Yrittäjähenkinen valtio missioita etsimässä

Olli Kärkkäinen

Mariana Mazzucato,
Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism,
Allan Lane 2021. 244 sivua.

Harva tutkija tai tietokirjailija pääsee esittelemään juuri ilmestyvää kirjaansa talousneuvoston kokouksessa. Näin kuitenkin kävi University College Londonin professori Mariana Mazzucatolle, joka pääsi kertomaan viime tammikuussa Suomen hallitukselle, Suomen Pankin pääjohtajalle ja tärkeimpien etujärjestöjen puheenjohtajille uuden Mission Economy -kirjansa opeista päivää ennen sen julkaisua. Perustamaansa innovaatioiden ja julkisen talouden instituuttia (*UCL Institute for Innovation and Public Purpose*) johtava Mazzucato ei kuitenkaan ole kuka tahansa tietokirjailija, vaan *Wired* -lehden mukaan ”yksi maailman vaikutusvaltaisimmista ekonomisteista”.

Aiemmissa kirjoissaankin valtion roolia talouskasvun synnyttämisessä pohtinut Mazzucato käsittelee uudessa kirjassaan, miksi valtioiden pitäisi ottaa nykyistä suurempi rooli yhteiskunnan ja markkinoiden ohjaamisessa. Tässä keskeisenä tekijänä on missiolähtöinen politiikka, jossa rohkeasti riskiä ottava valtio ohjaa julkisia ja yksityisiä investointeja suurien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen. Esimerkkinä missiolähtöisesti politiikasta Mazzucato käyttää kirjan nimessäkin viitattua Apollo-kuuohjelmaa.

Missiolähtöisen ja valtiovetoisen talousjärjestelmän perusteina Mazzucato käy läpi syitä, miksi hänen mielestään kapitalismi on kriisis-

KTM Olli Kärkkäinen (olli.karkkainen@vm.fi) on johtava erityisasiantuntija valtiovarainministeriön budjettiosastolla ja Suomen Akatemian yhteydessä toimivan Strategisen tutkimuksen neuvoston jäsen.

sä. Niihin kuuluu mm. finanssisektorin suhteellisen koon kasvu, yritysten lyhytjänteinen päätöksenteko ja ilmastokriisi. Ja näiden ongelmien syynä Mazzucato näkee valtioiden liian pienen roolin. Nykyisin valtiot keskittyvät Mazzucaton mielestä liian paljon ongelmien korjaamiseen sen sijaan, että ne olisivat rohkeasti innovatiivisia organisaatioita, jotka ohjaisivat markkinoiden suuntaa. Suurempaa ja ohjaavampaa valtiota perustellaan kirjassa purkamalla erinäisiä valtioiden toimintaa koskevia ”myyttejä”, kuten mm. sen, että valtioiden tehtävänä olisi korjata ainoastaan markkinahäiriöitä tai että valtioiden ei tulisi valita voittajia. Näitä myyttejä ei kuitenkaan kovin analyyttisesti kirjassa käydä läpi, vaan lähinnä esimerkkien kautta. Esimerkkinä ”voittajien valinnan” hyödyistä Mazzucato käyttää Etelä-Korean kohdistettuja panostuksia HD-teknologian kehitykseen. Päinvastaisia esimerkkejä löytyisi luonnollisesti myös suuri joukko. Eikä Mazzucaton ajatus voittajien valinnasta lopulta ole kovin radikaali, lähinnä kyse on yhteiskunnan ohjaamisesta mm. työhön, jolla vastataan ilmastokriisin. Samaan tulokseen ilmastokriisin vastaamisesta pääsee tosin ihan tavanomaisella ulkoisvaikutukset huomioivalla taloustieteellä.

Missioperusteisen politiikan perusteena ja suurena esimerkkinä Mazzucato käy läpi Apollo-ohjelmaa; sen organisointia, tavoitteita ja laajempia vaikutuksia yhteiskuntaan. Apollo-ohjelman laajempia vaikutuksia kuvailevassa osiossa kirjassa on jopa aukeaman kokoinen ”20 asiaa, joita meillä ei olisi ilman avaruusohjelmaa” -taulukko, jonka mukaan meillä ei olisi mm. kannettavia tietokoneita, urheilujalkineita, LED-valoja tai äidinmaidon vastikkeita ilman NASAn avaruusohjelmaa. Tässä kohtaa kirjan tarinallisuus menee analyyttisyyden edelle, ja runoilija Henri Pulkkisen sanoin ”narratiivi narraa”. On luonnollisesti mahdotonta muodostaa kontrafaktuaalista maailmaa ilman NASAn avaruusohjelmaa ja verrata, mitkä kehityspolut olisivat jääneet toteutumatta ilman sitä. Siksi avaruusohjelman todellista vaikutusta edellä mainittujen keksintöjen toteutumiseen on mahdotonta tietää edes jälkikäteen. Tämän toki Mazzucato tietää ja kirjassa todetaankin, että moni näistä keksinnöistä olisi todennäköisesti toteutunut myös ilman avaruusohjelmaa. Tästä huolimatta näitä keksintöjä käytetään perusteena valtiovetoisten missioiden positiivisista ulkoisvaikutuksista.

Jos Apollo-ohjelma oli esimerkki, niin mitkä olisivat nykymaailman missioita, joita yhteiskuntien tulisi ratkaista? Mazzucato nostaa potentiaalisina uusina missioina esiin YK:n kestävän kehityksen tavoitteet, joita on yhteensä 17 kappaletta ja alatavoitteita yhteensä 169 kappaletta. Kestävän kehityksen tavoitteet ovat moninaisia, kuten köyhyyden poistaminen, ilmastonmuutokseen vastaaminen ja kaikille terveellisen elämän ja hyvinvoinnin takaaminen. Yhteistä YK:n kestävän kehityksen tavoitteille kuitenkin on, että ne ovat missioina hyvin paljon monimutkaisempia kuin Apollo-ohjelma. Avaruuslento Kuuhun ja sieltä takaisin turvallisesti palaaminen oli hyvin haastava tehtävä, jonka ratkaiseminen vaati paljon resursseja sekä yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä. Apollo-missiolla oli kuitenkin selkeästi ja yksiselitteisesti mitattava tavoite. Sen sijaan laajempien yhteiskunnallisten missioiden tavoitteiden asettaminen ja mittaaminen on paljon vaikeampaa. Oli kyse sitten eriarvoisuuden vähentämisestä tai luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta, on paljon vaikeampi määritellä selkeää ”tehtävä saavutettu” -tavoitetta, jota kohti yhteisesti pyrkiä.

Kuuohjelma vaati paljon panostuksia ja innovaatioita, mutta se oli luonteeltaan kuitenkin melko teknologiakeskeinen. Laajemmat yhteiskunnalliset ”pirulliset” ongelmat sen sijaan vaativat paljon laajempaa luonnontieteellistä ja yhteiskuntatieteellistä näkökulmaa. Apollo-mission etuna oli myös se, että sen sisältämiin toimenpiteisiin ei liittynyt suuria poliittisia erimielisyyksiä. Se, minkälaisella kantoraketilla kuuhun lennetään, ei lähtökohtaisesti synnytä poliittista debattia. Sen sijaan esimerkiksi eriarvoisuuden vähentämiseen tai ilmastomuutoksen hillitsemiseen tähtääviin toimiin liittyy suuria poliittisia erimielisyyksiä. On siis selviä syitä sille, miksi Apollo-ohjelman oppeja on vaikea kopioida suoraan laajoja yhteiskunnallisia ongelmia ratkaiseviksi missioiksi. Mazzucato tunnistaa Apollo-ohjelman ja kirjassa hahmoteltujen uusien missioiden kuten ilmastokriisiin vastaamisen tai digitaalisen eriarvoisuuden vähentämisen väliset erot. Tämän takia kirjassa ehdotetaan uusien missioiden laaja-alaista ja kansalaisia kuuntelevaa valmistelua. Se, miten tuo tehdään, etenkin kun suuri osa potentiaalisista missioista vaatii kansanvälistä yhteistyötä, jää kirjassa vaille vastausta.

Missiolähtöiset ajatukset kuulostavat osin kovin tutuilta, jos asiaa katsoo esimerkiksi tutkimus- ja innovaatiorahoituksen tai koronakriisiin liittyvien elpymispakettien näkökulmasta. Esimerkiksi EU:n uuteen 100 miljardin euron Horisontti Eurooppa -ohjelmaan sisältyy missiolähtöinen tapa toteuttaa tutkimus- ja innovaatiorahoitusta. Tältä osin kirjasta tuttua missiolähtöistä ajatusta osin selittää se, että professori Mazzucato on ollut itse mukana valmistelemassa Horisontti Eurooppa -ohjelmaa ja erityisesti sen missiolähtöistä osiota.

Toki jo ennen Horisontti Eurooppa -ohjelmaa on julkista tutkimus- ja innovaatiorahoitusta kohdistettu yhteiskunnan näkökulmasta tärkeisiin kohteisiin. Tässä keskeisiä toimijoita Suomessa ovat mm. Business Finland yritysten TKI-rahoituksen ja Suomen Akatemia tutkimusrahoituksen osalta. Tutkimusrahoituksen osalta yksi missiokeskeisen ajattelun suhteen läheinen toimija on Suomen Akatemian yhteydessä toimiva Strategisen tutkimuksen neuvosto.

Vuodesta 2014 toimineen strategisen tutkimuksen neuvoston tehtävänä on rahoittaa ongelmakeskeistä tutkimusta, jonka tarkoituksena on löytää ratkaisuja merkittäviin yhteiskunnallisiin haasteisiin ja ongelmiin. Strateginen tutkimusrahoitus on lähtökohtaisesti monitieteistä ja ratkaisuhakuista, ja rahoituspäätöksissä painotetaan korkean tieteellisen laadun lisäksi yhteiskunnallista merkittävyyttä ja vaikuttavuutta. Strategisen tutkimuksen neuvoston esittämät ja valtioneuvoston päättämät tutkimusteemat ovat liittyneet mm. ilmastonmuutokseen, eriarvoisuuteen, kokonaisturvallisuuteen, kaupungistumiseen ja pandemioiden yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

Miten hyvin strategisen tutkimuksen rahoitus on onnistunut tavoitteissaan löytää konkreettisia ratkaisuja suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin? Mikä on tämän missiohenkistä ajattelua lähellä olevan tutkimusrahoituksen vaikutus? Näistä asioista saadaan lisätietoa, kun vuonna 2019 päättyneiden ohjelmien arviointi niin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuin tieteellisen toiminnankin osalta valmistuu. Lisäksi alkuvuodesta käynnistettiin VN-TEAS -hanke, jossa tehdään arvio itse strategisen tutkimuksen rahoituksesta ja sen vaikuttavuudesta.

Missiohenkisen tutkimusrahoituksen mahdollisuuksia miettiessä on tärkeää, ettei unohdeta perustutkimuksen merkitystä. Nykypäät-

täjien on mahdotonta ennakoida, mitkä ovat vuosikymmenien päässä odottavia haasteita, joiden ratkaisemisessa nykyinen perustutkimus voisi auttaa. On myös mahdotonta ennakoida mitä kaikkea soveltavaa tutkimusta nyt rahoitettavan ja tehtävän perustutkimuksen päälle voidaan tulevaisuudessa rakentaa. Tämän takia missiolähtöisen tutkimus- ja innovaatiorahoituksen lisäksi tulee huolehtia perustutkimuksesta, jossa positiiviset ulkoisvaikutukset voivat olla suuria.

Missiohenkinen ajattelu on nähtävissä myös koronakriisiin liittyvissä elvytys- ja elpymispaketeissa. Esimerkiksi EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (Revovery and Resilience Facility, RRF) osalta on rahoitusta päätetty kohdistaa EU-tasolla tärkeisiin kohteisiin. Jokaisen maan suunnitelmassa vähintään 37 % rahoituksesta pitää kohdistaa vihreän siirtymän edistämiseen ja vähintää 20 % digitalisaation edistämiseen. Näiden osalta on RRF-asetuksessa hyvin tarkat kriteerit siitä, mitkä toimenpiteet edistävät vihreää siirtymää tai digitalisaatiota joko osin tai täysimääräisesti. Näiden vihreän siirtymän ja digitalisaation koodien oikeaa käyttöä ja tavoitteiden täyttymistä komissio seuraa hyvinkin tarkkaan. Kaikille RRF-rahoituksella toteutettaville investoinneille ja uudistuksille pitää myös asettaa virstanpylväät ja tavoitteet, joiden saavuttamiseen rahoituksen maksaminen perustuu. Jää kuitenkin nähtäväksi, kuinka hyvin tämä missiohenkinen elpymisrahoitus lopulta saavuttaa sille asetetut tavoitteet.

Valtioiden toimiminen Mazzucaton ehdottamalla tavalla missioiden ”ensikäden investoijina” vaatii merkittävästi resursseja ja silloin herää väistämättä kysymys, miten tämä kaikki rahoitetaan tilanteessa, jossa valtioilla on muutenkin rahoituspaineita väestön ikääntyessä. Mazzucato ehdottaa tässä tapauksessa kääntämään katseet tuloksiin ja näkemään julkiset menot niiden luoman kasvupotentiaalin kautta – eräänlaisina tulevaisuusinvestointeina, jotka pitkällä aikavälillä maksavat itsensä takaisin.

Mazzucaton kirja maalaa kuvan suuresta missiohenkisestä valtiosta, joka ohjaa yhteiskunnan kehitystä julkisen sektorin vetovastuulla, mutta yksityisen sektorin tukea hyödyntäen. Osittain kirjan ajatukset ovat tuttuja etenkin tutkimus- ja innovaatiorahoituksen saralta, jossa rahoitusta ja TKI-toimintaa on ohjattu valtion toivomaan suuntaan. Myös koronakriisin elvytys- ja elpymiskokonaisuudet sisältävät missiohenkistä ajattelua. Mazzucaton käyttämä Apollo-ohjelman esimerkki antaa kuitenkin missioiden toteuttamisesta liian yksinkertaisen kuvan. Kysymys siitä, millä keinoilla globaaleihin haasteisiin löydettäisiin yhteisesti sovitut missiot, tavoitteet ja keinot, jää kirjassa vastaamatta. Ja ilman tuohon kysymykseen vastaamista kirjan esittämät ratkaisut jäävät valitettavasti vielä toiveiden tasolle konkretiaa odottamaan. □