Utlåtande FrUU 4/2018 rd─ RP 123/2018 rd

Framtidsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2019

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2019 (RP 123/2018 rd): Ärendet har remitterats till framtidsutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 22.10.2018.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- budgetråd Johanna von Knorring, finansministeriet
- ledande specialsakkunnig Ulla Rosenström, statsrådets kansli
- byråchef Juha Kilponen, Finlands Bank
- docent Jukka Hoffrén, Helsingfors universitet
- biträdande professor Eeva Luhtakallio, Tammerfors universitet
- EM, PD, verkställande direktör Tuomas Malinen, GnS Economics.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- statsrådets kansli
- Statistikcentralen
- strategidirektör Markku Rimpelä, Tavastehus stad
- chefsekonomist Aki Kangasharju, Nordea
- forskardoktor Anna Elomäki.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Framtidsutskottet fokuserar sitt utlåtande på
- temaorienterad budgetering
- indikatorer på välfärdsekonomi som kompletterar bnp
- utsikterna för finanserna på lång sikt och
- långsiktiga politiska instrument

Temaorienterad budgetering. Motiven för huvudtitlarna i 2019 års budget tar upp sambanden mellan anslagen och fokusområdena för en hållbar utveckling i redogörelsen om Agenda 2030: 1)

ett koldioxidneutralt och resurssmart Finland samt 2) ett Finland där det råder jämlikhet, jämställdhet och kompetens. Ett nytt element i de allmänna motiveringarna i budgetpropositionen är ett separat kapitel för hållbar utveckling som fokuserar särskilt på fokusområdet Ett koldioxidneutralt och resurssmart Finland i budgetpropositionen. Också den separata publikationen Budjettikatsaus som utarbetats utifrån budgetpropositionen betonar frågor relaterade till en hållbar utveckling.

Framtidsutskottet har behandlat temaorienterad budgetering i tidigare utlåtanden (FrUU 6/2017 rd — RP 106/2017 rd och FrUU 1/2018 rd — SRR 1/2018 rd) och i ett betänkande (FrUB 1/2017 rd — SRR 1/2018 rd). Temaorienterad budgetering stöder en politisk konsekvens i överensstämmelse med åtgärdsprogrammet för Agenda 2030 och främjar hanteringen av helheten i den komplicerade och splittrade omvärlden.

> *Framtidsutskottet stöder en temaorienterad granskning av hållbar utveckling också i kommande budgetar. Men samtidigt föreslår utskottet i framtiden en temaorienterad granskning av något snävare helheter såsom exempelvis tjänster för barn och unga, tjänster för äldre, utslagning och koldioxidutsläpp i trafiken.*
>
> *Vidare betonar framtidsutskottet att utöver temaorienteringen finns det andra metoder värda att prövas på för att göra budgeten mer åskådlig och genomslagskraftig. Sådana är exempelvis medborgarbudget och genusmedveten budgetering.*
>
> *Vid temaorienterad budgetering och även vid andra eventuella försök bör särskild uppmärksamhet enligt framtidsutskottets åsikt ägnas uppföljning av resultat och genomslag, för att det som vi lär av försöken ska kumuleras som god och nydanande förvaltning.*
>
> *Som ett led i att stärka en temaorienterad budgetering betonar framtidsutskottet betydelsen av Statistikcentralen och motsvarande aktörer för statistikföring och datainsamling och behovet av att utveckla sätten att statistikföra och samla data, betoningar och statistiska analyser för att betjäna en temaorienterad budgetering.*

Finansministeriet tillsatte 2018 en arbetsgrupp för att utreda aspekter på temaorienterad budgetering (mandatperiod: 18.6.2018 — 14.12.2018), vars uppdrag är att utreda olika genomförandesätt och användningsområden för temaorienterad budgetering jämte anknytande principiella frågor samt de teman som potentiellt bör beaktas och olika genomförandesätts inverkan på budgetens struktur och förvaltningens organisering.

> *Framtidsutskottet vill påpeka att resultaten från arbetsgruppen som utreder aspekter på temaorienterad budgetering måste utvärderas med omsorg och utnyttjas vid utarbetandet av budgetarna för nästa valperiod.*

Indikatorer på välfärdsekonomi som kompletterar bnp. Bruttonationalprodukten, som är ett centralt begrepp inom nationalräkenskaperna, är ett mått på ekonomisk verksamhet som inte direkt mäter välfärden. Men den bild som bruttonationalprodukten ger av välfärden kan ändå kompletteras med hjälp av andra uppgifter som fås ur nationalräkenskaperna, såsom exempelvis uppgifter om hushållens konsumtion, korrigerade disponibla inkomster och skuldsättningsgrad.

Den bild som ges av bruttonationalprodukten kan också utvidgas genom satelliträkenskaper som preciserar bnp:s delområden eller innehåller poster som inte finns inom bnp. Exempelvis Statistikcentralen har i år inlett produktionen av satelliträkenskap för hushållsproduktion. Denna statistik beskriver värdet på den hushållsproduktion som faller utanför produktionsgränsen för bnp. På grundval av tidigare undersökningar skulle bruttonationalprodukten vara cirka 40 procent högre om hushållsarbete räknades med. Statistikcentralen är i färd med att göra också presentationen av information på sin webbplats mer temaorienterad. Intresset för att mäta välfärden med indikatorer som kompletterar bnp har vuxit också i Statistikcentralens internationella samarbetsnätverk. Dessa omställningar öppnar under kommande år nya möjligheter för Statistikcentralen att följa upp välfärdsekonomin och bedriva en temaorienterad granskning.

För att stärka välfärdsperspektivet har många internationella organisationer vid sidan av bnp eller som alternativ till den utvecklat olika kombinerade indikatorer. De bästa kombinerade indikatorerna för välfärdsekonomi är hållbarhetsindikatorn Genuine Progress Index (GPI) och välfärdsmåttet Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), som har utvecklats för att följa välfärd och framsteg i utvecklade postindustriella länder som Finland.

Utmaningen med kombinerade indikatorer ligger i att vikta de olika synvinklar som används vid sammanställningen av dem: vilken vikt de enskilda faktorerna ska ges. En utmaning är också att jämföra de synvinklar som mäts med olika skalor och mätenheter. Ett problem med nationalräkenskaperna och utvidgningen av dem är för sin del att fokus förskjuts till uppföljning av produktionen: välfärden ökar och minskar i takt med bnp.

Statsrådets kansli har 2018 tillsatt arbetsgruppen BKT+ (mandatperiod 8.5.2018 — 31.10.2018), som ska utarbeta en framställning om att ställa välfärdsinformation som kompletterar bnp till regeringens förfogande i rätt tid och i en form som betjänar regeringens beslutsfattande.

> *Framtidsutskottet föreslår att åtgärdsförslagen från arbetsgruppen BKT+ utvärderas och beaktas till lämpliga delar när budgetarna för nästa valperiod utarbetas.*

Ekonomiska utsikter på lång sikt. I Finlands Banks yttrande till framtidsutskottet konstateras att Finlands ekonomi just nu befinner sig i en högkonjunktur som väntas fortgå också nästa år. Den ekonomiska tillväxten stannar dock enligt Finlands Banks bedömning i genomsnitt på 1,5 procent åren 2026—2040 och i genomsnitt 1,4 procent åren 2018—2025, medan den var i genomsnitt nästan 3 procent under de 20 år som gått. Enligt Finlands Bank beror detta på en minskning av arbetskraften och tillväxtfrämjande investeringar under den utdragna recessionen och på att arbetstillfällen har förflyttats från industri och handel till andra tjänster. Vidare ökar kapitalstocken i långsammare takt på hela ekonomins nivå eftersom en större del av de finansiella resurserna förbrukas för den offentliga sektorns verksamhet. En tredje faktor är att produktivitetsökningen blev långsammare efter 1980-talet trots exempelvis framstegen inom informationstekniken.

Men vissa av de sakkunniga som yttrade sig för framtidsutskottet om ekonomiska utsikter på lång sikt var dock betydligt mer kritiska än Finlands Bank och förebådade rentav en finanskris i euroområdet eller globalt under nästa år. Som motivering framställde de sakkunniga överskuldsättning i Kina, den svaga banksektorn i Europa och i synnerhet snedvridna priser till följd av centralbankernas massiva köp av obligationer och de låga räntorna som upprätthålls av centralban-

kerna och som har försvagat världsekonomin genom att skapa en företagssektor som är beroende av kapitalstöd.

Enligt de sakkunniga som förebådat en betydande finanskris spräcker det den globala stimulans- och skulddrivna ekonomiska bubblan att kapitalmarknaden stramas åt när centralbankerna med tiden måste vidta de nödvändiga korrigerande åtgärderna. Krisen väntas börja antingen med Förenta staternas aktiemarknad, Kinas valutamarknad eller Förenta staternas och Europas problemkrediter.

Exempelvis storleken på Kinas banksektor inklusive vanliga banker och skuggbanksektorn beräknas redan uppgå till 545 procent av landets bnp. Exempelvis i Förenta staterna var bankernas och skuggbankernas tillgångsposter 2008 före finanskrisens början cirka 235 procent av bnp. Om den bedömningen håller, skulle Kinas skuldmängd redan vara nästan dubbelt större än Förenta staternas skuldmängd som satte igång finanskrisen. Inte ett enda land har i motsvarande utvecklingsskede varit lika skuldsatt som Kina eller förmått bromsa upp sin snabba skuldsättning utan kris.

Även om de ekonomisakkunniga som framtidsutskottet utfrågade var oeniga om hur allvarliga problemen är, och i viss mån också om orsakerna till problemen, så var de ändå rentav förvånansvärt eniga om hur problemen ska lösas: det behövs strukturella reformer för att främja sysselsättning, ta i bruk ny teknik och framför allt för att främja utbildning. Omsorg måste också ägnas välfärdssamhällets sociala säkerhetsnät och problemen med att finansiera dem måste också tacklas. Att genomföra dessa reformer skulle enligt de sakkunniga garantera Finland en utmärkt position för att dra nytta av nästa uppgångsperiod.

> *Framtidsutskottet anser att både risker som på kort sikt äventyrar en gynnsam ekonomisk utveckling och risker som hör ihop med den finansiella utvecklingen på längre sikt bör beaktas och tas upp tydligare i budgeten.*

Långsiktiga politiska instrument. Inom statsrådets kansli pågår för närvarande projektet Pakuri (mandatperiod: 20.12.2017—31.12.2018), som utarbetar rekommendationer för användning av regeringens strategiska instrument under nästa regeringsperiod. I projektet definieras fyra centrala utvecklingsobjekt: 1) bättre samordning av den politiska beredningen och resursberedningen, 2) effektivare samordning och genomförande av regeringspolitiken, 3) stärkande av regeringens gemensamma kommunikation och 4) systematisering av beredningen över valperioderna. Arbetsgruppen har också diskuterat frågan om att målen i regeringsprogrammet skulle kunna kopplas till en bredare referensram. En sådan kunde exempelvis vara åtgärdsprogrammet Agenda 2030.

Riksdagens talmanskonferens har på motsvarande sätt hösten 2018 tillsatt en reformarbetsgrupp vars uppdrag är att framställa förslag för att förnya riksdagsarbetet. Arbetsgruppen bereder långsiktigare reformer för nästa valperiod och mindre reformer som kan genomföras redan under innevarande valperiod. Arbetsgruppen har inledningsvis beslutat fokusera på behandlingsprocessen för budgeten, plenum, bättre samordning av ledamotsarbete och familj och utbildning för nya ledamöter.

Framtidsutskottet har tidigare tagit ställning till långsiktiga politiska instrument i sitt utlåtande om regeringens årsberättelse 2017 (FrUU 2/2018 rd — B 11/2018 rd).

> *Framtidsutskottet ser positivt på att målen i regeringsprogrammet starkare kopplas till åtgärdsprogrammet Agenda 2030.*
>
> *Framtidsutskottet menar att resultaten från projektet Pakuri och riksdagens reformarbetsgrupp med fördel bör utvärderas och i tillämpliga delar utnyttjas under nästa valperiod vid beredningen och riksdagsbehandlingen av budgeten.*

Budgeten är ett betydande politiskt instrument som styr inriktningen av de offentliga resurserna. I rapporten Kansanvallan peruskorjaus (2018) som Jouni Backman och Liisa Hyssälä gjorde för Sitra framfördes kritik bland annat för att riksdagen använder rikligt med resurser för behandlingen av budgeten, trots att det inte leder till några nämnvärda ändringar i budgeten.

> *Framtidsutskottet påpekar att även om det lönar sig att utveckla budgetbehandlingen, kan behandlingens värde och betydelse inte mätas enbart i förändrade eurobelopp. Till riksdagsbehandlingen av budgeten hör också en demokratisk kontroll som i förväg förhindrar samhällsproblem. I budgetbehandlingen ingår också en betydande framtidsaspekt, eftersom en del av de förslag som aktualiseras i budgetbehandlingen kan landa i följande budget.*
>
> *Framtidsutskottet föreslår att fokus för debatten om budgetförfarandet förskjuts i riktning mot rambudgeten så att ramen kompletteras med en lägesbild över välfärdsekonomin som gynnar indikatorarbetet och en långsiktig riskbedömning av ekonomin. På så sätt kan debatten om ramen i riksdagen inklusive utlåtanden och betänkanden lyfta fram teman som i den årliga budgeten kan öppnas upp och följas mer detaljerat och temaorienterat. Lägesbilden över välfärdsekonomin och riskkarteringen på lång sikt kan uppdateras i samband med budgetarna. På så sätt kan varje budget bidra till att lokalisera behovet av en temaorienterad granskning i följande budget.*

FÖRSLAG TILL BESLUT

Framtidsutskottet föreslår

> *att finansutskottet beaktar det som sägs ovan*.

Utlåtande FrUU 4/2018 rd

Helsingfors 19.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Harri Jaskari saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Tuomo Puumala cent
medlem Sari Tanus kd
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Pilvi Torsti sd
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Ville Vähämäki saf
medlem Paavo Väyrynen mp.

Sekreterare var

utskottsråd Olli Hietanen
ständig rådgivare Maria Höyssä.