

## EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2009 rd

### Statsrådets innovationspolitiska redogörelse

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 15 oktober 2008 statsrådets innovationspolitiska redogörelse (SRR 5/2008 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

##### *Utlåtanden*

I enlighet med riksdagens beslut har finansutskottet, kulturutskottet, framtidsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (FiUU 5/2009 rd, KuUU 1/2009 rd, FrUU 4/2008 rd, AjUU 1/2009 rd) återges efter betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- generalsekreterare Esko-Olavi Seppälä, statens forsknings- och innovationsråd
- konsultativ tjänsteman Juha Majanen och specialsakkunnig Markku Stenborg, finansministeriet
- direktör Anita Lehikoinen, undervisningsministeriet
- avdelningschef, överdirektör Petri Peltonen, arbets- och näringsministeriet
- generaldirektör Veli-Pekka Saarnivaara, Tekes — utvecklingscentralen för teknologi och innovationer
- utvecklingsdirektör Petri Kalliokoski, Statens tekniska forskningscentral
- forskningschef Pekka Ylä-Anttila, Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- vetenskapsråd Jarmo Laine, Finlands Akademi

- överombudsman Mikko Kosonen, Jubileumsfonden för Finlands självständighet (Sitra)
- direktör Veijo Ilmavirta, Tekniska högskolan
- verkställande direktör Lauri Hietaniemi, Green Net Finland ry
- verkställande direktör Kenneth Sandström, Medineuvo Oy
- direktör Erkki Ormala, Nokia Abp
- industriråd Jorma Nokkala, Nokka-yhtiöt
- ekonomidirektör Marko Häikiö, Finlands industriinvestering Ab
- styrelseordförande Pertti Huuskonen, Technopolis Oyj
- näringspolitisk ombudsman Mats Nyman, Akava r.f.
- direktör Timo Kekkonen, Finlands Näringsliv
- näringspolitisk sakkunnig Pia Björkbacka, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- biträdande verksamhetsledare Risto Salokangas, Uppfinningsstiftelsen
- direktör, tid. överombudsman för Sitra Esko Aho
- utvecklingschef, TKT Pasi Raiskinmäki, Jyväskylä ammattikorkeakoulu.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- undervisningsministeriet
- Tekes — utvecklingscentralen för teknologi och innovationer
- Jyväskylä universitet
- Norra Karelen arbetskrafts- och näringscentral
- Lapplands arbetskrafts- och näringscentral
- Finnnode

- Suomen Teollisuussijoitus Oy
- Finlands Näringsliv
- Företagarna i Finland
- Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- Jubileumsfonden för Finlands självständighet (Sitra).

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Det finländska innovationssystemet har redan länge hållit sig i framkanten på den internationella arenan. Men under de allra senaste åren har våra positioner i jämförelser av konkurrenskraften börjat dala. Det signalerar att vårt nuvarande innovationssystem inte längre räcker till för att svara mot dagens utmaningar.

Vårt eget samhälle och vår internationella omvärld ser helt annorlunda ut än när det nuvarande innovationssystemet utformades. Globalisering, en hållbar utveckling, ny teknik och särskilt den åldrande befolkningen som kraftigt kommer att påverka den demografiska strukturen hos oss lyfts också i redogörelsen fram som de viktigaste förändringspådrivarna. Ju mer industriproduktionen flyttas utomlands, desto viktigare är det med tanke på den ekonomiska utvecklingen att värna om Finlands kompetensbaserade ekonomiska konkurrenskraft.

Det finns tydliga brister i det nuvarande systemet, påpekar utskottet. FoU-verksamheten inom företagssektorn ligger i en relativt liten företagsgrupps händer. De tio största företagen står nämligen för 60 procent av forskningen inom hela företagssektorn. Dessutom visar forskningen inom den privata sektorn tecken på stagnation. Internationaliseringen har inte lyckats som förväntat. Det råder brist på kapitalinvesteringar och tillväxtföretagen har inte varit särskilt attraktiva objekt för utländska investeringar. Detta försvårar särskilt kommersialiseringen av innovationer. Merparten av innovationerna stannar bl.a. på grund av kapitalbrist på planeringsstadiet eller så är man tvungen att sälja ut dem just då uppfinnaren och samhället skulle börja förtjäna på dem. Man kan också med fog

fråga sig om forskningen och utvecklingen i alltför hög grad är inriktad på teknologi.

Den innovationspolitiska redogörelsen är ett förändringsdokument som beskriver måltillståndet. Syftet är att säkerställa att Finland har en högkvalitativ innovationsmiljö, internationell konkurrenskraft och attraktionskraft. Metoderna som erbjuds är förutom ett starkt kunnande en starkare internationalisering, efterfråge- och användarorientering och ett allsidigare grepp på kreativitet och innovativitet. Någon närmare beskrivning eller analys av nuläget och de observerade bristerna ingår inte i redogörelsen. Inte heller erbjuds konkreta redskap för att nå måltillståndet.

Finland har satsat kraftigt på innovationssystemet och även framöver kommer det att vara A och O för vårt kunskapsbaserade samhälle att systemet faktiskt fungerar. Utskottet menar att de stora linjerna som redogörelsen drar upp är motiverade och att det i dagens ekonomiska läge krävs snabba tag för att nå måltillståndet. Utskottet tar i det följande upp vissa teman med hög relevans för innovationspolitiken.

#### *Redogörelsens vägval*

Förutom en stark kompetensbas, grundbulten för hela innovationspolitiken, bygger redogörelsen på fyra grundläggande strategiska val, dvs. 1) innovationsverksamhet i en gränslös värld, 2) efterfråge- och användarorientering, 3) innovativa individer och gemenskaper och 4) systemiskhet. Denna innovationspolitiska plattform kompletteras av tio utvecklingsstrategier.

Regeringen framhåller i redogörelsen att innovationsverksamheten måste vara övergripande. Det centrala begreppet är systemiskhet, som avser en fullständig och omstrukturering av systemen. Det betyder att alla politikområden

måste förnyas, att sektorsgränserna blir lägre och att samarbetet intensifieras.

Innovationspolitik definieras i redogörelsen som en utnyttjad kompetensbaserad konkurrensfördel. Utskottet vill emellertid påpeka att måttstocken inte bara kan vara produktivitet och konkurrenskraft utan innovationsverksamheten bör även bedömas utifrån vilket genomslag den får, dvs. hur den bidrar till välmåendet i samhället.

Redogörelsens vägval har fått ett brett stöd. Men det finns vissa frågor som väckt diskussion. Särskilt kulturutskottet och framtidsutskottet framhåller att innovationsverksamheten mer borde ta hänsyn också till konst, kultur, formgivning och den kreativa sektorn över lag. Det är helt tydligt att den kreativa ekonomin håller på att bli en väsentlig del av innovationspolitiken. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet understryker för sin del att arbetsplatsnivån och de anställda tydligare bör integreras i systemet.

Ekonomiutskottet anser att det behövs en attitydförändring, bra samordning och ett effektivt och enklast möjliga innovationssystem för att måltillståndet ska nås. Det breda innovationsbegreppet öppnar för nya aspekter med bjuder också på utmaningar. Systemiskhet, kundorientering och internationalism bör kunna byggas in i olika projekt. För det behövs en kompetentare innovationsorganisation.

En vision av måltillståndet är helt på sin plats, men behöver snabbt kompletteras med konkreta insatser. Den första konkreta åtgärden är forsknings- och innovationsrådet, som inledde sin verksamhet i början av året. Rådet är resultatet av en utvidgning av det tidigare vetenskaps- och teknologirådets uppgifter. Det nya rådet ska behandla centrala frågor som gäller vetenskap, teknologi och hur dessa kan utnyttjas och utvärderas.

Den nationella strategin för immateriella rättigheter (IPR-strategin), som publicerades den 26 mars 2009 i form av ett principbeslut från statsrådet, bidrar till att konkretisera visionen. Enligt strategin ska Finland 2015 ha en IPR-miljö som på ett effektivt sätt stöder innovationer och kreativt arbete. Strategin anger på vilket sätt

systemet för immateriella rättigheter får att fungera bättre.

### *Kompetensbas*

Innovationsstrategin utgår från en bred kompetensbas, vilket förutsätter att finländarnas utbildnings- och kunskapsnivå är hög, att forskningen är tillräcklig bred och håller hög nivå och att nya kunskaper tillvaratas snabbt och effektivt.

Redogörelsen lyckas på ett bra sätt lyfta fram att kompetensen måste vara mångsektoriell och att det behövs nationella och internationella kompetensnätverk för att stärka den finländska kompetensbasen. I praktiken betyder det att vi måste säkerställa att hela den höga nivån på vårt utbildningssystem och resurserna för det säkerställs och utvecklas.

En bred kunskapsbas på hög nivå är enligt utskottets mening den viktigaste enskilda faktorn i den praktiska innovationspolitiken. Behovet av att kunna nyttiggöra redan existerande kunskap och förmågan att kombinera kunskap av olika slag kommer att accentueras i framtiden. I redogörelsen pekar regeringen helt riktigt på hur viktig yrkesutbildningen är och inläringen på arbetsplatsen behöver ökas. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar att en arbetsplats där man mår bra också är en kreativ arbetsplats. Genom att insatserna för att utveckla arbetslivets produktivitet flyttas över på Tekes (utvecklingscentralen för teknologi och innovationer) kommer systemiskheten att öka och ett brett nyttiggörande av innovationskunskaper inom arbetslivet att vinna terräng.

I nuläget finns mycket att förbättra i kompetensbasen. Särskilt angelägen har man varit att tillräckliga resurser anslås såväl för undervisningen som för den infrastruktur som utbildningssystemet kräver. Grundforskningen tvingas konkurrera om projektfinansiering och den byråkratin slukar oskäligt mycket resurser.

För forskarsamhällets del kräver systemiskheten att gränserna mellan fakulteter blir lägre och att kunskaper och färdigheter av olika slag nyttiggörs över ett vidare fält. Dessutom behöver samarbetet mellan forskarsamhället och företagen intensifieras. Inom traditionella sekto-

rer fungerar samarbetet ganska bra, men särskilt på nya områden och inom servicesektorn krävs det en förbättring. Yrkesläroanstalterna måste ges en tydligare och effektivare roll som spridare av forskningsrön till affärsvärlden. Likaså gäller det att hitta bättre rutiner som medger flerriktade karriärvägar så att det blir möjligt att ibland jobba med forskning, ibland med praktiskt arbete. Behovet är akut med hänsyn till att synnerligen kompetent arbetskraft går arbetslös på grund av den rådande ekonomiska situationen.

### *Internationalisering*

Jämfört med många andra länder kännetecknas vårt innovationssystem av svag internationalisering. Antalet forskare i förhållande till hela befolkningen hör till de största i världen, men andelen utländska forskare till de minsta i Europa (Finland 1,7 %, Sverige över 10 % och Nederländerna över 40 %). I internationell jämförelse är antalet utländska lärare och doktorander litet och forskarrörligheten har minskat. Ytterst få doktorander stannar kvar i Finland efter avslutade studier. Den utländska finansieringens andel av FoU-arbetet i Finland ligger under OECD:s medelnivå. Något som också hindrar vår kunskapsbaserade ekonomi att utvecklas är att endast ett fåtal utländska företag har FoU-enheter i Finland.

När det gäller innovationsverksamhet ställer redogörelsen som mål att Finland ska bli en föregångare i världen inom utvalda områden. Målet är högt ställt och kräver prioriteringar för att nås.

Som exempel på dagens prioriteringar kan tas de strategiska spetskompetenskluster som från 2008 inrättats som gemensamma forskningsorganisationer för företag, universitet och forskningsinstitut. I dag är sex klustrar verksamma: Metsäklusteri Oy, CLEEN Ab (energi och miljö), FIMECC Ab (metallprodukter och maskinbyggnad), TIVIT Oy (informations- och kommunikationsindustri), RYM-SHOK Ab (den byggda miljön) och ett kluster för hälsa och välfärd. Inom ramen för kompetenscentrumprogrammet finns det 13 nationella kompetensklus-

ter med 4—7 regionala kompetenscentrum var. Klustren är boende, digitala innehåll, livsmedelsutveckling, energiteknik, HealthBio (biohälsokluster), välbefinnande, datateknik överallt, turism och upplevelseproduktion, hav, nano- och mikrosystem, förnybar skogsindustri, miljöteknologi och intelligenta maskiner. Forskning som har samband med projekt inom de strategiska spetskompetensklustren och kompetenscentrumen pågår också inom de teknologiprojekt som tillsatts i enlighet med Europeiska kommissionens sjunde ramprogram (European Technology Platform/Joint Technology Initiative) vilket bäddar för samarbete kring EU-projekt.

Prioriteringar är alltså nödvändiga. Våra begränsade resurser räcker inte till för att göra så här många områden till internationellt intressanta forskningsobjekt. Djärvare fokuseringar när det gäller våra nationella spetsprojekt skulle således vara på sin plats. Färre sektorer medger också bättre den risktagning som spetsutveckling kräver.

För att kunna stå sig i den internationella konkurrensen har det blivit allt viktigare att ge akt på hur det globala konkurrensläget och omvärlden förändras, snabbt kunna svara på kundernas nya behov och tillgodogöra sig kunskap som genererats på annat håll. Främst är det företagen som sköter bevakningen, men också det internationella nätverket FinNode (USA, Japan, Ryssland och Kina — planer finns att öppna ett kontor i Indien). I optimala fall fungerar kontoren som känselspröt på viktiga marknadsområden samt bidrar till finska företags nätverkande och tillträde till marknader.

Även Finpro har startat en ny verksamhet som har till uppgift att på de internationella marknaderna fånga upp såväl svaga som starka signaler som finska företag kan ha nytta av. Finpro har till sin hjälp 250 observatörer runt om i världen. Verksamheten konkretiserar innovationsredogörelsens efterfråge- och kundorienterade koncept.

Ekonomiutskottet vill i likhet med finansutskottet uppmärksamma att resurserna för bidrag till företagens internationalisering genomgående varit mycket nugga. Det rådande ekonomiska läget pockar på ökade resurser.

*Statens roll*

Ansvar för att skapa fungerande ramar för innovationer och kommersialisering av dem vilar på staten. Det gäller såväl bidrag och resurser för verksamheten som en fungerande lagstiftning.

Primära aktörer i det finländska innovationssystemet är företag, universiteten, Tekes, Statens tekniska forskningscentral, Sitra, Uppfinningsstiftelsen, Finlands Akademi, Industriinvestering, arbetskrafts- och näringscentralerna, Finpro och Finnvera. Sitra, som lyder under riksdagen, bidrar till systemet med sin programbase-erade verksamhet. Ny på arenan är de tidigare nämnda forsknings- och innovationsrådet. Dessutom är ett flertal ministerier engagerade som administratörer. Utskottet menar att det nuvarande systemet absolut måste bli tydligare. Låt vara att aktörerna själva i stort sett vet vilket deras område är, är det svårt för kunderna att lista ut vem som ansvarar för vad. Men det är inte bara systemet som behöver göras tydligare utan samordningen av verksamheten måste också bli effektivare.

Utskottet har ovan beskrivit den verksamhet som bedrivs inom de strategiska spetskompetensklustren och kompetenscentrumen. Särskilt små och medelstora företag har ansett verksamheten vid de regionala kompetenscentrumen vara viktig. Det har upplevts som en brist att de små och medelstora företagen inte har kunnat tilldelas någon roll i de projekt som drivits vid spetskompetensklustren. Detta är något som man nu lär ha uppmärksammat och följaktligen har man intensifierat samarbetet mellan spetskompetensklustren och kompetenscentrumen och tydliggjort deras arbetsfördelning. I enlighet med de nya strategierna gäller det också att se till att projekten faktiskt är systemiska.

Den stora uppgiften att koncentrera innovationsverksamheten kommer man att försöka tackla med hjälp av de klusterbaserade kompetenscentrumen. Utskottet menar att den finländska samhällsekonomin kan fås att växa inte bara snabbt utan också hållbart dels med draghjälp från tillväxtcentrumen, dels genom att erbjuda områden med långsammare tillväxt möj-

lighet att fullt ut utnyttja innovationer och delta i innovationsverksamheten inom de specialesektorer där deras styrka ligger.

Det gäller också att se till att resurserna utnyttjas effektivt. Det räcker inte med att genomföra projekt utan det är viktigt att den kunskap projekten genererar tillvaratas effektivt. Enligt information händer det alltför ofta att idéer aldrig genomförs eller tas till vara.

Staten bör också med sitt agerande föregå med gott exempel. I detta sammanhang finns det t.ex. anledning att diskutera hur man genom offentlig upphandling kan främja innovationer och deras användning.

*Stödinstrumentet*

Till statens uppgifter hör också att försöka rätta till eventuella marknadsbrister. De stora problemen inom innovationssektorn har att göra med innovativt tillväxtentreprenörskap och kommersialisering av innovationer. Svårigheten ligger i att det finns så få innovativa tillväxtföretag och att företagen har svårt att finna kapital för tillväxtfasen då i synnerhet kommersialiseringen av innovationer kräver utomstående finansiering. Om svårigheterna kulminerar, kan det leda till att innovationerna inte tillvaratas eller att de säljs och tas i produktion utanför våra gränser. I det rådande ekonomiska läget är det viktigare än någonsin att finna sätt att kommersialisera framtagna idéer och snabbt få dem i produktion. Att få utländska investerare att bli intresserade av finländska tillväxtföretag är en första rangens fråga om att trygga tillgången på adekvat finansiering. EU-finansiering av olika slag bör också utnyttjas.

Vårt nuvarande bidragssystem bygger på direkta understöd. En viktig bidragskanal är Tekes, som årligen anlitas av ca 2 800 företag. Till de nyaste projekt som Tekes startat för tillväxtföretag hör programmet Tuli — Tutkimuksesta liiketoimintaan (Från forskning till affärsverksamhet), som inleddes 2008 och gäller 2008—2014) och ett företagsacceleratorprojekt VIGO, som startade i april i år och som med hjälp av incitament från den offentliga vill locka internationellt erfarna, professionella toppförmågor för att

utveckla företagsembryon till snabbväxande företag. Målet är att effektivisera verksamheten på den finländska kapitalmarknaden och få såväl internationella acceleratoraktörer som kapitalinvestorer till landet. Finansiering garanteras delvis också genom den fondernas fond som Industriinvestering och arbetspensionsbolagen grundat.

När det gäller FoUI-verksamhet håller den internationella skattekonkurrensen på att skärpas, och därför utreder man också i Finland hur skatteavdragen för FoU-utgifter kunde ändras för att främja innovationsverksamheten i små och medelstora företag. För skatteincitament talar en bättre tillgänglighet, en lättare administrativ börda och en marknadsorientering som överträffar ett direkt bidrag. För tillväxtföretagens del bör det också utredas vilka eventuella skatteincitament som kunde komma i fråga för s.k. affärsänglar, utländska fondplacerare och finländska allmännyttiga företag och organisationer.

Finlands erfarenheter av metoderna att komma ur den ekonomiska depressionen på 1990-talet är goda när det gäller satsningarna på FoU-verksamhet. Satsningarna resulterade nämligen i att hela vår ekonomi fick ett rejält tillskott till konkurrenskraften. En förutsättning för att målen i redogörelsen ska nås är att regeringsförklaringens ambition att den nationella satsningen på FoU-verksamhet ska ha ökat till fyra procent av bnp fram till 2011 uppfylls. För att målet ska nås måste mer än 8 500 miljoner euro i gängse pris läggas ner på FoU-verksamhet 2011. Den offentliga sektorns andel är 30 procent. Av bedömningar gjorda i dag av bnp och FoU-finansieringen kan man sluta sig till att varken den offentliga eller den privata finansieringen kommer att nå det uppställda målet. Den offentliga FoU-finansieringens andel av bnp uppskattas 2008 ha uppgått till 0,94 procent, vilket är under EU-målet en procent. Med de finansieringsbeslut som tagits till dags dato stiger andelen till 0,97 procent 2011 trots att målet är 1,2 procent. I pengar räknat handlar det om ca 450 miljoner euro. På denna punkt håller utskottet med finansutskottet och kulturutskottet om att man bör försöka nå det uppställda målet.

Redogörelsen tar inte ställning till hur stödinstrumenten kunde utvecklas. Den evaluering av vårt innovationssystem som pågår under ledning av Näringslivets forskningsinstitut kommer när den blir klar i år att utgöra ett underlag för framtida beslut. Utskottet skyndar på besluten.

#### *Fortsatta åtgärder*

Utskottet ställer sig helhjärtat bakom redogörelsens visioner när det gäller målen för innovationssystemet. Men hur målen ska nås är på många punkter ännu öppet. Vilka ändringar krävs det i innovationsorganisationen eller dess funktionssätt eller i stödinstrumenten eller sättet att mäta måluppfyllelsen för att visionen ska kunna fullföljas? Hur ska systemiskheten, efterfråge- och kundorienteringen och internationaliseringen kunna integreras i alla projekt? Har vårt utbildningssystem kapacitet att producera fler nya företagare, innovationer och förmåga att kommersialisera innovationerna?

Kruxet med det nuvarande systemet är att det finns ett överutbud av program, organisationer och innovationspolitiska instrument som delvis överlappar varandra. De gamla strukturerna finns kvar trots att nya byggs upp. Det är tydligt att systemet behöver förenklas.

Men med tanke på Finlands framtid måste vi framför allt fråga oss vad vi ska satsa på. Innovationspolitiken måste kunna svara på dels nationella utmaningar, dels stora globala utmaningar med konsekvenser för oss, såsom klimatförändringen och en tryggad energiförsörjning. Det behövs lösningar som möjliggör såväl en övergång till ett utsläppsnålt samhälle som ett hållbart utnyttjande av naturtillgångar. I anknytning till detta sattes under utskottsbehandlingen särskild fokus på energi- och miljösektorn, som omfattas av de projekt som drivs inom spetskompetensklustren och kompetenscentrumen och där en stor exportpotential finns inbyggd. Också vår starka kompetens inom utbildning, hälso- och sjukvård och äldreomsorg har exportpotential.

När de internationella marknaderna börjar återhämta sig kommer en nu uppdelning av dem

att ske, och då gäller det för Finland att kunna konkurrera om andelar. Nu är läge för djärva grepp med siktet inställt på framtiden.

**Förslag till beslut**

Utskottet föreslår

*att riksdagen godkänner följande ställningstaganden med anledning av redogörelsen:*

*1. Riksdagen förutsätter att regeringen våren 2010 lämnar ekonomiutskottet en rapport om de åtgärder den ämnar vidta för att fullfölja de innovationspolitiska riktlinjerna.*

*2. Riksdagen förutsätter att adekvata resurser avsätts för att genomföra innovationspolitiken och att forskningsfinansieringens andel av bnp ökas till fyra procent enligt målen i regeringsprogrammet.*

Helsingfors den 15 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd  
vordf. Antti Rantakangas /cent  
medl. Hannu Hoskonen /cent  
Harri Jaskari /saml (delvis)  
Matti Kangas /vänt  
Toimi Kankaanniemi /kd  
Miapetra Kumpula-Natri /sd (delvis)  
Jouko Laxell /saml

Päivi Lipponen /sd (delvis)  
Marjo Matikainen-Kallström /saml (delvis)  
Sirpa Paatero /sd  
Kimmo Tiilikainen /cent (delvis)  
ers. Sampsa Kataja /saml (delvis)  
Juha Korkeaoja /cent (delvis)  
Erkki Virtanen /vänt (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.