

Framtidsutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2022—2025

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2022—2025 (SRR 3/2021 rd): Ärendet har remitterats till framtidsutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 4.6.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetråd Johanna von Knorring-Rosenlew, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Veli Auvinen, finansministeriet
- finansråd Jenni Pääkkönen, finansministeriet
- avdelningschef Seppo Määttä, statsrådets kansli
- ledande expert Kai Husso, arbets- och näringsministeriet
- direktör Jussi Vauhkonen, Finlands Akademi
- arbetslivsprofessor Martti Hetemäki, Helsinki Graduate School of Economics
- direktör Hannu Kemppainen, Business Finland Oy.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Statistikcentralen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Framtidsutskottet har tidigare under denna valperiod i sina utlåtanden om budgetarna och planerna för de offentliga finanserna (FrUU 5/2020 rd — RP 146/2020 rd och FrUU 2/2020 rd — VNS 1/2020 rd och FrUU 2/2019 rd — RP 29/2019 rd, VNS 2/2019 rd) fäst uppmärksamhet vid framtidsutsikterna för den finländska samhällsekonomin och världsekonomin och den offentliga skuldsättningens effekter på lång sikt, utvecklingen av den fenomenbaserade budgeteringen, de indikatorer för välfärdsekonomin som kompletterar bnp-indikatorn, konsekvenserna av covid-19-pandemin, uppföljning och bedömning av hållbarhetsomställningens framskridande, företagens konkurrenskraft i hållbar tillväxt, finansiering för forskning och utveckling (FoU) samt stöd till innovativa nya företag och främjande av exporten.

I sitt utlåtande om Finlands program för hållbar tillväxt (FruU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) betonade utskottet dessutom vikten av en företagsorienterad hållbar tillväxt, konkurrenskraftsfakto-

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

rer och prioriteringar i anslutning till hållbar tillväxt inom olika tidsramar, tillväxtpolitiken och samordningen av den, människornas välfärd, försörjningskvoten samt teknikens roll i den hållbara utvecklingen.

I sitt utlåtande om EU:s program för grön utveckling (Green Deal) (FruU 1/2020 rd — E 61/2019 rd) tog utskottet särskilt ställning till hur genomförandet av den gröna omställningen och återhämtningen från följderna av covid-19-pandemin kan kombineras så att man samtidigt också löser de problem som hänför sig till hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin och avbryter skuldsättningen.

Vid beredningen av detta utlåtande hörde framtidsutskottet sakkunniga om fenomenbaserad budgetering, indikatorer för välfärdsekonomi, indikatorer för hur hållbarhetsomställningen framskrider och följs upp, politisk koherens mellan programmet för hållbar tillväxt och arbets- och näringsministeriets tillväxtportfölj, nya kunskaps- och informationsbehov och samarbetsmodeller i anslutning till hållbarhetsbrytning och hållbar tillväxt samt verksamhetsmodeller som samlar innovationsekosystem och främjande av investeringar.

Fenomenbaserad välfärdsekonomi

Enligt finansministeriets utlåtande inleddes budgeteringen av hållbar utveckling 2018. År 2020 låg tyngdpunkten på att utveckla en jämställdhetsbudgetering. I budgetpropositionen för 2022 görs pilotförsök med barnbudgetering, vilket ska etableras i budgetpropositionen för 2023.

Statsrådets kansli presenterade i sitt utlåtande tre exempel på fenomenbaserad granskning i gränsytan mellan ansvarsområdena för undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet:

1. enligt UKK-institutets utredning medför fysisk inaktivitet kostnader på cirka 3 miljarder euro,
2. en förtida avgång med invalidpension är förknippad med inkomstbortfall på över 8 miljarder euro,
3. kostnader i miljardklassen hänför sig enligt statsrådets kansli också till tiotusentals unga män som inte ens söker arbete.

Statsrådets kansli presenterade i sitt utlåtande också tre alternativa ledningsmodeller utifrån vilka fenomenet kan förverkligas:

1. en fenomenminister med ett starkt samordningsmandat, men utan behörighet för de olika ministeriernas anslag,
2. en horisontell fenomenminister som har behörighet för andra ministeriers anslag i fråga om de finansieringsmoment som specificerats för fenomenet,
3. fenomenet i ett ministerium. I den tredje modellen syns det nya fenomenministeriet i planen för de offentliga finanserna som en ny huvudtitel för vilken regeringen fastställer en finansieringsram och i budgeten en eget huvudtitel samt en tal- och momentstruktur.

De två första modellerna skulle kunna genomföras utan ändringar i lagstiftningen, den tredje skulle kräva ändringar.

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

Framtidsutskottet konstaterar att den fenomenbaserade verksamhetsmodellen är ett av de sätt på vilka hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin kan avhjälpas utan nedskärningar och/eller skattehöjningar så att välfärden samtidigt ökar.

Framtidsutskottet påskyndar försöken med alternativa ledningsmodeller för fenomenbaserad verksamhet redan under denna valperiod som exempel på reformerande samarbete och ledning av omfattande helheter som överskrider sektorsgränserna.

Framtidsutskottet understöder ett ökat fenomenbaserat samarbete mellan ministerierna. Covid-19-pandemin har ytterligare betonat behovet redan under denna valperiod av fenomenbaserat bekämpande av till exempel marginaliseringsfenomen och i synnerhet fysisk inaktivitet, som nämns i statsrådets kanslis utlåtande.

Framtidsutskottet betonar att kommunerna har en stor roll när det gäller att främja rörligheten och många andra fenomen inom välfärdsekonomin. Därför måste man främja en fenomenbaserad strategi för välfärd också i kommunerna och trygga resurserna för detta.

Framtidsutskottet påminner om att det i riksdagens framtidsbetänkande (FrUB 1/2018 rd — SRR 5/2018 rd) finns en gällande kläm om att förebyggandet av utslagning bland unga ska bli föremål för en fenomenbaserad granskning: "Riksdagen förutsätter att statsrådet... 5. 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."

Framtidsutskottet påpekar att i sitt utlåtande (FrUU 5/2020 rd) föreslår utskottet 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.

Indikatorer för hur hållbarhetsomställningen framskrider

När det gäller indikatorerna för uppföljningen av hur hållbarhetsomställningen framskrider bedömer finansministeriet i sitt utlåtande allokeringen av anslag och skatter särskilt i fråga om målet om koldioxidneutralitet. Enligt utlåtandet ser anslagsnivån ut att sjunka under ramperioden bland annat på grund av tidpunkterna för understöd för spårprojekt, fördröjningen av utbetalningen av tidigare beslutade stimulansåtgärder, skärpningen av kriterierna för koldioxidneutralitet i jordbruksanslagen, slutförandet av framtidsinvesteringarna, sänkningen av produktionsstödet för förnybar energi och besparingar som slagits fast i planen för de offentliga finanserna.

Enligt en sakkunnig vid finansministeriet som yttrat sig om användningen av beskattning och skattestöd som indikator har det i Finland inte gjorts någon täckande utredning om de miljöskadliga stöd som ingår i budgeten, utan i de befintliga listorna har exempelvis de stöd som inte har kunnat mätas i pengar utelämnats. Enligt den sakkunniga kan till och med en tredjedel av de identifierade skatteutgifterna inte uppskattas i euro. Därför kan hela skatteslag ha utelämnats från listorna. Enligt en sakkunnig från finansministeriet är det nödvändigt att fortsätta bedömningen av skatteutgifterna uttryckligen för varje enskilt stöd, eftersom sammanställningen av dem av beräk-

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

ningsorsaker inte ger en klar bild av läget eller förändringarna i verksamhet som är skadlig för miljön, och eftersom de sammanlagda beloppen inte heller i andra länder används som indikatorer för hållbar utveckling. Det väsentliga enligt finansministeriets sakkunniga är att beskattningen är effektiv och att skattestrukturen är miljöbaserad, och inte de fastställda skatteutgifternas storlek. En sektorvis avvikande skattestruktur gör det möjligt att rikta skattehöjningarna enligt var det är möjligt eller motiverat att göra åtstramningar exempelvis med beaktande av överlappande styrning av utsläppshandeln och risken för koldioxidläckage.

Statistikcentralen och Finlands miljöcentral (SYKE) har inlett ett projekt som gäller skattestöd som är skadliga för miljön. På internationell nivå håller OECD på att inleda ett samarbete för att kartlägga och mäta stöden för fossil energi, och också Europeiska kommissionen har nyligen inlett en utredning om miljöskadliga stöd. Finansministeriet deltar i det internationella samarbetet och har också följt den gröna budgetering som prövats i Frankrike, där bedömningen av anslag, skattestöd och skatteintäkter ur miljösynpunkt i stor utsträckning sker kvalitativt, eftersom siffror inte kan produceras om alla centrala faktorer.

Enligt Statistikcentralens yttrande bör man vid uppföljningen av hållbarhetsomställningen särskilt stärka uppföljningen av välfärden och dess strukturella skillnader. Enligt Statistikcentralen kan planen för de offentliga finanserna innehålla fler indikatorer som anknyter till hushållen för att beskriva konsekvenserna av hållbarhetsomställningen för hushållen. På motsvarande sätt kan nyckeltal som hänför sig till nationalräkenskaperna kompletteras exempelvis med uppgifter om hushållen som gäller hälsa, utbildning och boende. Bilden av bruttonationalprodukten (bnp) kan också breddas med satellitbokföring som gjorts för olika behov, till exempel i anslutning till hushållsproduktion och digitalisering. Dessutom föreslog Statistikcentralen i sitt yttrande att information som beskriver invandrades integration ska utnyttjas och kompletteras särskilt med uppgifter om tidigare utbildning för personer med invandrabakgrund.

Statistikcentralens övriga statistikföring av hållbar utveckling hänför sig till exempel till rapporteringen till EU om faciliteten för återhämtning och resiliens, beredningen och uppföljningen av energi- och klimatstrategin samt bedömningen av försörjningsberedskapen och den cirkulära ekonomin. I utlåtandet påminnes om att de nya indikatorerna kräver en betydande satsning av Statistikcentralen både på innehållet och på utvecklingen av informationssystemen, eftersom de nya typerna av uppgifter måste kunna produceras i enhetliga datalager för att de ska kunna sammanföras.

I sitt utlåtande om Finlands program för hållbar tillväxt (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) påpekar framtidsutskottet att beslutsfattarna för närvarande inte har tillräckligt med information om välfärdsekonomin och den hållbara tillväxtens tillstånd och framsteg för att säkerställa en konsekvent politik, trots att välfärdsekonomin och hållbar tillväxt är de viktigaste omställningarna i vår tid. Framtidsutskottet har redan under flera års tid och under flera valperioder pekat på brister i instrumenten för utvärdering av hållbar utveckling, hållbar sysselsättningstillväxt samt mått på välfärdsekonomin och framstegen inom densamma. I sitt utlåtande (FrUU 5/2020 rd)— RP 146/2020 rd) påpekar utskottet att genomförandet av den hållbara utvecklingen och den gröna omställningen trots svårigheter måste kunna bedömas utifrån tillförlitlig information både på årsbasis och mellan olika år.

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

Framtidsutskottet påminner allvarligt om att det i riksdagens framtidsbetänkande finns gällande klämmor som kräver att indikatorer och indikatorer utvecklas: "Riksdagen förutsätter att statsrådet ... 4. kompletterar vid utarbetandet av statsbudgeten BNP-indikatorn med satellitbokföring och kombinationsindikatorer som bättre beräknar konsumtionen av naturresurser och mängden välfärd ... 7. utreder huruvida det vid sidan av BNP-indikatorn behövs nya indikatorer för att förstå effekterna av digitaliseringen och digital af-färsverksamhet."

I sitt utlåtande om statsbudgeten för 2021 (FrUU 5/2020 rd — RP 146/2020 rd) framhåller utskottet behovet av att man som kunskapsunderlag för den gröna omställningens globala affärsekosystem och hållbara investeringar bör utveckla såväl den momsbaserade statistiken för utrikeshandeln som naturresursbokföringen, statistikföringen i anslutning till cirkulär ekonomi samt indikatorerna för hållbar välfärd.

I sitt utlåtande om Finlands program för hållbar tillväxt (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) kräver framtidsutskottet absolut att kunskapsbasen för hållbar tillväxt säkerställs och att Statistikcentralens resurser tryggas i denna fråga.

Framtidsutskottet uppmuntrar finansministeriet till inhemskt och internationellt samarbete och att genomföra pilotförsök för de mest lovande lösningarna där den kunskapsbaserade uppföljningen av hållbar utveckling och grön övergång kopplas till planeringen och uppföljningen av de offentliga finanserna.

Indikatorer för välfärdsekonomi

Statistikcentralen påminde i sitt utlåtande om att välfärd redan mäts med flera internationella indikatorer. FN:s indikatorer Sustainable Development Goals (SDG) ger information om välfärd ur olika synvinklar och möjliggör internationell jämförelse. Även OECD:s Better Life Index mäter välfärden med 11 olika indikatorer.

Både Statistikcentralen och finansministeriet förhöll sig reserverat till de kombinationsindikatorer som utvecklats vid sidan av bnp eller som ett alternativ, eftersom man vid utarbetandet av dem måste göra värdeval i anslutning till fastställandet av välfärden: det måste beslutas i vilken utsträckning indikatorn betonar till exempel utbildning, jämlikhet och livsmiljöns tillstånd och hur de fenomen som mäts på olika skalor och måttenheter görs jämförbara i indikatorn. Även tillgången till data kan styra fastställandet av välfärden, och därför lämnas vissa sidor helt utan uppmärksamhet vid avgöranden om hur den ekonomiska politiken inriktas. En kombinerad indikatorns användbarhet minskar på grund av att det för att förstå orsakerna till förändringen i dess värde krävs att indikatorn åter tas i delar. Av dessa orsaker anser finansministeriet att indikatorer måste väljas enligt verksamheten i fråga, men påminner om att förändring i indikatorerna inte nödvändigtvis beror på den politik som bedrivs. Enligt finansministeriet lämpar sig bnp som indikator på den ekonomiska aktiviteten, och eftersom budgeten uppgörs i eurobelopp lämpar sig bnp som indikator också för den. För granskning av välfärdsrelaterade fenomen såsom utbildning, hälsa eller miljö krävs däremot fler än en indikator.

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

Den information som de centrala välfärdsindikatorerna producerar används enligt finansministeriets sakkunniga redan i den ekonomiska politiken. Bedömningen av de strategiska målen i regeringsprogrammet görs bland annat med hjälp av indikatorer som hänför sig till miljöns tillstånd, säkerhet, främjande av välfärd och kompetens. Enligt Statistikcentralens utlåtande är redogörelsen mycket täckande och indikatorerna bildar en relevant helhet, men i redogörelsen är det möjligt att i ännu större utsträckning använda uppgifter som samlats in av olika myndigheter och internationella organisationer.

Enligt en sakkunnig från finansministeriet har social- och hälsovårdsministeriet ansvaret för att ta fram indikatorer för välfärdsekonomin. Detta arbete utförs som bäst av styrgruppen för välfärdsekonomi, som leds av kanslichef Kirsi Varhila. Gruppen har till uppgift att skapa en fungerande mätare för välfärdsekonomin i Finland före utgången av regeringsperioden. Enligt finansministeriets utlåtande utnyttjar styrgruppen också Institutet för hälsa och välfärds utredning om kunskapsunderlaget för välfärdsekonomin och priset för passivitet. I utredningen presenteras bland annat beräkningar av fördelarna med att främja välfärden och å andra sidan det pris som betalas om man inte investerar i välfärden. Statistikcentralen påminde i sitt yttrande om att inrättandet av välfärdsområden innebär en utmaning för statistikföringen. I synnerhet i övergångsskedet av uppgifterna vill man ha relevant information om nya helheter och i samband med social- och hälsovårdsreformen övergår uppgifter i stor skala från en aktör till en annan. De uppgifter om regionerna som Statistikcentralen producerar skulle vara ett bra komplement till analysen av denna helhet när man vill analysera konsekvenserna av den administrativa omställningen för olika områden i Finland.

Framtidsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om statsbudgeten för 2021 (FrUU 5/2020 rd — RP 146/2020 rd) 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 anser att det är viktigt att styrgruppen för välfärdsekonomin arbetar för att utveckla mätaren för välfärdsekonomin och gör en arbetsrelaterad utredning om priset på att välfärdsekonomin inte fungerar och föreslår att man på ett målmedvetet och långsiktigt sätt också anvisar resurser för att utveckla känslighetskalkyler som bedömer alternativa ekonomiska utvecklingsförlopp. Även forskningen inom Finlands Akademis program RSF och statsrådets program VN TEAS kan fokusera på dessa teman.

Framtidsutskottet uttrycker sin oro över att resultaten av styrgruppen för välfärdsekonomi blir klara först i slutet av regeringsperioden. Utskottet föreslår att riksdagspartierna tillsammans förbinder sig till att arbetsgruppens resultat utnyttjas till lämpliga delar i valprogrammen och i nästa regeringsprogram. Detta kan samtidigt sporra styrgruppen till djärvare initiativ.

Framtidsutskottet konstaterar att man ännu bättre än tidigare måste se till att regeringen och även de följande regeringarna beaktar resultaten av arbetet när man i olika arbetsgrupper, såsom den parlamentariska arbetsgruppen för trafik och transport, har bedrivit ett långsiktigt parlamentariskt samarbete. Endast på detta sätt ger utredningarna och arbetsgrupperna konkret nytta.

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

Framtidsutskottet påminner allvarligt om att det i riksdagens framtidsbetänkande finns gällande klämmor som kräver att indikatorer och indikatorer utvecklas: "Riksdagen förutsätter att statsrådet ... 4. kompletterar vid utarbetandet av statsbudgeten BNP-indikatorn med satellitbokföring och kombinationsindikatorer som bättre beräknar konsumtionen av naturresurser och mängden välfärd ... 7. utreder huruvida det vid sidan av BNP-indikatorn behövs nya indikatorer för att förstå effekterna av digitaliseringen och digital affärsverksamhet."

I samband med reformen av riksdagsarbetet har man bland annat dryftat om det lönar sig att årligen använda så mycket tid för behandlingen av statsbudgeten. Ett sätt att utveckla behandlingen är att vid sidan av budgeten skapa en bokföring för en hållbar välfärdsekonomi som på ett fenomenbaserat sätt sammanför hållbar utveckling, hållbar tillväxt och välfärdens tillstånd.

Programmet för hållbar tillväxt

Vid beredningen av utkastet till program för hållbar tillväxt, det vill säga Finlands plan för återhämtning och resiliens, är det enligt arbets- och näringsministeriets yttrande särskilt viktigt att stödja och multiplicera privata investeringar med hjälp av vilka det är möjligt att skapa arbetstillfällena och hållbar tillväxt. Programmets mål är att genomföra snabba och hållbara effekter genom satsningar på helheter som stöder Finlands ekonomiska styrkor och potential. Sådana helheter är bland annat förändringarna i energisystemet och genomförandet av sektorernas kartor över koldioxidnsåla vägar, digital tillgänglighet, dataekonomi och spetsteknik, FoUI-infrastrukturer, lokomotivprojekt, stödjande av nyckelbranscher och tillväxtföretag, stödjande och förnyelse av de sektorer som drabbats värst av coronakrisen, såsom turism och kreativa branscher, samt investeringar som stöder arbets- och näringsministeriets program för export och internationell tillväxt.

Enligt arbets- och näringsministeriets utlåtande är satsningarna i programmet för hållbar tillväxt på projekt för grön övergång på en tillfredsställande nivå åtminstone för industrins del, vilket främjar uppnåendet av målet om Finlands koldioxidneutralitet 2035 och andra klimatmål. Enligt arbets- och näringsministeriet är däremot finansieringen för digitalisering av företag i programmet för hållbar tillväxt inte tillräckligt hög. I programmets digitaliseringsdel finns det knappt några satsningar på främjande av företagens kunskaper i digitalisering. Också satsningarna på att multiplicera digitala investeringar (t.ex. 6G, artificiell intelligens och kvantdatorteknik) i företagen verkar små. Enligt arbets- och näringsministeriet är Finland EU:s ledande land i fråga om digitalisering när det gäller infrastruktur, kompetens och offentliga tjänster, men endast på medelnivå i digitaliseringen av affärsverksamheten.

I sitt yttrande betonar arbets- och näringsministeriet att programmet för hållbar tillväxt bildar en systematisk helhet vars mål påverkar varandra: uppnåendet av ett mål inverkar positivt också på uppnåendet av de övriga målen. Arbets- och näringsministeriet betonar i programmet för hållbar tillväxt ett helhetsbetonat tillvägagångssätt samt samarbete mellan olika aktörer.

I sitt utlåtande om Finlands program för hållbar tillväxt (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) betonar framtidsutskottet som prioriteringar för hållbar tillväxt möjliggörande priori-

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

teringar, såsom logistik och trafiksystem, cirkulär ekonomi, minimering och ersättande av fossila råvaror samt kommunikationsnät.

Framtidsutskottet betonar 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 måste 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.

I sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2021—2024 (FrUU 2/2020 rd — SRR 1/2020 rd) konstaterar utskottet också att exempelvis energiteknikindustrins synergier med producenter av battericeller med hög förädlingsgrad skapar en betydande 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.

Ett särskilt kompetensområde för Finland är bioteknik (FrUU 2/2020 rd — SRR 1/2020 rd). Finland kan ta en roll som är större än landets storlek låter ana också i fråga om hållbar bioekonomi som beaktar naturens mångfald och strävar efter lösningar med ett högre förädlingsvärde (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd), inklusive läkemedelsindustrin och träbyggande (FrUU 1/2020 rd — E 61/2019 rd).

Tillväxtportfölj

Arbets- och näringsministeriets arbete Tillväxtportföljen sammanställer synpunkter från experter inom olika sektorer om tillväxtmöjligheter som är lovande för Finland och om näringslivets tillväxtutsikter genom att de ställs i relation till efterfrågan på världsmarknaden, Finlands konkurrenskraftsfaktorer och samhällelig betydelse. I arbetet har man i stor utsträckning utnyttjat framtidsöversikter och prognoser samt diskussioner med framsynsexperter. Vid diskussionerna lyftes det fram ett behov av teman som förenar olika branscher och som tar sig uttryck i samhälleliga behov och konsumentefterfrågan. Bland de mest lovande tillväxtområdena och tillväxtmöjligheterna identifierades 27, när bedömningen baserade sig på marknadspotentialen, Finlands konkurrenskraft och samhällelig betydelse. De tre främsta var förnybara energiformer, säkra och fungerande datanät och nya tillämpningssätt för möjliggörande teknik. Tillväxtmöjligheterna i Finland kan i portföljen indelas i tre grupper som kompletterar varandra:

- 1) grön omställning; en ren, hälsosam livsmiljö,
- 2) nya former av värdeskapande; digitalisering och kundupplevelse som drivkraft och
- 3) social och ekonomisk hållbarhet; ett fungerande, välmående samhälle.

Den fortsatta beredningen av tillväxtmöjligheterna har inletts med intressentgrupperna när det gäller att skapa en lägesbild av de internationella affärsmöjligheterna i samband med energiomställningen, i offentligt- privata partnerskap för hälsobranschen, i innovationerna inom livsmed-

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

elsbranschen och i beredningen av tillväxtprogrammet för den byggda miljön. Den fortsatta utvecklingen av tillväxtmöjligheterna inom tillväxtportföljen görs tillsammans med Teknologiindustriins tillväxtgrupp (200 företag). Tillväxtportföljen uppdateras 2021—2022 under ledning av arbets- och näringsministeriet med utnyttjande av VTT:s och Business Finlands kompetens och resurser.

I sitt utlåtande om programmet för grön utveckling i Europa (FrUU 1/2020 rd — E 61/2019 rd) och planen för de offentliga finanserna 2021—2024 (FrUU 2/2020 rd — SRR 1/2020 rd) betonar framtidsutskottet 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.

I sitt utlåtande om Finlands program för hållbar tillväxt (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) betonar framtidsutskottet att finansieringen för återhämtning måste användas så att den stöder och effektiviserar de tillväxtverktyg som redan används. Det är viktigt med flexibla övergångar mellan dessa olika instrument. Hanteringen av denna helhet avgör i stor utsträckning hur verkningsfull återhämtningen är på lång sikt.

Framtidsutskottet anser att tyngdpunkterna i tillväxtportföljarbetet går i rätt riktning och att arbetet bör framskrida målmedvetet och med betoning på samverkan.

Verksamhetsmodeller som samordnar innovationsekosystemen

Av Finlands Akademis forskningsfinansiering stöder i synnerhet flaggskeppsprogrammet, finansieringen av forskningsinfrastrukturen och specialfinansieringen av FoUI-partnerskapen samarbetet mellan forskningsorganisationerna och näringslivet. I programmen för strategisk forskning söker man lösningar på aktuella samhällsliga utmaningar genom att stödja både högklassig forskning och på sådan baserad mångsidig växelverkan med det övriga samhället. Enligt en sakkunnig som utskottet hört har temana för hållbar tillväxt varit centrala i alla dessa finansieringsformer.

Samarbete och partnerskap har en central roll i Business Finlands finansieringsformer och programverksamhet. Ett viktigt färskt exempel är den utmaningstävling för lokomotivföretag som genomfördes förra året. Mot en offentlig incitamenteuro var företagen beredda att öka sina egna FoUI-utgifter med sammanlagt nästan fem euro och åtog sig samtidigt att bygga upp nätverk med minst 340 ekosystempartner. Finansieringen för lokomotivföretag är också ett centralt element i verkställandet av den nya partnerskapsmodellen i den nationella färdplanen för forskning, utveckling och innovation. Modellen utvecklas i samarbete med Finlands Akademi. Utöver lokomotivpengarna hade Business Finland 2018—2020 tillgång till sammanlagt 80 miljoner euro i kapitallån under benämningen tillväxtmotorfinansiering. Genom kapitallån finansierades sammanlagt tjugo plattformsbolag som utvecklar samarbetet kring ekosystem och pilotmiljöer. I budgetramen har ingen fortsatt finansiering anvisats för tillväxtmotorverksamheten.

Den av framtidsutskottet hörda sakkunniga vid arbets- och näringsministeriet konstaterade i avslutning till innovationsekosystemen att reformerna av vägkartan för forskning, utveckling och innovation i syfte att öka de privata och offentliga aktörernas partnerskap samt åtgärderna för att

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

stärka innovationsekosystemen på basis av budgetpropositionen för 2021 blir utan resurser eller åtminstone ännu öppna. Temporär lättnad skapas av EU:s facilitet för återhämtning och resiliens RRF som genomförs från och med nästa år. Av instrumentet anvisas finansiering också för partnerskap som stöder innovationsekosystem samt för forskningsmiljöer och pilotplattformar som främjar FoUI-verksamhet och kommersialisering. Denna finansiering upphör dock 2024 och lämnar efter sig ett olöst finansieringsgap.

I sitt utlåtande om planen för de offentliga finanserna 2021–2024 (FrUU 2/2020 rd — SRR 1/2020 rd) konstaterar framtidsutskottet att målen för hållbar tillväxt 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.

I sitt utlåtande om Finlands program för hållbar tillväxt (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) fastställer utskottet analogt att vilka Finlands slutliga prioriteringar än är, behövs det kompetens i planering, utveckling, forskning och affärsverksamhet på systemnivå samt talangkluster med nya samarbetsformer, byggande av nya ekosystem, internationell forskning, utbildning, FoUI-verksamhet samt vid behov demonstrations- och pilotanläggningar, multiplicering av stora investeringar och riskdelning.

I sitt utlåtande (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) bedömde framtidsutskottet att det är viktigt att rikta FoUI och utbildning särskilt till de delområden av den gröna omställningen som Finland prioriterar.

I sitt utlåtande om statsbudgeten för 2020 (FrUU 2/2019 rd — RP 29/2019 rd, SRR 2/2019 rd) konstaterar framtidsutskottet att statens FoU-stöd i högre grad än tidigare bör riktas till projekt som förnyar verksamhetsmodellerna, utnyttjar den nya teknikens möjligheter och ökar produkternas förädlingsvärde exempelvis inom Clean Tech och bioekonomi.

I sitt utlåtande om statsbudgeten för 2020 (FrUU 2/2019 rd — RP 29/2019 rd, SRR 2/2019 rd) betonar framtidsutskottet att spetsvetenskap också förutsätter tryggande av finansieringen av internationellt CERN-samarbete och forskningsinfrastrukturer som EuroHPC-superdatorn i Kajana samt Statistikcentralens strategiska initiativ.

Framtidsutskottet betonar vikten av innovativa samarbetsmodeller som sammanför strategiska intressentgrupper och aktörer inom olika branscher.

Framtidsutskottet föreslår också att de kreativa branscherna involveras i lösningen av svåra problem i innovationsekosystem.

Politisk konsekvens i mål och resurser

De sakkunniga som utskottet hört om FoUI-verksamheten framförde sin oro över nedskärningarna i planen för de offentliga finanserna såväl för forskning, produktutveckling som för utvecklingssamarbetet kring innovationsekosystem. De sakkunniga som hördes betonade att de planerade nedskärningarna inte leder till att Finlands FoUI-intensitet närmar sig det mål på 4 procent som i regeringsprogrammet fastställts för 2030. Enligt arbets- och näringsministeriets yttrande beräknas FoU-intensiteten för 2021 sjunka till 2,9—3,0 procent. I slutet av regeringsperioden 2023 bör Finlands FoU-intensitet vara 3,3 procent för att man ska kunna uppnå en andel av bnp på 4 procent för FoU-investeringar genom en projektion med jämn takt baserad på uppgifter från 2019. I ett yttrande från Finlands Akademi framfördes att planen för de offentliga finanserna strider mot kompetensbehoven i anslutning till hållbar tillväxt och även mot målen i den utbildningspolitiska redogörelsen.

I Business Finlands yttrande konstaterades det att finansieringen av i synnerhet den FoUI-verksamhet som bedrivs i samband med företagsgränssnittet har skurits ned avsevärt under det senaste årtiondet och att finansieringen ännu inte har återgått till den reella nivån i början av 2010-talet. Enligt yttrandet har Finland hamnat på efterkälken i den internationella FoUI-konkurrensen. Också enligt arbets- och näringsministeriets yttrande måste det inom Finlands tillväxtpolitik under de närmaste åren göras betydande ökningar av FoUI-investeringarna och skapas en stabil författningsmiljö och en stabil strategi för FoUI-verksamheten och FoUI-politiken i syfte att möjliggöra privata investeringar för att uppnå målet om 4 procents FoU-intensitet fram till 2030. Med beaktande av realiteterna i de offentliga finanserna måste största delen av ökningen av FoUI-satsningarna komma från den privata sektorn. För att uppnå målbilden bör den offentliga sektorns egen utgiftsökning riktas särskilt till sådana verksamhetsformer som har en ökande effekt också på den privata sektorns FoUI-investeringar. När det gäller Business Finlands finansiering finns det belägg för hävstångseffekterna enligt flera undersökningar. På basis av de genomsnittliga resultatförväntningar som hänför sig till finansieringen av Business Finland leder en nedskärning på 175 miljoner euro i finansieringen till att icke finansierade projekt som syftar till exportdriven affärsverksamhet på över 5 miljarder euro och uppkomsten eller tryggheten av cirka 14 000 arbetsplatser med högt mervärde lämnas utan finansiering.

Enligt Finlands Akademi innebär de föreslagna nedskärningarna på 35 miljoner euro i beviljningsfullmakterna för strategisk forskning och Finlands Akademi en bestående minskning på cirka 2 procent av universitetens totala forskningsfinansiering och en bestående minskning på uppskattningsvis 8—9 miljoner euro för statens forskningsinstitut. En minskning av forskningsfinansieringen skär enligt experten också ned på utbildningen, eftersom en del av forskarnas arbete i typfallet utgörs av undervisning. Den sakkunniga uttryckte särskild oro över att nivån på forskningsfinansieringen också görs kraftigt beroende av avkastningen av penningspelsverksamheten, vilket kan leda till att nivån på nedskärningarna mångdubblas.

Alla de aktörer som utskottet hört och som kommenterat FoUI-verksamheten understödde regeringens beslut att inrätta en parlamentarisk arbetsgrupp för att utreda metoder för att förbinda sig till den ökning av FoU-finansieringen inom den offentliga sektorn fram till slutet av decenniet som krävs för att målet för FoU ska kunna nås.

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

Framtidsutskottet delar Finlands Akademis oro över att nivån på forskningsfinansieringen görs beroende av avkastningen av penningsspelets verksamheten.

Framtidsutskottet understöder regeringens mål på 4 procent av bnp för FoUI-verksamhet. Utskottet har också tidigare påmint om målet både i sitt utlåtande om statsbudgeten för 2020 (FrUU 2/2019 rd — RP 29/2019 rd, SRR 2/2019 rd) och i sitt utlåtande om Finlands program för hållbar tillväxt (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) och anser att det lönar sig att påskynda och inte fördröja uppnåendet av målet.

Framtidsutskottet betonar i sitt utlåtande (FrUU 2/2019 rd — RP 29/2019 rd, SRR 2/2019 rd) också att FoU-målet på 4 procent förutsätter nya incitament också för företagen exempelvis genom beskattning. Det lönar sig att fästa särskild uppmärksamhet vid främjandet av immateriella investeringar.

I sitt utlåtande om Finlands program för hållbar tillväxt (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) bedömer framtidsutskottet att Finlands pionjärskap och konkurrenskraft inom en tidsram på 3—5 år tack vare hög nivå på FoUI och kompetens är starkare än i konkurrensen om spetsinvesteringar inom exportindustrin under de följande 1—3 åren.

På motsvarande sätt konstaterar framtidsutskottet i sitt utlåtande om statsbudgeten för 2020 (FrUU 2/2019 rd — RP 29/2019 rd, SRR 2/2019 rd) att satsningar på vetenskap, forskning och kompetens på lång sikt är en central förutsättning för en god framtid för Finland och för finländarnas välfärd. Finland måste bli en attraktiv verksamhetsmiljö för forskning och innovativa företag. Detta förutsätter en högkvalitativ fysisk infrastruktur med tvärvetenskapliga kompetenskluster samt en tillförlitlig författningsmiljö och offentlig och privat FoU-finansiering via flera kanaler.

Framtidsutskottet påminner om att arbetet i den parlamentariska arbetsgrupp som utvecklar metoder för att öka FoU-intensiteten är särskilt viktigt för att konkurrenskraften ska kunna bevaras under den gröna omställningen. Arbetsgruppens resultat måste utvärderas noggrant och beaktas under denna och de kommande regeringarna.

Hållbarhet i de offentliga finanserna genom att främja investeringar

Enligt den sakkunnig som yttrat sig för framtidsutskottet om att främja investeringar ger statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2022—2025 en objektiv bild av den ekonomiska politiken samt av riskerna och hållbarheten i den offentliga ekonomin. Internationellt sett är Finlands offentliga skuldsättning fortfarande låg, och detsamma gäller också underskottskvoten i den offentliga ekonomin. Enligt den sakkunniga har Finlands finanspolitiska återhämtning under coronakrisen inte varit särskilt stor i internationell jämförelse. Den sakkunniga påpekade dock att avvikelser från utgiftsramen för statsfinanserna på grund av andra orsaker än den globala pandemin eller konjunkturutvecklingen är en betydande förändring i finanspolitiken.

Staternas skuldsättning har varit lätt under de senaste åren, eftersom räntorna på skulden har varit lägre än den ekonomiska tillväxttakten. Skuldsättningen har också underlättats av centralbankernas program för köp av statsobligationer, ett exempel på amerikansk finanspolitik och inlägg av

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

kända ekonomer. Skuldsättningen är dock förenad med en betydande risk, eftersom räntan på skulden innehåller en så kallad bubbla som är svår att kontrollera och vars storlek beror på förtroendet för statens förmåga och vilja att sköta sina skulder under alla förhållanden. Om räntenivån stiger aldrig så litet medan den ekonomiska tillväxten förblir som beräknat, kan mycket små förändringar i utgångsantagandena enligt den sakkunniga leda till att skuldsättningen blir ohållbar och med en skuldkris som följd. Det är politiskt svårt att hantera skuldrisken, särskilt under en samhällsrelig kris som coronapandemin. Därför rekommenderade den sakkunniga en parlamentarisk arbetsgrupp som överskrider partigränserna och som skulle kunna behandla ärendet oberoende av dagspolitiken. Den sakkunniga ansåg också att arbetet i den parlamentariska arbetsgruppen som syftar till att höja FoU-medfinansieringen är viktigt.

OECD publicerade i maj 2021 två rapporter vars budskap om Finlands samhällsekonomiska tillstånd och attraktionskraft är tudelat. Å ena sidan beräknar OECD att Finlands ekonomi når den nivå som rådde före coronapandemin redan i år, således 2021. Också arbetslöshetsgraden sjunker enligt OECD redan nästa år, alltså 2022, efter den svacka som coronapandemin orsakade. När ekonomin i hela euroområdet enligt OECD minskade med 6,7 procent i fjol, klarade sig Finland enligt OECD med en minskning på 2,8 procent. Samtidigt konstaterar OECD dock att hela euroområdets bruttonationalprodukt växer långsammare än världsekonomin. OECD konstaterar dessutom att Finland håller på att sacka efter i fråga om utländska investeringar i ekonomi jämfört med de övriga nordiska länderna och de baltiska länderna. År 2019 var andelen utländska direktinvesteringar i Finland 31 procent av bnp, vilket är mindre än 2010 och under jämförelseländernas genomsnitt på 49 procent.

Även framtidsutskottet betonar i sitt utlåtande om statsbudgeten för 2021 (FRUU 5/2020 rd — RP 146/2020 rd) betydelsen av hållbar sysselsättande tillväxt för att bryta den stigande skuldsättningen. De sakkunniga som utskottet utfrågade betonade att även om det till en början är rätt och nödvändigt att stimulera, kommer det senare också att behövas ekonomiska korrigerings- och anpassningsåtgärder.

Framtidsutskottet betonar att en hållbar tillväxt i Finland på lång sikt förutsätter en hållbar ekonomisk politik, såsom balansering av den offentliga ekonomin och höjning av sysselsättningsgraden.

Framtidsutskottet betonar att hållbar sysselsättningstillväxt vid sidan av den tidigare nämnda fenomenbaserade verksamhetsmodellen är ett annat sätt att åtgärda hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin utan nedskärningar och skattehöjningar, om samhällsekonomin och den beskattningsbara inkomsten ökar i och med den nya affärsverksamhet som hållbarhetsomställningen möjliggör. Sysselsättningen har också en betydande inverkan på medborgarnas välfärd.

I sitt utlåtande om Finlands program för hållbar tillväxt (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) påpekar framtidsutskottet att Finlands investeringsmiljö måste vara internationellt konkurrenskraftig. Målet ska vara en så stabil och förutsägbar verksamhetsmiljö som möjligt och ett resilient samhälle. Enbart tilläggsfinansiering för grön omställning räcker inte om andra mer traditionella tillväxtfaktorer inte är i skick. De privata investeringarna i grön tillväxt har ökat under de senaste åren även utan programmet för hållbar tillväxt. Ge-

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

nom rätt dimensionerad och riktad offentlig hävstång för hållbar tillväxt i tillräckligt stor skala kan privata investeringar påskyndas och ökas.

Framtidsutskottet anser att även om alla åtgärder inom programmet för hållbar tillväxt måste vidtas och inledas omedelbart måste prioriteringarna och åtgärderna fastställas så att vi når resultat omedelbart, på medellång sikt och på lång sikt. Dessa åtgärder med olika tidsperspektiv måste också stödja varandra och vara politiskt konsekventa.

Den snabbaste nyttan fås genom att de redan planerade eller pågående investeringarna påskyndas och uppskalas. Dessa investeringar baserar sig på dagens pionjärskap och mogen teknik. På medellång sikt görs de viktigaste satsningarna på forskning, utveckling och innovationer (FoUI), utbildning samt utveckling av ny pionjärteknologi. På lång sikt är det fråga om strukturella och systemiska förändringar i samhället och ekonomin.

De långsiktiga systemiska förändringarna ska utöver den gröna ekonomiska omställningen också sikta på andra delar av en hållbar utveckling, såsom en höjning av medborgarnas kunskapsnivå samt fysisk och psykisk hälsa och en positiv sysselsättningsutveckling i anslutning till dessa. Detta gör det också möjligt att åtgärda hållbarhetsunderskottet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Framtidsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 2.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Joakim Strand sv
medlem Marko Asell sd
medlem Harry Harkimo liik
medlem Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Tanus kd
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Jussi Wihonen saf.

Utlåtande FrUU 5/2021 rd

Sekreterare var

utskottsråd Olli Hietanen

utskottets ständiga rådgivare Maria Höyssä.