

Framtidsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2025

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2025 (RP 109/2024 rd): Ärendet har remitterats till framtidsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 28.10.2024.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Atro Andersson, finansministeriet
- revisionschef Lassi Perkinen, Statens revisionsverk
- professor Ilari Sääksjärvi, Finlands Naturpanel
- forskarprofessor Anna-Maria Teperi, Arbetshälsoinstitutet (Expertpanel för Hållbar Utveckling)
- professor Minna Halme, Aalto-universitetet (Expertpanel för Hållbar Utveckling)
- ordförande Antti Asikainen, Den finländska vetenskapspanelen för skogsbioekonomi
- ordförande Jyri Seppälä, Klimatpanelen
- ledande expert Okariina Rauta, Motiva Ab
- direktör Lasse Miettinen, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Statistikcentralen
- Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- Forskningsenheten BIOS
- Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Vid beredningen av utlåtandet bad framtidsutskottet de sakkunniga bedöma

- hur budgeten bidrar till en hållbar utveckling och på vilka områden det fortfarande finns utvecklingsbehov,
- vilken statistik som används för att följa hur hållbar utveckling framskrider i Finland och vilken statistik som utnyttjas i budgeten,

Utlåtande FrUU 5/2024 rd

- vilka verktyg som kan användas för att övervaka budgeteringen av hållbar utveckling över valperioderna,
- ändamålsenligheten i budgeteringen av hållbar utveckling med tanke på uppföljningen av och beslutsfattandet om hållbar utveckling,
- den politiska koherensen i budgeteringen av hållbar utveckling inom olika förvaltningsområden,
- uppföljningen och stärkandet av naturkapitalet med ekonomiska styrmedel och naturbaserade lösningar,
- erfarenheterna på kommunnivå av budgetering av hållbar utveckling,
- hur budgetberedningen i olika länder är skyldig att beakta de långsiktiga välfärds- och hållbarhetsmålen och hur detta kan tillämpas i Finland och
- den forskningsdiskussion och kritik som hänför sig till att naturen betraktas som ett värde i sig jämfört med att den ses som en källa till ekonomiskt mätbara ekosystemtjänster.

Framtidsutskottet begärde också mer information om den utbildning som samordnas av finansministeriet och där tjänstemän vid finländska forskningsinstitut studerar beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna av klimatåtgärder enligt den danska modellen. Framtidsutskottet var intresserat av vad den danska modellen handlar om, vilka tjänstemän som får denna utbildning och vilka konsekvenser utbildningen förväntas få för budgetarbetet.

I sitt utlåtande fokuserar framtidsutskottet särskilt på följande:

- Hållbar utveckling i budgeten
- Utmaningarna i budgetstyrningen
- Utmaningarna i fråga om att följa budgetens genomslag
- Utveckling av budgeteringen
- Synen på förhållandet mellan ekonomi och natur

Hållbar utveckling i budgeten

I de sakkunnigyttranden som framtidsutskottet fått framgick det tydligt att utmaningarna i anslutning till de tre dimensionerna av hållbar utveckling — den ekonomiska, den sociala och den ekologiska — inte är separata från varandra, utan påverkar varandra. Till grund för beslutsfattandet behövs det därför en mångsidigare analys om hur hållbarhetens olika dimensioner har utvecklats och hur de anknyter till varandra.

Vid utfrågningarna i framtidsutskottet betonades hållbarhetens ekologiska dimension. I flera sakkunnigyttranden konstaterades det att situationen för ekosystem som är nödvändiga för livet håller på att bli krisartad genom förlusten av biologisk mångfald framskrider och klimatet blir varmare samt av att samhällena förbrukar naturresurser och naturens ekosystemtjänster (såsom pollinering och rening av luft och vatten) snabbare än tjänsterna hinner återhämta sig. Situationen försvåras enligt de sakkunniga av att det till exempel inte görs någon systematisk bedömning, av den typ klimatårsberättelsen representerar, av hur målen för biologisk mångfald har uppfyllts.

Under sakkunnigutfrågningen granskade framtidsutskottet hur budgeten stöder uppnåendet av målen för hållbar utveckling. De sakkunniga konstaterade att det av budgeten är svårt att utläsa hur regeringens ambitiösa klimat- och naturmål främjas och hur uppnåendet av dem framskrider,

Utlåtande FrUU 5/2024 rd

eftersom en del av de faktorer som påverkar hållbarheten i utvecklingen förblir dolda. I budgeten saknas till exempel uppgifter om den andel av statsfinansieringen som hindrar eller fördröjer uppnåendet av målen för hållbar utveckling. I flera yttranden betonades också att det är förmånligare att förebygga problem till följd av stillasittande, ohälsosam kost och förlust av biologisk mångfald än att åtgärda dem i efterhand. Problemet är att de besparingar som görs genom förebyggande åtgärder och exempelvis den gemensamma nyttan av klimatåtgärder syns särskilt dåligt i den nuvarande budgetstrukturen. I ett yttrande om naturbaserade lösningar föreslogs det att man genom att föra naturen närmare människornas vardag och hälsovården kunde spara hundratal miljoner euro bland annat i behandlingen av kroniska folksjukdomar och på så sätt dämpa ökningen av social- och hälsovårdskostnaderna.

Enligt de sakkunniga är en politisk koherens i målen och metoderna också en förutsättning för att skapa en tillförlitlig investeringsmiljö för företag som satsar på omställning till ren energi. En aktiv politik för omställningen till hållbar utveckling skapar samtidigt möjligheter för nya arbetstillfällen inom sektorerna energi, bostäder, transporter och jord- och skogsbruk.

Utmaningarna i budgetstyrningen

Flera av de sakkunniga som framtidsutskottet hörde framförde i sina utlåtanden — i något olika ordalag men med huvudsakligen samma innehåll — att presentationen av hållbar utveckling i budgetpropositionen sammanställer information, men inte genuint styr användningen av medel. Enligt de sakkunniga är det närmast fråga om en efterhandsgranskning av budgeten med tanke på hållbar utveckling att man i den allmänna motiveringen presenterar uppgifter om anslag och skattestöd som sporrar till klimatneutralitet eller är skadliga, medan det i huvudtitlarnas motivering handlar om främjande av hållbar utveckling inom förvaltningsområdena.

Dessa uppgifter välkomnades i det avseendet att de ger riksdagen en årlig möjlighet att diskutera och ta ställning till hållbar utveckling. Uppgifterna ansågs ändå vara otillräckliga, eftersom de effektivitetsbedömningar som görs i samband med budgeten är mycket lättviktiga eller saknas helt och hållet i fråga om klimatutsläppen och förlusten av biologisk mångfald. Av anslagsnivån och ändringarna i dem går det inte att sluta sig till, än mindre mäta, om utvecklingen leder till att de klimat- och naturmål som uppställts för Finland kommer att nås.

I ett sakkunnigyttande sammanfattas detta som att många centrala storheter som styr den ekonomiska politiken, såsom BNP-tillväxt, sysselsättningsgrad och skuldkvot, är ekologiskt ”blinda”, dvs. de innehåller inte information om ekologisk hållbarhet och styr inte systematiskt politiken i den riktningen.

Utmaningarna i fråga om att följa budgetens genomslag

Enligt de sakkunniga som framtidsutskottet har hört bör budgetpropositionens struktur utvecklas så att den utgör en bättre grund för uppföljningen av och rapporteringen om åtgärderna för hållbar utveckling. Till exempel genomförs en stor del av klimatåtgärderna inom ett flertal olika förvaltningsområden. Därför kan man inte få en övergripande bild av genomförandet av Finlands klimatpolitik genom att granska budgeten för de enskilda ministeriernas förvaltningsområde. I vissa yttranden efterlystes därför en mer övergripande gestaltning av fenomenen i budgeten.

Utlåtande FrUU 5/2024 rd

Uppföljningen försvåras enligt de sakkunniga också av att metoderna för och omfattningen och exaktheten i budgetens beskrivningar av hållbar utveckling varierar enligt förvaltningsområde, vilket leder till en punktartad rapportering i stället för en helhetsbild. Till exempel kunde man enligt en sakkunnig sträva efter att återge uppgifter om ekologiskt hållbar utveckling och uppgifter om barnbudgetering som gäller socialt hållbar utveckling i en mer enhetlig form. Dessutom kan rapportering enligt FN:s mål för hållbar utveckling enligt en sakkunnig utgöra en god grund, men samtidigt finns det en risk för att man inte beaktar den politiska koherensen, de generationsöverskridande aspekterna och det globala perspektivet. Enligt den sakkunniga är det därför viktigt att tydligare definiera den referensram för hållbar utveckling som uppföljningen och rapporteringen grundar sig på och vad som i varje enskild rapport avses med hållbar utveckling.

En sakkunnig som kommenterade möjligheterna till uppföljning över valperioderna ansåg det vara en utmaning att man i de två redogörelserna för hållbar utveckling inte har tillämpat en lämplig gemensam ram som grund för bedömningen. Den främsta hållpunkten för en uppföljning över valperioderna är enligt den sakkunniga den strategi som utarbetats av Finlands kommission för hållbar utveckling och uppföljningen av strategin.

Förslag till hur budgeteringen kan utvecklas

De sakkunniga lyfte i sina yttranden också fram olika förbättringsförslag på hur budgetprocessen, budgetuppföljningen och budgetrapporteringen bör utvecklas.

I flera yttranden konstaterades det att de mål för hållbar utveckling som granskas i budgetpropositionen och uppföljningsindikatorerna för dem bör vara så konkreta att det eftersträlvade resultatet kan kopplas till anslagen och de åtgärder som genomförts med dem.

I några yttranden önskades det också att BNP-indikatorn skulle stödjas med hjälp av centrala indikatorer för ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Det skulle göra det lättare att förstå hur BNP-förändringar påverkar välfärden och hållbarhetens olika dimensioner.

En sakkunnig efterlyste ett integrerat samarbete mellan sektorerna och förvaltningsområdena för att uppnå den naturpositiva karaktär som eftersträvas också i regeringsprogrammet (dvs. att stoppa förlusten av biologisk mångfald och förbättra naturens tillstånd i förhållande till jämförelseåret 2020). På så sätt kan man till exempel minska risken för att förlusten av biologisk mångfald fortsätter eller ökar genom åtgärderna i den gröna omställningen. Den sakkunniga efterlyste samtidigt forskning om den gröna omställningens naturkonsekvenser, till exempel i fråga om kraftverk och batteriproduktion, för att investeringarna ska kunna styras så att naturolägenheterna minimeras och de positiva naturkonsekvenserna av investeringarna maximeras.

Enligt ett annat sakkunnigyttande stöds budgeteringen av hållbar utveckling av förmågan att granska naturen, dvs. luften, vattnet, marken, mineral och allt levande samt deras växelverkan och ekosystemtjänster som en grund för våra tillgångar, ett naturkapital som vår ekonomi är beroende av. Enligt yttrandet har naturens ekonomiska värde till stor del förblivit osynligt och inte integrerats med det ekonomiska beslutsfattandet. Därför har inte heller de ekonomiska

Utlåtande FrUU 5/2024 rd

kalkylerna tagit hänsyn till den ekonomiska förlusten till följd av försvagningen av naturkapitalet eller till den ekonomiska nytta som ett stärkt naturkapital medför. I yttrandet konstaterades det att på grund av EU-regleringen bör den av FN standardiserade utvidgningen av nationalräkenskaperna, dvs. ekosystemräkenskaperna, i vilket fall som helst i någon form inkluderas i den nationella lagstiftningen. Finland har därför möjlighet att under de närmaste åren avgöra vilken version av denna standard som bäst tjänar det nationella beslutsfattandet. Enligt yttrandet kan staten genom beredning och verkställighet av ägarpolitiken och ägarstyrningen genomföra en ekonomisk politik som tryggar naturkapitalet.

De sakkunniga inom välfärdsekonomi lyfte i sina yttranden fram exempelländer som har inkluderat de långsiktiga välfärds- och hållbarhetsmålen i sina budgetprocesser och tillämpar utvärderingsramar som utöver ekonomiska beslut säkerställer att beslutens konsekvenser för människors välfärd och miljöhållbarheten bedöms. Skyldigheten att beakta välfärds- och hållbarhetsfrågor vid utarbetandet av budgeten kan härröra till exempel ur en parlamentariskt godkänd nationell utvecklingsstrategi (Estland), lagstiftning (t.ex. nya Zeeland, Island, Italien, Kanada) eller statsministerns mandatbrev, ”mandate letters” (Kanada). I Wales å sin sida förpliktar lagen om kommande generationers välfärd (Well-being of Future Generations Act) regeringen att i allt beslutsfattande handla enligt principerna för hållbar utveckling och främja de mål som uppställts i lagen fram till 2050, men ingen särskild praxis har definierats för budgetberedningen.

Den sakkunniga som redogjorde för kommunernas försök med budgetering av hållbar utveckling betonade å sin sida att det avgörande för att budgeteringen av hållbar utveckling ska lyckas är att förvaltningsområdena får anvisningar, engageras och får ta ansvar redan i beredningsfasen. Förvaltningsområdena och dottersammanslutningar ska förstå vilka konsekvenser de egna åtgärderna har för målen för hållbar utveckling. Uppföljningen av målen måste definieras tydligt och de valda indikatorerna ska verkligen mäta effekten, inte bara prestationerna. Ansvaret för datainsamlingen och produktionen av uppgifter bör fördelas och anges entydigt.

En sakkunnig som kommenterat möjligheterna till uppföljning över valperioderna konstaterade att om man vill utveckla rapporteringen om hållbar utveckling över valperioderna systematiskt som en del av regeringens årsberättelse, bör detta ske genom en ändring av förordningen om statsbudgeten (68 a §). I samband med ändringen av bestämmelserna bör man också närmare överväga vilka uppgifter berättelsen ska innehålla. På motsvarande sätt skulle också utvecklingen av budgeteringen av hållbar få ett starkt ryggstöd om frågan behandlades noggrannare än för närvarande i bestämmelserna om budgetberedningen.

Framtidsutskottet begärde också information om Finlands deltagande som observatörsland i projektet Greenreform, som får så kallad TSI-finansiering. I projektet prövar Belgien en förenklad version av den nya numeriska allmänna jämviktsmodellen (CGE). Modellen har utvidgats genom olika modeller för miljö, klimat och energi. Finansministeriet bedömer att man med hjälp av modellen kan bedöma och granska vilka konsekvenser stora reformer har för olika delområden av ekonomin. I projektet deltar finländska experter från finansministeriet, Finlands miljöcentral och naturresursinstitutet Luke. Deltagandet ger information om projektkraven samt djupgående kunskap om detaljerna i modelleringen och om hur det finska statistiska underlaget lämpar sig för motsvarande modellarbete.

Utlåtande FrUU 5/2024 rd

Synen på förhållandet mellan ekonomi och natur

Vid behandlingen av naturkapitalet och miljöräkenskaperna begärde utskottet också ett sakkunnigyttrande om vilka utmaningar forskningen ser i att naturens värde begreppsliiggörs och mäts utifrån en ekonomisk referensram.

Yttrandet menar i huvudsak att det är viktigt för allt liv att de ekologiska systemen fungerar, och att nyttan för människor endast är en sidoeffekt. Enligt yttrandet behöver naturpolitiken ett brett spektrum av handlingsmodeller och förhållningssätt. Ett sådant verktyg används också för att trygga frågor som ur ett mänskligt perspektiv har ett egenvärde och är oersättliga och oförytterliga (t.ex. de viktigaste mänskliga rättigheterna). Det finns saker också i det mänskliga livet som man inte kan sätta ett pris på.

Framtidsutskottet granskar i sitt utlåtande budgeteringen av hållbar utveckling, som enligt utskottet bör utvecklas. Sett i ett längre perspektiv som sträcker sig över valperioderna håller situationen för många hållbarhetsfrågor nämligen på att bli eller är redan krisartad, vilket kräver åtgärder. Utskottet tar i sitt utlåtande ställning till i vilken riktning och med vilken allvarlighetsgrad finansministeriet bör utveckla budgeteringen av hållbar utveckling.

Framtidsutskottet anser att man bättre bör definiera vad man i budgeten avser och eftersträvar med hållbar utveckling och samtidigt också hur måluppfyllelsen kontrolleras och mäts.

Framtidsutskottet håller med de sakkunniga om att uppföljningen av hur hållbar utveckling framskrider över valperioderna förutsätter att rapporteringsmetoden är standardiserad och stabil. Vid en granskning av kostnaderna för hållbar utveckling måste man dessutom synliggöra och granska också de satsningar som strider mot målen för hållbar utveckling.

Framtidsutskottet föreslår att man överväger att inrätta en parlamentarisk arbetsgrupp för att nå en gemensam syn på målen för budgeteringen av hållbar utveckling över valperioderna och beslutsstrukturerna. Till exempel den parlamentariska FoUI-arbetsgruppen kan utgöra modell för arbetet.

För att säkerställa ett verkligt engagemang menar 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.

Modeller och erfarenheter kan också inhämtas från 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.

Framtidsutskottet påminner om att budgeteringen av hållbar utveckling vid sidan av det ekologiska delområdet för hållbar utveckling också bör beakta social och ekonomisk

Utlåtande FrUU 5/2024 rd

hållbarhet. När det gäller social hållbarhet bör det fenomenbaserade tillvägagångssättet dessutom utvecklas så att man utöver barnbudgetering också granskar andra åldersgrupper. I framtidens Finland kommer till exempel de äldres välfärd att vara en av de viktigaste frågorna inom hållbar utveckling.

Framtidsutskottet anser att det för att identifiera och bedöma hur olika konsekvenser motverkar eller samverkar med varandra behövs en fenomenbaserad granskningsmodell både mellan de olika dimensionerna (ekologisk, social och ekonomisk) och inom varje dimension. Då kan man bättre gestalta de naturskador som investeringar i omställning till ren energi (såsom kraftverk för förnybar energi och batteriproduktion) orsakar samt konsekvenserna av åtgärder som eftersträvar klimatneutralitet för människornas vardag och företagens konkurrenskraft, och därigenom säkerställa en rättvis och jämlik omställning. En granskning av de samlade konsekvenserna hjälper också till att bedöma vilka besparingar som i framtiden kan uppnås genom förebyggande investeringar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Framtidsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 18.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anna Kontula vänst
vice ordförande Timo Harakka sd
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Kaisa Garedeu saf
medlem Lotta Hamari sd
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Sheikki Laakso saf
medlem Niina Malm sd
medlem Olga Oinas-Panuma cent
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Martin Paasi saml
medlem Mika Poutala kd
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Ville Vähämäki saf.

Utlåtande FrUU 5/2024 rd

Sekreterare var

utskottsråd Olli Hietanen

utskottets ständiga rådgivare Maria Höyssä.