

Framtidsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2021

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2021 (RP 146/2020 rd): Ärendet har remitterats till framtidsutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 12.11.2020.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Jenni Pääkkönen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Veli Auvinen, finansministeriet
- ledande effektivitetsrevisor Tuula Varis, Statens revisionsverk
- verkställande direktör Aki Kangasharju, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- professor Vesa Puttonen, Aalto-universitetet
- arbetslivsprofessor Vesa Vihriälä, Helsingfors universitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Vid behandlingen av regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2021 (RP 146/2020 rd) hörde framtidsutskottet sakkunniga om framtidsutsikterna för Finlands samhällsekonomi och världsekonomin, och särskilt om konsekvenserna av den offentliga skulden på lång sikt. Dessutom hörde utskottet finansministeriet och Statens revisionsverk om den fenomenbaserade budgeteringen och om de indikatorer för välfärdsekonomin som kompletterar BNP-indikatorn.

Världsekonomin i stort och den offentliga skulden. Enligt en sakkunnig som framtidsutskottet har hört har centralbankerna intagit en ny roll i kampen mot kriser genom att öka sina innehav i statsobligationer och därigenom hålla räntorna konstgjort låga. Tack vare denna ekonomiska politik har staterna fått billiga skulder som överstiger deras verkliga kreditvärdighet. Om räntorna av någon anledning stiger, uppstår det liknande problem och anpassningsbehov för högskuldsatta stater som för Grekland efter recessionen i euroområdet 2008—2009. Skillnaden till den ekonomiska krisen i Grekland är dock att problemen nu berör nästan alla länder. Enligt den sakkunniga befinner sig hela världsekonomin på grund av denna utveckling i en helt ny situation där vi inte

Utlåtande FrUU 5/2020 rd

kan ta lärdom av historien. Som den bästa strategin mitt i den stora osäkerheten föreslog den sakkunniga att Finland ska sträva efter att höra till EU:s bästa fjärdedel när det gäller kreditvärdighet.

Enligt de sakkunniga som framtidsutskottet har hört måste den ekonomiska politiken på kort sikt vara stimulerande och därför kan skuldsättningen inte förhindras. De sakkunniga bedömer att skuldsättningen kommer att fortsätta hela 2020-talet, men det ansågs inte äventyra statens skuldhanteringsförmåga på kort sikt, och skuldsättningen i samband med stimulansen påverkar enligt de sakkunniga nödvändigtvis inte heller hållbarhetsunderskottet. Den största utmaningen är att på ett trovärdigt sätt bryta den stigande trenden i fråga om skuldsättning. Enligt finansministeriets uppskattning kommer Finlands skuldkvot att vara över 80 procent av BNP före utgången av decenniet. För att bryta den stigande skuldsättningen krävs det redan från början betydande satsningar på sysselsättning, produktivitetstillväxt och ekonomisk tillväxt. Senare behövs också åtgärder för att korrigera och anpassa ekonomin. Till denna del är regeringens färdplan för hållbarhet enligt de sakkunniga som framtidsutskottet har hört ännu inte tillräckligt exakt.

De sakkunniga påpekade att Finland utöver covid-19-krisen också belastas av ett så kallat förlorat decennium: BNP per invånare hade 2019 just återgått till ungefär 2008 års nivå. Tillväxtutsiktterna var svaga redan före pandemin, bland annat på grund av bristen på arbetskraft, den låga produktiviteten och hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Å andra sidan är det också så att även om konsekvenserna av coronan för Finlands ekonomi har varit betydande, har skadorna enligt de sakkunniga ändå varit mindre än befarat, och Finland har åtminstone hittills klarat av covid-19-pandemin med mindre skador än många andra länder. Att epidemin fortsätter innebär dock också att den stora osäkerheten fortsätter, och därför finns det en risk för att ytterligare ett decennium kan gå förlorat.

Enligt finansministeriets uppskattning minskar Finlands BNP med 4,5 procent i år. Trots att den ekonomiska återhämtningen efter det plötsliga stoppet våren 2020 redan har börjat, är den andra vågen av pandemin och överlag det att pandemin drar ut på tiden fortfarande stora osäkerhetsfaktorer. Konsumenternas och marknadernas förtroende för ekonomin förblir svagt och bromsar upp den ekonomiska tillväxten tills det finns ett tillförlitligt botemedel mot pandemin. När krisen drar ut på tiden ökar också risken för att arbetslösheten ökar och blir långvarig, det intellektuella kapitalet försvagas, kapitalstocken minskar och produktivitetsökningen bromsas upp till följd av detta samt för att lågkonjunkturen påverkar efterfrågan på lång sikt. Enligt finansministeriet har industrins orderstock minskat oroväckande och om industrin inte får nya order kan det ha allvarliga konsekvenser för ekonomin. De ekonomiska experter som framtidsutskottet har hört föreslog att det skulle löna sig att göra upp scenarier och bedöma eventuella risker noggrannare till exempel med hjälp av kalkyler över hållbarhetsgapet och utgiftstrycket samt känslighetskalkyler.

Den ekonomiska tillväxten spelar en viktig roll när det gäller att återbetala skulden. Enligt de sakkunniga bromsas den ekonomiska tillväxten dock av den snabbt växande skulden, befolkningfaktorerna, tillgången på arbetskraft, den långsamma produktivitetsökningen och skattehöjningarna. I fråga om de strukturella förändringarna och anpassningen av ekonomin lyfte en av de sakkunniga som utskottet hört också fram en diskrepans som berör välfärdslöftet: till exempel storleken på pensionsmedlen är cirka 200 miljarder men storleken på det uppskattade pensionsansvaret är cirka 700 miljarder. En sakkunnig frågade också om kommunernas uppgifter står i rätt pro-

Utlåtande FrUU 5/2020 rd

portion till deras inkomster eller om vi har ökat skyldigheterna trots att vi inte har haft råd med dem.

Beträffande försörjningskvoten lyftes också ett exempel från Japan fram under sakkunnigutfrågningen. Japan har noterat att landets samhällsekonomi sjunker, och enligt en sakkunnig tror Japan att den aldrig kommer att nå samma nivå som ännu för 10 år sedan. Ett annat exempel är Kanada, som har startat ett omfattande program för att locka experter och påskynda en tillväxt som baserar sig på hög kompetens. En sakkunnig föreslog att Finland i likhet med Kanada skulle inleda ett program för högkompetent invandring. Eftersom högkompetent arbetskraft nu blir arbetslös runtom i världen, och USA, som vänder sig inåt och har drabbats av interna konflikter, inte längre är lika attraktivt som förr, och Kinas internationella dragningskraft åtminstone inte ännu ökar, har Finland enligt den sakkunniga ett ypperligt tillfälle att investera för att locka dessa experter till Finland. Traditionellt har Finland inte varit särskilt lockande, men det finns sätt att öka attraktionskraften. Till exempel redan under Nokia-tiden fanns det enligt den sakkunniga kortvariga skattesänkningar, och något liknande kunde användas även nu.

De ekonomiska experter som framtidsutskottet hörde konstaterade också att det att ett helt decennium gick förlorat efter finanskrisen berodde på att Finland underpresterade. Detta bör vi nu skaka av oss så att vi snabbt kan få ekonomin att vända uppåt och bryta den stigande trenden i fråga om skuldsättning.

Framtidsutskottet framhåller vikten av hållbar och sysselsättande tillväxt för att bryta den stigande skuldsättningen.

Framtidsutskottet betonar att det så kallade förlorade decenniet (2008—2018) enligt de sakkunniga inte förlorades på grund av yttre omständigheter, utan för att Finland av någon anledning inte kunde utnyttja sina resurser, som i och för sig är ansevärda. För att klara av konsekvenserna av covid-19-pandemin krävs en djärv och långsiktig ekonomisk politik. Därför måste Finland sätta ord på vad det var som vi misslyckades med efter recessionen 2008—2009 och se till att vi i fortsättningen inte förvärrar problemen genom att underpresterar.

Framtidsutskottet föreslår dessutom att Finland gör en noggrannare bedömning av Kanadas exempel på ett program för högkompetent invandring.

Framtidsutskottet anser att det behövs mer långsiktiga politikprogram som sträcker sig över flera valperioder och som alla partier förbinder sig till samt bättre bedömningar av alternativa utvecklingsförlopp. Samtidigt påminner framtidsutskottet om att regeringens framtidsredogörelser och riksdagens framtidsbetänkanden jämte uttalanden liksom regeringens redogörelse och riksdagens betänkande om Agenda 2030 är sådana befintliga framtidspolitiska instrument med hjälp av vilka gemensamma långsiktiga mål och medel kan utvärderas och ställas upp. Under förra valperioden föreslog också statsminister Sipilä vid framtidsutskottets 25-årsjubileum att framtidsredogörelserna och framtidsbetänkandena skulle få större roll i fastställandet och behandlingen av långsiktiga politiska mål.

Utlåtande FrUU 5/2020 rd

Framtidsutskottet konstaterar att budgeten som sådan inte på ett optimalt sätt stöder utvecklingen av en långsiktig politik. Därför behövs det vid sidan av budgeten nya känslighetskalkyler över hållbarhetsgapet och verktyg för att bedöma de långsiktiga konsekvenserna av alternativa politiska åtgärder för ekonomin och välfärden före och efter beslutsfattande. Utskottet föreslår att man på ett målmedvetet och långsiktigt sätt ska anslå resurser till utveckling av välfärdsindikatorer som kompletterar BNP-indikatorn samt till utvärdering av effekterna av politikåtgärder och budgetar samt av känslighetskalkyler som utvärderar alternativa ekonomiska utvecklingstendenser. Vid sidan av finansministeriet kan till exempel Statens revisionsverk, rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken, produktivitetsnämnden och Statens ekonomiska forskningsinstitut vara potentiella aktörer som kunde ansvara för att utveckla dessa. Även forskningen inom RSF:s program och VN TEAS kan fokusera på dessa teman.

Framtidsutskottet stöder också Europaparlamentets resolution om kulturell återhämtning i Europa (2020/2708(RSP)). I sin resolution påminner Europaparlamentet om att kultur och kreativa branscher ger EU 7,8 miljoner arbetstillfällen och står för 4 procent av BNP. Europaparlamentet uppmanade därför kommissionen och medlemsstaterna att anslå stimulansmedel från faciliteten för återhämtning och resiliens även till kultursektorn och de kreativa branscherna på ett sätt som tar hänsyn till deras särskilda behov.

I sitt utlåtande om planen för de offentliga finanserna 2021—2024 (FrUU 2/2020 rd — SRR 1/2020 rd) har framtidsutskottet redan tidigare konstaterat till exempel följande om återhämtningen efter covid-19-pandemin och grön tillväxt:

Framtidsutskottet konstaterar att allt som görs för att samhället ska återhämta sig efter pandemin måste göras på ett sätt som samtidigt också löser andra samhällsproblem. De resurser som riktas till återhämtningen efter covid-19-pandemin måste sättas in så att de samtidigt är investeringar i den gröna omställningen och också löser strukturella problem i vårt välfärdssamhälle.

Framtidsutskottet anser att covid-19-pandemin, även om den är allvarlig, också öppnar många nya positiva möjligheter. Genom att gripa dem kan vi minska de negativa följderna av pandemin. Exempelvis kan det snabba digitala språnget som i dag genomsyrar nästan hela samhället anses vara en positiv följd av covid-19-pandemin. Till exempel skolorna övergick till distansundervisning, företagen till webbförsäljning och arbetstagarna till distansarbete.

Framtidsutskottet påminner dock om att följderna av plötsliga katastrofer som en pandemi sällan är bestående. Därför måste fördelarna och nackdelarna med det digitala språnget bedömas noggrant och bästa praxis aktivt förankras så att den blir till varaktig nytta efter pandemin. Den effektivitetsökning som digitaliseringen medför hjälper samtidigt ekonomin och samhället i stort att återhämta sig från följderna av coronapandemin.

Framtidsutskottet betonar att Finland av hävd haft och fortfarande har globalt sett ledande expertis inom teknisk industri och anknytande planering och processkompetens. Till den del det är fråga om teknik innebär den gröna omställningen en betydande möjlighet för

Utlåtande FrUU 5/2020 rd

Finland. Finland behöver inte uppfinna allt på nytt, utan det räcker med att vi ställer våra traditionella nationella styrkor — allt från rättsstaten, jämställdheten, utbildningssystemet och god förvaltning ända till världsledande teknikföretag — till förfogande för att lösa de globala problemen kring hållbar utveckling. I detta avseende anser framtidsutskottet att Finland är ett av de länder för vilka den gröna omställningen bådär gott och öppnar stora marknader inom områden där vi redan är konkurrenskraftiga.

Framtidsutskottet betonar att den gröna omställningen i betydande grad också är teknik- och innovationspolitik och därför också utbildningspolitik. Ju bättre vi lyckas utveckla tekniska innovationer och inrikta dem på hållbar utveckling, desto mer skapar den hållbara utvecklingen också konkurrenskraft, hållbar tillväxt, arbete och välfärd i Europa. Samtidigt måste man dock komma ihåg att tekniken, exempelvis artificiell intelligens, inte automatiskt främjar hållbar utveckling utan man måste medvetet se till att tekniken används för att tjäna den gröna omställningen. För det krävs också att teknik- och innovationspolitiken tar bättre hänsyn till frågor som berör teknikens etik.

Modellen för kontinuerligt lärande, från småbarnspedagogiken ända till fortbildning och fritt bildningsarbete, hör till grundpelarna för Finlands konkurrenskraft och välfärd. Alla utbildningsnivåer måste stärka förmågan till kritiskt, lösningsorienterat tänkande och systemförståelse. På högskolenivå förutsätter detta att undervisningen har en organisk koppling till forskningen, att de tvärvetenskapliga utbildningsprogrammen utökas och att den lösningsorienterade tvärvetenskapliga forskningen, vid sidan av en ambitiös och högklassig grundforskning, anvisas tillräckliga resurser. Flexibel fortbildning ska göra det möjligt att identifiera och tillägna sig nödvändiga nya kunskaper och färdigheter.

Framtidsutskottet betonar också att de globala affärsmöjligheterna i anslutning till digitaliseringen samt produktion, distribution och lagring av energi är särskilt kritiska faktorer för en grön omställning och en hållbar sysselsättningsfrämjande tillväxt. Därför ska Finland målmedvetet sträva efter en ledande roll i arbetet för en hållbar framtid genom att särskilt inom energi- och miljötekniken utveckla planerings-, utvecklings-, forsknings- och affärskompetensen på systemnivå. Ett särskilt kompetensområde för Finland är biotekniken. Finland kan vara ett lokomotiv i större skala än landets storlek låter ana också i fråga om hållbar bioekonomi som beaktar naturens mångfald och strävar efter lösningar med ett högre förädlingsvärde. Dessa mål förutsätter nya innovativa verksamhetsmodeller för samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn och även mellan andra aktörer. Med hjälp av nya samarbetsmodeller kan man sprida risken och skapa ny affärsverksamhet i globalt betydande affärsekosystem inom den gröna omställningen. Det behövs också en systematisk utveckling av den digitala affärskompetensen, och den gröna omställningen ska också förstås som sociala innovationer och serviceaffärsverksamhet som svarar mot medborgarnas behov.

Framtidsutskottet anser att man som kunskapsunderlag för den gröna omställningens globala affärsekosystem och hållbara investeringar bör utveckla såväl den momsbaseade statistiken för utrikeshandeln som naturresursbokföringen, statistikföringen i anslutning till cirkulär ekonomi samt indikatorerna för hållbar välfärd. Exempelvis energiteknikindustrins synergier med producenter av battericeller med hög förädlingsgrad skapar en bety-

Utlåtande FrUU 5/2020 rd

dande mervärdespotential för Finland. Samtidigt bör man beakta att den ökande elektrifieringen, trots växande cirkulär ekonomi och förnybar energi, också kan öka efterfrågan på primära metaller och mineraler, vilket medför utmaningar med tanke på vattendragen och naturresursernas hållbarhet. Därför måste utbildning, forskning och innovation i fråga om lagring av energi främjas också när det gäller de miljömässigt mer hållbara materialen, såsom salter. Motsvarande möjligheter gäller också bioteknik inom exempelvis läkemedelsindustrin, nya material, träbyggande och annan därmed förknippad teknik och affärskompetens på systemnivå.

Utskottet anser att Finlands innovationspolitik allt mer målmedvetet bör stödja innovativa tillväxtföretag och öka vår attraktionskraft som målland för digital affärskompetens, miljöteknik (cleantech) samt forsknings- och utvecklingsinvesteringar inom den miljörelaterade affärsverksamheten i vidare bemärkelse.

Indikatorer på välfärdsekonomi som kompletterar BNP: Ekonomin, eller i vidare bemärkelse samhällets strukturer, är instrument för det yttersta målet, dvs. att maximera medborgarnas välfärd. Den ekonomiska tillväxten eller upprätthållandet av någon samhällelig verksamhet har inget egenvärde och BNP är inte en tillräcklig indikator för att bedöma hur välfärden och den hållbara utvecklingen framskrider. Därför har framtidsutskottet redan i flera års tid i sina uttalanden och ställningstaganden påpekat att det vid sidan om BNP behövs parallella indikatorer för välfärdsekonomin för att vi ska kunna skilja mellan hållbar och ohållbar tillväxt.

Enligt finansministeriets yttrande är dock utmaningen med de indikatorer som kompletterar BNP att målen för välfärdspolitiken är komplicerade fenomen som ibland också kan vara motstridiga och därför svåra att sammanfatta med hjälp av kombinerade indikatorer.

Enligt finansministeriet försvåras mätningen av välfärden också av att de flesta fenomen som ingår i välfärdsindikatorerna saknar marknadspris. Då är det svårt att välja en kvantitativ indikator som kunde återspegla det verkliga värdet av ett fenomen. Man kan inte dra några slutsatser om vad som händer med kvaliteten på en utbildning av till exempel de resurser som använts för utbildningen eller av det antal examina som avlagts som resultat av utbildningen. En sådan granskning kan därför leda till att faktorer som lätt kan mätas betonas på bekostnad av faktorer som man inte mäter: man får det man mäter.

Enligt finansministeriet lönar det sig därför att analysera de fenomen som granskas med hjälp av flera indikatorer som bäst beskriver fenomenet i fråga. Välfärdsfenomen som är centrala för politiken och beslutsfattandet (hälsa, utbildning, utslagning, arbetshälsa osv.) skulle alltså granskas separat, med de indikatorer som är de mest relevanta med tanke på respektive fenomen. På så sätt kan man skapa en mer detaljerad helhetsbild av varje fenomen och tolka de förändringar som indikatorerna visar. Om man däremot vill bedöma hur ett enskilt beslut påverkar olika delområden av välfärden, lönar det sig att först bedöma beslutets konsekvenser separat för varje delområde och först därefter fundera på om beslutet eventuellt påverkar olika delområden av välfärden på motstridiga sätt eller om alla effekter påverkar åt samma håll.

Framtidsutskottet konstaterar att finansministeriet i sitt yttrande och sina tilläggsutredningar beskriver väl hur svårt det är att mäta välfärden. Oavsett om man mäter hållbarhet,

Utlåtande FrUU 5/2020 rd

ohållbarhet, välbefinnande, dåligt mående eller ekonomi, och oavsett om man använder kombinerade indikatorer eller enskilda indikatorer, gäller de problem med val av indikatorer och tolkning av resultat som finansministeriet framför alla mätningar. Utöver indikatorerna på välfärdsekonomin gäller de här problemen dock även den vanliga BNP-indikatorn. Enligt utskottet kan det inte heller vara så att kunskapsunderlaget för det politiska beslutsfattandet endast utgörs av sådana saker för vilka det går att beräkna ett marknadsvärde. Just därför är BNP-indikatorn inte allena ett tillräckligt mått på välfärdspolitiken eller framstegen inom hållbar utveckling.

Framtidsutskottet påminner om att utskottet redan när det för ett år sedan uttalade sig om regeringens proposition om statsbudgeten för 2020 och planen för de offentliga finanserna för 2020—2023 (FrUU 2/2019 rd — RP 29/2019 rd, SRR 2/2019 rd) var nöjt med de indikatorer som användes i budgeten för att mäta välfärden, men konstaterade att "det till exempel i budgeten inte klart framgår vilka indikatorer som använts och hur de har påverkat budgeten. Därför föreslår framtidsutskottet att användningen av indikatorer som kompletterar bruttonationalprodukten ska presenteras mer systematiskt i budgetpropositionerna och att deras effekter på propositionerna ska framgå mer detaljerat. Dessutom ska budgeten innehålla kalkyler för alternativa kostnader för framtida investeringar så att de till sin betydelse kan skiljas från löpande kostnader."

Fenomenbaserad budgetering: I den fenomenbaserade budgeteringen presenteras information om det valda fenomenet från olika förvaltningsområden samlat på ett ställe för att man bättre ska kunna förstå de enskilda åtgärdernas inverkan på fenomenet som helhet och för att man bättre ska kunna samordna åtgärderna.

I regeringsprogrammet nämns att den fenomenbaserade budgeteringen ska utvecklas i fråga om hållbar utveckling och jämställdheten mellan könen samt barn. Enligt finansministeriets yttrande utvecklas dock budgeteringen endast för ett fenomen åt gången eftersom resurserna är begränsade. Budgeteringen av hållbar utveckling inleddes vid beredningen av budgeten för 2018. Vid utarbetandet av budgeten för 2021 har man fokuserat på könsmedveten budgetering. Barnbudgetering har ännu inte inletts.

Framtidsutskottet behandlade fenomenbaserad budgetering och de indikatorer för välfärdsekonomin som är parallella med BNP-indikatorn första gången i sitt betänkande om statsrådets redogörelse om det globala handlingsprogrammet Agenda 2030 för hållbar utveckling (FrUB 1/2017 rd — SRR 1/2017 rd). I sitt betänkande konstaterade utskottet att fenomenbaserad budgetering har stor betydelse för den politiska koherens som behövs för Agenda 2030. De indikatorer för välfärdsekonomin som kompletterar BNP-indikatorn bidrar å sin sida till att skilja sådan ekonomisk tillväxt som främjar välbefinnandet från sådan ekonomisk tillväxt som bidrar till dåligt mående. Tillsammans utgör den fenomenbaserade budgeteringen och indikatorerna för välfärdsekonomin en stark grund för en hållbar framtidspolitik och välfärdsinvesteringar på lång sikt.

Statens revisionsverk publicerade i oktober 2020 en rapport om fenomenbaserad budgetering (*Havaintoja ilmiöpohjaisesta budgetoinnista*). I rapporten sammanställdes och jämfördes de åtgärder genom vilka man i Finland och andra länder har främjat fenomenbaserad budgetering. Enligt revisionsverkets utredning diskuteras fenomenbaserad budgetering främst i Finland. I många

Utlåtande FrUU 5/2020 rd

andra länder utvecklas i praktiken samma saker i form av budgetering för hållbar utveckling, grön budgetering, välfärdsbudgetering och jämställdhetsbudgetering. Jämställdhetsbudgeteringen är det äldsta tillvägagångssättet. Den har genomförts i olika former ute i världen ända sedan 1980-talet. Enligt IMF:s utredning har jämställdhetsbudgeteringen prövats i någon form i över 80 länder och tillvägagångssättet har också börjat utvidgas till att gälla även andra befolkningsfaktorer. Kanada har till exempel utvidgat sina könsmedvetna budgeteringsmetoder till att även omfatta etniskt ursprung, ålder, inkomstnivå, sexuell läggning och funktionshinder. Utöver Kanada är andra jämförelseländer som granskats i revisionsverkets rapport bland annat Irland, Nya Zeeland, Island, Mexiko, Sverige, Italien, Frankrike, Österrike och Förenta staterna.

I fråga om budgeteringen av hållbar utveckling innehåller motiveringen till huvudtiteln i budgetpropositionen för 2021 ett separat kapitel inom varje förvaltningsområde som täcker alla delområden av hållbar utveckling. I den allmänna motiveringen till budgetpropositionen ingår å sin sida ett kapitel om hållbar utveckling som i synnerhet fokuserar på regeringens mål för klimatneutralitet. I kapitlet granskas både anslag och skatter som främjar uppnåendet av målet för klimatneutralitet samt de stöd i budgeten som är skadliga för miljön. De anslag som främjar uppnåendet av målet har angetts både specificerat och som ett totalbelopp (2,2 miljarder euro). I fråga om anslagen konstateras att det i budgeten finns 926 miljoner euro i jordbruksstöd och 216 miljoner euro i direkta stöd inom energi- och trafiksektorn som kan anses vara skadliga för miljön. Budgeten innehåller också en förteckning över alla skattesubventioner som berör energi och trafik, av vilka en del enligt finansministeriet kan innehålla miljöskadliga element men det totala beloppet av dessa anges inte.

I samband med att framtidsutskottet gjorde upp sitt budgetutlåtande begärde det av finansministeriets skatteavdelning flera tilläggsutredningar om fenomenbaserad budgetering i anslutning till hållbar utveckling. Utskottet frågade särskilt varför det totala beloppet av miljöskadliga stöd inte har presenterats i budgeten för 2021 på samma sätt som i budgetarna för 2019 och 2020.

Enligt de utredningar som utskottet fick av finansministeriets skatteavdelning är presentationen av totalbeloppen vilseledande. Enligt finansministeriets skatteavdelning kan beloppen också för ett enskilt år innehålla stöd och anslag som påverkar i bägge riktningarna, både på ett sätt som främjar klimatneutralitet och miljöskadligt, och på motsvarande sätt kan stöd och anslag som också påverkar i bägge riktningarna lämnas utanför totalbeloppen. Enligt finansministeriets skatteavdelning har problemet ytterligare accentuerats i och med att man börjat jämföra de totala beloppen för de olika åren med varandra.

Enligt finansministeriet kan till exempel skattesubventioner inte entydigt delas in i miljöskadliga och andra. Anledningarna är många. Skattesubventionerna har ursprungligen inte planerats med tanke på miljökonsekvenserna, utan till exempel för att stödja energieffektiviteten, försörjningsberedskapen eller exporten. Dessutom förändras skattesubventioner och åsikter om deras skadlighet för miljön med tiden i takt med att lagstiftningen, produktionssätten, tekniken och forskningen utvecklas. Därför anser finansministeriets skatteavdelning att endast en granskning per subvention möjliggör bedömningen av den faktiska utvecklingen mellan olika år, när man vet vad som har jämförts med vad vid respektive tidpunkt, hur stödet har beräknats och huruvida ändringen faktiskt har skett i en beskattningsbar verksamhet som medför miljökonsekvenser eller om den

Utlåtande FrUU 5/2020 rd

beror på en förändring i skattegrunderna, beräkningssättet, jämförelsenivån eller på att materialet är nyare eller av bättre kvalitet.

Till exempel i fråga om det totala beloppet av de miljöskadliga stöden gäller den största skatte-subventionen den nedsatta elskattesatsen. Enligt finansministeriets skatteavdelning kan elskatte-stödet eller elektrifieringen dock inte med den nuvarande produktionsstrukturen för el betraktas som enbart miljöskadligt stöd. En sänkning av elskatten till den miniminivå som EU tillåter, samtidigt som energiskatteåterbäringen för energiintensiva företag (som efter sänkningen av elskatten endast gäller fossila bränslen) stegvis slopas, kan enligt finansministeriets skatteavdelning snarare betraktas som en positiv åtgärd ur miljösynpunkt. Enligt det gamla beräkningssättet leder åtgärden dock till att de miljöskadliga stöden ökar eftersom det betraktar en sänkning av elskatten som ett miljöskadligt stöd.

Bland annat på grund av dessa motstridigheter är det enligt finansministeriets skatteavdelnings yttrande inte möjligt att sammanställa de skadliga stöden och göra en årlig uppskattning av förändringen i beloppet på ett sätt som skulle vittna om en faktisk ökning eller minskning av de miljöskadliga stöden på ett jämförbart sätt. Dessutom saknas det i de befintliga listorna stöd som inte har kunnat mätas ekonomiskt. Därför har sammanräkningen slopats i budgeten för 2021.

De yttranden och tilläggsutredningar som framtidsutskottet fick av finansministeriet om fenomenbaserad budgetering och de indikatorer för välfärdsekonomin som kompletterar BNP-indikatorn handlade närmast om hur svårt det är att mäta välfärden samt räkna ihop och bedöma sådana anslag och stöd som främjar klimatneutralitet och å andra sidan de miljöskadliga anslagen och stöden.

Framtidsutskottet påpekar att genomförandet av den hållbara utvecklingen och den gröna omställningen trots svårigheterna måste kunna bedömas utifrån tillförlitlig information både på årsbasis och mellan olika år.

Framtidsutskottet anser att de exempel som Statens revisionsverk samlat in från olika håll i världen visar att fenomenbaserad budgetering bland annat i fråga om hållbar utveckling och välfärd är möjligt och på många olika sätt redan används i olika länder i världen. Verktyg för fenomenbaserad budgetering har utvecklats också inom OECD, och också Europeiska kommissionen har meddelat att den har för avsikt att tillsammans med medlemsländerna kartlägga och skapa en jämförelsegrund för bästa praxis för grön budgetering.

Framtidsutskottet anser att Finland för närvarande inte framstår som en föregångare när det gäller fenomenbaserad budgetering och att det snarare handlar om vilja än om att det skulle vara så svårt. Enligt revisionsverkets rapport hör Finland till de bästa i fråga om den så kallade resultatbaserade budgeteringspraxis som allmänt används i OECD-länderna. Tack vare förvaltningens högklassiga kompetens skulle det vara lätt för Finland att om det så önskar vara ett ledande land även i den fenomenbaserade budgeteringen. Det bör enligt utskottet också vara ett av de främsta målen beträffande digitaliseringen och utnyttjandet av artificiell intelligens inom förvaltningen.

Utlåtande FrUU 5/2020 rd

I anslutning till ställningstagandet ovan bad framtidsutskottet finansministeriets skatteavdelning redan i samband med utfrågningen att pröva ett nytt sätt att bedöma det totala beloppet av både miljökadliga stöd och stöd som främjar klimatneutralitet. Framtidsutskottet föreslog för finansministeriets skatteavdelning att stöden och anslagen i budgeten delas in i fem stödkategorier: 1) summan av de anslag som främjar klimatneutralitet, 2) summan av de miljökadliga anslagen, 3) summan av de skattesubventioner som med fog kan anses leda till klimatneutralitet, 4) summan av de skattesubventioner som med fog kan anses fördröja uppnåendet av klimatneutralitet och sist 5) summan av de skattesubventioner som antingen inverkar motstridigt på klimatneutraliteten eller vars effekter av annan orsak inte anses kunna bedömas. Om en sådan uppdelning skulle användas i budgetens allmänna motivering, skulle de mer omfattande förbehållen för den sista kategorin och de mångsidiga effekterna kunna öppnas i budgetens förklaringsdel.

Enligt finansministeriets skatteavdelning är uppdelningen av skattesubventioner och anslag i mindre delar i bedömningen en förnuftig riktning, och de ändringar som framtidsutskottet föreslår lindrar därför problemet med klassificeringen av skattesubventioner, även om de inte undanröjer de metodiska problemen med att summera beloppen av skattesubventioner. I en kompletterande utredning till framtidsutskottet meddelade finansministeriets skatteavdelning följande belopp av de anslag som utskottet begärt:

- Anslag som bidrar till klimatneutralitet: 2 168 miljoner euro
- Miljökadliga anslag: 1 142 miljoner euro

I fråga om skattesubventioner meddelade finansministeriets skatteavdelning enskilda subventioner i respektive kategori. När de räknas ihop får man följande summor:

- a) Skattesubventioner som med fog kan anses styra mot klimatneutralitet: 19 miljoner euro (skattefrihet för elström för spårtrafik)
- b) Skattesubventioner som med fog kan anses fördröja uppnåendet av klimatneutralitet: 1 872 miljoner euro (varav man ska dra av drivkraftsskatten för personbilar och paketbilar som definieras som skattesanktion, 378 miljoner euro)
- c) Skattesubventioner som påverkar klimatneutraliteten på ett motstridigt sätt eller vars effekter av annan orsak inte kan bedömas: 1 329 miljoner euro

I sin tilläggsutredning framförde finansministeriet också några anmärkningar om att skattesubventionernas miljökonsekvenser är motstridiga. Som exempel på motstridigheter i kategori c) nämndes bland annat att ved är ett förnybart bränsle vars förbränning dock ökar partikelutsläppen, stödet till avfallsförbränning minskar transport av avfall till avstjälningsplatser men bromsar återvinningen, dieselstödet till spårtrafiken stöder kollektivtrafiken men bromsar elektrifieringen av den och att skattesubventionerna för elförbrukningen inom industrin inte beaktar om den el som används är förnybar och inhemsk.

Framtidsutskottet anser att den indelning som utskottet begärde av finansministeriets skatteavdelning möjliggör bättre kännedom om sådan beskattning som stöder den gröna omställningen samt om de motstridigheter som den innebär. Därför föreslår utskottet att de berörda stöden och anslagen framöver ska anges i den allmänna motiveringen till budgeten antingen på detta sätt eller på ett sätt som ännu bättre hjälper att gestalta och följa upp helheten.

Utlåtande FrUU 5/2020 rd

Framtidsutskottet har i sitt tidigare ställningstagande (SRR 5/2018 rd — RSk 48/2018 rd) föreslagit att man ”som objekt för temaorienterad budgetering i anslutning till förändringen av arbetet, det finländska arbetets framtid och välfärdsekonomin väljer förebyggande av utslagning bland unga, utnyttjande av partiell arbetsförhet och välfärd”. Finansministeriet konstaterar i sitt utlåtande att det har övervägt att utvidga den fenomenbaserade granskningen till olika sysselsättningsrelaterade frågor, men utmaningarna har varit det praktiska genomförandet, den tillgängliga kunskapsbasen, resursernas tillräcklighet samt en tillräckligt klar koppling till budgeten. Enligt sitt yttrande ämnar finansministeriet arbeta för det andra fenomen som framtidsutskottet föreslår, förebyggande av utslagning bland unga, som en del av utvecklingen av barnbudgeteringen.

Framtidsutskottet understöder att de fenomenbaserade tillvägagångssätten för att förebygga utslagning bland unga övervägs som en del av utvecklingen av barnbudgeteringen, såsom finansministeriet framför i sitt yttrande.

Framtidsutskottet anser att den fenomenbaserade budgeteringen av utslagning bland unga och problem med barns och ungas psykiska hälsa bör främjas så snabbt som möjligt med hjälp av konkreta pilotförsök, till exempel på det sätt som föreslås i Statens revisionsverks rapport: kring ett begränsat fenomen som valts till försöket samlas en grupp tjänstemän från de berörda ministerierna vars uppgift är att tillsammans föra och följa upp regeringens mål för fenomenet som helhet genom hela budgetprocessen (planen för de offentliga finanserna, budgeten, tilläggsbudgetarna) och identifiera hurdana verktyg som behövs för att stödja processen. Samtidigt kan man pilottesta den gemensamma förvaltningen av användningen av personalresurser och anslag samt finna sätt att lösa praktiska utmaningar i processens olika skeden.

Framtidsutskottet föreslår att man i barnbudgeteringen också beaktar hållbar välfärd ur generationsperspektiv med tanke på bekämpningen av klimatförändringen och bevarandet av den biologiska mångfalden.

Framtidsutskottet betonar att för den faktiska allokeringen av anslagen ska den fenomenbaserade budgeteringen i enlighet med Statens revisionsverks rapport också användas vid beredningen av planen för de offentliga finanserna.

Framtidsutskottet påminner om att utskottet i sitt utlåtande om planen för de offentliga finanserna för 2021—2024 (FrUU 2/2020 rd — SRR 1/2020 rd) föreslog att den fenomenbaserade budgeteringen ska kunna utnyttjas också för att förstå och hantera följderna av covid-19-pandemin.

Enligt Statens revisionsverks rapport överensstämmer de inhemska och internationella åsikterna om fördelarna och utmaningarna med fenomenbaserad budgetering rätt bra. Den fenomenbaserade budgeteringen förbättrar kunskapsunderlaget och bidrar till att ge en uppfattning om helheten i beslutsfattandet, främjar en konsekvent politik, effektiviserar resursanvändningen och ökar också transparensen inom förvaltningen. Som centrala förutsättningar för att den fenomenbaserade budgetberedningen ska lyckas betraktas ministeriernas tväradministrativa samarbete för att bygga upp en gemensam kunskapsbas och förståelse samt finansministeriets engagemang och samordning. Ministeriernas verksamhet styrs av lagar och förordningar samt av regeringsprogram-

Utlåtande FrUU 5/2020 rd

met. Enligt Statens revisionsverks utredning är det nödvändigt att konkret och från hög nivå dra upp riktlinjer för vad som i praktiken avses med fenomenbaserad budgetering och i vilken riktning den ska föras.

Framtidsutskottet föreslår att bestämmelser om en fenomenbaserad budgetering ska utfärdas genom en lag som ger ministerierna ett klart mandat och konkreta definitioner av vad som avses med en fenomenbaserad budget och hur den ska göras upp.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Framtidsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 11.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Joakim Strand sv
medlem Marko Asell sd
medlem Harry Harkimo liik
medlem Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Antti Lindtman sd
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Tanus kd
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Jussi Wihonen saf
ersättare Niina Malm sd.

Sekreterare var

utskottsråd Olli Hietanen
utskottets ständiga rådgivare Maria Höyssä.