Revisionsutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2023—2026

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2023—2026 (SRR 2/2022 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 19.5.2022.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- ekonomipolitisk koordinator, överdirektör Lauri Kajanoja, finansministeriet
- budgetråd Johanna von Knorring, finansministeriet
- professor Veli-Pekka Tynkkynen, Alexanderinstitutet, Helsingfors universitet
- ledande expert Janne Peljo, Finlands näringsliv rf
- verkställande direktör Jukka Leskelä, Finsk Energiindustri rf
- ordförande Markku Ollikainen, Klimatpanelen
- direktör Mari Pantsar, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- specialsakkunnig Karoliina Auvinen, Finlands miljöcentral.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet fäster i detta utlåtande särskild uppmärksamhet vid utfasningen av rysk energi och påskyndandet av den gröna omställningen. Finland ska vara klimatneutralt 2035 och uppvisa negativa koldioxidutsläpp kort därefter, enligt regeringsprogrammet. Rysslands krigshandlingar i Ukraina framhäver ytterligare att det brådskar med att avstå från fossila bränslen. Det skärpta geopolitiska läget och de stigande energipriserna har på kort tid lyft fram betydelsen av leveranssäkerheten och försörjningsberedskapen samt av kostnadseffektiviteten i energisystemet jämsides med klimatperspektivet.

I planen för de offentliga finanserna för 2023—2026 främjas målen för klimatneutralitet utgående från riktlinjerna i regeringsprogrammet med sammanlagt cirka 2,7 miljarder euro 2023 och med ytterligare cirka 2,1 miljarder euro 2026. För att främja målen för klimatneutralitet används således årligen över 2 miljarder euro. Anslagsnivån för 2023 höjs avsevärt av finansieringen en-

ligt Finlands plan för återhämtning och resiliens. Finlands tilldelning beräknas uppgå till omkring 2 miljarder euro, varav ungefär hälften anvisas för den gröna omställningen. Anslagsökningar riktas bland annat till investeringar i ren energiproduktion, innovationer med låga utsläpp, miljölösningar inom byggbranschen samt stödjande av laddningsinfrastrukturen för den elektroniska trafiken. Till den höjda nivån på 2023 års anslag inverkar dessutom de riktlinjer som ministerarbetsgruppen för beredskap dragit upp för ett åtgärdspaket som ska stärka självförsörjningsgraden i fråga om energi och försörjningsberedskapen. Åtgärdspaketet syftar till att på ett betydande sätt påskynda utfasningen av fossil energi och stödja ibruktagandet av ny teknik. Anslagsökningarna gäller trafik, energi, boende och åtgärder med lång verkningstid inom jordbruket.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört har satsningarna på grön omställning delvis redan kommit långt i Finland och utgör således en god grund för att minska beroendet av Ryssland. Enligt sakkunniga är åtgärderna i planen för de offentliga finanserna för att påskynda investeringarna i den gröna omställningen som helhet väl valda och heltäckande. Dessutom är det åtgärdspaket som man beslutat om för att stärka självförsörjningsgraden i fråga om energi och försörjningsberedskapen enligt experterna också ett steg i rätt riktning.

De sakkunniga anser dock att det är problematiskt att man i planen för de offentliga finanserna inte fäster uppmärksamhet vid energisparandet och energieffektiviteten. Enligt de sakkunniga är det viktigare än förr att öka energieffektiviteten och främja energisparandet både för att stävja utsläpp av växthusgaser och för att snabbt lösgöra sig från den fossila energi som Ryssland producerar. Enligt de sakkunniga finns det en risk för energikris och man kan bli tvungen att anpassa energiförbrukningen mycket snabbt. För snabba energisparåtgärder bör man öka medvetenheten om detta och uppmuntra medborgare och företag till frivilliga åtgärder. Energisparåtgärderna kan också bidra till kostnadsbesparingar, eftersom trycket på att höja energipriset minskar i och med att efterfrågan minskar.

I Finland finns det i vilket fall som helst skäl att förbereda sig på en situation där priserna på energi och råvaror stiger och det finns problem med tillgången. Utskottet har i sitt betänkande om Statens revisionsverks rapport om tillsynen över finanspolitiken (ReUB 2/2022 rd) noterat att i och med krisen i Ukraina bromsas den ekonomiska tillväxten upp av de stigande energipriserna, den osäkerhet som situationen skapar och de förvärrade flaskhalsarna i utbudet. När coronapandemin avtog våren 2021 började efterfrågan snabbt återhämta sig. Då det samtidigt fanns flaskhalsar i utbudet började priserna på energi och råvaror stiga. Kriget i Ukraina har ytterligare påskyndat denna utveckling våren 2022. Rysslands angrepp på Ukraina syns särskilt på energimarknaden, eftersom priserna på fossila energiprodukter har stigit kraftigt genom aktörernas frivilliga beslut och sanktioner.

Experterna anser också att det är en klar brist att det strategiska programmet för cirkulär ekonomi inte har beaktats i planen för de offentliga finanserna. Det är viktigt att satsa på genomförandet av det strategiska programmet för cirkulär ekonomi fram till 2035 också i det förändrade världsläget. Som ett led i att fasa ut den ryska fossila energin bör tillgången till och priset på kritiska metaller och mineraler beaktas, och främjandet av kretsloppsekonomiska åtgärder bör därför integreras som en väsentlig del av den gröna omställningen. En del av de sakkunniga uttrycker på grund av den mycket snabba förändringen också oro över om finansieringen ska räcka till för att påskynda den gröna omställningen.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina återspeglas också i den finländska matproduktionen. Över 40 procent av EU:s gödselmedel kommer från Ryssland, Belarus och Ukraina. Sanktionerna mot Ryssland och krisen i Ukraina till följd av Rysslands anfallskrig orsakar betydande problem när det gäller tillgången på gödselmedel. Därför är det viktigt att öka självförsörjningsgraden i fråga om energi och näringsämnen inom jordbruket. I enlighet med riktlinjerna från ministerarbetsgruppen för beredskap minskar man på jordbrukets beroende av Ryssland för att trygga självförsörjningsgraden och försörjningsberedskapen. För att underlätta den kostnadskris inom jordbruket som förvärrats på grund av kriget i Ukraina och för att trygga försörjningsberedskapen ökas stödet till inhemsk matproduktion i akuta situationer. Åtgärdspaketet innehåller stödformer med snabb verkan i syfte att stödja gårdarnas likviditet samt åtgärder som påskyndar en ökning av självförsörjningsgraden i fråga om energi och utfasning av fossila produktionsinsatser. De sakkunniga som utskottet hört lyfter också fram behovet av en grundligare reform av jordbrukspolitiken i Finland, eftersom lantbruksföretagarna upprepade gånger har haft allvarliga ekonomiska problem.

Utskottet anser att åtgärder som påskyndar energisparandet och energieffektiviteten i fortsättningen bör beaktas bättre för att påskynda den gröna omställningen och att dessa åtgärder aktivt bör främjas. Även lösningarna inom cirkulär ekonomi bör enligt utskottet tydligare integreras i den gröna omställningen. Man bör också sörja för försörjningsberedskapen i fråga om livsmedel om krisen fortsätter.

Ersättning av den ryska energin

Finlands energiproduktion har en mångsidig struktur och beroendet av den ryska energin har minskat under de senaste årtiondena. Men Finland har ett stort totalt beroende av importerad energi från Ryssland. Att frigöra sig helt är svårt och kräver en mångfald åtgärder. Andelen energi som importerades från Ryssland utgjorde före anfallskriget över 30 procent av den totala energiförbrukningen i Finland. Bränslen och el som importeras från Ryssland kan i huvudsak ersättas antingen med inhemsk produktion eller med import från andra länder. Mest krävande att ersätta är naturgas, och det är svårt att ersätta den med andra leverantörer eller bränslen. Den ryska naturgasens andel av den totala förbrukningen är dock måttlig i Finland, endast 6 procent av den totala energiförbrukningen. Om importen av gas plötsligt upphör skulle situationen vara problematisk särskilt för industrin. Gasen används förutom för energiproduktion också i industrins olika processer, såsom oljeraffinering, kemisk industri, skogsindustrin och livsmedelsindustrin. Enligt sakkunniga finns det en betydande risk för att gasen inte räcker till för all industriell verksamhet där den inte kan ersättas med andra bränslen eller energiformer. Det äventyrar kontinuiteten i produktionen och utgör en risk för bevarandet av arbetstillfällen. I Finland är å andra sidan gasens andel av hushållens uppvärmningsenergi betydligt mindre än på andra håll i Europa. Hushållen är dessutom skyddade kunder, vilket innebär att behovet av gas för hushållskunder och nödvändiga samhällstjänster täcks också i störningssituationer.

Det finns beredskap för att avbryta importen av rysk naturgas. De sakkunniga som utskottet hört anser att de beslut som ministerarbetsgruppen för beredskap fattat om att ersätta den ryska gasen är lyckade. Att hyra ett LNG-fartyg tillsammans med Estland är enligt de sakkunniga den viktigaste enskilda åtgärden ur industrins synvinkel. Det hinner man dock inte med ännu till hösten 2022 och behoven under följande vinter måste alltså tillmötesgås på annat sätt. För närvarande är

osäkerheten stor och det finns en risk för energibrist. Det bör också noteras att ett plötsligt avbrott i importen av rysk gas kan leda till en energikris i Europa. Detta kommer oundvikligen att påverka också Finlands ekonomi, även om Finland inte är lika beroende av rysk gas som de övriga Europa. Man bör således förbereda sig på plötsliga energichocker. Enligt utskottet är energisparande och ökad energieffektivitet viktiga metoder för prognostisering och beredskap.

Ersättande energi finns att tillgå, men priset är högt. Enligt de sakkunniga har Finland tidigare haft nytta av förmånlig rysk energi. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att en snabb utfasning av Rysslands fossila energi inte bara ökar energikostnaderna utan också utsläppen inom den närmaste framtiden. Enligt de sakkunniga som utskottet har hört innebär beslutet att tillfälligt minska distributionsskyldigheten för biodrivmedel att utsläppen ökar. Det är samtidigt en negativ signal till företagen om investeringssäkerhet och en konsekvent politik. Vidare bör det enligt experterna finnas en temporär lösning för att ersätta rysk flis med torv, så att uppnåendet av målet om klimatneutralitet inte äventyras. Dessa beslut är dock viktiga för tryggandet av den sociala hållbarheten samt försörjningsberedskapen och självförsörjningsgraden i fråga om energi. Den kraftiga ökningen av energi- och bränslepriserna har avsevärt höjt levnadskostnaderna. Detta syns inte bara i höjningen av uppvärmningskostnaderna och bränslepriserna, utan också i höjningen av livsmedelspriserna. Utskottet anser att det i åtgärdspaketet är nödvändigt att också se till att utfasningen av den ryska energin och påskyndandet av den gröna omställningen inte leder till ökad ojämlikhet i det finländska samhället.

Snabbare tillståndsprocesser och satsningar på forskning och utveckling

De sakkunniga som utskottet har hört lyfter fram tillståndsprocesserna som en flaskhals för de investeringar som krävs för en grön omställning. I planen för de offentliga finanserna ingår för åren 2023—2026 totalt 36,8 miljoner euro i ökade anslag för tillståndsförfaranden och andra administrativa förfaranden och för digitalisering i syfte att påskynda investeringar i den gröna omställningen. De sakkunniga välkomnar dessa satsningar. De sakkunniga uttalar sig också berömmande om det beslut som fattades vid ramförhandlingarna om att påskynda investeringarna i grön omställning som en tidsbunden prioritering i tillståndsbehandlingen. Det är också bra att man i enlighet med besluten vid ramförhandlingarna uppställer som mål att maximilängden på de prioriterade investeringarna hos tillståndsmyndigheten ska vara högst 12 månader. De sakkunniga anser dock att enbart uppställandet av ett mål inte nödvändigtvis räcker till för att begränsa tillståndsförfarandets längd och att det kan vara nödvändigt att föreskriva om tidsfristen för tillståndsbehandlingen i lag.

De sakkunniga betonar också betydelsen av genomförandet, eftersom genomförandefasen är av avgörande betydelse för att de föreslagna tilläggssatsningarna ska få konkreta konsekvenser. Regeringen beslutade redan vid halvtidsöversynen om ett accelerationsfält som ska skapas för att främja stora och strategiskt betydande investeringar i Finland. Genomförandet har dock varit långsamt och de sakkunniga önskar att den tidsbundna prioriteringen av investeringar i grön omställning vid tillståndsbehandlingen ska rätta till situationen.

Genom att investera i grön omställning och utveckla forskningsinfrastrukturer och innovationsmiljöer kan man tillförsäkra finländska företag internationell konkurrenskraft i en snabbt föränderlig global omvärld. Enligt planen för de offentliga finanserna är målet att höja forsknings- och

utvecklingsfinansieringens andel till fyra procent i förhållande till bruttonationalprodukten före 2030. De sakkunniga anser att detta är ett steg i rätt riktning och viktigt också med tanke på främjandet av den gröna omställningen. Utskottet anser att man också bör fästa uppmärksamhet vid att säkerställa den kompetens som behövs och vid att förnya kompetensen inom de traditionella branscherna för att tillgodose behovet inom de nya branscherna för grön omställning.

Social hållbarhet och de offentliga finanserna

På grund av trycket på de offentliga finanserna bör de åtgärder som främjar en grön omställning vara effektiva och kostnadseffektiva. Samtidigt bör det också sörjas för att åtgärderna inte får oskäliga konsekvenser för olika befolkningsgrupper. Den gröna omställningen och utfasningen av den ryska energin kostar, men kostnaderna får inte vara alltför stora för de mest utsatta medborgarna. Utskottet har redan tidigare påpekat (ReUB 8/2008 rd) att målen för främjandet av ekologisk och social hållbarhet kan vara sinsemellan motstridiga, om kostnaderna för en grön omställning är oskäliga för dem som har det sämst ställt i samhället. Därför anser utskottet att det är nödvändigt att se till att utfasningen av den ryska energin och påskyndandet av den gröna omställningen inte leder till ökad ojämlikhet i det finländska samhället, vilket redan har konstaterats i detta utlåtande. Det måste också beaktas vid skatteändringar. Enligt de sakkunniga bör skattereformen för hållbar utveckling genomföras på ett budgetneutralt sätt. Exempelvis beskattningen av arbete bör sänkas eller inkomstöverföringarna ökas vid sidan av höjningen av utsläpps- och naturresursskatterna. Beaktandet av social hållbarhet och rättvisa är ytterst viktigt med tanke på åtgärdernas allmänna acceptans. I detta sammanhang fäster utskottet uppmärksamhet vid de utgiftsökningar som har ett direkt samband med krisen i Ukraina. Regeringen har på grund av kriget beslutat om ett nytt ramundantag genom vilket ramen för valperioden höjs med sammanlagt 1,998 miljarder euro 2023. För åtgärder som föranleds av denna höjning av energipriserna anvisas 8 miljoner euro, och med avseende på social rättvisa och allmän acceptans uttrycker utskottet oro över om anslaget räcker till.

Klimatförändringen kommer att påverka den finländska välfärden, ekonomin och naturen, och dessa konsekvenser återspeglas också i den offentliga ekonomin. De offentliga finansernas effekter är beroende av flera faktorer som inte kan förutses exakt. Enligt de sakkunniga är det viktigt att förutse olika utvecklingstendenser i planeringen av statsfinanserna och att man också förbereder sig på dem i god tid. Den snabba energiomställningen och lindringen av effekterna av prisstegringen ökar behovet av att öka de offentliga utgifterna. Utskottet har i sitt betänkande om Statens revisionsverks rapport om övervakningen av finanspolitiken (ReUB 2/2022 rd) konstaterat att regeringen dock samtidigt bör kunna sörja för de offentliga finansernas hållbarhet och förbättra förutsättningarna för ekonomisk tillväxt på lång sikt. För att trygga tillväxten bör man också sörja för att Finland är ett attraktivt investeringsland. Dessutom har utskottet i sitt betänkande om regeringens årsberättelse för 2020 (ReUB 8/2021 rd) konstaterat att även om den gröna omställning som målet om klimatneutralitet förutsätter är dyr, skulle det bli ännu dyrare att inte vidta några åtgärder alls. Åtgärderna kommer sannolikt att ha en positiv inverkan också på finländska företags konkurrensförutsättningar på den globala marknaden, när alla länder vidtar klimatåtgärder.

Utskottet anser att de tilläggssatsningar som föreslås i planen för de offentliga finanserna är viktiga, eftersom den gröna omställningen är viktig inte bara ur ekologisk synvinkel utan också med

tanke på bevarandet av Finlands konkurrenskraft. Åtgärderna för den gröna omställningen gör det möjligt att främja ekonomisk tillväxt och anpassningsförmåga på många sätt. För Finland är detta ett tillfälle att uppnå tillväxt och skapa arbetstillfällen. Utskottet konstaterar att riskerna och osäkerheten för närvarande är betydande och att detta framhäver vikten av beredskap både ur statens och hela den offentliga ekonomins synvinkel. Kunskapsunderlaget om hur den ekologiska hållbarhetskrisen och lösandet av den påverkar den ekonomiska strukturen och balansen i de offentliga finanserna bör stärkas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 19.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna
vice ordförande Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Veijo Niemi saf
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Pia Viitanen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Heidi Silvennoinen.