

FRAMTIDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2008 rd

Statsrådets innovationspolitiska redogörelse

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 oktober 2008 statsrådets innovationspolitiska redogörelse (SRR 5/2008 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att framtidsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Petri Peltonen, industriråd Janne Känkänen och specialmedarbetare Tuija Ypyä, arbets- och näringsministeriet
- programchef Juha Teperi, social- och hälsovårdsministeriet
- generaldirektör Markku Mattila, Finlands Akademi
- direktör Veijo Ilmavirta och forskare Elina Moisio, Tekniska högskolan

- professor Antti Paasio, Åbo handelshögskola
- forskningschef Matti Kokkala och specialforskare Torsti Loikkanen, Statens tekniska forskningscentral
- direktör Antti Hautamäki, Jubileumsfonden för Finlands självständighet (Sitra)
- Senior Vice President Olli Nastamo, Elektrobit Oyj
- verkställande direktör Anssi Pihkala, Hansel Ab
- director Otto Toivanen, Helsinki Center of Economic Research, HECER
- ordförande Timo Kivi-Koskinen, Suomalaisen Keksijöiden Tukiyhdistys Ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- professor Liisa Välikangas, Helsingin kauppakorkeakoulu.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Sammandrag

I sin redogörelse ser regeringen på innovationspolitiken utifrån definitionen av begreppet innovation, "en utnyttjad kompetensbaserad konkurrensfördel", alltså i centrala delar ur en synvinkel som betonar produktivitet och konkurrenskraft. Framtidsutskottet vill i sin tur betona ett

brett postteknologiskt innovationstänkande som med att tanke på människors välbefinnande framför allt utgår från sociala innovationer som stärker kunskaps- och servicesamhället. Också formgivning och konst bör ses som att generera innovationer.

Arbetslivsutvecklingen måste ses i ett bredare perspektiv än ledarskap med schematisk inriktning på kortsiktig produktivitet. Det måste beredas mera rum för innovativt och framtidsin-

riktat tänkande på arbetsplatserna och det ska belönas. En arbetsplats där man mår bra är mer produktiv och innovativ.

Utskottet menar att skatteincitament på grund av de observerbara negativa effekterna och riskerna är ett osäkert kort när det gäller att främja innovationer.

Om det inte finns en stark och bra primärforskning, finns det inte heller någon tillämpad forskning. Om finansieringen riktas in på snäva projekt, främjar det inte forskningens produktivitet och allra minst en fruktbar växelverkan mellan primärforskning och tillämpad forskning. Att forskningen har spjälkts upp i små projekt har gjort situationen helt ohållbar, eftersom mer än hälften av forskarnas arbetstid i många fall går åt till att söka projektfinansiering och skriva rapporter.

Allmänt

Att Finland i relation till sin befolkning har blivit ett av världens nio ledande länder på forskning och produktutveckling och utnyttjande av nya innovationer har hittills berott på att vi har lyckats ta fram nya tekniska tillämpningar. Det är orsaken till att kommunikationstekniken har utvecklats i Finland under de senaste 20 åren. Vi har förstått att utnyttja primärforskning som gjorts på annat håll i världen och skapa samarbete mellan forskning och företagsamhet. Vi har skapat nya tillämpningar både för konsumentmarknaden, t.ex. Nokias mobiltelefoner och Elektrobis pulsmätare, och för affärlivets inre marknad (business to business), t.ex. Vaisalas system för väderobservationer och vädermätningar.

Redogörelsen söker en ny inriktning för den finländska innovationspolitiken. Den föreslagna innovationsstrategin utgår från fyra drivkrafter för förändring, nämligen globalisering, hållbar utveckling, ny teknik och befolkningens åldrande. Innovationspolitiken ska bygga på fyra grundläggande val: innovation i en gränslös värld, efterfråge- och användarorientering, innovativa individer och grupper och systemiskhet. Redogörelsen anger två målbilder för innova-

tionsverksamheten: innovationsbaserad produktivitet utveckling och föregångare inom innovationsverksamheten. Kompetens och starka kompetenskluster anses vara grunden för innovation. Från de här utgångspunkterna lägger regeringen fram sina riktlinjer för utvecklingen under tio rubriker.

De grundläggande valen träffar i det stora hela rätt och avspeglar en tydlig övergång till en nyare innovationspolitik, som vi kan kalla "post-teknologisk". Tekniska uppfinningar får ge plats för användar- och serviceaspekter.

I internationella jämförelser har innovationer på området affärsverksamhetsmodeller genererat ett betydligt större mervärde än process- och produktinnovationer. Men observera att det vanligen finns stora tekniska framsteg också bakom innovationer på området affärsverksamhet. Ett sådant framsteg under de 30 senaste åren är framför allt den digitala tekniken i sina olika former. Man kan förutse att den nya nano- eller biotekniken i framtiden innebär en likadan brytning inom ekonomi och affärsverksamhetsmodeller som den digitala tekniken.

Det centrala i det nya innovationstänkandet är att innovationer uppstår i gränssnittet mellan olika slag av kompetens. Projektfinansieringen har blivit i hög grad programbaserad. Strikta och byråkratiska program lämnar inte mycket rum för kreativitet, överraskningar och tillfälligheter. Genombrottsinvesteringar är ofta tvärvetenskapliga och oväntade och hamnar därför i kläm mellan olika projekt utan att synliggöras tillräckligt tydligt. En allomfattande nyfikenhet som ständigt ger akt på omgivningen och tar tag i nya möjligheter är central både för innovation och för en bred allmänbildning. I detta angreppssätt ingår också att lyssna på användarna, ta hänsyn till deras behov och skapa nytt i samråd med dem. Som det framhålls längre fram i utlåtandet har projekt med extern finansiering också lett till en så till vida ohållbar situation att mer än hälften av forskarnas arbetstid i många fall går åt till att skaffa fram projektfinansiering och skriva rapporter.

Redogörelsen kör med ett brett begrepp för innovation som väger in produktivitet och kon-

kurrenskraft. Stöd för innovation omfattar hela näringslivet, inbegripet tjänstesektorn, s.k. lågteknologiföretag (maskinverkstäder, möbelindustrin, konfektionsindustrin, livsmedelsindustrin o.likn.) och jordbruket. Framtidsutskottet poängterar att den kreativa ekonomin (film, musik, spel, medier osv.) allt tydligare träder fram som en naturlig del av innovationspolitiken.

Utskottet uppmärksammar att ett av de viktigaste kreativa områdena, konst och kultur, i stort sett har förbigåtts i redogörelsen.

I Finland ligger målet att forskning och utveckling ska utgöra 4 procent av bni på rätt nivå, men FoU-indikatorn ger över lag inte längre en tillräckligt exakt uppfattning om insatsernas omfattning. I flera undersökningar har man gjort den iakttagelsen att satsningar på ledarskap, marknadsföring, webbnärvaro, programvara, nätverk osv. har seglat upp jämsides med FoU och redan nu är större än de uppmätta FoU-satsningarna i absoluta termer. Så kan t.ex. Storbritanniens relativt goda ekonomiska framgångar trots landets låga satsning på FoU förklaras med de här nya "mjuka" satsningarna vid sidan om forskning och utveckling.

Sociala innovationer

Utskottet anser att innovationspolitiken i redogörelsen i stor utsträckning betraktas ur produktivitetens och konkurrenskraftens synvinkel. Det kommer redan fram i definitionen av begreppet innovation, alltså "en utnyttjad kompetensbaserad konkurrensfördel". Det hänvisas till välfärd som ett av de grundläggande innovationspolitiska målen, men välfärdsaspekten kommer inte särskilt tydligt fram i riktlinjerna för insatser på området.

En annan generell egenskap när det gäller relationen mellan produktivitet och välfärd i redogörelsen är att hållbar utveckling egentligen bara nämns som en drivkraft för förändring i motiven. Klimatförändringen är ett stort problem som kräver avsevärda innovationer såväl inom produktionen i privat sektor som inom offentlig förvaltning. Redogörelsen kunde gärna ha tagit upp betydelsen av s.k. hållbara innovationer.

Behovet av sociala innovationer har diskuterats redan länge också hos oss, men de har inte synliggjorts i nämnvärd utsträckning i redogörelsen. Sociala innovationer behövs framför allt när offentlig sektor ses över, och deras betydelse konkretiseras inom den närmaste framtiden när vi måste tackla en ekonomisk recession och ta oss an en åldrande befolkning.

Sociala innovationer kan indelas i 1) strukturella och ofta starkt värdegrundade systemiska reformer och 2) systeminterna praktiskt betonade tekniska reformer.

Den nuvarande innovationsstrukturen i Finland tillgodoser ypperligt behoven av en fortsatt och stegvis utveckling av näringsliv och samhälle. Men på grund av den stora splittringen medger den inte genomgripande omstruktureringar i tillräckligt hög grad. Systemiska samhällsreformer av den typ som folkpensionslagen, grundskolan eller hälsovårdscentralerna på folkhälsoområdet en gång var har inte gjorts på årtionden. Det sociala trygghetssystemet, den regionala organiseringen av hälso- och sjukvården eller beskattningssystemet är exempel på en lång rad små ändringar, men det skulle krävas en innovationspolitik som ser över hela systemet. Det gäller framför allt att beakta sådana systemiska innovationer som stärker kunskaps- och service-samhället.

Institutionella omstruktureringar i samhället kräver tväradministrativ kunskap, tid, bred samsyn och olika parter engagemang redan i beredningen. I motsats till Sverige slutade Finland för ett par decennier sedan helt med kommittésystemet och de parlamentariska kommittéer som ingick i det.

Bland innovationer inom det allmänna lyfter redogörelsen fram starka innovationskluster som gått samman i nätverk. Systemets insatser i innovationsverksamhet verkar genom regionerna. Framtidsutskottet har i flera av sina projekt sett på den regionala innovationsverksamheten och kommit med förslag till hur den kan utvecklas. Utifrån tillgängliga utredningar anser det att regionala innovationsmiljöer bör byggas upp med speciell hänsyn till verksamhetens lokala särdrag och regionernas särskilda styrkor. Upp-

komsten av innovationer främjas av en flerstämig lokal dialog och en kreativ spänning mellan lokala innovatörer. Dessutom behövs det ett starkt samarbete mellan aktörer lokalt, på landskapsnivå och i hela landet. Samtidigt som man tar fram starka innovationskluster gäller det att se till att små kluster har en chans att fungera. Den regionala innovationspolitiken bör framför allt vara en möjligheternas politik. Man bör uppmuntra kommunerna att gå med som finansiärer.

IT-samhällsutvecklingen, som inte alls tas upp i redogörelsen, bygger på många sociala innovationer. Sociala innovationer behövs för medborgarnas jämlika möjligheter i informationssamhället, för nya former av demokrati och för medborgerliga rättigheter. Exempel på kombinationer av sociala och tekniska innovationer är tillämpningar av informations- och kommunikationsteknik, sådana nya handlingsmodeller som de kräver, nya tjänster och produkter som bygger på informationsteknik, företags samgång i nätverk och decentralisering av deras verksamheter och s.k. öppna innovationer.

Innovationspolitikens effektivitet är i långa stycken beroende av om den kan bidra till nya människonära handlingsmodeller. Det kommer tydligast fram i offentliga tjänster. Därför spelar informations- och kommunikationstekniska tillämpningar en väsentlig roll i offentlig sektor. Utskottet framhåller att framgångsrika innovationer kräver en starkare kunskapsgrund. Hela utbildningssystemet bör utvecklas så att alla, oberoende av bakgrund och bostadsort, har möjlighet till god utbildning och till att utveckla sina egna talanger. Det måste också ses till att det uppstår en högutbildad grupp med spjutspetskunskap i landet, med kapacitet för krävande kreativt arbete inom vetenskap, konst, teknologi och företagsamhet. Det uppstår lätt spänningar mellan de här två målen. Det är viktigt att kunna gå vidare på båda fronterna och det kräver extra satsningar.

Lönesystemen i offentlig sektor uppmuntrar vanligen inte till innovation. Innovationer uppstår i organisationer och nätverk. Det har införts prestations- och resultatbaserade löner och belöning också i offentlig sektor, vilket leder till att

man försöker nå de uppställda målen. Men samtidigt minskar risktagningen. Det är svårt att ställa upp innovationsmål på individplanet. Lönesystemet bör utvecklas så att det inte bara mäter prestationer utan också bedömer innovativitet.

Primärforskning

Universiteten är en viktig framgångsfaktor i innovationsmiljön. De bör ha goda kontakter med dem som utformar innovationspolitiken och därmed till exempel en adekvat representation i forsknings- och innovationsrådet.

Universitetssystemet bör utvecklas med bildningsuniversitetet som ideal, med tonvikten på en bred primärforskning och internationellt utbyte av forskare. Universitetens viktigaste uppgift är att bedriva fri vetenskaplig forskning och meddela den högsta forskningsbaserade utbildningen. En tredje uppgift för universiteten är numera att medverka till den samhällsliga utvecklingen, vilket i samband med innovationspolitiken konkretiseras i att man stöder företagsamhet i hela landet och regionerna genom att förmedla kunskap och kompetens och genom att effektivt utnyttja s.k. ackumulerande socialt kapital. De nya uppgifterna får ändå inte äventyra primärforskningen och den vetenskapliga grund som innovationerna vilar på.

De vetenskapspolitiska målen för samhälle, kultur och bildning är bredare och mer omfattande än de innovationspolitiska. Den vetenskapliga forskningen och de vetenskapliga forskargruppernas kreativa arbetssätt är i sig flera hundra år gamla och en social innovation stadd i fortsatt utveckling. Den kunskap och kompetens som forskningsprocessen genererar ger oss möjlighet till framgång i en föränderlig omvärld.

Forskarna har möjlighet att arbeta kreativt och innovativt om de garanteras långsiktig koncentration och arbetsro för att kunna klarlägga och lösa utmanande problem. Det måste också finnas möjligheter till utbyte mellan vetenskapsområden och tvärvetenskaplighet och dialog mellan dem som utnyttjar och bearbetar forskningsrön.

I det här sammanhanget uppmärksammar utskottet att universitet, yrkeshögskolor och forskningsinstitut lägger ner oskäligt mycket arbete och tid på att samla medel — inte minst för projekt och löner för unga forskare i tidsbestämda anställningar — ur olika källor. I ett kunskaps-samhälle bör forskarbanan göras lockande för unga vetenskapare. Systemet bör vara sådant att forskarna kan koncentrera sig på egentlig forskning.

Om tillväxtföretag

Enligt undersökningar finns det mindre tillväxt-orienterad företagsamhet och färre snabbväxande företag i Finland än i andra länder med hög kunskapsnivå och en liknande näringsstruktur. Hos oss uppstår det inte ny företagsamhet med inriktning på den internationella marknaden i motsvarighet till innovationssatsningarna och det urholkar effektiviteten i hela innovationskedjan. Finska företagares svaga intresse för risktagning antas vara en orsak till att det finns så få tillväxtföretag. Företagens vilja att ta risker påverkas av relationen mellan företagsriskerna och de förväntade vinsterna. Man kan påverka detta t.ex. genom att ändra lagstiftningen (minska riskerna) och genom att utveckla företagsbeskattningen (bättre möjligheter till tidig tillväxt).

Det har visat sig i praktiken att det behövs betydligt fler företag med tillväxtambitioner i Finland. Här finns ett slags företagsamhetsgap, inte minst bland de akademiskt utbildade. Företagsamhet uppskattas högt hos oss, men ytterst få vill bli företagare. Under ekonomisk nedgång och lågkonjunktur uppkommer det gott om mikroföretag, men utgångspunkten för dem är oftast att försörja grundaren och hans eller hennes familj. Det finns få verksamma tillväxtföretag. Orsaken är ofta att företagaren anser att det inte lönar sig att satsa på tillväxt. Bristen på tillväxt har samband med bristen på kompetens på affärsverksamhet. Det är mycket krävande att leda ett snabbväxande företag, det krävs mycket kapital och riskerna är stora. Det offentliga nätverket för företagsutveckling är inte heller tillräckligt ak-

tivt engagerat i att bistå snabbväxande företag med affärskompetens. Universiteten klarar inte av att stödja och uppmuntra tillväxtföretag. Ett universitetsföretags snabba första tillväxt bryts ofta när den första innovationens livscykel är till ända.

Det internationella patentsystemet

Innovationer har samband med patent, och på grund av att båda har internationell karaktär är det väsentligt att patentsystemen harmoniseras. Genom harmonisering har man under decennier försökt eliminera de negativa effekterna för innovationen av att Förenta staterna har ett annat patentsystem än resten av världen.

I USA får man patent på en uppfinning då den bevisligen görs. Uppfinningen dokumenteras och dokumentet deponeras vanligen hos en advokat. Det är hemligt och det går inte att få information ens om rubriken. På annat håll i världen måste en ansökan lämnas in för att den ensamrätt som patentet ger ska bli gällande. Det betyder att patentet blir offentligt 18 månader efter det att patentansökan har lämnats in. Det amerikanska systemet måste ses som ett led i det allmänt rådande systemet där att frågor och problem lösas på juridisk väg. I stället för att ha ett tungrovt statsstyrt system med föregående reglering löser man problemen från fall till fall med hjälp av jurister.

Konkurrensutsättning

Utskottet noterar att finansieringen av FoU ofta är skenbart konkurrensutsatt. Konkurrens leder i vissa delar snarare till mindre kostnadseffektivitet än den kvalitetshöjning som eftersträvas. Forskningsförberedelserna tar oskäligt mycket av spjutspetsforskarens tid och arbete. I värsta fall slukar förberedelserna mer resurser än själva forskningen. Inte minst i internationella projekt har arbetet och kostnaderna för förberedelserna för konkurrensutsättning ökat till den grad att man måste skära ner på själva projektdeltagandet.

Den offentliga sektorns roll som stor upphandlare kan aktiveras. Stat och kommuner kan i

sin egenskap av investerare och köpare ofta bidra till att skapa en hemmamarknad för nya innovativa produkter, tjänster eller verksamhetsmodeller. Det kan löna sig att kanalisera innovationspolitiskt stöd till utvalda offentliga upphandlare. Särskilt viktigt är det att hindra att priset i praktiken blir nästan det enda kriteriet, för bara på det sättet går det att undvika fleråriga rättsliga processer kring konkurrensutsättning.

Utländska investeringar och stödpolitiska val

Trots att Finland har klarat sig bra i internationella mätningar av konkurrenskraft och innovation, har de inte genererat investeringar i Finland. Med hänsyn till hur mycket mer kapital det behövs för forskning och utveckling är det ett problem att utländska investeringar också i dem har varit mycket anspråkslösa. Utländsk FoU-finansiering har utgjort omkring 5 % av företagens investeringar i FoU, jämfört med till exempel Österrike, där den varit över 25 %. Utländningar utgör under 3 % av den högt utbildade arbetskraften inom vetenskaper och teknik, jämfört med till exempel Sverige, där andelen legat kring 13 %.

Inom OECD har betydelsen av direkt och indirekt offentligt stöd för innovationer diskuterats vitt och brett. En del länder har valt direkt stöd, typ Utvecklingscentralen för teknologi och innovationer Tekes i Finland. I andra länder, som Norge, har man på senare tid satsat på skatteincitament. Direkt stöd kräver utvärdering av projekt och/eller deras genomförare från fall till fall. Skatteincitament är i princip självstyrande och generella, även om deras omfattning och inriktning kan regleras på olika sätt. När det gäller direkt stöd måste man på förhand skapa sig en uppfattning om genomföraren, projektet och den allmänna tekniska utvecklingen och förstå sambandet mellan dem och inte bara de allmänna innovationspolitiska målen utan också pågående privata och offentliga FoU-projekt. Med skatteincitament behöver man inte förlita sig så tydligt på föregående information. Däremot är pro-

blemet att på ett entydigt sätt kunna avgränsa den verksamhet som ska stödjas och verifiera omfattningen. Det svåraste är kanske att säkerställa att man når önskad effekt på ett enkelt och kostnadseffektivt sätt utan att rucka på de allmänna principerna för beskattning.

I Finland har innovationspolitiken bedrivits med relativt god framgång. Med beaktande av de negativa effekterna av och riskerna med skatteincitament är det osäkert om de kan göra innovationspolitiken ett dugg effektivare.

Under tiden efter redogörelsen har den globala finanskrisen blivit så akut att den sannolikt leder till bestående förändringar i den internationella omvärlden och måste också beaktas i innovationsverksamheten hos oss. Den globala omvandlingen måste ses som en möjlighet att ta fram nya, internationellt konkurrenskraftiga produkter, tjänster eller verksamhetsmodeller. Internationell forskning på området antyder också att knappare resurser får fart på innovationen och att människor är innovativa i situationer där de måste ta fram nya lösningar när goda tidars generösa finansiella stöd minskar.

Sammanfattning och nästa steg

Utskottet anser att redogörelsen behövs och att måluppställningen i den är lyckad. Men målen ges ingen större substans och strategin konkretiserar inte hur de ska nås. Därför stannar rekommendationer och utvecklingsförslag på en ganska schematisk nivå. Det finns ingen analys av kostnadseffekterna och inte heller av nödvändiga kanaler för extra finansiering. I nästa steg är det vara att se närmare på mål och rekommendationer och sammanställa dem till genomförande-program med kostnadseffekter och resursbehov.

Utlåtande

Framtidsutskottet anser

att ekonomiutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 12 december 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marja Tiura /saml
vordf. Jyrki Kasvi /gröna
medl. Mikko Alatalo /cent (delvis)
Marko Asell /sd
Tarja Filatov /sd
Kyösti Karjula /cent
Jouko Laxell /saml
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /saml

Mats Nylund /sv
Markku Uusipaavalniemi /cent
Anne-Mari Virolainen /saml
Pertti Virtanen /saf
Jyrki Yrttiaho /vänst (delvis)
ers. Maarit Feldt-Ranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Outi Mäkelä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Paula Tiihonen, special-
rådgivare Osmo Kuusi.