

Omvärldsanalys

Analysrapport till Vinnovas underlag till
regeringens forsknings- och innovationspolitik



Utgivare: Vinnova – Sveriges innovationsmyndighet

Titel: Omvärldsanalys - Analysrapport till Vinnovas underlag till regeringens forsknings- och innovationspolitik. Finlands FoU-politik – kraftsamling för konkurrenskraft

Författare: Göran Marklund

Utgiven: 22 september 2023

Diarienummer: 2023-03308

Finlands FoU-politik – kraftsamling för konkurrenskraft

Finland har, i bred parlamentarisk enighet, formulerat en ny och mycket ambitiös forsknings- och innovationspolitik för konkurrenskraft och hållbar omställning. Motiven är den hårdnande globala konkurrensen, de växande globala samhällsutmaningarna och de ökande geopolitiska spänningarna. Denna politik har manifesterats i en lag för forskning och utveckling (FoU) för perioden 2024–2030 som omfattar mål för FoU-investeringar. Den övergripande målsättningen är att Finland ska uppnå sammanlagda FoU-investeringar om minst 4 procent av bruttonationalprodukten (BNP) år 2030. Statens FoU-investeringar ska uppgå till motsvarande 1,2 procent av BNP samma år. Offentliga FoU-investeringar omfattar även finansiering utanför statsbudgeten, och målet för de samlade offentliga FoU-investeringarna är att de år 2030 ska uppgå till minst 1,33 procent av BNP. Det betyder att näringsliv och andra icke-offentliga aktörer måste svara för minst två tredjedelar av de samlade investeringarna i FoU för att det övergripande målet om 4 procent av BNP ska nås. Den nya lagen ställer tydliga krav på att näringslivet ökar sina investeringar i FoU för att staten ska förverkliga sina åtaganden. Inom ramen för den nya forsknings- och innovationspolitiken har Finland även beslutat om en ny process för hur de nationella FoU-prioriteringarna ska identifieras. Denna ska ledas av det nationella Forsknings- och innovationsrådet under statsministerns ledning.

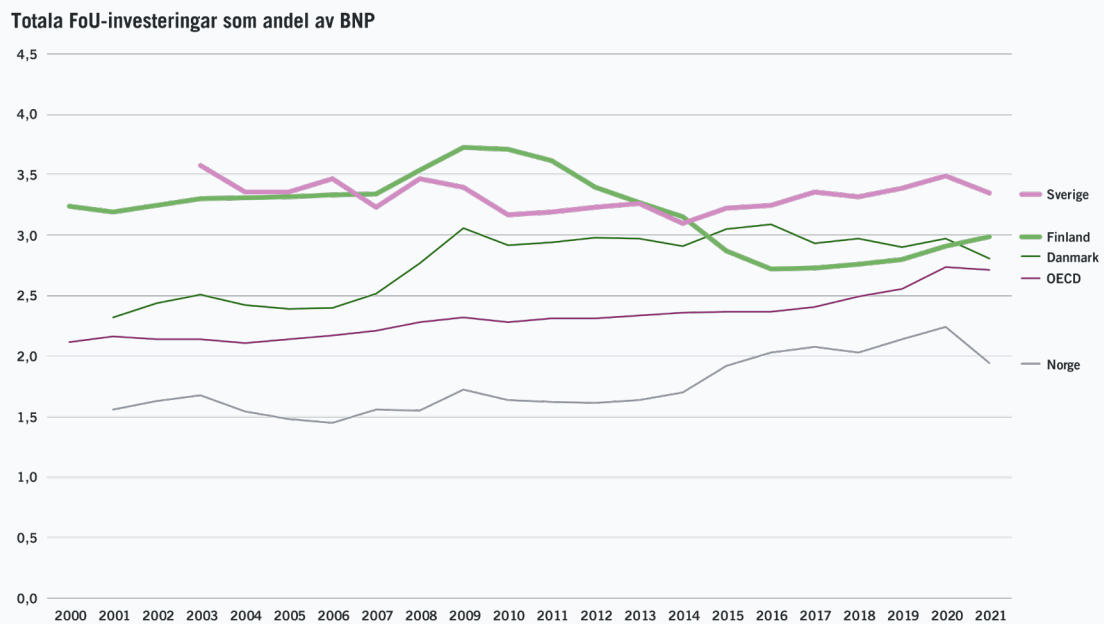
Finskt decennium av stagnerande FoU-investeringar

Den globala lågkonjunkturen och kollapsen för den finländska exporten till det forna Sovjetunionen var huvudanledningen till att Finland gick in i en djup recession under tidigt 1990-tal. I spåren av denna utformade Finland en ambitiös politik för forskning och innovation (FoI) med fokus på att stärka sitt innovationssystem. Till följd av den målmedvetna FoI-politiken och att det finska näringslivet förstärkte sina FoU-satsningar, ökade de sammanlagda investeringarna i FoU kraftigt under 1990-talet. Men finanskrisen 2007–2008 drabbade Finland hårdare än övriga nordiska länder. Landet gick in i en djup recession 2009 och ekonomin fick därefter svårt att återhämta sig. Detta ledde till ytterligare en recession 2012. Nedgångar i både elektronikindustri och skogsindustri var viktiga anledningar till de ekonomiska utmaningarna. Nokias kris var en betydelsefull faktor i den ekonomiska nedgången, men sammantaget var det en kombination av flera samverkande orsaker.¹

¹ OECD (2017), *OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017*, OECD Publishing, Paris, s.17-18. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276369-en>

År 2009 låg Finlands totala FoU-investeringar på sin högsta nivå någonsin i förhållande till BNP och hade åren dessförinnan passerat Sverige. Därefter föll de finska investeringarna och nådde år 2016 sin lägsta nivå under 2000-talet. Därefter har FoU-investeringarna åter ökat i landet och hade år 2021 närmast sig Sveriges nivå igen, figur 1.

Figur 1.
Totala FoU-investeringar i förhållande till BNP i nordiska länder 2000–2021.



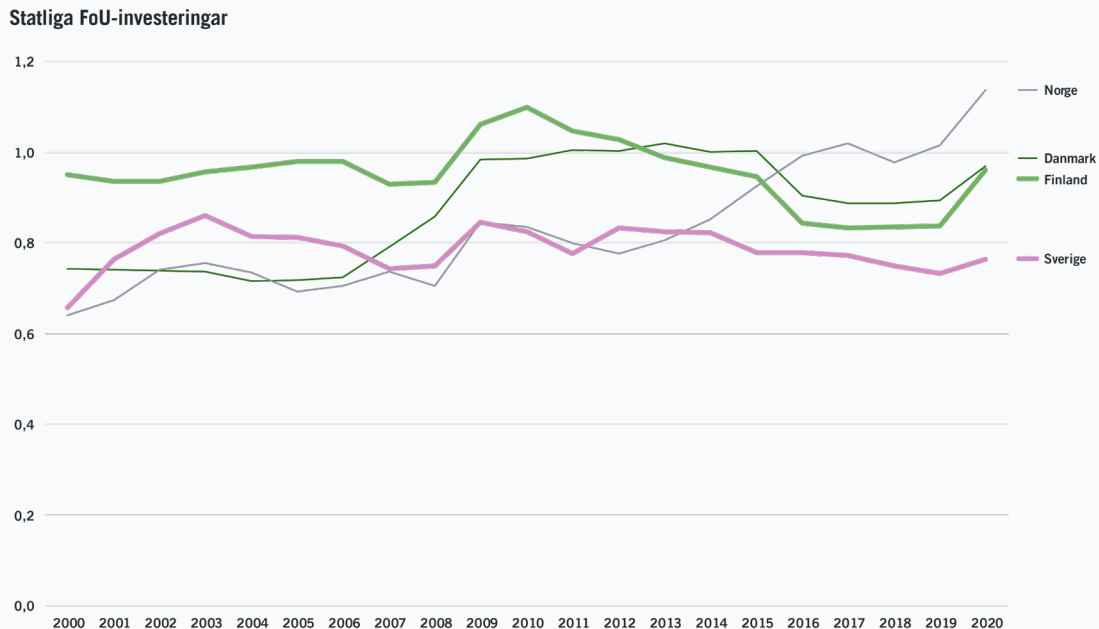
Källa: OECD, GERD as a percentage of GDP, [Main Science and Technology Indicators \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/sc/indicators/)

Statens FoU-investeringar i förhållande till BNP har under hela 2000-talet legat väsentligt högre i Finland än i Sverige. Som högst låg de år 2010, då de motsvarade 1,1 procent av BNP. Under krisåren i början på 2010-talet sjönk de statliga investeringarna i FoU, vilket fortsatte fram till år 2017. Framför allt skedde stora neddragningar i Tekes (numera Business Finland) budget.² De senaste åren har de statliga FoU-investeringarna åter ökat och uppgick år 2020 till knappt 1 procent av BNP. Sverige däremot, har under senare år legat lägst i Norden i fråga om statliga FoU-investeringar i förhållande till BNP, figur 2.

² OECD (2017), *OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017*, OECD Publishing, Paris, s.74. [http://dx.doi.org/10.1787/9789264276369-en](https://dx.doi.org/10.1787/9789264276369-en)

Figur 2.

Statliga FoU-investeringar i förhållande till BNP i nordiska länder 2000–2020.



Källa: OECD, *R&D tax expenditure and direct government funding of BERD, Main Science and Technology Indicators* (oecd.org)

Kommentar: Statliga FoU-investeringar avser endast direkta FoU-investeringar, dvs. exkl. skatteincitament.

Två parlamentariska utredningar 2021–2022

Den nya forsknings- och innovationspolitiken i Finland har utvecklats genom två parlamentariska utredningar, där samtliga riksdagspartier deltagit. Den första utredningen presenterade sina förslag i december 2021. I denna föreslogs att den finska regeringen och riksdagen skulle formulera och anta en FoU-finansieringslag som skulle vara bindande över mandatperioder. Utredningen rekommenderade även att implementeringen av FoU-lagen skulle baseras på tvååriga FoU-finansieringsplaner. Målet som förordades för Finlands totala FoU-investeringar var att dessa skulle uppgå till motsvarande minst 4 procent av BNP senast år 2030. Dessutom ville utredningen att de relativt nyligen införda skatteincitamenten för FoU-investeringar skulle permanentas och utvidgas.³ Finland har en lång historia av att formulera politiska mål för FoU-investeringar. Baserat på dessa erfarenheter har viktiga lärdomar dragits om hur prioriteringar bör åstadkommas och hur policier bör utformas för att nå sådana mål.⁴

³ *Parlamentaarinen TKI-työryhmän, Valtioneuvoston Julkaisuja 2021:95, [Parlamentaarisen TKI-työryhmän loppuraportti \(valtioneuvosto.fi\)](#)*

⁴ *OECD, Science, Technology and Industry Working Papers, 2021/08, [51c767c9-en.pdf \(oecd-ilibrary.org\)](#)*

En andra parlamentarisk utredning tillsattes under 2022. Denna fortsatte och fullföljde arbetet som den första utredningen hade gjort. Utredningens uppdrag var: 1) att utarbeta en plan för hur Finland ska uppnå FoU-investeringar som senast 2030 uppgår till minst motsvarande 4 procent av BNP, 2) följa och stödja finansministeriets arbete med att formulera en ny FoU-finansieringslag och 3) följa implementeringen av de insatser som initierats av den föregående utredningen. Dessa innebar bland annat att skatteincitamenten för FoU skulle utökas. Den andra parlamentariska utredningen presenterade sitt slutbetänkande i mars 2023.⁵

Finlands lag om forskning och utveckling 2024–2030

Den nya FoU-finansieringslagen fastställer tre kvantitativa mål:

- Övergripande mål är att FoU-investeringarna senast 2030 ska uppgå till 4 procent av BNP. Detta kräver en stor ökning av FoU i näringslivet.
- Offentlig sektors andel av FoU-målet på 4 procent av BNP ska vara en tredjedel, det vill säga 1,33 procent.
- Statens FoU-finansieringar ska senast 2030 motsvara minst 1,2 procent av BNP och avser endast direkt FoU-finansiering, inte skatteincitament.

Regeringens proposition lade grunden till den nya lagen om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet. Ett av propositionens huvudmotiv var att genom ökade FoU-investeringar stärka produktiviteten, konkurrenskraften och kompetensförsörjningen. Regeringen anser att detta främjar långsiktig ekonomisk tillväxt och finansieringen av välfärdssamhället. Dessutom motiveras den nya lagen med att ökade FoU-investeringar stärker förutsättningar för innovation för grön omställning och lösningar på samhällsutmaningar.⁶

Det är finansministeriet i Finland som har lett arbetet med att utforma FoU-lagen. I motiven till propositionen konstaterar den finska regeringen att ekonomiska studier visar att produktivitetstillväxten på lång sikt är den viktigaste faktorn för ekonomisk tillväxt. I det sammanhanget konstateras vidare att:

”produktiviteten ökar i princip i samband med att nya innovationer och ny teknik tas i bruk. Som ekonomisk-politisk metod kan man med satsningar på [forskning, utveckling och innovation] FoU-verksamhet stödja tillkomsten av nya innovationer och därmed långsiktig ekonomisk produktivitetstillväxt. Studier visar att de statliga

⁵ *Parlamentaarinen TKI-työryhmä 2022, Valtioneuvoston Julkaisuja, 2023:13, [Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma : Parlamentaarisen TKI-työryhmän 2022 loppuraportti \(valtioneuvosto.fi\)](#)*

⁶ *RP 211/2022 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet åren 2024–2030, s. 6–9. [Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet åren 2024–2030 \(eduskunta.fi\)](#)*

satsningarna på FoUI-verksamhet är motiverade på grund av sina positiva externa effekter.”⁷

FoU-lagen syftar också till att stärka det finska forsknings- och innovationssystemet genom att förbättra förutsägbarheten och långsiktigheten i den statliga finansieringen av FoU. Lagens mål är en jämn och stadig ökning av statlig finansiering fram till 2030. Den finska regeringen anser att detta kommer att leda till en betydande ökning av de totala FoU-investeringarna i Finland. I propositionen konstaterar regeringen att:

”Oförutsägbarheten i den offentliga FoU-finansieringen är en av svagheter i det finländska FoUI-systemet.... FoUI-verksamheten är långsiktig och dess avkastning osäker och kan komma först efter tid. För den privata sektorn innebär satsningar på FoU-verksamhet betydande risker som kan tas tillsammans med den offentliga FoU-finansieringen. Sporrandet av företagens FoUI-verksamhet förutsätter att den offentliga finansieringen trovärdigt förbinds till ett längre perspektiv.”⁸

En uppskattning av hur stora ökningarna av FoU-anslagen som den nya lagen kommer att innebära pekar på att statens del av FoU-finansieringen höjs med cirka 1,8 miljarder euro till 2030 jämfört med 2023. På årsbasis beräknas FoU-anslagen öka med cirka 260 miljoner euro i förhållande till nivån föregående år, det vill säga. ”.... ska tillägget i budgetpropositionen år 2024 vara 260 miljoner euro, i propositionen år 2025 ska det vara 520 miljoner euro osv.”⁹

Den första tvåårsplanen för implementeringen av FoU-lagen presenterades i juni 2023. I denna beräknas statens årliga FoU-investeringar öka med 40 procent 2024–2030. Den statliga styrningen av FoU-politiken ska ske genom en stark roll för Forsknings- och innovationsrådet under ledning av statsministern. Därutöver redovisas viktiga prioriteringar i FoU-politiken: stärkt FoU-samverkan mellan olika aktörer i forsknings- och innovationssystemet, respektive stärkt internationell samverkan inom EU och med länder utanför EU.¹⁰

Ny regering och nytt regeringsprogram

En socialdemokratiskt ledd regering styrde Finland under perioden 2019–2023. Men riksdagsvalet i april 2023 resulterade i majoritetsskifte. Efter över en månads regeringsförhandlingar presenterades i mitten av juni Finlands nya fyrtipartiregering

⁷ RP 211/2022 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet åren 2024–2030, s.7.

⁸ RP 211/2022 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet åren 2024–2030, s.5

⁹ RP 211/2022 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet åren 2024–2030, s.11

¹⁰ Publications of the Finnish Government 2023:56, Multi-annual plan for the use of research and development funding Final report of the Parliamentary RDI Working Group 2022 Parliamentary RDI Working Group 2022, Multi-annual plan for the use of research and development funding – Final report of the Parliamentary RDI Working Group 2022 (valtioneuvosto.fi)

bestående av Samlingspartiet, Sannfinländarna, Svenska Folkpartiet och Kristdemokraterna. Samtidigt presenterades ett nytt regeringsprogram – *Ett starkt och engagerat Finland*.¹¹ Regeringsprogrammet baseras bland annat på ett antal övergripande principer, varav följande har direkt koppling till FoU-politikens prioriteringar och processer:

- proaktivt verksamhetssätt som identifierar förändringskrafter av olika slag
- förvaltningsövergripande arbetssätt
- forskarsamhällets sakkunskap och framåtblickande
- regeringen bygger aktivt upp internationella relationer
- regeringen inleder framtidsarbetet för att formulera en vision för Finland

FoU-lagen som redovisats ovan, ligger fast i nuvarande regeringsprogram. Beslutet om lagen togs emellertid av den föregående regeringen. FoU-lagen utgör en central del i den nya regeringens offensiva och breda ”närings- och industripolitik som stöder företagens tillväxt och internationalisering”.¹²

”Regeringen förbinder sig till de principer för FoU-systemets utveckling som den parlamentariska arbetsgruppen för forskning, utveckling och innovation har fastställt. Dessa är förutsebarhet och långsiktighet, hävstångseffekt, ett helhetsbetonat grepp, vetenskapens frihet samt forskning och utbildning av hög kvalitet, konkurrenskraft, samarbete, internationalism, medvetenhet om globala utmaningar samt teknik- och branschneutralitet. FoU-finansieringen fördelas med beaktande av dessa principer.”¹³

Forsknings- och innovationsrådet ska få huvudansvaret för övergripande strategisk styrning och prioriteringar. Detta var också den parlamentariska gruppens förslag. Statsministern ska vara ordförande i rådet. FoU-politiken ska baseras på åttaåriga planer. Den ska beredas av undervisnings- och kulturministeriet och arbets- och näringsministeriet under ledning av Forsknings- och innovationsrådet. Beredningen ska ske ”... i ett omfattande samarbete med forskningsaktörer och näringslivet” och samtidigt ”... förbinder sig regeringen till parlamentariskt samarbete och till att trygga kontinuiteten”.¹⁴

¹¹ Statsrådets publikationer 2023:59, *Ett starkt och engagerat Finland: Regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering 20.6.2023 (valtioneuvosto.fi)*

¹² *Ibid*, s.103-141

¹³ *Ibid*, s.117

¹⁴ *Ibid*, s.117