

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2021

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2021 (RP 146/2020 rd): Ärendet har lämnats till ekonomiutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: den 13 november 2020.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Harri Kähkönen, finansministeriet (distanskontakt)
- effektivitetsrevisionsråd Visa Paajanen, Statens revisionsverk (distanskontakt)
- konsultativ tjänsteman Liisa Lundelin-Nuortio, arbets- och näringsministeriet
- ledande ekonomist Sami Pakarinen, Finlands näringsliv rf
- verkställande direktör Aki Kangasharju, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- expert Mari Nasser, Finsk Energiindustri rf (distanskontakt)
- direktör Elina Pylkkänen, Löntagarnas forskningsinstitut
- ekonomisk expert Olli Toivanen, Servicefacket PAM rf (distanskontakt)
- ekonomisk expert Anni Marttinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- ekonomisk expert Sampo Seppänen, Företagarna i Finland rf (distanskontakt)
- direktör Matti Mannonen, Teknologiindustrin rf
- professor Niku Määttänen, Helsinki Graduate School of Economics (distanskontakt)
- professor Ari Hyytinen (distanskontakt).

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands Bank
- Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken
- Innovationsfinansieringsverket Business Finland
- Finnvera Abp
- Motiva Ab
- Centralhandelskammaren
- Byggnadsindustrin RT rf
- Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- ekonomie doktor Eero Lehto

Utlåtande EkuU 23/2020 rd

- professor emeritus Matti Pohjola
- professor Roope Uusitalo.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter i budgetpropositionen. Budgeten har utarbetats i ett läge när de ekonomiska utsikterna har förändrats plötsligt och kraftigt till följd av den pågående viruspandemin. De ekonomiska realiteterna är därför helt andra än i den plan för de offentliga finanserna (SRR 2/2019 rd – EkuU 6/2019 rd) som behandlades hösten 2019 och mycket annorlunda än i våras jämfört med tidpunkten när planen utarbetades. Hösten 2019 utgick man från en stabil, om än långsammare, ekonomisk tillväxt, och således anpassades också målen till en annan verksamhetsmiljö. I en bedömning av nuläget är det av betydelse att regeringen har aktiverat den mekanism för undantagsförhållanden som ingår i regeringsprogrammet och som tillåter att utgifterna av engångsnatur höjs.

Ekonomiutskottet tar ställning till budgetpropositionen utifrån sitt eget ansvarsområde och koncentrerar sig på de teman som lyftes fram vid utfrågningen av sakkunniga.

Hur 2021 påverkas av årets restriktioner. Restriktionerna försvårar den ekonomiska aktiviteten i olika delar av världen och slår asymmetriskt mot olika branscher. Kina har kunnat återgå till nästan normalt läge, medan merparten av de västliga ekonomierna fortfarande lever under kraftiga och varierande restriktioner. Till följd av den globala störningen pekar Finlands ekonomi kraftigt neråt. Tillgänglig information tyder på att samtliga efterfrågekomponenter minskar. Det slår allra hårdast mot export, privata investeringar och privat konsumtion. Parti- och detaljhandel samt energi- och vattenförsörjning blir av allt att döma mest lidande. Hotell-, restaurang- och turistbranschen hade knappt någon omsättning alls under den värsta nedstängningen. Virusläget varierar i olika regioner och det är därför motiverat att använda regionalt inriktade restriktioner, men åtgärderna och skillnaderna i virussituationen påverkar konkurrensläget inom hotell-, restaurang- och turistbranschen på olika sätt i olika delar av landet.

Vid behandlingen av planen för de offentliga finanserna i våras tog utskottet fasta på en färsk prognos från finansministeriet baserad på kortvariga restriktioner i ungefär tre månader. Den bärande tanken i prognosen var att vi hamnar i en djup svacka som inträffar i år och därefter återgår till en långsam och avmattande ekonomisk tillväxt. Redan nu står det klart att pandemin och de anknytande restriktionerna har försämrat företagens lönsamhet inom olika branscher och även påverkat hushållens ekonomiska beteende. Det i sin tur påverkar situationen nästa budgetår, alltså 2021. Än så länge har Finland klarat sig undan med mindre ekonomiska förluster än flera jämförelseländer.

Hur utvecklingen blir i framtiden beror på hur länge osäkerheten och restriktionerna varar, hur världsekonomin återhämtar sig, hur tilliten bland företagen och konsumenterna utvecklas och hur flexibel vår egen ekonomi är, men också på den ekonomiska politikens förmåga att göda förtroendet. Dessutom är återhämtningen i Finlands ekonomi starkt beroende av en ekonomisk politik som upprätthåller aktiviteten i EU-länderna.

Utlåtande EkuU 23/2020 rd

Under dessa omständigheter är skuldsättningen inom de offentliga finanserna motiverad. Ekonomiutskottet stöder och tillstyrker de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som framgår av propositionen.

Stödåtgärder. I det rådande läget är det angeläget att säkerställa att krisen inte tar död på företagsverksamhet som är lönsam under normala förhållanden. Utskottet anser därför att de stimulans- och stödåtgärder som vidtagits så här långt är motiverade och hänvisar här till utskottets utlåtanden och betänkanden från i år om lagförslag för att stödja återhämtningen. Samtidigt påminner utskottet om att det i höst också kommer att ta ställning till frågan om en fortsatt reglering av kostnadsstödet till företagen.

Ekonomiutskottet förordar att forsknings-, utvecklings- och innovationsfinansiering särskilt ska gå till projekt som påskyndar förnyelse av näringsstrukturerna, som det sägs i budgetpropositionen. I budgetförslaget ingår också ett extra skatteavdrag för FoU-verksamhet (2021–2024). Det är enligt utskottet en åtgärd i rätt riktning, även om dess verkningsfullhet kan urholkas av den korta giltighetstiden. Forskning och utveckling är långsiktig och riskfylld verksamhet och det är därför viktigt att informera om stödvillkoren. Det föreslagna stödet är en skatteutgift och ekonomiutskottet påpekar därför att det per definition inte kan gå till uppstartsföretag som på grund av sin korta livscykel fortfarande går med förlust. I budgetpropositionen för 2021 ingår åtgärder som underlättar för uppstartsföretag, bland annat höjning av den nedre gränsen för momsplikt för att starta företagsverksamhet och en reform av beskattningen av personalemissioner i onoterade företag. Ekonomiutskottet anser det vara ytterst viktigt med åtgärder som i större utsträckning stöder verksamheten i företag som håller på att etablera sig. Detta är betydelsefullt eftersom antalet nya företag är kopplat till hur de ekonomiska resurserna kan överföras från företag och branscher med låg produktivitet till företag med högre produktivitet.

Den statliga finansieringen och de forsknings-, utvecklings- och innovationsprogram som den möjliggör fungerar som en hävstång som drar nytta av att privat kapital medverkar. Det är viktigt med instrument som uppmuntrar företag till att göra egna satsningar och möjliggör samarbete mellan företag, högskolor och forskningsinstitut. Det är också viktigt att det kommer fler nybörjarplatser inom grundforskning och på högskolorna för att höja kunskapsnivån.

EU:s återhämtningsfond ger en tillfällig möjlighet att se över incitamenten för tillväxt och förnyelse. Finland kan få upp till tre miljarder euro i olika projektstöd till sin ekonomi från återhämtningsverktygen. När återhämtningsfonden införs bör Finland eftersträva det fullt ut, och dessutom ta sikte på de medel som eventuellt inte fördelas under den första ansökningsomgången och då på nytt ingår i gemensam ansökan. Enligt information till utskottet kommer EU:s återhämtningsverktyg att till väsentlig del bestå av insatser för att snabbare införa en grön omställning. I det här sammanhanget noterar utskottet att budgetpropositionen innehåller ganska få initiativ för att motverka klimatförändringen. Ekonomiutskottet pekar på Ilmastorahasto Oy:s potential och anser det viktigt att frågan bereds snabbt för att det nya bolagets roll och metodarsenal ska kunna klarläggas så snabbt som möjligt.

De offentliga finanserna. Utskottet betonar att förhållandet mellan antalet sysselsatta år och år med beroende av transfereringar på befolkningsnivå är ett centralt problem i de offentliga finanserna. Hållbarhetsgapet till följd av en åldrande befolkning kommer att vara ännu djupare efter

Utlåtande EkuU 23/2020 rd

coronakrisen, eftersom premisserna för det offentliga underskottet och skulden har blivit mindre gynnsamma.

Ekonomiutskottet påpekar att det vid utfrågningen av sakkunniga framfördes en viss oro för ett bestående strukturellt underskott i de offentliga finanserna och för att det varken i budgeten eller utöver den finns någon plan för åtgärder för att stärka de offentliga finanserna i överensstämmelse med hållbarhetsmålen. Det är skadligt sett i både ett långt och ett medellångt perspektiv. Problemet är att man samtidigt med de förändringar som balanserar upp de offentliga finanserna och förbättrar sysselsättningen har vidtagit åtgärder som försämrar både sysselsättningen och de offentliga finanserna. Därmed minskar nettoeffekten av åtgärder som i och för sig är ett steg i rätt riktning. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att eftersträva beslut som höjer sysselsättningen i företag och att sysselsättningen därmed stärker de offentliga finanserna. I metodarsenalen bör incitament för att arbeta stå i fokus. Regeringen har som mål att före decennieskiftet stabilisera skuldsättningen inom de offentliga finanserna i förhållande till bnp. Dessutom har regeringen förbundit sig att utarbeta en färdplan för långsiktiga åtgärder för att stärka hållbarheten i de offentliga finanserna.

Produktiviteten. Arbetets produktivitet är ett användbart mått på förmågan att skapa mervärde för samhällsekonomin. Eftersom arbetsmängden inte kan öka obegränsat beror en ökning i ekonomin och levnadsstandarden i sista hand på att produktiviteten förbättras. Det viktigaste upphovet till tillväxt i arbetets produktivitet är då utvecklingen av teknik och kompetens, alltså hur man skapar varor och tjänster av produktionsinsatserna. Med beslut om användning av offentliga medel kan man åtminstone indirekt påverka hur mycket kapital som läggs ner på nya inriktningar.

Enligt uppgifter till ekonomiutskottet räcker återbetalningarna från de senaste åren inte till för att ersätta de tidigare nedskärningarna i forsknings- och utvecklingssatsningarna. Ekonomiutskottet understryker att tillväxt inte bara främjas av direkta stöd utan också av att det finns en fungerande konkurrensmiljö och att hinder för att införa innovationer och ekonomiska omstruktureringar undanröjs. I vissa fall kan man uppnå en stimulanseffekt redan genom att förtydliga eller lätta på regleringen och stärka förutsättningarna för sund konkurrens.

Exportfrämjande insatser. Ekonomiutskottet anser det viktigt att strukturerna för att främja internationalisering och valet av kriterier för anslag och bidrag bör utvärderas och ses över regelbundet. Utskottet yttrar sig om ändringarna i lagstiftningen om Business Finland i samband med behandlingen av den propositionen.

Om nuläget anses vara föråldrat eller oändamålsenligt i något hänseende, bör strukturerna ses över. Finlands konkurrenskraft bygger på hög kompetens och förmåga att höja förädlingsvärdet, framhåller utskottet. De centrala politiska besluten med relevans för konkurrenskraften måste också väga in konsekvenserna för den industri som exporterar varor och tjänster med högt förädlingsvärde till de växande marknaderna.

Effekterna av HX-upphandlingar på de offentliga finanserna. I budgetpropositionen (huvudtitel 27) föreslås ett betydande belopp för upphandlingar inom försvarssektorn. Försvarsförvaltningens utgiftsposter påverkar ekonomiutskottets ansvarsområde i första hand via det förfarande för industriellt samarbete som tillämpas vid upphandling. Industriellt samarbete kan erbjuda finländ-

Utlåtande EkuU 23/2020 rd

ska aktörer betydande möjligheter och dessutom påverka verksamhetsförutsättningarna för industrier med stor relevans för vår försörjningsberedskap.

De stigande försvarsutgifterna beror på stora nyanskaffningar och är fortfarande en viktig faktor bakom underskottet i de offentliga finanserna och den offentliga skulden på medellång och lång sikt. Regeringen föreslår att HX-upphandlingen budgeteras s i sin helhet 2021 så att anslaget inbegriper en ny beställningsfullmakt på 9,4 miljarder euro och ett reservationsanslag på 579 miljoner euro. Det totala beloppet uppgår till cirka 9 979 miljoner euro 2021–2031. Enligt ett yttrande från Statens revisionsverk kunde de uppskattade totala kostnaderna ha presenterats med större insyn. En särskild utmaning är att data om livscykelkostnaderna för HX-systemet preciseras först i de slutliga anbuden. Också efter det kan det finnas en viss osäkerhet.

Finnvera. I budgetpropositionen avsätts närmare 190 miljoner euro till Finnvera för ersättningar för förluster och till räntestöd. Detta är betydligt mer än medeltalet de senaste åren (20–30 miljoner euro årligen) och uppskattningen från våren 2020 (EkUB 10/2020 rd – RP 57/2020 rd). Mot bakgrund av den information vi har idag kommer antagandet om ansvarsstocken på 7 000 miljoner euro, som presenterades i våras, inte att hålla streck, vilket också påverkar beloppet av eventuella förluster. Ekonomiutskottet upprepar här det som sades i betänkandet, nämligen att kostnaderna för dessa stödinstrument måste bedömas enligt försiktighetsprincipen och att kalkylerna måste vara mer transparenta. Finnveras sammanlagda exponeringar är anmärkningsvärt stora i förhållande till statsbudgeten och det årliga skatteutfallet.

Ekonomiutskottet påpekar dessutom att de amorteringsfria perioderna till följd av coronapandemin kan försämra utsikterna för gäldenärerna att sköta sina lån. Också den undantagslagstiftning som införts till följd av coronapandemin och som höjer tröskeln för att inleda insolvensförfarande kan precis som amorteringsfria perioder göra att ekonomiska svårigheter kommer fram först senare. Vi måste räkna med att exportföretag nås av krisen först hösten och vintern 2020–2021.

Turism. Trots den nuvarande nödsituationen inom branschen påpekar ekonomiutskottet att turistbranschen har lovande utsikter att växa och utvecklas i Finland, särskilt nu när turismen och den tillhörande servicesektorn står inför förändringar. Exempelvis natur- och närturism och ett stabilt och säkert samhälle hör till Finlands starka sidor. Det är också av betydelse att turistnäringen kan erbjuda utvecklingsutsikter i områden där de traditionella industribranscherna minskar och därmed också arbetstillfällena försvinner.

Energi. Ekonomiutskottet har noterat att de offentliga satsningarna inom energisektorn i högre grad flyttat fokus från instrument för att stödja produktion och befintliga strukturer till projekt som gynnar nya investeringar, bioekonomi och cirkulär ekonomi. Dessa sektorer är potentiella plattformar för ny tillväxt i Finland. Det är enligt utskottet framsynt att satsa inom dessa områden, trots att de i ett kortare perspektiv kan medföra förluster eller bli misslyckade försök. Ekonomiutskottet påpekar att också skattebesluten måste vara konsekventa och långsiktiga för att stödja förnyelse inom energisektor och målen för bioekonomi och cirkulär ekonomi.

Sammanfattande kommentarer om budgetpropositionen. För att vi fortsatt ska kunna ha offentliga tjänster behövs det en stabil finansiell grund. För att öka skatteinflödet måste arbete och arbetssökande matcha bättre. Vid sidan av strukturella reformer är högre sysselsättningstal ett vik-

Utlåtande EkuU 23/2020 rd

tigt verktyg för att komma åt hållbarhetsgapet. Skattebasen ska vara omfattande, vilket innebär att skattesatserna kan vara måttliga för att stödja medborgarnas köpkraft. Det innebär att det måste bli lättare att ta arbete, att marginaleffekter måste undanröjas och att kompetensen måste stärkas utifrån arbetslivets behov. Insatser för att integrera och aktivera personer som står utanför arbetsmarknaden i samhället är av stor betydelse för bärkraften i samhällsekonomin, men också för vår sociala välfärd. Det har både direkta och indirekta effekter för våra offentliga utgifter. Nästa år införs en så kallad nordisk modell inom arbetskraftsservicen. Ekonomiutskottet menar att regeringens åtgärder i dessa fall är värda allt stöd.

Ekonomiutskottet understryker att företagens investeringar och tillväxtvilja är kopplade till den allmänna referensramen för lagstiftningen i omvärlden – inklusive skattesystemet –, tillgången till produktionsfaktorer och förutsägbarheten i kostnadsbildningen, som är viktiga faktorer också när det gäller Finlands attraktionskraft för potentiella investeringsobjekt.

Det ligger i Finlands intresse att vara med på EU:s inre marknad som blir allt mer integrerad och där varor, tjänster, kapital och människor passerar gränserna enkelt och smidigt. EU:s och de enskilda medlemsstaternas konkurrensfördel beror på deras förmåga till ekonomisk förnyelse, men också till stor del på hur effektivt vi lyckas minska landsriskerna och den administrativa börda som följer av respektive medlemsländers nationella lagstiftning och myndighetspraxis. Det går att påverka den ekonomiska balansen och motståndskraften mot konjunkturväxlingar – utöver att den nationella makrostabiliteten säkras – även genom att aktivt vara med och utveckla den gemensamma marknaden. Då kan vi också bidra till att de övriga nationella egenskaperna i vår ekonomi vägs in i lagstiftningen om den inre marknaden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 23/2020 rd

Helsingfors 4.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf (delvis)
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väätäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Olli Immonen saf
ersättare Hilikka Kemppe cent
ersättare Heikki Vestman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.

Utlåtande EkuU 23/2020 rd Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Budgeten för 2021 upprättades i våras och i somras och utgår från antagandet att coronarestriktionerna skulle vara över efter sommaren 2020, att den andra vågen av sjukdomen skulle vara lindrig och att den ekonomiska aktiviteten skulle återhämta sig snabbt. Det scenariot har redan nu gått i kras, vilket innebär att vi sannolikt får se flera stora tilläggsbudgetar nästa år.

Framför allt Europa, men också resten av världen, måste kämpa med coronan längre än förmodat. Det betyder att den för oss så viktiga exportsektorn när orderböckerna töms bara är i början av coronarecessionen och att man antagligen inte kan förvänta sig någon snabb vändning förrän det finns ett vaccin. Dessutom har restriktionerna sugit musten ur vår hemmamarknad. Av allt att döma kommer det sista kvartalet i år och början av nästa år att vara en mycket svår tid för ekonomin.

Det är svårt att i förväg upprätta exakta planer för den nuvarande situationen. Det vore dock viktigt att regeringen klart och tydligt informerar om sina politiska avsikter visavi hur företagen kommer att skyddas mot de ekonomiska konsekvenserna av restriktionerna under den andra vågen. Utskottets ståndpunkt är motiverad, det vill säga att vi inte får låta den ekonomiska krisen ta död på företagsverksamhet som är lönsam under normala förhållanden. Regeringen har all anledning att utifrån detta bygga upp ett mer detaljerat löfte till företagen. Redan ett löfte om åtgärder och ungefärlig information om vilka åtgärder som bör förväntas hjälper företagen att planera sin framtid och öka förtroendet.

Sannfinländarna delar inte regeringens entusiasm gentemot EU:s återhämtningsfond. Vår kritik mot både själva fonden och Finlands deltagande har behandlats ingående i ett tidigare sammanhang. I stället för att fundera på vad vi ska använda tre miljarder euro till finns det ett sannfinländskt alternativ som innebär att vi inte deltar i fonden. Då kan vi i stället använda våra egna tre miljarder euro som vi själva vill. Dessutom kan vi använda vårt inbesparade nettobidrag, alltså 3,2 miljarder euro, som vi själva vill.

Också beträffande Ilmastorahasto Oy är det bra att simma lugnt. Nu talas det om statens bolagsinnehav, som under regeringen Sipilä överfördes till statens utvecklingsbolag. Planen är att klimatprojekt ska finansieras med intäkterna från innehavet. Denna verksamhet, där målvariablerna vid sidan om klimatmål är åtgärder för att öka det jämna inkomstflödet och förmögenheten och som metod övervägs riskutsatt venture capital-verksamhet, leder potentiellt till problem. Om man däremot anser att EU:s återhämtningsfond ska vara aktiv för att miljarderna i fonden i sin helhet ska kunna komma Finland till godo, kommer återbetalningarna från fonden att optimeras, men inga reformer att genomföras, vilket vore till störst hjälp för Finlands ekonomin i framtiden.

Avvikande mening

Vi föreslår

Utlåtande EkUU 23/2020 rd
Avvikande mening

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 4.11.2020

Veikko Vallin saf
Olli Immonen saf
Minna Reijonen saf