

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet åren 2024–2030

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet åren 2024–2030 (RP 211/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Sanna Nieminen, finansministeriet
- industriråd Maija Lönnqvist, arbets- och näringsministeriet
- arbetslivsprofessor Martti Hetemäki, Helsinki Graduate School of Economics
- överdirektör Riitta Maijala, Finlands Akademi
- direktör Hannu Kemppainen, Business Finland Oy
- strategidirektör Laura Juvonen, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab
- verksamhetsledare Ida Mielityinen, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf
- ordförande Jukka Heikkilä, Professorsförbundet
- verksamhetsledare Tanja Risikko, Finlands universitetsrektorers råd UNIFI rf
- direktör Matti Mannonen, Teknologiindustrin rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Naturresursinstitutet
- Finlands miljöcentral
- CSC - IT-centret för vetenskap
- Neste Abp
- UPM-Kymmene Abp
- Finlands näringsliv rf
- Centralhandelskammaren
- Bildningsarbetsgivarna rf
- Suomen startup-yhteisö
- Företagarna i Finland rf
- sammanslutningen för forskningsinstituten Tulanet

Utlåtande EkUU 57/2022 rd

- professor Otto Toivanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrunden till förslaget och utgångspunkterna för bedömningen

Finlands mål enligt regeringsprogrammet och färdplanen för forskning, utveckling och innovationsverksamhet, som antogs 2020, är att öka utgifterna för forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU) till 4 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Med tanke på det här målet beslutade regeringen vid halvtidsöversynen och i ramförhandlingarna den 29 april 2021 att inrätta en parlamentarisk arbetsgrupp, vars arbete ligger till grund för det aktuella förslaget. I slutrapporten förbinder sig riksdagsgrupperna till att öka den statliga forsknings- och utvecklingsfinansieringen på det sätt som krävs för att FoU-målet på 4 procent ska uppnås före 2030.

Förslagets syfte är att öka förutsägbarheten och långsiktigheten i den statliga finansieringen av forsknings- och utvecklingsverksamhet. Den offentliga sektorns andel av FoU-målet är en tredjedel, det vill säga 1,33 procent. Av den offentliga sektorns andel finansieras 90 procent av staten, så statens FoU-finansiering bör stiga till 1,2 procent av BNP. Detta förslag bygger på dessa utgångspunkter.

Lagen innehåller bestämmelser om totalbeloppet av de fullmakter och anslag för forsknings- och utvecklingsverksamhet som tas in i statsbudgeten åren 2024–2030. Dessa ska ökas jämnt på basis av de föreliggande ekonomiska prognoser som används vid beräkningen, och det ska leda till att beloppet av fullmakterna och anslagen år 2030 motsvarar 1,2 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Enligt nuvarande uppskattning uppgår de årliga höjningarna av statens FoU-finansiering enligt den föreslagna lagen till cirka 260 miljoner euro. Utgångsnivån för höjningarna är statens FoU-finansiering enligt budgetpropositionen för 2023.

Ekonomiutskottet har också tidigare vid behandlingen av budgeten för 2023 (EkUU 48/2022 rd — RP 154/2022 rd) ansett det viktigt med ett nationellt mål att höja FoUI-satsningarna i enlighet med regeringsprogrammet och uttryckt stor oro över minskningarna för 2023. Ekonomiutskottet har också framhållit att det i nuläget är viktigt att satsa särskilt på sådana innovativa företag som kan producera mycket mervärde genom kapital och arbete, där alltså totalproduktiviteten är hög. Finlands produktivitetens möjligheter baserar sig till stor del på kompetens och därför måste resurser i allt högre grad riktas uttryckligen till kompetensutveckling och FoUI-verksamhet. Dessa bedömningar utgör även bakgrund till granskningen av de nu aktuella förslagen.

FoUI-finansieringens betydelse och inriktning

FoU-utgifterna ökar ute i världen: Enligt OECD:s statistik är USA och Kina de länder som investerar mest i FoU-verksamhet. I internationell jämförelse är Finlands FoU-utgifter (2,91 %) fortfarande högre än OECD-genomsnittet (2,68 %), men i motsats till jämförelseländerna sjönk utgifterna kraftigt 2010–2016. Finland ligger efter nivån i världstoppen. FoU-utgifterna har visserligen ökat något sedan 2017, men inte tillräckligt för att FoU-målet på 4 procent ska uppnås före 2030. Det är värt att notera att också Finlands nationalprodukt under de senaste tio åren har släpat

Utlåtande EkUU 57/2022 rd

efter de nordiska ländernas nivå. Arbetsproduktiviteten har ökat svagt i Finland sedan finanskrisen 2008.

De största svagheter i Finlands innovationssystem har ansetts vara bristen på långsiktighet och förutsägbarhet, bristen på radikala innovationer och tillämpad forskning, det minskande samarbetet mellan företag och forskningsorganisationer, koncentrationen av FoU-verksamheten till en snäv grupp företag, bristen på kompetent arbetskraft och det svaga ledarskapet och silotänkandet inom innovationssystemet. Samtidigt behövs det ett brett och sektorsövergripande samarbete och massiva FoUI-satsningar för en produktivitetsökning och för den gröna omställningen och andra systemiska hållbarhetsutmaningar.

Grunden för och legitimiteten hos den offentliga FoU-finansieringen är dess externa effekter: de är sådana fördelar med FoU som investeraren inte får ersättning för och därför inte beaktar när han eller hon fattar investeringsbeslut. Den ekonomiska forskningen har betonat det allmänna betydelse vid finansieringen av grundforskningen, eftersom dennas externa effekter är stora. Resultaten av grundforskningen förmedlas till innovationsverksamheten: när universitet och forskningsinstitut producerar mer grundforskning, producerar privata företag innovationer med större genomslagskraft.

FoU-satsningarna kommer inte att höjas till fyra procent av bruttonationalprodukten utan den privata sektorns insatser. Det lönar sig därför att med den offentliga sektorns satsningar uttryckligen eftersträva en omfattande hävstångseffekt på den privata sektorns FoU-satsningar. Med tanke på samhällsekonomin är det fortfarande viktigt att dessa innovationer kan skalas upp och att den affärsverksamhet som baserar sig på dem sker i Finland. Det förutsätter i sin tur utöver statlig FoU-finansiering även andra åtgärder för att göra Finland mer attraktivt för företagsetablering.

För att forskningsresultat och innovationer ska kunna lanseras och nyttjas krävs det högt utbildad och kunnig arbetskraft. I motiveringen till lagen framförs behovet av att se till att det finns kompetent arbetskraft för FoUI-verksamhet. Ett tillräckligt antal FoU-expertter blir därför en lika kritisk faktor som tillräcklig finansiering. Det förutsätter både att utbildningen riktas så att den bättre än tidigare skapar förutsättningar för att söka sig till utbildningsområden som leder till FoU-verksamhet och att arbetskraftsinvandringen på FoU-området underlättas. Också i propositionen har man utöver utbildning identifierat som utvecklingsobjekt att locka utländska expertter till Finland.

Ekonomiutskottet betonar att FoU är av särskild betydelse för uppstartssektorn. Utskottet hänvisar här också till sitt tidigare utlåtande i samband med behandlingen av budgeten för 2023 (EkUU 48/2022 rd — RP 154/2022 rd), där det står att FoU-finansieringen måste bli bättre tillgänglig också för mindre företag och uppstartsföretag. Dessutom ska finansieringen särskilt möjliggöra att innovationer kan skalas upp och tas i kommersiellt bruk. Endast på så sätt bidrar FoUI-satsningarna effektivt till ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft och främjar den gröna och digitala omställningen.

Utlåtande EkUU 57/2022 rd

Behov av uppföljning och fortsatta åtgärder

Finlands konkurrenskraft och välfärd bygger på kompetens, forskning och innovation. Med tanke på detta anser ekonomiutskottet att uppnåendet av målet på 4 procent för FoU-finansieringen och den nu föreslagna regleringen är av avgörande betydelse. Effekterna av FoU-finansieringen är dock alltid osäkra. Finansieringen bör eftersträva teknikneutralitet och de vinnande teknikformerna kan inte väljas ut på förhand. Samtidigt bör man dock kunna identifiera de sektorer som det med tanke på produktivitetsökningen är motiverat att rikta resurser till.

Ekonomiutskottet anser dessutom att det är viktigt att konsekvenserna av FoUI-finansieringen bedöms oavhängigt för att nå en optimal nivå och allokering av finansieringen också med beaktande av den finansieringsnivå som utgör gränsen där marginalnyttan av finansieringen börjar sjunka om gränsen överskrids. Även om det till exempel utifrån en bättre produktivitetsutveckling och större satsningar i de nordiska jämförelseländerna kan anses uppenbart att Finland behöver öka finansieringen, är det viktigt att konsekvenserna av den nu föreslagna regleringen följs upp regelbundet och att regleringen och finansieringen utvecklas utifrån dessa erfarenheter. Med tanke på innovationer och produktivitet är det också väsentligt vilka andra politiska åtgärder som kan vidtas som komplement till ökad FoU-finansiering.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Juha Mäenpää saf
ersättare Riitta Mäkinen sd.

Utlåtande EkUU 57/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.