

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2021

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2021 (B 20/2021 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ställföreträdande generaldirektör, direktör Matti Okko, Statens revisionsverk
- direktör Jaakko Eskola, Statens revisionsverk
- direktör Anna-Liisa Pasanen, Statens revisionsverk
- ledande revisor Pasi Tervasmäki, Statens revisionsverk
- ledande effektivitetsrevisor Toni Äikäs, Statens revisionsverk
- specialsakkunnig Artturi Björk, finansministeriet
- projektchef Arto Leinonen, finansministeriet
- överdirektör Riitta Kaivosoja, undervisnings- och kulturministeriet
- industriråd Sampsa Nissinen, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Kirsi Päivänsalo, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Roope Uusitalo, Helsingfors universitet
- enhetschef Sinikka Kauranen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Tavastland
- ledande expert Arja Lemmettylä, Folkpensionsanstalten
- branschdirektör Jyri Tapper, Statskontoret
- direktör Terhi Holmström, Skatteförvaltningen
- Senior Director Kari Komulainen, Business Finland Oy
- ledande expert Jenni Ruokonen, Finlands näringsliv rf
- verkställande direktör Timo Lappi, Turism- och Restaurangförbundet rf
- skatteexpert Laura Kurki, Företagarna i Finland rf
- professor Otto Toivanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- Finlands näringsliv rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Direkta företagsstöd som beviljats på grund av coronapandemin

I början av coronapandemin utvecklade statsrådet i snabb takt flera stödsystem för att lindra de svårigheter som det exceptionella läget orsakat företagen. De utvecklingsstöd som Business Finland och närings-, trafik- och miljöcentralerna beviljade genast i början av krisen våren 2020 samt de kostnadsstöd som infördes i flera olika skeden och som Statskontoret beviljade för att ersätta företagets förlorade omsättning uppgick till betydande belopp. År 2020 beviljades sammanlagt 1,3 miljarder euro i utvecklingsstöd. Fram till ingången av november 2021 beviljades kostnadsstöd till ett belopp av cirka 700 miljoner euro. Den 1 december 2021 antog riksdagen en lag om en femte ansökningsomgång för kostnadsstöd (RP 207/2021 rd).

Revisionsverket har i sin årsberättelse och i den laglighetsgranskning som blev klar i oktober 2021 (Direkta företagsstöd som beviljats på grund av coronaepidemin, ställningstagande 13/2021) gjort en rätt kritisk bedömning särskilt av beviljandet och allokeringen av det utvecklingsstöd som distribuerats via Business Finland och närings-, trafik- och miljöcentralerna. Revisionen gällde de direkta företagsstöd som beviljades mellan den 20 mars och 31 oktober 2020 och den finansiering som anvisats för dem i statsbudgeten 2020.

Enligt revisionsverket fungerade utvecklingsfinansieringen dåligt som krisfinansiering i det ekonomiska läge som följde på coronapandemin. Finansieringen riktades till framtida utgifter för ett visst projekt och inte till någon akut kassakris. Den finansiering som Business Finland och närings-, trafik- och miljöcentralerna beviljade fick inte användas för företagets behov av driftskapital eller för företagets operativa utgifter.

Enligt revisionsverket beviljade Business Finland och närings-, trafik- och miljöcentralerna rikligt med utvecklingsstöd till företag som inte hade drabbats ekonomiskt av krisen. Vid beredningen av understödsbesluten bedömdes inte stödbehovet på behörigt sätt och sökandena behandlades inte jämlikt vid administrationen av stöden. Dessutom ledde de mångtydiga stödkriterierna till oenhetliga beslut. Utvecklingsstöd beviljades i brådska, delvis utifrån ringa uppgifter, och kontakterna med sökandena varierade. Ett annat problem var att flera stödformer infördes samtidigt. När stödbesluten fattades hade myndigheterna svårt att tolka hur de olika stöden påverkade varandra. Det ledde till att vissa sökande beviljades dubbelt stöd.

Enligt revisionsverket täckte kostnadsstödet upp för brister i utvecklingsstöden. Kostnadsstödet riktades till företag vars omsättning hade sjunkit betydligt på grund av coronapandemin och som hade haft svårigheter att anpassa sin affärsverksamhet och sina kostnader i det förändrade läget. Kostnadsstödet inriktades bättre än utvecklingsstöden och lindrade de negativa konsekvenserna av coronapandemin för företagets ekonomi, och de sökande behandlades mer jämlikt än de som ansökte om utvecklingsstöd.

Vid sakkunnigutfrågningen påpekades det att utvecklingsstödet kunde införas snabbt genom att utnyttja det befintliga stödsystemet. Det fanns då inget stöd av typen kostnadsstöd som var avsett för att stödja företagets akuta kassakris, utan lagstiftningen om kostnadsstöd bereddes först senare. Enligt sakkunniga var det också i början av pandemiläget svårt att bedöma och förutse de

Betänkande ReUB 9/2021 rd

ekonomiska konsekvenserna, och utvecklingen av företagens omsättning kunde ännu inte jämföras med situationen före coronapandemin.

Enligt sakkunniga riktades utvecklingsstöden uttryckligen till företag som före coronapandemin hade förutsättningar för lönsam affärsverksamhet, men vars verksamhet hade påverkats negativt av pandemin. Utvecklingsstöden gav samhällsnytta i och med att livsdugliga företag kunde fortsätta och utveckla sin verksamhet. Enligt sakkunniga investerar företagen inte tillräckligt i forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet, eftersom de inte ensamma vill bära de risker som är förenade med det. Syftet med utvecklingsstöden har varit att sprida riskerna vid utveckling av affärsverksamheten. Enligt en bedömning som framfördes vid sakkunnigutfrågningen skulle projekten inte ha genomförts alls utan utvecklingsstödet eller ha genomförts långsammare eller i mer begränsad omfattning. Tack vare stödet kunde i varje fall en del permitteringar undvikas. I och med de nya lösningar som utvecklingsarbetet resulterat i är företagen också bättre förberedda för tiden efter pandemin. Enligt utskottets bedömning skulle flera branscher och bland annat många små företag ha råkat i svårigheter utan stödet i pandemins initialskede.

Utskottet anser det viktigt att det görs en kritisk bedömning av hur system av typen kostnadsstöd lämpar sig för långvariga kriser. Enligt sakkunnigutfrågningen försvagas stödets effekter när kostnadsstödet förlängts genom de nya ansökningsomgångarna. I början av pandemin kunde en nedgång i omsättningen ofta på ett trovärdigt sätt påvisas bero på pandemin eller de restriktioner som införts för att stävja den. Däremot påverkas företagens omsättning 2021 av åtskilliga andra faktorer och kan därför inte jämföras med tiden före pandemin. Stöd till företag som lidit förlust kan enligt sakkunniga också leda till att omstruktureringen av näringslivet och produktivitetsökningen avtar. Sakkunniga påpekade också att om pandemin leder till bestående förändringar i konsumtionsvanorna, finns det ingen orsak att bromsa anpassningen genom företagsstöd. Enligt de vid olika tider lämnade propositionerna om kostnadsstöd beräknas cirka 70 procent av stödet riktas till företag vars omsättning har minskat till följd av covid-19-pandemin och resterande 30 procent till företag vars omsättning har minskat av andra orsaker (RP 205/2020 rd, RP 27/2021 rd och RP 97/2021 rd).

Enligt sakkunniga hjälper också många andra åtgärder företagen att klara sig i en krissituation (t.ex. ändring av lagstiftningen om permittering och konkurs). Revisionsverket ansåg att de ekonomiska svårigheterna lindrades genom att det beviljades borgen för lån och uppskov med betalningen av skatter, men dessa metoder genomfördes inte som väntat och deras betydelse var liten. Under sakkunnigutfrågningen framfördes positiva bedömningar av stöden med krav på motprestation (t.ex. lån, borgen). En fördel med dessa stöd ansågs bland annat vara att de söks av företag som tror på sin framtid och verkligen är i behov av stöd, men som med sina nuvarande ägares resurser inte klarar av krisen. Sakkunniga ansåg att man i början av krisen borde ha satsat på stöd av den typ som kostnadsstödet representerar, medan utvecklingsstöd borde ha införts först när krisen drog ut på tiden.

Utskottet anser det vara viktigt att också kriterierna för beviljande av stöd till följd av en kris som coronapandemin är tydliga, att styrningen är tillräcklig och att stödets riktighet och uppfyllandet av de uppställda villkoren kan säkerställas genom tillräcklig tillsyn och inspektioner. Utskottet noterar att tillsynen över villkoren för utvecklingsstöd enligt revisionsverket var summarisk och att de snabba stödbesluten inte säkerställdes genom effektiv tillsyn och inspektioner. Utskottet in-

Betänkande ReUB 9/2021 rd

stämmer i revisionsverkets rekommendation att det i eventuella framtida krissituationer ska anvisas tillräckliga resurser för efterhandsgranskningen. Utskottet välkomnar att revisionsverket har för avsikt att år 2023 göra en uppföljning av den nu genomförda revisionen.

Det är viktigt att erfarenheterna av de stöd som beviljats på grund av coronapandemin kan utnyttjas i kommande kriser. Det bör genom samarbete mellan olika förvaltningsområden skapas snabba, effektiva och ändamålsenliga krisförfaranden som beaktar såväl statsfinanserna som samhällets behov. Det är också viktigt att säkerställa att tröskeln för att införa stödsystemen är tillräckligt hög. Stöd utan motprestation är förenat med risker. Om företagen litar på att de får stöd utan motprestation även i framtiden, ger det upphov till felaktiga incitament att utveckla och anpassa företagets verksamhet. För att erfarenheterna ska kunna utnyttjas krävs det mer tillförlitlig information om hur väl de olika stödsystemen lyckats och vilka konsekvenser de haft. Till denna del välkomnar utskottet arbets- och näringsministeriets planer på att granska stödpolitiken och stödsystemens konsekvenser. Våren 2021 publicerade arbets- och näringsministeriet en undersökning (Utvärdering av företagsstöden under coronakrisen, ANM:s publikationer 2020:26). Enligt undersökningen verkar coronastöden ha ökat omsättningen och lönesumman samt i mindre utsträckning antalet anställda. Stöden har minskat risken för permitteringar och kan också ha minskat risken för uppsägningar.

Ibruktagande av ett inkomstregister och dess konsekvenser

Årsberättelsen innehåller samlande iakttagelser om hur väl beredningen och genomförandet av stora reformer som berör flera förvaltningsområden har lyckats. Iakttagelserna baserar sig på fem granskningar som blev klara under årsberättelseperioden och på uppföljning av två tidigare granskningar. Sammanfattningsvis konstateras det i årsberättelsen att tre omständigheter gör det svårare att lyckas med reformer: reformerna bereds ofta under brådska, det är svårt att kontrollera genomförandet av reformerna och det finns många problem förknippade med informationssystem som ska förnyas. Brådskan kan leda till bristfälliga konsekvensbedömningar, bestämmelser som lämnar rum för tolkning och problem i samband med genomförandet av reformen. Om styransvaret inte har definierats tydligt och det informationsunderlag som används i handledningen inte är tillräckligt omfattande och högklassigt, är det ännu svårare att genomföra reformen. Enligt revisionsverket kunde det vara ändamålsenligt att genomföra omfattande reformer etappvis.

Ett exempel på problem i anslutning till stora reformer är beredningen och verkställandet av inkomstregistret. Observationerna grundar sig på en effektivitetsrevision från våren 2021 om införandet av inkomstregistret och dess konsekvenser (revisionsberättelse 3/2021). Syftet med revisionen var att utreda om man med hjälp av inkomstregistret, som började användas vid ingången av 2019, har uppnått de fördelar och effekter som uppställdes som mål för registret. Ett särskilt mål med inkomstregistret var att minska arbetsgivarnas administrativa börda och effektivisera myndigheternas verksamhet genom att ge dem tillgång till inkomsttagarnas inkomstuppgifter nästan i realtid. Alla arbetsgivare i Finland lämnar uppgifter till registret, som används av ett stort antal myndigheter och andra organisationer som sköter offentliga uppgifter. Uppgifterna används exempelvis som grund för fastställande av beskattning, pensioner och sociala förmåner.

Enligt revisionsverket har inkomstregistret inte gett de önskade resultaten. Även om arbetsgivarna inte längre behöver lämna separata årsanmälningar om betalda löner till olika aktörer, har de

Betänkande ReUB 9/2021 rd

ras administrativa börda inte minskat, utan arbetsmängden som hänför sig till anmälningarna har snarare ökat. Huvudorsaker till detta är att anmälningar måste göras oftare än tidigare, att de behöver korrigeras retroaktivt och att det upplevs som svårt att korrigera och precisera uppgifterna. Problemen med att anmäla uppgifter återspeglas också för dem som använder uppgifterna i inkomstregistret, bland annat genom att det finns brister i uppgifternas riktighet och kvalitet och att dessa måste utredas separat.

När inkomstregistret infördes förändrades processerna och informationsflödena för behandlingen av inkomstuppgifter i betydande grad. Förändringen var särskilt stor inom löneförvaltningen. Orsakerna till problemen är enligt revisionsverket mångfacetterade och uppstod i olika faser av projektet. I projektet försökte man samtidigt tillgodose åtskilliga olika intressentgruppers informationsbehov, men under beredningen insåg man inte vidden av konsekvenserna för arbetsgivarernas löneförvaltning. Man hade ingen klar bild av omfattningen av de uppgifter som krävs av anmälarna eller av hur skyldigheten att lämna uppgifterna genast efter löneutbetalningen påverkar löneförvaltningen. Revisionsverket ansåg att anmälarna fick omfattande anvisningar, men problemet var att anvisningarna var svårbegripliga. Under sakkunnigutfrågningen aktualiserades också bland annat aktörernas varierande åsikter om vilka uppgifter som ska anmälas till registret och att företagens programvara för löneadministration inte alltid lämpar sig för inkomstregisteruppgifterna samt att begreppet inkomst definieras på olika sätt i olika lagar om förmåner.

Utskottet konstaterar att grundtanken med registret kan understödjas, trots de problem som fortfarande förekommer i inkomstregistret. Utskottet välkomnar att man har försökt finna lösningar på missförhållanden som upptäckts i samarbete mellan olika aktörer. Revisionsverket anser att av dem som utnyttjar inkomstregistret har i synnerhet Folkpensionsanstalten, arbetspensionsbolagen och Sysselsättningsfonden redan kunnat förnya och strömlinjeforma sin verksamhet med hjälp av registeruppgifterna. Inkomstregistret har enligt revisionsverket potential. Registret gör det också möjligt för organisationer att automatisera sina processer, förutsatt att uppgifterna är av tillräckligt hög kvalitet. Efter de inledande svårigheterna har också arbetsgivarna lärt sig att använda inkomstregistret bättre. Utskottet ser det som viktigt att också sakkunniga inom löneförvaltningen hörs i den fortsatta utvecklingen av inkomstregistret. Utskottet anser att ett centralt utvecklingsobjekt är att minska den administrativa bördan vid uppgiftsanmälan bland annat genom att göra anmälningen smidigare och enklare samt genom att förbättra uppgifternas riktighet och kvalitet. Det är viktigt att hitta lösningar som minskar behovet av att i efterhand korrigera anmälningar, underlättar korrigering och minskar mängden tilläggsinformation som begärs. Utskottet instämmer i revisionsverkets rekommendationer om att Skatteförvaltningen bör utreda om det är möjligt med mer koncentrerad kontroll och granskning kvaliteten på inkomstregisteranmälningarna och om det behövs och att social- och hälsovårdsministeriet bör se till att inkomstregistrets användbarhet beaktas när den förmånslagstiftning som hänför sig till registret ses över.

Anmärkningar på grundval av revisionerna

Revisionsverket granskar varje år boksluten för alla statliga bokföringsenheter, det vill säga ministerierna och de redovisningsskyldiga ämbetsverk som lyder under dem samt statens bokslut och boksluten för tre fonder utanför budgeten. Revisionsverket tar i revisionsberättelserna ställning till följande aspekter: riktiga och tillräckliga uppgifter om bokslutet och den operativa effektiviteten, fungerande intern kontroll och budgetefterlevnad.

Betänkande ReUB 9/2021 rd

För 2020 lämnade verket 62 revisionsberättelser till statliga bokföringsenheter. Största delen av de reviderade organisationerna (71 %) gavs en så kallad ren revisionsberättelse, vilket innebär att det inte hade upptäckts några brister i deras bokslut eller ekonomiförvaltningsförfarande. Trots att statens ekonomi i huvudsak har skötts i enlighet med bestämmelserna, är utskottet oroat över att det vid revisionerna har upptäckts allt fler brister. År 2020 fick 18 (29 %) av de granskade bokföringsenheterna en anmärkning på grund av väsentliga brister i bokslutet eller de ekonomiska rutinerna. År 2019 fick 15 bokföringsenheter en liknande anmärkning och år 2018 var antalet 16.

Utskottet fäster allvarlig uppmärksamhet vid att förfaranden som strider mot budgeten och de centrala budgetbestämmelserna har ökat. Revisionsverket gav 2020 elva bokföringsenheter ett negativt ställningstagande angående lagligheten i denna typ av frågor. Antalet enheter som fått dessa ställningstaganden har ökat med 57 procent jämfört med de två föregående åren, eftersom endast sju bokföringsenheter fick ett ställningstagande 2018 och 2019. År 2020 var antalet negativa ställningstaganden om lagligheten sammanlagt fjorton, eftersom utrikesministeriet, Polisstyrelsen och Business Finland fick var och en två specificerade ställningstaganden om lagligheten. Utskottet betonar att ett negativt ställningstagande angående lagligheten måste anses vara allvarligt med tanke på ämbetsverkets ekonomiska rutiner.

Den vanligaste orsaken till ett negativt ställningstagande var att löner till ordinarie tjänstemän i strid med budgeten hade betalats ur andra anslag än omkostnadsanslag. Fem bokföringsenheter fick en anmärkning om detta. Granskat enligt förvaltningsområde skedde den största förändringen i antalet ställningstaganden om lagligheten inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, där antalet bokföringsenheter som fick en anmärkning tredubblades från en till tre. Tre förvaltningsområden har inte fått några laglighetsanmärkningar under perioden 2018–2020: jord- och skogsbruksministeriets, social- och hälsovårdsministeriets och miljöministeriets förvaltningsområden.

Enligt sakkunnigutfrågningen gäller ett negativt ställningstagande till lagligheten i allmänhet ett enskilt delområde eller förfarande inom ekonomin. Att ett ämbetsverk får ett ställningstagande innebär därför inte att dess ekonomi som helhet har skötts på ett lagstridigt sätt eller att det är fråga om missbruk av statliga medel. Största delen av ställningstagandena om lagligheten 2020 gäller förfaranden som bokföringsenheterna i fråga inte tidigare har uppmärksammat på, och det är osannolikt att de upprepas i samma form följande år. De beror alltså ofta inte på någon bristande kontroll som skulle öka risken för dem. Utskottet betonar revisionsverkets ansvar för uppföljning i syfte att avhjälpa de missförhållanden och felaktigheter som det har upptäckt.

Revisionsverkets starkaste tillgängliga metod är att kräva att ledningen för bokföringsenheterna underrättar revisionsverket om de åtgärder som vidtagits för att rätta till den situation som lett till anmärkningen. På basis av revisionerna 2020 ålade revisionsverket Domstolsverket, Business Finland och Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet) att meddela revisionsverket vilka åtgärder de hade vidtagit för att åtgärda de brister som lett till en anmärkning.

Revisionsverket har sedan hösten 2020 sett över sina revisionsrutiner. Syftet med reformen är att inrikta granskningen på väsentliga frågor samt att dra större nytta av dataanalys och annan digital teknik. Ett annat syfte med det nya revisionssättet är att effektivisera och göra revisionen smidigare samt att producera allt mer högklassig information om statsfinanserna. Genom temagransk-

Betänkande ReUB 9/2021 rd

ningar enligt det nya revisionsförfarandet får man allmänna observationer som berör många bokföringsenheter. Temagranskningarna 2020 fokuserade på iakttagandet av budgeten, balansräkningarna och ansvar, de centraliserade processerna inom ekonomi- och personalförvaltningen, bokföringsenheternas avgiftsbelagda verksamhet samt EU-finansieringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 20/2021 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 8.12.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna
vice ordförande Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Veijo Niemi saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Pia Viitanen sd.

Sekreterare var

revisionsråd Arto Mäkelä
utskottsråd Nora Grönholm.