

Svar på skriftligt spørgsmål om att ta hänsyn till naturens mångfald i Finlands ekonomiska politik

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Ärade talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spørgsmål SS 22/2021 rd undertecknat av riksdagsledamot Atte Harjanne /gröna m.fl.:

Hur tryggar regeringen att naturens mångfald bättre än tidigare värderas i skötseln av statsfinanserna och i den ekonomiska politiken?

Som svar på detta spørgsmål anför jag följande:

Rapporten som finansministeriet i Storbritannien beställt om kopplingarna mellan biologisk mångfald och ekonomi publicerades den 2 februari 2021. Sir Partha Dasgupta, emeritusprocessor i ekonomi vid universitetet i Cambridge, ledde arbetsgruppens arbete. Rapporten är en välkommen konversationsstartare om förhållandet mellan ekonomin och naturen. Även om det finns mycket naturvetenskaplig forskning om biologisk mångfald, är den ekonomiska forskningen i ämnet fortfarande otillräcklig. Utgångspunkten för Dasguptas rapport är att mänskligheten och ekonomin är i en väsentlig grad beroende av de tjänster som naturen tillhandahåller. Naturen bör anses vara en form av kapital och den är ett av de viktigaste kapitalen som mänskligheten har. Biologisk mångfald är en viktig del av värdet i detta naturkapital, eftersom den ökar naturens produktivitet. Genom att förstöra den biologiska mångfalden förstör vi samtidigt i avsevärd grad naturkapitalet. Rapportens huvudtes är att förvaltningen av naturkapital bör betraktas liksom annan förvaltning av tillgångar genom att beakta dess värde för såväl ekonomin som mänskligheten. För att uppnå detta bör vi systematiskt mäta värdet på naturkapitalet och ta hänsyn till det i beslutsfattandet. Rapporten rekommenderar dock inte ett entydigt sätt för att fastställa eller mäta biologisk mångfald.

Bruttonationalprodukten mäter ekonomisk aktivitet dvs. ett mervärde som uppkommer inom ekonomin och beror på produktionens volym och värde. BNP är uttryckligen en mätare av ekonomisk aktivitet. BNP mäter inte direkt till exempel välfärd, och mäter naturligtvis inte heller miljöns tillstånd eller biologisk mångfald. Om ekonomiska ramar är det objekt som granskas, är BNP då en naturlig mätare, med vilken bland annat utvecklingen av inkomster och utgifter inom den offentliga ekonomin prognostiseras.

Under flera årtionden har även så kallade alternativa mätare tagits fram. Dessa mätare består vanligen av flera olika komponenter (s.k. sammansatta indikatorer). Alternativa mätare har ofta byggts upp av flera komponenter, till exempel av bland annat BNP (eller en del av BNP), miljöns tillstånd, upplevd lycka och förväntad livslängd. Det är inte lätt att välja vilka mätare och vikter som ska inkluderas i en sammansatt indikator, men de som utarbetar mätare är tvungna att välja önskade prioriteringar. Ju flera olika fenomen som inkluderas i den sammansatta indikatorn, desto

svårare är den att tolka. De fenomen som väljs kan även vara sinsemellan motstridiga, vilket gör tolkningen svår om de inkluderas i samma indikator. Därmed bör de mätare som granskas väljas enligt ämne. BNP är en naturlig mätare av ekonomi, men för att granska miljöns eller den biologiska mångfaldens utveckling krävs flera mätare. Att utveckla dessa mätare ytterligare skulle vara det bästa sättet att främja en ökning av information om detta omfattande fenomen.

Det finns skäl att minnas att ekonomisk politik eller främjande av ekonomisk tillväxt inte är självändamål eller värden i sig. Med ekonomisk tillväxt och i synnerhet hållbar ekonomisk tillväxt kan dock uppnåendet av primära mål underlättas. Med hjälp av tillväxten är det möjligt att till exempel eftersträva ökad välfärd, främjande av hälsa eller trygghet av biologisk mångfald. Upprätthållande av ett välfärdssamhälle förutsätter att den offentliga ekonomin är hållbar.

Även om Dasguptas rapport innehåller en ram för att begrunda kopplingen mellan ekonomin och den biologiska mångfalden, innehåller den inte ett enkelt politiskt medel med vilket alla problem kan lösas. På en allmän nivå skisserar rapporten upp åtgärder som skulle kunna påverka på naturkapital både vad gäller utbud och efterfrågan: naturskydd, återställning, ändring av konsumtionsvanor, ändring av produktionsteknik, handelspolitiska åtgärder, beskattning som främjar naturskydd, åtgärder för bromsande av befolkningstillväxt, slopande av stöd som är skadliga för naturen, ändring av ekonomiska mätare och institutionella ändringar bland annat avseende finansmarknaden och utbildning.

Målet med naturbaserad ekonomisk styrning är att styra konsumtionen eller den ekonomiska verksamheten så att de skador som orsakas naturen beaktas till exempel genom att skadorna prissätts. I avsikt att stävja klimatförändringen har bland annat skatter utgående från utsläpp och utsläppshandel använts som medel. Förlusten av biologisk mångfald är dock ett betydligt mer invecklat problem än klimatförändringen, varför det är svårt att lösa denna förlust med en motsvarande rätlinjig ekonomisk styrning.

Till den del för vilken styrningen har ett klart mål, kan de medel som krävs för att uppnå målet utredas. Vid sidan av olika ekonomiska styrmedel, såsom skatter och avgifter, bör dock urvalet av medel även omfatta lagstiftning och enklare åtgärder, såsom rådgivning och frivilliga åtaganden. Dessutom kan olika standarder, föreskrifter och tillståndssystem innehålla medel som fungerar på samma sätt som traditionell ekonomisk styrning. I jämförelsen av medel bör uppmärksamhet fästas vid deras effektivitet med hänsyn till uppnåendet av målet såsom även de negativa sekundära konsekvenserna av dessa medel. Till exempel har prissättningen av jungfruliga naturresurser med hjälp av beskattning utretts vad gäller skatten på jordmaterial. Det är dock svårt att bevisa en hurdan styreffekt en skatt baserad på täkt av jordmaterial har. Till exempel är möjligheterna att utnyttja avfall eller återvunnet material i stället för naturligt stenmaterial begränsade på grund av deras varierande kvalitet, tillståndprocesser och regionala brister på tillgänglighet. Skrotsten från gruvor har den största potentialen, men transporten av skrotsten är inte ändamålsenlig varken med tanke på ekonomin eller miljön, medan till exempel gruvtagningen annars också har minskat. På grund av bristen på nödvändigt ersättande material skulle skatten främst höja kostnaderna i synnerhet inom byggande, vilket skulle medföra en effektivitetsförlust.

I Dasguptas rapport tas även slopandet av stöd som är skadliga för naturen upp. Dessa stöd (inklusive miljöskadliga stöd) har i Finland bedömts särskilt under 2013–2015, och i dessa bedömningar har skattestöd framhävts vid sidan av anslag. Flera utmaningar är dock förknippade med i synnerhet fastställandet av skattestöd och särskilt sammanräkningen av dem. Fastställandet av skattestöd och begränsningar i dem inte har gjorts med tanke på miljön, och det normala systemets jämförelsenivå, i vilken beräkningen av skattestöd har gjorts, är inte nödvändigtvis den optimala nivån för miljön. Till exempel beskriver energiskattestöd energibeskattningsens struktur genom att jämföra de skattenivåer som används i Finland med det normala skattesystemet som är valt tills vidare. I det normala systemet har man valt några element från skattestrukturen, men systemet beaktar till exempel inte annan reglering, som utsläppshandel. Storleken på ett fenomen som är skadligt för miljön eller naturen kan inte beskrivas genom att räkna ihop stöden. Med hänsyn till miljömål ska däremot beskattningens struktur och nivåer i första hand ses över som en helhet.

Det kan anses att flera skattestöd för energi eller transport är skadliga för miljön och naturen, eftersom de sänker priset på energi eller bilism jämfört med det normala systemet. Det är dock svårt att mäta i vilken mån olika skattestöd eller anslag är skadliga för miljön. En del stöd som tidigare ansetts vara skadliga för miljön kan även med enligt dagens uppgifter eller till exempel tack vare teknisk utveckling anses vara stöd som är neutrala eller till och med gynnsamma för miljön. Även i anslag ingår stöd som kan uppskattas åtminstone delvis vara miljöskadliga, men å andra sidan finns det andra motiveringar för dessa stöd. Sådana motiveringar finns framför allt i utgifter som riktas till jordbruk och energi- och transportsektorn.

I diskussionen om skattestöd bör det beaktas att då skattenivåer fastställs har vid sidan av miljön även sociala faktorer eller faktorer i anknytning till stöd av företagande beaktats. Energiskattestöd för fossila bränslen minskas med redan fattade beslut. Även framöver finns det skäl att bedöma energibeskattningsens struktur och de stöd som ingår i beskattningen för att energibeskattningsens struktur med tanke på fastställda mål skulle vara så effektiv som möjligt. I bedömningen ägnas uppmärksamhet även i vilken grad element som är skadliga för naturen som ingår i beskattningen.

Enligt en riktlinje i regeringsprogrammet ökas finansieringen som riktas till biologisk mångfald med totalt 100 miljoner euro på årsnivå. Enligt en uppskattning har denna nivå i genomsnitt uppnåtts med beslut som fattats tills vidare, även om finansieringen proaktivt har riktats till början av regeringsperioden. Det är viktigt att denna finansiering utnyttjas på ett slagkraftigt och kostnads-effektivt sätt.

Det är viktigt att även i samarbete med internationella partner och institutioner bedöma konsekvenserna som den biologiska mångfalden och klimatförändringen har på ekonomin och den ekonomiska politikens urval av medel. Detta arbete utförs av Finland i bland annat finansministrarnas klimatkoalition som för samman över 50 länder och cirka 20 internationella institutioner inom ekonomiskt samarbete. Avsikten är att dessutom utnyttja klimatkoalitionen i bedömningen av och ökandet av förståelsen om konsekvenser i anknytning till biologisk mångfald med tanke på ekonomisk politik. Även om det är brådskande att vidta åtgärder är det samtidigt viktigt att framhäva betydelsen av högkvalitativt utvecklingsarbete, vilket förutsätter långsiktigt engagemang.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att både klimatförändringen och förlusten av biologisk mångfald är stora samhällsproblem, vars lösning kräver samtliga parter insats och samarbete. För att komma på en väg mot hållbar tillväxt krävs ändringar i ekonomin och samhällsstrukturer. För att åstadkomma en ändring krävs förutom ändringar inom den privata sektorn även att det allmänna vidtar åtgärder med vilka denna ändring stöds och påskyndas. Ekonomisk verksamhet grundar sig i en stor grad på användningen av naturresurser, varför även användningen av naturresurser bör vara hållbar även för miljön och naturen, för att ekonomin ska ha en hållbar grund.

Den främsta drivkraften i förlusten av biologisk mångfald är människans ekologiskt ohållbara ekonomiska verksamhet. Privat beslutsfattande inom ekonomi beaktar inte till alla delar de kostnader som förlusten av biologisk mångfald medför, vilket innebär att ekologiskt ohållbar verksamhet utövas för mycket med hänsyn till samhällets intressen. Det är allmänhetens viktigaste uppgift att ingripa i externa olägenheter som orsakas av marknadsmisslyckanden och fastställa huvudsakliga mål samt de incitament och det urval av styrmedel som krävs för att uppnå dessa i avsikt att bland annat trygga biologisk mångfald.

Helsingfors 2.3.2021

Finansminister Matti Vanhanen