1/061/2020

HKe 13.10.2020

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

Asia: HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021,

Teema: Pääluokka 32 - Vuoden 2021 valtion talousarvioehdotuksen uudet toimet ja niiden vaikutukset sekä TKI -toiminnan haasteet ja kehittämiskohteet

Yhteenveto Business Finlandin lausunnosta.

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 on laadittu poikkeuksellisissa olosuhteissa. Korona-epidemian puhkeaminen on ajanut kansainvälisen talouden taantumaan, jonka arvioidaan johtavan myös Suomen bruttokansantuotteen huomattavaan supistumiseen vuonna 2020. Suomen kaltaisen pienen ja vientivetoisen avotalouden näkökulmasta olemme tärkeällä talouskehityksen vedenjakajalla.

Talouden epäjatkuvuuskohdassa arvoverkot muuttavat muotoaan ja markkinaosuuksia jaetaan globaalisti uudestaan. Lähiaikoina tarvitaan vahvaa maakuvamarkkinointia, uudistumisen kannusteita ja vienninedistämisen palveluja, jotta yrityksillemme turvataan parhaat mahdolliset lähtökohdat menestykseen, kun epidemia väistyy.

Vaikka korona-epidemia muokkaa parhaillaan rajusti toimintaympäristöämme, se ennen kaikkea kiihdyttää uudistumistarvetta, jonka kohtaisimme joka tapauksessa. Hyvinvointimme perustana oleva talouskasvu selittyy tutkitusti lähes kokonaan aineettomilla investoinneilla, joilla uudistetaan elinkeinojamme ja pidetään ne elinvoimaisina muuttuvassa maailmassa. Ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä talouskasvu, korkea työllisyys, vahva valtiontalous ja häiriötilanteista toipumista nopeuttava talouden muutosjoustavuus edellyttävät, että Suomi asemoituu pysyvästi yhdeksi osaamis- ja innovaatioinvestointien johtavista maista maailmassa.

Hallitusohjelmaan useasti kirjattu tavoite Suomen t&k-panostusten nostamisesta neljään prosenttiin BKT:stä on tässä tilanteessa erittäin tärkeä. Valitettavasti tavoitteen saavuttaminen näyttää kovin haasteelliselta, kun arvioinnin pohjaksi otetaan hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021. Talousarvioesitys sisältää kuluvaan vuoteen verrattuna yhteensä noin 94 milj. euron leikkauksen Business Finlandin kautta elinkeinoja uudistavaan budjettirahoitukseen[1]. Talouden toipumisen ja kasvu-uralle palaamisen kannalta kehityksen suunta on erittäin huolestuttava, ja asettaa suuria paineita siihen, että budjettirahoituksen vajetta pyritään paikkaamaan EUn elpymisrahastoihin liittyvillä päätöksillä.

Budjettileikkausten myötä kasvun mahdollisuuksia uhkaa jäädä hyödyntämättä ja niihin liittyviä myönteisiä työllisyysvaikutuksia toteutumatta. Lähtökohta tulevaisuuden kestävälle kasvulle ja hyvinvoinnille luodaan näkemyksellisillä ja vastuullisilla päätöksillä. Suomella ei ole varaa säästää tulevaisuusinvestoinneista.

[1] Tarkastelussa ei ole otettu huomioon vuoden 2020 lisätalousarvioissa korona-viruksen aiheuttamiin häiriötilanteisiin kohdennettua erityisrahoitusta ja sen toimeenpanon rahoitusta, joka käytettään Business Finlandin tavanomaisesta rahoituksesta poikkeavin kriteerein.

Koronakriisi osoitti konkreettisesti, että yhteiskunta tarvitsee korkeatasoisia ja ketteriä julkisia yrityspalveluja.

Koronakriisin iskettyä täydellä voimalla, Business Finland oli ensimmäisten joukossa yritysten tukena. Työ- ja elinkeinoministeriön antaman tehtävän ja voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti Business Finlandin kautta kanavoitu rahoitus kohdentui kriisistä toipumista palvelevaan kehittämistoimintaan. Työhön tartuttiin ripeästi: uudet rahoituspalvelut valmisteltiin ja avattiin asiakkaille alle viikossa, ja akuutin kriisin helpottamiseen osoitettu erityisrahoitus on Business Finlandin osalta saatu nyt tehokkaasti ja vastuullisesti kohdennettua asiakkaille. Toivottavasti emme kohtaa vastaavaa kriisiä pian uudelleen, mutta tarvittaessa Business Finland tarjoaa jatkossakin ketterän ja luotettavan kanavan valtion erityistoimille yritysten sitä tarvitessa.

Haastavasta talouden matalasuhdanteesta toipuminen edellyttää konkreettisia toimia vientitulojen kasvattamiseksi.

Business Finland painottaa juuri nyt toiminnassaan palveluja, joilla vienti- ja matkailuyrityksiä autetaan nopeasti tunnistamaan ja hyödyntämään kansainvälisten asiakkaiden keskuudessa avautuvia markkinamahdollisuuksia. Business Finlandin asiantuntijat 42 toimipisteessä maailmalla laativat ja ylläpitävät maakohtaisia suunnitelmia viennin vauhdittamiseksi korona-epidemian helpottaessa. Ainutlaatuisten kansainvälisten ja kotimaisten verkostojensa ansiosta Business Finland voi kohdentaa tiedon avautuvista markkinamahdollisuuksista suoraan tiedosta hyötyville yrityksille Suomessa. Nykyisessä taloustilanteessa on erityisen tärkeää turvata yrityksille palvelukokonaisuus, joka tarjoaa sujuvan reitin suoraan maakunnista maailmalle.

Uuden nousun käynnistyminen edellyttää suomalaisilta yrityksiltä innostavien ja merkityksellisten tuotteiden ja palvelujen tarjontaa.

Hyvinvointimme perustana oleva pitkän aikavälin talouskasvu selittyy tutkitusti lähes kokonaan aineettomilla investoinneilla, joilla uudistetaan elinkeinojamme ja pidetään ne elinvoimaisina muuttuvassa maailmassa. Innovatiivisen uudistumisen haaste korostuu korona-epidemian kaltaisen kriisin yhteydessä: korona aiheuttaa taloudessa epäjatkuvuuskohdan, jossa markkinat jaetaan uudelleen ja yritysten muodostamat arvoverkot muuttavat muotoaan.

Business Finland on kasvuhakuisten ja uudistumaan pyrkivien yritysten tärkein julkisen sektorin kumppani sekä rahoitus- ja asiantuntijapalvelujen tarjoaja. Myös ulkomaisten investointien houkuttelu Suomeen on merkittävä osa tutkimus- ja kehittämispanostusten kasvattamista ja kasvun vauhdittamista Suomessa. Valtiontukea kohdistaessaan Business Finland varmistaa, että koko maassa kohteita arvioidaan samoin kriteerein ja tavoitteena on kansainvälisesti kilpailukykyisten, vientikelpoisten ratkaisujen ja järjestelmien aikaansaaminen.

Suomen erityinen uuden kasvun mahdollisuus liittyy vastuulliseen ja kestävää kehitystä tukevaan liiketoimintaan sekä digitaalisen murroksen tarjoamiin mahdollisuuksiin. Globaali kysyntä näiden alojen ratkaisuille on valtava, joten vientikelpoisten ratkaisujen tukemiseen käytetyt eurot on mahdollista saada moninkertaisesti takaisin vientituloina. Kestävän kasvun elementit ovat jatkossa entistäkin näkyvämmin esillä myös Business Finlandin tavoitteissa ja toimenpiteissä.

Tulemme jatkossakin kohtaamaan äkillisiä ja yllättäviä vastoinkäymisiä, ja siksi on välttämätöntä pitkäjänteisesti kehittää Suomen rakenteellista kilpailukykyä ja innovaatiokyvykkyyttä.

Samat kilpailukykytekijät, jotka tukevat Suomen jatkuvaa uudistumista ja uusiin mahdollisuuksiin tarttumista, parantavat myös kykyämme sopeutua ulkoisiin shokkeihin ja toipua niistä. Yhdessä asiakkaiden kanssa Business Finland varautuu tuleviin uhkiin ja mahdollisuuksiin, uudistaa ja monipuolistaa elinkeinojamme ja kehittää uusien mahdollisuuksien hyödyntämisessä tarvittavia käytännön valmiuksia ja osaamisia. Business Finlandin tukema ekosysteemikehitys ja kumppanuusmallit ovat keskeisessä roolissa, kun Suomelle luodaan uusia talouden tukijalkoja sekä kasvua ja investointeja puoleensa vetäviä osaamisen ja innovatiivisen liiketoiminnan keskittymiä.

Uuden kasvun mahdollisuuksia uhkaa jäädä hyödyntämättä ja niihin liittyviä myönteisiä työllisyysvaikutuksia toteutumatta.

Tarve elinkeinoelämän uudistumiselle ja Business Finlandin palveluille on suurempi kuin koskaan. Asiantuntija- ja rahoituspalvelujen kysyntä on nyt erittäin vilkasta kaikilla Business Finlandin toiminta-alueilla, ja esimerkiksi normaalin innovaatiorahoituksen kysyntä alkuvuoden aikana on ollut noin 10 prosenttia suurempaa kuin vastaavaan aikaan viime vuonna. Myös toiminnan vaikuttavuudesta on jo pidemmältä ajalta vakuuttavaa tutkimusnäyttöä (ks. BF vaikuttavuusraportti 2020). Tästä huolimatta Business Finlandin resursseihin on talousarvioesityksessä esitetty merkittävää pudotusta kuluvan vuoden tasoon verrattuna lähes kaikilla rahoituksen osa-alueilla (kuva 1).

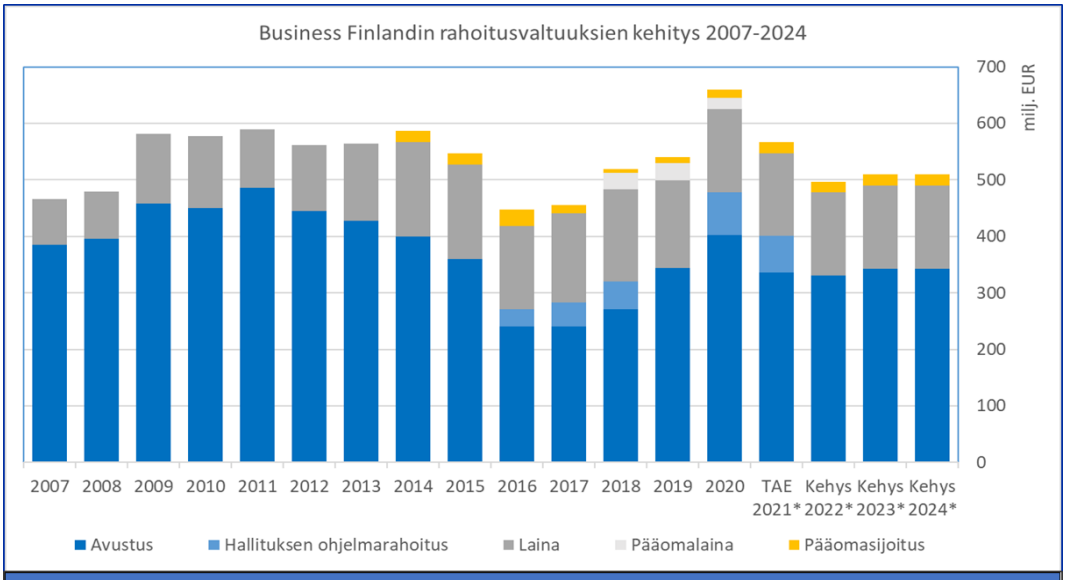
Momentti	JTS 2021	TAE 2021	TA 2020	Muutos
32.01.05 Business Finlandin toimintamenot	100,192	100,604	102,234	-1,630
32.01.05 Business Finlandin toimintamenot/häiriörahoitus	0	0	10,000	-10,000
32.20.40 TKI-toiminnan tukeminen	328,033	336,383	402,516	-66,133
32.20.40 TKI-toiminnan tukeminen/häiriörahoitus	0,000	0,000	980,000	-980,000
32.20.43 Yritysvetoisen TKI-toiminnan sekä kiertotalouden ja toimialojen tukeminen	64,200	64,200	76,050	-11,850
32.20.46 Laivanrakennuksen innovaatiotuki	0,000	0,000	54,665	-54,665
32.20.83 Lainat tutkimus- ja innovaatiotoimintaan	146,823	146,823	146,823	0,000
32.20.83 Lainat tutkimus- ja innovaatiotoimintaan/häiriörahoitus	0,000	0,000	300,000	-300,000
32.20.87 Pääomalainat	0,000	0,000	20,000	- 20,000
32.40.89 Pääomasijoitus BF Venture Capital Oy	19,100	19,100	14,900	+4,200
Yhteensä	658,348	667,110	2107,188	-1440,078

Kuva 1. *Business Finlandin keskeisten rahoitusresurssien muutos vuodesta 2020 vuoteen 2021. Lähteet: Valtion talousarvio ja lisätalousarviot 2020 sekä hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021.*

Talousarvioesitys vastaa muilta osin hallituksen kehyspäätöksiä, mutta toimintamenoihin on tehty automaattinen palkkakehityksestä johtuva korjaus ja avustusrahoitukseen on tehty 8,35 milj. euron lisäys, jonka turvin Business Finland voi jatkaa päättymässä ollutta mutta hyvin toimivaksi ja vaikuttavaksi arvioitua tukea Suomeen sijoittuville audio-visuaalisille tuotannoille.

Aiemmilta vuosilta kertyneiden säästöjen turvin Business Finlandin oma palvelutuotanto on viime vuosina ollut laajempaa kuin pelkästään talousarvioon sisältyvällä toimintamenorahoituksella olisi voitu kattaa. Business Finland sopeuttaa toimintaansa hallitusti ja vastuullisesti kehyskauden lopulla alenevaan rahoituskehykseen, mikä kuitenkin tarkoittaa sitä, että korona-epidemiasta toipumista tukevaa palvelujen vahvistamista ei voida tehdä.

Asiakkaille kohdennettavan rahoituksen kehityksestä saa parhaan kokonaiskuvan tarkastelemalla rahoituslukuja ilman korona-häiriörahoitusta ja yksittäisiin laivatoimituksiin sidottua laivanrakennuksen innovaatiotukea (kuva 2). Kuluvana vuonna Business Finlandin avustusrahoitus on toipunut vuosia kestäneestä notkahduksesta lähelle viime vuosikymmenen alussa vallinnutta rahoitustasoa. Valitettavasti nyt käsiteltävä hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 katkaisee hyvän kehityksen ja kääntää yritysten TKI-kannusteet uudestaan roimaan laskuun. Voimassa oleva kehyspäätös uhkaa leikata resursseja vielä lisää vuodelle 2022.



Valtuudet ja tki-siirtomäärärahat 2007-2022 (1000 €)

	Avustus	Laina	Hallituksen ohjelmarahoitus	Pääomasijoitus	Pääomalaina	Kaikki yhteensä
Kehys 2024	343 083	146 823	0	20 000	0	**509 906**
Kehys 2023	343 083	146 823	0	20 000	0	**509 906**
Kehys 2022	331 083	146 823	0	19 400	0	**497 306**
TAE 2021	336 383	146 823	64 200	19 100	0	**566 506**
2020	402 516	146 823	76 050	14 900	20 000	**660 289**

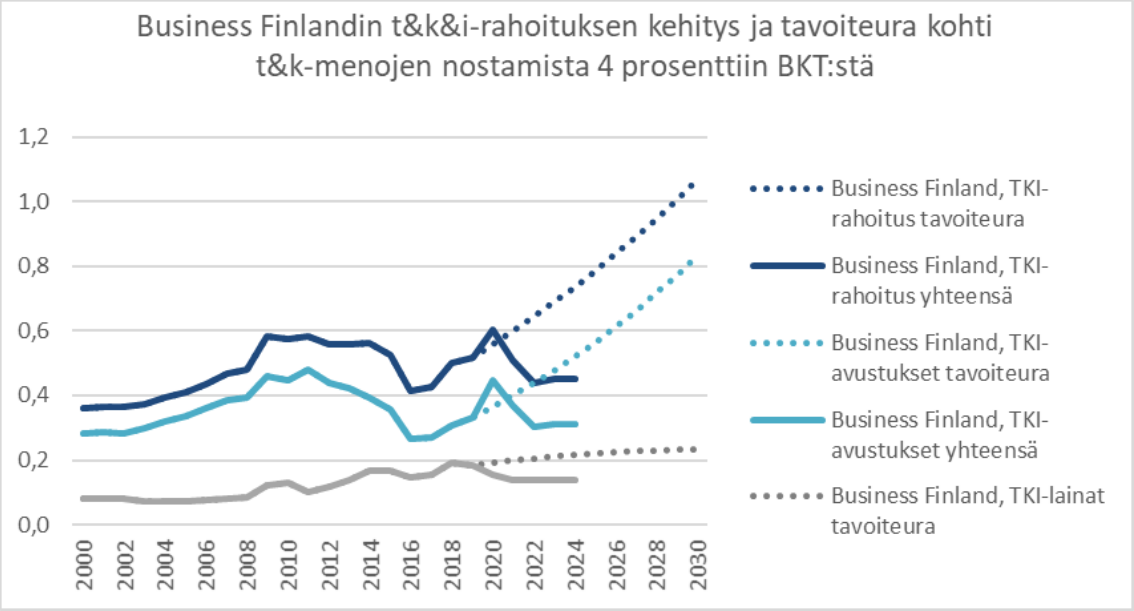
Kuva 2. Business Finlandin rahoitusvaltuuksien kehitys vuosina 2007-2024.
Lähteet: Valtion talousarviot 2007-2020, TAE 2021 sekä JTS 2021-2014

Hallituksen tavoite Suomen t&k-panostusten nostamisesta 4 prosenttiin BKT:stä on tärkeä, mutta sen saavuttaminen näyttää talousarvioesityksen valossa haasteelliselta

Aiemmat ennusteet BKT:n kasvusta ovat tarkoittaneet sitä, että t&k-panostusten Suomessa tulisi hallitusohjelman asettamassa tavoitetilassa nousta vuoteen 2030 mennessä noin 13,1 mrd. euroon (toteutuma vuonna 2018 oli 6,31 mrd. euroa; tilastot vuodelta 2019 julkistetaan myöhemmin kuluvan kuun aikana). Korona-epidemia on haastanut aiemmat kasvuennusteet, mutta samalla se on vain korostanut uudistumiseen kohdistuvien investointien merkitystä tulevan hyvinvoinnin perustana.

Julkisen talouden realiteetit huomioon ottaen pääosa t&k-panostusten kasvusta täytyy tulla yksityiseltä sektorilta. Julkisen sektorin oma menolisäys kannattaakin 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. BF vaikuttavuusraportti 2020). Erinomainen osoitus Business Finlandin toimien vaikutuksesta yksityisen sektorin t&k-investointeihin on Business Finlandin vuonna 2020 toteuttama *haastekilpailu veturiyrityksille*. Yhtä julkista kannuste-euroa kohti yritykset ovat olleet valmiita sitoutumaan peräti kuuden euron lisäykseen t&k-menoissaan.

Hyvä tavoitetaso julkisen sektorin panostuksille löytyy vuosituhannen vaihteesta. Silloin Suomea pidettiin kansainvälisesti esimerkillisenä t&k-maana, joka oli sitoutunut huolehtimaan pitkäjänteisesti kansalaistensa hyvinvoinnista panostamalla vahvasti osaamiseen ja elinkeinojen uudistumiseen. Vuosituhannen vaihteessa vallinnutta resurssijakoa vastaava tavoitekehitys kohti vuotta 2030 on Business Finlandin osalta esitetty kuvassa 3. Valitettavasti nyt käsiteltävä talousarvioesitys tarkoittaa sitä, että vuonna 2021 olemme putoamassa tavoiteuralta selvästi, ja voimassa olevien kehyspäätösten perusteella tavoite on seuraavina vuosina karkaamassa entisestään.



Kuva 3. *Business Finlandin t&k&i-rahoituksen kehitys vuosina 2000-2021 ja tavoiteura 2020-2030 (luvut eivät sisällä sitä osuutta Business Finlandin rahoituksesta, joka kohdistuu muuhun kuin t&k&i-toimintaan). Lähteet: Valtion talousarviot 2000-2020, TAE 2021, JTS 2021-2024, Business Finland.*

Tutkimukseen, osaamiseen ja innovaatiotoimintaan tehtyjen panostusten taloudellinen vaikutus ratkaistaan lopulta avoimessa kilpailussa globaaleilla markkinoilla. Korkealaatuisen osaamisperustan sekä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan tulee Suomessa yhdistyä saumattomasti maailmanluokan liiketoimintaosaamiseen, kansainvälistymispalveluihin ja viennin rahoitukseen. Palvelu- ja kannustejärjestelmän tulee olla kokonaisuutena kunnossa. Hallituksen tavoite Suomen t&k-panostusten nostamisesta 4 prosenttiin BKT:stä edellyttää aitoa lisäystä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan julkiseen rahoitukseen.

EUn elpymisrahasto tarjoaa väliaikaisen mahdollisuuden korjata laskussa olevia kasvun ja uudistumisen kannusteita lähemmäs tavoitetasoa.

Vaikeina taloudellisina aikoina on syytä hyödyntää kaikki avautuvat mahdollisuudet tulevan kestävän kasvun turvaamiseen. EU:n elpymisrahastosta odotetaan Suomen talouteen jopa kolmen miljardin euron piristysruisketta. Suomen kannattaakin nyt tavoitella edelläkävijyyttä siinä, kuinka asetetaan rima korkealle ja ollaan EU-maiden joukossa se, joka käyttää eniten ja tuloksellisimmin elvytysrahaa elinkeinojen rohkeaan uudistumiseen ja viennin kasvattamiseen.