



30.6.2021

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausunto ehdotuksesta kansalliseksi aineettomien oikeuksien strategiaksi (IPR-strategia)

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa otsikon asiassa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman tavoitteeksi on asetettu, että Suomi kehittää merkittävästi tutkimus- ja innovaatiotoimintaympäristöjä ja että aineettomat ja aineelliset investoinnit lähtevät kasvuun. Tämän tueksi on laadittu ehdotus kansalliseksi aineettomien oikeuksien strategiaksi (IPR-strategia), jonka avulla aineetonta omaisuutta koskevaa osaamista sekä hallintoa kehitetään ja tehdään nykytilannetta kehittäviä toimenpiteitä. IPR-strategian valmistelun tueksi asetettiin keväällä 2020 ohjausryhmä ja projektiryhmä, joiden työ valmistui keväällä 2021. Muodostettu IPR-strategia vaikuttaa keskittyvän erityisesti pk-yritysten sekä tutkimuksen ja yliopistojen toimintaan. Lisäksi julkinen sektori on huomioitu erityisesti tiedon ja avoimen datan hyödyntämisen näkökulmasta. Strategian visiona on, että Suomessa on vuonna 2030 tehokkaasti innovaatiotoimintaa ja luovaa työtä tukeva IPR-toimintaympäristö, joka kasvattaa taloudellista hyvinvointia ja kilpailukykyä siten, että perusoikeuksien toteutuminen ja eri yhteiskunnalliset intressit otetaan monipuolisesti huomioon. Digitalisaation edetessä yhteiskunnat joutuvat uusien haasteiden eteen. Erityisesti uudet liiketoimintamallit, kuten alusta- ja datatalous, ovat muuttaneet aineettomaan omaisuuteen liittyviä IPR-kysymyksiä ja siinä tarvittavaa osaamista eri yrityksissä. Ilman tällaista osaamista yritysten on vaikeaa menestyä globaalissa kilpailussa. Vastaavasti uudenlainen datatalous aiheuttaa hyvin uudenlaisia kysymyksiä aineettoman omaisuuden näkökulmasta kuin myös innovaatioiden syntyminen laajoissa verkoissa ja vuorovaikutuskonteksteissa, jolloin omistajuuden kysymykset eivät ole niin selkeitä kuin aiemmin.

Valtiovarainministeriön lausunto

Suomessa tuottavuuden nopea kasvu pysähtyi finanssikriisin aikoihin eikä tuottavuuden kasvua sen jälkeen ole juuri nähty. Tuottavuuden hidastuminen on globaali ilmiö, mutta Suomessa katkos kehityksessä on ollut poikkeuksellisen voimakas. Tärkein osa tuottavuuden kasvua on niin sanottu kokonaistuottavuuden kasvu. Sen tulkinta on teknologian kehitys, teknologian paremman käytön leviäminen ja voimavarojen tehokkaampi kohdentuminen tuottavimpiin yrityksiin ja toimipaikkoihin. Muun muassa Gordin ym. (2021) argumentoivat, että aineettomilla investoinneilla on suuri merkitys kokonaistuottavuudelle.

Suomessa olisi siis suuri tarve kasvulle ja kasvuyrityksille. Hyvä aineettomien oikeuksien strategia voisi edistää aineettomien investointien kohdistumista Suomeen sekä houkutella ja pitää yritysten korkeaa arvonlisää tuottavat toiminnot Suomessa.

Myös tuotannolliset investoinnit ovat hidastuneet teollisuusmaissa samaan aikaan, vaikka korkotasot ovat historiallisen alaiset. Investointien hidastuminen on ollut erityisen selkeää Suomessa.

Muun muassa Corrado ym. (2016), Haskel ja Westlake (2017), Holdin ym. (2021) ja Roth (2019) havaitsivat, että aineettomien investointien osuus on kasvanut viime vuosikymmeninä. Aineeton omaisuus eroaa aineellisesta monin tavoin (Lev, 2001): Aineettoman omaisuuden käytön laajentaminen on helpompaa kuin aineellisen. Aineeton omaisuus läikkyy; yritys voi helposti käyttää toisen aineetonta, muttei aineellista omaisuutta. Aineeton omaisuus on laajemmin uponnutta; sen jälleenmyynti on usein vaikeampaa kuin aineellisen. Lisäksi aineeton omaisuus voi luoda synergioita, niin että yhdistettynä toisiin aineettomiin ja aineellisiin omaisuuseriin, kokonaisuus on paljon arvokkaampi kuin osiensa summa.

Koska aineeton omaisuus saa aikaan enemmän läikkymistä, aineettomat investoinnit usein myös kasvattavat kokonaistuottavuutta enemmän kuin vastaavat aineelliset investoinnit. Haskel ja Westlake (2017) mukaan juuri aineettomien investointien kasvun hidastuminen viime vuosina on vähentänyt kokonaistuottavuuden kasvua. Kirja mainitsee Suomen ääriesimerkkinä kokonaistuottavuuden ja aineettomien investointien hidastumisessa.

Anekdoottiset todisteet viittaavat myös siihen, että yritykset, joilla on laajat aineettomat omaisuudet, kasvavat nopeasti, ja että parhaat yritykset osaavat myös parhaiten hyödyntää läikkymistä esimerkiksi kopioimalla tai hankkimalla ja menestyksekkäästi integroimalla start-up –yrityksiä (Hazan ym., 2021). Tämä saattaa osaltaan selittää miksi investoinnit ovat vähäiset: Parhaat yritykset pystyvät muun muassa läikkymisen ansiosta toimimaan erittäin kannattavasti ja hankkimaan korkeita voittoja ja siten niillä on kannuste investoida. Mutta monet muut yritykset eivät voi saavuttaa vastaavaa kannattavuutta, muun muassa koska niillä ei ole sellaisia aineettomia omaisuuseriä, jotka toisivat kannattavuutta kohentavia synergioita, joten niillä ei ole kannusteita laajoihin investointeihin.

Yhtäältä teollisuusmaissa kehitys on kulkemassa suuntaan, jossa aineettoman omaisuuden merkitys kasvaa. Toisaalta aineettomilla omaisuuserillä voidaan kohentaa kannattavuutta ja saavuttaa korkeita

voittoja. Tämän vuoksi johtavilla yrityksillä on kannuste pyrkiä manipuloimaan politiikkaa ja sääntöjä omaksi edukseen sekä soveltaa strategioita, jotka poistavat kilpailun painetta ("rent-seeking"). Investointien ja kasvun edistämisen lisäksi on toinenkin syy tarkastella talouden sääntelykehikkoa ja normeja: millaiset oikeudet ja velvollisuudet edistävät yhteiskunnan kestävä kehitystä aiempaa aineettomammassa maailmassa?

Onnistunut aineettomien oikeuksien strategia voisi johtaa muun muassa laajempiin investointeihin, nopeampaan tuottavuuden kasvuun sekä yritysten päätöksiin sijoittaa korkean tuottavuuden toimipaikkoja Suomeen.

Strategian toimeenpano

IPR-strategian tavoitetilä on asetettu vuodelle 2030, joka vastaa kahta seuraavaa hallituskautta toimenpiteineen. Näitä tulevia hallituskausia peilaten strategiassa esitettyjen tavoitteiden toimeenpano käytännössä edellyttää hyvin vankkaa toimeenpanon tukea tulevilta hallituksilta niin lainsäädännön kuin konkreettisen organisoitumisen ja resursoinnin suhteen. IPR-strategian taustalle tehdyn taustaselvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että Suomi asemoituu jo tällä hetkellä globaalisti hyvin IPR-asioiden hoitamisessa. Kuitenkin jäi epäselväksi, millä tavoin verrokkimaat tällä hetkellä toimeenpaneavat omia toimenpiteitään parantaakseen omaa asemaansa suhteessa omaan IPR-strategiaansa. Näin ollen kv-vertailua kannattaa harkita tulevien vuosien toimeenpanon yhteydessä oman kansallisen IPR-strategian onnistumiseksi.

Yhtenä merkittävänä riskinä strategian toimeenpanon kannalta valtiovarainministeriö näkee toimenpiteiden hajaantumisen valtioneuvostossa useammalle ministeriölle ilman selkeää kuvausta asioiden kokonaiskoordinoinnista ja –johtamisesta. Moni esitetty toimenpide on hallituskaudet ylittävä, jolloin strategian toimeenpanossa tulee tarkastella hallituskaudet ylittävää saumatonta toimeenpanoa. Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että julkisessa hallinnossa (niin valtionhallinnossa, kunnissa kuin julkisomisteisissa yhtiöissä, kuten DigiFinland Oy:ssä) kehitetään merkittävästi investoinneilla digitaalisia alustajia loppukäyttäjäpalveluita. Kehitettävä teknologia ja ratkaisut ovat verorahoilla toteutettuja ja/tai käyttöönotettavia ratkaisuja, joiden avulla oman yhteiskuntamme digitalisaatio etenee. Näin ollen IPR-strategiassa tulisi tarkemmin huomioida näiden organisaatioiden kehityshankkeiden ja tuotosten hyödyntäminen suhteessa kansalliseen hyödyntämiseen ja innovaatiotoimintaan sekä lisäksi yksityisten toimijoiden kykyyn hyödyntää teknologioita kansainvälisillä markkinoilla. Osa kehitettävästä teknologiasta saattaa perustua innovaatiokumppanuuteen, jolloin myös aineettomasta omaisuudesta sovitaan hankinnan yhteydessä. Osa kehityksestä saattaa puolestaan perustua avoimen lähdekoodin lisenssiin, joka mahdollistaa teknologian laajemman ja vapaamman käyttöönoton. Ei ole kuitenkaan selvää linjaa, millä tavoin julkista hallintoa ohjataan digitalisoitumaan suhteessa kansalliseen IPR-strategiaan.

Strategialuonnoksessa ehdotetaan useita toimenpiteitä, joista monet koskevat merkittävästi myös valtiovarainministeriön hallinnonalaa. Niinpä jatkotyössä

olisi tarpeellista laajentaa valtioneuvoston sisäistä yhteistyötä kattamaan myös valtiovarainministeriö.

Yhtenä keskeisenä tehtävänä valtiovarainministeriö ohjaa julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja digitalisaatiotoimenpiteitä. Lisäksi VM:n hallinnonalalla tehtävistä toimenpiteistä ja tuotoksista moni palvelu myös käytännössä tuotetaan ja tarjotaan (esimerkiksi Digi- ja väestötietoviraston sähköisen asiointin Suomi.fi-tukipalvelut) samalla hallinnonalalla. Näin ollen valtiovarainministeriön roolia on syytä tarkastella suhteessa IPR-strategiaan ja sen toimeenpanoon sekä suhteessa julkisen hallinnon vastuulla olevien palveluiden kehittämiseen ja laajempaan hyödyntämiseen. Lisäksi erityinen huomio tulee kohdistaa kuntasektoriin, jossa investoidaan hallinnon digitalisoitumiseen. Tässä yhteydessä syntyy uusia innovaatioita erityisesti niissä kunnissa, joilla on edellytyksiä investoida digitalisaatioon ja joita myös valtionhallinto tukee digitalisoitumisessa eli toiminnan muutoksessa teknologiaa täysimääräisesti hyödyntäen. Näissä rajapinnoissa syntyviä innovaatioita ei käytännössä ohjata kansallisesti IPR-strategian näkökulmasta.

Vastaavasti IPR-strategiaan liittyvän lainsäädännön kehittämisen yhteydessä valtiovarainministeriön vastuulla olevaa tiedonhallintalakia tulisi tarkastella, sillä IPR-strategian yhtenä tarkastelun kohteena on datatalous. Tiedonhallinnan kysymykset sisältävät omia erityispiirteitään ml. tiedonhallinnan, omistajuuden, maksuperusteisuuden, teknisten ja semanttisten käyttöyhteyksien ja julkisen hallinnon API-linjauksien (jotka olivat kommentoitavissa otakantaa.fi-palvelussa aikavälillä 18.1.-31.1.2021) osalta.

Vastaavasti tulisi tarkentaa julkisen hallinnon edellyttämiä peruskyvykkyyksiä ymmärtää IPR-oikeuksia ja IPR-strategian sisältöjä omien tehtävien toimeenpanossa ja palveluiden kehittämisessä. Myös Hanselin sekä muiden julkisten ja julkisomisteisten hankintaorganisaatioiden roolia tulisi tarkastella osana IPR-strategian toimeenpanoa käytännössä. Näin IPR-strategian toimeenpanon vaikuttavuutta saadaan vahvistettua julkisissa hankinnoissa.

Vaikutukset valtiontalouteen

Strategialuonnoksessa on lukuisa joukko toimenpiteitä, joiden voi arvioida aiheuttavan kustannuksia toimeenpaneissa virastoissa. Näistä kustannuksista ei kuitenkaan esitetä lausuntomateriaalissa mitään arviota. Jatkotyössä on arvioitava, millaisia kustannuksia toimeenpanosta aiheutuisi. Strategialuonnoksen sivulla 10 todetaan, että ehdotettujen toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää nykyisten määrärahojen lisäksi lisäresursseja. Tämä toteutus tulee poistaa ennen strategian hyväksymistä valtioneuvoston periaatepäätöksenä, sillä periaatepäätös ei saa olla ristiriidassa hallituksen juuri laatiman vuosien 2022-2025 julkisen talouden suunnitelman tai syksyllä eduskunnalle annettavan vuoden 2022 talousarvioesityksen kanssa, vaan sen tulee olla toteutettavissa julkisen talouden suunnitelmassa sekä mm. vuoden 2022 talousarvioesityksessä siihen mahdollisesti varatulla rahoituksella. Siinä yhteydessä voi huomioida mahdollisuudet toteuttaa toimenpiteitä virastojen nykyrahoituksella ja määrärahojen uudelleenkohdennuksilla. Ennen mahdollista hyväksymistä valtioneuvostossa tulee strategiapaperiin lisätä sopivaan kohtaan maininta tästä, samoin kuin tieto siitä, että strategiaa

toteutetaan voimassaolevan valtiontalouden menokehyksen puitteissa. On hyvä, että strategiassa todetaan rahoitustarpeista päätettävän talousarvion laatimisen yhteydessä.

Osastopäällikön sijaisena,
budjettineuvos

Annika Klimenko

Budjettineuvos

Taina Eckstein

Lähteet:

Corrado, C., J. Haskel, C. Jona-Lasinio and M. Iommi (2016), "Intangible investment in the EU and US before and since the Great Recession and its contribution to productivity growth", EIB Working Papers number 2016/08, European Investment Bank.

Goldin, I., P. Koutroumpis, F. Lafond and J. Winkler (2021), "Why is productivity slowing down?", Oxford Martin Working Paper Series on Economic and Technological Change, University of Oxford, Working Paper No. 2021-6.

Haskel, J. and S. Westlake (2017), *Capitalism without capital: The rise of the intangible economy*, Princeton University Press.

Hazan, E., S. Smit, J. Woetzel, B. Cvetanovski, M. Krishnan, B. Gregg, J. Perrey, K. Hjartar (2021), "Getting tangible about intangibles", McKinsey Global Institute Discussion paper, June 2021.

Lev, B (2001), *Intangibles*, Brookings Institution Press.