Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta
TuV@eduskunta.fi

Asia: HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+29/2019
ja
VNS 2/2019 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/VNS+2/2019

Business Finlandin lausunto

Yhteenveto Business Finlandin lausunnosta

Hyvinvointimme perustana oleva talouskasvu perustuu tutkitusti lähes täysin osaamista ja innovaatioita luoviin aineettomiin investointeihin. Julkisen sektorin innovaatiokannusteille on erityisen vahvat perusteet elinkeinojen rohkean uudistumisen vauhdittajina. Talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelmasta annetun selonteon perusteella valtion t&k-menot kokonaisuutena kääntyvät kasvuun vuonna 2020 ja ylittävät 2 mrd. euron rajan. Kyseessä on merkittävä panostus kestävän kasvun perustana olevaan osaamiseen ja elinkeinojen uudistumiseen.

Tutkimukseen, osaamiseen ja innovaatiotoimintaan tehtyjen panostusten taloudellinen vaikutus ratkaistaan lopulta avoimessa kilpailussa globaaleilla markkinoilla. Innovatiivisen idean matka vientikaupoiksi ja Suomeen suuntautuviksi investoinneiksi on haastavan pitkä. Suomi ei saa olla tällä polulla miltään osin kilpailijamaita heikompi. Korkealaatuisen osaamisperustan sekä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan tulee Suomessa yhdistyä saumattomasti maailmanluokan liiketoimintaosaamiseen, kansainvälistymispalveluihin ja viennin rahoitukseen.

Kuluvan vuoden talousarvioon verrattuna vuoden 2020 talousarvioesitys lisää Business Finlandin kautta elinkeinojen uudistamiseen suunnattavaa valtion budjettirahoitusta yhteensä 38,5 milj. euroa. Lisärahoitus kohdistuu ennen kaikkea yritysvetoiseen, vahvasti tutkimuksen kanssa verkostoituneeseen tutkimus- ja innovaatiotoimintaan. Rahoitusta myös siirtyy lainoista avustuksiin, mikä tukee toiminnan painopisteen siirtoa elinkeinojen radikaalin uudistumisen suuntaan. Business Finlandin omien toimintamenojen taso säilyy ensi vuonna käytännössä lähes nykyisellä tasollaan, mutta toimintamenojen sisällä tapahtuu painopisteen siirto, jolla kansainvälistymisen ja vienninedistämisen resursointia vahvistetaan 5 milj. eurolla. Valitettavana yksityiskohtana kehyspäätökseen liittyy se, että pääomalainoina myönnetty erillisrahoitus hyvän vastaanoton saaneeseen Business Finlandin Kasvumoottori-toimintaan päättyy.

Hyvinvointimme turvaamiseksi Suomen tulisi asettaa pitkän aikavälin tavoitteeksi asemoiminen yhdeksi osaamis- ja innovaatioinvestointien johtavista maista maailmassa – sekä määrällisesti että laadullisesti. Hallitusohjelmaan useasti kirjattu tavoite Suomen t&k-panostusten nostamisesta neljään prosenttiin BKT:stä onkin erittäin kannatettava ja tärkeä. Valitettavasti tavoitteen saavuttaminen näyttää kovin haasteelliselta, kun arvioinnin pohjaksi otetaan Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020 – 2023.

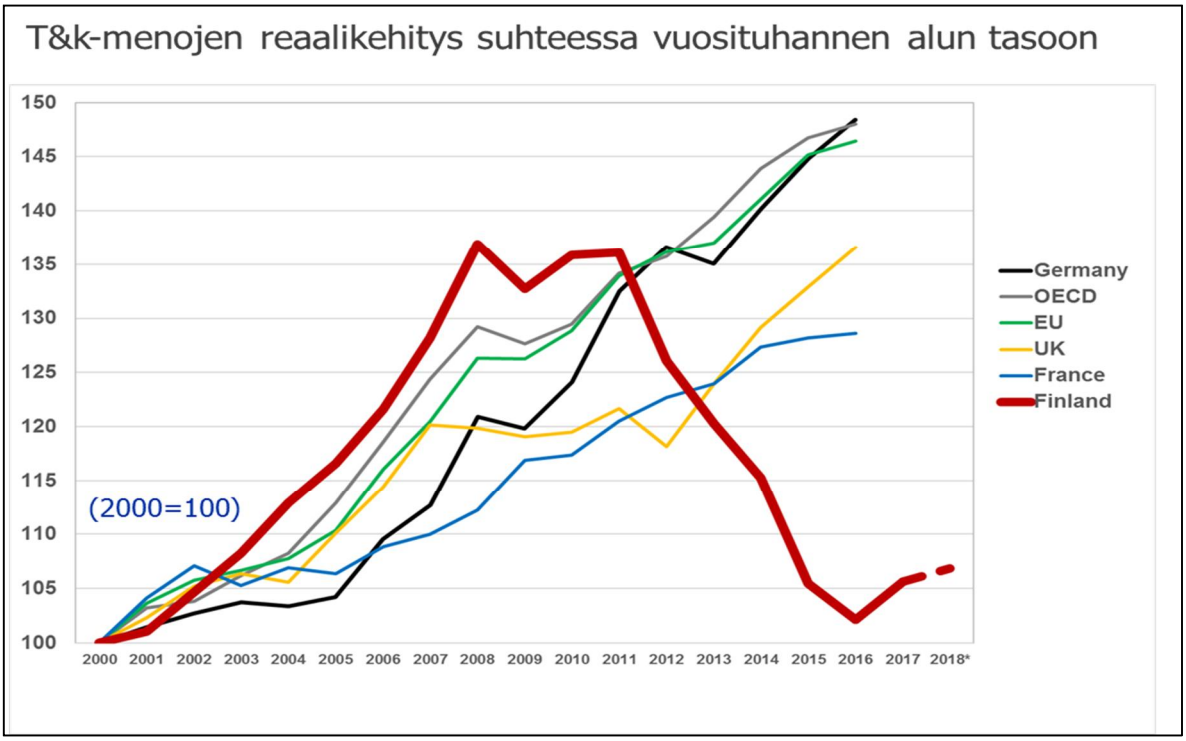
Hyvinvointimme ylläpitäminen edellyttää elinkeinojen jatkuvaa uudistumista

Hyvinvointimme perustana oleva talouskasvu perustuu osaamista ja innovaatioita luoviin aineettomiin investointeihin. Professori Matti Pohjolan tekemän kasvututkimuksen mukaan Suomessa vuoden 1860 jälkeen tapahtuneesta talouskasvusta 2/3 on syntynyt ideoista (teknologia ja innovaatiot) ja 1/3 koulutuksesta. Kiinteän pääoman merkitys kasvua ajavana tekijänä on ollut vähäinen. Panostus tutkimus- ja innovaatiotoimintaan on siis tuottava ja välttämätön investointi – ei pelkkä kuluerä. Valtion talousarvio- ja kehysvalmistelussakin olisi syytä erottaa ja turvata selkeät tulevaisuusinvestoinnit erilleen juoksevista kustannuksista.

Hyvinvointiyhteiskunnan turvaaminen ja kansantalouden vahvistaminen onnistuu ainoastaan, kun kykenemme jatkuvasti uudistumaan ja tuottamaan asiakkaiden muuttuvia tarpeita vastaavia tuotteita, palveluita ja kasvualoja. Terveet yritykset tekevät koko ajan pienimuotoista kehittämistä kansainvälisen kilpailun paineisiin vastatakseen. Julkiset tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kannusteet yrityksille ovatkin erityisen perusteltuja tavanomaista suurempien, rohkeiden kehitysharppausten mahdollistamisessa.

Suomi on ollut hiipumassa kansainvälisen innovaatiokilpailun keskikastiin

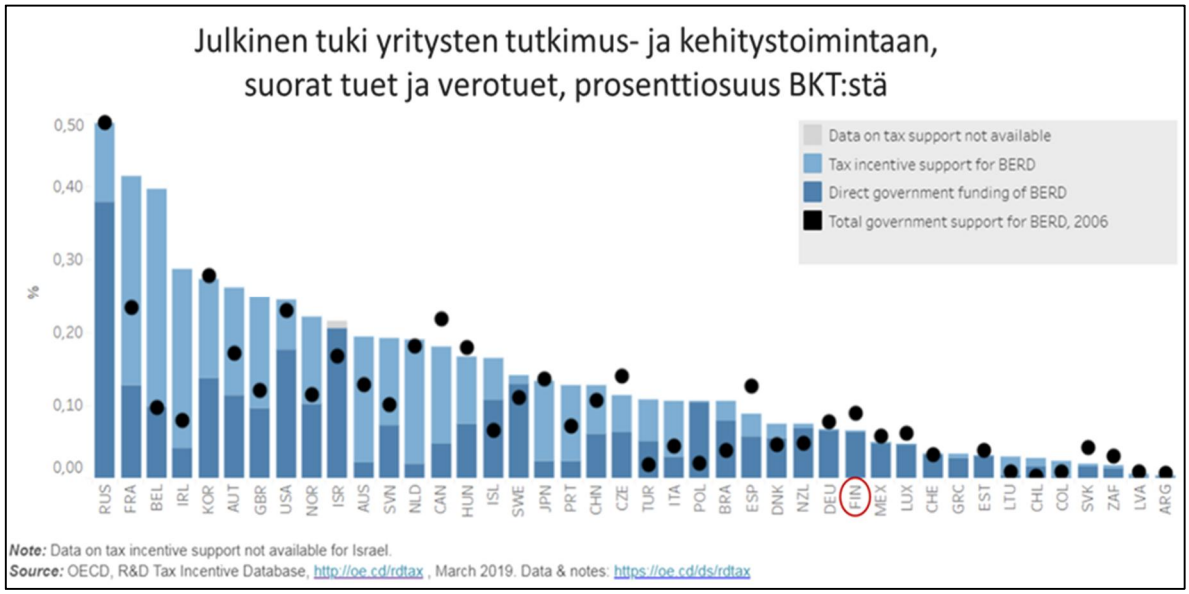
Suomen suhteellinen asema tulevaa kilpailukykyä ja hyvinvointia rakentavien innovaatioinvestointien tekijänä on tällä vuosikymmenellä aivan oleellisesti heikentynyt (kuva 1). Aivan viime vuosina on lopulta nähty pieni käänne parempaan suuntaan.



Kuva 1. *Tutkimus- ja kehittämismenojen reaalinen kehitys 2000-luvulla (vuosi 2000=100) Lähde: OECD Main Science and Technology Indicators, 2017; Tilastokeskus t&k-tilasto 2017-2018, 2019 ennakkoarvio (deflatoitu Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksillä ja Etlan inflaatioennusteella).*

Yrityksemme lähtevät globaaliin innovaatiokilpailuun pahasti takamatkalta.

Julkiset panostuksemme yritysten tuote- ja palvelutarjoamaa ja markkinoita rohkeasti uudistaviin avauksiin ovat kansainvälisissä vertailuissa erittäin pienet (Kuva 2). Kuluvalla vuosikymmenellä innovatiivisen uudistumisen kannusteet yrityksille ovat entisestään pienentyneet.

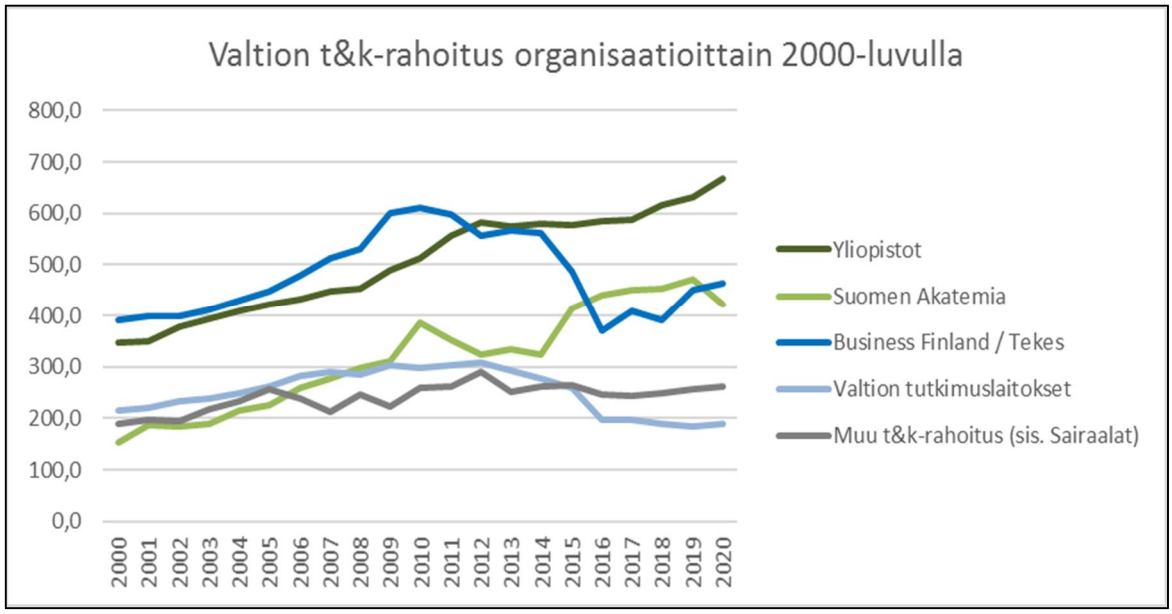


Kuva 2. Julkinen tuki yritysten tutkimus- ja kehittämistoimintaan prosenttiosuutena BKT:stä
Lähde: OECD R&D Tax Incentive Indicators, 2019

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2020 sisältää tärkeän viestin uudistumisen ja kestävän kansainvälisen kasvun merkityksestä

Kuluvalla vuosikymmenellä on tapahtunut merkittävä valtion t&k-menojen painopisteen muutos, jossa rahoitusta on kanavoitu enemmän yliopistojen suoran tutkimusrahoituksen sekä Suomen Akatemian rahoitusinstrumenttien kautta samaan aikaan kun Business Finlandin ja esimerkiksi VTT:n kautta kohdennetun rahoituksen osuus on laskenut (Kuva 3). Kehityksen seurauksena elinkeinoelämän haasteita tutkimuksen keinoin ratkova yhteistyö yritysten ja tutkijoiden välillä on vähentynyt, ja silta korkealaatuisesta tutkimuksesta Suomessa tapahtuvaan tutkimustulosten ja -osaamisten taloudelliseen hyödyntämiseen on heikentynyt. Vuoden 2020 talousarvio-esityksessä osoitetaankin nyt lisärahoitusta Business Finlandin rahoitukseen, jolla tarkoitus aktivoida ennen kaikkea yritysvetoista, vahvasti tutkimuksen kanssa verkostoitunutta tutkimus- ja innovaatiotoimintaa.

Suomen tutkimus- ja innovaatioympäristön erityisiin kehityskohtiin kuuluu tutkimuksen ja elinkeinoelämän vuoropuhelun ja strategisen yhteistyön tiivistäinen (ks. *Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi*, 2017). Tätä taustaa vasten talousarvio- ja kehysesityksiin sisältyy valitettava yksityiskohta, jonka mukaan tähän haasteeseen vastaava erillisrahoitus Suomen Akatemian Lippulaiva-mallille ja Business Finlandin Kasvumoottori-mallille on päättymässä. Kokonaisuutena valtion t&k-menot kuitenkin kääntyvät kasvuun vuonna 2020 ja ylittävät 2 mrd. euron rajan. Kyseessä on merkittävä panostus kestävän kasvun perustana olevaan osaamiseen ja elinkeinojen uudistumiseen.



Kuva 3. Valtion t&k-rahoituksen jakautuminen eri organisaatioille
Lähde: Tilastokeskus, Hallituksen talousarvioesitys vuodelle 2020 (arvio BF:n osalta)

Vuoden 2020 talousarvioesitys vahvistaa Business Finlandin resursseja

Kuluvan vuoden talousarvioon verrattuna vuoden 2020 talousarvioesitys lisää Business Finlandin kautta elinkeinojen uudistamiseen suunnattavaa valtion budjettirahoitusta yhteensä 38,5 milj. euroa, noin 6 % (Kuva 4). Avustusmuotoinen rahoitus lisääntyy 70,7 milj. euroa, mutta samaan aikaan lainamuotoinen rahoitus vähenee 38,3 milj. euroa. Lisäksi suora budjettirahoitus Business Finlandin toimintamenoihin kasvaa 2,0 milj. euroa ja Business Finland Venture Capital Oy:n tekemiin rahastosijoituksiin kohdentuva rahoitus kasvaa 4,1 milj. euroa.

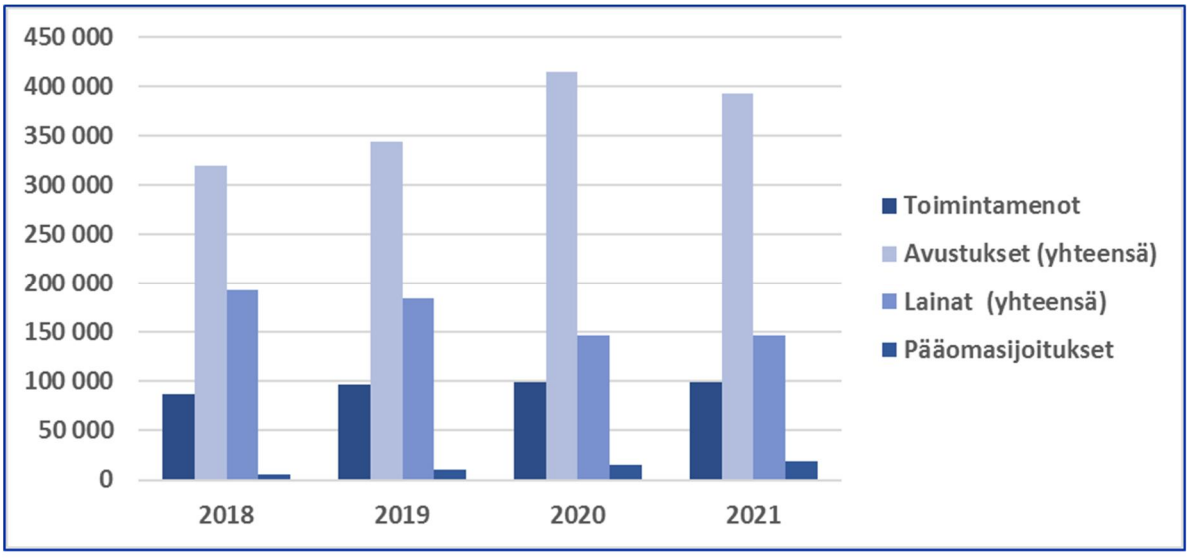
Talousarvion ja JTS-selonteon aineistoihin sisältyy Business Finlandin resurssien käyttöä ohjaavia linjauksia selvästi laajemmin kuin vain voimavarojen tosiasiallisen kasvun verran. Lisärahoituksena on perusteltu kaikki lisäykset suhteessa hallituksen kehyksiin 2020-2023, jotka olivat oleellisesti vuoden 2019 resursseja alemmalla tasolla. Aitojen lisäysten sijaan kyse on siis osin olemassa olevien toimintojen ja painotusten jatkuvuuden turvaamisesta. Esitysten mukaan kohdistetaan lisäresursseja tai turvataan resurssien käyttö erityisesti seuraaviin hallitusohjelman painopisteiden mukaisiin kohteisiin:

- Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoitus
  - Miljardiluokan ekosysteemit ja innovaatiot 33 milj. euroa (valtuus, pysyvä menolisäys)
  - Yritysvetoinen tutkimus- ja innovaatiotoiminta 55 milj. euroa (3 v siirtomääräraha, määräaikainen tulevaisuusinvestointi)
- Viennin ja kansainvälistymisen edistäminen
  - Talent Explorer -avustukset kansainvälisten osaajien palkkaamiseen 1,5 milj. euroa (valtuus, pysyvä menolisäys)
  - Talent-toiminta kansainvälisten osaajien houkutteluun 2 milj. euroa (toimintamenot, pysyvä menolisäys)
  - Viennin ja kansainvälistymisen edistäminen 5 milj. euroa (toimintamenot, pysyvä menolisäys)
- Kiertotalouden edistäminen
  - Kiertotaloushankkeiden innovaatio- ja investointituki 18 milj. euroa (3 v siirtomääräraha, määräaikainen tulevaisuusinvestointi),
  - Kiertotalouden edistäminen 2 milj. euroa (toimintamenot, määräaikainen tulevaisuusinvestointi),

- Toimialakohtaiset kasvun edistämistoimet
  - matkailun edistäminen 4,7 milj. euroa (toimintamenot, määräaikainen tulevaisuusinvestointi),
  - elintarvike-alan ohjelmatoiminta 0,3 milj. euroa, (toimintamenot, määräaikainen tulevaisuusinvestointi),
  - puutuotealan ohjelmatoiminta 0,5 milj. euroa (toimintamenot, määräaikainen tulevaisuusinvestointi),
  - Creative Business Finland -ohjelma luoville aloille 1 milj. euroa (toimintamenot, määräaikainen tulevaisuusinvestointi).
  - AV-alan tuotantokannustin 12,35 milj. euroa (3 v siirtomääräraha, määräaikainen tulevaisuusinvestointi)

Business Finlandin resurssikehitystä tarkasteltaessa on syytä ottaa huomioon myös seuraavat näkökohdat:

- Kaikki Business Finlandin kautta kohdennettavat resurssit eivät kohdistu t&k-toimintaan (Business Finlandin rahoitus kuvien 3 ja 4 tarkasteluissa ei ole yhtä suuri). Merkittävä osa rahoituksesta kohdistuu yleisemmin innovaatiotoiminnan, ulkomaisten investointien, viennin ja kansainvälistymisen ja matkailun edistämiseen sekä alkuvaiheen yritysten pääomasijoitustoimintaan.
- Vuonna 2019 osa Business Finlandin toiminnasta pystytään rahoittamaan erilliseltä, päättymässä olevan kasvuohjelmatoiminnan momentilta. Toimintamenoihin käytettävissä oleva rahoitus ei ole lisääntymässä kuluvaan vuoteen verrattuna, vaikka varsinaisen toimintamenomomentin kehitys antaa niin ymmärtää.
- Matkailun edistämisen lisärahoituksena vuodelle 2020 mainittu 4,7 milj. euron toimintamenorahoitus on itse asiassa pienempi kuin vuoden 2019 talousarvioon sisältyvä Matkailu 4.0 -ohjelman erillisrahoitus, joka on 6,15 milj. euroa. Matkailunedistämisen resursointi on kokonaisuutena pienenemässä noin 10 prosenttia.
- Rahoituksen profiilin muutos, jossa lainoja korvataan avustuksilla, tukee toiminnan painopisteen siirtoa elinkeinojen radikaalin uudistumisen suuntaan.



1000 euroa	2018	2019	2020	2021
Toimintamenot	87 200	97 474	99 471	99 192
Avustukset (yhteensä)	320 315	344 365	415 066	393 086
Lainat (yhteensä)	192 623	185 123	146 823	146 823
Pääomasijoitukset	6 000	10 800	14 900	19 100
YHTEENSÄ	**606 138**	**637 762**	**676 260**	**658 201**

Kuva 4. *Business Finlandin rahoituksen kehitys valtion talousarvioissa ja suunnitelmissa*
Lähde: TA 2018, TA 2019, TAE 2020, Selonteko julkisen talouden suunnitelmasta 2020-23

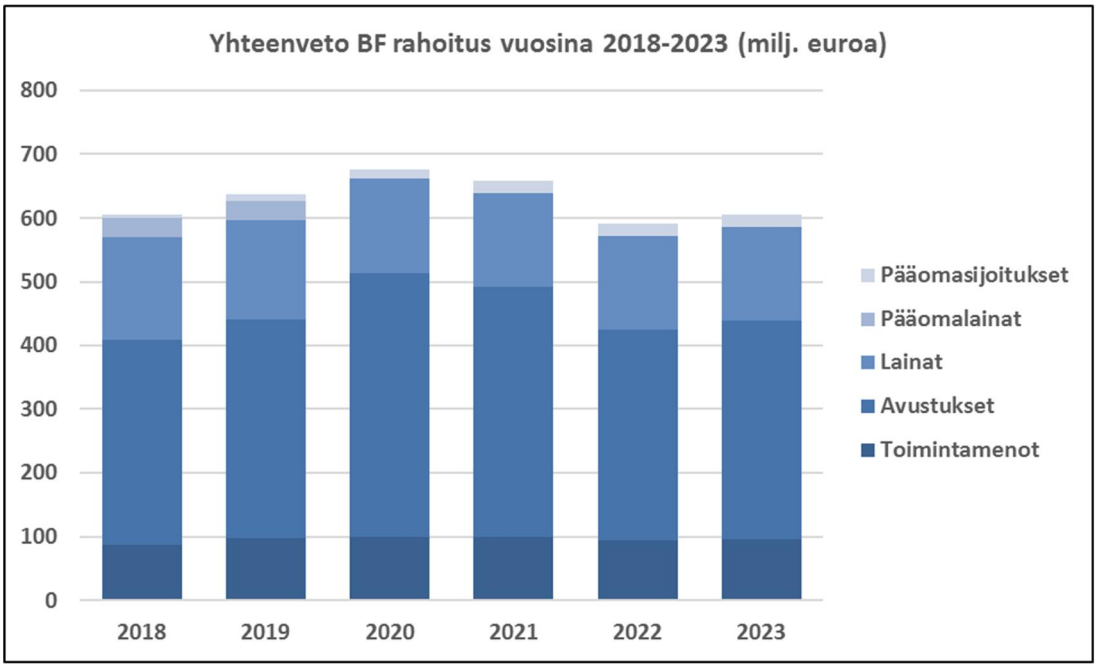
Hallituksen tavoite Suomen t&k-panostusten nostamista 4 prosenttiin BKT:stä on tärkeä, mutta sen saavuttaminen näyttää julkisen talouden suunnitelmasta annetun selonteon valossa haasteelliselta

Ennusteet BKT:n kasvusta vuoteen 2030 mennessä tarkoittavat sitä, että t&k-panostusten Suomessa tulisi nousta viime vuoden 6,31 mrd. euron tasosta yli kaksinkertaiseksi, noin 13,4 mrd. euroon. Julkisen talouden realiteetit huomioon ottaen pääosa panostusten kasvusta täytyy tulla yksityiseltä sektorilta. On siis erityisen tärkeää huolehtia siitä, että Suomi on kokonaisvaltaisesti (säädösympäristö, markkinaympäristö, rahoitusjärjestelmä, osaajien saatavuus, asenteet jne.) yksi maailman parhaista innovaatio- ja kokeiluympäristöistä, jossa kannattaa säilyttää ja kasvattaa t&k-toimintoja, ja niitä kannattaa siirtää tänne myös ulkomailta.

Hyvä vertailukohta tavoitteenasetannan pohjaksi löytyy vuosituhannen vaihteesta, jolloin Suomea pidettiin kansainvälisesti esimerkillisenä t&k-maana, joka oli sitoutunut huolehtimaan pitkäjänteisesti kansalaistensa hyvinvoinnista panostamalla vahvasti osaamiseen ja elinkeinojen uudistumiseen. Tuolloin yritysten osuus t&k-panostuksista oli 71%, korkeakoulusektorin 18% ja muun julkisen sektorin 11% koko maan t&k-panostuksista. Vuoden 2030 tavoitetilassa vastaava panostusten jakautuminen johtaisi siihen, että yritysten osuus olisi 9,5 mrd. euroa, korkeakoulusektorin 2,4 mrd. euroa ja muun julkisen sektorin 1,5 mrd. euroa.

Tavoitetilan saavuttamiseksi julkisen sektorin menolisäys tulisi suunnata erityisesti sellaisiin toimintamuotoihin, joilla on lisäävä vaikutus myös yksityisen sektorin t&k-panostuksiin. Business Finlandin rahoituksen osalta tuosta vipuvaikutuksista on useiden tutkimusten muodostama näyttö (ks. Innovaatioista kilpailukykyä ja kestävää kasvua -raportti 2019). Vuonna 2000 Valtion t&k-panostukset Business Finlandin edeltäjän, Tekesin, kautta olivat noin 12,5 prosenttia yritysten t&k-panostuksista Suomessa. Vastaava osuus vuoden 2030 tavoitetilassa olisi lähes 1,2 mrd. euroa, mikä edellyttäisi Business Finlandin t&k-rahoituksen kasvattamista noin 67 milj. eurolla vuosittain.

Hallitusneuvotteluissa ja budjettiriihessä on tehty ilahduttava päätös lisätä Business Finlandin kautta elinkeinojen uudistamiseen suunnattuja rahoituskannusteita. Valitettavasti lisäys jää vuoden 2020 osalta noin puoleen tavoitteena olevasta kehityskulusta. JTS-kauden seuraavina vuosina tavoite karkaa entisestään, kun uusien lisäysten sijaan kehitys näyttää kääntyvän uudestaan hieman laskuun (Kuva 5).



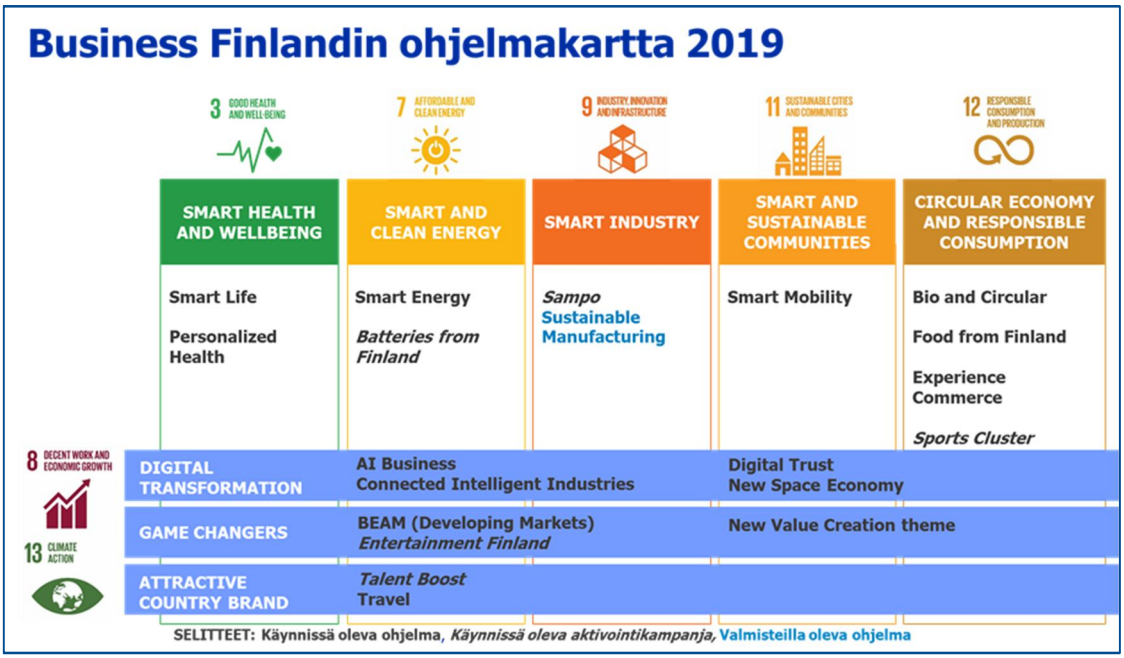
Kuva 5. Business Finlandin rahoituskehys lähivuosille
Lähde: Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023

Kestävän kehityksen tavoitteet ohjaavat erityisesti Business Finlandin ohjelmatoimintaa

Business Finlandin perustehtävänä on kestävän taloudellisen kasvun vauhdittaminen Suomessa. Pienen avotalouden kasvutavoitteet voidaan toteuttaa vastuullisesti ja kestävästi, ja Business Finlandin näkemyksen mukaan Suomenkin suurimmat kasvumahdollisuudet liittyvät ihmiskunnan globaalien haasteiden ratkaisemiseen. Erittäin suuri osa Business Finlandin rahoituksesta ja muusta resurssien käytöstä tukee suoraan YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden (Agenda 2030) saavuttamista.

Business Finlandin strategiassa on kaksi yhtä tärkeää kärkeä: Riskin ja hyötytavoitteiden suhteen parhaat asiakkaiden aloitteet saavat kokonaisvaltaisen tuen riippumatta toimialasta tai hakijan maantieteellisestä sijainnista Suomen sisällä. Toisaalta Business Finland tunnistaa yhdessä asiakkaiden ja sidosryhmien kanssa erityisen lupaavia markkinamahdollisuuksia, joihin Business Finlandin omat ohjelmalliset aloitteet ja asiantuntijaresurssien käyttö suunnataan tavoitellun rakennemuutoksen vauhdittamiseksi. Noin puolet Business Finlandin resursseista kohdennetaan ohjelmalliseen toimintaan.

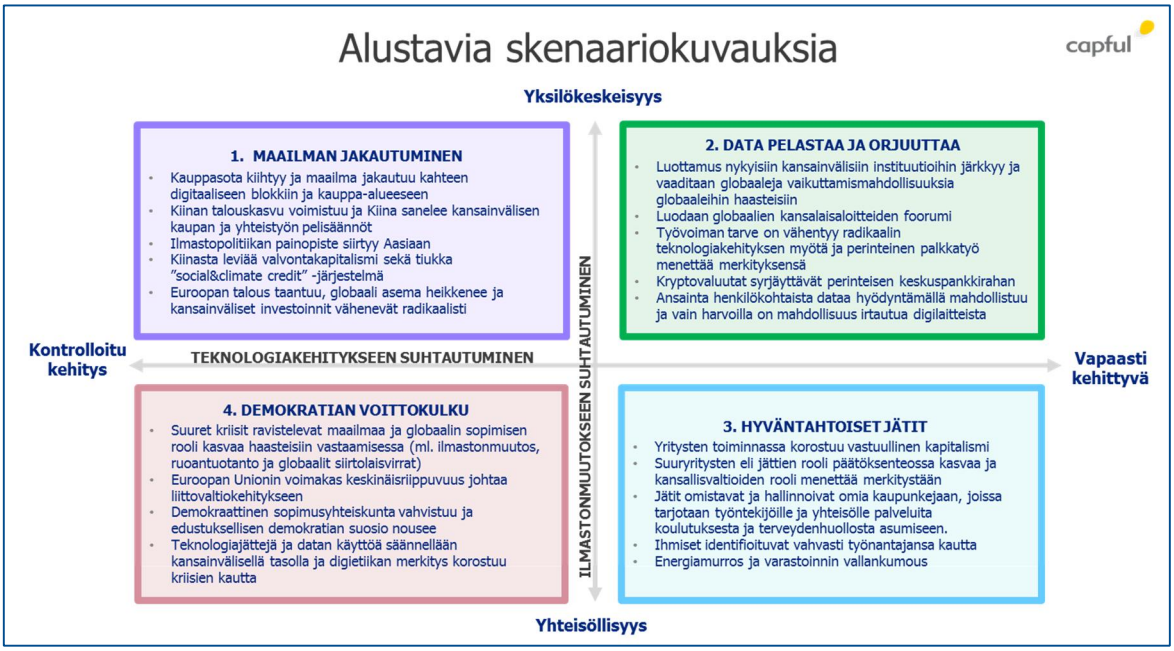
Business Finlandin nykyinen ohjelmakartta on rakennettu YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden (Agenda 2030) pohjalta. Jäsennys kuvaa hyvin niitä globaaleja haasteita, joiden ratkaisemiseen liittyy myös poikkeuksellisen lupaavia markkinamahdollisuuksia. Business Finlandin ohjelmat ja teemavalinnat kannustavat yrityksiä ja tutkijoita tarttumaan kasvaviin liiketoimintamahdollisuuksiin ja samalla vauhdittavat kestävän kehityksen haasteiden ratkaisemista.



Kuva 6. Business Finlandin ohjelmakartta vuonna 2019; Lähde: Business Finland

Elinkeinojen rohkea uudistaminen edellyttää näkemyksellistä päätöksentekoa

Innovaatiorahoitus ja erityisesti ohjelmallisen toiminnan suuntaaminen edellyttää tulevaisuussuuntautunutta näkemystä toiminta- ja markkinaympäristön kehittämiseen. Tämän turvaamiseksi Business Finlandilla on ennakointitoiminto, joka tukee toiminnan näkemyksellistä johtamista. Parhaillaan Business Finland on toteuttamassa oman strategiatyönsä tueksi osallistavaa skenaarioprojektia (Kuva 7), jonka tuloksia tullaan esittelemään myös poliittisille päätöksentekijöille ja elinkeinoelämän vaikuttajille.



Kuva 7. *Alustavia kuvauksia Business Finlandin skenaarioprojektin mahdollisista tulevaisuusnäkymistä; Lähde: Business Finland ja Capful*