

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2016 valtiopäiville

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2016 valtiopäiville (K 17/2016 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- pääjohtaja Tytti Yli-Viikari, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johdon tuen päällikkö Nina Alatalo, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Leena Juvonen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- puolustusvaliokunnan puheenjohtaja Ilkka Kanerva, eduskunta
- valiokuntaneuvos Heikki Savola, Eduskunnan kanslia
- kansliapäällikkö Jukka Juusti, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Sanna Nieminen, valtiovarainministeriö
- kaupallinen neuvos Marjaana Aarnikka, työ- ja elinkeinoministeriö
- osastopäällikkö Ilona Lundström, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Elias Einiö, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- johtaja Hannu Kemppainen, Innovaatiorahoituskeskus Tekes
- asiantuntija Jari Konttinen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- tutkimuspäällikkö Heli Koski, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Pia Björkbacka, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Ruotsin puolustusministeriö
- Tanskan puolustusministeriö

Valiokunnan mietintö TrVM 4/2017 vp

Viitetiedot

Asian K 17/2016 vp yhteydessä on käsitelty Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 2/2016: Teollinen yhteistyö HX-hävittäjähankeessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Kertomuksessa esitetään tärkeimmät tarkastustulokset niistä tarkastuksista ja jälkiseurannoista, jotka ovat valmistuneet elokuun loppuun 2016 mennessä, ja niistä tilintarkastuksista, jotka puolestaan ovat kohdentuneet varainhoitovuoteen 2015. Lainojalla suoritettavan finanssipolitiikan valvonnan tuloksista tarkastusvirasto raportoi kaksi kertaa vuodessa.

Tarkastusviraston vuosikertomukseen sisältyy tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: Tiedolla johtaminen varmistaa hallitun muutoksen. Puheenvuorossaan pääjohtaja käsittelee muun muassa asiakkaan näkökulman korostumista julkisten palvelujen tuottamisessa. Asiakkaiden osallisuus, palvelujen yhteentoimivuus ja kustannustehokkuus vaativat merkittäviä toimintatapa-muutoksia. Useat samanaikaiset muutokset lisäävät toiminnan riskejä ja paineistavat julkisen sektorin työyhteisöjä. Niin ulkoisella tarkastuksella kuin riskienhallinnalla on pääjohtajan mukaan tärkeä rooli murroksessa. Tarkastushuomiot kertovat myös siitä, että suuret muutokset vaativat investointeja, minkä vuoksi tavoiteltujen kustannussäästöjen realisoituminen vie aikaa.

Vuosikertomuksessa käsitellään mm. elinkeinoelämän edistämistä, digitalisointia julkisen hallinnon asiakaspalvelun edistäjänä, ministeriöiden välistä yhteistyötä EU-asioiden valmistelussa sekä hyvää hallintotapaa ja tilivelvollisuutta valtion taloudenhoidossa. Tarkastusvaliokunta käsittelee mietinnössään yritystukia sekä tarkastusviraston tekemää selvitystä teollisesta yhteistyöstä HX-hävittäjähankeessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yritystuet

Valiokunnan arvion mukaan yritystukijärjestelmän kehittämisestä on puuttunut kokonaisvaltainen ja tukien vaikuttavuuden arvioimista koskeva ote. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yritystukijärjestelmästä on vähitellen kehittynyt laaja, hajanainen ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Myös asiantuntijoiden mukaan tietämys yritystukien luotettavista vaikutuksista on ollut vähäistä. Ongelmallista on, että uusia tukimuotoja on usein käynnistetty ilman tarkkaa analyysiä siitä, milloin ja millä edellytyksillä tukitoimista voidaan luopua. Monien tukitoimien kohdalla keskeiset perustelut niiden nykymuotoiselle olemassaololle ovatkin jo saattaneet vanhentua toimintaympäristön muutoksen myötä. Yritystukien vaikuttavuudesta ja tukien kohdentumisesta on viime vuosina esitetty kriittisiä asiantuntija-arvioita.

Valiokunnan mietintö TrVM 4/2017 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus kiinnittää nykyistä enemmän huomiota yritystukien vaikutusten selvittämiseen. Tutkimuksiin perustuva tieto tukien todellisista vaikutuksista on puutteellista, mikä vaikeuttaa yritystukijärjestelmän kehittämistä, tuen suuruuden ja kohdentamisen arviointia sekä tukien haitallisten vaikutusten vähentämistä. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen mukaan viraston tarkastuksissa on havaittu, että elinkeinoelämän edistämistoimien vaikuttavuusarviot ja jopa tuen tarve ovat jääneet usein liian uskonvaraisiksi. Valiokunta yhtyy tarkastusviraston näkemykseen siitä, että elinkeinojen edistämistoimissa tulee arvioida toimenpiteiden suorien vaikutusten lisäksi niiden laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tarkastusvirasto on havainnut negatiivisten sivuvaikutusten ja yleisemmin välillisten vaikutusten jäävän helposti suorien ja positiivisten vaikutusten varjoon. Esimerkkinä tällaisesta haittavaikutuksesta tarkastusvirasto on nostanut esille kilpailuolojen vääristymisen, tarpeellisen rakenne muutoksen hidastumisen ja markkinaperusteisen toiminnan estymisen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että yritystuet tukisivat nykyistä paremmin elinkeinoelämän uudistamista ja uusia kasvun kärkiä. Tältä osin on huolestuttavaa, että juuri valtion tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdentamat määrärahat sekä yritysten omat tuotekehityspanostukset ovat viime vuosina vähentyneet. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että yritystukien kohdentamisessa innovaatiopolitiikan suhteellinen merkitys on viime vuosina heikentynyt selvästi. Kuulemisessa kritisoitiin myös yritystukien leikkausten kohdistumista. Tilastokeskuksen 23.2.2017 julkaisemien tilastojen mukaan valtion tutkimus- ja kehittämisrahoitus on vuoden 2017 talousarviossa vähentynyt 1 797,5 miljoonaan euroon (esim. vuoden 2011 talousarviossa rahoitus oli 2 071,7 miljoonaa euroa). Yritysten tuotekehityspanostusten vähennys on Tilastokeskuksen 27.10.2016 julkaiseman tilaston mukaan ollut vuonna 2015 360 milj. euroa (kahdeksan prosenttia) ja vuonna 2014 190 milj. euroa edellisiin vuosiin verrattuna. Laskeva panostus on voinut omalta osaltaan heikentää Suomen innovaatiokykyä sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikalle asetettujen tavoitteiden toteuttamista.

Valiokunta toteaa, että julkisen t&k-rahoituksen laskusta huolimatta rahoituksen bruttokansantuoteosuus on 1990-luvun alusta lukien pysynyt kansainvälisesti tarkastellen hyvällä tasolla. Vuonna 2017 osuus on arviolta 0,82 prosenttia, kun EU:n ja OECD-maiden vastaava osuus on yleensä ollut noin 0,70 prosenttia. Vuonna 2017 julkisen t&k-rahoituksen osuus valtion kokonaismenoista ilman valtionvelan hoitokustannuksia on laskenut 3,3 prosenttiin (esim. vuonna 2011 osuus oli 4,3 prosenttia). Valiokunta pitää tärkeänä, että valtion rahoitus yritysten tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan kohdentuu tuloksellisesti eikä heikennä yritysten kansainvälisiä toimintaedellytyksiä kilpailijamaihin nähden. Huolestuttavana valiokunta pitää sitä, että saadun selvityksen mukaan yritysten omat tuotekehityspanostukset painottuvat OECD-maiden vertailussa uusien avausten sijasta selvästi enemmän tuoteparannuksiin. Valiokunnan mielestä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan myönnettävien tukien perusteita tulisikin tältä osin harkita uudelleen.

Valiokunta pitää myönteisenä hallituksen tavoitetta kehittää kansallista yritystukijärjestelmää tukien vaikuttavuuden lisäämiseksi. Vuoden 2016 heinäkuun alusta voimaan tulleen taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (HE 22/2016 vp) tavoitteena on mm. yhdenmukaistaa ja tehostaa tukien käyttöä. Myönteistä on myös se, että yritystukineuvottelukunnan uutena tehtävänä on kehittää yritystukijärjestelmää kokonaisuutena ja edistää hallinnonalojen välistä yhteistyötä.

Valiokunnan mietintö TrVM 4/2017 vp

Yritysten tukemista tapahtuu myös verotuksen kautta. Valiokunta katsoo, että kun suunnitellaan uuden verotuen käyttöönottoa, olisi aina kyettävä arvioimaan, ovatko verotuen tavoitteet perusteltuja ja saavuttaako verotuki sille asetetut tavoitteet. Valiokunta pitää tärkeänä myös voimassa olevien verotukien vaikuttavuuden arviointia, jotta tehottomiksi havaittuja tukia olisi mahdollista karsia. Valiokunta katsoo, että verotuksen toimivuutta arvioitaessa tulee huomioida kaikkia näkökohtia sekä hyödyntää eri tutkimuksista saatavaa tietoa verotuksen vaikutuksista esimerkiksi tulonjakoon, työllisyyteen, talouskasvuun ja yritysten sijoittautumiseen Suomeen.

Teollinen yhteistyö HX-hävittäjähankeessa

Valtioneuvoston 16.2.2017 päivätyn puolustuselonteon (VNS 3/2017 vp, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017) mukaan Merivoimien sekä Ilmavoimien strategisten suorituskykyhankkeiden (HX ja Laivue 2020) valmistelua jatketaan ja poistuvat suorituskyvyt korvataan. Hornet-kaluston suunniteltu elinjakso päättyy 2025—2030, ja uutta hankintaa koskeva hankintapäätös tehdään 2020-luvun alussa. Uuden hankinnan kustannusarvio on 7—10 miljardia euroa. Hankkeet toteutetaan budjettirahoituksella vuosina 2019—2031. Strategiset suorituskykyhankkeet valmistellaan siten, että ylläpito- ja käyttökustannukset kyetään kattamaan puolustusbudjetista ilman erillisrahoitusta. Yksityiskohtaiset rahoituspäätökset tehdään osana julkisen talouden suunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laatimista.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että HX-hävittäjähankeessa on kysymys hyvin merkittävästä, monitahoisesta ja pitkälle ulottuvasta yhteiskunnallisesta ja valtiontaloudellisesta hankinnasta. Tämä korostaa hankkeen valmistelun ja toteutuksen erityisasiantuntemuksen ja huolellisuuden tärkeyttä. Valiokunta nostaa esille myös HX-hävittäjähankintaan liittyvän teollisen yhteistyön (ent. vastakaupat) tärkeyden. Teollisella yhteistyöllä tarkoitetaan puolustusmateriaalihankintojen yhteydessä solmittavaa sopimusta, jolla puolustusjärjestelmän toimittaja sitoutuu tekemään yhteistyötä suomalaisyritysten kanssa. Järjestelyllä mahdollistetaan teollisuudelle ulkoistettujen toimintojen käyttö poikkeusoloissa sekä huoltovarmuuden takaava teknologia ja osaaminen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että puolustushankintoihin liittyvä teollinen yhteistyö Euroopassa on tällä hetkellä muutosvaiheessa. Teollinen yhteistyö ei voi enää kohdistua talouden ja työllisyyden edistämiseen vaan ainoastaan puolustuksen toiminnan turvaamiseen. Vuonna 2009 hyväksytty EU:n puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivi (ns. PUTU-direktiivi 2009/81/EY) on osa laajempaa kehitystä, jossa eurooppalaisia puolustusvälinemarkkinoita pyritään avaamaan kilpailulle. Vuoden 2012 alusta voimaan tulleella julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetulla lailla (ns. PUTU-laki 1531/2011) on pantu täytäntöön PUTU-direktiivi ja siinä määritellään ne menettelyvaatimukset, joita tulee noudattaa, kun hankitaan puolustus- tai turvallisuusalan tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita. Edellä mainitut laki ja direktiivi eivät sisällä säännöksiä teollisesta yhteistyöstä. Taustalla on Euroopan komission näkemys siitä, että vastakaupat ovat luonteeltaan syrjiviä ja EU:n sisämarkkinalainsäädännön sekä perussopimusten keskeisten periaatteiden vastaisia. Uusia teollisen yhteistyön sopimuksia ei ole Suomessa tehty PUTU-direktiivin ja PUTU-lain voimaantulon jälkeen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jäsenvaltioilla on keskeisten turvallisuusasetujensa turvaamiseksi tarvittaessa oikeus vedota Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen

Valiokunnan mietintö TrVM 4/2017 vp

(SEUT) 346 artiklaan ja toteuttaa valtion turvallisuuden kannalta keskeiset puolustushankintansa noudattamatta PUTU-direktiivin määräyksiä. Tällaisissa hankinnoissa voidaan edelleenkin asettaa teollisen yhteistyön velvoite, mikäli valtion keskeiset turvallisuusedut sitä edellyttävät. Valiokunta painottaa teollisen yhteistyön tärkeää merkitystä HX-hankkeen huoltovarmuuden turvaamisessa. Teollisella yhteistyöllä tulee varmistaa, että hankkeeseen liittyvä huoltovarmuuskriittinen teknologia ja osaaminen ovat puolustusvoimien häiriöttömässä käytössä kaikissa olosuhteissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että teollisen yhteistyön suunnittelussa ja toteutuksessa otetaan huomioon muuttuneiden EU-säännösten tulkinnat ja menettelyt muissa EU-maissa ja erityisesti Pohjoismaissa.

Valiokunta pitää Valtiontalouden tarkastusviraston teollista yhteistyötä HX-hävittäjähankeessa koskevaa selvitystä hyödyllisenä ja tarpeellisenä (selvityksiä 2/2016). Selvityksen yleispäätelmän mukaan puolustusministeriön vastuulla olevan HX-hankkeen teollisen yhteistyön tarve on uskottavasti argumentoitu ja johdonmukaisesti esitetty. Tarkastusvirasto näkee kehittämistarpeita mm. teollisen yhteistyön negatiivisten markkinavaikutusten huomioimisessa sekä yhteistyön käytännön prosesseissa. Muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimivan kompensatiotoimikunnan rakennetta ja toimintatapaa tulisi viraston mukaan tarkistaa sekä tehostaa teollista yhteistyötä koskevaa viestintää toiminnan läpinäkyvyyden turvaamiseksi.

Teollinen yhteistyö lisää asiantuntijoiden karkeiden arvioiden mukaan hankinnan kustannuksia 5—12 prosenttia. Valiokunta yhtyy tarkastusviraston arvioon siitä, että vaikka teollinen yhteistyö tuo hankinnalle lisäkustannuksia, se on investointi uskottavaan puolustukseen ja sitä tarvitaan puolustuksen huoltovarmuuden takaamiseksi. Teollinen yhteistyö tulee kuitenkin järjestää kustannustehokkaasti, ja arvioitujen hyötyjen tulee olla kustannuksia suuremmat. Teollisella yhteistyöllä on myönteisiä vaikutuksia kansantalouteen ja työllisyyteen, sen avulla voidaan alentaa hankinnan jälkeisiä huolto- ja ylläpitokustannuksia sekä luoda mahdollisuuksia puolustusteollisuuden liiketoiminnan kehittämiseksi ja kansainvälistymiseksi. Teollisen yhteistyön hyödyllisyyden arviointi edellyttää nykyistä parempaa kustannusten ja vaikutusten arviointia ja seurantaa. Valiokunta toteaa, ettei tarkastusviraston selvityksen mukaan puolustusministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä tai ulkoasiainministeriöllä ole ollut tarkkaa tietoa siitä, paljonko teollinen yhteistyö on 2000-luvulla maksanut ja minkä arvoisia hyötyjä siitä on saatu.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 17/2016 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 25.4.2017

Valiokunnan mietintö TrVM 4/2017 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Päivi Räsänen kd.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.