

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2016 års riksdag

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2016 års riksdag (B 17/2016 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör Tytti Yli-Viikari, Statens revisionsverk
- chef för ledningens stöd Nina Alatalo, Statens revisionsverk
- chef för effektivitetsrevisionen Leena Juvonen, Statens revisionsverk
- resultatrevisionschef Teemu Kalijärvi, Statens revisionsverk
- försvarsutskottets ordförande Ilkka Kanerva, riksdagen
- utskottsråd Heikki Savola, Riksdagens kansli
- kanslichef Jukka Juusti, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Sanna Nieminen, finansministeriet
- handelsråd Marjaana Aarnikka, arbets- och näringsministeriet
- avdelningschef Ilona Lundström, arbets- och näringsministeriet
- specialforskare Elias Einiö, Statens ekonomiska forskningscentral
- direktör Hannu Kemppainen, Innovationsfinansieringsverket Tekes
- expert Jari Konttinen, Finlands näringsliv rf
- utredningschef Heli Koski, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- generalsekreterare Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- näringspolitisk sakkunnig Pia Björkbacka, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- Sveriges försvarsdepartement
- Danmarks försvarsministerium.

Samband med andra handlingar

I samband med ärende B 17/2016 rd har utskottet behandlat Statens revisionsverks utredning 2/2016: Industriellt samarbete i HX-jaktplansprojektet.

Betänkande ReUB 4/2017 rd

Statens revisionsverks årsberättelse

Årsberättelsen från Statens revisionsverk grundar sig på verkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner, laglighetsgranskningar och granskningar av finanspolitiken samt på verkets expertverksamhet. Berättelsen presenterar de viktigaste resultaten av de revisioner och uppföljningar som blev klara före utgången av augusti 2016 och av de redovisningsrevisioner som hänför sig till finansåret 2015. Revisionsverket rapporterar två gånger om året om resultaten av den lagfästa övervakningen av finanspolitiken.

I berättelsen ingår ett inlägg av generaldirektören för Statens revisionsverk: Kunskapsbaserad ledning säkerställer en behärskad förändring. I inlägget tar generaldirektören upp bland annat att kundaspekten blir allt viktigare när de offentliga tjänsterna tillhandahålls. Kundernas delaktighet och tjänsternas kompatibilitet och kostnadseffektivitet kräver betydande ändringar i handlingsmodellerna. Flera samtidiga förändringar ökar riskerna i verksamheten och anstränger arbetsplatserna inom den offentliga sektorn. Både den externa revisionen och riskhanteringen har en viktig roll i den här brytningstiden. Observationerna vid revisioner vittnar också om att stora förändringar kräver investeringar och att en realisering av eftersträlvade kostnadsbesparingar därför tar tid.

I årsberättelsen behandlas bland annat främjande av näringslivet, digitalisering som främjar den offentliga förvaltningens kundservice, ministeriernas samarbete vid beredningen av EU-ärenden samt god förvaltningssed och redovisningsskyldighet i skötseln av statsfinanserna. Nedan går revisionsutskottet in på företagsstöden och revisionsverkets utredning om industriellt samarbete i HX-jaktplansprojektet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Företagsstöd

Utskottet bedömer att utvecklingen av systemet med företagsstöd har saknat ett samlat grepp och en analys av stödets effekter. Systemet har småningom blivit ett omfattande och oenhetligt komplex som är svårt att hantera. Även sakkunniga uppger att vetenskapen om tillförlitliga effekter har varit obetydlig. Det är problematiskt att nya stödåtgärder ofta inletts utan någon noggrann analys av när och under vilka omständigheter åtgärderna kan avslutas. Den viktigaste motiveringen för användningen av många stödåtgärder i nuvarande form kan redan ha blivit föråldrad i och med att omvärlden förändrats. På senare år har sakkunniga kritiserat stödets effektivitet och inriktning.

Utskottet anser att regeringen bör se till att effekterna av företagsstöden utreds mer noggrant framöver. De forskningsdata som gäller stödets faktiska effekter är bristfälliga, vilket gör det svårt att utveckla stödsystemet, analysera stödets storlek och inriktning och minska de skadliga effekterna. I revisionsverkets årsberättelse står det att verket vid revisionerna har observerat att de förväntade effekterna av åtgärderna för att främja näringslivet och också rentav behovet av stöd alltför ofta stött sig på antaganden. Utskottet instämmer med revisionsverket i att åtgärderna för att främja näringslivet bör analyseras med avseende på dels de direkta effekterna, dels effekterna i samhället på bredare front. Revisionsverket har observerat att negativa bieffekter och indirekta effekter i vidare bemärkelse lätt överskuggas av direkta och positiva effekter. Som exempel på

Betänkande ReUB 4/2017 rd

skadliga effekter lyfter revisionsverket fram att konkurrensförhållandena blir snedvridna, behövlig omstrukturering går långsammare och verksamhet på marknadsmässiga villkor omöjliggörs.

Utskottet ser det som viktigt att företagsstöden i högre grad än nu bidrar till att näringslivet förnyas och att det uppstår nya spetsområden för tillväxt. Till denna del är det oroväckande att statens anslag för forskning och utveckling och företagens egna satsningar på produktutveckling har minskat på senare år. Sakkunniga har påpekat att innovationspolitiken relativt sett har minskat markant i betydelse när företagsstöden fördelats de senaste åren. Vid utfrågningen riktades också kritik mot var företagsstöden skurits ner. Enligt statistik som Statistikcentralen publicerade den 23 februari 2017 minskade den statliga finansieringen av forskning och utveckling till 1 797,5 miljoner euro i budgeten för 2017 (exempelvis i budgeten för 2011 var anslaget 2071,7 miljoner euro). Företagen minskade sina satsningar på produktutveckling med 360 miljoner euro (8 procent) 2015 och med 190 miljoner euro 2014 jämfört med tidigare år enligt Statistikcentralens statistik den 27 oktober 2016. Det kan tänkas att de minskande satsningarna har undergrävt innovationsförmågan i landet och uppfyllelsen av de närings- och innovationspolitiska målen.

Trots minskningen av den offentliga FoU-finansieringen har FoU-finansieringens andel av BNP internationellt sett hållit god nivå sedan början av 1990-talet, noterar utskottet. Andelen 2017 är uppskattningsvis 0,82 procent, medan den i EU och OECD-länderna i regel har varit ungefär 0,70 procent. Den offentliga FoU-finansieringen minskar till 3,3 procent av statens totala utgifter bortsett från statsskulden 2017 (t.ex. 2011 var andelen 4,3 procent). Utskottet ser det som angeläget att den statliga finansieringen av företagens forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet sätts in där den leder till resultat och inte försämrar företagens förutsättningar för internationell verksamhet i relation till konkurrerande länder. Det är oroväckande att de finländska företagen i jämförelse med andra OECD-länder prioriterar produktförbättringar högre än nya initiativ i sina satsningar på produktutveckling. Därför anser utskottet att grunderna för stöd till forskning, utveckling och innovationer bör ses över på den här punkten.

Utskottet välkomnar regeringens mål att utveckla det nationella systemet med företagsstöd för att öka stödets genomslagskraft. Syftet med lagen om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet (RP 22/2016 rd), som trädde i kraft vid ingången av juli 2016, är bland annat att samordna och effektivisera användningen av stöden. Det är också positivt att företagsstödsdelegationen har fått i uppdrag att övergripande utveckla systemet med företagsstöd och främja samarbetet mellan förvaltningsområdena.

Stödet till företagen går också via beskattningen. När införandet av en ny skatteutgift planeras måste det alltid kunna bedömas om syftena är motiverade och om skatteutgiften kommer att uppfylla dem. Utskottet ser det också som angeläget att effekterna av de gällande skatteutgifterna analyseras för att det ska bli möjligt att gallra ut de skatteutgifter som visar sig vara ineffektiva. Utvärderingar av hur beskattningen fungerar bör enligt utskottet väga in alla aspekter och nyttiggöra olika undersökningsresultat som visar hur beskattningen påverkar till exempel inkomstfördelningen, sysselsättningen, den ekonomiska tillväxten och företagsetableringarna i Finland.

Betänkande ReUB 4/2017 rd

Industriellt samarbete i HX-jaktplansprojektet

Enligt statsrådets försvarspolitiska redogörelse (SRR 3/2018 rd, Statsrådets kanslis publikationsserie 5/2017), daterad den 16 februari 2017, ska beredningen av marinens och flygvapnets strategiska kapacitetsprojekt (HX och Flottilj 2020) fortsätta och den utgående operativa förmågan ska ersättas. Den planerade livscykeln för Hornet-materielen når sitt slut under åren 2025—2030 och ett beslut om ny upphandling kommer att fattas i början av 2020-talet. De beräknade kostnaderna för den nya upphandlingen är 7—10 miljarder euro. Projekten genomförs med budgetfinansiering 2019—2031. De strategiska kapacitetsprojekten förbereds på så sätt att underhålls- och driftskostnaderna ska täckas med medel ur försvarsbudgeten utan särskild finansiering. Detaljerade finansieringsbeslut ska fattas som ett led i beredningen av planerna för de offentliga finanserna och budgetförslagen.

Utskottet påpekar att HX-jaktplansprojektet går ut på en mycket betydande, mångförgrenad och vittsyftande samhällelig och statsfinansiell upphandling. Expertis och noggrannhet spelar därför en framträdande roll när projektet ska beredas och genomföras. Utskottet pekar också på betydelsen av industriellt samarbete (f.d. motköp) kring upphandlingen av HX-jaktplan. Med industriellt samarbete avses ett avtal som ingås i anknytning till upphandling av försvarsmateriel och som förbinder leverantören av försvarssystemet att samarbeta med finländska företag. På det här sättet blir det möjligt att i undantagsförhållanden använda funktioner som lagts ut på industrin och få tillgång till teknik och kompetens som garanterar försörjningsberedskapen.

Utskottet påpekar att det industriella samarbetet kring försvarsupphandling i Europa för närvarande genomgår förändringar. Det industriella samarbetet kan inte längre gå ut på att främja ekonomin och sysselsättningen utan det får bara syfta till att säkerställa att försvaret fungerar. EU:s försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektiv som antogs 2009 (2009/81/EG) ingår som ett led i en mer omfattande utveckling med syftet att den europeiska marknaden för försvarsmateriel ska öppnas upp för konkurrens. Direktivet genomfördes nationellt genom lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011) som trädde i kraft vid ingången av 2012. Där anges procedurerna för upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader inom försvars- och säkerhetssektorn. Lagen och direktivet innehåller inga bestämmelser om industriellt samarbete. Bakom detta ligger Europeiska kommissionens syn på att motköpen till sin karaktär är diskriminerande och strider mot centrala principer i EU:s inre marknadslagstiftning och i grundfördragen. I Finland har inga nya avtal om industriellt samarbete ingåtts sedan direktivet och lagen trädde i kraft.

Utskottet påpekar att medlemsländerna för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i förekommande fall har rätt att åberopa artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och genomföra de försvarsupphandlingar som är väsentliga för statens säkerhet trots bestämmelserna i direktivet. I sådana upphandlingar kan leverantörerna fortfarande påföras skyldighet till industriellt samarbete, om statens väsentliga säkerhetsintressen kräver det. Utskottet understryker att det industriella samarbetet har stor betydelse för att säkra försörjningsberedskapen i HX-projektet. Genom industriellt samarbete bör vi se till att den behövliga tekniken och kompetensen som är avgörande för försörjningsberedskapen finns tillgänglig för försvarsmakten utan störningar under alla omständigheter. Det är angeläget att i planeringen och genomförandet av det industriella samarbetet väga in hur de ändrade EU-bestämmelserna tolkas och tillämpas i andra EU-länder och särskilt i Norden.

Betänkande ReUB 4/2017 rd

Utskottet anser att revisionsverkets utredning om industriellt samarbete i HX-jaktplansprojektet (utredning 2/2016) är nyttig och behövlig. Enligt den generella slutsatsen i utredningen har behovet av industriellt samarbete i HX-projektet som försvarsministeriet ansvarar för beskrivits genom trovärdiga argument och konsekventa motiveringar. Revisionsverket pekar på utvecklingsbehov bland annat i fråga om att beakta negativa marknadseffekter och konkreta samarbetsprocesser. Sammansättningen och arbetssättet i kompensationskommissionen som sorterar under arbets- och näringsministeriet bör enligt revisionsverket ses över. Informationen om industriellt samarbete bör effektiviseras i syfte att garantera insynen i verksamheten.

Det industriella samarbetet kommer enligt de sakkunnigas grova uppskattningar att leda till att upphandlingskostnaderna stiger med 5—12 procent. Utskottet instämmer med revisionsverket i att det industriella samarbetet trots merkostnader är en investering i trovärdigt försvar och att det behövs för att garantera försörjningsberedskapen inom försvaret. Samarbetet bör organiseras kostnadseffektivt och den förväntade nyttan bör vara större än kostnaderna. Det påverkar samhällsekonomin och sysselsättningen positivt och gör det möjligt att sänka service- och underhållskostnaderna efter upphandlingen. Samtidigt uppkommer potential att utveckla och internationalisera affärsverksamheten inom försvarsindustrin. För att nyttan med det industriella samarbetet ska kunna bedömas måste kostnaderna och konsekvenserna analyseras och följas upp bättre. Enligt revisionsverkets utredning har försvarsministeriet, arbets- och näringsministeriet eller utrikesministeriet inga närmare uppgifter om hur mycket det industriella samarbetet på 2000-talet har kostat eller hur värdefull nytta det har genererat.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 17/2016 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 25.4.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
vice ordförande Olavi Ala-Nissilä cent
medlem Maarit Feldt-Ranta sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Arja Juvonen saf
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Esko Kiviranta cent

Betänkande ReUB 4/2017 rd

medlem Eero Lehti saml
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Päivi Räsänen kd.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Heidi Silvennoinen.