

Framtidsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2020

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2020—2023

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2020 (RP 29/2019 rd): Ärendet har remitterats till framtidsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 11.11.2019.

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2020—2023 (SRR 2/2019 rd): Ärendet har remitterats till framtidsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 11.11.2019.

Sakkunniga

Utskottet har hört:

- ledande expert Marja Inanan, statsrådets kansli
- konsultativ tjänsteman Armi Liinamaa, finansministeriet
- specialsakkunnig Jaakko Nelimarkka, finansministeriet
- direktör Erja Heikkinen, undervisnings- och kulturministeriet
- överdirektör Riitta Maijala, Finlands Akademi
- direktör Hannu Kemppainen, Business Finland Oy.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Framtidsutskottet fokuserar sitt utlåtande på

- temaorienterad budgetering,
- indikatorer för välfärdsekonomi som kompletterar bruttonationalprodukten,
- finansiering för forskning och utveckling (FoU) samt
- stöd för innovativa nya företag och främjande av exporten.

Utlåtande FrUU 2/2019 rd

Temaorienterad budgetering och indikatorer för välfärdsekonomi som kompletterar bruttonationalprodukten

I sitt betänkande om Agenda 2030 (SRR 1/2017 rd — RSk 27/2017 rd) och i framtidsbetänkandets andra del (SRR 5/2018 rd — RSk 48/2018 rd) förutsatte riksdagen bland annat att statsrådet utvecklar parallella indikatorer på välfärdsekonomi vid sidan av bruttonationalprodukten, kopplar fokus för genomförandet av åtgärdsprogrammet till alla skeden i regeringsperioden, också till utarbetandet av regeringsprogrammet och budgeten samt prövar på temaorienterad budgetering.

Finansministeriets arbetsgrupp definierade under föregående valperiod fem olika modeller för att genomföra temaorienterad budgetering. Modellerna presenteras i ordningsföljd enligt hur mycket förvaltningens strukturer behöver ändras (1 minst, 5 mest).

1. Sammanställning av temarelaterad information i budgeten, temarelaterade bedömningar.
2. En temaminister som i fråga om ett enskilt tema ansvarar för ärenden som gäller olika ministerier.
3. Modell för tilläggsfinansiering i fråga om fenomenen.
4. Samanvändningsmoment, de anslag som hänför sig till budgeten samlas till större helheter i budgeten.
5. Fenomenavdelning eller fenomenministerium, ändring av förvaltningsstrukturen enligt fenomenet.

Enligt de sakkunniga som framtidsutskottet har hört har betydande framsteg gjorts när det gäller att synliggöra hållbar utveckling i statsbudgeten under de senaste två åren. Samtidigt har man också prövat temaorienterad budgetering.

I Finland har hållbar utveckling sedan 2018 inkluderats i budgeten som ett politiktema som skär ned alla förvaltningsområden. Detta är i linje med temaområde 1 ovan. Också i den allmänna motiveringen till budgetpropositionen ingår ett kapitel om hållbar utveckling som i synnerhet fokuserar på regeringens mål om koldioxidneutralitet. I kapitlet granskas anslag och skatter som främjar uppnåendet av målet om koldioxidneutralitet samt också stöd och skatter i budgeten som är skadliga för målet om koldioxidneutralitet. Integreringen av hållbar utveckling i statsbudgeten har fått mycket internationell uppmärksamhet. Enligt Agenda 2030-experten vid statsrådets kansli är det fråga om en internationellt betydande öppning för att integrera hållbar utveckling i allt beslutsfattande och i förvaltningens huvudprocesser.

Också i berättelsedelen i regeringens årsberättelse ingår sedan 2016 en översikt över det nationella genomförandet av handlingsprogrammet för hållbar utveckling Agenda 2030. Dessutom har ministerierna sedan 2017 rapporterat om genomförandet av Agenda 2030 som en del av resultatbeskrivningarna i regeringens årsberättelse. I budgetöversikten för 2019 tillägnade finansministeriet också den hållbara utvecklingen ett eget kapitel. I budgetöversikten för 2020 saknas detta kapitel. Enligt en expert vid statsrådets kansli har hållbar utveckling eller åtgärdsprogrammet Agenda 2030 inte direkt styrt statsbudgeten och beredningen av den, även om den helhet för hållbar utveckling som ingår i budgetberedningen och budgeten har förbättrat ett konsekvent genomförande av hållbar utveckling inom statsförvaltningen.

Utlåtande FrUU 2/2019 rd

Under förra regeringsperioden diskuterade en arbetsgrupp tillsatt av statsminister Sipilä en ökad användning av välfärdsindikatorer som kompletterar bruttonationalprodukten i regeringens beslutsfattande. Arbetsgruppen rekommenderade att välfärdsindikatorerna effektivare ska göras tillgängliga för beslutsfattarna och utgöra en del av beslutsprocessen. Också statsminister Rinnes regering har förbundit sig att som stöd för traditionella ekonomiska indikatorer använda indikatorer som beskriver den ekonomiska, ekologiska och sociala välfärden. Regeringen har tillsatt sex ministergrupper som var och en bereder uppföljningsmätare och konsekvensbedömningar för att uppnå målen.

Välfärdsekonomin är också ett av huvudtemana under Finlands EU-ordförandeskap. Målet är att inom beslutsfattandet i EU skapa en bredare förståelse för att människornas välfärd är en förutsättning både för den ekonomiska tillväxten och för stabiliteten i samhället och ekonomin. Enligt OECD:s definition är nyckeldimensionerna inom välfärdsekonomin utbildning, jämställdhet, hälsa och social trygghet och social rättvisa. Indikatorer på dessa ger information om hur de utvecklas i Finland. Enligt en sakkunnig som framtidsutskottet har hört innehåller budgetpropositionen uppföljningsinformation om dessa fyra dimensioner i motiveringarna från de olika förvaltningsområdena.

Enligt de sakkunniga finns det alternativa eller parallella indikatorer för välbefinnande och de används också i hög grad. En utmaning är enligt de sakkunniga att informationen är splittrad och att en redan omfattande budgetbok inte kan rymma hur mycket information som helst.

Enligt de sakkunniga som framtidsutskottet hört hördes denna gång redan vid regeringsförhandlingarna utöver den traditionella ekonomiska lägesbilden även översikter över en socialt och ekologiskt hållbar utveckling. Indikatorerna utnyttjas också i inledningen av budgetmanglingen. Dessutom innehåller motiveringen till huvudtiteln och kapitlet i budgetboken samt budgetöversikten olika indikatorer, nyckeltal och uppföljningsobjekt, resultatmål och beskrivning av verksamhetsfältet t.ex. för ämbetsverken samt måltalen för olika moment.

Framtidsutskottet konstaterar att statsrådet i enlighet med riksdagens uttalanden har främjat en temaorienterad verksamhetsmodell i olika skeden av regeringsperioden, t.ex. i regeringsprogrammet, budgeten och årsberättelsen.

Också behovet av indikatorer som kompletterar bruttonationalprodukten har på basis av expertutlåtanden erkänts. Det finns många alternativa indikatorer och de har också utnyttjats i många olika skeden av förvaltningen.

Enligt framtidsutskottet är det en utmaning att välja rätt indikator och att det till exempel i budgeten inte klart framgår vilka indikatorer som använts och hur de har påverkat budgeten.

Därför föreslår framtidsutskottet att användningen av indikatorer som kompletterar bruttonationalprodukten ska presenteras mer systematiskt i budgetpropositionerna och att deras effekter på propositionerna ska framgå mer detaljerat. Dessutom ska budgeten innehålla kalkyler för alternativa kostnader för framtida investeringar så att de till sin betydelse kan skiljas från löpande kostnader.

Utlåtande FrUU 2/2019 rd

Forsknings- och utvecklingsfinansiering (FoU) samt stöd till innovativa nya företag och främjande av exporten

Framtidsutskottet hörde sakkunniga också om forskningsfinansiering samt stöd till innovativa nya företag och främjande av exporten. Framtidsutskottet ville veta vilka målen för den reform av forskningsfinansieringen som genomfördes på 2010-talet var och om dessa mål har uppnåtts. Dessutom ville utskottet veta om innovationsfinansieringen stöder tillväxten och främjandet av exporten hos nya företag som utnyttjar ny teknik.

Finlands satsningar på forskning och utveckling har minskat sedan 2009, då de utgjorde 3,75 procent av bruttonationalprodukten. År 2018 var forsknings- och utvecklingsutgifternas andel endast 2,74 procent. Forsknings- och innovationsrådet satte år 2017 som mål att Finlands nationella utgifter för FoU ska stiga till fyra procent av bruttonationalprodukten före 2030. Samma mål ingick också i den vision för högskoleutbildningen och forskningen 2030 som publicerades 2017. Också statsminister Rinnes regering har i sitt program förbundit sig att höja investeringarna i forskning och utveckling till fyra procent av bruttonationalprodukten före 2030.

De sakkunniga som framtidsutskottet hörde var eniga om att det i budgeten för 2020 finns lösningar i rätt riktning för att öka FoU-intensiteten: bl.a. nivåhöjningar av finansieringen av universitet och yrkeshögskolor och återställande av index samt ökning av Business Finland Ab:s verksamhets- och understödsresurser. Business Finland Ab:s tilläggsfinansiering riktas till företagsledd forsknings- och innovationsverksamhet som har ett starkt nätverk med forskningen. Finansieringen överförs också från lån till understöd, vilket stöder att tyngdpunkten i verksamheten flyttas i riktning mot en radikal förnyelse av näringarna. Även om Business Finland Ab:s egna omkostnader år 2020 i praktiken hålls på ungefär nuvarande nivå, sker det inom omkostnaderna en förskjutning av tyngdpunkten, genom vilken resurserna för internationalisering och exportfrämjande stärks med 5 miljoner euro.

Också experterna var dock eniga om att de satsningar som presenterats i planen för de offentliga finanserna för 2020—2023 inte räcker till för att uppnå regeringsprogrammets mål på 4 procent. Enligt finansministeriets långsiktiga BNP-prognos bör FoU-utgifterna mer än fördubblas fram till 2030, om man antar att tillväxten är jämn och att FoU-utgifterna inom den privata sektorn uppgår till ca 2/3 av de nationella utgifterna. Enligt experterna finns det utmaningar både när det gäller den offentliga ekonomins hållbarhet och när det gäller att aktivera den privata sektorn bättre i FoU-verksamheten.

I totalreformen av forskningsfinansieringen (2014) strävade man efter att ändra systemnivån genom att minska budgetarna för statens sektorsforskningsinstitut samt Finlands Akademi och Tekes och genom att omdirigera en del av denna summa tillbaka till forskningssystemet med nya konkurrensutsatta finansieringsinstrument. Förfarandet beskrivs närmare i en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands Akademi (RP 25/2014 rd). I ett bredare perspektiv omfattade reformen också profilering av forskningsinstitut, universitet och yrkeshögskolor, fokusering på styrkor samt fusion och sammanslagning.

De viktigaste nya instrumenten för konkurrensutsatt finansiering är finansieringen av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, VN TEAS (bevilningsfullmakt 10,8 miljoner euro år

Utlåtande FrUU 2/2019 rd

2020), som samordnas av statsrådets kansli, samt RSF-finansieringen av rådet för strategisk forskning, som inrättades i anslutning till Finlands Akademi (bevillningsfullmakt 55,6 miljoner euro år 2020). VN TEAS-instrumentet inrättades för att snabbt producera forsknings- och utredningsarbete på kortare sikt för ministeriernas bruk. Syftet med RSF-instrumentet är att finna lösningar på de största och mest betydande utmaningarna och problemen i samhället.

Verksamheten inom rådet för strategisk forskning har utvärderats i en utredning (2018) som gjorts av statens revisionsverk och i ett externt utvärderingsprojekt (2018) som beställts av statsrådet. Statens revisionsverk konstaterar i sin utredning att rådet för strategisk forskning i sin ”*öppna och inkluderande tema- och programplanering skapar förutsättningar för utnyttjande av mångvetenskaplig forskning och forskning som är relevant för samhället*”. I en utredning som statsrådet beställt konstateras att ”*reformen av forskningsinstituten nådde sitt mål att rikta finansieringen så att den motsvarar forskningens relevans, efterfrågeorientering och tvärvetenskaplighet. I och med VN TEAS-verksamheten och inrättandet av RSF har finansieringen i allt högre grad riktats till stora tvärvetenskapliga helheter och teman av samhälls- och samhällsrelaterad betydelse.*”

Enligt undervisnings- och kulturministeriets sakkunnigutlåtande har målen för reformen dock uppnåtts endast delvis. Reformen ökade enligt undervisnings- och kulturministeriet inte nämnvärt forskningssystemets interna interoperabilitet. Genomförandet av de nya finansieringsinstrumenten är också i viss mån komplicerat och därför långsamt. Dessutom håller instrumenten på att bli ersättare för nedskärningar i finansieringen av forskningsinstituten, vilket inte var meningen. Universiteten och yrkeshögskolorna har inte heller hittat VN TEAS-instrumentet på önskat sätt, vilket kan ha strukturella orsaker, t.ex. att vetenskapliga publikationer fokuserar på meriterings-system för forskarkarriären.

De sakkunniga vid undervisnings- och kulturministeriet och Finlands Akademi fäste också uppmärksamhet vid att budgetfinansieringen för statens sektorsforskningsinstitut har visat en sjunkande trend under hela 2010-talet. Under de senaste åren har forskningsinstituten blivit föremål för upprepade nedskärningar i finansieringen. Överföringen till finansieringen av strategisk forskning utgör cirka en tredjedel av dessa nedskärningar. Institutens forskningsfinansiering har minskat med ca 24 procent efter den reform av forskningsinstituten som inleddes 2013, vilket bl.a. syns i utvecklingen av antalet anställda forskare.

Enligt en sakkunnig från Business Finland är de offentliga satsningarna på öppningar som djärvt förnyar företagets produkt- och serviceutbud och marknaden mycket små i internationella jämförelser, och de har minskat ytterligare under 2010-talet.

Framtidsutskottet konstaterar att satsningar på vetenskap, forskning och kompetens på lång sikt är en central förutsättning för en god framtid för Finland och för finländarnas välfärd. Det går i rätt riktning, men utskottet påminner om att FoU-målet på 4 procent i regeringsprogrammet måste stå fast även i planen för de offentliga finanserna för 2020–2023.

Finland måste bli en attraktiv verksamhetsmiljö för forskning och innovativa företag. Detta förutsätter en högkvalitativ fysisk infrastruktur med tvärvetenskapliga kompetenskluster.

Utlåtande FrUU 2/2019 rd

ter samt en tillförlitlig författningsmiljö och offentlig och privat FoU-finansiering via flera kanaler.

Framtidsutskottet betonar att toppforskningen också förutsätter tryggnad av finansieringen av internationellt CERN-samarbete och forskningsinfrastrukturer som EuroHPC-superdatorn i Kajana samt Statistikcentralens strategiska öppningar (t.ex. moms-baserad utrikeshandelsstatistik och s.k. big data-baserad statistik i realtid).

Framtidsutskottet betonar 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.

Framtidsutskottet anser det vara viktigt att säkerställa Business Finland Ab:s förmåga att stödja exportföretag på marknadsområden som nu och i framtiden har tillväxtpotential för Finland, t.ex. i norra Italien.

Framtidsutskottet föreslår att situationen för statens sektorsforskningsinstitut utvärderas, att institutens uppgifter fastställs tydligt och att den finansiering som uppgifterna förutsätter tryggas.

Enligt framtidsutskottet bör statens FoU-stöd i allt högre grad riktas till projekt som förnyar verksamhetsmodellerna, utnyttjar den nya teknikens möjligheter och ökar produkternas förädlingsvärde t.ex. inom Clean Tech och bioekonomi.

I framtidsutskottets rapport Suomen sata uutta mahdollisuutta 2018–2037 (TuVJ 4/2018) kartläggs ny teknik som i betydande grad förändrar samhället. Samtidigt har man bedömt inom vilka samhällssektorer förändringar sker. Enligt utredningen tas det inte i någon större utsträckning i bruk ny teknik som radikalt förnyar verksamhetsmodellerna inom utbildningen och social- och hälsovården. Därför behövs det FoU-satsningar även på dessa områden, till exempel inom klinisk forskning.

Framtidsutskottet påminner slutligen om att investeringar i forskningsrön och radikal innovationsförmåga samt strävan att minska miljöskadliga stöd är en nödvändig förutsättning för att målen i Agenda 2030 ska kunna nås, såsom uppnåendet av koldioxidneutralitet och upprätthållandet av den biologiska mångfalden, samt för att hållbara lösningar ska kunna utvecklas också på den globala marknaden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Framtidsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FrUU 2/2019 rd

Helsingfors 25.10.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Joakim Strand sv
vice ordförande Pirkka-Pekka Petelius gröna
medlem Marko Asell sd
medlem Harry Harkimo liik
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Antti Lindtman sd
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Tanus kd
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Jussi Wihonen saf
ersättare Anna-Kaisa Ikonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli Hietanen
utskottets ständiga rådgivare Maria Höyssä.