

**UTVÄRDERINGSKRITERIER:
HUR KÄNNER MAN IGEN
HÅLLBARA
ÅTERHÄMNINGSAÅTGÄRDER?**

Utvärderingskriterier:

Hur känner man igen hållbara återhämtningsåtgärder?

Arbetsgruppen för hållbar återhämtning som tillsattes av miljö- och klimatminister Krista Mikkonen har bland annat som uppgift att förbereda för tilläggsbudgeten åtgärder som hjälper ekonomin att återhämta sig och samtidigt svarar mot klimatkrisen och utarmningen av naturen.

Internationella institutioner, såsom FN, Världsbanken, Internationella valutafonden IMF, Internationella energirådet IEA och Europeiska kommissionen samt otaliga företagsnätverk, har uttryckt starkt att återhämtning efter coronapandemin ska genomföras på ett ekologiskt hållbart sätt. Även ledande ekonomer bekräftar att hållbar stimulans också med tanke på ekonomin är den effektivaste vägen till återhämtning¹.

Arbetsgruppen för hållbar återhämtning granskar särskilt åtgärder som hör till planen för hantering av krisen i efterhand. Det är mer meningsfullt att inkludera hållbarhetsperspektivet i dessa åtgärder än till exempel i krisåtgärder för att lösa en akut hälsokris.

Helheten för återhämtningsåtgärderna i planen för hantering av krisen i efterhand bör bidra till att lösa den ekologiska hållbarhetskrisen och uppnåendet av målet för kolneutralitet. Inte ens betydelsefulla projekt som stöder sysselsättningen får ha betydande negativa effekter på miljön, användningen av naturresurser eller biodiversiteten. Alla åtgärder i planen för hantering av krisen i efterhand ska bedömas i fråga om hur de stöder uppnåendet av ekonomi-, sysselsättnings- och klimatmål samt bidrar till att stoppa förlusten av biologisk mångfald. Därför har arbetsgruppen tagit fram kriterier som kan tillämpas på utvärderingen av åtgärder som stöd för beslutsfattandet.

Om det beslutas om åtgärder som betydligt försvårar uppnåendet av regeringsprogrammets klimat- och naturmål, ska detta vara ett resultat av allvarligt övervägande och som motsvarighet ska man förutsätta till exempel hållbarhetsåtaganden. Ett exempel på kompensation är att en stödmottagare åtar sig att minska utsläpp för att eftersträva kolneutralitet² eller att minska förlusten av biologisk mångfald.

Kriterier för utvärdering av åtgärdsförslag

Vid beredning av kriterier har man tagit enkelhet och effektivitet vid tillämpning av dem som utgångspunkt. Ju mer omfattande och invecklade kriterierna är, desto mer tid och resurser kräver tillämpningen av dem. Det är således viktigt att hitta de mest centrala kriterierna som kan tillämpas för att identifiera åtgärderna med den största effekten. För att kriterierna är specifikt utformade för bedömning av återhämtningsåtgärder, är de inte uttömmande till exempel när det gäller sociala effekter. Vid beredningen av kriterier har man även utnyttjat finansministeriets anvisningar om den tredje tilläggsbudgeten.

Som utvärderingsram föreslås en kvalitetsmässig ram: ++, +/-, -, --. I utvärderingar ska användas befintliga miljökonsekvensutvärderingar och annan litteratur.

¹ <https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf>

² Här kan man utnyttja befintliga verktyg såsom [Science Based Targets](#) och [frivilliga Green Deal-avtal](#).

Kriterium	Utvärdering av kriteriet
1. Ekonomi- och sysselsättningseffekter	
1a. Sysselsättningseffekter (årsverken och socioekonomiska effekter)	<p>Vilka är åtgärdens effekter på sysselsättning (årsverken) per spenderad euro så att man i den omfattning som möjligt även beaktar arbetstillfällenas beständighet och andra egenskaper? Förbättrar sysselsättningen per spenderad euro betydligt (++), något (+), neutral (x), minskar något (-), minskar betydligt (- -). Om man kan göra en kvantitativ bedömning av årsverken kan de presenteras här.</p> <p>Här kan man även utvärdera åtgärdens socio-ekonomiska effekter, till exempel regionalekonomiska effekter eller inkomstfördelningseffekter.</p>
1b. Samhällets tillit till ekonomisk återhämtning	Stöder åtgärden näringslivets och medborgarnas tillit till en återhämtning av ekonomin? Ja/nej . Om ja, motivera kort.
1c. Hävstångseffekterna på den privata sektorn	Orsakar åtgärden ”hävstångseffekter” på den privata sektorn, dvs. åstadkommer den nya åtgärder som inte skulle starta utan åtgärden? Ja/nej . Om ja, motivera kort.
1d. Effekter på den offentliga ekonomin	Är det fråga om en åtgärd som skulle genomföras annars också, men som man nu föreslår ska genomföras tidigare? Ja/nej . Om ja, motivera kort.
2. Klimat- och miljökonsekvenser	
2a. Att lösa klimatkrisen	<p>Hur bidrar åtgärden till uppnåendet av kolneutralitet och minskade växthusgasutsläpp (inklusive utsläpp och sänkor) jämfört med grundscenariot (d.v.s. redan överenskomna åtgärder)? Minskar nettoutsläppen betydligt (++), minskar nettoutsläppen något (+), neutral effekt (x), ökar nettoutsläppen något (-), ökar nettoutsläppen betydligt (- -).</p> <p>Dessutom: Har åtgärden potentiella effekter på kolsänkor genom användningen av skogar? Ja/nej.</p> <p>Stöder åtgärden anpassning till klimatförändringen? Stöder betydligt (++), stöder något (+), neutral effekt (x), försvårar anpassningen och ökar därmed de risker som klimatförändringen orsakar något (-), försvårar anpassningen betydligt (- -).</p>
2b. Hållbar användning av naturresurser och främjande av cirkulär ekonomi	Hur bidrar åtgärden till en minskad användning av jungfruliga naturresurser och en övergång till cirkulär ekonomi i förhållande till de redan överenskomna åtgärderna? Främjar övergången betydligt (++) , främjar övergången något (+) , neutral (x) , försvårar övergången något (-) , försvårar övergången betydligt (- -) .
2c. Den biologiska mångfalden miljöns tillstånd	Hur påverkar åtgärden Finlands biologiska mångfald och stoppande av naturbortfall samt miljöns tillstånd? Främjar betydligt (++) , främjar något (+) , neutral (x) , försvårar något (-) , försvårar betydligt (- -) .

Kriterium	Utvärdering av kriteriet
3. Kriterierna nedan gäller snabba återhämtningsåtgärder som ges i tilläggsbudgeten	
3a. Inledning av åtgärder och tidsanpassning av effekter	Kan projektet inledas snabbt så att man kan förvänta sig positiva ekonomi- och sysselsättningseffekter snabbt, redan under 2020? Ja/nej.
3b. Utgiftsökningens engångskaraktär för åtgärden	Är åtgärden tidsbegränsad så att den endast orsakar utgifter och/eller inkomstbortfall under 2020–2021 (endast av rimliga skäl, till exempel på grund av betalningar för befogenheter, utgifter skulle också kunna omfördelas till 2022)? Ja/nej.
3c. Åtgärden riktas till branscher eller grupper som har lidit på grund av coronakrisen	Riktas åtgärden till sådana finländska branscher och företag samt grupper av människor som har lidit allra mest på grund av den situation som coronaviruset orsakar och nedstängningsåtgärderna? Ja/nej.

1. Ekonomi- och sysselsättningseffekter

Stimulansåtgärderna syftar till att påskynda återhämtningen när företagen och hushållen åter kan fungera normalt. För att minimera de negativa effekterna på välfärd som coronachocken orsakar är det viktigt att återhämtningsåtgärdernas effekt är så stor som möjligt per investerad euro.

a. Sysselsättningseffekter

Sysselsättningseffekterna per investerad euro är den mest centrala enskilda indikatorn. Om man inte har beräknat sysselsättningseffekterna för en åtgärd eller investering eller om det inte går att beräkna dem med tillgängliga resurser, kan de uppskattas till exempel med investeringarnas grad av inhemskhet. Vid uppskattning av sysselsättningseffekter kan man också fästa vikt vid arbetstillfällenas beständighet och andra egenskaper³.

³ Till exempel lönenivån och antalet arbetstimmar per vecka, dvs. om det är fråga om deltids- eller heltidsarbete.

Vid bedömning av sysselsättningseffekter är centrala frågor:

- Vilka är åtgärdens effekter på sysselsättning (årsverken) per spenderad euro så att man i den omfattning som möjligt även beaktar arbetstillfällenas beständighet och andra egenskaper? **Förbättrar sysselsättningen per spenderad euro betydligt (++)**, **något (+)**, **neutral (x)**, **minskar något (-)**, **minskar betydligt (- -)**. Om åtgärdens multiplikatoreffekter på sysselsättningen är kända, kan bedömningen göras både för de direkta effekterna och multiplikatoreffekterna.
- Här kan man även utvärdera åtgärdens socioekonomiska effekter, till exempel regional-ekonomiska effekter eller inkomstfördelningseffekter.

Dessutom kan man enligt kriterierna nedan bedöma åtgärdens övriga effekter som gäller ekonomin enligt anvisningarna för tilläggsbudgeten.

b. Samhällets tillit till ekonomisk återhämtning

Vid bedömning av samhällets tillit är en central fråga om åtgärden stöder näringslivets och medborgarnas tillit till en återhämtning av ekonomin? **Ja/nej** (motivera).

c. Hävstångseffekterna på den privata sektorn

I fråga om investeringar i den privata sektorn kunde det bedömas om åtgärden skapar hävstångseffekter, dvs. om den åstadkommer på den privata sektorn nya åtgärder som annars inte skulle förverkligas. **Ja/nej** (motivering).

d. Effekter på den offentliga ekonomin

En del åtgärder kan vara investeringar, om vilka man redan beslutat i regeringsprogrammet men som nu tidigareläggs. Sådana projekts effekt på den offentliga ekonomin kan vara mindre, eftersom åtgärden i varje fall skulle ha genomförts senare. Det är bra att nämna att åtgärden tidigareläggs.

I utvärderingen ska man beakta om det är fråga om en åtgärd som skulle genomföras annars också, men som man nu föreslår ska genomföras tidigare. **Ja/nej** (motivering).

2. Klimat- och miljökonsekvenser

Förutom effekter på ekonomin är även åtgärdernas effekter på klimatet och den biologiska mångfalden samt andra miljökonsekvenser centrala vid utvärderingen av åtgärder. Behovet att lösa den ekologiska hållbarhetskrisen är lika akut som före coronakrisen, och i fråga om användningen av offentliga medel borde man också alltid betrakta deras effekt på hållbarhetskrisen. Särskilt i de föreslagna återhämtnings- och reformåtgärderna ska man stödja åtgärder som förutom återhämtning av ekonomin också bidrar till att lösa hållbarhetskrisen. Detta är en så kallad win-win-situation: vi kan samtidigt skapa hållbar tillväxt, arbetstillfällen och minska den miljöbelastning som våra åtgärder orsakar.

Finland är tillsammans med Chile ordförande för finansministrarnas klimatkoalition.⁴ Koalitionens syfte är att systematiskt ta med bekämpning av klimatkrisen och minskning av klimatrisker i planering och verkställande av den ekonomiska politiken. Den ekonomiska politikens instrument, såsom beskattning, är ett centralt medel att prissätta klimatutsläpp och därmed dämpa den globala uppvärmningen.

Det är orealistiskt att anta att alla åtgärder skulle ha positiva miljöeffekter. Å andra sidan **skulle inte ens betydelsefulla projekt som stöder sysselsättningen få ha betydande negativa effekter på klimatet, användningen av naturresurser eller biodiversiteten (do no harm)**. Denna princip borde tillämpas på alla stimulansåtgärder som stöds med offentliga medel. Förutom positiva miljöeffekter är det dessutom viktigt att tänka på kriterier eller exempel som kan användas för att identifiera betydande negativa effekter.

a. Att lösa klimatkrisen

Vid bedömning av klimatkonsekvenser är centrala frågor:

- Hur bidrar åtgärden till uppnåendet av kolneutralitet och minskade klimatutsläpp (inklusive utsläpp och sänkor) jämfört med grundscenariot? **Minskar nettoutsläppen betydligt (++)**, **minskar nettoutsläppen något (+)**, **neutral effekt (x)**, **ökar nettoutsläppen något (-)**, **ökar nettoutsläppen betydligt (- -)**.
- Dessutom: Har åtgärden potentiella effekter på kolsänkor genom användningen av skogar? **Ja/nej**. Syftet med frågan är att stödja en helhetsbedömning av åtgärder och säkerställa att saken diskuteras vid varje åtgärd. Därmed påverkar inte svaret bedömningen direkt vid en enskild åtgärd.
- Stöder åtgärden anpassning till klimatförändringen? **Stöder betydligt (++)**, **stöder något (+)**, **neutral effekt (x)**, **försvårar anpassningen och ökar därmed de risker som klimatförändringen orsakar något (-)**, **ökar anpassningen betydligt (- -)**.

Exempel på åtgärder som skulle ha positiva effekter på uppnåendet av målet för kolneutralitet:

- Främjande av ren energi (ökning av kapacitet, främjande av ett smart energisystem)
- Främjande av energieffektivitet till exempel med hjälp av renovering
- Främjande av utsläppsnåla trafikmedel (antingen genom att direkt stödja köp av elbilar eller laddningsinfrastrukturen för elbilar).
- Stärkande av kolsänkor
- Konsekvent lagstiftning för att främja införandet av ny teknologi.

⁴ https://www.cape4financeministry.org/coalition_of_finance_ministers

Främjande av teknologi som utgår från fossil energi och en mindre sträng lagstiftning som styr utsläpp, till exempel standarder för energieffektivitet, är exempel på åtgärder som skulle försvåra uppfyllandet av klimatmålen.

b. Hållbar användning av naturresurser och övergång till cirkulär ekonomi

En central fråga med tanke på hållbar användning av naturresurser är:

- Hur minskar åtgärden konsumtionen av jungfruliga naturresurser och främjar övergången till cirkulär ekonomi jämfört med grundscenariot? **Främjar övergången betydligt (++)**, **främjar övergången något (+)**, **neutral effekt (x)**, **försvårar övergången något (-)**, **försvårar övergången betydligt (- -)**.

Exempel på åtgärder som skulle främja övergången mot en cirkulär ekonomi:

- Främjande av nya modeller för en tjänste- och delningsekonomi
- Reparation av produkter och återtillverkning
- Förbättring av avfallshantering
- Främjande av materialeffektivitet
- Lagring och återanvändning av koldioxid (CCU).

Användningen av jungfruliga jordmassor i byggprojekt för infrastruktur och byggnader, då när det finns tillgång till sekundära material och industriella biflöden som lämpar sig för användning, är ett exempel som skulle försvåra övergången till en cirkulär ekonomi.

c. Biologisk mångfald och miljöns tillstånd

En central fråga med tanke på främjande av den biologiska mångfalden, stoppande av naturbortfall samt miljöns tillstånd är:

- Hur påverkar åtgärden Finlands biologiska mångfald och stoppande av naturbortfall samt miljöns tillstånd? **Främjar betydligt (++)**, **främjar något (+)**, **neutral effekt (x)**, **försvårar något (-)**, **försvårar betydligt (- -)**.

Exempel på åtgärder som skulle ha positiva effekter:

- Utveckling av serviceinfrastrukturen i naturskyddsområden (stöder rekreationsanvändning och turism)
- Återupprättande och återställning av habitat inklusive istandsättande av vatten
- Naturbaserade lösningar för användningen av naturresurser och vattenvård
- Jordbrukets klimat- och miljöåtgärder.

Markanvändningen och förändringar av markanvändningen har eventuellt effekter på den biologiska mångfalden och miljöns tillstånd. Till exempel kan röjning av värdefull skogsmark ha betydande negativa effekter på den biologiska mångfalden, en intensiv markanvändning kan åter belasta miljöns tillstånd. Även skogsdikningar innebär ofta utmaningar för den omgivande naturen.

3. Snabba återhämtningsåtgärder som ges i tilläggsbudgeten

Bedömningen av de kriterier som specificeras under denna punkt påverkar inte den faktiska bedömningen, utan hjälper till för att anpassa de föreslagna åtgärderna till anvisningar som gäller tilläggsbudgeten.

a. Inledning av åtgärder och tidsanpassning av effekter

Åtgärdernas effekter kan realiseras på kort eller lång sikt. Det förekommer även skillnader i åtgärdernas förberedelseskeden: en del kan inledas snabbt, när däremot andra kräver ytterligare arbete och till exempel tillståndsförfaranden. **Särskilt återhämtningsåtgärder** (till exempel projekt som föreslås till tilläggsbudgeten) **borde kunna inledas inom kort tid och deras effekter på sysselsättningen borde synas snabbt.** Å andra sidan syns effekterna i reformåtgärder, till exempel i fråga om FUI-stöd, rimligtvis först på lång sikt.

I och för sig är tidpunkten för effekterna inte i sig en grund att låta bli att beakta åtgärden i arbetsgruppens arbete, men den är ett styrande kriterium för att definiera åtgärdens finansieringskanal (tilläggsbudgeten, statsbudgeten 2021, EU-finansiering osv.).

Observationer om hur snabb effekten ska vara för åtgärder som införs i tilläggsbudgeten:

- Betydande positiva ekonomi- och sysselsättningseffekter borde synas snabbt genast under 2020.
- Hänsyn ska tas till hur snabbt åtgärder kan startas med beaktande av nedstängningsåtgärderna och deras förutspådda samt eventuellt föränderliga längd. Det kan vara ändamålsenligt att överväga en tidigareläggning av investeringar, upphandlingar ekonomi andra projekt som det redan fattats beslut om – dvs. åtgärder som annars också skulle genomföras, men vars genomförande kan tidigareläggas (detta kriterium beaktas i fråga om ekonomi- och sysselsättningseffekter).

En central fråga för åtgärder som föreslås till tilläggsbudgeten är:

- Kan projektet inledas så att man kan förvänta sig positiva ekonomi- och sysselsättnings-effekter snabbt redan under 2020? **Ja/nej.**

b. Utgiftsökningens engångskaraktär för åtgärden

Återhämtningsåtgärder är inte avsedda att ge upphov till bestående utgiftsökningar eller inkomstförluster i statsbudgeten, d.v.s. de är avsedda att vara icke-återkommande.

En central fråga för projekt som föreslås till tilläggsbudgeten är:

- Är åtgärden tidsbegränsad så att den endast orsakar utgifter och/eller inkomstbortfall under 2020–2021 (endast av rimliga skäl, till exempel på grund av betalningar för befogenheter, utgifter skulle också kunna omfördelas till 2022)? **Ja/nej.**

c. Inriktning av åtgärder till branscher och grupper som lidit på grund av coronakrisen

I anvisningarna för tilläggsbudgeten bedöms även hur åtgärder riktas till branscher och grupper som lidit allra mest:

- Åtgärderna bör riktas så exakt som möjligt till sådana finländska branscher och företag samt grupper av människor som har lidit allra mest på grund av den situation som coronaviruset och nedstängningsåtgärderna orsakar.
- Åtgärder ska inte riktas till branscher med stor efterfrågan och aktivitet redan nu eller senast efter att nedstängningsåtgärderna avvecklas.

Ett centralt kriterium för projekt som föreslås till tilläggsbudgeten är:

- Riktas åtgärden till sådana finländska branscher och företag samt människogrupper som har lidit allra mest på grund av den situation som coronaviruset och nedstängningsåtgärderna orsakar? **Ja/nej**. Om svaret är ja, specificera det kort.

Andra observationer

Ovan nämnda kriterier fokuserar på identifiering av effekter i Finland. Många projekt kan emellertid ha **betydande effekter utanför Finlands gränser** och dessa kan vara både negativa och positiva.

I fråga om reformåtgärder ska man särskilt betrakta om åtgärden hjälper att **förnya ekonomin i en hållbar riktning på lång sikt** (till exempel kan den omedelbara miljönyttan av demonstrationsprojekt för ny teknologi vara mycket små i förhållande till spenderad euro, men om man därigenom kan kommersialisera ny teknologi, kan nyttan vara enorm på lång sikt).

Det är också viktigt att betrakta vilka skador coronakrisen orsakar redan planerade eller pågående klimat- och andra hållbarhetsåtgärder och **ha som mål att säkerställa genomförandet av dessa åtgärder trots krisen**.

Arbetsgruppen för hållbar återhämtning

Ordförande

direktör **Mari Pantsar**, Sitra
kanslichef **Hannele Pokka**, miljöministeriet till 31.5.2020
kanslichef **Juhani Damski**, miljöministeriet från 1.6.2020

Medlemmar

ordförande för åtgärdsprogrammet för cirkulär ekonomi **Reijo Karhinen**
styrelseordförande **Saara Kankaarinta**, BSAG
ledande expert **Matti Kahra**, Finlands Näringsliv rf
verkställande direktör **Jukka Leskelä**, Finsk Energiindustri rf
direktör för hållbar utveckling **Helena Soimakallio**, Teknologindustri rf
generalsekreterare **Liisa Rohweder**, WWF Finland
miljöchef **Miira Riipinen**, Kommunförbundet
naturtjänstdirektör **Timo Tanninen**, Forststyrelsen
överdirektör **Leena Ylä-Mononen**, miljöministeriet
överdirektör **Teppo Lehtinen**, miljöministeriet
överdirektör **Tarja Haaranen**, miljöministeriet

Generalsekreterare utvecklingsdirektör **Juho Korpi**, miljöministeriet

Sekreterare

byggnadsråd **Timo Tähtinen**, miljöministeriet
överforstmästare **Pirkko Isoviita**, miljöministeriet
konsultativ tjänsteman **Kaarina Saramäki**, miljöministeriet
specialsakkunnig **Heikki Sorasahi**, miljöministeriet
projektledare **Outi Haanperä**, Sitra
projektledare **Kari Herlevi**, Sitra