HKe 10.10.2017 1/061/2017 DM1927607

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta

Asia: HE 106/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

Teema: Tutkimus, koulutus ja kehittäminen.

Tekesin lausunto

Yhteenveto Tekesin lausunnosta

Innovaatioihin perustuva kasvu on Suomelle ainoa mahdollisuus kestävään talouskasvuun. Viime vuosina toteutunut julkisten innovaatiokannusteiden raju lasku samanaikaisesti yritysten omien tutkimus- ja innovaatioinvestointien määrän ja laadun hiipumisen kanssa on Suomelle erittäin vaarallinen yhdistelmä. Kasvun vauhdittajina vaikuttaviksi todennetut tulevaisuusinvestoinnit tulisi erottaa julkisen sektorin juoksevista kuluista ja tulevan kasvun siemeniin kannattaisi sijoittaa vaikeinakin aikoina, ettei Suomi ajautuisi pitkäkestoiseen taloudellisen kurjistumisen kierteeseen.

Tekesin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiorahoituksen vaikutuksista yritysten toimintaan ja menestykseen on paljon tutkimusnäyttöä. 2000-luvulta rahoituksen vaikutuksia koskevia tutkimuksia on useita kymmeniä. Tekesin toimintaa koskevat vaikuttavuusarvioinnit osoittavat selkeästi rahoituksen positiiviset vaikutukset.

Edelläkävijäaseman säilyttäminen ja vahvistaminen vaatii rohkeaa uudistumista myös Tekesiltä itseltään. Tekes onkin tiiviisti mukana valmistelemassa talousarvioesityksessä mainittua uutta Business Finland -kokonaisuutta, jonka on tarkoitus jatkaa Tekesin työtä innovaatiotoiminnan edistäjänä. Kyseessä on Tekesin historian suurin rakenteellinen ja toiminnallinen uudistus. Onnistuessaan Business Finland -uudistus avaa erinomaisen mahdollisuuden kehittää edelleen toiminnan vaikuttavuutta, asiakas- ja työntekijäkokemusta sekä toiminnallista tehokkuutta.

Business Finland -uudistuksen keskeiset haasteet ja riskit liittyvät resursointiin, säädösperustaan ja muutosjohtamiseen. Tekes pitää kuitenkin mahdollisena ja ehdottomasti tavoiteltavana, että uusi Business Finland -kokonaisuus aloittaa toimintansa vuoden 2018 alussa. Muutoksen johtamisessa kiinnitetään erityistä huomiota toiminnan jatkuvuuteen ja hyvään asiakaspalveluun myös uudistuksen aikana.

Tekes
Osoite/Address/Adress
Porkkalankatu 1
Porkalagatan 1
Porkkalankatu 1
Posti/Post/Mail
PL 69, 00101 Helsinki
PB 69, 00101 Helsingfors
P.O. Box 69, FI-00101 Helsinki
Puh./Tel.
029 50 55000
029 50 55000
+358 29 50 55000
kirjaamo@tekes.fi
www.tekes.fi

Innovaatiotoiminta on kestävän talouskasvun tärkein lähde

Kansantuotteemme muodostuu suomalaisen työn tuottamasta arvonlisäyksestä. Talouskasvun avaintekijöitä ovatkin työn määrän lisääminen ja työtuntia kohti syntyvän arvonlisäyksen kasvattaminen. Suomalaisen työn määrää voidaan lisätä työuria pidentämällä ja työperäisellä maahanmuutolla, mutta niillä ei ratkaista ikääntyvän kansakuntamme kestävän talouskasvun haastetta. Tutkimusten mukaan Suomen pitkän aikavälin talouskasvu (vuoden 1860-jälkeen) selittyy käytännössä kokonaan koulutustason paranemisella ja uusiin ideoihin perustuvalla elinkeinojen uudistumisella. **Selvästi tärkein yksittäinen seikka kasvun takana on elinkeinojen innovatiivinen uudistuminen (= innovaatiot ja teknologia), joka selittää kasvusta peräti kaksi kolmasosaa** (professori Matti Pohjola, Taloudenpuolustuskurssi 2017, Helsinki).

Panostus yritysten rohkeaan uudistumiseen on valitettavasti edelleen hiipunut

Suomesta löytyy hienoja yritysten menestystarinoita ja paljon potentiaalia, mutta valitettavasti yritystemme valmius ja kyky rohkeaan uudistumiseen ei tällä hetkellä keskimäärin yllä parhaiden kilpailijamaidemme tasolle. EK:n tuoreimman investointikyselyn mukaan **Suomen teollisuuden t&k-panostukset ovat pudonneet Euroopan kärjestä jo lähelle keskitasoa.** Panostukset laskevat eikä niiden tavoitetaso kyselytutkimusten mukaan yllä kunnianhimossaan kilpailijoidemme tasolle. Tämä on Suomelle erittäin vaarallinen yhdistelmä.

Yrityksemme lähtevät pahasti takamatkalta innovaatiokilpailuun kansainvälisillä markkinoilla

Toisin kuin usein luullaan, **Suomi tukee kansainvälisessä vertailussa harvinaisen vähän yritysten tutkimus- ja kehitystoimintaa.** Suomen innovaatiojärjestelmässä onkin suuri, tulevaa kasvua rajoittava pullonkaula juuri elinkeinoelämän rohkeaan uudistamiseen suunnattujen resurssien kohdalla. Suomalaiset yritykset joutuvat innovaatiotoiminnassaan antamaan koko ajan epäreilua etumatkaa ulkomaisille kilpailijoilleen.

Suhteessa kansantalouden kokoon, Suomi on OECDn vertailussa selvästi keskiarvon alapuolella (sijalla 27) yritysten haastavan t&k-toiminnan julkisissa kannusteissa. Suomalaisten yritysten ruotsalaiset kilpailijat saavat maansa julkisista menoista keskimäärin lähes kaksinkertaisen määrän, USA:laiset kilpailijat kolminkertaisen määrän ja eteläkorealaiset kilpailijat viisinkertaisen määrän tukea t&k-toimintaansa kuin suomalaiset yritykset.

Suomalaiset (Tekesin) innovaatiokannusteet ovat tutkitusti vaikuttavuudeltaan erinomaisia

Julkisten panostusten vaikuttavuutta pitää jatkuvasti seurata ja arvioida. Tekesin vaikuttavuus syntyy pitkällä aikavälillä ja suurelta osin välillisten mekanismien kautta, joten yhteys toimenpiteiden ja vaikutusten välillä ei tule esille nopeasti eikä se ole helposti mitattavissa. Tekesin vaikuttavuuden seuranta onkin järjestetty parhaiden vaikuttavuustutkijoiden osaamisia hyödyntäen, monia eri seurantatapoja (tilastollinen analyysi, case-tutkimukset, kyselyt jne.) yhdistävänä kokonaisuutena.

Tekesin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiorahoituksen vaikutuksista yritysten toimintaan ja menestykseen on paljon tutkimusnäyttöä. 2000-luvulta rahoituksen vaikutuksia koskevia tutkimuksia on useita kymmeniä. VNK:n tilaaman selvityksen mukaan *(Katsaus yksityisen t&k-toiminnan ja sen julkisen rahoituksen vaikuttavuuteen, ETLA)* Suomi onkin 2000-luvulla ollut yksi innovaatiorahoituksen vaikuttavuustutkimusten huippumaista kansainvälisesti.

Tekesin toimintaa koskevat vaikuttavuusarvioinnit osoittavat selkeästi rahoituksen positiiviset vaikutukset. Yhteenveto 2000-luvulla tehtyjen arviointien keskeisistä havainnoista on saatavissa Tekesistä.

Edelläkävijyyden säilyttäminen ja vahvistaminen vaatii rohkeaa uudistumista myös julkisilta innovaatiotoimijoilta: Tekesin työtä jatkaa ja edelleen kehittää jatkossa Business Finland

Erityisesti Team Finland -toiminnan hidasta kehitystä koskenut kritiikki toimi lähtökohtana julkisen sektorin ja elinkeinoelämän yhteiselle keskustelulle, jossa etsittiin keinoja Suomen yrityspalvelujärjestelmän selkeyttämiseen. Ministeri Olli Rehn asetti Team Finland -työryhmän pohtimaan kansainvälistä kasvua tavoitteleville pk-yrityksille suunnattujen palvelujen uudistamista. Työryhmän yhtenä suosituksena oli Tekesin ja Finpron yhdistäminen uudeksi Business Finland (BF) -toimijaksi.

Työryhmä esitti Business Finland -kokonaisuuden rakentamista viraston ja erityistehtäväyhtiön yhdistelmänä. Tavoitetilaksi asetettiin saumattomasti yhtenä kokonaisuutena toimiva rakenne, jossa hyödynnetään innovatiivisesti virasto- ja yhtiömuodon erityispiirteet parhaan mahdollisen asiakaskokemuksen, vaikuttavuuden sekä toiminnallisen tehokkuuden ja hyvän työntekijäkokemuksen saavuttamiseksi.

Yritysten tarpeisiin asiakasrajapinnassa pystyy parhaiten vastaamaan yritysmäisellä palveluasenteella toimiva erityistehtäväyhtiö, joka on houkutteleva työnantaja myös nousevien alojen huippuosaajille, jotka usein haluavat myöhemmin jatkaa uraansa ensisijaisesti yksityisellä sektorilla. Virastomuoto on puolestaan tuttu ja toimiva rajapinta politiikkaohjauksen suuntaan ja tarjoaa vakiintuneet menettelyt, joilla turvataan julkisen rahan vastuullinen käyttö.

Tekes ja Finpro valmistelevat parhaillaan erittäin hyvässä yhteistyössä aiemman linjapäätöksen mukaista Business Finland -kokonaisuutta. Työtä ohjaa työ- ja elinkainoministeriö ja sitä tehdään tiiviissä yhteistyössä ulkoasiainministeriön sekä muiden kansallisten Team Finland -toimijoiden ja alueellisten kasvupalvelutoimijoiden kanssa. Tavoitteena on se, että Business Finland -kokonaisuus aloittaa toimintansa 1.1.2018.

Vaikuttavuusarvioinnit ja asiakaspalaute tukevat Business Finlandin muodostamista

Rahoitus- ja asiantuntijapalvelujen yhdistämiselle löytyy vahva tuki Tekesin toiminnan vaikuttavuusarvioinneista. Asian selvittämiseksi käytiin vastikään läpi yksitoista viimeaikaista vaikuttavuusarviointia, joissa on käsitelty ei-rahallisen tuen mahdollista merkitystä innovaatiorahoituksen vaikuttavuuden tukena. Arvioinneissa toistuu näkemys, että yritysten kannalta erilaisilla sparrauspalveluilla on merkittävä rooli yritysten kehityksessä. Ei-rahallinen tuki on tärkein uusissa ja pienissä yrityksissä, joilla ei ole ennestään yhteyksiä verkostoihin (ml. konsultit ja välittäjäorganisaatiot), eikä aiempia yhteyksiä Tekesiin. Innovaatiorahoituksen asiakasyritykset odottavat saavansa nykyistä monipuolisempia kansainvälistymispalveluita – ei vain vienninedistämispalveluita. Erilaisia palveluja yhdistävien kokonaispalvelujen tärkeys nousee esille myös kokonaisten liiketoimintaekosysteemien ja verkostojen kehittämisen yhteydessä. Arvioinneista tulee esille, että jos julkiset toimijat haluavat ottaa aktiivisen roolin liiketoimintaekosysteemien kehittämisessä, niin myös sparrauspalveluista on rakennettava ekosysteemikohtaisia kokonaispalveluja.

Esimerkkejä edellä esitettyjä johtopäätöksiä tukevista arviointihavainnoista ovat esimerkiksi seuraavat nostot:

- ”Tulokset osoittavat, että pelkkä rahoitus ei riitä, vaan muillakin Tekesin tarjoamilla palveluilla oli tärkeä rooli yritysten menestymisen kannalta.” (NIY-arviointi; The Evidence Network, Kanada, 2013)
- ”Yritykset, jotka olivat saaneet sekä rahallista että ei-rahallista tukea arvioivat vaikuttavuuden suuremmaksi kuin pelkästään jompaakumpaa tukea saaneet.” (Halme et. al. 2015, 4Front, The Evidence Network.)
- ”Innovaatioekosysteemilähtöisessä ajattelussa julkisten yrityspalvelujen tulisi olla luonteeltaan proaktiivisempia ja strategisempia tähdäten yksittäisten yritysten palvelutarpeiden (markkinapuuteajattelu) sijasta laajempien kokonaisuuksien kasvun ja kehittymisen mahdollisuuksien edistämiseen (systeemiajattelu).” (Kaihovaara et al. Ramboll, 4Front, VPSolutio, 2017)
- ”Tekes on onnistunut hyvin tavoitteessaan edistää innovaatiotoiminnan kyvykkyyksiä. Tärkein vaikutuskeino on ollut yhteistyön ja verkostoitumisen edistäminen.” (Ramboll Oy, The Evidence Network, LC Group and Sustainable, 2015)

Vaikuttavuusarviointien päätulokset ovat täysin yhdensuuntaiset myös suoran asiakaspalautteen ja -näkemysten kanssa. Kahden viimeaikaisen palvelumuotoiluhankkeen asiakashaastattelut ja työpajat sekä erillinen kyselytutkimus asiakkuuden hoidon avaintekijöistä vahvistavat vaikuttavuustutkimusten pääviestiä: ylivoimainen enemmistö, eli **noin neljä viidestä pk-yrityksestä pitää tärkeänä palvelun kokonaisvaltaisuutta ja pitkäjänteisyyttä**.

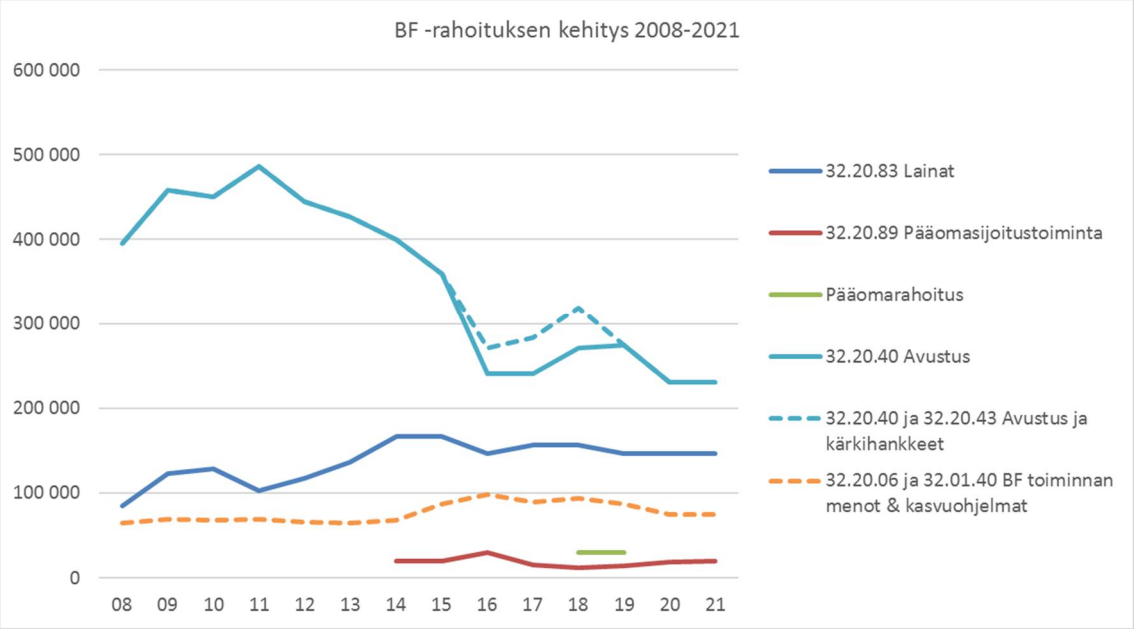
Uudistuksen keskeisiä haasteita ovat resursointi, säädösperusta, aikataulu ja muutosjohtaminen.

1. Määrällisesti elinkeinoelämän kilpailukyvyn kehittämiseen ja uudistumiseen Tekesin työtä jatkavan Business Finlandin kautta kohdistetut resurssit säilyvät alhaisella tasolla

Iso kuva (kuva 1) elinkeinoelämän kilpailukyvyn ja uudistumisen tukemiseen suunnattujen resurssien kehityksestä on selvästi laskeva. Erityisen huolestuttavaa on yritysten rohkean uudistumisen kannusteena parhaiten toimivan avustusrahoituksen huomattava tasopudotus viime vuosien aikana. **Leikkaus on kohdistunut varsinkin laajoihin verkosto- ja ekosysteemihankkeisiin**, joissa julkisilla tutkimusorganisaatioilla ja suurilla yrityksillä on tyypillisesti merkittävä rooli osaamisen ja liiketoiminnan kehittämisen vetureina.

Uuden Business Finland -kokonaisuuden mahdollistamasta toiminnan tehostamisesta huolimatta kiristyvässä toimintaresurssien tilanteessa on vaikea saavuttaa asiakaspalvelu-toimintojen ja kansainvälisen verkoston tavoiteltua vahvistumista. **Riskinä on palvelutason vaatimaton kehitys tai jopa lasku, joka saattaa leimata Business Finland -uudistuksen epäonnistuneeksi, vaikka muutoksen todellinen syy on toiminnan aleneva resursointi.**

Business Finland -kokonaisuuden synnyttäminen kahden kokonaan erillisen organisaation pohjalta aiheuttaa arviolta 8,7 miljoonan euron kertakustannukset. Normaaleihin toimintamenoihin kohdentuessaan tämä ylimääräinen menoerä halvaannuttaisi käynnistyvän Business Finlandin toiminnan pitkäksi aikaa. **Uudistuksen onnistuminen edellyttää erillisrahoitusta muutoskustannusten kattamiseen.**



Kuva 1. Business Finlandin ja sen edeltäjien toteutunut ja ennakoitu rahoitus 2008-2021. Kuvassa eivät näy muut kuin suoraan Tekesin ja Business Finlandin omaan käyttöön osoitetut momentit. Muiden mahdollisten rahoituslähteiden osoittamisesta Tekesin käyttöön vuonna 2018 ei ole olemassa päätöksiä.

Tekesin rahoitusvaltuuksien keskeiset muutokset aikaisempaan nähden vuoden 2018 talousarvioehdotuksessa ovat seuraavat:

- Momentille 32.20.40 lisätään avustusvaltuuksia yhteensä 39 milj. euroa, josta
  - 15 milj. euroa kohdistuu innovaatiopalvelusetelikokeilun jatkamiseen,
  - 10 milj. euroa kohdistuu lisäykseksi julkisen tutkimuksen rahoitukseen,
  - 9 milj. euroa kohdistuu AV-tuotantokannusteeseen (ei innovaatiorahoitusta),[1]
  - 5 milj. euroa kohdistuu varsinaisiin yritysten innovaatiokannusteisiin, Lisäys suunnataan erityisesti verkostohankkeisiin ja ekosysteemikehitykseen.
- Tekesin käyttöön osoitetaan vuonna 2018 uutena rahoituslähteenä 30 milj. euroa pääomarahoitusta, johon ei liity innovaatiorahoitukselle tyypillisiä riskirahoituksen piirteitä. Rahoituksen käyttötapaa suunnitellaan parhaillaan, mutta ensisijaisesti sitä valmistaudutaan käyttämään kilpailutusten kautta myönnettäviin pääomalainoihin, joilla vauhditetaan erityisesti digitaalisen alustatalouden kehitystä Suomessa.
- Kärkihankerahoituksen taso nousee viimeisenä vuonna 6 milj. euroa, josta
  - 5 milj. euroa kohdistuu teemaan Osaaminen ja koulutus/tutkimuksen kaupallistaminen
  - 1 milj. euroa kohdistuu teemaan Kilpailukyky ja työllisyys/ kasvuhakuisten pk-yritysten cleantech-ratkaisut
- Tekes Pääomasijoitus Oy:n pääomasijoitustoimintaan tarkoitettu rahoitus pienenee 3,9 milj. euroa. Muutos johtuu siitä, että kokonaisuutena pienenevia voimavaroja siirretään kysynnän painopisteen mukaisesti pääomasijoituksista tutkimus- ja kehityslainoihin.

[1] Hallituksen kannanotossa edellytetään, että momentilta 32.20.40 käytetään 9,5 milj. euroa valtuuksia av-tuotantokannustimeen, mutta siihen on kuitenkin osoitettu lisärahoitusta vain 0,5 milj. euroa, mikä leikkaa varsinaiseen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan kohdentuvaa avustusvaltuuksien lisäystä 9 milj. eurolla.

2. **Business Finlandin säädösperusta saattaa turhaan rajoittaa synergiahyötyjä ja toiminnan jatkuvaa uudistamista paremman vaikuttavuuden ja asiakaskokemuksen saavuttamiseksi**

   Business Finland -uudistuksen onnistuminen edellyttää, että uudelle ratkaisulle säädettävä juridinen perusta tukee hallituksen toimintasuunnitelman mukaista toteutusta ja joustavaa jatkokehitystä. **Säädösperustan tulee olla riittävän joustava siten, että Business Finland voi toimia tulevaisuussuuntautuneesti ja muuttaa ketterästi toimintamallejaan ja toiminnan sisällöllisiä painotuksia** vaikuttavuuden, asiakastarpeen ja toiminnallisen tehokkuuden parantamiseksi. Tehtäväkokonaisuuksien ja henkilöresurssien siirrot ja ristiinkäyttö Business Finland -kokonaisuuteen kuuluvan viraston ja yhtiön välillä tulisi säädöspohjassa sallia mahdollisimman laajasti. Valtion kokonaan omistama ja viraston täydessä ohjausvallassa oleva erityistehtäväyhtiö on täysin luotettu ja perusluonteeltaan aivan erilainen toimija kuin avoimilla markkinoilla toimivat yhtiöt.

   Kireän valmisteluaikataulun vuoksi säädösten valmistelussa on osin pakko edetä hyvin varovaisten tulkintojen pohjalta, ja osa mahdollisista synergiahyödyistä ja uudistumiskyvystä voi tässä prosessissa jäädä saavuttamatta. Varovaisesta lähestymistavasta huolimatta **valmisteluun liittyy myös merkittävä aikatauluriski**. Mikäli lain käsittely eduskunnassa jostakin syystä viivästyy, muutoksen valmistelua ei saada valmiiksi kuluvan vuoden puolella eikä Business Finland voi aloittaa toimintaansa suunnitellusti ensi vuoden alussa.

3. **Suureen muutokseen liittyy aina myös huolia ja muutosvastarintaa, jotka helposti kääntävät huomion pois tärkeimmästä, eli erinomaisesta asiakaspalvelusta**

   Henkilöstöltä saadun palautteen mukaan Tekesin ja Finpron henkilöstö jakaa täysin Business Finland -uudistuksen tavoitteet. Henkilöstö näkee, että uusi Business Finland pystyy tuottamaan parempaa asiakaspalvelua ja vaikuttavuutta kuin Tekes ja Finpro erikseen pystyisivät. Lähtökohta uudistukselle on siis erittäin hyvä.

   Toisaalta uudistuksen lähtötilanteessa tehty kulttuuri-audit kertoo myös selkeistä eroista Tekesin ja Finpron organisaatiokulttuureissa. **Kyseessä on Tekesin henkilöstölle ylivoimaisesti suurin työyhteisössä tapahtunut kautta aikojen. Samaan aikaan Finpron henkilöstö joutuu puolestaan vielä yhden merkittävän muutoksen eteen, vaikka edellisistäkään organisaatiomyllerryksistä ei ole kulunut kuin vähän aikaa.** On aivan selvää, että muutoksen lähestyessä ja konkretisoituessa henkilöstöstä nousee esiin myös huolia. Näistä syistä muutosjohtamiseen, muutoksen tukeen ja uuden yhteisen toimintakulttuurin rakentamiseen kiinnitetään uudistuksessa erityistä huomiota. **Johtamisessa korostetaan erittäin vahvasti toiminnan jatkuvuuden ja hyvän asiakaspalvelun merkitystä.**