

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Forskning och undersökning i fastighets- och byggklustret

Fastighets- och byggklustret har enorm betydelse för nationalekonomin. Klustret utgör cirka två tredjedelar av nationaltillgångarna och en fjärdedel av bruttonationalprodukten. Revisionen inriktades på statlig styrning och ledning av forskning, utveckling och innovation (FoUI) inom fastighets- och byggklustret. Revisionsverkets syfte med revisionen var att försäkra sig om att styrningen av FoUI i klustret var ändamålsenlig. I statsbudgeten uppgår FoUI-finansieringen till högst några tiotals miljoner euro. I Statistikcentralens gruppering uppgick den statliga forsknings- och utvecklingsfinansieringen för målkategorin Bostäder och samhällen till cirka 12 miljoner euro 2014. Verksamhet inom fastighets- och byggklustret ingår även i andra målkategorier, till exempel energi, och därför är den statliga finansieringen totalt sett betydligt större än det ovan angivna beloppet. Utifrån tidigare utredningar har Tekes, som är den mest betydande finansiären, och Finlands Akademi finansierat klustrets forskning med 8–17 miljoner euro respektive några miljoner euro per år.

De grundläggande utgångspunkterna för Finlands nationella innovationsstrategi är tämligen vedertagna. Vid revisionen konstaterades det att statens åtgärder för att styra och hantera FoUI i fastighets- och byggklustret inte är samordnade. I princip har FoUI hög prioritet i Finlands nationella utvecklingsstrategi. Utvecklingsprogram, resolutioner, ställningstaganden och bedömningar som gäller innovation framförs och verkställs i stor omfattning. Finland saknar dock fortfarande en sådan övergripande verksamhetspolicy för FoUI-verksamhet inom immateriellt kapital som visar väg för verksamheten.

Trots många olika styrmetoder saknas det för närvarande i Finland en aktör eller ett nätverk av aktörer som har totalansvar för ledningen av forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten inom fastighets- och byggklustret. Samma avsaknad av övergripande hantering uppdagades redan i en internationell bedömning av innovationssystemet som gjordes 2008, och också i en bedömning av forsknings- och innovationsrådet som gjordes 2014.

Den offentliga makten styr verksamheten i fastighets- och byggklustret från väldigt många olika håll. Kommunerna och staten är i sig stora aktörer i branschen och deras byggverksamhet omfattar en stor del av byggandet av trafikinfrastruktur. De är också betydande byggherrar för byggnader. Samtidigt regleras byggverksamheten av både staten och kommunerna genom lagstiftning, planläggning och byggbestämmelser. Bestämmelser utfärdas också utanför fastighets- och byggklustret, till exempel regler för effektivisering av energiförbrukningen. Kommunerna och staten är betydande markägare, vilket har stor betydelse för markanvändning. Byggnad och boende stöds i betydande mån exempelvis genom rätten till skatteavdrag för räntor på bolån och genom olika bostadsbidrag, stöd för byggande av förmånliga bostäder och stöd för förbättring av energieffektiviteten. Eftersom de åtgärder som den offentliga makten vidtar i sina olika roller ibland strider mot varandra, är det av största vikt att motstridigheter ska kunna minimeras även genom forskning, utveckling och innovation.

Med tanke på fastighets- och byggklustrets storlek i nationalekonomin används förhållandevis betydligt mindre pengar till FoUI i klustret än i andra kluster. Andelen högutbildade personer av arbetskraften är också mindre än i andra kluster. I företag inom fastighets- och

byggbranschen är de förväntade merintäkterna från immateriellt kapital de allra lägsta jämfört med alla andra branscher. Därför är det inte förvånande att produktivitet utvecklingen i fastighets- och byggklustret har varit svagast inom industrin. Fastighets- och byggbranschen har även på global nivå präglats av en svag produktivitet utveckling och därför är det inte enbart fråga om Finlands problem.

En betydande orsak till den ringa forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten är historisk utveckling, långa traditioner i branschen och konservativa handlingsätt. Det är inte möjligt att påverka den historiska utvecklingen, men det finns andra faktorer som kan påverkas. Hinder för innovation utgörs till exempel av en hård priskonkurrens i branschen samt av de offentliga upphandlingarnas betydande andel på större objekt, vilket delvis har koppling till den nämnda priskonkurrensen. Vid offentlig upphandling prioriteras priset på grund av upphandlingslagstiftningen och i synnerhet dess tolkningar.

För FoUI är ett problem också den obetydliga mängden forskarutbildning i klustret. På grund av den praktiska karaktären anordnas dessutom en stor del av utbildningen i yrkeshögskolorna. De största forskningsfinansierarna, det vill säga Finlands Akademi och Tekes, har dock ingen roll i finansieringen av sådan utbildning. Dessutom är finansieringen fördelad på olika delar av statssamfundet och den privata sektorn. I den splittrade finansieringen avspeglas också avsaknaden av en verksamhetspolicy som styr forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten i fastighets- och byggklustret. Det kan ha hänt att denna avsaknad har lett till en oändamålsenlig inriktning av finansieringen. Problemet har uppmärksamats redan i utredningsmannen Kokkolas förslag till totalreform av forsknings- och utvecklingsverksamheten i och finansieringen till fastighets- och byggklustret.

Genom en strategi och verksamhetsmodell som styr helheten är det också möjligt att uppmuntra klustret att i större omfattning satsa på forskning. Då är det möjligt att se nyttorna av forskningen i större kontext och att göra sig av med program som bygger på lösande av enskilda problem och utvecklingsbehov. Det finns skäl att genom strategi sträva efter att hitta fler metoder genom vilka staten kan främja ökningen av privata aktörers insatser i FoUI.

#### Revisionsverkets rekommendationer

1. Statsrådet bör fastställa en övergripande verksamhetspolicy för forskning, utveckling och innovation inom immateriellt kapital i fastighets- och byggklustret.
2. Statsrådet bör fastställa roller, uppgifter och ansvar för de offentliga aktörerna på ett mer omfattande och tydligare sätt i klustrets verksamhetspolicy. Staten och kommunerna påverkar fastighets- och byggklustret i många roller, bland annat som lagstiftare, verkställare av regler, marknadsaktörer, finansierare och stödgivare samt informationsproducenter. De olika rollerna medför motstridigheter i verksamheten och kräver en ännu bättre övergripande hantering.
3. Syftet med verksamhetspolicyen för fastighets- och byggklustret bör vara att hitta metoder genom vilka volymen av forskningsinsatser i klustret ska kunna öka.