

Möjligheter för Finland

Kanslichefernas synpunkter inför regeringsskiftet

Juhani Damski, Jaana Husu-Kallio, Minna Kivimäki, Timo Lankinen,
Anita Lehikoinen, Raimo Luoma, Juha Majanen, Veli-Mikko Niemi, Kirsi Pimiä,
Esa Pulkkinen, Jukka Salovaara, Pekka Timonen, Henrik Haapajarvi

STATSRÅDETS PUBLIKATIONER 2023:16

vn.fi/sv



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Möjligheter för Finland

Kanslichefernas synpunkter inför regeringsskiftet

Juhani Damski, Jaana Husu-Kallio, Minna Kivimäki, Timo Lankinen, Anita Lehikoinen, Raimo Luoma, Juha Majanen, Veli-Mikko Niemi, Kirsi Pimiä, Esa Pulkkinen, Jukka Salovaara, Pekka Timonen, Henrik Haapajärvi

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Statsrådet
Statsrådets kansli
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-974-8
ISSN pdf: 2490-0966

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2023 Finland

Möjligheter för Finland Kanslichefernas synpunkter inför regeringsskiftet

Statsrådets publikationer 2023:16

Utgivare	Statsrådet		
Författare	Juhani Damski, Jaana Husu-Kallio, Minna Kivimäki, Timo Lankinen, Anita Lehtikainen, Raimo Luoma, Juha Majanen, Veli-Mikko Niemi, Kirsi Pimiä, Esa Pulkkinen, Jukka Salovaara, Pekka Timonen, Henrik Haapajärvi		
Språk	finska	Sidantal	40

Referat

”Möjligheter för Finland” är ministeriernas kanslichefers gemensamma tjänstemannasyn på nyckelfrågor under de två kommande regeringsperioderna. I handlingen identifieras de mest centrala utmaningarna och föreslås riktlinjer för möjliga lösningar. Kanslicheferna anser att regeringen under de kommande två valperioderna står inför fem utmaningar, som alla är kopplade till varandra, och som kräver beslut: 1) den gröna omställningen måste ske snabbt, 2) de offentliga finanserna måste balanseras betydligt, 3) båda dessa måste genomföras rättvist och så att jämlikheten främjas, 4) förutsättningarna för tillväxt måste stärkas och 5) Finlands säkerhet och resiliens kräver vidare åtgärder. Det centrala finanspolitiska budskapet är att reformerna för att stärka förutsättningarna för tillväxt måste sättas igång snabbt eftersom effekterna syns med fördröjning. Samtidigt ska de offentliga finanserna balanseras. Balans i de offentliga finanserna bör eftersträvas under de kommande två valperioderna. Tillväxt ska inte eftersträvas till vilket pris som helst, utan fokus ska ligga på den gröna omställningen. I handlingen presenteras 15 huvudbudskap och riktlinjer i anslutning till dem. Dessa ska utgöra ett underlag för valdebatter och regeringsförhandlingar. Dessa teman är alla kraftigt beroende av varandra och kräver därför simultana satsningar under de kommande valperioderna.

Nyckelord framsyn, regeringsprogram, framtiden, statsrådet, strategisk ledning

ISBN PDF 978-952-383-974-8 **ISSN PDF** 2490-0966

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-974-8>

Mahdollisuudet Suomelle Kansliapäälliköiden viestit hallitusvaihdokseen

Valtioneuvoston julkaisu 2023:16

Julkaisija

Valtioneuvosto

Tekijä/t

Juhani Damski, Jaana Husu-Kallio, Minna Kivimäki, Timo Lankinen, Anita Lehikoinen, Raimo Luoma, Juha Majanen, Veli-Mikko Niemi, Kirsi Pimiä, Esa Pulkkinen, Jukka Salovaara, Pekka Timonen, Henrik Haapajarvi

Kieli

suomi

Sivumäärä

40

Tiivistelmä

Mahdollisuudet Suomelle on ministeriöiden kansliapäälliköiden yhteinen virkamiesnäkemys avainkysymyksistä kahdelle seuraavalle hallituskaudelle. Asiakirjassa on tunnistettu keskeisiä haasteita sekä niihin liittyviä ratkaisujen suuntia. Kansliapäälliköiden näkemyksen mukaisesti tulevan kahden vaalikauden hallituksilla on edessään seuraavat viisi toisiinsa kytkeytyvää haastetta, jotka edellyttävät päätöksiä: (1) vihreässä siirtymässä on edettävä nopeasti, (2) julkista taloutta on tasapainotettava merkittävästi ja (3) molemmat näistä on tehtävä oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisuutta edistäen, (4) talouskasvun edellytyksiä on vahvistettava ja (5) Suomen turvallisuus ja kriisinkestävyys vaativat lisätoimia. Asiakirjan keskeisin talouspoliittinen sanoma on se, että talouskasvun edellytyksiä parantavat uudistukset käynnistetään nopeasti, sillä vaikutukset ovat viiveisiä. Samalla aloitetaan julkisen talouden tasapainottaminen. Julkisen talouden tasapainoa tulee tavoitella kahden vaalikauden aikana. Talouskasvua ei tavoitella hinnalla millä hyvänsä, vaan sen sijaan panostetaan vihreään siirtymään. Asiakirjassa esitetään 15 pääviestiä ja niihin liittyviä ratkaisujen suuntia, jotka tarjoavat eväitä vaalikeskusteluihin ja hallitusneuvottelujen pohjaksi. Viestien aihealueet ovat vahvasti keskinäisriippuvaisia ja näin vaativat samanaikaista panostusta tulevilla kahdella vaalikaudella.

Asiasanat

ennakointi, hallitusohjelmat, tulevaisuus, valtioneuvosto, strateginen johtaminen

ISBN PDF

978-952-383-974-8

ISSN PDF

2490-0966

Julkaisun osoite<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-974-8>

Opportunities for Finland Messages from the Permanent Secretaries to support the change of government

Publications of the Finnish Government 2023:16

Publisher	Finnish Government		
Author(s)	Juhani Damski, Jaana Husu-Kallio, Minna Kivimäki, Timo Lankinen, Anita Lehtikoinen, Raimo Luoma, Juha Majanen, Veli-Mikko Niemi, Kirsi Pimiä, Esa Pulkkinen, Jukka Salovaara, Pekka Timonen, Henrik Haapajarvi		
Language	Finnish	Pages	40

Abstract

Opportunities for Finland is a joint outlook of the Permanent Secretaries of the ministries on the key questions for the next two government terms. The document identifies the key challenges and reflects on possible directions for solutions. In the Permanent Secretaries' view, the governments in the next two parliamentary terms will face the following five interlinked challenges that will require decisions: (1) rapid progress must be made on the green transition, (2) general government finances must be balanced considerably, and (3) both of these must be achieved in a fair and egalitarian manner, (4) the conditions for economic growth must be strengthened, and (5) further measures must be taken to improve Finland's security and resilience to crisis. With respect to economic policy, the key message of the document is that reforms aiming to improve the conditions for economic growth should be implemented quickly, as their effects take time to materialise. At the same time, the next government should begin working to balance general government finances. Efforts should be made to achieve a balance in general government finances over the next two parliamentary terms. Economic growth should not be sought at all costs; instead, investments should be made in the green transition. The document presents 15 main messages and possible directions for solutions to provide a basis for election discussions and government formation talks. The themes of the messages are closely intertwined and will therefore require simultaneous attention over the next two government terms.

Keywords foresight, government programmes, future, Government, strategic leadership

ISBN PDF 978-952-383-974-8 **ISSN PDF** 2490-0966

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-974-8>

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	12
1.1 Utmaningarna och lösningarna hänger samman på många sätt.....	14
1.2 Allmänna förutsättningar	15
2 Förutsättningar för ekonomisk tillväxt	17
2.1 Ökad produktivitet.....	18
2.2 Tillgången på arbetskraft.....	22
3 Lösningar för grön omställning i fokus i klimat- och tillväxtpolitiken	25
3.1 De mest kostnadseffektiva styrmedlen utnyttjas på ett mångsidigt sätt.....	27
3.2 Investeringar för att uppnå klimat- och miljömålen, stoppa naturförlusten och påskynda den gröna omställningen.....	27
3.3 Satsningar på forskning, utveckling och innovation samt kompetens.....	28
3.4 Cirkulär ekonomi i kärnan av den gröna omställningen	29
4 Stärkande av jämlikhet och demokrati	30
4.1 Stabil demokrati stärker kriståligheten.....	31
4.2 Ojämlikhet ska förebyggas	31
4.3 Uppmuntrande allokering av förmåner och tjänster till dem som behöver dem...	32
5 Finlands säkerhet och kristålighet	33
5.1 Finland aktivt som internationell aktör	33
5.2 Kriståligheten och försvaret måste ombesörjas.....	34
5.3 Den inre säkerheten och ett välmående förtroendesamhälle utgör grunden för kristålighet	35
6 Balansering av de offentliga finanserna	36
6.1 Ökade inkomster och tillväxtpolitik.....	37
6.2 Minskning av kostnaderna.....	38

SAMMANFATTNING

Finland är på många sätt ett framgångsrikt samhälle. Det arbete som har utförts och de lyckade val som har gjorts men även en gynnsam verksamhetsmiljö har gett medvind. Nu byggs Finland upp för följande decennium. Det finns många utmaningar, möjligheter och svåra val. Den här rapporten sammanfattar ministeriernas kanslichefers gemensamma syn på den strategiska lägesbilden och de lösningar som särskilt rekommenderas. Tidsspannet för rekommendationerna är de två följande valperioderna, fram till 2031.

Under de kommande två valperioderna står regeringen inför fem utmaningar, som alla är kopplade till varandra, och som kräver beslut:

1. Den gröna omställningen måste ske snabbt.
2. De offentliga finanserna måste balanseras betydligt.
3. Båda dessa måste genomföras rättvist och så att jämlikheten främjas.
4. Förutsättningarna för tillväxt måste stärkas.
5. Finlands säkerhet och resiliens kräver vidare åtgärder.

De fem perspektiven ovan utgör stommen i rapporten. Det väsentliga är att de alla måste främjas samtidigt och långsiktigt.

För de kommande två valperioderna rekommenderar vi att reformerna för att stärka förutsättningarna för tillväxt sätts igång snabbt, eftersom effekterna syns med fördröjning. Samtidigt borde man börja balansera de offentliga finanserna. Balans i de offentliga finansernas skulle eftersträvas under de kommande två valperioderna.

Det är svårt att balansera de offentliga finanserna utan den draghjälp som ekonomisk tillväxt ger. När det kommer till den ekonomiska tillväxten har vi under de senaste åren släpat efter de övriga nordiska länderna. Åtgärder som påskyndar tillväxten kan underlätta situationen, särskilt mot slutet av 2020-talet. Inte ens stark ekonomisk tillväxt eliminerar dock behovet av att balansera de offentliga finanserna.

Det är inte bra att på ett kortsiktigt sätt eftersträva ekonomisk tillväxt till vilket pris som helst, eftersom klimatförändringen och naturförlusten är de största utmaningarna för mänskligheten. De omfattande investeringar som den gröna omställningen kräver finansieras huvudsakligen med privat kapital, men med offentliga åtgärder kan man styra och uppmuntra investeringar och stärka det mänskliga kapitalet.

När man anpassar sig till de kommande förändringarna måste man se till att situationen inte försämras för dem som har det sämst ställt. Till exempel måste vi hitta en lösning på hur vi påskyndar investeringar i den gröna omställningen på ett sätt som är hållbart med tanke på de offentliga finanserna så att jämlikheten samtidigt stärks.

I bakgrunden finns också en förändring i den globala omvärlden, där det multilaterala samarbetet är svårare än tidigare. Rysslands anfall mot Ukraina förändrade säkerhetsmiljön grundligt och långvarigt, vilket även i fortsättningen kräver att säkerheten och kriställigheten stärks.

På grund av omfattningen på de nödvändiga åtgärderna rekommenderas kommande regeringar förtydliga sina viktigaste avsikter och mål samt kommunicera dessa på ett konsekvent och tydligt sätt. Genom att ställa upp mätbara mål kan man säkerställa att de förblir i centrum för beslutsfattandet och den politiska beredningen.

I Finland behövs också en samhällig värdediskussion om den riktning vi strävar efter. Om till exempel invandringen förverkligas i den omfattning som vi rekommenderar, kommer det att förändra det finländska samhället.

Det är skäl att separat betona att man redan under tidigare valperioder har ställt upp mål och utarbetat program och planer för många frågor. Därför handlar flera av rekommendationerna i rapporten om att hålla fast vid de uppställda långsiktiga målen. Det är viktigt att statsrådets resurser går till att uppnå de befintliga målen snarare än till att formulera nya mål.

Nedan följer våra viktigaste förslag till lösningar:

1. Även när situationen är svår när det kommer till de offentliga finanserna är det kritiskt att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och främja grön omställning. Den offentliga sektorn fungerar i synnerhet som möjliggörare och i mindre utsträckning som finansierare i den gröna omställningen.
2. Målet att öka forsknings- och utvecklingsutgifternas andel till 4 procent av bruttonationalprodukten fram till 2030 hålls kvar.

3. I Finland finns det skäl att eftersträva en i internationell jämförelse hög kompetens-, utbildnings- och bildningsnivå. En målnivå fastställs för andelen personer som avlagt högskoleexamen 2040.
Med en nivå på 70 procent nivå skulle det vara möjligt att gå från botten till täten bland OECD-länderna.
4. Förutsättningarna för en digital omställning stärks ytterligare. Vid sidan av den traditionella fysiska infrastrukturen byggs förutsättningarna för ekonomisk tillväxt i allt högre grad upp av digital, så kallad mjuk infrastruktur, till exempel digital identitet och realtidsekonomiska lösningar.
5. Man eftersträvar konsekvent en sysselsättningsgrad på 80 procent på lång sikt. För att uppnå detta mål krävs många parallella och även svåra åtgärder. I urvalet av metoder bör man betona alternativ som stärker de offentliga finanserna. Tillgången på arbetskraft är en central flaskhals för den ekonomiska tillväxten redan nu. Enligt befolkningsprognosen börjar arbetskraften minska samtidigt som behovet av arbetskraft inom social- och hälsovårdstjänsterna ökar.
6. Man strävar efter att fördubbla den arbetsrelaterade invandringen jämfört med nuläget.¹ Målet är krävande. De viktigaste åtgärderna som behövs har att göra med att locka experter och stärka rekryteringen, strukturerna och tjänsterna, och inte alls med att förnya organisationen. För att målet ska lyckas behövs också en värdediskussion i samhället.

Om man inte lyckas öka sysselsättningsgraden och den arbetsrelaterade invandringen avsevärt, ökar trycket på de offentliga finanserna ytterligare.

7. Det är ytterst viktigt att hålla fast vid klimatlagens mål om koldioxidneutralitet fram till 2035 och målen för den biologiska mångfalden. Kostnadseffektiva styrmedel för att minska klimatutsläppen är redskap som prissätter produktionens utsläpp, såsom utsläppshandel och skatter samt lagstiftning. Den gröna omställningen förutsätter att cirkulär ekonomi blir huvudriktning inom ekonomin. Hållbara, resurssmarta val borde vara attraktiva, enkla och

¹ Målet har ställts upp i publikationen Färdplan för utbildnings- och arbetsrelaterad invandring 2035 (2021). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-666-2>

ekonomiskt lönsamma. Effekterna av den gröna omställningen och balanseringen av den offentliga ekonomin på ojämlikhetsutvecklingen ska bedömas som en del av beslutsfattandet. På så sätt säkerställer man att den valda politiken upplevs som rättvis och att riktningen kan bibehållas vid byte av valperiod.

8. Vid en grön omställning är det allmännas främsta uppgift att uppmuntra och främja styrningen av privata investeringar med kostnadseffektiva och konsekventa metoder. Investeringarna som behövs för den gröna omställningen är globalt sett historiskt snabba och stora, vilket är en möjlighet för finländska företag. I Finland har investeringsbehovet uppskattats till 3–8 miljarder euro per år under de kommande 30 åren.
9. Hög sysselsättningsgrad, strävan efter stimulerande verkan och balans i den offentliga ekonomin borde ha en central roll i förändringarna i socialskyddssystemet, beskattningen och servicesystemet. Detta förutsätter också att arbets- och funktionsförmågan stöds.

Ojämlikhet ska förebyggas genom att stärka möjligheterna för personer i svagare ställning att klara av svåra livssituationer. En aktuell fråga är ökningen av levnadskostnaderna och situationens utveckling under de närmaste åren.

10. Riskerna för att världsekonomin ska delas, bli protektionistisk och sluta sig har ökat. Behovet av internationell påverkan framhävs. Öppenhet i världsekonomin och en fungerande inre marknad inom EU är väsentliga med tanke på exporten.
11. Rysslands anfall mot Ukraina och det pågående kriget har en omfattande, långvarig och delvis oförutsägbar inverkan. Det är nödvändigt att följa upp hur situationen utvecklas så att nödvändiga beslut även i fortsättningen kan fattas i rätt tid och på ett förutseende sätt. Stormaktsrelationerna och spänningarna i anslutning till dem gör omvärlden osäker och medför en risk för en mer omfattande global konflikt. Finlands säkerhet och kristållighet måste stärkas genom att utveckla beredskapen och kapaciteten. Det militära försvaret och den inre säkerheten kräver allt större uppmärksamhet. Övergripande säkerhet och ett välmående förtroendesamhälle utgör grunden för kristållighet.

12. I internationella jämförelser har den offentliga förvaltningen i Finland bedömts vara synnerligen effektiv. Det centrala är att dämpa kostnadsökningen särskilt i fråga om social- och hälsovårdstjänsterna. Det behövs också investeringar för att förbättra tjänsterna och produktiviteten. Det är viktigt att hålla välfärdsområdenas ekonomi inom ramen för den kalkylerade finansieringsmodellen.
13. Det är viktigt att säkerställa samverkan mellan kommunerna och välfärdsområdena under den nya valperioden. Utvecklingen av statens regionförvaltning behöver granskas i och med social- och hälsovårdsreformen. Samtidigt ska kommunernas uppgifter och antal bedömas.
14. Det är kritiskt att trygga statsrådets berednings- och beslutsförmåga. Omsorgen om den grundläggande lagstiftningen och tilläggsresurser för lagberedningsarbetet måste prioriteras.
15. Allt detta ska göras med beaktande av ramvillkoren för de offentliga finanserna. Balanseringen av de offentliga finanserna är ett mycket krävande och ambitiöst mål som kräver en kombination av många olika åtgärder för att uppnås. Balans eftersträvas under två valperioder. Prioriteringen och timingen för urvalet av metoder är en del av den politiska prövningen.

Kartläggningen av utgifter och strukturer samt skatter, som färdigställs i början av 2023, står till den kommande regeringens förfogande. Att öka avgifterna hör också till de tillgängliga metoderna.

1 Inledning

Finland 2023 är på många sätt ett framgångsrikt samhälle. Vi har upprepade gånger legat i topp i olika internationella jämförelser, vare sig de gällt demokrati², förtroende³ eller till exempel lycka⁴. Som samhällsmodell har den nordiska välfärdsstaten kunnat förverkliga idén om hållbar utveckling med världens bästa resultat.⁵

Som nation blickar vi mot framtiden från ett bra läge. De lösningar vi föreslår syftar till att Finland ska vara ett framgångsrikt land även 2031 – efter de två kommande valperioderna. En fungerande demokrati, förtroende för samhället och väggkost för ett lyckligt liv bygger på många faktorer och långsiktigt arbete. Det centrala är att värna om befolkningens tro på framtiden både vad gäller Finland och befolkningens personliga liv.

Under de två kommande valperioderna står regeringarna inför fem sammanflätade utmaningar som kräver beslutsfattande:

1. Den gröna omställningen måste ske snabbt.
2. De offentliga finanserna måste balanseras betydligt.
3. Båda dessa måste genomföras rättvist och så att jämlikheten främjas.
4. Förutsättningarna för tillväxt måste stärkas.
5. Finlands säkerhet och resiliens kräver ytterligare åtgärder.

2 Freedom House (2021). <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>

3 Eurostat (2021). https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC_PW03

4 World Happiness Report (2022). <https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2022/WHR+22.pdf>

5 <https://dashboards.sdgindex.org/rankings>

Vi vill betona de möjligheter som dessa utmaningar medför. Det är mycket svårt att balansera de offentliga finanserna genom att enbart anpassa sig till utgifter och inkomster. Vi anser att man under nästa regeringsperiod snabbt måste inleda reformer som förbättrar förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Frukterna från det skördas med fördröjning. Inte ens stark ekonomisk tillväxt eliminerar behovet av att balansera de offentliga finanserna. En balansering av de offentliga finanserna måste inledas under den nya regeringsperioden, och balans skulle eftersträvas under två valperioder.

Det är inte bra att eftersträva ekonomisk tillväxt till vilket pris som helst, utan ekonomin måste fungera inom gränserna för jordens bärkraft. Med grön omställning avses en förändring mot en ekologiskt hållbar ekonomi och tillväxt som inte grundar sig på överkonsumtion av naturresurser eller fossila bränslen. Den gröna omställningen stöder en strukturomvandling i ekonomin och byggandet av ett koldioxidneutralt välfärdssamhälle. Fenomenet är globalt och förknippat med ett enormt investeringsbehov. Finland har styrkor när det gäller detta. Det är möjligt att få exportdriven tillväxt av investeringarna i den gröna omställningen.

För 70 år sedan undrade man om vårt land hade tålamod att bli rikt. Nu står vi återigen inför samma fråga, men vår tillväxtmodell ser annorlunda ut. På 2020- och 30-talen kommer tillväxten av kompetens, innovationer och våra kopplingar till den globala ekonomin.⁶ Inom tillväxtpolitiken är det allmänna uppgift framför allt att skapa förutsättningar, värna om en miljö som lockar till sig investeringar och är stabil samt att utöka nationens mänskliga kapital. Vårt centrala budskap är att reformer och investeringar som bygger framtiden måste genomföras, särskilt i svåra tider.

Globaliseringen har inte behandlat alla finländare lika, utan en del har hamnat utanför. Likaså ser den aktuella dubbla omvälvningen med den gröna och digitala omställningen annorlunda ut beroende på vilken situation man granskar den ifrån. Vårt andra centrala budskap är att ständigt sträva efter att öka jämlikheten och minska ojämlikheten.

I Finland som helhet behövs en värdediskussion om vårt samhälles riktning och valbara linjer, så att de beslut som behövs upplevs som berättigade och så att vi kan förbli ett väl fungerande samhälle. Finland är världens tryggaste land och så vill vi att det ska förbli. Människors säkerhet och även upplevelsen av säkerhet är kärnan i den finländska demokratin och välfärdssamhället. Genom att överväga saker gemensamt stärker man förtroendet för politiken.

6 Finland har bedömts vara ett av de länder som gynnats mest av globaliseringen. Se t.ex. Globalization Report 2018 (2018). http://www.iberglobal.com/files/2018-2/MT_Globalization_Report_2018.pdf

När beslut fattas är det nödvändigt att samtidigt främja ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet. Det finns också spänningar i relationerna och därför behövs politiska värdeval.

Den femte synpunkten i denna rapport handlar om Finlands säkerhet. Rysslands anfall mot Ukraina i februari 2022 har avsevärt försämrat säkerheten i Finland och internationellt. Det på regler grundade samarbetet inom det internationella systemet har försvårats. Den osäkra och instabila omgivningen och säkerhetsmiljön betonar behovet av att förbättra riskhanteringen, tryggheten och kriställigheten. Behovet av internationell påverkan framhävs också.

Denna rapport sammanfattar statens högsta tjänstemannalednings gemensamma strategiska syn på 2020-talets samhällspolitiska insatsområden. På många områden är kontinuiteten viktig, eftersom beredningen och de politiska åtgärderna redan pågår. Dessa åtgärder räknas inte upp i detalj, och även i övrigt nämns många saker som kräver åtgärder inte. Rapporten utnyttjar den framtidsöversikt⁷ som publicerades hösten 2022 och som innehåller en omfattande granskning av varje ministerium. Ministerierna har samarbetat i beredningen av rapporten och använt sig av ett fenomenbaserat grepp.

1.1 Utmaningarna och lösningarna hänger samman på många sätt

De utmaningar som beskrivs i inledningen och lösningarna på dem hänger samman på många sätt. Saker och ting påverkar varandra direkt eller indirekt och negativt eller positivt. Ett centralt drag inom offentlig förvaltning är att det finns många olika mål, avsikter och skyldigheter. Det finns tiotals möjliga perspektiv på konsekvensbedömning. Av dessa föreslår vi att följande prioriteras: förutsättningar för ekonomisk tillväxt, grön omställning, minskad ojämlikhet, säkerhet och offentliga finanser.

I praktiken innebär detta att den politik som bereds i mån av möjlighet ska ha en positiv inverkan på förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och de offentliga finanserna, främja den gröna omställningen och minska eller åtminstone inte öka ojämlikheten. På helhetsnivå har man identifierat ett behov av att vid sidan av det ekonomiska perspektivet stärka perspektiven på ekologisk och social hållbarhet. Vid sidan av dessa finns säkerhet, som är en förutsättning för ett stabilt och välfungerande samhälle.

7 Ministeriernas framtidsöversikt (2022). <https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskaus-2022#/>

I förhållandet mellan ekonomisk tillväxt och den gröna omställningen är det centrala att särskilt kraftig tillväxt behövs i verksamhet som följer den gröna omställningen, och att ohållbar verksamhet klart måste minska under de kommande åren. Åtgärder som syftar till att balansera den offentliga ekonomin och påskynda den gröna omställningen bör inte öka ojämlikheten. Främjandet av den gröna omställningen och tryggheten av de offentliga finansernas hållbarhet är viktiga faktorer för att garantera rättvisa mellan generationerna.

Konsekvensbedömning även ur andra perspektiv än det huvudsakliga målet eller perspektivet för det ärende som bereds är mer arbetskrävande än en mer okomplicerad närmande som håller sig inom förvaltningsgränserna. Kommande regeringar behöver sätta projekt och skrivningar som ska ingå i regeringsprogrammet i prioritetsordning.

Det rekommenderas att några av regeringens huvudperspektiv eller huvudmål anges i regeringsprogrammen. Då kan man i tjänstemannaberedningen systematiskt reflektera det aktuella ärendet mot de huvudmål som regeringen ställt upp. Förfarandet skulle förtydliga den politiska beredningens fokus i det tryck som uppstår mellan flera mål, riktlinjer och perspektiv som ska beaktas.

1.2 Allmänna förutsättningar

EU är Finlands viktigaste referensgrupp och kanal för påverkan. Finlands föregripande inflytande i EU bör stärkas ytterligare som en del av EU-politiken. Finlands inflytande i unionen förutsätter ett kontinuerligt och systematiskt grepp som fokuserar på prioriteringarna. Under den kommande regeringsperioden bör man i hög grad påverka bland annat EU:s femårsstrategi som godkänns av Europeiska rådet och den nya kommissionens insatsområden. Som en del av påverkansarbetet bör man främja EU-rekryteringarna av finländare så att det minskande antalet finländska tjänstemän vid institutionerna inte försämrar Finlands inflytande i EU:s olika organ och minskar acceptansen för unionen bland medborgarna.

Man har upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid förutsättningarna för lagstiftningsarbete. För att säkerställa statsrådets berednings- och beslutsförmåga måste mer resurser reserveras för lagberedningsarbetet.

I en regleringsintensiv verksamhetsmiljö är det viktigt att hitta en balans i resursanvändningen mellan beredningen av de reformer som regeringen fastställt och att se till att den gällande regleringen är aktuell och fungerar. En fungerande och ändamålsenlig grundläggande samhällslagstiftning är en del av samhällets grundstruktur, som skapar en stabil grund för all verksamhet. Det är nödvändigt att prioritera att den grundläggande lagstiftningen är tydlig och aktuell under innevarande årtionde. Alla ministerier bör inom sina egna förvaltningsområden kunna genomföra periodiska utvärderingar och bereda

nödvändiga ändringar i lagstiftningen. Nu blir detta arbete till stor del ogjort, eftersom resurserna går åt till enskilda beredningsprojekt. Det rekommenderas att statsrådet bildar sig en gemensam uppfattning om de centrala utvecklingslinjerna för lagberedningen och förbinder sig att verkställa den samt att allokera tillräckliga resurser för lagberedningen.

2 Förutsättningar för ekonomisk tillväxt

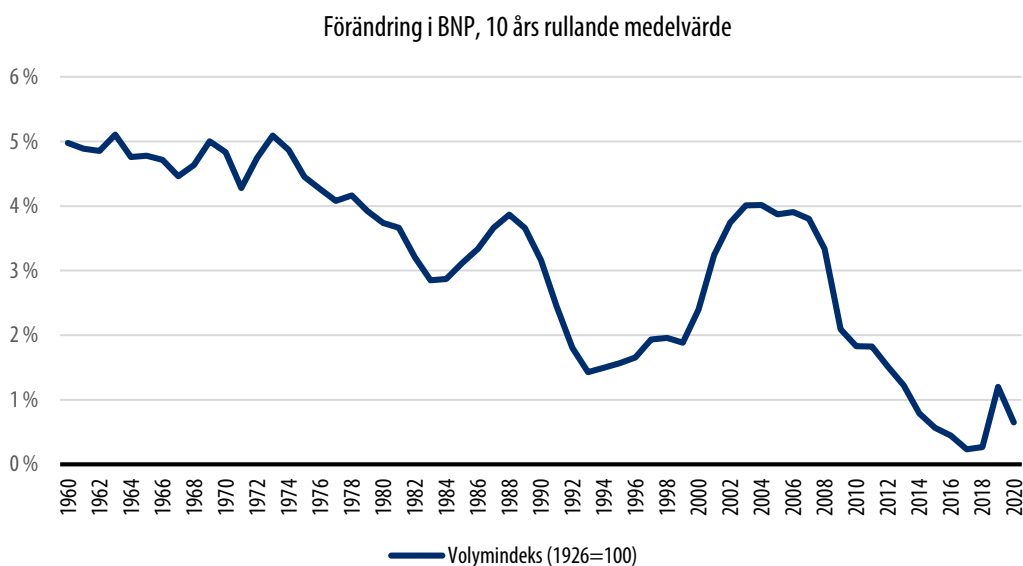
Den ekonomiska tillväxten i Finland har varit svag redan i 15 år (figur 1). Utifrån prognosen på medellång sikt kan man förutsätta en ekonomisk tillväxt på i genomsnitt cirka 1,5 procent. De viktigaste källorna till ekonomisk tillväxt på lång sikt är produktivitet samt tillräcklig och kompetent arbetskraft. En öppen världsekonomi och en fungerande inre marknad i EU är centrala frågor i Finlands yttre verksamhetsmiljö. Om man håller sig inom landets gränser fördröjer den försämrade kompetensen och utbildningsnivån som släpar efter jämfört med referensländerna den ekonomiska förnyelsen och produktivitetstillväxten samt förvärrar den strukturella arbetslösheten. Den svaga ekonomiska tillväxten belastar de offentliga finanserna och ökar trycket på att höja skatterna, skära ned på tjänsterna eller utöka den offentliga skuldsättningen betydligt. Finland kan ambitiöst eftersträva en jämn ekonomisk tillväxt på 2–3 procent. För att uppnå detta krävs betydande reformer.

På grund av förändringen i befolkningsstrukturen är tillgången på arbetskraft en särskild utmaning, som är en betydande flaskhals för företagens tillväxt (övriga är koncentrationen av FoUI-verksamheten och den för låga internationaliseringsgraden). Redan nu råder det stor brist på arbetstagare i flera yrkesgrupper. Dessutom kommer drygt en tredjedel av de anställda inom den offentliga sektorn att gå i pension före 2030⁸.

Effekterna av åtgärderna uppkommer i huvudsak med fördröjning. De åtgärder som presenteras här hänger ihop med varandra: till exempel förutsätter FoUI-investeringar kompetent arbetskraft som fås från utbildningssystemet och även via arbetsrelaterad invandring.

8 Se t.ex. <https://www.keva.fi/sv/nyheter-och-artiklar/var-tredje-arbetstagare-i-kommun-sektorn-och-inom-staten-gar-i-pension-under-de-foljande-tio-aren/>

Figur 1. Förändring i Finlands BNP, 10 års rullande medelvärde. Källa: Statistikcentralen & Hjerpe, R. (1988) Suomen talous 1860–1985: Kasvu ja rakennemuutos, Kansantalouden tilinpito.



2.1 Ökad produktivitet

Investeringar som ökar produktiviteten behövs i en situation där de offentliga finanserna samtidigt måste balanseras. Det är nödvändigt att i mån av möjlighet utnyttja alternativa finansieringsformer för offentlig finansiering.

1. Målet att öka forsknings- och utvecklingsutgifternas andel till 4 procent av bruttonationalprodukten fram till 2030 hålls kvar.

I Finland var FoU-intensiteten som högst 3,7 procent av BNP 2009–2010. Därefter har vi hamnat på efterkälken jämfört med de länder som ligger i topp (2021 cirka 3 procent av BNP). För att uppnå det krävande målet krävs en betydande ökning av de offentliga FoU-satsningarna (cirka en tredjedel av FoU-satsningarna) samt effektivare incitament för att öka de privata FoU-investeringarna. Samtidigt är det nödvändigt att vidareutveckla FoU-systemet så att det stöder målet.

I FoUI-verksamheten och dess inriktning förutses, identifieras och förankras globala utmaningar och de möjligheter dessa öppnar. Finland ska målmedvetet sträva efter att bli en ledande aktör för en hållbar framtid genom att utveckla kompetensen inom planering, utveckling, forskning och affärsverksamhet på systemnivå inom centrala teknologi- och kompetensområden, till exempel energi- och miljöteknik.⁹

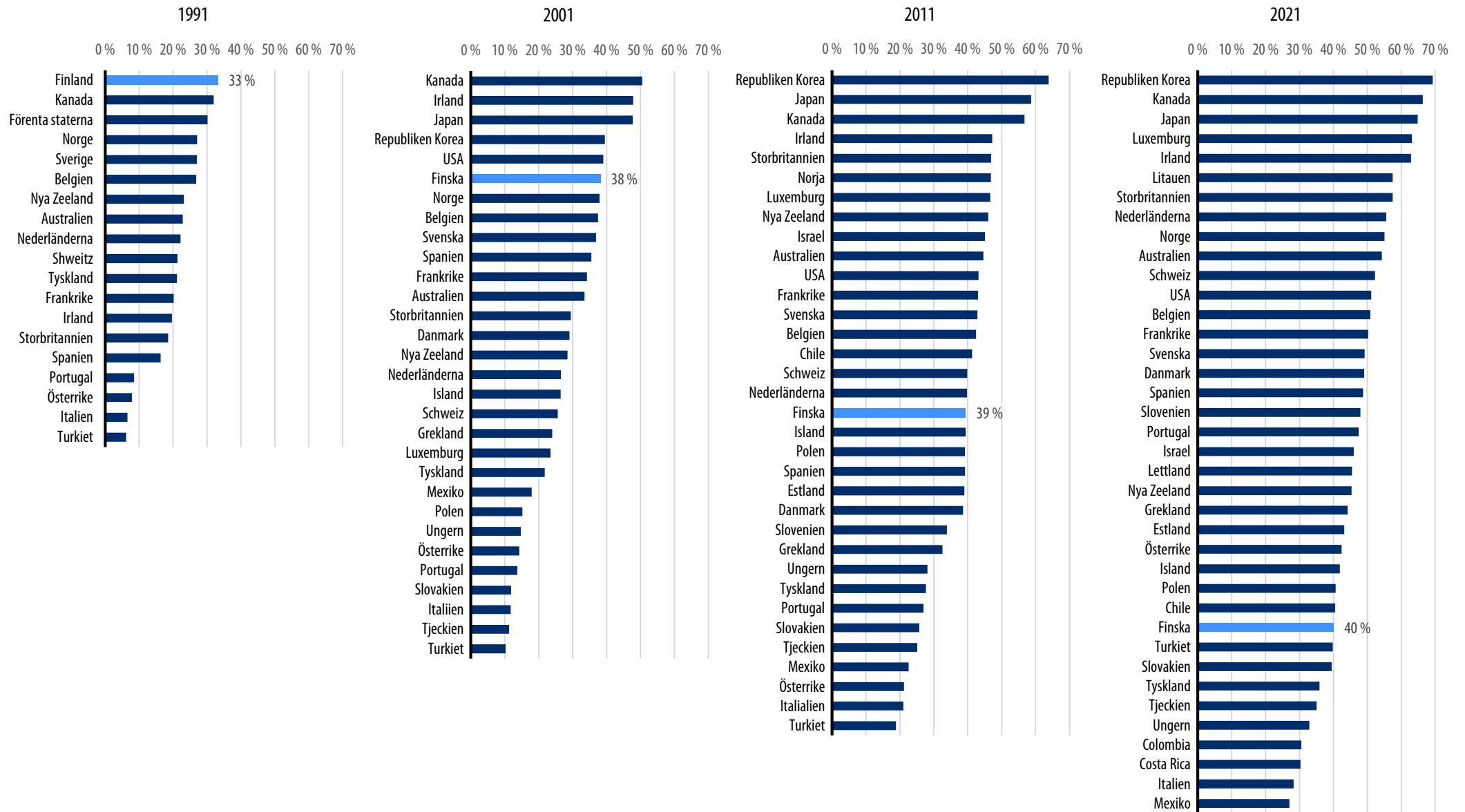
2. Mål för andelen personer som avlagt högskoleexamen fastställs för 2040.

I Finland finns det skäl att eftersträva en i internationell jämförelse hög kompetens-, utbildnings- och bildningsnivå.¹⁰ Finland har tydligt hamnat på efterkälken bland OECD-länderna när det kommer till andelen personer som avlagt högre utbildning (figur 2). Sysselsättningsgraden bland dem som avlagt högskoleexamen är klart bättre än bland dem som bara har gått andra stadiet och grundskolan. Under nästa valperiod fattas beslut som påverkar utbildningsstrukturen på 2040-talet. Med en högskolegrad på 70 procent skulle det vara möjligt att närma sig den nuvarande toppen bland OECD-länderna. Detta förutsätter ett långsiktigt program.

9 Den parlamentariska FoUI-arbetsgruppens slutrapport (2021). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-516-0>

10 Bildningsöversikten 2030 tar upp fenomenet mer ingående. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-744-4>

Figur 2. Andelen högskoleutbildade av 25–34-åringarna, jämförelse mellan OECD-länderna. Källa: OECD, Education at a Glance.



Förbättringen av utbildningsnivån stöds genom att stärka utbildningskontinuiteten från småbarnspedagogiken till högskoleutbildningen. Det livslånga lärandet fokuserar på skraddarsydd utbildning, och examensutbildningen för vuxna inriktas på utbildning som höjer utbildningsnivån.

3. Förutsättningarna för en digital omställning stärks ytterligare.

Dataekonomin växer snabbare än andra branscher inom EU.¹¹ Digitala lösningar är viktiga för den gröna omställningen och den cirkulära ekonomin. Lösningarna för det nya värdeskapandet erbjuder således tillväxtpotentialer för finländska aktörer på EU:s digitala inre marknad och globalt. Som helhet är digitaliseringen en central faktor för att öka arbetets produktivitet, och dataekonomin innehåller möjligheter för alla branscher. Digitaliseringen och automatiseringen är centrala metoder för att minska de olägenheter som orsakas av utmaningarna med tillgången på arbetskraft.

Framgångsfaktorerna för digitaliseringen av framtidens samhälle och dataekonomin är

- digitalt kompetent befolkning och arbetskraft,
- hållbar digital infrastruktur,
- ökat värdeskapande och ökad produktivitet i företagen genom digitalisering och
- fungerande digitala offentliga tjänster¹² (se även kapitel 6).

Informations- och cybersäkerhet är förutsättningar för att digitaliseringen ska kunna genomföras. Genomförandeplanen för den digitala kompassen och investeringarna för att förverkliga den stärker förutsättningarna för tillväxt.

Vid sidan av den traditionella fysiska infrastrukturen byggs förutsättningarna för ekonomisk tillväxt i allt högre grad upp av digital, så kallad mjuk infrastruktur, till exempel digital identitet och realtidsekonomiska lösningar. För att finansiera de investeringar som behövs är det kritiskt att utnyttja EU:s finansieringsinstrument till fullo. Den offentliga förvaltningen har en central roll när det gäller att öppna och utnyttja data samt möjliggöra digitala lösningar och plattformsekonomi. I Finland etableras en ledningsmodell för digitaliseringsutvecklingen som omfattar en permanent, tväradministrativ digitaliseringsbyrå samt en ministerarbetsgrupp som främjar digitalisering och dataekonomi.

¹¹ The European data market study (2020). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-data-market-study-update>

¹² Finlands digitala kompass (2022). https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/SRR_10+2022.pdf

2.2 Tillgången på arbetskraft

Finlands befolkningsstruktur befinner sig på 2020-talet i en situation där tillgången på arbetskraft är en ännu större samhällspolitisk utmaning än tidigare.

Bakgrund

Nedan beskrivs i korthet utsikterna för tillgången på arbetskraft från nuläget till 2035. Fyra saker är centrala:

- Den åldrande befolkningen ökar behovet av arbetskraft inom social- och hälsovårdstjänsterna.
- Tillgången på arbetskraft begränsar den ekonomiska tillväxten.
- Utan betydande politiska åtgärder minskar arbetskraften jämfört med nuläget.
- Genom arbetsrelaterad invandring kan man försöka täcka behovet av arbetskraft.

Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos nästan fördubblas antalet personer som fyllt 85 år fram till 2035. Detta ökar behovet av social- och hälsovårdstjänster och därmed också antalet personer som arbetar med dem. Antalet beror på många faktorer, men kan ligga mellan 30 000 och 70 000 nya arbetstagare.¹³ Utan en tydlig nedskärning av tjänsterna är det mycket svårt att föreställa sig ett scenario där behovet av arbetstagare inte ökar. Det ökade servicebehovet kan bromsas upp genom att satsa på att främja äldre personers funktionsförmåga och hälsa.

Tillväxten av produktiviteten i arbetet och därmed den ekonomiska tillväxten har redan länge varit svag och inget betydande produktivitetssprång är i sikte. Även problemen med tillgången på arbetskraft är en begränsning av den ekonomiska tillväxten. I framtiden kommer denna begränsning av tillgången att skärpas betydligt i och med att befolkningen i arbetsför ålder minskar. Samtidigt tar det ökade behovet av social- och hälsovårdstjänster en allt större del av den allt knappare arbetskraftspotentialen.

13 I en färsk bedömning har man antagit att tillväxten är cirka en femtedel på 2020–30-talet. Se Honkatukia, J. & Vaittinen, R. (2022). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-996-2>

Befolkningen i arbetsför ålder minskar före 2035. Med den nuvarande sysselsättningsgraden på 75 procent skulle antalet sysselsatta då vara 40 000 färre än i nuläget. Med en sysselsättningsgrad på 80 procent skulle antalet sysselsatta däremot vara cirka 125 000 fler än i nuläget. En sysselsättningsgrad på upp till 80 procent skulle dock innebära att utbudet av arbetskraft i andra branscher än social- och hälsovårdsbranschen skulle förbli mycket knappt.

I befolkningsprognosen uppskattas nettoinvandringen till cirka 15 000 personer per år. Siffran innehåller också annan än arbetsrelaterad invandring, till exempel barn. Ovan nämnda omständigheter åskådliggör att man redan genom ett mycket måttfullt ökat behov av social- och hälsovårdstjänster kommer att ha ett enormt behov av ytterligare arbetsrelaterad invandring. Under de kommande 12 åren kommer mellan 100 000 och 200 000 personer att behövas. Detta skulle mycket grovt sett innebära en fördubbling av den nuvarande invandringen.

Att bromsa upp ökningen av behovet av arbetskraft inom social- och hälsovårdssektorn, uppnå en hög sysselsättningsgrad på 80 procent och fördubbla den arbetsrelaterade invandringen är alla mycket utmanande mål. Om ett av dessa misslyckas skulle det innebära att man borde lyckas ännu bättre med de två andra.

4. Målet för sysselsättningsgraden är 80 procent på lång sikt.

Sysselsättningsgraden har utvecklats bra under de senaste åren, men ligger fortfarande efter de övriga nordiska länderna. Balanseringen av de offentliga finanserna och utmaningarna i tillgången på arbetskraft förutsätter dock en mycket hög sysselsättningsgrad. Arbete ger välbefinnande och är det bästa läkemedlet för att förebygga fattigdom. Det föreslagna målet är mycket krävande och för att uppnå det behövs omfattande och likartade åtgärder inom flera politiska sektorer och förvaltningsområden, bland annat inom skatte-, arbetskrafts-, utbildnings-, familje- och migrationspolitiken, den sociala tryggheten samt främjandet av arbets- och funktionsförmågan. En del av de nödvändiga åtgärderna är politiskt svåra att genomföra. I urvalet av metoder bör man betona alternativ som stärker de offentliga finanserna.

5. Strävan efter att fördubbla mängden arbetsrelaterad invandring i enlighet med målet i färdplanen för utbildnings- och arbetsrelaterad invandring.

Finland är på väg mot den europeiska nivån i fråga om invandrarnas andel av befolkningen. Det finns skäl att föra en värdediskussion om invandring och kulturell mångfald i det finländska samhället. Vi konkurrerar om arbetsrelaterad invandring med andra länder, och många av dem är mer aktiva eller i princip mer lockande än Finland. Utan en tydlig ökning av den arbetsrelaterade invandringen är det svårt att få arbetskraften att räcka till, vilket försvagar den ekonomiska tillväxten och de offentliga finanserna. I Finland är bristen på i synnerhet högtbildade arbetstagare högst bland OECD-länderna.

På samma sätt som förbättring av sysselsättningsgraden kan även utbildnings- och arbetsrelaterad invandring främjas effektivt endast genom beslutsamma och omfattande åtgärder som en del av ekonomi-, näringslivs-, sysselsättnings-, innovations-, utbildnings- och integrationspolitiken. Färdplanen för utbildnings- och arbetsrelaterad invandring 2035¹⁴ innehåller redan de viktigaste åtgärderna för att förbättra tillgången till arbetskraft. Målet är att åtminstone fördubbla den arbetsrelaterade invandringen. Ett övergripande invandringpolitiskt program behövs som ett nytt element.

Under denna valperiod har man skapat statliga och lokala strukturer som stöd för att locka och rekrytera arbetskraft. Dessutom har man snabbat upp handläggningstiderna för arbets- och studiebaserade tillstånd till internationell toppnivå. I stället för organisationsreformer behöver man stärka strukturerna och tjänsterna så att de motsvarar det växande antalet personer som anländer och avlägsna flaskhalsar. Även i fråga om annan än arbets- och studierelaterad invandring är det viktigt att påskynda integrationen och integreringen på arbetsmarknaden (se även kapitel 4).

14 Färdplan för utbildnings- och arbetsrelaterad invandring 2035 (2021). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-666-2>

3 Lösningar för grön omställning i fokus i klimat- och tillväxtpolitiken

Klimatförändringen och naturförlusten är de största utmaningarna för mänskligheten.¹⁵ För att svara på klimat- och naturkrisen krävs en grön omställning, det vill säga en förändring mot en ekologiskt hållbar ekonomi och tillväxt som inte grundar sig på överkonsumtion av naturresurser eller fossila bränslen (se figur 3). Ekonomin måste fungera på ett sätt som är hållbart med tanke på människors hälsa och välfärd (s.k. planetary health) och användningen av naturresurser, och användningen av fossila energikällor måste upphöra snabbt.

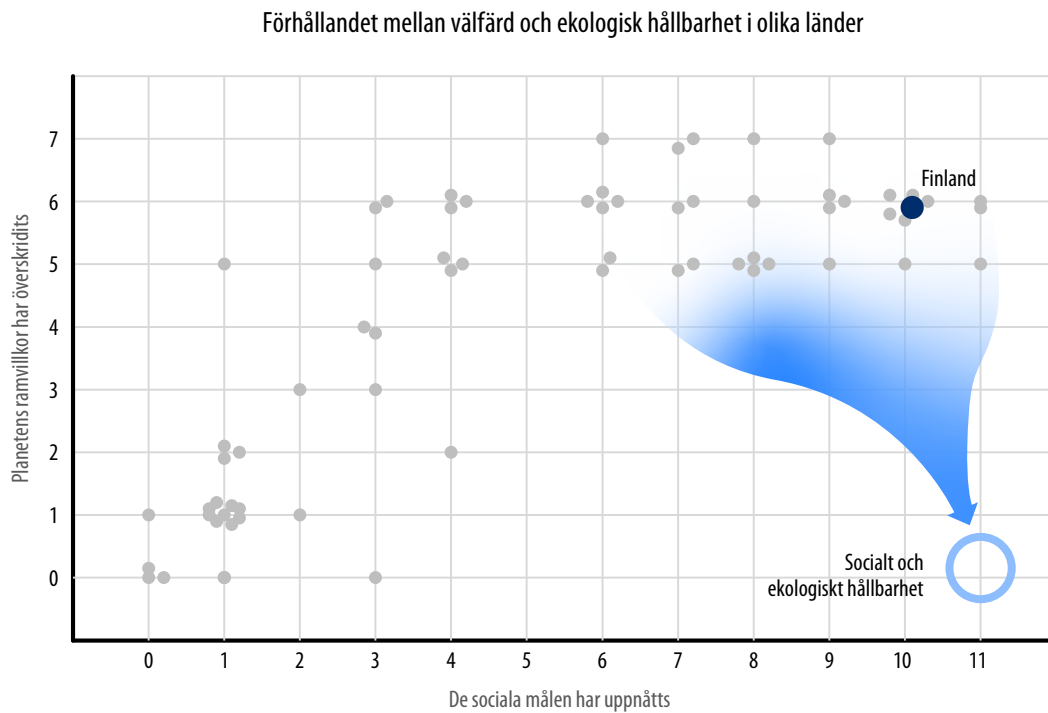
Den gröna omställningen erbjuder betydande tillväxt- och exportmöjligheter. Investeringsbehoven inom den gröna omställningen i Finland och i världen är historiskt stora och snabba. Finländska företag har goda möjligheter att nå framgång bland annat på marknaden för grön teknologi, men det behövs kapital, FoU-satsningar och framgångsrik produktifiering och marknadsföring. Strukturerna för exportfrämjande kan utvecklas så att de i allt högre grad beaktar främjandet av den gröna omställningen.

Den gröna omställningen förutsätter en övergripande förändring i ekonomin och samhället som har omfattande konsekvenser. Den gröna omställningen bör beredas i växelverkan med medborgarsamhället så att man i urvalet av metoder bättre kan beakta konsekvenserna för olika människogrupper. Till exempel är det möjligt att genom socialskyddssystemet både förebygga och i efterhand ersätta de ökade kostnader som omställningen orsakar. Lösningarna kan främja samhällets självförsörjning och därmed försörjningsberedskapen, den övergripande säkerheten och kristålligheten.

15 Global Risks Report (2022). <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022/shareables/> 2021 Global Risks Outlook (2022). <https://markets.businessinsider.com/news/stocks/visualized-a-global-risk-assessment-of-2021-and-beyond-1030001232>

Figur 3. Den sociala och ekologiska hållbarheten i världens länder.

Källa: O'Neill m.fl. (2018) SYKE & SITRA.



Enligt Finlands klimatlag ska Finland vara koldioxid neutralt före 2035. Finland har förbundit sig till åtgärder i enlighet med målen i EU:s strategi för biologisk mångfald och FN:s nya naturkonvention för att stoppa utarmningen av naturen och vända den biologiska mångfalden så att den börjar återhämta sig. Det är ytterst viktigt att hålla fast vid de uppställda målen.

3.1 De mest kostnadseffektiva styrmedlen utnyttjas på ett mångsidigt sätt

Den utsläppsminskningens väg som leder till klimatmålen kan genomföras kostnadseffektivt genom att välja sådana politiska åtgärder som orsakar så små kostnader som möjligt för ekonomin. Kostnadseffektiva styrmedel för att minska klimatutsläppen är redskap som prissätter produktionens utsläpp, såsom utsläppshandel och skatter samt lagstiftning. Vid sidan av prissättningen av utsläpp kan man använda stöd som är avsedda för utveckling och ibrukttagande av utsläppssnål teknik. Utsläppen bör regleras direkt i situationer där utsläppen medför avsevärda olägenheter och det inte finns effektivare styrmedel att tillgå.

- Man sörjer för att den offentliga sektorns politiska åtgärder (reglering, styrning, tillstånd, finansiering, beskattning, övriga åtgärder) i sin helhet konsekvent främjar god status i ekosystemen samt upprätthållande och utökning av naturkapitalet.
- Utvecklingen av skattesystemet fortsätter särskilt i fråga om energiskattesystemet och beskattningen av konsumtionen.
- Förutsättningarna för användning av styrmedel som prissätter utsläpp och sänkor utreds i politiken för kolsänkor.

3.2 Investeringar för att uppnå klimat- och miljömålen, stoppa naturförlusten och påskynda den gröna omställningen

Uppskattningarna av investeringsbehoven i Finland 2022–2050 varierar från över 100 miljarder euro (3,3 miljarder euro per år) till tilläggsinvesteringar på upp till 242 miljarder euro (8 miljarder euro per år).¹⁶ De investeringar som krävs för den gröna omställningen måste i huvudsak finansieras från privata källor. I finansieringen av den gröna omställningen är det allmännas främsta uppgift att uppmuntra och främja styrningen av privata investeringar med kostnadseffektiva och konsekventa metoder. För företag som överväger investeringar är det viktigt att Finlands verksamhetsmiljö är förutsägbar och stabil samt att författningsmiljön är uppmuntrande. Intresset för gröna investeringar i Finland håller redan på att öka.

¹⁶ Arbetsgruppen för finansiering av en grön omställning: Slutrapport. Statsrådets publikationer 2022:73. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-625-9>

- Man bedömer hur man i Finland kan utnyttja befintliga strukturer och institutioner för offentlig finansiering (inkl. administrativa processer och tillstånd) samt andra styrmedel för att systematiskt kanalisera finansieringen för att främja den gröna omställningen. Olika finansieringskällor och riskfördelningsmekanismer utnyttjas strategiskt för att främja den privata finansieringen på ett kostnadseffektivt och effektivt sätt.
- Stöd som är skadliga för miljön eller hindrar förändringar riktas om till stöd för grön omställning och social hållbarhet. Man ställer till exempel upp hållbarhetskriterier och mål för att de offentliga organisationerna ska kanalisera företagsfinansiering och stöd med hjälp av erfarenheter från internationella modeller, så att företagens verksamhetsmiljö i Finland utvecklas i linje med referensländerna.

3.3 Satsningar på forskning, utveckling och innovation samt kompetens

Den parlamentariska FoUI-arbetsgruppen har föreslagit följande: "I FoUI-verksamheten och dess inriktning förutses, identifieras och förankras globala utmaningar och de möjligheter dessa öppnar. Finland ska målmedvetet sträva efter att bli en ledande aktör för en hållbar framtid genom att utveckla kompetensen inom planering, utveckling, forskning och affärsverksamhet på systemnivå inom centrala teknologi- och kompetensområden, till exempel energi- och miljöteknik."¹⁷

- Man inleder program som påskyndar omvälvningarna inom bland annat energiproduktionen, trafiken, industrin, byggandet och livsmedelssystemet. Programmen ska omfatta konsekvensbedömningar där man både på förhand och i efterhand bedömer åtgärdernas effekter på till exempel utsläppsminskningar, ökningen av förädlingsvärdet och sysselsättningen.

17 Den parlamentariska FoUI-arbetsgruppens slutrapport (2021).
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-516-0>

3.4 Cirkulär ekonomi i kärnan av den gröna omställningen

En central drivkraft i klimatförändringen och naturförlusten är överkonsumtionen av naturresurser. I Finland förbrukas mer naturresurser än i våra referensländer.¹⁸ Detta framhäver betydelsen av att utöka lösningar kopplade till cirkulär ekonomi och att öka förädlingsvärdet och FoUI-satsningarna. En resurssmart användning och återvinning av material samt utnyttjande av sidoströmmar medför kostnadsfördelar och minskar beroendet av icke-förnybara råvaror och utländsk import.

För att den gröna omställningen ska förverkligas måste mindre mängder producera fler produkter och tjänster med högre mervärde. Den gröna omställningen förutsätter att cirkulär ekonomi blir huvudriktning inom ekonomin. Finland har förutsättningar att uppnå målen i programmet för främjande av cirkulär ekonomi för att minska den inhemska användningen av icke-förnybara naturresurser till 2015 års nivå samt för att fördubbla resursavkastningen och graden av cirkulär ekonomi före 2035.¹⁹ Ett långsiktigt mål är ett Finland som kan frigöra sig från den ekonomiska tillväxtens utsläpp och överkonsumtion av resurser.

- Behovet av råvaror och material minskas bland annat genom material- och energieffektivitet samt delnings- och servicemodeller. Materialens och produkternas livslängd förlängs till exempel genom återanvändning och återtillverkning, reparation och återvinning. Både de ekonomiska incitamenten och styrmedlen och informationsstyrningen utvecklas och får en ny riktning för att de ska stöda sparsam användning av naturresurserna, minska koldioxidutsläppen, stärka den biologiska mångfalden och främja att servicemodeller för cirkulär ekonomi och digitala infrastrukturer blir vanligare.
- Koldioxidsnåla lösningar för cirkulär ekonomi läggs till bland annat i byggandet inom den offentliga sektorn, i energi- och infrastrukturprojekt och i upphandlingen av tjänster.

18 Pirtonen, H. (2022). <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2022/suomi-kuluttaa-luonnonmateriaalejaan-huomattavasti-enemman-kuin-muut-eu-maat-materiaalitilinpito-kuvaa-luonnon-hyodyntamista/>

19 Statsrådets principbeslut om ett strategiskt program för cirkulär ekonomi (2021). <https://ym.fi/sv/programmet-for-framjande-av-cirkular-ekonomi>

4 Stärkande av jämlikhet och demokrati

En stor del av finländarna har det bra, men inte alla. Den ekonomiska situationen (inkomster och förmögenhet), livskvaliteten (bl.a. hälsa och upplevt välbefinnande), samhällsdeltagandet och framtidstron korrelerar med varandra i individernas livssituationer – svårigheterna hopar sig ofta. Förutsättningen för ekonomisk tillväxt och hög sysselsättning är välmående och handlingskraftiga medborgare.

Kriserna och förändringarna i vår omvärld, trycket på att balansera de offentliga finanserna och kostnaderna för den gröna omställningen utmanar förutsättningarna för att upprätthålla välfärdsstaten ytterligare. De stigande levnadskostnaderna är en aktuell fråga. I förebyggandet av ojämlikhet är det viktigt att bedöma vilka konsekvenser beslut och åtgärder har för olika människogrupper, i synnerhet för dem som är i en sårbar ställning, för att de negativa konsekvenserna ska kunna dämpas.

Arbete ger välbefinnande och är det bästa läkemedlet för att förebygga fattigdom. Viktiga faktorer är bra utbildning, hög sysselsättningsgrad och tillit till att de svagaste tas omhand. Det allmännas åtgärder genomförs inom ramen för den offentliga ekonomins bärkraft. Det är viktigt att minska ojämlikheten mellan olika befolkningsgrupper och regionalt särskilt med tanke på hälsan, säkerheten och en fungerande demokrati samt samhällsförtroendet.

En fungerande rättsstat är en central förutsättning för att tillgodose medborgarnas rättigheter, demokrati och stabil ekonomisk verksamhet. I en stabil och fungerande demokrati finns fria och ärliga val, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras och medborgarna litar på och deltar i beslutsfattandet. Bekämpning av ojämlikhet och god utbildningsnivå främjar också demokratins funktion och förmågan att stå emot informationspåverkan. Ett fritt och livskraftigt medborgarsamhälle ökar välfärden och hjälper alla att vara med i samhället.

Strävan efter en hög sysselsättningsgrad borde vara central i förändringarna i socialskyddssystemet och servicesystemet. Dessutom behövs ändringar i bland annat beskattningen och skräddarsytt stöd.

4.1 Stabil demokrati stärker kriståligheten

En fungerande demokrati skapar förutsättningar för stabilitet, kristålighet och därmed även ekonomisk tillväxt i samhället. Demokratipolitiken bör utvecklas långsiktigt och tvärsektorielt i samarbete med medborgarsamhället.

För att bekämpa ojämlikhet är det viktigt att stärka närdemokratin och delaktigheten i vardagen samt att stödja olika befolkningsgruppers, i synnerhet ungas, beredskap att delta i det demokratiska beslutsfattandet på lika villkor. Man bör satsa på att utveckla nya kanaler för deltagande, demokratiska innovationer och former av digitalt deltagande.

Medborgarnas förtroende för myndigheterna bör stärkas genom att fortsätta arbeta för en öppen offentlig förvaltning och mot korrupktion. Det civila samhällets verksamhetsförutsättningar och autonomi måste tryggas, och kunskapsbaserat beslutsfattande i frågor som gäller det civila samhället bör främjas konsekvent.

4.2 Ojämlikhet ska förebyggas

Ojämlikhet ska förebyggas genom att stärka möjligheterna för personer i svagare ställning att klara av svåra livssituationer. Den allmänna nivån på människors välfärd och hälsa har ständigt förbättrats i Finland, men fördelningen bland befolkningen är allt mer ojämlik. Det syns till exempel i inkomstskillnader, hälsa, marginalisering, upplevelser av välbefinnande och tillfredsställelse med livet, utbildning och framtidstro. Med tanke på förebyggandet är det av största vikt att de uppgifter som blir kvar i kommunerna, såsom bildnings-, utbildnings-, miljö-, boende- och arbetslivstjänster samt främjande av välfärd och hälsa, och de social- och hälsovårdstjänster som överförs till välfärdsområdena fungerar väl ihop och bildar en helhet som fungerar med förmånerna. Det är viktigt att främja invandrarnas integration i samarbete mellan kommunerna och välfärdsområdena. En hög sysselsättningsgrad förutsätter att arbets- och funktionsförmågan stöds.

Utvecklingen av den sociala rörligheten i Finland har vänt och går i en dålig riktning. Ärfthligheten när det kommer till arbetslöshet, utsatthet och låg utbildning kan bekämpas genom extensiv småbarnspedagogik, utbildning på andra stadiet och en betydande utvidgning av högskoleutbildningen.

Ojämlikhet kan ofta förebyggas med hjälp av delaktighet i samhället och grupper. Vid sidan av det nationella beslutsfattandet behövs också regionala och lokala lösningar och samarbete mellan dessa för att minska ojämlikheten. Tredje sektorn och den privata sektorn spelar en viktig roll.

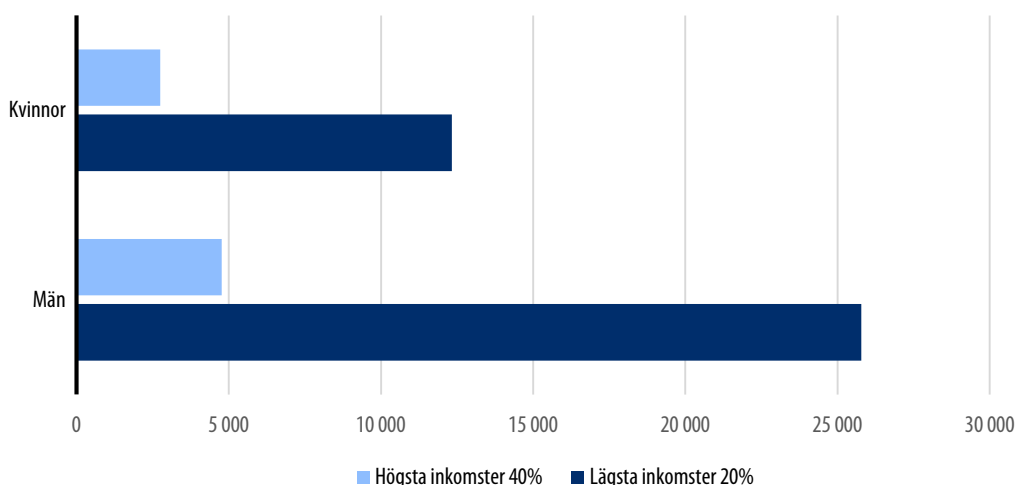
Social segregation förebyggs genom att producera boende som motsvarar behoven och genom att utveckla stadsplaneringen och kvaliteten på närmiljöerna. Detta är en central linjefråga inom stadspolitik som i synnerhet är kopplad till invandringen. MBT-avtalen borde användas mer aktivt för att gynna en hållbar samhällsstruktur och rörelse samt för att bekämpa segregationsutvecklingen. Dessutom finns det skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid bekämpningen av det så kallade skuggsamhället.

4.3 Uppmuntrande allokering av förmåner och tjänster till dem som behöver dem

En betydande del av förmånerna är universella. För att minska ojämlikheten är det viktigt att stödja de personer som har störst nytta av det. Behovsbaserad allokering är effektivare och främjar delaktighet, arbetsförmåga och sysselsättning. Ekonomisk ojämlikhet har till och med betydande inverkan på livslängden (se figur 4).

När befolkningen åldras ökar servicebehovet. Det kan dock minskas genom förebyggande åtgärder, och särskilt effektiva är åtgärder som riktas till de mest behövande. Även äldre personers möjligheter att delta ska tryggas i ett föränderligt samhälle, till exempel i takt med att digitaliseringen utvecklas. Invandrare är ett annat exempel på en mänsklig grupp som omfattar personer som behöver riktat stöd. För att stärka delaktigheten är det till exempel viktigt att mammor som flyttat till Finland kommer ut i arbetslivet och att deras barn omfattas av småbarnspedagogiken.

Figur 4. Levnadsår som gått förlorade på grund av samtliga dödsorsaker (PYLL) sammanlagt per 100 000 invånare i åldern 25–80 år enligt inkomstgrupp 2018–2020. Källa: THL, Sotkanet



5 Finlands säkerhet och kristålighet

Rysslands anfallskrig försvagar den internationella säkerheten och påverkar Finlands säkerhet grundligt och långvarigt. Situationen är allvarig och svår att förutse. Den påverkas förutom av Rysslands anfallskrig även av omfattande globala utvecklingsförlopp, såsom befolkningstillväxten, stormaktskonkurrensen samt instabila förhållanden i många områden som bland annat beror på klimatförändringen.

De globala utvecklingsförloppen och händelserna påverkar också Finland snabbt. Stormaktsrelationerna och spänningarna i anslutning till dem gör vår omvärld osäker och medför en risk för en mer omfattande global konflikt. Finlands välfärd bygger på export och en öppen världsekonomi som överskuggas av geopolitiska spänningar. Finland har ett centralt intresse av att bidra till att världsekonomin förblir öppen och frihandeln stärks. I en turbulent miljö är det viktigt att upprätthålla förmågan att följa upp och förutse de konsekvenser som uppstår ur Finlands synvinkel och att aktivt delta i internationella forum. Finlands säkerhet och kristålighet måste stärkas genom att utveckla beredskapen och kapaciteten. Det militära försvaret och den inre säkerheten kräver allt större uppmärksamhet. Övergripande säkerhet och ett välmående samhälle utgör grunden för landets kristålighet.

Långvariga och överlappande kriser samt omfattande påverkan är särskilda utmaningar för samhällets kristålighet. I Finland är beredskapen god och vi har målmedvetet fattat de beslut som behövs med tanke på säkerheten. Ett bevis på detta är till exempel ansökan om Natomedlemskap.

5.1 Finland aktivt som internationell aktör

Finland samarbetar aktivt internationellt för att stärka den internationella stabiliteten och Finlands säkerhet, demokrati, rättsstatsprincipen, hållbar utveckling, klimat- och miljömålen och ett regelbaserat system. I det internationella samarbetet förbereder sig Finland på bred front på olika typer av säkerhetshot och -utmaningar. Problemen som Finland står inför börjar ofta långt från landets egna gränser, så för att kunna upptäcka dem och påverka dem krävs internationellt samarbete och att Finland har utrikespolitisk funktionsförmåga.

Ryssland utmanar Finlands och Europas säkerhet på ett långvarigt och övergripande sätt och det begränsas inte till landets anfallskrig i Ukraina. Ryssland kommer att förbli Finlands och Europas grannland och en aktör med betydande resurser i det globala systemet, vilket påverkar utvecklingen av Finlands och Europas säkerhetsarkitektur och globala hållbarhetskrisen även i framtiden. Finland svarar också på de ryska utmaningarna framför allt genom att verka för att stärka EU:s och Natos enighet och funktionsförmåga. I och med medlemskapet i Nato öppnas nya möjligheter för Finland att fördjupa det utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet med USA och i synnerhet med Sverige och Norge.

Utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete är instrument som kan bidra till att stabilisera en säkerhetsmässigt väsentlig utveckling genom att stödja den ekonomiska, ekologiska och sociala utvecklingen, god offentlig förvaltning, en dämpning av befolkningstillväxten och rimliga levnadsvillkor i utvecklingsländerna. Omfattande globala utvecklingsutmaningar förutsätter metoder för att i högre grad få med privat kapital och den privata sektorn i utvecklingen av utvecklingsländernas ekonomier. På så sätt skapar man också en grund för att främja våra handelsekonomiska intressen på en växande marknad.

5.2 Kriställigheten och försvaret måste ombesörjas

Grunden för funktionerna under störningar och undantagsförhållanden skapas under normala förhållanden i enlighet med verksamhetsmodellen för den övergripande säkerheten. När det uppstår krav på förändringar i säkerhets- och verksamhetsmiljön krävs en övergripande granskning av den nationella säkerheten. Allt fler olika förvaltningsområden ansvarar för hoten, vilket framhäver förmågan att samordna förberedelser och åtgärder. Hela samhällets kriställighet, beredskap, kontinuitetshantering och förmåga att leda och fatta beslut i krisituationer som utvecklas snabbt måste stärkas kontinuerligt. Coronakrisen och Rysslands anfallskrig har ytterligare betonat de lokala och regionala samarbetsstrukturernas funktion och betydelsen av en sektorsövergripande lägesbild i krisledningen. Utöver den nationella beredskapen bör det internationella multilaterala och bilaterala resiliens- och beredskapssamarbetet effektiviseras.

Försörjningsberedskapen, den kritiska infrastrukturens funktionssäkerhet och befolkningskyddet ska utvecklas så att de motsvarar kraven i den förändrade omvärlden. Den privata sektorn spelar en allt viktigare roll i kriställigheten både ur ekonomisk synvinkel och som en del av den kritiska infrastrukturen. Betydelsen av medborgarsamhällets samt individers och grupperns egen beredskap och funktionsförmåga ökar också. Det är viktigt att stärka olika befolkningsgruppers kunskap om den övergripande säkerheten. Betydelsen av ett fritt och livskraftigt medborgarsamhälle är central med tanke på demokratin samt kriställigheten och tilliten i samhället.

Förändringen i Finlands säkerhetslösning, Finlands Natomedlemskap, påverkar vårt lands utrikes- och säkerhetspolitik. När Finlands försvar integreras i Natos gemensamma försvar påverkas i synnerhet försvarspolitik. Som medlem i Nato delar Finland ansvaret och nytan som alliansens gemensamma säkerhet och försvar innebär. Finlands Natomedlemskap påverkar bland annat försvarets resursnivå: Natos långsiktiga målnivå på en andel motsvarande minst 2 procent av BNP förutsätter politiska beslut av nästa regering. Vid sidan av Natomedlemskapet utgör Finlands samarbetsmodell för övergripande säkerhet, som är under utveckling, och principen om totalförsvar en central del av samhällets kriställighet och en del av försvarets avskräckning.

5.3 Den inre säkerheten och ett välmående förtroendesamhälle utgör grunden för kriställighet

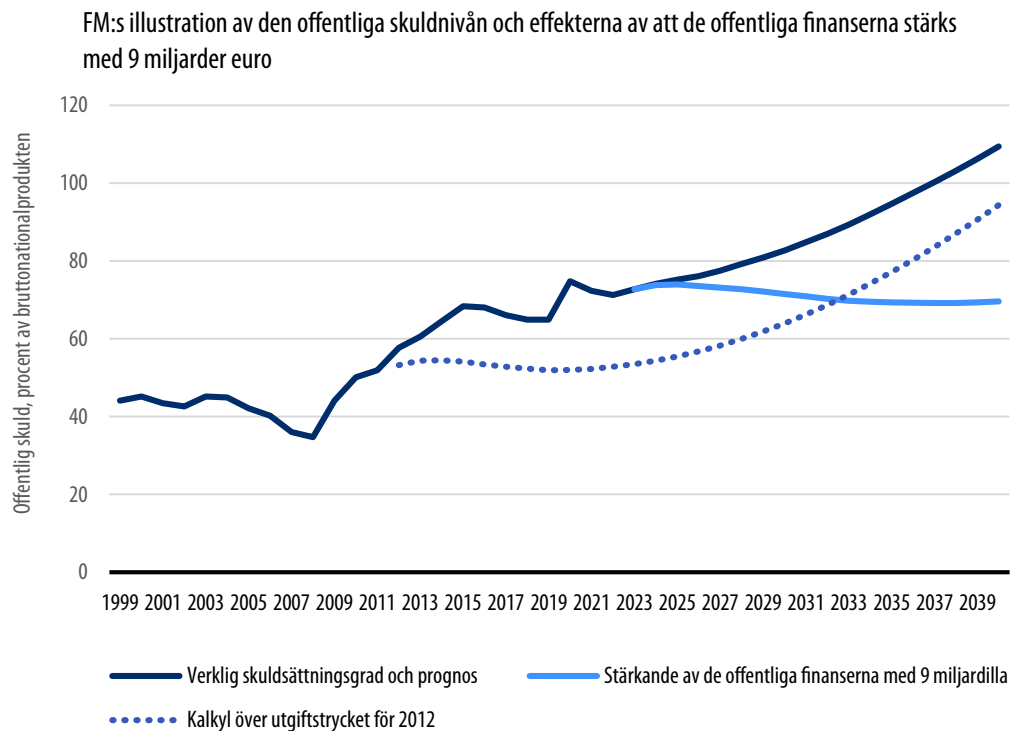
För att trygga den inre säkerheten behövs välfungerande säkerhets- och räddningsmyndigheter som har aktuella befogenheter och funktionsförmåga med tanke på situationen. Den inre säkerheten och en bra känsla av säkerhet skapar förutsättningar och förmåga att också klara kriser i den yttre säkerheten. Det väsentliga är att minska ojämlikheten, segregationen och polariseringen samt öka delaktigheten. Finländarnas utmärkta medieläskunnighet och höga bildningsnivå hjälper oss i mycket. När myndigheterna öppet och i rätt tid berättar om sin verksamhet, stärks förtroendet för att myndigheterna och rättsstaten fungerar.

Våld ska förebyggas inom alla områden i samhället. Detta omfattar förebyggande av gängbildning och könsrelaterat våld. Utöver det förebyggande arbetet måste man granska eventuella andra effektiva åtgärder och utreda hur de nuvarande påföljdssystemen fungerar i föränderliga förhållanden. Man måste sörja för ett fungerande myndighets- och rättskyddssystem samt medborgarnas tilltro till det. Även social- och hälsovårdstjänsterna stöder befolkningens mentala kriställighet och upprätthåller den inre säkerheten. Ett starkt samhälle med integritet höjer tröskeln för att påverka det finländska samhället.

6 Balansering av de offentliga finanserna

Finlands BNP-tillväxt har släpat efter jämfört med de nordiska länderna. Finland har lyckats förlänga livslängden avsevärt. De minskade åldersklasserna och den åldrande befolkningen försvagar den ekonomiska tillväxten och belastar de offentliga finanserna i allt högre grad. Den gröna omställningen och klimat- och naturkriser sätter på kort sikt tryck på de offentliga finanserna. Överlag är det nödvändigt att säkerställa ett finanspolitiskt spelrum för strategiska behov. När räntenivån normaliseras kommer kostnaderna för den offentliga skulden att stiga. I Finland är statsgarantierna exceptionellt höga i en internationell jämförelse. Hållbarhetsunderskottet har uppskattats till cirka 9 miljarder euro (figur 5).

Figur 5. Kalkyl över den offentliga skuldens utgiftstryck. Källa: Statistikcentralen, FM.



Balanseringen av de offentliga finanserna är ett mycket krävande och ambitiöst mål som förutsätter en kombination av många olika åtgärder. Prioriteringen och timingen för urvalet av metoder är en del av den politiska prövningen.

1. Styrningssystemet för de offentliga finanserna behöver utvecklas.

Regeringen drar upp riktlinjer för målet för den offentliga ekonomins finansiella ställning, det vill säga för utjämnningen mellan målets inkomster och utgifter under en tidsperiod som motsvarar valperioden. Ramsystemet betraktas även i fortsättningen som ett centralt verktyg för regeringens finanspolitiska beslutsfattande. I regeringsprogrammet inkluderas en krismekanism.

6.1 Ökade inkomster och tillväxtpolitik

2. En lyckad tillväxtpolitik minskar anpassningsbehovet på lång sikt.

Tillväxtpotentialen på medellång sikt är svag och antalet tillväxtåtgärder som stärker den offentliga ekonomin är begränsat. Effekterna av åtgärderna syns ofta först på lång sikt. Även om man inte kan anta att det i ekonomisk tillväxt ska finnas en silverkula som räddar den offentliga ekonomin, är en målmedveten politik som förbättrar förutsättningarna för ekonomisk tillväxt av yttersta vikt (se kapitel 2). Anpassningsbehovet på kort sikt ska täckas med följande metoder.

3. Skattesystemet utvecklas.

Den totala skattegraden i Finland ligger i topp bland OECD-länderna tillsammans med de övriga nordiska länderna, men är något lägre än till exempel i Danmark.²⁰ I Finlands beskattningsstruktur finns det möjligheter att omfördela skattebördan på ett sätt som förbättrar effektiviteten. I skattepolitiken är det viktigt med täta och omfattande skattebaser samt långsiktighet och förutsägbarhet. Den skattekartläggning som blir klar i början av 2023 står till nästa regerings förfogande.

20 OECD (2020). <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>

4. Olika avgifter övervägs.

Det finns flera objekt som avgifter kunde tillämpas på. I statens olika verksamheter är det möjligt att utöka kostnadsvarsigheten. När det gäller avgifter är det kritiskt viktigt att beakta risken för ökad ojämlikhet. Det är också möjligt att utöka beskattningen av och avgifterna för olägenheter och i vidare bemärkelse principen om att den som förorenar betalar.

6.2 Minskning av kostnaderna

5. Utgiftsanpassningen måste övervägas noggrant.

Utgiftsanpassningen, dess timing och inriktning ska övervägas omsorgsfullt så att den inte minskar tillväxtpotentialerna eller flyttar kostnaderna till andra tjänster, förmåner eller en senare tidpunkt. När inriktningen på inbesparingarna fastställs ska man också bedöma vad som hör till den offentliga sektorns kärnuppgifter.

Kartläggningen av utgifter och strukturer som färdigställs i början av 2023 står till regeringens förfogande. Kartläggningar av utgifter och strukturer utnyttjas mer permanent i framtiden som en del av verktygen för de offentliga finanserna.

Under flera valperioder har man minskat på kostnaderna med hjälp av jämn nedskärning. Vår bedömning är att det också behövs riktade nedskärningar i stället för att minska de allmänna kostnaderna.

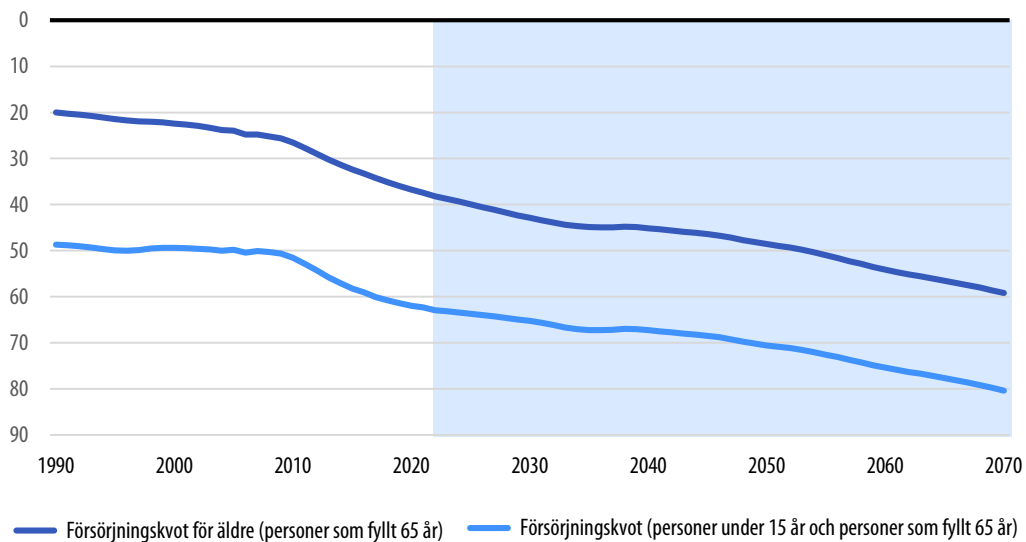
6. Yrkeskarriärerna förlängs i början, slutet och mitten.

Genom strukturella reformer som förbättrar sysselsättningen kan man också stärka de offentliga finanserna. Detta ämnesområde behandlas mer ingående i kapitlet om stärkande av förutsättningarna för ekonomisk tillväxt.

7. Den offentliga verksamhetens resultat eller produktivitet höjs.

I internationella jämförelser har den finländska offentlig förvaltningen redan bedömts vara mycket effektiv²¹, men det finns fortfarande utrymme för förbättringar. Det centrala perspektivet är att dämpa kostnadsökningen – att den offentliga ekonomins hållbarhet inte försämras ytterligare.

Figur 6. Försörjningskvotens utveckling och prognoskalkyl fram till 2070. Källa: Statistikcentralen, FM.



Framgång i social- och hälsovårdsreformens genomförandefas har en kritisk roll med tanke på hållbarheten i de offentliga finanserna. Att dämpa kostnadsökningen inom social- och hälsovårdstjänsterna och hålla välfärdsområdenas ekonomi inom ramen för den kalkylerade finansieringsmodellen är två centrala aspekter.

Det finns också potential att förbättra utrymmeseffektiviteten inom offentlig förvaltning under 2020-talet.

21 Europeiska kommissionen (2014). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_526 Även nyare granskningar har stött samma slutsats, se till exempel *Worldwide Governance Indicators (2022)*. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>; KDZ (2021). *Cost and Effectiveness of Public Administration in Europe* | KDZ – Centre for public administration research

Kommunernas uppgifter och antal bör utvärderas. Kommunernas differentieringsutveckling (situationen i Helsingfors och i kommunen Luhanka som har den minsta befolkningen i Fastlandsfinland är mycket olika sinsemellan) ifrågasätter möjligheten att fortsätta på en linje som grundar sig på enhetskommunmodellen i den nationella kommunpolitiken. Frigörelsen från enhetskommunmodellen kunde främjas stegvis genom att till exempel prova göra förändringar i specifika uppgifter eller enligt de regionala behoven. Differentiering av uppgifterna kunde också vara ett ändamålsenligt sätt att avancera i identifieringen och utvecklandet av städernas särskilda roll. Alternativt vore det skäl att minska antalet kommuner under den nya valperioden. Utvecklingen av statens regionförvaltning behöver också granskas i och med social- och hälsovårdsreformen.

Digitaliseringen kräver investerings- och underhållskostnader på kort sikt, men på lång sikt är den nödvändig för kostnadshantering och de offentliga tjänsternas effektivitet. Automatisering av uppgifter kan också delvis underlätta personalbristen inom de offentliga tjänsterna, som uppskattas öka under de närmaste åren.

Covid-19-epidemin och serviceskulden

På grund av covid-19-epidemin och personalbristen inom social- och hälsovården har det uppstått en betydande vård-, rehabiliterings- och serviceskuld som det är nödvändigt att åtgärda effektivt för att undvika långvariga kostnadseffekter. Det tar flera år att rätta till situationen. Åtgärderna för att åtgärda skulden och upprätthålla balansen samt de resurser som används ska riktas och användas så att servicesystemets produktivitet samtidigt utvecklas och dess bestående resiliens främjas. Det är svårt att göra en exakt uppskattning av vård- och serviceskulden i euro.

SNELLMANSGATAN 1 A, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
valtioneuvosto.fi/sv/
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-974-8 PDF

ISSN: 2490-0966 PDF