

Finansutskottet

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

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 finansutskottet för betänkande och till kulturutskottet och ekonomiutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- kulturutskottet KuUU 30/2022 rd
- ekonomiutskottet EkUU 57/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetråd Niko Ijäs, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Sanna Nieminen, finansministeriet
- undervisningsråd Petteri Kauppinen, undervisnings- och kulturministeriet
- industriråd Maija Lönnqvist, arbets- och näringsministeriet
- överdirektör Riitta Maijala, Finlands Akademi
- direktör Hannu Kemppainen, Business Finland Oy
- specialsakkunnig Samuli Maxenius, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf
- direktör Riikka Heikinheimo, Finlands näringsliv rf
- ordförande, rektor Jukka Kola, Finlands universitetsrektors råd UNIFI rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Bildningsarbetsgivarna rf
- sammanslutningen för forskningsinstituten Tulanet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet åren 2024–2030. Syftet är att öka förutsägbarheten och långsiktigheten i

Betänkande FiUB 34/2022 rd

den statliga finansieringen av forsknings- och utvecklingsverksamhet. Lagen innehåller bestämmelser om totalbeloppet av de fullmakter och anslag för forsknings- och utvecklingsverksamhet som tas in i statsbudgeten åren 2024–2030. Beloppet av fullmakter och anslag ska ökas jämnt varje år. Justeringarna, som görs på basis av de föreliggande ekonomiska prognoser som används vid beräkningen, ska leda till att beloppet av fullmakterna och anslagen år 2030 motsvarar 1,2 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Avvikelser från detta kan göras endast om utgifterna för den privata forsknings- och utvecklingsverksamheten inte utvecklas på det sätt som eftersträvas.

I lagen föreskrivs det också om utarbetandet av en långsiktig plan för användning av den statliga finansieringen av forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet anser att propositionen behövs och fyller sitt syfte och tillstyrker den därför utan ändringar.

Bakgrund och huvudsakligt innehåll

Finlands mål enligt regeringsprogrammet och färdplanen för forskning, utveckling och innovationsverksamhet, som antogs 2020, är att öka utgifterna för forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU) till fyra procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Trots forsknings- och utvecklingsverksamhetens stora betydelse har FoU-intensiteten i Finland sjunkit klart efter finanskrisen. Från 2009 till 2016 minskade FoU-utgifters andel av bruttonationalprodukten från 3,73 procent till 2,7 procent, och därefter har utgifterna börjat öka svagt igen. Tillväxten räcker dock inte till för att nå målet på 4 procent fram till 2030.

Vid halvtidsöversynen och ramförhandlingarna den 29 april 2021 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk arbetsgrupp för att främja uppfyllelsen av FoU-målet på 4 procent. I slutrapporten, som blev klar i december 2021, 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. Arbetsgruppen föreslog att det stiftas en särskild finansieringslag. I lagen fastställs den årliga nivån på de statliga FoU-utgifterna på ett sätt som leder till att FoU-finansieringen inom den offentliga sektorn före 2030 utgör 1,33 procent av BNP, om den prognostiserade ekonomiska utvecklingen håller streck.

Den aktuella propositionen baserar sig på arbetsgruppens förslag.

Lagen ska enligt propositionen innehålla 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. Den offentliga sektorns andel av FoU-målet på 4 procent är

Betänkande FiUB 34/2022 rd

en tredjedel, det vill säga 1,33 procent. I Finland finansierar staten merparten av andelen inom den offentliga sektorn, det vill säga 90 procent, så därför ska ökningen av den statliga budgetfinansieringen uppgå till 1,2 procent av BNP. Förändringen är betydande, för enligt budgetpropositionen för 2023 uppskattas den statliga FoU-finansieringen 2023 bli cirka 0,85 procent av BNP.

Enligt nuvarande uppskattning uppgår de årliga höjningarna av statens FoU-finansiering enligt den föreslagna lagen till cirka 260 miljoner euro, vilket betyder att finansieringen kommer att ha ökat med 1,8 miljarder euro 2030 jämfört med 2023. Därmed kommer den statliga FoU-finansieringen att öka till sammanlagt 4,2 miljarder euro 2030. Uppskattningen baserar sig på det belopp av FoU-finansiering som ingår i budgetpropositionen för 2023, på planen för de offentliga finanserna för 2023–2026 och på den ekonomiska prognos som finansministeriet utarbetat hösten 2022.

I och med propositionen ska den finansiering som riktas till FoU-verksamhet framöver vara en lagstadgad utgift som regeringen tar in i sin budgetproposition och riksdagen godkänner vid budgetbehandlingen, påpekar utskottet. Budgetering av FoU-finansiering på ett sätt som avviker från lagen ska vara möjligt endast genom ändring av finansieringslagen. Utskottet noterar också att lagen föreskriver om ökning men inte om allokering av den statliga finansieringen. Allokeringen av finansieringen ska avgöras i budgetprocessen med hjälp av en åttaårig plan som statsrådet godkänner en gång per valperiod som rättesnöre.

Nuläge

Utskottet konstaterar att propositionen är mycket aktuell och nödvändig för att stödja hållbar tillväxt i Finland. I internationell jämförelse är Finlands FoU-utgifter (2,91 % 2020) fortfarande högre än OECD-genomsnittet (2,68 % 2020), men i motsats till jämförelseländerna sjönk utgifterna kraftigt 2010–2016. Finland ligger efter nivån i världstoppen (3,5 % för Sverige, 3,2 % för Österrike och 3,1 % för Tyskland). FoU-utgifterna har visserligen ökat något sedan 2017, men inte tillräckligt med tanke på målet på 4 procent. Under de senaste tio åren har också Finlands nationalprodukt sackat efter i utvecklingen jämfört med de övriga nordiska länderna. Detta beror bland annat på att arbetsproduktiviteten i Finland har ökat svagt sedan finanskrisen 2008.

Enligt propositionen är den oförutsägbara offentliga FoU-finansieringen en av svagheter i Finlands FoUI-system. Vid utskottets sakkunnigutfrågning har det bedömts att svagheter i innovationssystemet utöver oförutsägbarheten i finansieringen också är bristen på radikala innovationer och tillämpad forskning, det minskade samarbetet mellan företag och forskningsorganisationer, FoU-verksamhetens koncentrerings till en snäv grupp företag, bristen på kompetent arbetskraft och det svaga ledarskapet och silotänkandet inom innovationssystemet.

Mål och konsekvenser

Syftet med propositionen är att öka förutsägbarheten och långsiktigheten i statens FoU-finansiering och säkerställa en jämn ökning av finansieringen, vilket syftar till att förbättra produktiviteten och konkurrenskraften samt ytterligare förbättra den ekonomiska tillväxten på lång sikt och finansieringsbasen för välfärdssamhället. Det är fråga om att investera i ny kunskap, kompetens och teknologiutveckling och att kunnigt utnyttja produktionsfaktorerna och därmed stärka bland

Betänkande FiUB 34/2022 rd

annat en gynnsam ekonomisk utveckling. FoU-utgifterna har dessutom omfattande sociala och immateriella konsekvenser, såsom hälsoeffekter, jämställdhets- och demokratieffekter samt positiva klimat- och miljöeffekter. Alla dessa har direkta eller indirekta återverkningar på medborgarnas välfärd och ekonomi.

Reformen ökar skuldsättningen på kort sikt, eftersom eventuella produktivitetseffekter syns först på längre sikt. Enligt propositionen kan man dock med stor säkerhet säga att på samhällsnivå är avkastningen av den statliga FoU-finansieringen större än kostnaderna för den, givet att finansieringen genomförs på rätt sätt. De påtagligaste produktivitetseffekterna genereras av statliga FoU-finansieringsbeslut som gäller projekt där företagens risker i förhållande till avkastningsförväntningarna för innovationer är för stora eller där de externa effekterna av innovationerna är betydande. För FoU-finansieringens effektivitet är det också viktigt att finansieringen anvisas till aktörer som har de bästa förutsättningarna att utveckla nya innovationer.

Utskottet konstaterar att det framför allt krävs stark kompetens för att uppnå FoUI-målen. Sak-kunniga har bedömt att det mot slutet av decenniet behövs uppskattningsvis hundratals, rentav tusen nya doktorer per år för allt mer krävande FoUI-arbete inom både den offentliga och den privata sektorn. Det här behovet kan tillgodoses med hjälp av nationella utbildningspolitiska åtgärder, såsom ökade utbildningsresurser inom de områden som är centrala för FoUI-verksamheten, påpekar kulturutskottet (KuUU 30/2022 rd). Utan ett välfungerande utbildningssystem med tillräckliga resurser finns det inte heller tillräckligt med kompetenta aktörer för FoUI-verksamheten eller personer som drar nytta av forskningsresultaten och innovationerna. Dessutom är det viktigt att få kompetent arbetskraft från utlandet, vilket förutsätter bland annat attraktiva forskningsmiljöer samt att invandringen av FoU-experter underlättas.

Utskottet betonar i likhet med ekonomiutskottet (EkUU 57/2022 rd) att basfinansieringen av forskningen ska vara tillräcklig. När universitet och forskningsinstitut producerar mer grundforskning, producerar privata företag innovationer med större genomslagskraft. Det är också mycket viktigt att samarbetet mellan universitet, yrkeshögskolor, forskningsinstitut och effektiva kompetenskluster intensifieras och stärks mellan företag och andra samhällsaktörer.

Utskottet betonar också den privata sektorns centrala roll när det gäller att öka FoU-finansieringen, eftersom den privata sektorns andel av hela målet på 4 procent är två tredjedelar, dvs. 2,66 procent. Uppdelningen baserar sig på de så kallade Barcelonamålen som EU ställde upp 2002. Två tredjedelar av finansieringen ska komma från den privata sektorn och en tredjedel från den offentliga sektorn.

För att detta mål ska kunna nås krävs en betydande ökning av den privata sektorns FoU-investeringar samt effektivare incitament för att öka den privata finansieringen. Med den offentliga sektorns satsningar bör man framför allt eftersträva en omfattande hävstångseffekt på den privata sektorns FoU-satsningar. Som ekonomiutskottet konstaterar (EkUU 57/2022 rd) är det med tanke på samhällsekonomin viktigt att innovationerna 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.

Betänkande FiUB 34/2022 rd

Liksom ekonomiutskottet betonar finansutskottet betydelsen av FoU-verksamheten också med tanke på uppstartssektorn och anser att mindre företag och uppstartsföretag bör ha bättre tillgång till FoUI-finansiering än för närvarande. Dessutom ska finansieringen särskilt möjliggöra att innovationer kan skalas upp och tas i kommersiellt bruk för att den ekonomiska tillväxten och konkurrenskraften ska tillta.

Utskottet hänvisar i detta sammanhang också till lagmotion LM 69/2022 rd, som för närvarande behandlas i riksdagen och som handlar om ett nytt skatteincitament för FoU-verksamhet. Syftet är att öka FoU-verksamheten hos skattskyldiga som bedriver näringsverksamhet eller jordbruk.

Finansutskottet anser också att det är viktigt att man inom hela statsförvaltningen är allmänt medveten om FoU-verksamhetens potential och att olika förvaltningsområden har möjlighet att systematiskt föra fram processmotiverade FoU-behov. Den offentliga finansieringens roll som finansierare av grundforskning och som utvecklare av kunskapsbasen är central bland annat inom försvaret, där kompetensutvecklingen baserar sig på det nationella FoUI-systemet och dess förmåga att producera ny kunskap och kompetens.

Om lagförslaget genomförs stabiliseras omvärlden under de kommande 8 åren, vilket ger både företag och forskare långsiktighet och förutsägbarhet. Det ger ett starkt stöd för att utveckla FoU-verksamheten i Finland så att den blir internationellt konkurrenskraftigare och ökar avsevärt möjligheterna att bygga upp långsiktiga samarbetspartnerskap mellan olika aktörer. Förutsägbarheten i finansieringen bedöms också förbättra offentliga forskningsorganisationers möjligheter att söka och få finansiering från EU och andra internationella källor. När målen enligt lagförslaget uppnås bedöms Finland återgå till att höra till de ledande länderna i Europa med avseende på FoU.

Uppföljning av finansieringsmålen

Enligt 2 § 2 mom. i lagförslaget kan den årliga höjningen av fullmakterna och anslagen vara lägre än vad som föreskrivs, om utgifterna för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom den privata sektorn inte utvecklats enligt förhoppningarna och utgör mindre än två tredjedelar av de totala utgifterna för forsknings- och utvecklingsverksamhet enligt medeltalet av Statistikcentralens nyaste årsstatistik för tre år. I stället för att minska höjningen kan de fullmakter och anslag som är avsedda för forsknings- och utvecklingsverksamhet omfördelas på ett sätt som bedöms främja den privata sektorns investeringar i forsknings- och utvecklingsverksamheten på ett effektivare sätt än den tidigare fördelningen, står det i lagförslaget.

Utskottet anser det motiverat att ökningen av statens FoU-satsningar kopplas till utvecklingen av den privata sektorns FoU-utgifter. Det är dock viktigt att minskningen av höjningen är beroende av prövning, varvid man i beslutsfattandet kan beakta de orsaker som har påverkat utgiftsutvecklingen. Utskottet anser att finansieringen i första hand bör omfördelas på ett sätt som aktiverar privata FoU-investeringar och undanröjer hinder för sådana. En minskning av anslagen skulle försvaga trovärdigheten för en långsiktig och förutsägbar finansiering.

Utskottet anser också att det är motiverat att utgångspunkten i propositionen är att finansiering i stället för att minska höjningen också kan riktas till offentlig FoU-verksamhet eller samarbete

Betänkande FiUB 34/2022 rd

mellan företag och forskningsorganisationer, om detta bedöms främja förutsättningarna för privata FoU-investeringar på ett effektivare sätt. En sådan möjlighet stöder i stor utsträckning ett brett genomslag för FoU-verksamheten.

Flerårig plan för användning av finansieringen

I 3 § i lagförslaget finns bestämmelser om utarbetandet av en långsiktig plan för användning av den statliga finansieringen av forsknings- och utvecklingsverksamhet. Planen ska gälla åtta år och statsrådet ska godkänna den en gång per valperiod. Planen stärker statens åtagande att öka FoU-finansieringen och utveckla verksamheten samt preciserar användningen av och innehållet i finansieringen. Tilläggen av fullmakterna och anslagen och fördelningen av dem är en del av den sedvanliga budgetprocessen.

Utskottet välkomnar att en långsiktig plan utarbetas, eftersom planen styr FoU-finansieringen över regeringsperioderna. I planen och i genomförandet av den ska den parlamentariska FoUI-arbetsgruppens FoUI-politiska principer iakttas. Principerna är bland annat förutsägbarhet och långsiktighet, hävstångseffekt, effektivitet, forskningens frihet samt forsknings- och utbildningskvalitet och internationalism. Eftersom planen ska gälla många år måste den dock hållas på en tillräckligt allmän nivå för att den inte ska behöva ses över alltför ofta på grund av förändringar i omvärlden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 211/2022 rd utan ändringar.

Betänkande FiUB 34/2022 rd

Helsingfors 2.12.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd
vice ordförande Arto Pirttilahti cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Tarja Filatov sd
medlem Timo Heinonen saml
medlem Vilhelm Junnila saf
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Jari Koskela saf
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Matias Marttinen saml
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Iris Suomela gröna
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Merja Kyllönen vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Hellevi Ikävalko.