

Framtidsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2026

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2026 (RP 99/2025 rd): Ärendet har remitterats till framtidsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 27.10.2025.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Jouni Varanka, statsrådets kansli
- specialsakkunnig Atro Andersson, finansministeriet
- finansråd, enhetschef Katju Holkeri, finansministeriet
- utvecklingschef Liisa Virolainen, Statskontoret
- utvecklingssakkunnig Johanna Kotipelto, Skatteförvaltningen
- professor Terhi-Anna Wilska, Jyväskylän universitet
- chefsforskare Minna Kivipelto, Institutet för hälsa och välfärd (THL).

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- forskningsenheten BIOS
- Kalevi Sorsa Stiftelsen
- Tankesmedjan Agenda
- Tankesmedjan Visio
- Tankesmedjan Suomen perusta.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet har hört sakkunniga om följande områden när det utarbetade sitt utlåtande: välfärdsområdenas FoUI-verksamhet och välfärdsinvesteringar, användning av statsrådets kanslis hållbarhetsbedömningar och prognostiseringar i budgetberedningen, barnbudgetering, barnfamiljsfattigdom, utveckling av indikatorer för budgetering av hållbar utveckling, förändringar i människors konsumtionsbeteende och utnyttjandet av tjänstemannanätverk när förvaltningens verksam-

Utlåtande FrUU 2/2025 rd

hetsmodeller ses över. Sakkunniga hördes också om hur framtidsutskottets ställningstaganden i tidigare budgetutlåtanden har beaktats vid beredningen av budgeten.

Framtidsutskottet har redan under flera valperioder i sina utlåtanden om regeringens budgetar och planer för de offentliga finanserna betonat en systematisk bedömning av de samlade samhällsliga konsekvenserna av politiska åtgärder, långsiktiga politikinstrument för att finna lösningar på dagens samhällsliga utmaningar, fenomenbaserad budgetering och indikatorer som ger möjlighet att ge akt på hur hållbar utveckling och välfärdsekonomi framskrider över flera valperioder (t.ex. FrUU 6/2017 rd — RP 106/2017 rd, FrUU 1/2018 rd — SRR 1/2018 rd, FrUU 4/2018 rd — RP 123/2018 rd, FrUU 2/2019 rd — RP 29/2019 rd, FrUU 5/2021 rd — SRR 3/2021 rd och FrUU 7/2021 rd — RP 146/2021 rd).

Framtidsutskottet tog ställning till budgetprocessen också i sitt förra budgetutlåtande (FrUU 5/2024 rd — RP 109/2024 rd). Utskottet anser att man exempelvis bättre bör definiera vad man i budgeten avser och eftersträvar med hållbar utveckling och samtidigt också hur måluppfyllelsen kontrolleras och mäts. I detta syfte föreslog utskottet att man skulle överväga att inrätta en parlamentarisk arbetsgrupp för att försöka nå en gemensam syn på målen för budgeteringen av hållbar utveckling över valperioderna och beslutsstrukturerna. Exempelvis den parlamentariska FoUI-arbetsgruppen kan utgöra modell för arbetet. För att säkerställa ett verkligt engagemang föreslog framtidsutskottet att man också bör överväga en lag som säkerställer att kommande generationers välfärd beaktas. Också här kan man ta exempel av den lag om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet åren 2024—2030 som FoUI-arbetsgruppens arbete resulterade i. Utskottet rekommenderade att man skulle försöka finna modeller och erfarenheter också i länder där man redan genom lagstiftning stöder att målen för hållbar utveckling ska beaktas i beslutsfattandet. Exempel på detta återfinns bland annat i Kanada, Nya Zeeland och Wales. Utskottet slog också fast att uppföljningen av måluppfyllelsen över valperioderna förutsätter att rapporteringsmetoden är standardiserad och stabil. Det konstaterade också att man vid en granskning av kostnaderna vid sidan av den eftersträlvade utvecklingen dessutom måste synliggöra och granska också de satsningar som strider mot målen.

Framtidsutskottet påpekar att det i många länder har utvecklats nya verktyg för budgetrelaterade mål, indikatorer och konsekvensbedömningar på parlamentets begäran. Det gäller exempelvis Irland, Nederländerna, Kanada och Estland. I Finland har detta utvecklingsarbete däremot i stor utsträckning försumrats.

Utskottet anser att det enklaste sättet att förbättra den fenomenbaserade budgeteringen är att i budgeten utöver de årliga utgifterna också inkludera den utveckling som skett i utgifterna. Dessutom bör det läggas fram en uppskattning av nettoeffekten: utgifterna bör presenteras på momentnivå, med beaktande av både de satsningar som ligger i linje med målen och de satsningar som bedöms strida mot dem.

I detta utlåtande fokuserar utskottet på budgetprocessens framtidsinriktning, som inbegriper mål-inriktning, konsekvensbedömning och beaktande av osäkerhet och förändring.

Utlåtande FrUU 2/2025 rd

Målinriktning

Många sakkunniga underströk i sina yttranden att budgetens effekter bör mätas i relation till vad som eftersträvas. Exempel som användes var bland annat att i budgeten ge akt på hur skyldigheterna enligt FN:s konvention om barnets rättigheter fullgjorts och målen i Finlands nationella barnstrategi nåtts samt att bedöma vilka kostnadseffekter invandringen har för att stärka de offentliga finanserna. Också en omställningspolitik som garanterar ett gott och arttypiskt liv för kommande generationer och naturens ekosystem förutsätter att man vid budgetering fastställer både kvalitativa och kvantitativa samhällspolitiska mål och beskriver vägar till omställning, exempelvis genom en plan för vilka offentliga och privata investeringar som behövs. I en del yttranden föreslogs inga särskilda mål, utan att det över huvud taget tas fram ramar för konsekvensbedömning med utgångspunkt i det som eftersträvas. Det gör beslutsprocesserna mer öppna, och resurserna kan allokeras bättre utifrån samhällsnyttan.

Sakkunniga vid finansministeriet och statsrådets kansli erinrade om att tjänstemännen inte själva kan besluta om inriktningen på konsekvensbedömningarna, men att det kan göras konsekvensbedömning exempelvis av regeringens strategiska huvudmål. En sakkunnig föreslog ett koncept med gemensam beredning mellan förvaltningsområdena för att skapa en gemensam lägesbild av regeringens huvudsakliga mål. Ett sådant separat förfarande vid sidan om det egentliga budgetförfarandet kräver enligt den sakkunnige inte nödvändigtvis väsentliga förändringar i budgetberedningsprocessen, som leds av finansministeriet. Också någon utomstående aktör kan analysera vilken effekt budgeten har och ta fram rekommendationer. De pågående arbetet med en uppskattning av kostnaderna för klimateffekter nämndes som exempel.

Det grundläggande budskapet från de sakkunniga som framtidsutskottet hört var att effekterna ska mätas i förhållande till vad som eftersträvas. Därför förutsätter konsekvensbedömningen av budgetens politikåtgärder att de samhällspolitiska målen slås fast och att deras budgetkoppling förbättras.

Framtidsutskottet anser att budgeten bör utvecklas framtidsinriktat på så sätt att den fenomenbaserade modellen i budgeten kompletteras med klart definierade temaspecifika mål. Uppföljningen av de inkomst- och utgiftsposter som hänför sig till dem och utvärderingen av politikåtgärdernas genomslag bör utvecklas. I samband med budgeten finns det skäl att följa måluppfyllelsen i fråga om både mål som omfattar flera valperioderna och mål som valts ut utifrån det aktuella regeringsprogrammet.

Utskottet anser att exempelvis den hållbarhetsbedömning som statsrådets kansli håller på att ta fram bör kunna utnyttjas för fenomenbaserad definition av mål och lägesbild samt för uppföljning av framstegen. På så sätt kan hållbarhetsbedömningen utvecklas till ett viktigt verktyg och kunskapsunderlag för konsekvensbedömning när det gäller budgeten och regeringsprogrammets politikåtgärder.

Bedömning av konsekvenser

De sakkunniga ansåg att finansministeriets konsekvensbedömningar var ojämna och oklara. Att bara beskriva utgifterna säger inget om vilka effekter användningen av pengar har haft, menade

Utlåtande FrUU 2/2025 rd

de. Exempelvis konstaterades det att barnbudgeteringen beskriver utgifterna för barn, medan den saknar egentliga analyser till exempel av konsekvenserna för barnens välbefinnande, likabehandlingen eller förebyggandet av marginalisering, och den ägnar heller ingen uppmärksamhet åt politikåtgärder som har indirekta konsekvenser för barnens välbefinnande. Som exempel nämndes välfärdsområdesreformen, förändringarna i den sociala tryggheten samt sysselsättnings- och bostadspolitikerna. I fråga om budgetering av hållbar utveckling lyfte sakkunniga också fram att bilagorna, tilläggsdelarna och enskilda korta stycken i budgeten inte är tillfyllest som bedömning av konsekvenserna. Dessutom har det inte skett några förbättringar när det gäller att hålla uppsikt över anslag i strid med hållbar utveckling, menar en sakkunnig. Flera europeiska länder, såsom de övriga nordiska länderna, konstaterades ha tagit fram mer strukturella system för att följa, utvärdera och lära sig av budgetpolitikens konsekvenser.

I samband med budgetprocessen i riksdagen bad framtidsutskottet också partiernas tankesmedjor föreslå hur man bättre och mer systematiskt skulle kunna följa och utvärdera effekterna av budgetåtgärderna. Enligt svaren bör de indikatorer som används för att följa effekterna vara till hjälp när man vill tolka måluppfyllelsen. Förslagen innehöll olika prioriteringar. Exempelvis jämfördes indikatorerna med trafikljus som ger en grov indikation av om man går i fel riktning, står stilla eller går i rätt riktning. Men det föreslogs också mer detaljerade referensramar för utvärderingen. Inom ramarna ges varje budgetåtgärd en resultatkedja från målsättning till åtgärd och slutligen till beskrivning av samhällseffekterna. Det kan också ingå en analys av hur andra mål, riskerna, möjligheterna och beslutens effektivitet påverkats om man jämför med alternativen. Vidare rekommenderades avstämning mot det batteri för att mäta välbefinnandet som Europeiska kommissionen tagit fram (Measuring sustainable and inclusive Wellbeing: Multidimensional dashboard approach, JRC140456). Det ger en gemensam måttstock för att utvärdera och jämföra EU-medlemsländernas politikåtgärder.

Utfrågade sakkunniga hade många förslag till stöd för användningen av indikatorer: en gemensam politikområdesvis indikatorbank för ministerierna, ett projekt för utveckling av metoder och material för konsekvensbedömning, enhetliga spelregler för efterhandsutvärdering, utvärdering vart tredje år av hur pengarna använts inom omfattande program med avseende på ekonomisk effektivitet och samhällseffekter, avskiljande av utvärderingarna till separata enheter vid ministerierna eller samlat till statsrådets kansli eller riksdagens utredningstjänst, allokering av tillräckliga resurser för ett utomstående utvärderingsorgan, inrättande av en självständig utvärderingsfond och användning av exempelvis finansministeriet i Nederländerna, Danmark eller Storbritannien som modell konsekvensbedömningarna.

Budgeteringen av hållbar utveckling har inte utvecklats nämnvärt sedan den inleddes, slår utskottet fast. Finland bör följa den internationella utvecklingen, tillägna sig fungerande praxis och höja kompetensen i fråga om metoder och indikatorer för konsekvensbedömning.

Utskottet påminner om att barnbudgeteringen i budgeten ska grunda sig på artiklarna 3 och 4 i FN:s konvention om barnets rättigheter och på riktlinjerna i den nationella barnstrategin (2021). Det ska tydligt framgå av budgeten hur anslagen stöder tillgodoseendet av barnets rättigheter och att barnets bästa kommer i främsta rummet. Bedömningen av

Utlåtande FrUU 2/2025 rd

konsekvenserna för barn bör inkluderas i budgetprocessen på samma sätt som bedömningen av konsekvenserna ur ett jämställdhetsperspektiv.

Framtidsutskottet instämmer i sakkunnigförslaget om att dela lägesbilden av det inbördes beroendeförhållandet mellan mål som olika förvaltningsområden främjar och understryker behovet av en förvaltningsgemensam konsekvensbedömning som överskrider gränserna mellan budgetens huvudtitlar. I detta arbete och i hållbarhetskalkyler över lag kan man också utnyttja statsförvaltningens interna utveckelnätverk exempelvis genom att de tilldelas tydliga uppgifter.

Beaktande av osäkerhet och förändring

Flera sakkunniga som lade fram indikatorer påminde också om deras begränsningar. Också i bästa fall är indikatorerna bristfälliga när det gäller att ge akt på mål på makronivå, och det är inte ansvarsfullt att beslut i alltför hög grad baserar sig på enskilda konsekvensbedömningar. Ett exempel på att kopplingen mellan indikatorer och verkligheten inte är direkt framgick av ett sakkunnigyttrande. Där påpekades det att även om de ekonomiska siffrorna pekar uppåt återställs konsumenternas förtroende typiskt sett långsamt, eftersom det tar tid att för sysselsättningsläget att förbättras och även efter det reagerar konsumenterna med fördröjning.

Sakkunniga underströk också att alla konsekvenser inte kan analyseras numeriskt på ett tillförlitligt sätt. Om de numeriska analyserna är osäkra eller om de inte ger en riktig bild av de totala konsekvenserna, ska de stödjas med kvalitativ analys och analyser av osäkerhetsfaktorer. I ett sakkunnigyttrande påpekades det att samhällsförändringar bör iakttas och indikatorerna uppdateras i syfte att mäta sådant som är relevant med tanke på målen. En sakkunnig som kommenterade förändringar i konsumtionsbeteendet lyfte exempelvis fram hur vi till följd av pandemin, streamingtjänster och mobilapparater har börjat tillbringa mer tid hemma, vilket lett till kris för restaurangtjänsterna och till att småskaliga underhållnings- och kulturevenemang inte längre intresserar sig på samma sätt som tidigare. I stället har konsumenterna börjat gynna ”megaevent” som närva-roevenemang, och då går en stor del av intäkterna till utlandet.

Slutligen vill framtidsutskottet påpeka att budgeten och de tillhörande lägesbilderna, prognoserna och konsekvensbedömningarna bör kompletteras med framsyn. Syftet med framsyn är att försöka identifiera eventuellt bestående förändringar i inkomst- och utgiftsflödena samt upptäcka och tolka även mer omfattande utvecklingstrender som kan förändra ekonomins strukturer och på så sätt påverka budgeten på lång sikt.

Ett bra exempel på detta som kom fram under utskottets sakkunnigutfrågning var förändringarna i konsumtionsbeteendet. Antagandet i budgeten är att hushållens konsumtion blir som förr när räntorna och inflationen sjunker och sysselsättningen ökar. Men vad händer om förändringarna i konsumtionsmönstren är bestående till följd av bland annat coronapandemin, digitaliseringen och ökad status för hållbar utveckling? Framtidsutskottets egna framsynsprojekt accentuerar bland annat den tekniska utvecklingen. Exempelvis görs det just nu stora satsningar på att ta fram människoliknande robotar med AI-algoritmer som möjliggör inlärning, framför allt i Kina och Förenta staterna. Om dessa robotar börjar massproduceras kan det hända att strukturerna och inkomstflödena när det gäller

Utlåtande FrUU 2/2025 rd

arbete och värdeskapande inom olika branscher förändras globalt redan på 5—10 års sikt. Också annan disruptiva tekniker, såsom blockkedjeteknik och kvantteknik, kommer allt eftersom de vinner insteg att förändra värdeskapandet på sätt där framsynsinsatser kan bli bakgrundsmaterial som även gör budgetarnas osäkerhetsanalyser smartare.

Utskottet vill poängtera att EU har utvecklat sin strategiska framsyn avsevärt de senaste åren, att framtidsredogörelserna från vår regering är ett exempel i världsklass på långsiktig framsyn och analys av osäkerhetsfaktorer och att den hållbarhetsbedömning som statsrådets kansli håller på att ta fram kommer att förbättra den nationella lägesbilden och framsynen på kort sikt. Finland har omfattande framsynskompetens och har därför särskilt goda möjligheter att även profilera sig internationellt genom att bättre utnyttja framsyn också som stöd för budgetprocessen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Framtidsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 24.10.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anna Kontula vänst
vice ordförande Timo Harakka sd
medlem Lotta Hamari sd
medlem Harry Harkimo liik
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Sheikki Laakso saf
medlem Niina Malm sd
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Olga Oinas-Panuma cent
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Martin Paasi saml
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Sinuhe Wallinheimo saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli Hietanen
utskottets ständiga rådgivare Maria Höyssä.