

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2005 rd

Statsrevisorernas berättelse 2004

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 december 2004 Statsrevisorernas berättelse 2004 (B 17/2004 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation som de övriga delegationerna har haft möjlighet att lämna utlåtande till.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsrevisorernas ordförande Virpa Puisto
- kanslichef Mauri Lehmusto, inspektionsråd Nora Grönholm och inspektionsråd Kaj Laine, statsrevisorernas kansli.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- kanslichef Mauri Lehmusto, statsrevisorernas kansli
- finansråd Veli-Matti Lehtonen, finansministeriet
- forskningschef Pekka Parkkinen, Statens ekonomiska forskningscentral
- forskningschef Olavi Rantala, Näringslivets Forskningsinstitut
- politices licentiat, delägare Petri Uusikylä, Net Effect Oy.

Kultur- och vetenskapsdelegationen har hört

- kanslichef Mauri Lehmusto, överinspektör Seppo Niemi och inspektör Marjaana Solanne, statsrevisorernas kansli

- direktör Markku Mattila, undervisningsministeriet.

Jordbruksdelegationen har hört

- överinspektör Raimo Laitinen, statsrevisorernas kansli
- förstråd Jouko Paloniemi, jord- och skogsbruksministeriet.

Handels- och industridelegationen har hört

- kanslichef Mauri Lehmusto, statsrevisorernas kansli
- överinspektör Kimmo Hyrsky, handels- och industriministeriet
- utvecklingsdirektör Ulla Mansikkamäki, Helsingfors universitet
- professor Markku Virtanen, Helsingfors handelshögskola
- rektor Markku Lukka, Villmanstrands tekniska universitet
- professor Tuomo Peltonen, Uleåborgs universitet
- verkställande direktör Tuomo Haavisto, Jobs and Society rf.

Social- och arbetsdelegationen har hört

- statsrevisorernas ordförande Virpa Puisto
- kanslichef Mauri Lehmusto, statsrevisorernas kansli.

Bostads- och miljödelegationen har hört

- inspektionsråd Kaj Laine, statsrevisorernas kansli
- förstråd Jouko Paloniemi och överinspektör Anne Vainio, jord- och skogsbruksministeriet
- överinspektör Leena-Marja Kauranne, miljöministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Finansutskottet noterar att statsrevisorernas berättelse 2004 såväl strukturellt som innehållsligt skiljer sig från de tidigare berättelserna. Berättelsen bygger på fyra nya och fem redan tidigare påbörjade forskningsobjekt. Utifrån forskarnas slutsatser och begärda utlåtanden anlägger statsrevisorerna också egna synpunkter på nödvändiga åtgärder.

Utmaningarna när det gäller tjänsteproduktionen har behandlats ur tre olika perspektiv i berättelsen. För det första tar revisorerna upp frågan om hur utvecklade servicesektorn är i vår samhällsekonomi och vilken framgång den s.k. självbetjäningen rönt inom den privata sektorn, något som prioriteringen på informationssamhället av allt att döma bidragit till. Produktionen av tjänster är också förknippad med främjande av entreprenörskap. Den tredje infallsvinkeln på tjänsterna är den åldrande personalen inom statsförvaltningen. Utskottet behandlar kort alla delområden i sitt betänkande.

Det går inte att dra alltför långtgående slutsatser på grundval av enstaka studier, påpekar utskottet. Under expertutfrågningen framgick det att också forskarnas åsikter går i sär. Detta återspeglas även i utskottets ställningstaganden.

Dessutom tar utskottet upp i betänkandet universitetscentrens regionala verkningar, som ingår i berättelsens avsnitt Regionala effekter av innovations- och utbildningssystemet. I fråga om avsnittet om vården av nationalelegendomen behandlar utskottet vilka positiva och negativa verkningar statsmaktens stödåtgärder haft på vattnens tillstånd.

Tjänsteproduktionen i självbetjäningssamhället

Avsnittet om självbetjäning bygger huvudsakligen på en undersökning som gjorts vid Näringslivets forskningsinstitut ETLA. I undersökningen analyseras servicen i självbetjäningssamhället utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Forskningsprojektet pekar på att begreppen självbetjä-

ning och självbetjäningssamhälle inte är klara och entydiga.

Undersökningen visar att gemensamt för industriländerna under en längre tid varit att utbudet på självbetjäningstjänster expanderat och att denna expansion påskyndats av uppkomsten av nya teknologiska innovationer och den skärpta globala konkurrensen. Som också statsrevisorerna påpekar har arbetstillfällena genom denna utveckling minskat bl.a. inom dagligvaruhandeln samt bank- och försäkringsverksamheten. Sysselsättningen inom tjänstesektorn har trots allt ökat indirekt i andra delar av produktionskedjan. Enligt undersökningen kommer särskilt pensionärernas växande andel av befolkningen att betydligt öka efterfrågan på arbetsintensiva personliga tjänster och också utbudet på dessa inom den privata sektorn.

Statsrevisorerna har enligt utskottet helt rätt i att basservicen för medborgarna ska säkerställas på ett rättvist sätt i alla delar av landet. Revisorerna menar också att det ur skattebetalarperspektiv är viktigt att prissättningen av de offentliga tjänsterna är genomskinlig och att tjänsteproduktionen är så kostnadseffektiv som möjligt. Utskottet noterar att också det basserviceprogram som statsrådet lämnade riksdagen den 14 mars utgår från att produktiviteten ska öka för de kommunala tjänsterna och att detta sker genom att tjänsteproduktionen blir lönsammare och effektivare.

ETLA:s undersökning visar att kostnaderna per enhet för tjänsteproduktionen sjunker betydligt när den ekonomiska regionens befolkning och befolkningstäthet ökar. Inrikesministeriets kommunavdelning har publicerat (Tutkimussarja 4/2003) siffror som inte stöder denna slutsats; någon observerbar systematisk korrelation mellan kommunstorlek och kostnader per enhet finns inte. Kostnaderna per enhet beror exempelvis på

- förhållandena (t.ex. avstånd och åldersstruktur)
- kommunernas tillgångar
- sättet att ordna servicen.

Ta till exempel hälsovårdscentralerna. Det finns studier som visar att de minsta och största är ineffektivast. Också om man närmare analyserar kommunernas utgifter får man inte belägg för de fördelar som den undersökning berättelsen bygger på kommit fram till.

Regeringen står i beråd att starta ett s.k. service- och kommunstrukturprojekt för att stå beredd när befolkningsstrukturen och servicebehovet förändras. I detta sammanhang kommer det bl.a. att utredas hur servicen kan ordnas effektivast och mest ekonomiskt. En eventuell omläggning bör enligt utskottets mening utgå från att det finns kvalitativa tjänster att tillgå. Vilken den privata sektorns eller den tredje sektorns andel av serviceutbudet blir kan inte heller bedömas förrän en grundligare utredning gjorts.

Främjande av akademisk företagsamhet

En undersökning har tagit fasta på företagsamheten och företagsamhetspolitiken. Enligt den undersökningen kan den viktigaste entreprenörsfrämjande faktorn anses vara en sådan attitydmässig förändring att gränsen mellan lönearbete och företagsamhet blir mindre skarp i samhället och lagstiftningen. Framtidens möjligheter och lösningar ligger i entreprenörssamhället där servicen högprioriteras. Det betyder att man tar till sig företagsamhet på bred basis och i alla avseenden.

Statsrevisorerna påpekar att företagsamhetspolitiken fortfarande störs av en viss administrativ splittring och försiktighet samt av bristande information om effekterna av olika åtgärder. Det har satsats mycket på utbildning och fortbildning i entreprenörskap under de senaste åren. Men arbetet ger konkreta resultat först långt senare, eftersom det är fråga om en djupgående kulturell förändring. Att främja akademiskt entreprenörskap är en ny utmaning för högskolorna. Hittills har högskoleutbildningen snarare minskat än ökat benägenheten att bli företagare.

Jämfört med de övriga EU-länderna har vi en tydlig brist på företag och entreprenörskap betraktas inte som ett lockande karriäralternativ. Enligt en undersökning har intresset för att bli

egenföretagare bland personer med akademisk slutexamen än så länge varit lägre än bland befolkningen i övrigt, och i takt med att utbildningsnivån stigit har andelen företagare i allmänhet minskat.

Enligt utredning till utskottet har under de senaste åren större fokus satts på akademisk fortbildning i entreprenörskap, och numera erbjuder inte bara handelshögskolorna utan närapå alla universitet studier i entreprenörskap. Vid en del högskolor är utbildningen i entreprenörskap en väsentlig och naturlig del av studierna och läroanstaltens verksamhet, men det är helt tydligt att det förekommer skillnader i utbildningen såväl regionalt som mellan läroanstalterna. Utskottet menar att fortbildningen i entreprenörskap fortfarande är alltför marginell i universitetsutbildningen, och att det fortfarande behövs en mängd knep och åtgärder inom en lång rad sektorer för att få fart på det akademiska entreprenörskapet.

Om vi ska få fler företagare gäller det att på alla utbildningsnivåer stärka intresset för och en positiv attityd till entreprenörskap, konstaterar utskottet. Här spelar lärarnas attityder, motivation och yrkeskompetens en avgörande roll. Därför är det ytterst viktigt att se till att lärarna får adekvat utbildning i entreprenörskap och har den yrkeskompetens som behövs och att tillräckliga resurser anvisas för detta. Utskottet understryker också vikten av samarbete med lokala företagare, företagargrupporganisationer och andra berörda grupper. Företagaralumnerna som deltagit i undervisningen har också gett goda resultat.

Främjande av entreprenörskap förknippas ofta med teknologi och innovationer, men det är sannolikt servicebranschen som i synnerhet drar till sig nya företagare i framtiden. Samtidigt kommer företagarna att ha en allt mer varierande utbildning. Alla studier bör vara inriktade på att ge en grundläggande entreprenörsförmåga och entreprenörskap bör vara ett naturligt alternativ i yrkesvalet inom alla branscher.

Den akademiska undervisningen är av tradition mycket teoretisk och håller sig inom ämnesgränserna. Med tanke på entreprenörskap vore det viktigt att även stärka det tvärvetenskapliga inslaget. Satsningar på mångdisciplinärt samar-

bete och innovativa tankemodeller kan också generera lönsamma affärsidéer. På det hela taget är det en stor utmaning att införliva utbildning i entreprenörskap i undervisningen inom olika branscher, men det är absolut nödvändigt för att främja entreprenörskapet.

Den som startar eget har alltid ett specialkunnande som företagsidén bygger på. Därtill behövs gedigen yrkeskompetens, en stark vilja att driva ett företag samt en realistisk uppfattning om verksamhetsområdet och uppgiften. Erfarenhet av anställning hos annan arbetsgivare förbättrar och stärker branschkunskandet. Det kan behövas en lång, sakta framskridande process innan en person fått den arbets- och livserfarenhet som behövs för att inse att entreprenörskap är ett karriäralternativ. Ett framgångsrikt företag behöver vanligen också kunnande från många olika yrkesbranscher. I synnerhet för nyetablerade företag lönar det sig att fundera på möjligheten att bedriva teamföretagsamhet och etablera nätverk.

Om vi ska få fler företagare måste satsningarna på entreprenörskap backas upp i allt beslutsfattande och hela samhället utvecklas i en företagärvänlig riktning. Beslutsfattarna måste också ha en samsyn på vad som ska prioriteras i en långsiktig företagspolitik.

Den åldrande personalen inom statsförvaltningen

Den tredje aspekten på tjänsteproduktionen har att göra med de statsanställdas stigande ålder. Av berättelsen framgår det att personalavgången inom statsförvaltningen fram till 2020 är ca 80 procent av den nuvarande personalen. Alla som 2002 har en position bland den högsta ledningen kommer då att ha gått i pension eller bytt sektor.

I berättelsen ses åldrandet både som ett hot och som en möjlighet. Att produktiviteten sjunker, att staten får det svårare att konkurrera om arbetskraft, att de anställdas motivation försämras och att kunnande försvinner ses som de största hotbilderna. Det finns nämligen risk för att de ekonomiska svårigheterna då ökar och service-

förmågan försämras. Undersökningen hävdar att dessa hotbilder realiseras, om inga strukturella omläggningar görs, arbetsrutinerna och verksamhetskulturerna inte ändras, styr- och ledningssystemen inte reformeras, översynen av lönesystemet inte genomförs fullt ut och kunnande och kunskap inte överförs från äldre till yngre.

Enligt undersökningen är möjligheterna till följd av åldrandet mycket större än riskerna. Som statsrevisorerna påpekar innebär den åldrande personalen inom statsförvaltningen i princip en möjlighet att reformera statsförvaltningen och förbättra förvaltningens produktivitet. Regeringens målsättning är att statsförvaltningen ska bli produktivare och effektivare genom att i snitt hälften av de arbetstillfällen som blir lediga till följd av personalavgången tillsätts före utgången av nästa valperiod.

De personella resurserna måste användas och allokeras smidigare om produktiviteten ska kunna förbättras. Endast få myndigheter har planer för personalresurserna som bygger på långsiktiga funktionella strategier. Därför föreligger en klar risk för att de möjligheter till effektivisering av verksamheten som pensionsavgångarna erbjuder går förlorade på grund av brister i planeringssystemen, framhålls det i berättelsen. Effektiviseringen sker bäst genom att statens uppgifter omorganiseras, informationstekniken utnyttjas effektivt och förvaltningskulturen reformeras.

Utskottet understryker med enfass att yrkeskompetens och kunnande måste finnas att tillgå i den nya situationen. Därför är det, som också revisorerna påpekar, ytterst viktigt att den erfarenhetsbaserade kunskapen kan vidarebefordras till den yngre generationen.

Till syvende och sist handlar det om att staten som arbetsgivare ska kunna bibehålla sin konkurrenskraft för att få en kunnig och utbildad personal att ersätta den som går i pension. Utskottet har varit inne på samma linje i många sammanhang. Med hänsyn till att man till statens främsta konkurrensfördelar räknar att staten är en säker arbetsgivare med fasta anställningar, gäller det exempelvis att i görligaste mån

avskaffa visstidsanställningar för permanenta uppdrag. Inom många förvaltningar har utvecklingen på denna punkt inte varit särskilt snabb, trots att finansministeriet redan i oktober 2003 sände ut ett brev om saken till ämbetsverken. Ämbetsverken ålades att upprätta ett ämbetsverks- och/eller förvaltningsspecifikt förvaltningsprogram för reducering av antalet visstidsanställda före utgången av 2003. Utskottet vill peka på en effektiv personalplanering, som exempelvis vissa forskningsinstitut utnyttjat för att minimera behovet av visstidsanställda och begränsa det till särskilt motiverade fall.

Effekterna av universitetscentren på regional nivå

Utskottet håller med revisorerna om att det kompetensbaserade regionala utvecklingsarbetet stärkts när universitetscentrum inrättats i landskap som inte har egna universitet. Universitetscentrumen har klart och tydligt ökat de aktuella orternas attraktionskraft och förbättrat deras framtoning men också i viss mån fått upp sysselsättningssiffrorna. I kombination med andra kompetensrelaterade utvecklingsåtgärder har centrumen bedrivit ett positivt regionalt utvecklingsarbete.

Universitetscentrumen måste dock intensifiera samarbetet med företagen i regionen, bl.a. med hjälp av praktikplatser som stöder studierna och examensarbeten som utgår från företagens och regionens behov, påpekar revisorerna. Företagarna är inte på långt när medvetna om de tjänster universitetscentrumen tillhandahåller. Utbildning och kompetent arbetskraft är A och O för företagets utveckling och tillväxt. Universitetscentrumen tillhandahåller miljöer för spetskompetens och innovation där företag som utnyttjar ny kunskap kan sysselsätta nya kunniga personer. Utskottet understryker vikten av att universitetscentrumen utvidgar och utvecklar samarbetet med företagen. Utskottet vill också lyfta fram att universitetscentrumens och undervisningsministeriets policy är att forskningen ska ske utifrån en ny multidisciplinär infallsvinkel.

Det ger bättre möjligheter att väga in behoven i det omgivande samhället och i arbetslivet.

Utskottet vill påpeka att universitetscentrumens finansiering måste vara stabil för att effektiviteten ska kunna ökas. De universitet som upprätthåller universitetscentrumen bör bl.a. i de årliga resultatförhandlingarna fästa större uppmärksamhet vid kontinuiteten när det gäller finansieringen till universitetscentrumen. Utskottet delar också revisorernas oro över att EU:s strukturfondsperiod som tar vid 2007 blir ett problem, om den projektfinansiering som Finland beviljas sjunker betydligt.

Statsmaktens stödåtgärder — positiva och negativa verkningar på vattnens tillstånd

Statsrevisorernas kommentarer grundar sig på en undersökning som utförts av Helsingfors universitet. I den utredningen vilka positiva och negativa verkningar statsmaktens stödåtgärder hade på vattnens tillstånd. Revisorerna menar att undersökningarna ifrågasätter om de statliga stöden för miljöskydd är effektiva för att skydda vattnen. Man kan fråga sig om det finns något betydande mervärde i att stödåtgärderna för vattenvård ökar kvantitativt eller om stödet i högre grad borde inriktas t.ex. på att rusta upp regionala och lokala vattenområden. Enligt revisorerna beror den positiva utvecklingen på bättre jordbruksteknik och odlingsmetoder snarare än miljöstöden för jordbruket. De anser att kostnadsbesparande miljöskyddsåtgärder som bygger på innovation och forskning får alldeles för lite uppmärksamhet.

Vid utfrågningen av sakkunniga i finansutskottet har det framhållits att miljöstödet är ytterst viktigt för vattenvården inom jordbruket eftersom det omfattar över 90 procent av den odlade arealen. Över 90 procent av jordbrukarna omfattas av miljöstöden. Enligt utredning har miljöstödet ovedersägligt haft större betydelse för vattenvården inom jordbruket än utvecklingen inom odlingsmekanik och odlingsmetoder. Utan miljöstöd skulle vattnens tillstånd försämrast i avgörande grad. I en analys av miljöstödens effektivitet gäller det också att beakta att det un-

der granskningsperioden har inträffat t.ex. sådana klimatförändringar som bidragit till ökad urlakning. Också det faktum att fosfor som uppkommit genom inre belastning frigörs från bottensedimentet ökar eutrofieringen av vattendragen. Därmed är det svårt att nå målen trots att mängderna näringsämnen har minskat.

Utskottet anser att undersökningen är intressant och aktuell med tanke på miljöstödens kostnadseffektivitet. Den ger också en god grund att bedöma framtida åtgärder och lyfter fram stödens ofrivilliga bieffekter som bidrar till ökad belastning av vattendragen. Utifrån erhållen utredning ska också forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi och Finlands miljöcentral tillsammans starta ett stort projekt för att utreda miljöstödens verkningar. Meningen är att resultaten ska utnyttjas i det nya miljöprogrammet för 2007—2013.

Flera olika faktorer har samverkat för att förbättra vattnens tillstånd men oberoende av miljöstödsåtgärder som fortgått i över tio år är tillståndet ställvis fortsatt dåligt och näringsbelastningen alldeles för hög. Inte minst Östersjöns tillstånd är oroväckande. Östersjöprogrammet står långt från målen uttryckligen när det gäller att minska eutrofieringen. Skyddsåtgärdernas effekter på vattnen kommer fram först efter en mycket lång tid, ofta efter decennier. Dessutom gör t.ex. förändringar i klimatet det svårt att nå målen.

Av Finlands yta är inemot 10 procent täckt av vatten och dessutom begränsas landet på två håll av havet. Det finns nästan 7 000 grundvattenområden. Med hänsyn till att de ekonomiska resurserna alltid är begränsade i förhållande till behovet är det mycket viktigt att vi fäster allvarlig uppmärksamhet vid vattenvården och dess effektivitet. Utskottet anser att miljöstöden kan göras ännu effektivare om man tar större hänsyn

till regionala och lokala problem och skräddarsyr åtgärderna därefter. Det lyfter särskilt fram betydelsen av förebyggande åtgärder och av att stödet riktas på åtgärder som hindrar att näringsämnen urlakas. Information och utbildning samt aktiv medverkan från lokala aktörer spelar en central roll i vattenvården. Utskottet omfattar statsrevisorernas syn att det är viktigt att miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet reder ut konflikterna mellan vattenvård och stödåtgärder.

Miljöforskningen och miljötekniken i Finland anses stå på en mycket hög nivå också internationellt. Utskottet önskar att Finlands starka sidor när det gäller att utveckla och producera miljöteknik värnas också i framtiden. Likaså är det viktigt att adekvata resurser avsätts för forskning kring miljöskyddet inom jordbruket.

Enligt utskottet spelar miljöarbeten en stor roll för en effektivare vattenvård. Medlen för miljöarbeten bör ökas avsevärt för att åtminstone de allra mest akuta projekten kan genomföras inom en skälig tid.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet som med hänvisning till 39 § 4 mom. i riksdagens arbetsordning valt förvaltnings- och granskningsdelegationens ordförande till föredragande i saken i plenum,

att riksdagen beslutar sända detta betänkande till regeringen för sådana åtgärder som anmärkningarna och förslagen ger anledning till och

uppmannar regeringen att ta in berättelsen om åtgärderna i statens bokslutsberättelse för 2004.

Helsingfors den 15 april 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst

Virpa Puisto /sd
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Kimmo Sasi /saml
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Janina Andersson /gröna
Olli Nepponen /saml
Tuija Nurmi /saml
Aulis Ranta-Muotio /cent.

Sekreterare i delegationerna var

utskottsråd Alpo Rivinoja
utskottsråd Hellevi Ikävalko
utskottsråd Marjo Hakkila.