maa, joka otti käsitteen *kansallinen innovaatiojärjestelmä* tiedettä ja teknologiaa koskevan politiikkansa pohjaksi. Pääministeri Harri Holkerin johdolla toiminut tiede- ja teknologianeuvosto lanseerasi käsitteen vuonna 1990 ja siitä tuli tiede- ja teknologiapo-

litiikan avainkäsite vuosikymmenen ajaksi (Pelkonen ym. 2014). Se ei ole tarkkarajainen käsite, sillä teknologia- ja innovaatiopolitiikkaa on usein vaikea erottaa sellaisista sille läheisistä politiikkalohkoista kuin tiede-, talous- tai energiapolitiikka. Käytännön politiikan kielessä 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa puhuttiinkin yleensä tiede- ja teknologiapolitiikasta, vaikka uusi käsite kansallisen innovaatiojärjestelmän muodossa esitettiin politiikan ankkurina.

Kirjassa käydään läpi käsitteen kulkeutumista lähinnä OECD:stä Suomeen ja myös sen ”aatehistoriaa” uusklassisesta kasvuteoriasta evolutionääriseen (tai uusschumpeterilaiseen) koulukuntaan. Näihin palataan myös teoksen loppuosassa tarkasteltaessa valtion intervention perusteita, jolloin katsaus laajenee vielä uusliberalismiin, marxismiin ja lopulta ”transformatiiviseen” innovaatiopolitiikkaan¹. Lemola tiivistää eri suuntausten eroja toteamalla uusklassisen taloustieteen lähtevän liikkeelle markkinoiden toiminnan puutteista ja evolutionäärisen koulukunnan puolestaan innovaatiojärjestelmän systeemisistä puutteista. ”Uusklassikko” kaventaa valtion roolin kaikkein välttämättömpiin markkinoiden toimintaa korjaaviin toimiin. Systemilähestymistavan edustaja taas antaa valtiolle huomattavasti suuremman roolin, jossa valtion tulisi olla innovaatioihin liittyvissä asioissa aloitteentekijä, kehittäjä, mahdollistaja ja katalysaattori.

Innovaatiojärjestelmä -käsitettä käyttöönotettaessa sille esitetyt tavoitteet liittyivät pe-

¹ Kirjassa transformatiivinen innovaatiopolitiikka esitetään kolmen lähestymistavan yhdistelmänä. Ne ovat 1) *valtavirtataloustieteeseen perustuva T&K-toiminnan edistäminen*, 2) *evolutionäärisen taloustieteen kansallista innovaatiojärjestelmää koskevat näkemykset* ja 3) *isoihin taloudellisyhteiskunnallisiin muutoksiin liittyvä innovaatiotominta*.

rustutkimuksen vahvistamiseen, uuden tiedon ja osaamisen lisäämiseen laajasti eri sektoreilla sekä parempiin yritystoiminnan ja kansainvälisen yhteistyön edellytyksiin. Lemola tulkitsee hyvien tavoitteiden muuttuneen vähitellen enemmän iskusanoiksi ja koko käsitteen rapautuneen. Yleisemmin kritiikki on liittynyt muun muassa käsitteen väljyyteen, sillä tulkinat ulottuvat suppeasta tutkimus- ja kehittämistoiminnasta liki kaikki yhteiskuntapolitiikan lohkot käsittävään tulkintaan. Kritiikissä sen on myös esitetty myötävaikuttaneen muiden kuin puhtaasti taloudellisten tavoitteiden sivuuttamiseen.

Oma mielenkiintonsa liittyy Lemolan lyhyeen keskusteluun kansallisen innovaatiojärjestelmän ja 1990-luvun alussa vahvasti esillä olleen Michael Porterin kilpailukyky- ja klusterimallin yhteyksistä. Ajatusmallien taustalla on samanlaisia tulkintoja kilpailukyvyen teki- jöistä sekä yritysten ja toimialojen keskinäisistä vuorovaikutus- ja riippuvuus-suhteista, mutta kilpailevina koulukuntina ne pitkälle sivuuttavat toisensa. Tämä heijastunee myös erilaisiin tulkintoihin kansallisen teknologiapolitiikan tärkeistä vaikutteista ja virstanpylväistä. Esimerkiksi Jääskeläinen (2001) nostaa esiin muutokselle otollisen taloudellisen ilmapiirin ja ajattelumalleista juuri klusterianalyysin 1990-luvun teollisuuspolitiikan murrosta tarkastelleessa väitöskirjassaan.

3. Valtion tutkimuslaitokset paitsiossa ja Nokia ja valtio symbioosissa

Valtion tutkimuslaitokset ovat näyttäneet julkisuudessa usein enemmän ongelmina kuin ratkaisuna. Tämän varsin erikoisen tilanteen

taustalla ovat erityisesti pitkälliset laitosten uudistamiseen liittyvät poliittiset ja hallinnolliset väännöt. Esimerkiksi aikavälillä 2004–2011 tehtiin kahdeksan historian unhoon jäänyttä selvitystä tai periaatepäätöstä kyseisen tutkimussektorin uudistamiseksi (Lankinen ym. 2012). Lemolan mielestä valtion (sektori)tutkimuslaitokset ovatkin suomalaisen tiede- ja teknologiapolitiikan epäoikeudenmukaisesti kohdeltuja heittopusseja.

Kirjassa käydään läpi tutkimuslaitosten nykytilaa, historiaa ja myös niihin liittyvien uudistuspyrkimysten poukkoilevaa historiaa. Suurimman huomion saa VTT ja erityisesti sen teknologian tutkimuksen ryhmä. Jo 1950-luvulla valtion tutkimuslaitosten tunnistettiin muodostavan ”omalaatuisen ja tärkeän ongelmaryhmän”, mutta runsaslukuiset uudistuspyrkimykset karahivat seuraavina vuosikymmeninä laitosten taustaministeriöiden vastustukseen, tiede- ja teknologiahallinnon kiinnostuksen puutteeseen tai esitettyjen tutkimusten tilaaja-tuottajakonsortioiden sekavuuteen. Lukuisten vesittyneiden selvitysten ja hankkeiden jälkeen alkoi kuitenkin tapahtua alivaltiosihteerin Timo Lankisen johtaman työryhmän esitysten pohjalta (Lankinen ym. 2012).

Tutkimuslaitoksia yhdistettiin ja sen pohjalta syntyi kaksi merkittävää tutkimuksen rahoitusvälinettä vahvistamaan päätöksentekoa tukevaa tutkimusta (Suomen Akatemian yhteydessä toimivan Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoitus ja valtioneuvoston kanslian koordinoima rahoitus VN TEAS). Uudistus toteutettiin suurelta osin siirtämällä määrärahoja valtion tutkimuslaitoksilta näille uusille välineille. Osan menetetyistä määrärahoista laitokset ovat itse saaneet takaisin menestymällä hakuprosesseissa, mutta Lemolan mukaan isompi osa on siirtynyt yliopistoille, ja osansa

ovat saaneet myös tutkimuslaitokset valtiosektorin ulkopuolella, kuten vaikkapa Etna, PT ja PTT. Huomiota kirjassa ei saa se, että uudistuksen pontimena oli myös tutkimusresurssien jakautuminen liiaksi vanhojen kaavojen mukaan. Jako eri sektoreille heijasti pikemminkin menneiden vuosikymmenten tietotarpeita kuin vallitsevia. Määrärahojen siirto isompiin potteihin kilpailullisesti haettaviksi mahdollisti ainakin periaatteessa ajanmukaisemman kohdentamisen tutkimusvaroilta.

Yliopistot ja niitä koskevat viime vuosikymmenten uudistukset eivät ole saaneet kirjaan omaa lukuaan. Kuitenkin uusi yliopistolaki vuodelta 2009 ja sen mukana erityisesti uusi säätiöyliopiston malli ovat merkinneet merkittäviä muutoksia muun muassa yliopistojen johtamiseen, ja uudistusten yhtenä keskeisenä pontimena oli pyrkimys vahvistaa yritysten innovaatiotoimintaa. Tähän viittaa myös uuden säätiöyliopiston valmisteluvaiheen nimi Innovaatiyliopisto, joka sittemmin tosin muuttui Aalto-yliopistoksi. Innovaatioiden vauhdittamisen ohella uudistukset ovat synnyttäneet myös jännitteitä, koska yliopistojen ulkopuoliset jäsenet ovat tulleet päättämään yliopistojen strategisista painopisteistä yliopistojen hallituksissa. Erityisesti tämä piirre korostuu säätiöyliopistojen hallinossa. Tutkijat arvioivat, että elinkeinoelämän järjestöillä ja erityisesti Teknologiateollisuudella on ollut vahva ote muotoiltaessa sekä Aalto-yliopiston että uuden Tampereen yliopiston hallintomalleja sellaisiksi, että säätiöiden perustajien asema korostuu suhteessa yliopiston sisäisiin toimijoihin (Poutanen ym. 2020).² Carl-Gustav

Lindén kirjassaan Nokian valtakunta päätyi jopa arvioon, jonka mukaan Aalto-yliopisto syntyi Nokian vuosikausien suostuttelun tuloksena (Lindén 2016: 69).

Nokia yksityisenä yrityksenä on eri paria kuin julkiset toimijat, mutta sen merkitys teknologiapoliitiikassa ja koko kansantaloudessa lienee syy sen ottamiseen mukaan tarkasteluun. Nokista on toisaalta kirjoitettu niin monia laajoja teoksia erityisesti matkapuhelinliiketoiminnan osalta, että Lemolan kirjan yhden suppean luvun anti jää väistämättä rajalliseksi. Tarkastelussa on erityisesti Nokian ja valtiovalan välinen suhde ja loppupäätelmänä on valtion merkittävä rooli Nokian kehittämisessä matkapuhelinliiketoiminnan maailmanvalloittajaksi. Päätelmää taustoitetaan muun muassa kuvauksilla Nokian läheisistä yhteistyösuhteista VTT:n ja yliopistojen sekä korkeakoulujen kanssa ja eri teknologiaohjelmien suuntaamisella Nokian tarpeisiin.

Viime kädessä Lemola näkee Nokian ja valtion liiton molempia osapuolia hyödyttäneenä suhteena, koska valtio sai paljon verotuloja ja imagohyötyjä etenkin Nokian suurimman menestyksen vuosina. Arviota win-win-suhteesta voi verrata Jorma Ollilan muistelmissaan esittämään näkemykseen. Hänen mukaansa keskustelut pääministereiden ja valtiovarainministereiden kanssa sujuivat hyvin ilman pyyntöjä, koska ”rahavirta Nokian ja suomalaisen yhteiskunnan välillä on kulkenut toiseen suuntaan” (Ollila ja Saukkomaa 2013: 312). Lemola korostaa yritysostojen merkitystä Nokian tiellä menestykseen todeten Nokian hankkineen yritysostoilla uusia markkinoita, markkinaosuuksia ja osaamista. Ollila sen sijaan korostaa sitä,

² *Säätiömuotoiset tutkimuksen rahoitusinstituutiot ovat muutenkin suosittuja, sillä Sipilän hallituksen loppumetreilläään 60 miljoonan euron peruspääomalla muodostama Tut-*

kimuksen vaikuttavuuden säätiö toimii kyseisellä hallintomallilla.

että hänen toimitusjohtaja- ja pääjohtajakaudellaan yhtiö ei rakentanut strategiaansa yritysostojen varaan vaan orgaaniseen kasvuun (Ollila ja Saukkomaa 2013: 144). Näkemuserot voivat johtua myös kirjoittajien viittauksista eri ajankohtiin.

4. Puuttuvien kasvuyritysten mysteeri

Suomen talouden yhdeksi rakenneongelmaksi on varsin laajasti tunnistettu globaalisti toimivien keskisuurten yritysten vähyys. Perusteollisuuden aloilla toimivilla suuryrityksillä on perinteisesti ollut iso merkitys vientitulojen ja myös työllisyyden kannalta. Niiden kasvun suuntauduttua viime vuosikymmeninä enemmän ulkomaille kuin kotimaahan toiveet kohdistuvat kotimaisiin pk-yrityksiin ja erityisesti innovatiivisiin kasvuyrityksiin. Näiden toiveiden tueksi on käynnistetty kymmenittäin tukiohjelmaa, joita Lemola käy kirjassaan läpi. Listalta löytyvät muun muassa teknologiakylät, Sitran alueelliset innovaatioverkostot, osaamiskeskusohjelma, rakennerahasto-ohjelmat ja Tekesin (ja Business Finlandin) useat tukiohjelmat sekä strategisen huippuosaamisen keskittymät SHOK:it. Uusin ajatusmalli perustuu rahoituksen kanavointiin kasvuyrityksille pääomasijoitusrahastojen avulla.

Pitkän tukiohjelmalistan perusteella on helppo yhtyä johtopäätökseen, että yrityksen puutteesta ei ole kyse. Itse ongelma on kuitenkin pitkälle edelleen olemassa eli Suomessa kasvuyritysten osuus on selvästi pienempi kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa (Nordic Innovation 2019). Lemola päätyy synkkään kokonaisarvioon, jonka mukaan ”jokin on pielessä, mutta kukaan ei tunnu tietävän, mikä mättää”.

Arviointeja yksittäisistä ohjelmista on kyllä tehty järjestelmällisesti, mutta niiden toteutustapaan ja tulosten esittämiseen ja käyttöön liittyy paljon ongelmia. Arvioitsijat ovat usein liian varovaisia kriittisten huomioidensa julkittuomisessa ja arvioinnin kohteet käyttävät tuloja valikoivasti tähtäimessä ohjelmien legitimointi jälkikäteen ja organisaation kilven kiilloittaminen julkisuudessa. Yhteiskunnan kannalta tällaisen arviointitoiminnan anti jää olemattomaksi.

5. Innovaatiopolitiikan pysähtyneisyydestä uuteen alkuun

Lemola tulkitsee innovaatiopolitiikan alkuvuosikymmenten menestyksen muuttuneen pysähtyneisyyden ajaksi reilut kymmenen vuotta sitten. Tuolloin se hänen mukaansa törmäsi neljään muuriin eli finanssikriisiin, Nokian matkapuhelinliiketoiminnan kriisiin, nuiviin hallitukseen sekä sektorin omaan itsetyytyväisyyteen ja avoimen kritiikin pelkoon. Seuranneen alennustilan voittamiseksi kirjassa esitetään lopuksi aineksia uudelle innovaatiopolitiikalle.

Tähän uuteen malliin eivät riitä yksittäiset määrärahojen lisäykset, vaan Lemolan mukaan tarvitaan kokonaan uusi alku. Tämä uusi misio-orientoitunut tutkimus- ja innovaatiopolitiikka ”nostaa yhteiskunnalliset tavoitteet ja haasteet politiikan määrittämisen ja arvioinnin ensisijaisiksi lähtökohdiksi”. Yhteiskunnallisia tavoitteita ja haasteita kuvataan viittauksilla YK:n kestävän kehityksen ja EU:n Horisontti 2020 -ohjelman tavoitteisiin. Valtiota tarvitaan näyttämään suuntaa näitä tavoitteita palveleville tulevaisuusinvestoinneille koulutukseen, tutkimukseen ja innovaatio toimintaan. Kirjas-

sa esitetyt ajatukset osuvat monessa kohdin yhteen Mazzucaton (2021) uudessa kirjassaan esittämien näkemysten kanssa.

Innovaatiopolitiikan toimeenpanossa uusi alku näkyisi Lemolan mukaan laajapohjaisina, uudistumista edistävinä tutkimus- ja teknologiaohjelmina, missä muun muassa Business Finlandilla ja Suomen Akatemiolla olisi nykyistä enemmän yhteistyötä. Se nostaisi uudelleen esiin paikalliset osaamiskeskukset, kasvat- taisi eduskunnan roolia tiede- ja teknologiapoliitiikassa ja elvyttäisi tutkimus- ja innovaatio- neuvoston aktiivisemmaksi. Yrityksille uusi tutkimus- ja innovaatiopolitiikka ei olisi rahoitus- lähde, vaan ennen muuta uusien liiketoimintamahdollisuuksien tarjoaja.

6. Missio-orientoitunut politiikka ei ole ihmeläke

Missio- tai tavoiteorientoituneen politiikan yleisenä kaukupohjana voi pitää ihmiskunnan isoja ongelmia kuten ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen ja eriarvoisuuden kasvu sekä niiden yhteen kietoutuminen. Listaan voidaan lisätä vielä tuottavuuskas- vun hidastuminen ja demokratian tila monissa maissa. Samalla kasvaa kiinnostus politiikan mahdollisuuksiin, ja eri tieteenaloilla ja päätök- senteossa kysytään, tarvitaanko radikaaleja uu- sia alkuja vai pärjätäänkö vanhaa korjaamalla. Tämä koskee myös innovaatiopolitiikkaa, ja Lemolan kirja on siksi ajankohtainen.

Julkisten varojen käyttö innovaatioiden edistämiseen oikeuttaa jo sinänsä kysymyksen, kuinka tavoitteet tälle politiikkalohkolle joh- detaan. Esimerkiksi Acemoglu ja Robinson (2019: 486) tuovat esille, että teknologisen ke- hityksen suuntaan voidaan vaikuttaa politiikal-

la ja että väliä on myös sillä, miten siitä koitu- vat hyödyt jaetaan ja millaisiin työtehtäviin sillä vaikutetaan. Tutkimuksessa ja tuotekehi- tyksessä valtiolla on oltava vahva asema, jotta kansantalouksia hyödyntäviä innovaatioita saadaan aikaan ja hyödynnetään mielekkäällä tavalla (Acemoglun haastattelu HS 31.1.2021).

Taloustieteen näkökulmasta esitykset mis- sio-orientoituneesta innovaatiopolitiikasta he- rättävät kuitenkin rakentaviksi tarkoitettuja kysymyksiä ja huolia. Tavoitteiden pitäisi olla paitsi ”yleisesti hyviä”, myös sellaisia, että poliitiikka niiden toteuttamiseksi voidaan panna toimeen ja tavoitteiden toteutumista voidaan seurata. Hyvä tavoite ei takaa mitään ilman toteutuskelpoisuutta. Valaisevana esimerkkinä voidaan pitää Lemolan kirjassa esiin nostettua kasvuyrittäjyyden edistämistä monine tukioh- jelmineen valtiovallan, intressiorganisaatioiden ja yritysten yhteistyönä. Tavoite olisi sinänsä hyvä Suomen elinkeinorakenne huomioiden, mutta lopputulos on ollut laiha ”eikä meillä ole minkäänlaista kokonaiskuvaa siitä, mitä näillä lukuisilla ponnisteluilla on saatu aikaan ja mi- tä ei”. Tavoitteisiin keskittyminen ilman niiden kytkemistä politiikan välineisiin ja rajoitteisiin tuottaa helposti pettymyksiä.

Tavoitteiden määrittelyssä tulisi olla vähin- tään siinä määrin konkretiaa, että politiikkaa voidaan valmistella asiantuntijavoimin ja tuo- malla esiin erilaisia vaihtoehtoisia keinoja. Kei- novalikoima ei pidä sisällään vain ”tulevaisuus- investointeja”, vaan myös veroratkaisuja ja eri- laisia sääntelyn muotoja kuten kilpailupoliitiik- kaa. Edettäessä isoista politiikkalinjauksista yksittäisten toimenpiteiden tasolle korostuvat läpinäkyvästi esitetyt tavoitteet, jotka mahdol- listavat kunnollisen jälkikäteisarvioinnin. Käy- tännössä jälkikäteisarviointi voidaan toteuttaa politiikkatoimenpiteiden analyysinä yksi ker-

rallaan eikä isona systeeminä. Käytännön innovaatiopolitiikassa tuet innovaatioalustoille, yritysverkostoille ja ekosysteemeille kasvavat ja ne ovat joka tapauksessa aiempaa haastavampi tutkimuskohde (Yritystukien tutkimusjaosto 2020).

Lemolan kirja tuo esiin innovaatiopolitiikan myös politiikkana. Hyvät tavoitteet eivät muuta sitä, että se on jatkossakin myös erilaisen intressien areena. Poliittikalohkolla toimii vahvoja edunvalvontaorganisaatioita. Niiden painoarvo julkisuudessa on vahva, minkä vuoksi innovaatiopolitiikan edunsaajien ääni

kuuluu vahvemmin kuin veronmaksajien ääni. Poliittikalohko on usein myös päätöksentekijöille otollinen, sillä siinä ei kajota kansalaisten välittömän hyvinvoinnin kannalta vaikeisiin valintoihin niin kuin esimerkiksi työmarkkinapolitiikassa. Tuki tiedepuistolle, yrityshautomolle ja innovaatioekosysteemille on samalla sulka hattuun tulevaisuuteen rohkeasti katsovalle päätöksentekijälle. Sen tavoiteasettelun jättäminen väljälle missio-visio-akselille on riski politiikan läpinäkyvyyden ja samalla myös vaikuttavuuden kannalta. □

Kirjallisuus

- Acemoglu, D. ja Robinson, J. A. (2019), *The Narrow Corridor. How Nations Struggle for Liberty*, Penguin Books, New York.
- Helsingin Sanomat (2021), "Pandemia saattaa muuttaa talouden perusteita pysyvästi", Daron Acemoglu haastattelu 31.1.2021.
- Jääskeläinen, J. (2001), *Klusteri tieteen ja politiikan välissä. Teollisuuspolitiikasta yhteiskuntapolitiikkaan*, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos A:33.
- Lankinen, T., Hagström-Näsi, C. ja Korkman, S. (2012), *Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2012.
- Lindén, M. (2016), *Nokian valtakunta. Raportti hulluilta vuosilta*, Gaudeamus, Helsinki.
- Mazzucato, M. (2021), *Mission Economy. A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Allen Lane, London.
- Nordic Innovation (2019), *Scale-ups in the Nordics. Statistical Portrait 2008 – 2016*. Nordic Council of Ministers, <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1362012/FULLTEXT02.pdf>.
- Ollila, J. ja Saukkomaa, H. (2013), *Mahdoton menestys. Kasvun paikkana Nokia*, Otava, Helsinki.
- Pelkonen, A., Nieminen, M. ja Lehenkari, J. (2014), *Tutkimus- ja innovaationeuvoston toiminnan ja vaikuttavuuden arviointi*, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:16.
- Pohjola, M. (2020), *Teknologia, investoinnit, rakenemuutos ja tuottavuus: Suomi kansainvälisessä vertailussa*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:5.
- Poutanen, M., Tomper, T., Kuusela, H., Kaleva, V. ja Tervasmäki, T. (2020), "From Democracy to Managerialism: Foundation Universities as Embodiment of Finnish University Policies", *Journal of Education Policy*, DOI: 10.1080/02680939.2020.1846080.
- Yritystukien tutkimusjaosto (2020), *Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraportti 2020*, TEM julkaisuja 2020:20.