

Strategy/HKe

03.06.2021

BFRK/3/060/2021/DNxxxxxx

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Asia: HE 95/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 kolmanneksi lisätalousarvioksi

Business Finlandin lausunto

Tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kannusteita tarvitaan hyvinvointimme turvaamiseksi

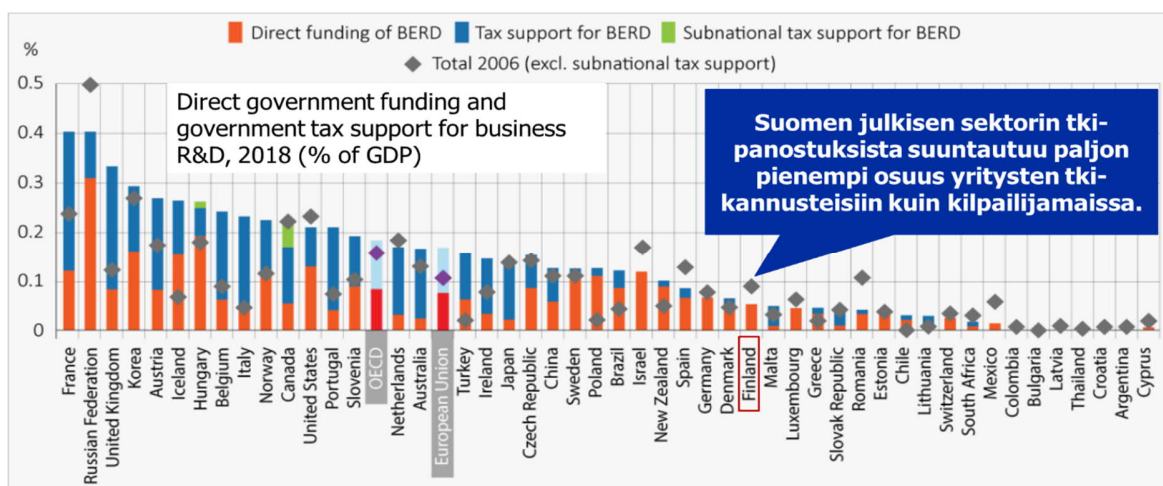
Innovaatiot ovat tutkitusti tärkein kestävä kasvun lähde. Esimerkiksi Aalto-yliopiston professorin Matti Pohjolan mukaan talous kasvaa ideoista eli tuotteista ja tuotantotavoista, koulutuksesta sekä kiinteästä pääomasta eli koneista, laitteista ja rakenteista. Suomessa vuoden 1860 jälkeen talouskasvusta kaksi kolmasosaa on syntynyt ideoista ja yksi kolmasosa koulutuksesta. Kiinteän pääoman osuus on ollut vähäinen. Jotta Suomen talous pysyy kestävällä pohjalla, on ensiarvoisen tärkeää luoda hyvä ympäristö tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnalle (tki).

Innovaatiotoiminta tarvitsee julkista tukea kolmesta syystä: 1) innovaatiotoiminnan riskit ovat sellaiset, ettei koko yhteiskunnan kannalta riittävää yksityistä rahoitusta ole saatavilla tähän tarkoitukseen, 2) on tarpeen varmistaa yhteiskunnan kannalta tärkeiden vaikutusten syntyminen – esimerkiksi uusien tärkeiden kyvykkyyksien kehittäminen ja ratkaisujen saaminen viheliäisiin ongelmiin, kuten ilmastonmuutokseen tai kansanterveysongelmiin ja 3) yksityiset toimijat eivät pysty investoimaan tarpeeksi laajan, luottamukseen perustuvan ja yhteisen tavoitetilan jakavan verkoston synnyttämiseen, jolla olisi suurin mahdollinen vaikutus kansantalouden kehittämiseen.

Julkinen tki-rahoitus synnyttää kokoaan suurempia hyötyjä. Tki-kannusteiden vaikutuksista on vuosikymmenten ajalta vahvat näytöt. Esimerkiksi viime vuonna julkaistu selvitys Tekesin rahoittamista hankkeista osoitti, että julkinen tki-rahoitus lisäsi yritysten tki-työntekijöiden määrää keskimäärin 16 prosenttia kuuden vuoden ajanjaksolla. Julkista tki-rahoitusta saaneiden yritysten tki-intensiteetti nousi keskimäärin noin 30 prosenttia tki-tuen saamista seuraavina vuosina. Yhden prosentin kasvu tki-tukieuroissa nosti otoksen yritysten tki-intensiteettiä noin 2,5 % ja vaikutuksen kesto oli vähintään 8 vuotta.

Juuri nyt Suomi tarvitsee vahvoja panostuksia innovaatioihin. COVID-kriisistä toivuttaessa yritysten on muuttuneessa tilanteessa kyettävä uudistamaan liiketoimintaansa. Suomalaiset yritykset eivät saa jäädä sivuun, kun markkinoita jaetaan uudestaan ja alihankintaverkostot ryhmittyvät uudelleen. Tulevien riskien hallitsemiseksi tarvitaan myös yritysten ja talouden resilienssiä vahvistavaa tki-toimintaa. Esimerkiksi OECD on todennut tuoreessa raportissaan, että COVID-kriisin jälkihoidossa oleellista on panostaa lääketieteelliseen tki-toimintaan, joka auttaa nykyisen pandemian tukahduttamisessa ja tulevien pandemioiden ehkäisyssä.

Suomi tukee yritystensä rohkeaa uudistumista kilpailijoitaan vähemmän, ja olemme jääneet tki-kisassa takamatkalle. Viimeisen vuosikymmenen aikana yritysrajoitusten tapahtuvan tki-toiminnan rahoitusta on leikattu merkittävästi, eikä se ole vielä palautunut reaalisesti 2010-luvun alun tasolle. Kansainvälisessä vertailussa Suomen julkiset kannusteet yritysten tki-toimintaan ovat huomattavan alhaiset (kuva 1). Suomi on leikkausten myötä menettänyt asemansa kansainvälisenä innovaatiotoiminnan edelläkävijänä, ja leikkaukset näkyvät myös tuottavuuskehityksen pysähtymisenä. Kehysriihen linjaukset Business Finlandin rahoitusvaltuuksien ja toimintamenon laskusuunnasta ovat erittäin huolestuttavia, eivätkä tue hallitusohjelman tavoitetta tki-toiminnan bkt-osuuden nostamisesta neljään prosenttiin. Leikkaukset yritysrajoitusten tapahtuvasta tki-toiminnasta tuottavat kokoaan suuremman loven talouskasvuun.



Kuva 1: Yrityksille kohdistettujen julkisten tki-kannusteiden osuus BKT:stä. Lähde: OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2021

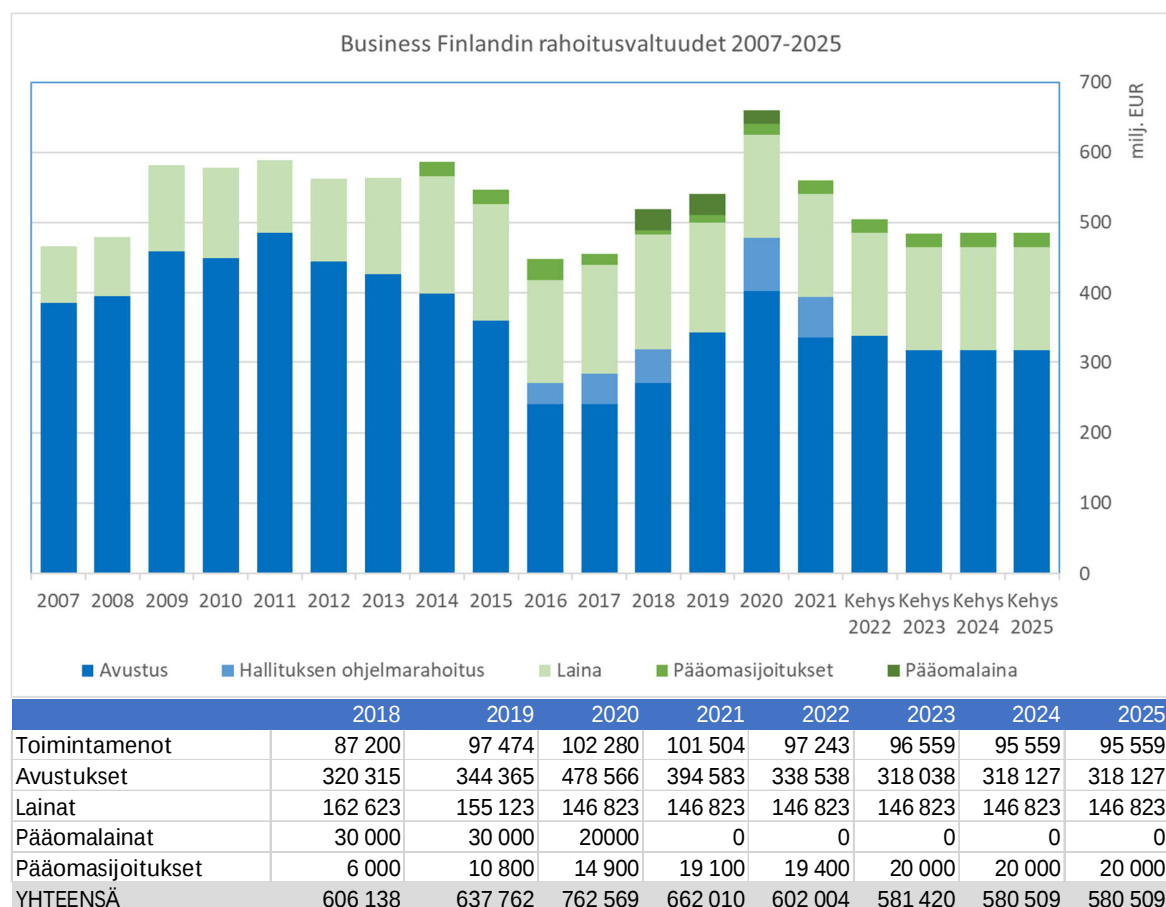
Business Finlandin tehtävänä on luoda Suomelle vaurautta ja hyvinvointia kiihdyttämällä yritysten kestävä kasvua

Autamme asiakasyrityksiämme kasvamaan ja menestymään globaalisti, kehittämään tulevaisuuden ratkaisuja sekä uudistamaan rohkeasti liiketoimintaansa. Edistämme yritysten ja tutkimusryhmien yhteistyötä, jotta uudet avaukset kehittyvät kansainvälisiksi liiketoimintaekosysteemiksi. Kehitämme Suomesta maailman vetovoimaisinta ja kilpailukykyisintä innovaatioympäristöä sekä houkuttelevinta investointi- ja matkailukohdetta. Teetämme säännöllisesti toimintamme vaikuttavuutta koskevia arviointeja ulkopuolisilla asiantuntijoilla ja julkaisemme vaikuttavuudestamme yhteenvedon vuosittain.

Organisaatiossamme työskentelee 680 asiantuntijaa 42 toimipisteessä maailmalla ja 16 toimipaikassa Suomessa. Business Finland on julkinen toimija ja osa Team Finland verkostoa. www.businessfinland.fi

Business Finlandin resurssit ovat supistumassa kehyskaudella 2022-2025

Business Finlandin kautta kohdennetaan rahoitusta useilta eri momenteilta. Yksinomaan Business Finlandin käyttöön osoitettujen momenttien lisäksi tärkeän rahoituskanavan muodostaa erityisesti hallituksen tulevaisuusinvestointiohjelmasta Business Finlandin käyttöön osoitettu rahoitus. Asiakkaiden kannalta rahoituksen saatavuuden määrittelee eri momenteilta Business Finlandin päätöksillä kohdennettavan rahoituksen kokonaismäärä. Ennen vuoden 2021 kolmannen lisätalousarvion hyväksymistä Business Finlandin kautta kohdennettavat rahoituskannusteet ovat noin 100 milj. euroa edellisvuotta alemmalla tasolla. Kehyskaudella 2022-2025 pudotus on jatkumassa ja päätymässä yli 175 milj. euroon vuoden 2020 tasoon verrattuna. Business Finlandin (ja sen edeltäjän, Tekesin) rahoitusvaltuuksien kehitys valtion talousarvioissa kokonaisuutena ennen LTA3-päätöstä on esitetty kuvassa 2. Suomalaisen yritysten ja elinkeinojen uudistumisen kannalta LTA3 on siis muodostumassa erittäin tärkeäksi.



Kuva 2: Business Finlandin resurssien kehitys kokonaisuutena 2018-2025 ennen LTA 3:n hyväksymistä. Lähteet: Valtion talousarviot 2018-2021 sekä JTS 2022-2025.

Strategy/HKe

03.06.2021

BFRK/3/060/2021/DNxxxxxx

Business Finlandin rahoitukseen liittyvien keskimääräisten tulosodotusten perusteella 175 milj. euron leikkaus rahoitukseen johtaisi siihen, että rahoittamatta jäisi hankkeet, joilla tavoiteltaisiin yli 5 mrd. euron vientivetoista liiketoimintaa ja noin 14 000 korkean arvonlisän työpaikan syntymistä tai turvaamista.

Business Finlandin oman toiminnan rahoituksen osalta leikkaus verrattuna vuoteen 2020 on kehyskauden aikana yli 5,7 milj. euroa. Lisäksi hallituksen aiempien päätösten mukaisesti kehyskaudella muista toiminnoista siirretään 4,0 milj. euroa kansainvälisen kasvun ohjelman toimeenpanoon erityisesti kansainvälisessä verkostossa Suomen ulkopuolella. Yhdessä nämä muutokset aiheuttavat Business Finlandin kotimaiseen palvelutuotantoon erittäin merkittävän tehostamis- ja karsimistarpeen. Näin merkittävä karsiminen vaarantaa kykymme palvella suomalaisia yrityksiä. Business Finlandin toimintameno- rahoituksen kehitys ennen LTA3-päätöstä on esitetty yhdessä valtuuslukujen kanssa kuvassa 2.

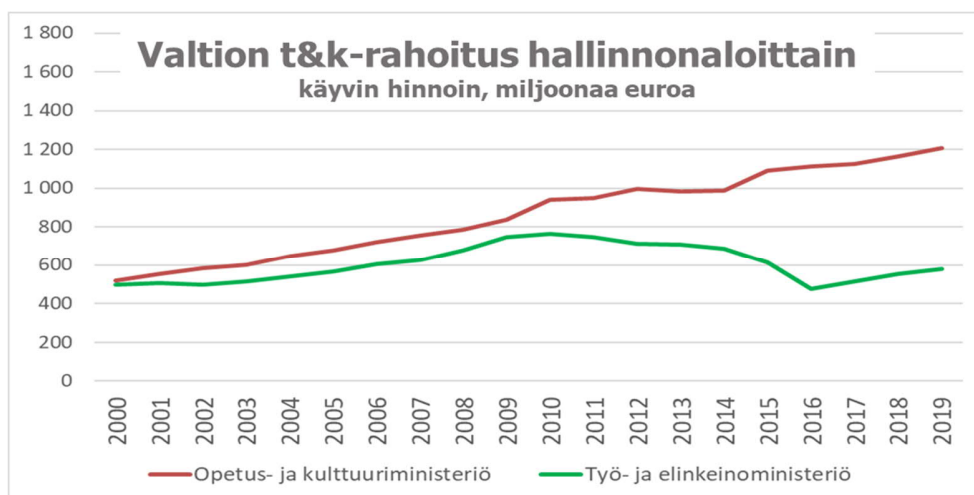
Hallituksen tavoite Suomen tki-panostusten nostamisesta 4 prosenttiin BKT:stä on tärkeä. Tavoitteen saavuttaminen näyttää kuitenkin toistaiseksi epärealistiselta

BKT:n kasvusta tehtyjen ennusteiden valossa näyttää siltä, että tki-panostusten Suomessa tulisi hallitusohjelman asettamassa tavoitetilassa nousta vuoteen 2030 mennessä noin 13,8 mrd. euroon (toteutuma vuonna 2019 oli 6,72 mrd. euroa). Julkisen talouden realiteetit huomioon ottaen pääosan tki-panostusten kasvusta täytyy tulla yksityiseltä sektorilta. Tavoitetilassa saavuttamiseksi julkisen sektorin oma menolisäys tulisi suunnata erityisesti sellaisiin toimintamuotoihin, joilla on lisäävä vaikutus myös yksityisen sektorin tki-panostuksiin. Business Finlandin rahoituksen osalta tuosta vipuvaikutuksista on useiden tutkimusten muodostama näyttö (ks.

<https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/tietoa-meista/tulokset-ja-vaikutukset>).

Erinomainen osoitus Business Finlandin toimien vaikutuksesta yksityisen sektorin tki-investointeihin on esimerkiksi viime vuonna toteutettu *haastekilpailu veturiyrityksille*. Yhtä julkista kannuste-euroa kohti yritykset olivat valmiita yhteensä lähes viiden euron lisäykseen omissa tki-menoissaan.

Tällä vuosituhannella Suomen julkisten tki-panostusten painopiste on siirtynyt vahvasti tutkijavetoiseen suuntaan (kuva 3). Samalla korkeatasoisen tutkimuksen hyödyntämispolku kotimaisten yritysten rohkean kehitystyön kautta on päässyt rapautumaan. Jotta Business Finlandilla olisi vuoden 2030 tavoitetilassa vastaava rooli yritysvetoisen tki-toiminnan rahoittajana kuin Tekesillä oli 2000-luvun alussa, Business Finlandin myöntövaltuuksiin tulisi tehdä yli 80 milj. euron vuosittaiset tasokorotukset koko suunnittelujakson ajan. Luonnollisesti lisääntyvä työmäärä tulisi samalla ottaa huomioon myös toimintamenojen mitoituksessa. Business Finlandin pienenevä resurssikehys on ilmiselvästi ristiriidassa tavoitetilassa kanssa.



Kuva 3: Valtion tki-rahoitus OKM:n ja TEM:n hallinnonalojen kautta. Lähde: Tilastokeskus.

Päätös EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) rahoituksen käytöstä sekä parlamentaarisen valmisteluryhmän työ tki-menojen pitkäjänteisen kehityksen turvaamiseksi ratkaisevat tki-toiminnan aseman tulevan hyvinvointimme perustana

Suomi on tekemässä ehdotusta EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) rahoituksen käytöstä Suomessa. RRF-rahoituksen kohdentamiseen liittyvät päätökset sisältävät LTA3-esityksen sekä Suomen kestävän kasvun ohjelmaa koskevien ennakkotietojen mukaan merkittävän ja tärkeän lisäyksen Business Finlandin kautta kohdennettaviin kannusteisiin. Kansallisen tavoitteen mukaiselle kasvu-uralle tämä määräaikainen lisärahoitus ei kuitenkaan Business Finlandin resursseja vie. Erityisen tärkeään rooliin nouseekin parlamentaarinen työryhmä, jonka hallitus on päättänyt perustaa selvittämään niitä keinoja, joilla sitoudutaan tki-tavoitteen saavuttamiseksi vaadittavaan julkisen sektorin tki-rahoituksen kasvuun vuosikymmenen loppuun asti. Kansallinen tavoite Suomen tki-panostusten nostamisesta 4 prosenttiin BKT:stä edellyttää ennustettavaa aitoa lisäystä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan julkiseen rahoitukseen.

Esitys vuoden 2021 kolmanneksi lisätalousarvioksi tuo oleellisen parannuksen yritysten uudistumisen kannusteisiin, mutta ei vielä nosta tulevaisuusinvestointeja tavoitekäyrälle

Vuoden 2021 kolmas lisätalousarvio käynnistää Suomen toimenpideohjelman Euroopan Unionin elpymisvälineellä toteuttavista kokonaisuuksista. Business Finlandin osalta kolmannessa lisätalousarviossa ehdotetaan seuraavia lisäyksiä:

- Momentti 32.01.05 Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin toimintamenot (siirtomääräraha 3 v) lisäystä yhteensä 3,76 M€, joka on kokonaisuudessaan tarkoitettu RRF-ohjelmasta rahoitettavaksi

- Momentti 32.20.40 Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen (*arviomääräraha*) valtuuden lisäystä yhteensä 131,64 M€, josta RRF-ohjelmasta 85,64 M€
- Momentti 32.20.46 Laivanrakennuksen innovaatiotuki (*arviomääräraha*) valtuuden lisäystä 19,409 M€

Lisäykset mahdollistavat Business Finlandin yrityspalveluiden suuntaamisen sekä rahoituksen myöntämisen erityisesti vihreää siirtymää ja digitalisaatiota tukevaan innovaatiotoimintaan sekä investointeihin sekä tukee Suomeen suuntautuvan matkailun elpymistä koronatilanteen parantuessa ja liikkumisrajoitusten poistuessa. Myöntövaltuuden lisääminen akkuarvoketjun tukemiseen, terveysalan kasvustrategian toimeenpanoon sekä telakkateollisuuden tukemiseen tapahtuu elpymisvälineen ulkopuolella, mutta kohdistuu Suomelle strategisesti tärkeiden ja merkittävästi työllisyyttä edistävien toimintojen sekä ulkomaisten investointien tukemiseen.

Lisätalousarviossa on esitetty EU:n elpymisvälineellä rahoitettaviin kohteisiin ehtoa, jonka mukaan määrärahaa saa käyttää ja myöntämispäätöksiä tehdä sen jälkeen, kun Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annettu neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053 on tullut voimaan. Tämä kaventaa huomattavasti aikaikkunaa, jolloin myöntämispäätöksiä saa tehdä, koska valtuus on sidottava kuluvaan vuoden aikana. Sama, osittain ennakoimaton riski liittyy tehtyjen rahoitussitoumusten maksamiseen (arviomäärärahaan), jossa saattaa tulla vastaan tilanne, jossa arviomäärärahaa jää rahoitettavien projektien myöhäisen käynnistymisen vuoksi maksamatta vuonna 2021, jolloin arviomäärärahaa joudutaan uudelleen budjetoimaan vuodelle 2022. Toisena vaihtoehtona on maksaa poikkeuksellisesti ennakoita heti myöntöpäätöksen jälkeen, mikä edellyttää ennakkomaksun kirjaamista talousarviomomentin 32.20.40 päätösosaan.

Lisätalousarviossa esitetyt lisämyöntövaltuudet kohdistuvat innovaatiotoimintaan tai tuotannollisiin investointeihin. Business Finlandilla on tarvittavat rahoitusinstrumentit ja lainsäädäntö olemassa myöntämispäätösten tekemiseksi sekä rahoituksen maksamiseksi ja raportoimiseksi. Hallinnollinen taakka kuitenkin kasvaa siltä osin kuin käytetään EU:n elpymisvälineen kautta tulevaa rahoitusta, koska elpymisvälineen erityisvaatimukset, kuten esim. DNSH (Do No Significant Harm) –periaatteet, pitää implementoida toimintaan. Kolmannessa lisätalousarviossa ei kuitenkaan ole esitetty Business Finlandille toimintamenoja esitettyjen lisämyöntövaltuuksien myöntämiseen, maksamiseen ja raportointiin. Business Finlandin rahoituksen hallinnointikulut ovat noin 2 % myönnettävästä rahoituksesta. Jotta varmistetaan rahoituksen myöntäminen ja maksaminen elpymisvälineen toimeenpanemiseksi Suomen toimenpidesuunnitelman mukaisesti, Business Finland esittää, että lisätalousarvioesitystä täydennetään lisäämällä 2,5 M€ momentille 32.01.05 Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin toimintamenot lisämyöntövaltuuksista vuonna 2021 aiheutuvan lisätyön resursoimiseksi.