



STATSRÅDETS KANSLI



Statsrådets framtidsredogörelse
om klimat- och energipolitiken:
**rekommendationer och
en sammanfattning av erfarenheterna**

Statsrådets framtidsredogörelse
om klimat- och energipolitiken:
rekommendationer och
en sammanfattning av erfarenheterna

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 8.2.2011	
Författare		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn			
Statsrådets framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken: rekommendationer och en sammanfattning av erfarenheterna			
Sammandrag			
I denna syntesrapport sammanställs resultaten av en intern och extern utvärdering (SRK 2/2011) av framtidsredogörelsen om klimat- och energipolitiken. Rapporten innehåller även rekommendationer.			
Framtidsredogörelsen lämnades till riksdagen hösten 2009. Enligt utvärderingen är redogörelsen och bakgrundsmaterialet till den omfattande och mångskiftande och skapar en grund för det politiska beslutsfattandet och för en rationell dialog med medborgarna. Med hjälp av scenarierna i redogörelsen skisserar man upp olika sätt för hur modellen för ett utsläppsnålt Finland kan realiseras inom de närmaste 40 åren. Redogörelsen bjuder också på en hel del material som är ypperligt med tanke på Finlands roll som föregångare inom klimat- och energipolitiken. Enligt utvärderingen borde de ekonomiska konsekvenserna av klimat- och energipolitiken ha granskats utförligare i redogörelsen, och perspektivet på landsbygdens utveckling anses vara tunt. Till stöd för målsättningen på lång sikt hade det också fordrats en mer omfattande granskning av utvecklingsalternativen. Medborgarnas möjligheter att medverka i redogörelseprocessen får beröm.			
I utvärderingsrapporterna talar man för att framtidsredogörelser bör tillämpas också i fortsättningen. I rekommendationerna sägs det bl.a. att			
<ul style="list-style-type: none"> • en tvådelad struktur bör övervägas för redogörelsen, med dels en strategisk del som innehåller långsiktiga visioner, dels en verkställande del för kort och medellång sikt som konkretiserar den första delen • ett starkt framtidsperspektiv bör säkerställas t.ex. med hjälp av scenarier och andra metoder för framtidsforskning • redogörelsen bör godkännas under den första halvan av regeringsperioden så att riktlinjerna i den kan beaktas i regeringens halvtidsöversyn och det finns tillräckligt med tid för verkställigheten • tillräckligt med resurser bör reserveras för att medborgare och berörda aktörer ska kunna medverka, och det bör planeras i förväg hur resultaten ska utnyttjas • det bör utvecklas sådana nya verksamhetsformer för framtidsforumen som gör det möjligt att medverka. 			
Nyckelord			
Klimat, energi, politik, framtid			
Övriga uppgifter			
Rapporten finns på finska (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 4/2011) och på engelska (Prime Minister's Office Reports 6/2011)			
Publikationsseriens namn och nummer		ISSN	ISBN (tryck)
Statsrådets kanslis rapportserie 5/2011			
Sidantal	Språk	Sekretessgrad	ISBN (PDF)
19	Svenska	Offentlig	
Förläggare		Layout	
Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER	7
2	FRAMTIDSREDOGÖRELSEN OCH UTVÄRDERINGEN AV DEN.....	10
3	BEREDNINGEN AV FRAMTIDSREDOGÖRELSEN	11
4	INNEHÅLLET I FRAMTIDSREDOGÖRELSEN	13
5	VERKSTÄLLIGHETEN AV FRAMTIDSREDOGÖRELSEN SAMT KOMMUNIKATIONEN	15
	BILAGA 1: ELEMENT FÖR UTVÄRDERINGEN AV FRAMTIDSREDOGÖRELSE	18
	BILAGA 2: YTTRE INFORMATION SAMT KÄLLOR SOM ANVÄNTS VID UTVÄRDERINGEN ..	19

1 SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER

Genom att utvärdera projektet med framtidsredogörelsen strävar man efter att stödja utvecklandet av beredningen, innehållet och verkställigheten när det gäller redogörelser. I denna rapport från statsrådets kansli sammanställs resultaten av en extern och intern utvärdering av redogörelsen, av respons som har getts och av den offentliga debatten.

På det hela taget kan beredningen av framtidsredogörelsen anses ha lyckats väl. Det kan rentav ses som banbrytande att medborgare och berörda aktörer har getts möjlighet att medverka. Särskilt inom planeringen av de olika beredningsfaserna och i kontakterna med ministerierna hade det dock funnits rum för förbättringar. En brist var också att redogörelsen kom först under den senare delen av regeringsperioden.

Innehållet i redogörelsen ansågs vara heltäckande, informativt och lättfattligt. Beröm fick också den genomgående granskningen av en hållbar utveckling samt scenarioarbetet. Kritik framfördes bl.a. mot diffusa riktlinjer samt brister i granskningen av den internationella utvecklingen och de ekonomiska konsekvenserna. Kopplingen till klimat- och energistrategin ansågs också ha blivit för vag.

Många riktlinjer har redan börjat verkställas, ett drygt år efter redogörelsen. Ett avgörande skede är de kommande regeringsförhandlingarna. Till det som behöver utvecklas hör bl.a. den internationella kommunikationen och integreringen av riktlinjerna i regeringens arbete. Likaså finns det orsak att se över utformningen av framtidsforumen och samarbetet med riksdagens framtidsutskott.

Framtidsredogörelser har visat sig vara fungerande verktyg, och det är värt att tillämpa dem också under kommande regeringsperioder. Det är skäl att välja struktur och metoder för redogörelsen enligt tema och situation; schabloner och stelbenta strukturer bör undvikas. Utifrån erfarenheterna från framtidsredogörelsen om klimat- och energipolitiken lönar det sig att i tillämpliga delar iaktta rekommendationerna i denna rapport i kommande redogörelser.

Redogörelsens karaktär och struktur

Det är en stor utmaning att se långt in i framtiden och att koppla samman sådana utsikter med åtgärder på kort och medellång sikt. Därför är det viktigt att

- framtidsredogörelsen frigör sig från dagspolitiken och granskar framtiden på tillräckligt lång sikt — i praktiken till mitten av seklet och vid behov rentav längre
- särskild vikt fästs vid att säkerställa ett starkt framtidsperspektiv och gestalta olika tänkbara framtider; detta kan göras t.ex. med hjälp av scenarier och andra metoder för framtidsforskning
- riktlinjerna för den långsiktiga politiken kopplas till mål och åtgärder på kort och medellång sikt t.ex. genom att vägar och riktmärken som leder till målen på lång sikt märks ut
- en modell innehållande följande två element övervägs vid utvecklandet av redogörelsen: 1) en strategisk del som innehåller långsiktiga visioner och 2) en verkställande del för kort och medellång sikt som konkretiserar del 1.

Beredningen

Inom beredningen ska strävan vara stor räckvidd och den bästa kompetens som finns att få. Därför är det viktigt att beakta att

- projektet med framtidsredogörelsen behöver få resurser för hela regeringsperioden
- en expertgrupp kan bidra vid beredningen av redogörelsen, men dess roll måste klargöras, medlemmarna måste utses på basis av sin expertis och de måste kunna engagera sig i gruppens arbete
- expertworkshoppar är ett effektivt och fungerande sätt att söka svar på specifika innehållsfrågor, så det lönar sig att fortsätta med dem
- ett starkare inslag av internationell kompetens fordras i beredningen, och eventuella studieresor måste planeras så att de tjänar beredningen mer konkret
- beställningen och utnyttjandet av utredningar inom beredningen måste planeras som en helhet
- redogörelsen bör godkännas under den första halvan av regeringsperioden så att riktlinjerna i den kan beaktas i regeringens halvtidsöversyn och det finns tillräckligt med tid för verkställigheten.

Möjligheter att medverka

Goda möjligheter att medverka och aktiva kontakter med viktiga aktörer ger arbetet med redogörelsen ett mervärde och engagerar människor. Därför är det viktigt att

- eftersträva så stor öppenhet som möjligt i arbetet med redogörelsen genom aktiv information, dialog med berörda aktörer och publicering av material; man bör även överväga att lägga ut utkast till redogörelser på nätet
- reservera tillräckligt med resurser för att människor ska kunna medverka och att planera i förväg hur resultaten ska utnyttjas
- informera mångsidigt om möjligheterna och sätten att medverka och att låta de medverkande få veta hur resultaten har utnyttjats
- pröva nya sätt att medverka, t.ex. medborgarpaneler, och att utnyttja erfarenheterna från pilotprojekt vid utvecklandet av modeller för medverkan
- så långt möjligt direktsända evenemang för allmänheten på nätet eller spela in dem så att de kan ses senare
- i fråga om gruppanaler för berörda aktörer – vilka kan utgöra en viktig kanal för medverkan – klargöra panelens uppgift, erbjuda tillräckligt faktaunderlag för arbetet och reservera tillräckligt med tid för diskussion.

Samarbetet med ministerierna samt den politiska styrningen

Det är av avgörande vikt att den politiska styrningen och engagemanget kan garanteras. Därför är det viktigt att

- ge den ministerarbetsgrupp som styr beredningen av framtidsredogörelsen en sammansättning som omfattar alla ministerier som är viktiga med tanke på ämnet
- få bekräftelse på att nyckelministrarna och regeringen engagerar sig i beredningen av redogörelsen t.ex. genom att ämnet tas upp till behandling i regeringens aftonskola
- ta med ministerierna i planeringen av redogörelsen och bearbetningen av texten ända från början t.ex. med hjälp av en separat uppföljnings- eller ledningsgrupp på tjänstemannanivå
- intensifiera dialogen mellan beredningen och riksdagens framtidsutskott och utveckla nya tillvägagångssätt, t.ex. kontaktpersoner som väljs bland utskottets medlemmar
- styra riktlinjerna för beredningen politiskt men ge dem som bereder redogörelsen tillräcklig rörelsefrihet i det operativa arbetet.

Redogörelsens innehåll och stil

Redogörelsen bör svara på de viktigaste framtida utmaningarna och appellera till en så stor del av folket som möjligt. Därför är det viktigt att

- koncentrera sig på det väsentligaste och prioritera när det gäller riktlinjerna
- göra texten så lätt som möjligt att läsa och förstå
- utnyttja scenarier som en del av framtidsredogörelsen men i den offentliga debatten fästa särskild vikt vid att förklara deras betydelse och karaktär.

Verkställighet och kommunikation

För verkställigheten av en redogörelse som sträcker sig långt in i framtiden och dessutom går över förvaltningsgränserna krävs det en genomgående koppling till regeringens strategiska och operativa beslut. Därför är det viktigt att

- statsrådets kansli reserverar tillräckligt med tid och resurser för verkställighet och kommunikation
- regeringen förbinder sig att aktivt främja verkställigheten av riktlinjerna i redogörelsen
- man satsar på internationell marknadsföring och tar upp framtidsredogörelsen vid regeringens och ministeriernas internationella umgänge
- de möjligheter som nätet ger utnyttjas mer, t.ex. genom att det publiceras en nätversion av redogörelsen med länkar till berednings- och bakgrundsmaterial och till källor för ytterligare information
- det utvecklas sådana verksamhetsformer för framtidsforumen som gör det möjligt att medverka och som med rimliga resurser kan tillämpas vid alla forum
- de sociala medierna utnyttjas i kommunikationen.

2 FRAMTIDSREDOGÖRELSEN OCH UTVÄRDERINGEN AV DEN

Regeringen godkände framtidsredogörelsen om klimat- och energipolitiken i oktober 2009. I redogörelsen satte man som mål att reducera Finlands utsläpp med minst 80 procent före 2050 som ett led i det internationella samarbetet. Redogörelsen ger en bakgrund till utmaningarna på lång sikt inom klimat- och energipolitiken, skisserar upp möjliga utvecklingsvägar mot ett utsläppsnått Finland och anger riktlinjerna för de åtgärder som behövs.

Framtidsredogörelsen bereddes av statsrådets kansli (SRK) under ledning av statsrådets politiskt sakkunniga i klimatfrågor. Expertgruppen för redogörelsen och de drygt 100 experter och företrädare för berörda aktörer som har deltagit i olika workshoppar och temadiskussioner har kommit med råd. Politiskt styrdes beredningen av en ministerarbetsgrupp för redogörelsen under ledning av miljöministern.

Genom att utvärdera arbetet med framtidsredogörelsen strävar man efter att stödja utvecklandet av beredningen, innehållet, verkställigheten och kommunikationen när det gäller kommande redogörelser. En del av de slutsatser som man har kommit till vid utvärderingen är förhoppningsvis nyttiga också på ett allmänare plan med tanke på den långsiktiga politiken och statsförvaltningens verksamhet.

Rapporten har utarbetats av en redogörelsegrupp vid statsrådets kansli, och i den sammanställs resultaten och slutsatserna av den externa och interna utvärderingen av redogörelsen. Sammanställningen bygger i synnerhet på följande element (referenser i bilaga 2):

- betänkandet från riksdagens framtidsutskott och utlåtandena med anledning av det
- Markku Wilenius utvärderingsrapport Mot en roll som föregångare? (SKP 2/2011)
- utvärderingen av enskilda länder från sekretariatet för FN:s klimatkonvention
- resultaten av en enkät bland dem som deltog i beredningen av redogörelsen
- respons från deltagarna i framtidsforumen
- den interna utvärderingen från redogörelsegruppen vid statsrådets kansli
- respons som framförts i den offentliga debatten och i diskussioner med företrädare för berörda aktörer

Som stöd för utvärderingen har en rapport om tidigare framtidsredogörelser använts sammandraget *Möjligheter att utveckla statsrådets framtidsredogörelsearbete* (SRK:s rapporter 2/2007). Dessa slutsatser kan fortfarande anses vara motiverade. Vid utarbetandet av sammanställningen har utfallet också pejlats mot de riktlinjer som drogs upp för arbetet när projektet med redogörelsen inleddes (bilaga 1).

3 BEREDNINGEN AV FRAMTIDSREDOGÖRELSEN

Som helhet kan beredningen av framtidsredogörelsen anses ha lyckats väl. Det kan rentav ses som banbrytande att medborgare och berörda aktörer har getts möjlighet att medverka. Särskilt inom planeringen av de olika beredningsfaserna och i kontakterna med ministerierna hade det dock funnits rum för förbättringar. En brist var också att redogörelsen kom först under den senare delen av regeringsperioden.

Beredningen blev tydligare i och med att statsrådets politiskt **sakkunniga i klimatfrågor** fick helhetsansvaret för arbetet med redogörelsen. Han tillförde också beredningen nätverk och nyttig kunskap om politiska frågor. Den lilla redogörelsegruppen vid statsrådets kansli enhet för politikanalys fungerade rätt väl, enligt gruppens självvärdering. Något som ibland försvårade det praktiska arbetet var att den sakkunniga ledde projektet vid sidan av sitt arbete som riksdagsledamot. Att man flera gånger bytte projektsekreterare innebar även det vissa utmaningar.

Beredningen underlättades av att projektet anvisades **anslag** och personella resurser för hela regeringsperioden. För ett projekt inom den offentliga förvaltningen kan två heltidsanställda och en tämligen liten budget för övriga utgifter räknas som skäligt i dagens ekonomiska läge. Visserligen räckte anslagen inte till för många av de behov som hade identifierats under beredningen, t.ex. att utreda konsekvenserna för ekonomin och sysselsättningen av utsläppssnåla lösningar, att ge fler möjlighet att medverka eller att aktivare ha kontakt med andra aktörer.

Enligt den **tidtabell** som lades fram av dem som hade hand om beredningen skulle redogörelsen bli klar under 2008. Regeringen stannade dock för att den skulle ges först våren 2009. Till följd av att tidtabellen för klimat- och energistrategin inte höll och på grund av riksdagens tidtabell fördröjdes redogörelsen ytterligare, och kom slutligen hösten 2009.

Att redogörelsen kom drygt två år efter det att projektet inleddes möjliggjorde å ena sidan en tillräckligt grundlig beredning. Att redogörelsen blev klar mot slutet av regeringsperioden gjorde å andra sidan att det fanns mindre tid för verkställigheten, och redogörelsen kunde inte beaktas i regeringens halvtidsöversyn. Riksdagens svar gavs alldeles i slutet av valperioden och hann därför inte längre påverka den sittande regeringens verksamhet. Samtidigt ledde den valda tidtabellen till den inkonsekvensen att de långsiktiga målen (framtidsredogörelsen) godkändes efter det att politiken på kort och medellång sikt (klimat- och energistrategin) hade slagits fast.

Man försökte garantera kontakten med **ministerierna** på många sätt. Försök gjordes att få med ministerierna och deras politiska ledning i beredningen genom en egen ministerarbetsgrupp för framtidsredogörelsen, företrädare för ministerierna i expertgruppen, bilaterala möten med centrala ministerier, en presentation inom ministeriernas klimatpolitiska kontaktnät, på kanslichefsmötet och i statsrådets prognostiseringsnätverk samt genom inbjudan till de sakkunniga vid ministerierna att delta i workshoppar.

Trots det har informationen inte nått alla av central betydelse inom ministerierna, vilket visserligen inte är ovanligt inom så här omfattande projekt. Detta har lett dels till att responsen

inte har varit så heltäckande och kommit så tidigt som i idealfallet, dels till att ministerierna har kunnat få den uppfattningen att påverkningsmöjligheterna är bristfälliga. En del av ministerierna hade önskat fler tillfällen att delta och på ett tidigare stadium. Man förväntade sig kanske också en tydligare form och en mer officiell process för kontakterna; detta hade sannolikt främjat en samordning av kommentarerna vid ministerierna.

Arbets- och näringsministeriet hade en särställning eftersom det ansvarade för klimat- och energistrategin. Vid sidan av de nämnda metoderna försökte man säkerställa en aktiv dialog med detta ministerium genom regelbundna bilaterala möten på beredande nivå. I och med att näringsministern inte fanns med i ministerarbetsgruppen för framtidsredogörelsen blev det svårare att få respons på utkastet till redogörelse från ministeriets politiska ledning.

Expertgruppen för framtidsredogörelsen biträdde med riktlinjer och idéer för beredningen och hjälpte även till med att bearbeta utkastet. En del av medlemmarna upplevde emellertid att gruppens roll var vag och att dess kompetens inte utnyttjades tillräckligt vid beredningen. En starkare internationell kompetens efterlystes också i beredningen. Medlemmarnas engagemang i arbetet varierade.

En egen **ministerarbetsgrupp** för redogörelsen utgjorde en garanti för stöd och politisk vägledning i de olika faserna av beredningen. Det gick dock inte att få med ministrar från alla de centrala ministerierna i gruppen så att den politiska representativiteten skulle ha garanterats. Dessutom kom en del av responsen sent med tanke på beredningen.

Till stöd för beredningen beställdes mer än tio **utredningar**. Med tanke på de begränsade resurserna lyckades dessa utredningar rätt väl med att väcka offentlig debatt och svara på de viktigaste utmaningarna. Man kan dock fråga sig om utredningarna bidrog tillräckligt till att producera innehåll för redogörelsen.

Som ett led i beredningen gjorde den sakkunniga i klimatfrågor **studieresor** till Tyskland, Belgien, Holland och Förenta staterna. Mötena gav nyttiga kontakter, ledde till att budskapet om arbetet med redogörelsen spreds och underlättade insamlingen av material och idéer för skrivandet. Däremot blev det konkreta utfallet av resorna mindre än önskat med tanke på produktionen av innehåll för redogörelsen.

Man försökte på många olika sätt se till att medborgare och berörda aktörer skulle **delta** i beredningen. Genom dessa möjligheter att medverka strävade man efter att sprida information om arbetet med redogörelsen, få in nyttiga tips för den, testa idéer som utformats under beredningen, väcka debatt om redogörelsens teman och få aktörerna att engagera sig i det gemensamma klimatarbete som efterlyses i framtidsredogörelsen.

I regel lovordades möjligheterna att delta, och de ansågs rentav vara banbrytande inom klimat- och energipolitiken. Detta deltagande gav ett innehållsligt mervärde men medförde också ett engagemang för målen med redogörelsen. Däremot efterlystes en mer organiserad och tydlig process för deltagandet – vad förväntades deltagarna göra och hur? Samtidigt önskades bättre respons på hur behållningen av detta deltagande beaktades.

I början av beredningen samlade man in synpunkter med hjälp av 13 **paneler** bestående av berörda aktörer. Panelerna hjälpte till att ange riktningen för redogörelsen och kom med

idéer. Genom panelerna lyckades man få med också sådana aktörer som traditionellt inte har varit aktiva i klimatdebatten. En del av dem som deltog i panelerna önskade dock ett bättre förberedande arbete och mer tid för finslipning av idéerna.

Medborgarnas visioner av ett utsläppsnålt Finland samlades in genom två **webbenkäter**. Alldeles i början av beredningen fanns en enkät på dinasikt.fi där svaren kunde formuleras fritt. Den resulterade i tämligen allmänna kommentarer. En mer riktad webbenkät om utkastet till scenarier gav anmärkningsvärt många svar, som ökade förståelsen för hur godtagbara de olika alternativen är. Däremot utnyttjades resultaten av enkäterna inte nödvändigtvis i tillräcklig grad när utkastet till redogörelse och scenarierna utformades. Dessutom ordnade Institutet för framtidsforskning två webbenkäter som riktades till experter, och resultaten av dem utnyttjades vid utarbetandet av scenarierna.

Till stöd för innehållet i redogörelsen och utarbetandet av scenarierna ordnades ett tiotal **expertworkshoppar** dit ett stort antal experter från forskningsinstitut, ministerier, näringslivet och frivilligorganisationer bjöds in. Workshopparna underlättade bearbetningen av teman som under beredningens gång hade identifierats som centrala och utmanande. De flesta deltagarna ansåg att workshopparna var ett fungerande och effektivt sätt att arbeta.

Man försökte säkerställa ett öppet informationsutbyte och ett brett deltagande genom att aktivt **hålla kontakt med berörda aktörer** också på många andra sätt. De som hade hand om beredningen berättade om framtidsredogörelsen vid tiotals offentliga seminarier, bilaterala möten och intervjuer för medierna. Det hade varit till stöd för beredningen och engagemanget om resurserna hade möjliggjort ännu aktivare kontakter.

4 INNEHÅLLET I FRAMTIDSREDOGÖRELSEN

Innehållet i redogörelsen ansågs vara heltäckande, informativt och lättfattligt. Beröm fick också den genomgående granskningen av en hållbar utveckling samt scenarioarbetet. Kritik framfördes bl.a. mot diffusa riktlinjer samt brister i granskningen av den internationella utvecklingen och de ekonomiska konsekvenserna. Kopplingen till klimat- och energistrategin ansågs också ha blivit för vag.

Innehållet i framtidsredogörelsen fick beröm för att vara balanserat och **heltäckande**. I redogörelsen behandlades vid sidan av energi andra sektorer som genererar utsläpp, vid sidan av koldioxid andra faktorer som påverkar klimatet, vid sidan av bekämpningen av klimatförändringen en anpassning till förändringen och vid sidan av situationen i Finland den globala utvecklingen. Många ansåg att det innehåll som gav bakgrundsfakta var värdefullt och gav en komprimerad överblick över de centrala frågorna inom klimat- och energipolitiken. Även i det betänkande som riksdagens framtidsutskott godkände, och därigenom i hela riksdagen, ställde man sig enhälligt bakom redogörelsen och riktlinjerna i den.

Responsen pekade emellertid också på innehållsliga **luckor** och områden som det hade varit motiverat att behandla mer ingående, bl.a.

- sambandet mellan sänkor, bioekonomi och naturresurspolitik å ena sidan och klimatskydd å andra sidan
- beröringspunkterna mellan den nationella politiken och den globala samt åtgärderna om internationella politiska insatser eventuellt dröjer eller misslyckas
- bedömningen av konsekvenserna för ekonomin och sysselsättningen av utsläppsnåla lösningar
- sambandet mellan investeringsbehov, marknadsutsikter och klimatpolitik å ena sidan och näringspolitik å andra sidan.

Tidsperspektivet som sträcker sig ända till mitten av seklet och delvis ännu längre ansågs värdefullt, likaså det visionära greppet. Att se långt in i framtiden visade sig dock vara en utmaning för alla parter, och därför hade det varit skäl att stärka redogörelsens framtidsorientering ytterligare.

En viktig målsättning inom arbetet med redogörelsen var att lyfta fram Finland som en **föregångare** inom klimatskyddet. För första gången fick Finland ett långsiktigt utsläppsmål och, till stöd för det, kompletterande mål som placerar sig i täten i en internationell jämförelse. Riktlinjerna för politikens inriktning, scenarierna för låga utsläpp och den offentliga debatt som redogörelsen initierar bidrar till att stärka Finlands ställning inom klimatskyddet.

Det handlar trots allt om ett mycket stort arbete — framtidsredogörelsen kan inte ensam göra Finland till föregångare. I en del av responsen betonades det att rollen som föregångare borde ha befasts i redogörelsen genom en precisering av delmål, investeringsbehov och politiska insatser på vägen mot ett utsläppsnålt samhälle.

I redogörelsen strävade man också efter att lyfta in klimatskyddet i en större kontext som omfattar **hållbar utveckling**. Sambandet mellan klimatpolitiken och en hållbar utveckling behandlades både i ett separat kapitel och genomgående i hela texten. Men redogörelsen kritiserades också för att den ekonomiska dimensionen av den hållbara utvecklingen stannade på en alltför allmän nivå.

Riktlinjerna i redogörelsen ansågs allmänt taget innehålla mycket som var rätt. I många utvärderingar kritiserades visserligen den stora mängden riktlinjer och det att viktiga och sekundära riktlinjer presenterades om vartannat. Det efterlystes också mer konkretion och nya initiativ i riktlinjerna. Man har inte alltid förstått eller varit överens om redogörelsens roll som ett dokument som på ett strategiskt plan anger riktlinjerna för långsiktiga framtidsval.

Frågor om förhållandet mellan **klimat- och energistrategin** å ena sidan och framtidsredogörelsen å andra sidan framfördes ofta. Trots att båda hade sitt eget syfte var arbetsfördelningen inte till alla delar tillräckligt klar. Det skapade förvirring att framtidsredogörelsen, som satte långsiktiga mål, blev klar efter strategin, som koncentrerade sig på politiken på kort och medellång sikt. Fokuseringen hade fått vara ännu tydligare på att dessa två dokument kompletterar varandra. Dokumenten hade även fått vara kopplade till varandra innehållsligt och tidsmässigt.

Scenarierna för ett utsläppsnålt Finland ansågs vara viktiga och åskådliga diskussionsunderlag. Användningen av scenarier i prognostiseringsarbetet ansågs på det hela taget vara ett värdefullt och, för statsrådets redogörelser, nyskapande tillvägagångssätt. Man fann det viktigt att fortsätta på denna linje och att utveckla den.

Däremot kritiserades enskilda scenarier för att vara utopiska eller sakna visioner. Somliga upplevde att scenarierna inte presenterades tillräckligt i allmänhet och i synnerhet inte som en väg från nuläget mot målet, att det inte fanns en konsekvens mellan alla scenarier och att inte en enda av dem just alls motsvarade de egna synpunkterna. Bristen på riskscenarier och det vaga sambandet mellan nationella scenarier och den internationella utvecklingen påtalades likaså. Dels uppfattades det ofta, felaktigt, att scenariernas roll i redogörelsen är att ge riktlinjer i stället för att åskådliggöra, dels klagade man på att scenarierna hade getts en sekundär ställning bland bilagorna.

Stilen i redogörelsen fick utan undantag stort beröm för att vara tydlig, smidig och lättläst.

5 VERKSTÄLLIGHETEN AV FRAMTIDSREDOGÖRELSEN SAMT KOMMUNIKATIONEN

Många riktlinjer har redan börjat verkställas, ett drygt år efter redogörelsen. Ett avgörande skede är de kommande regeringsförhandlingarna. Bland annat den internationella kommunikationen, integreringen av riktlinjerna i regeringens arbete, framtidsforumens utformning och samarbetet med riksdagens framtidsutskott är sådant som behöver utvecklas.

Statsrådets kansli har samordningsansvaret för verkställigheten av redogörelsen och för kommunikationen. Den praktiska verkställigheten delas dock upp på de behöriga ministerierna och i vidare bemärkelse också på andra samhällsaktörer. Det är för tidigt att utvärdera verkställigheten efter bara ett drygt år.

Försök gjordes att främja **verkställigheten av riktlinjerna** i redogörelsen genom bilaterala diskussioner på tjänstemannanivå med alla ministerier och många andra viktiga offentliga aktörer, t.ex. Sitra, Tekes och Finlands Kommunförbund. Man utsåg ansvariga för riktlinjerna, och en tabell utarbetades för uppföljningen av dem. Prioriterade riktlinjer utformades till projekt för att man särskilt ska kunna koncentrera sig på verkställigheten av dem.

Redan efter ett drygt år verkar det som om redogörelsen i allmänhet och många av riktlinjerna i den i synnerhet **har beaktats** inom statsförvaltningen och även i samhället i övrigt. Det behov av kunskap som har identifierats i redogörelsen har inkluderats väl i nya forskningsprogram och i forskningsinstitutens planer. Framtidsredogörelsens riktlinjer har avspeglats bl.a. i naturresursredogörelsen och i en del av ministeriernas framtidsöversikter.

Brådskan och resursbristen vid ministerierna, det stora antalet redogörelser och den ringa storleken på framtidsredogörelsegruppen vid statsrådets kansli har dock minskat möjligheten till en snabb och effektiv verkställighet. Ministerierna försöker ofta bemöta ansvaret att verkställa riktlinjerna med att hänvisa till projekt som även annars redan pågår. Bara ett fåtal

åtgärder har vidtagits direkt på grund av redogörelsen. I en del av responsen efterlystes en separat verkställighetsplan för redogörelsen, som presenterar riktlinjer på en allmän nivå.

Eftersom riktlinjerna i framtidsredogörelsen sträcker sig över flera årtionden består en viktig del av verkställigheten i att ge vägledning inför **förhandlingarna om regeringsprogrammet**. De element som ansågs vara centrala med tanke på nästa valperiod och som baserar sig på riktlinjerna i redogörelsen sändes till alla riksdagspartiers förhandlare och beredare. Material förmedlades också för ministeriernas framtidsredogörelser.

Kommunikationen kring redogörelsen var så till vida lyckad att offentliggörandet fick en heltäckande och omfattande bevakning i finländska medier. Även många bakgrundsutredningar väckte offentligt intresse. En del av nyhetsförmedlingen gick dock inte in på det innehåll som var av central betydelse för framtidsredogörelsen. De sociala medierna utnyttjades ännu inte i kommunikationen. För att man ska få till stånd en större förändring i samhället fordras det även bestående uppmärksamhet på och offentlig debatt kring framtidsredogörelsens teman.

Man försökte ge redogörelsen **internationell uppmärksamhet** bl.a. genom att ge ett pressmeddelande på engelska, ordna en presentation för representationerna i Helsingfors, informera Finlands representationer i utlandet om redogörelsen och ordna evenemang och dela ut material på klimatkonferensen i Köpenhamn. Ett sammandrag av framtidsredogörelsen översattes också till kinesiska. Informationen till den internationella publiken var dock på det hela taget tämligen anspråkslös.

Budskapet spreds till det lokala planet med hjälp av **framtidforum** som ordnades på sju orter. Evenemangen lockade över tusen deltagare från kommuner, landskap, företag, organisationer och högskolor. I synnerhet ministrarnas medverkan uppskattades. Utgående från responsen upplevdes forumen huvudsakligen som nyttiga och lyckade, och de lyckades sprida information om framtidsredogörelsen och om teman i anslutning till utsläppsnåla lösningar. På forumet i Esbo gjordes lyckade försök med verksamhetsformer som gav en möjlighet att medverka. De teman som togs upp i diskussionerna på forumen har samlats i promemorian Sammanställning av behållningen av framtidforumen.

Den publicitet som forumen fick var trots allt liten i vissa områden. På några undantag när var formatet för evenemangen rätt traditionellt, trots att behovet av att utveckla nya modeller som ger en möjlighet att medverka fördes fram i de erfarenheter som samlats in från tidigare framtidsredogörelser. Alla forum sändes inte på nätet, och inte ett enda spelades in så att det hade gått att se efteråt. En del av de medverkande hade önskat mer utrymme för diskussioner.

En dialog fördes med riksdagens **framtidutskott** i flera skeden av arbetet. De som beredde redogörelsen informerade utskottet och dess tjänstemän om hur projektet framskred. Företrädare för framtidutskottet deltog i sammankomster som gällde redogörelsen, och företrädare för statsrådets kansli deltog i framtidutskottets möten. På framtidforumen hade man reserverat utrymme för inlägg av medlemmar av framtidutskottet. Trots det vore en intensivare dialog önskvärd.

Även om man vid beredningen eftersträvade ett så brett **deltagande** som möjligt fick det en tämligen liten roll inom verkställigheten och kommunikationen. Särskilt företag och frivilligorganisationer hade man gärna sett som partner i främjandet av klimatarbetet.

Ett år efter redogörelsen går det bara att göra en begränsad utvärdering av dess **effekter**. Tecken på effekter är dock bl.a. att begrepp som lanserades i redogörelsen har börjat användas allmänt i den offentliga debatten. Ministrar har upprepade gånger hänvisat till riktlinjerna i redogörelsen, och målen i den används som underlag när lokala och regionala klimatprogram görs upp. Redogörelsen har lyckats öka den allmänna acceptansen för målet att bli ett utsläppsnålt samhälle.

De **beslut som regeringen har fattat** efter det att redogörelsen godkändes kan i stor utsträckning anses vara i linje med den. Det mest betydande stödet för riktlinjerna syns dock i tre stora energibeslut: paketet som gäller förnybar energi, den gröna skattereformen och principbeslutet om en utbyggnad av kärnkraften. Det är emellertid anmärkningsvärt att motiveringarna till propositionerna knappast alls innehåller hänvisningar till framtidsredogörelsen.

BILAGA 1: ELEMENT FÖR UTVÄRDERINGEN AV FRAMTIDSREDOGÖRELSE

Slutsatser av rapporten *Möjligheter att utveckla statsrådets framtidsredogörelsearbete (SRK:s rapporter 2/2007)*

1. Framtidsredogörelser bör också i fortsättningen användas som ett medel för att främja dialogen mellan riksdag och regering samt för att främja offentlig debatt.
2. En framtidsredogörelse bör lägga grunden för politiken på lång sikt men också styra beslut som fattas på kort sikt.
3. Behandlingen av en framtidsredogörelse bör vara omfattande, djärv och tillräckligt konkret.
4. Framtidsredogörelsen bör ges senast på hösten under det andra regeringsåret. Man bör även överväga att ge redogörelsen i två delar.
5. Beredningen av en redogörelse bör i fråga om kunskapsunderlag och metoder vara mångsidig, nyskapande, öppen och smidig samt utnyttja internationell kompetens.
6. Redogörelserna bör beredas i nära samarbete med ministerierna, framtidsutskottet och berörda aktörer.
7. Regionala aktörer bör tas med i diskussionen, men sättet måste ses över.
8. Man bör aktivt informera om redogörelsen, uppföljningen bör koncentrera sig på huvudlinjerna och uppföljningsprocessen bör ha en lätt struktur.
9. Ministeriernas prognostiseringsarbete bör utnyttjas vid beredningen.
10. Arbetet med en framtidsredogörelse behöver få resurser för hela valperioden

Riktlinjer för arbetet med en redogörelse

1. Redogörelsen bör basera sig på den bästa information som finns att få.
2. Redogörelsen bör vara relevant vad politiken beträffar.
3. Redogörelsen bör påverka beslutsfattandet.
4. Redogörelsen bör ha ett tillräckligt långt perspektiv.
5. Redogörelsen och strategin bör komplettera varandra.
6. Redogörelsen bör vara heltäckande.
7. Redogörelsen bör vara lätt att förstå.
8. Redogörelsen bör bedöma olika alternativ.
9. Redogörelsearbetet bör ge möjligheter att medverka.
10. Redogörelsen bör granska den globala utvecklingen.
11. Redogörelsen bör stödja hållbar utveckling.
12. Redogörelsen bör eftersträva en roll som föregångare.

BILAGA 2: YTTRELIGARE INFORMATION SAMT KÄLLOR SOM ANVÄNTS VID UTVÄRDERINGEN

Betänkandet från riksdagens framtidsutskott och utlåtandena med anledning av det:

http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/frub_1_2010_p.shtml

Sammanställning av behållningen av framtidsforumen:

http://www.vnk.fi/yhteiset/tulevaisuusselonteko/pdf/Foorumien_aineisto/Sammanstaellning_av_behllningen_av_framtidsforumen.ksk.pdf

Resultaten av en enkät bland dem som deltog i beredningen av redogörelsen (på finska):

<http://www.vnk.fi/yhteiset/tulevaisuusselonteko/pdf/tulosten-kooste.pdf>

Utvärderingen av enskilda länder från sekretariatet för FN:s klimatkonvention (på engelska):

<http://unfccc.int/resource/docs/2010/idr/fin05.pdf>

Statsrådets kanslis publikationsserie:

Mot en roll som föregångare? Utvärdering av framtidsredogörelsen om klimat- och energipolitiken. 2/2011.

Statsrådets framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken: vägen till ett utsläppsnålt Finland. 29/2009.

<http://www.vnk.fi/julkaisut/julkaisusarja/sv.jsp>

Statsrådets kanslis rapportserie:

Möjligheter att utveckla statsrådets framtidsredogörelsearbete. Sammandrag 2/2007.

<http://www.vnk.fi/julkaisut/raportit/sv.jsp>



STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn (09) 16001, (09) 57811
fax (09) 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/publikationer