

FRAMTIDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE

om statsrådets redogörelse
Finlands framtid — hållbar, kunnig, djärv

Närmare information:

Framtidsutskottet

Utskottsrådet Paula Tiihonen

00102 Riksdagen

Tfn (09) 432 20 84, fax (09) 432 21 40

e-post: paula.tiihonen@eduskunta.fi

Internet: <http://www.eduskunta.fi>

Omslagbild: Ina Colliander, Flicka och fjäril. Träsnitt, 1950. Riksdagens konstsamling.
Foto: Simo Rista.

Innehåll

| | Sida | | Sida |
|---|------|---|------|
| INLEDNING | 7 | 3 Den europeiska och den angloamerikanska sysselsättningsmodellen | 23 |
| Remiss | 7 | <i>De viktigaste skillnaderna mellan modellerna</i> | 23 |
| Sakkunniga | 7 | <i>Romklubbens, Frankrikes och Danmarks modeller</i> | 24 |
| Samband med andra handlingar | 8 | <i>Phelps modell</i> | 25 |
| UTSKOTTETS VÄRDERINGAR OCH STÄLLNINGSTAGANDEN | 9 | 4 Finländska lösningsmodeller | 27 |
| I POLITISKA VÄRDERINGAR OCH VÄRDERINGAR SOM POLITISKA OBJEKT | 9 | <i>Premisser</i> | 27 |
| 1 Mångfalden värden och värderingar | 9 | <i>Sysselsättningsmodeller och riktlinjer för arbetet</i> | 29 |
| <i>Beständighet och rörelse</i> | 9 | <i>Självsysselsättning, småföretag och storföretag ur arbetslivssynpunkt</i> | 31 |
| <i>De fundamentala värdena är universella</i> | 9 | 5 Skulle den angloamerikanska sysselsättningsmodellen dela det finländska samhället? | 32 |
| <i>Ideal och handling</i> | 9 | III VÄLFÄRDSSAMHÄLLET'S SMÄRT-PUNKTER | 35 |
| <i>Individuella värden och samhällsvärden</i> | 10 | 1 Brist på sociala innovationer — eller svårigheter att genomföra dem? | 35 |
| <i>Politiska värden</i> | 11 | <i>Den nya teknologin och exporten räcker inte till</i> | 36 |
| <i>Värdegrunden förändras</i> | 12 | <i>En försvarsposition är inte den fruktbaraste lösningen</i> | 38 |
| 2 Strukturerna, ett fall för politiken | 13 | 2 Stärkande av den ekonomiska och sociala infrastrukturen | 39 |
| <i>Fred och jämlikhet</i> | 13 | <i>Välståndets och förmögenhetens cirkel</i> | 40 |
| <i>Ursprung och födelseplats</i> | 14 | <i>Finansieringsgrund</i> | 40 |
| <i>Tillhörighet: eget och gemensamt</i> | 15 | <i>Finlands konkurrenskraft</i> | 42 |
| <i>Omsorg</i> | 16 | <i>Det sociala kapitalet</i> | 44 |
| <i>Premiering</i> | 16 | 3 En systematisk och regelbunden utvärdering av politikens effekter | 46 |
| <i>Rättigheter och skyldigheter</i> | 17 | <i>Vems välfärd och på vilka villkor?</i> | 47 |
| <i>Kultur</i> | 17 | <i>Samverkan mellan olika politikområden</i> | 48 |
| <i>Tidsanvändning</i> | 18 | <i>Ett ansvarskännande system</i> | 50 |
| <i>Kommunikation, Internet och virtuell ekonomi</i> | 18 | <i>Eget och familjens ansvar</i> | 52 |
| II ARBETETS OCH ARBETSLÖSHETENS MÅNGA ANSIKTEN | 20 | <i>En ny solidaritet?</i> | 52 |
| 1 De grundläggande principerna för finländskt arbete | 20 | | |
| <i>Var och en har rätt att vara till nytta</i> | 20 | | |
| <i>Var och en har rätt att dra nytta av sitt arbete</i> | 21 | | |
| 2 Inte bara förvärsarbete är nyttigt arbete | 22 | | |

| | Sida | | Sida |
|--|------|--|------|
| 4 En god samhällsekonomi är ett absolut villkor för välfärd | 54 | 1 Att hantera förändringar — stora, små och överdrivna | 68 |
| <i>Utgångspunkter och utsikter i EU</i> | 55 | | |
| <i>Yttre problem</i> | 56 | 2 Delar finländarna informationssamhällets värden? | 70 |
| IV EN HÅLLBAR UTVECKLING | 59 | <i>Individuella och kollektiva ideal</i> | 70 |
| 1 Utgångspunkterna för bedömningen | 59 | <i>Hotas vi av ett nytt klassamhälle?</i> | 71 |
| 2 Kyotoavtalet, början på en uppbromsning av klimatförändringen | 60 | 3 Arbetet i informationssamhället | 72 |
| <i>Klimatförändringen, ett hot mot en hållbar utveckling</i> | 60 | <i>Nya former för arbete och omfördelning av arbetsuppgifter</i> | 72 |
| <i>Kyotoavtalet för uppbromsning av klimatförändringen</i> | 60 | <i>Serviceyrken i Finland</i> | 73 |
| 3 Mot en hållbarare energipolitik | 61 | 4 Andra möjligheter att bygga upp informationssamhället | 74 |
| <i>En energipolitik som tryggar den ekonomiska tillväxten och miljön</i> | 61 | <i>Forskning och produktutveckling och incitament för teknologiföretag</i> | 74 |
| <i>Metoder att minska koldioxidutsläppen</i> | 62 | <i>Företagsbyar och andra modeller för kompetens</i> | 77 |
| 4 Hälsosfarliga små partiklar | 63 | 5 Är Finland EU:s laboratorium för informationssamhället? | 78 |
| 5 Tryggande av naturens mångfald | 64 | <i>Goda utgångspunkter</i> | 78 |
| <i>Klimatförändringen och biodiversiteten inflätade i varandra</i> | 64 | <i>Nationalstatens och demokratins kris</i> | 80 |
| <i>Skogspolitiken och biodiversiteten</i> | 65 | <i>Att utveckla människan eller styra människor?</i> | 81 |
| 6 Östersjöns algproblem | 65 | <i>Vi får inte halka in i informationssamhället</i> .. | 82 |
| 7 Den byggda miljön | 66 | 6 Framtidsarbetet och riksdagens roll i uppbyggnaden av Finland | 83 |
| V ATT HANTERA FÖRÄNDRINGAR — KUNNANDE OCH KOMPETENS I FINLAND | 68 | <i>Steget före</i> | 83 |
| | | <i>Framtidsutskottet</i> | 84 |
| | | STÄLLNINGSTAGANDEN | 86 |
| | | <i>Förslag till beslut</i> | 92 |

Till läsaren

Riksdagens framtidsutskott har i sitt betänkande om Finland haft som ambition att föra en dialog med regeringen. Detta har tagit sig uttryck i att utskottet svarat på några av frågorna i statsrådets redogörelse "Finlands framtid — hållbar, kunnig, djärv", gjort en bedömning av de i redogörelsen utstakade linjerna eller fört diskussionen vidare.

Med utgångspunkt i regeringens tidigare redogörelse om Europa spann framtidsutskottet i sitt betänkande (FRUB 1/97, avsnitt 7) vidare på temat och ställde regeringen en del frågor gällande Finland och i synnerhet hur välfärdsmodellen fungerar. Delvis beroende på att regeringen och riksdagen arbetar i olika takt behandlas frågorna mycket knapphändigt i regeringens redogörelse om Finland. Utskottet fortsätter temadiskussionen i detta betänkande.

Framtidsutskottet har främst tagit fasta på frågor som kan påverkas politiskt.

Den närmaste framtiden erbjuder Finland nya möjligheter. De ekonomiska tillväxtsiffrorna har varit positiva. Prognoserna gör gällande att vi har en arbetslöshet på cirka 8 procent när vi går in i nästa millennium. Trots detta har framtidsutskottet valt en problemorienterad infallsvinkel. I överensstämmelse med utskottets karaktär behandlas frågor och samhällsstrukturer på längre sikt. I tider av ett starkt ekonomiskt uppsving och en hög levnadsstandard är det dags att göra de ändringar som krävs för en hållbar välfärd.

Regeringsprogrammet har blivit ett viktigt instrument för planering av regeringens politik. Under våren 1999 blir det klart vilken sammansättning vår följande regering får, vilket dess program blir och vilken linje den finländska politiken byggs upp kring i början av 2000-talet. Men innan så sker kommer utskottet med sitt betänkande, där det diskuterar de ömma punkterna i samhället och möjligheterna i framtiden.

FRAMTIDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/1998 rd

Statsrådets redogörelse Finlands framtid — hållbar, kunnig, djärv

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 april 1997 del II av statsrådets framtidsredogörelse SRR 3/1997 rd ”Finlands framtid — hållbar, kunnig, djärv” till framtidsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- minister Arja Alho, finansministeriet
- projektchef Paavo Löppönen och specialutredare Reijo Vanne, statsrådets kansli
- avdelningschef, överdirektör Taisto Turunen och överinspektör Timo Hämäläinen, handels- och industriministeriet
- specialutredare Marja-Liisa Parjanne, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultative tjänstemannen Keijo Mäkelä, arbetsministeriet
- magistern i samhällsvetenskaper Kalevi Sorsa
- generaldirektör Ilkka Suominen
- statsrådet Johannes Virolainen
- socialchef Kati Peltola, Helsingfors stad
- professor Yrjö Haila, professor Markku Kuisma, professor Juha Seppo, filosofie doktor Leena Vilkkä och forskaren Juha Siltala, Helsingfors universitet
- professor Risto Harisalo, professor Antti Kasvio, forskare Simo Aho och forskaren Sami Borg, Tammerfors universitet
- professor Reijo Heinonen, Joensuu universitet
- docent Raija Julkunen, Jyväskylä universitet
- professor Hannu Katajamäki, Vasa universitet
- professor Paul Lillrank, professor Pirjo Mankki, professor Jukka Ranta, professor Veikko Teikari och biträdande professor Peter Lund, Tekniska högskolan
- professor Matti Ojala, Tammerfors tekniska högskola
- forskningsdirektör Harri Heino, Kyrkans forskningscentral
- professor John P. Klus, University of Wisconsin — Madison
- chief executive Ron Young, Cambridge, Knowledge Associates Ltd, England
- professor Åke E. Andersson, Institutet för Framtidsstudier, Sverige
- direktör Ulla Sirkeinen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- landskapsdirektör Tarja Cronberg, Pohjois-Karjalan liitto
- verkställande direktör Jaakko Iloniemi, Näringslivets delegation — Närdel
- verkställande direktör Antti Hautamäki, projektchef Antti Rainio och sakkunniga Kaisa Kautto-Koivula, Sitra
- direktör Pekka Ylä-Anttila, Etlä-tieto
- tf. direktör Tuire Santamäki-Vuori och utredare Seija Ilmakunnas, Löntagarnas forskningsinstitut
- projektledare Pirjo Koivukangas och projektledare Mauno Kurunlahti, Välfärdsklustret
- enhetschef Pertti Laine, Skogsindustrin rf
- redaktör Stig Kankkonen, Hufvudstadsbladet
- verkställande direktör Antti Piippo, Elcoteq Abp

- verkställande direktör Aila Pukkila, Kirjapaino Pukkila Oy
- ekonom Lassi Mäkinen, Lasmak Oy
- verkställande direktör Kirsti Paakkanen, Marimekko Oy
- direktör Carola Teir-Lehtinen, Neste Oy
- forskare Ilkka Tuomi, Nokia Research Center
- verkställande direktör Samuli Skurnik, Pellerovo-Seura ry
- utvecklingsdirektör Kari Ebeling, UPM-Kymmene Oyj
- verkställande direktör Pekka Ketonen, Vaisala Oy

- företagare Kari Lilja, Wind Factory
- generaldirektör Arne Wessberg och planeringschef Ismo Silvo, Rundradion
- agronomie- och forstkandidat Hilikka Pietilä
- uppfinnaren Toivo Pitkänen.

Samband med andra handlingar

Del II av statsrådets framtidsredogörelse till riksdagen "Finlands framtid — hållbar, kunnig, djärv" är en fortsättning på redogörelsen SRR 3/1996 rd "Finland och Europas framtid".

UTSKOTTETS VÄRDERINGAR OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

I POLITISKA VÄRDERINGAR OCH VÄRDERINGAR SOM POLITISKA OBJEKT

"Samhällets värderingar och normer är i sig drivfjädrar. Problem uppstår när drivfjädrarna står i strid med sig själva eller med medborgarnas värderingar. Det problem som medborgarna upplever är inte en teknisk jämförelse mellan komplicerade system, utan att samhället saknar klara normer." (Statsrådets redogörelse 1997, s. 19).

1 Mångfalden värden och värderingar

Beständighet och rörelse

Människan skapar värden, värdesätter världen, och agerar utifrån dem. Vissa värden är bestående. Säkerhet och trygghet bygger på bestående värden, men rörelse har också sin betydelse. Allra viktigast är människan, som söker sig själv, ger uttryck för sig själv och förverkligar sig själv, både individuellt och i grupp, och därmed är den genererande kraften för förändringar.

Att behärska förändringar och, i synnerhet i brytningsskeden, tolerera osäkerhet är fundamentala element i det strategiska tankemönstret. För att lyckas måste människan finna sina realistiska möjligheter. Allt det goda framtiden för med sig, även i värdehänseende, är lätt att hälsa med glädje. Detta kullkastar inte påståendet i utskottets första betänkande om globala och europeiska utvecklingsdrag (FrUB 1/1997 rd), nämligen att ingen människa och inget folk får det goda gratis. Det gäller att arbeta för ens bästa, men det är också viktigt att vara beredd på det värsta.

De fundamentala värdena är universella

Finländarna, i likhet med andra folk, har en mängd gemensamma fundamentala värden. Som exempel kan nämnas kärleken till nästan, ansvar för miljön samt respekt för natur och liv. Rätt många av de värden som tangerar samhället, typ demokrati och jämlikhet, finns inskrivna i grundlagen.

Typiskt för de grundläggande värden eller etisk-moraliska regler som utformats under årtusendenas lopp utifrån olika premisser är att de tar fasta på människans rättigheter och skyldigheter. 1900-talet har varit seklet för de mänskliga rättigheterna. I slutet av 1990-talet har människans skyldigheter allt mer lyfts fram. I och med globaliseringen har det uppstått ett allt större behov att ta fram världsomspännande handlingsmodeller och spelregler. Människlighet, antivåld och respekt för livet, rättvisa och gemensamt ansvar, sanningsenlighet och tolerans, hänsyn och partnerskap har varit honnörssord i de etiska reglerna och deklARATIONERNA.

Ideal och handling

Alldeles på samma sätt som forskningen på området i allmänhet gör tar regeringen i beskrivningen av värden och värderingar i redogörelsen främst upp människans ideal och önskemål. Men för att man skall kunna bygga upp framtiden bör man också utreda hur medborgarna och deras samhällen de facto beter sig. Är gapet mellan idealen och det verkliga livet numera alltför stort?

Forskarna använder sig av begreppet handlingsvärden när de talar om konflikter mellan målsättning och handling. Handlingsvärdena beskriver livsformen och livsstilen. Med deras hjälp kan man också beskriva hur det moderna välfärdssamhället fungerar. Även om finländarna i värdemätningar uppskattar ärlighet och motsätter sig skattefusk eller missbruk av sociala förmåner, är kanske alltför många redo att ge avkall på sina principer. Som motivering anförs oftast att "också andra gör det", "det går inte annars att klara sig i det här systemet" eller "vad jag gör är småpotatis jämfört med den och den".

Eftersom det förekommer problem med att finansiera välfärdssamhället har det i Finland förts en diskussion om handlingsvärdena håller på att grusas på det individuella planet. Det har påståtts att svartjobbarna och de som låter utföra svartjobb kringgår sina skyldigheter. De arbetslösa har anklagats för att vara passiva, företagarna för att kringgå skatter, de som vill bli förtids-

pensionerade för att vara lata samt alla dessa och många andra grupper för att visa nonchalans gentemot gemensamma tillgångar. Ingenting tyder dock på att finländarna som individer skulle vara oärligare eller sämre än tidigare. Orsakerna står att finna i strukturerna.

Är familjens, statens, företagens, politikens, yrkesgruppernas och fackets, alltså den mänskliga gemenskapens handlingsvärden i sin ordning? Sammanfaller idealen och målsättningen med det som faktiskt görs? Är de samhällseliga strukturerna sådana att människorna kan leva enligt höga värden och ideal eller tvingas de eller drivs de av omständigheterna att avstå från sina idealvärden? Med andra ord, om samhället anser att samhällsekonomin inte nödvändigtvis kräver arbete och det är möjligt att leva ett adekvat liv med hjälp av understöd, ligger felet inte hos individen — annat än som en i minimal utsträckning röstande medborgare som genom sitt röstningsbeteende påverkar politiken. Är vårt pensionssystem och vår ekonomi så starka att vi kan försöka bli pensionerade så mycket tidigare än folken på annat håll i världen? Är nyttan av utbildning så liten att studiemotivationen minskar? Är skatterna och de sociala avgifterna så höga och procedurerna så byråkratiska att det känns alltför svårt att bli företagare? Är de sociala förmånerna och arbetslivets regler sådana att man tar emot arbete bara på vissa villkor? Har människor över huvud taget bibringats en riktig bild av vilket förhållande som råder mellan å ena sidan det allmännas och medborgarnas rättigheter och skyldigheter, å andra sidan de resurser den offentliga ekonomin förfogar över i framtiden?

Ett aktuellt exempel, men av helt annan typ, på den stora divergensen mellan ideal och realitet är inställningen till landsbygden. Attityd- och värdemätningar ger vid handen att kärleken till landsbygden hör till de värden som markantast förenar finländarna. Men samtidigt flyttar fler välutbildade aktiva ungdomar än tidigare från landet till storstäderna. Är det så att landsbygdens värdegrund ger vika i praktiken? Har vi romantiserat bilden av landsbygden? Föreligger det eventuellt en konflikt mellan levnadsvillkoren på landsbygden och idealvärdena? Har vi byggt upp en idealistisk bild av landsbygden, som

inte får plats i en centrerad ekonomi och en allt hårdare konkurrens?

Den ekonomiska depressionen och brytningen på 1990-talet har i och med att de blivit permanenta ökat gapet mellan idealvärdena och handlingsvärdena. Den viktiga etiska frågan inom politiken lyder följaktligen: Varför finns det just nu i Finland så många arbetslösa, utslagna, utbrända människor som accepterar skattefuskar när samhällsekonomin är starkare, produktionen effektivare och folket kunnigare än någonsin tidigare?

Individuella värden och samhällsvärden

De individuella värdena och samhällsvärdena står inte i ett motsatsförhållande utan kompletterar varandra. Bägge kategorierna har sina egna uppgifter. En stark gemenskapskänsla skapar en grogrund för andlig tillväxt och även för annan välfärd. Viktigt i sammanhanget är att människor deltar och bedriver ett intensivt samarbete samt att atmosfären sporrar till framgång.

I och med att minisamhällena får en allt större betydelse är de individuella värdena viktiga på det lokala planet. Samtidigt blir det allt viktigare att slå fast de globala värdena.

Inom företagen har man på 1990-talet dryftat organisationsvärdena mer än någonsin tidigare. Det är av vital betydelse att värdena fastställs gemensamt och ges offentlighet.

Samhällsvärdena har sitt upphov i de individuella värdena. Speciellt stark har den förankring i samhället varit som grundar sig på medborgarskap. Som medborgare i en självständig stat delar finländarna på flera internationella plan värden med medborgare i andra länder. Politiska aktörer på det globala planet är FN, Världsbanken, OECD, G 7-mötena, Röda Korset eller exempelvis Kyrkornas världsråd och på europeiskt plan i synnerhet Europeiska unionen och Europarådet, som var och en har sin egen värdegrund.

Fred, demokrati, medinflytande och medborgarnas rättigheter har utkristalliserats till värden inom Europeiska unionen. Europarådet tar för sin del fasta på en pluralistisk demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen. I praktiken har den europeiska integratio-

nen framför allt tagit sig uttryck i målsättningen att garantera en stabil och effektiv ekonomi samt trygga konkurrenskraften. Som ett led i detta strävande har man tagit upp frågor typ utbildning, sysselsättning, forskning, social jämlikhet och hållbar utveckling. Ett generellt problem har varit att de ekonomiska målen och värdena inte i tillräckligt hög grad sammanfaller med dessa andra integrationspremissor.

Den internationella verksamheten uppvisar ett flertal exempel, där man gemensamt försökt definiera värden och etik. FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna torde vara den mest kända. Ett bra exempel från detta årtionde är Religionsparlamentets 100-årsmöte i Chicago 1993. Representanter för olika religioner och etiska grupper antog en gemensam global etisk deklaration. Dess främsta budskap var 1) att det inte uppstår en bättre världsordning utan en ny global etik, 2) att varje individ bör behandlas humant, 3) att man målmedvetet bör gå mot en kultur, där våld inte förekommer och livet respekteras, mot en kultur med solidaritet och ett rättvist ekonomiskt system, mot ett tolerant samhälle där sanning råder och mot en kultur där män och kvinnor lever i jämställd kompanjonskap samt 4) att den etiska medvetenheten bör ökas.

Finlands framtid påverkas av att de internationella aktörerna formulerar egna värden. Finland bör därför aktivt ta del också i denna internationella verksamhet på globaletikens område. Det är inte enbart en garanti för att freden består allt eftersom ekonomin och politiken blir allt mer internationaliserad, utan utgör också en idémässig grund för det praktiska samarbetet över branschgränser.

I gränsområdet mellan individuella värden och samhällsvärden förekommer yrkesmässiga värden, som är förankrade i det skråväsen som förekom i Europa redan på medeltiden. Yrket har redan länge varit viktigt för människan. Det har givit henne levebröd och förankrat henne i samhället och dessutom varit en källa till allmän social prestige. De yrkesrelaterade värdena och etiska reglerna har varit viktiga på det personliga planet. De yrkesrelaterade värdena har en tendens att bli handlingsvärden. De har sin upprin-

nelse i gemensamma överläggningar och beslut bland yrkesutövarna. Inom många yrkeskårer sker en kontroll av att de följs, och en medlem kan till och med uteslutas ur yrkesgemenskapen eller kan förbjudas att utöva sitt yrke. I praktiken får dessa värden sin kraft av att det är yrkesutövarna själva som formulerat dem.

Politiska värden

I en demokratisk stat försöker man med hjälp av politiken styra ärendenas gång utifrån moraliska värden, alltså i överensstämmelse med det som medborgarna anser höra till ett gott och värdefullt liv.

I en demokrati får politiken sitt mandat av folket, ett mandat som också involverar värden. Politiken bör grunda sig på kollektivt formulerade och accepterade värden. För att kunna behålla sin livskraft bör det politiska systemet vinnlägga sig om en hållbar värdegrund.

Vad förväntas av politikerna i en situation som denna? Hurdana är idealvärdena? Politikerna använder sig av en given makt över andra och därför anser medborgarna att de bör leva efter höga moraliska principer och respektera gemensamma samhällsnormer. Politikerna förväntas ha en stor lyhördhet när det gäller att veta vad som är rätt och vad som är fel.

När fundamentet för makten, med andra ord folkets värderingar, förändras, bör också politiken söka sig nya banor. Å andra sidan hör det till politiken att själv aktivt skapa nya värden som borgar för samhällets och medborgarnas bästa. Informationen och verkningarna bör gå i båda riktningarna. Från folket till politiken och från politiken till folket. Från nutid till framtid och från framtid till nutid. I en instabil och föränderlig värld bör politiken se till att stabiliteten garanteras. Samtidigt bör politikerna vara visionärer och banbrytare. De bör hålla rotationen i gång och de bör våga ta risker.

Med utgångspunkt i idealvärdena grundar sig hela det politiska systemet på förtroende, på medborgarnas tilltro till att det är de rätta sakerna som eftersträvas och att agerandet är korrekt. Eftersom politiken förväntas kunna uppfylla sina löften bör den formulera sin uppgift på rätt sätt. Förtroendet grusas totalt om å ena sidan

förväntningarna och å andra sidan löftena och inte ens bästa möjliga agerande någonsin möts. Därför bör det råda harmoni mellan politiken och dess främsta aktörs, det vill säga statens, uppgifter, roll och resurser.

Under 1990-talet har man på många håll i västvärlden varit tvungen att analysera statens ställning och uppgifter utifrån motstridiga utgångspunkter. Ett synsätt är att samhället bör ta hand om sina medborgare. Ett annat synsätt är att en alltför stor utvidgning av statens uppgifter underminerar statens trovärdighet och samhällets värdegrund. Världsbanken och OECD har upprepade gånger varnat stater för att ta på sig uppgifter som de inte kan sköta och som de inte längre har verktyg för. Det har bland annat getts uppmaningar att kritiskt bedöma om det faktiskt är statens uppgift att skapa arbetsplatser.

Oavsett om idealet är en fet eller mager stat, bör politiken och staten se till att kommande generationer har en reell valmöjlighet.

Politik behövs i synnerhet under brytningstider. Den bör finna sig en ny roll i en föränderlig värld.

Värdegrunden förändras

Framtidsutskottet beskrev i ett tidigare betänkande (FrUB 1/1997 rd) den internationella samhälleliga omvälvningen, som alldeles särskilt beror på den ekonomiska globaliseringen och den nya teknologin. Förändringarna återspeglas också i det finländska samhällets värden.

Det finns också de som anser att det är överdrivet att tala om en omvälvning. Den globala ekonomin påverkar bara en liten bit av ekonomin, produktionen och handeln. Utvecklingen på elektronik- och informationsteknikområdet påverkar allt, men trots det kommer förändringarna mycket långsamt inom många tekniska branscher. De tekniska uppfinningarna (el, telefon, flygplan) var mer betydande i slutet av 1800-talet än i slutet av 1900-talet. De som talar för denna tolkning vill påminna om att när vi talar om dagens omvälvningar bör vi komma ihåg att människorna i västvärlden aldrig har varit med om en så lång tid av fred och ekonomiskt välstånd som efter andra världskriget.

Oavsett vilka kriterier man har för omvälvningen och oavsett om man accepterar den eller inte är värdena och värderingarna på grund av den världsomspännande internationaliseringen inte längre lika nationella som tidigare. Framtidsutskottet framhåller i sitt tidigare betänkande vikten av en förnuftig anpassning till förändringarna i världen men lyfter samtidigt fram aktivitet och initiativkraft. Samma sak gäller för värdena.

En likartad motivering gäller ofta för värden och politik. Under tidernas lopp har beslutsfattandet fått sin mandat utifrån olika utgångspunkter. Den bakomliggande uppfattningen om lösningsmodellerna kan betraktas som värdegrundsrelaterade val. Sociologen Pertti Alasuutari har i sin bok *Toinen tasavalta* (1996) delat in Finlands efterkrigstida historia i tre tidsperioder med olika grunder.

Allt från krigsslutet till senare hälften av 60-talet hänvisades det ofta i debatten till etiska och moraliska motiv. Tiden kan kallas moralekonomins tidevarv. Beslutsfattandet underbyggdes med moraliska principer. Detta kulturella särdrag hängde samman med den ekonomiska utvecklingen just då. Den andra tidsperioden infaller från slutet av 60-talet till början av 80-talet. I praktiken kan 70-talet betraktas som en planekonomisk fas. Tiden präglades av en stark tilltro till att problemen kan lösas genom vetenskaplig planering och organisering. Den tredje fasen sträcker sig från början av 80-talet till i dag. Från att tidigare ha talat om statscentrering har man så småningom övergått till att tala om individen samtidigt som ord typ marknader och konkurrensutsättning blivit allt vanligare. Det vi nu lever i är konkurrensökonomins tidevarv.

Under moralekonomins tid ansågs omsorgs- och vårdarbetet vara ett kall. När planekonomin tog vid började detta kännas föråldrat och i stället lyftes professionalismen fram i samband med social- och hälsovården samtidigt som nödvändigheten av att vetenskapligt planera hela samhället betonades. I dagens konkurrensökonomi talar man gärna om sociala tjänster och hälsovårdstjänster samt om produktion, utbud och efterfrågan i anknytning härtill. Yrkeskårerna inom branschen så att säga marknadsför sig själ-

va och sitt arbete. Idéerna och verksamheten styrs av metaforer. Samtidigt är det inte längre moral och vetenskap som utgör plattform för värdegrunden utan företagsvärlden.

En likartad utveckling kan ses när man ger akt på hur 30-talets nationella värden och familjevärden övergick i 60-talets gemenskaps- och solidaritetsvärden. De värden som gällde när det nordiska välfärdssamhället byggdes upp var rättvisa och jämlikhet. Idémässigt undanträngdes ändamålsenligheten av rättvisan. I och med att den så kallade realsocialismen bröt samman anser man i dag att ändamålsenligheten har vunnit över rättvisan och marknadsekonomiska effektivitetsvärden numera råder.

Det är uppenbart att de politiska trenderna också under följande millennium kommer att vara beroende av den allmänna värdeutvecklingen. Spänningar och motsättningar uppstår till följd av den ekonomiska dominansen och vidare av ett starkt behov av solidaritet.

2 Strukturerna, ett fall för politiken

”Känslan av att man har kontroll över livet indelas i förståelighet, kontrollbarhet och betydelsefullhet. I synnerhet livets betydelsefullhet förklarar varför ”svåra tider” inte nödvändigtvis betyder att människorna i allmänhet blir mera missnöjda med livet. En del av betydelsefullheten kommer i dessa situationer från samfundet. Människan har en inre drivfjäder som gör att ett liv som är så lätt och fritt från utmaningar som möjligt inte ses som något ideal. Tillräckliga resurser — en känsla av att man kan göra något åt situationen samt en föreställning om vad det kunde vara — är dock en förutsättning för att samhället skall vara rättvist.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 39).

Politiken används för att skapa förutsättningar och dra gränser för verksamheten i samhället. Trots att detta är politikens basala funktion får politikerna ofta nöja sig med att bara knäpa med små detaljer. Det kan gå så att de stora linjerna dras upp på ministerierna i samband

med beredningsarbetet utan adekvat politisk styrning. Så sker oavsett om tiderna är goda eller dåliga. Demokratin får dock sin styrka av att krafterna koncentreras till samhällets hållfasta strukturer.

Värdegrunden består delvis av universella faktorer typ religion. Religions- och familjerelaterade värden är starkt förankrade i traditioner i så gott som alla samhällen. Naturen har haft och har fortfarande en stor betydelse. Under de senaste årtiondena har principerna om hållbar utveckling diskuteras allmänt. I dag talar man inte bara om en hållbar miljö utan också om en ekonomisk och social hållbarhet. Närhelst värdediskussioner förts under hela 1900-talet har de mänskliga rättigheterna och skyldigheterna dykt upp. Med jämna mellanrum tvistas det om vilket förhållandet är mellan arv och miljö, men båda spelar en viktig roll i värdegrunden.

En mängd olika faktorer kommer i framtiden att påverka värdegrunden. Långt ifrån alla frågor kan regleras genom politiska beslut. I betänkandet tas upp vissa faktorer som är relevanta för vår värdegrund. De är inte kommensurabla men ger i alla händelser en idé om hur mångfasetterat värdeutbudet är.

Fred och jämlikhet

Fredsläget är A och O för värdegrunden i övrigt. En av de viktigaste uppgifterna i alla mänskliga samhällen är att förhindra och bemästra konflikter.

En med fred jämförlig och till fred på många olika plan och på många olika sätt knuten universell grund för kollektiva och individuella värden är strävan efter jämlikhet. Jämlikhet är ett allmänt accepterat mål. Många åsikter råder om hur jämlikheten skall definieras. Det finns de som försöker uppnå jämlikhet med hjälp av ett universellt välfärdssamhällskoncept. Man tar till progressiv beskattning och inkomstöverföringar för att minska inkomstklyftorna och därmed främja jämlikheten. Andra åter anser att en alltför långt driven progression skapar flitfällor och att alltför ymniga inkomstöverföringar passivrar med arbetslöshet som följd. Enligt detta tänkesätt bör inkomstklyftorna tvärtom fås att öka för att jämlikheten skall öka via sysselsättning.

Jämlikhet är en allmänt accepterad hörnsten i den nordiska välfärdsmodellen. Jämlikheten kombineras med rätten till friheter, medinflytande och tjänster. För att rättfärdiga modellen har det bland annat ansetts nödvändigt att alla skall få tjänster, oberoende av tillgångar. Men det finns också en annan tankeriktning, enligt vilken människor kanhända inte är eller kan bli jämlika i alla situationer. Man talar inte längre om bara utjämningssträvanden utan också om en möjligheternas jämlikhet.

Ursprung och födelseplats

Svaret på följande moralisk-etiska fråga bör så vitt möjligt ges på den internationella och nationella politiska arenan: Är det rätt att den fundamentala förutsättningen för om en människa skall kunna leva ett gott liv eller inte fortfarande är vilken familj hon råkat födas i?

Födelsen var den viktigaste särskiljande faktorn visavi människors värdegrund i 1900-talets industriella samhälle och det kommer den uppenbarligen att vara också i 2000-talets informationssamhälle. Ett barn som föds i en afrikansk familj har helt andra möjligheter än ett barn i en europeisk familj att leva enligt FN:s universella idealvärden eller klara sig i den allt mer globaliserade ekonomin. Även i Finland, där vi trots allt har en offentligt erkänd jämlikhet och en i statsförfattningen inskriven princip om att medborgarna skall behandlas på lika villkor, är det fortfarande födelsen som i alltför hög grad avgör om man hör till de kunniga eller okunniga, de sysselsatta eller de arbetslösa, vinnarna eller förlorarna, rika eller fattiga samt friska eller sjuka.

En bärande tanke i det nordiska välfärdssamhället är att alla skall ha tillgång till offentliga tjänster. Detta är ett sätt att borga för att människor i så stor utsträckning som möjligt har samma förutsättningar att leva sitt liv. Idén med systemet är att alla betalar och alla drar nytta av det. Samhället finansierar med skattepengar individens liv för att denne skall kunna klara av problematiska situationer. Tidpunkten för när en individ tar ut nyttan och får trygghet varierar beroende på livssituationen, exempelvis när det gäller en svår sjukdom som kräver dyr vård. Situationen beskrivs bäst med att kvinnor inte

föder skattebetalare utan bebisar. Kritiska röster har också höjts mot systemet där människor betalar relativt höga skatter och söker kompensering för dem genom service och inkomstöverföringar som bekostas med skattemedel.

Utvecklingen på 1990-talet har väckt misstanke om att finansieringsgrunden för systemet inte håller. På grund av svårigheter i praktiken gällande finansieringsgrunden finns det anledning att reagera på följande signaler. Den femtedel av befolkningen som har de högsta inkomsterna utnyttjar till fullo de basala samhällstjänsterna men också de allra dyraste tjänsterna, exempelvis i form av högskoleundervisning och högkultur. Merparten av det samhälleliga stödet går till den arbetande högre medelklassen i och med att den är den aktiva delen av befolkningen. Stödet till dem med de minsta inkomsterna är synligast eftersom det huvudsakligen handlar om inkomstöverföringar, direkt pekuniärt stöd.

En del människor vill bibehålla systemet, eftersom det legitimerar en hög beskattning och upprätthåller det samhälleliga försäkringssystemet, som tryggar alla människors liv i risksituationer. Andra talar för ökad behovsprövning, eftersom till exempel höginkomsttagarna enligt deras åsikt har råd att betala för sina tjänster och låginkomsttagarna relativt sett drar alltför stor nytta på medelinkomsttagarnas bekostnad.

Det viktiga är att vi dryftar vilka alternativ det finländska samhället har i framtiden. Vilken bit av samhällets stöd och tjänster är avsedd för alla? Bör man gripa till behovsprövning oftare? Är det på sin plats att ompröva självrisiker och egenandelar?

Det finländska samhället har under den tid det existerat tagit flera kliv mot jämlikhet och en jämnare inkomstfördelning. Även om välfärdssamhällets ambition är att människor skall vara jämlika har livsmiljön en stor betydelse i många hänseenden. Fortfarande beror barnets studieplats i hög grad på hurdan ekonomi och utbildning familjen har och samma influens kan ses i sjukfrekvens, livslängd och möjligheter till social uppklassning. Familjebakgrunden och andra lokala livsvillkor påverkar arbetslösheten. Under den värsta massarbetslösheten var mer än 40 procent av barnen till arbetslösa i mellersta och

norra Finland utan arbete. Samma fenomen kan också ses i storstädernas förorter.

Tillhörighet: eget och gemensamt

Om man vill stärka samhällenas etiska grund bör man först ta fram de strukturella faktorer som stärker individernas moral. Tillhörighet är en sådan faktor.

Familjen står en nära och är trygg. Familjen är ett skydd för privatlivet, ett skydd som inte ens staten kan tränga igenom utom under strikt stipulerade omständigheter. Familjen är på det institutionella planet kanhända den viktigaste samhällsstärkande formen av tillhörighet.

Ägandet har i de mest olika samhällen och under olika tider bidragit till kohesion i samhället. Få människor förstör det de äger. Begreppet ägande bör dock inte enbart ses som materia utan i ett vidare perspektiv. Det innefattar också kunskap, kompetens, insikter eller idéer.

Historien känner till en mängd kaotiska skeden, då en samhällelig ordning uppstår, människors tilltro till den stärkts och modet att engagera sig i gemensamma frågor kommer till uttryck först när ägoförhållandena blivit klara. Människor måste veta vem som äger jorden och andra källor till rikedom och välgång. Oklarhet om ägoförhållandena är än i dag ett av de största hindren i Ryssland för en stabil ekonomi, en hållbar företags- och investeringsverksamhet och annan utveckling.

I de nordiska länderna har det statliga ägandet varit livsviktigt med avseende på infrastrukturen. Utan statliga investeringar hade ett land som Finland inte blivit industrialiserat. Dagens kunskapsamhälle hade inte existerat utan den ofentliga sektorn.

I rika länder som Finland kommer problemen kring värden som har med eget, delägarskap och ägandet att göra att se annorlunda ut. Äganderätten håller på att koncentreras i oroväckande grad. I många fall äger de unga ingenting. De väljer, av tvång eller frivilligt, en hyresbostad i stället för en ägarbostad. En del medborgargrupper, som ingenting äger, hamnar utanför ett produktionsinriktat, effektivt samhälle.

Arbetslöshet eller en bestående fattigdom till

följd av minimala löner kan leda till att en alltför stor del av befolkningen förlorar allt den äger och faller utanför gemenskapen. Samma hotbild tornar upp sig i fråga om de övriga dimensionerna av det egna, nämligen kunnande och delaktighet. Slumområdena i Paris och London, platser som också polisen undviker, är, utan att förringa den mångfald av problem som förekommer i storstäder, också exempel på icke-ägande och icke-kunnande. För några år sedan anföll den fattiga svarta befolkningen i Los Angeles den ägande klassen och i Indonesien ödelades kinesägda affärer hänsynslöst: båda är exempel på vad motsättningar kan leda till.

Till politikens viktiga uppgifter hör att få människor att känna tillhörighet och delaktighet. Folk är redo att engagera sig om de upplever att de är delaktiga i händelserna. För att samhället över huvud taget skall fungera krävs att människor engagerar sig och har en känsla av tillhörighet.

Det ligger i allas intresse att det egna och ägandet fördelar sig någorlunda jämnt. Också rikare människor drar nytta av den trygghet en utjämning för med sig. Väktare som övervakar arbetsplatser och bostadsområden är en helt främmande tanke för finländarna. Hos oss sätter vi värde på att vi utan rädsla kan röra oss ute.

När tyngdpunkten för ägandet förskjuts från jordägande och materia till intellektuella och andliga element förefaller delningen lättare, men den kan till och med vara svårare. Det är lättare att överföra materia till en annan än kunskap. Kunskap är en viktig källa för välstånd men också en produktionsfaktor. Den är i princip förnybar och kan förvärfvas av vem som helst, men å andra sidan är den klart och tydligt personlig egendom. En ojämn kunskapsfördelning kan leda till en mycket större ojämlikhet i samhället än en ojämlig fördelning av materia.

Tillhörighetens andra hörnspelare utgörs av det gemensamma. Denna hörnspelare är minst lika viktig som den första spelaren, det egna. Människan vill ingå i den mänskliga gemenskapen. Hon är en medlem i familjen. Arbete, studier och hobbyer inte bara borgar för utkomst och arbetsförmåga utan tillför också livet mening. Människan vill följa vad som sker i hennes eget liv men

också i världen omkring och sätta sina spår där. Gemensamt ansvar är en viktig form av det egna.

Gemensamheten ger garantier för att det privata ägandet inte vänder sig mot andra människor eller naturen. Man får inte göra vad som helst med sitt eget.

Att det politiska och administrativa beslutsfattandet finns nära ingår också i tillhörighet. Om de beslut som gäller medborgarna fattas alltför långt borta uppfattas de inte som viktiga. Människorna menar att långa representationskedjor, beslutsnivåer och geografiska avstånd hindrar att deras idéer och värden gagnar alla. Detta är en av orsakerna till att man inom Europeiska unionen initierat en debatt om regionernas och landskapens självstyrelse som en motvikt till den koncentrerad av beslutsfattandet som den ekonomiska integrationen (inkluderat EMU) ofrånkomligen leder till.

Omsorg

Samhället mår bra och kan förnya sig om medborgarna, företagen, staten, kommunerna och andra aktörer sköter om sig själva, andra och det gemensamma i sin traktan efter egen fördel. Allt färre kommer i åtnjutande av egen fördel, om den gemensamma infrastrukturen — såväl den fysiska som psykiska — inte hålls i skick. Det är livsviktigt att gemensamt bära ett gränsöverskridande ansvar för naturen, naturtillgångarna och miljön.

I Finland ligger den materiella levnadsstandarden på en hög nivå. På det hela taget tas människorna väl om hand. Problemet ligger i att trots välfärden upplever en del äldre, barn, arbetslösa och äldre arbetstagare att de har negligerats. Staten eller kommunen kan inte ersätta föräldrar, anhöriga och vänner, inte mänskliga relationer och närheten till en annan människa. Tungt vägande påståenden har lagts fram om att barnen är alltför mycket ensamma i hemmen och att barntädgårdarna och skolorna i alltför hög grad har ålagts fostrarrollen. De arbetslösa får stöd för att klara sig men de tycker att de inte behövs i samhället. Äldre arbetstagare anser att de står i vägen för yngre på arbetsplatserna. Ensamboende och äldre på institutioner saknar ofta samtalspartner.

Det finns risk för att omsorgen alltför mycket skjuts över på myndigheterna i den nordiska välfärdsmodellen. Passivering genom institutionsvård är ett problem i alla stora toppstyrda system.

Premiering

Människan vill lyckas och bli accepterad av sin omgivning. Många förväntar sig att få något slags förmån eller få känna tillfredsställelse över att ha klarat av sitt arbete eller sina studier eller någonting annat bättre än de andra eller bättre än tidigare. Detsamma gäller samfund och företag.

Det kan finnas strukturella hinder för att man inte premieras eller lyckas i ett samhälle. En alltför sträng beskattning anses allmänt dra ner på motivationen. En jämn lönesättning och en gynnsam förtjänstutveckling beroende på vilken utbildning man har och hur krävande arbetet är ger förmodligen upphov till en likartad trend. Arbetslöshetsersättningar, företagsstöd eller andra kompensationsfria statliga bidrag kan öka passiveringen. Sett ur ett premierings- eller framgångsperspektiv är medborgarlön eller förtidspension i form av ett direkt, permanent stöd från staten en synnerligen knepig lösning i alla europeiska länder. EU:s mekaniska jordbruksstöd är uppenbarligen fel uppbyggt utgående från denna värdeplattform. Jordbrukarna saknar motiv att jobba längre arbetsdagar och se över sina arbetsmetoder eller lägga om produktionen, om lönen i alla händelser betalas ut enligt areal.

Under de senaste åren har det i Finland förts en livlig debatt om en minimiutkomstgaranterande social förmån (exempelvis utkomststöd) är ett problem ur premieringssynvinkel eller inte. Inkomsterna kapar inkomstöverföringen till fullt belopp med den påföljden att den som arbetar inte får någon ekonomisk nytta av det. Därför har det föreslagits att ett nytt tänkesätt introduceras ända ner på benämningssplanet och att egna förvärvsinkomster samtidigt tillåts utöver den fördelade inkomsten. Att samhället godkänner förmånliga förtidspensioner innebär åter att det inte finns någon vilja att hitta lösningar på problemen med äldre arbetstagare i arbetslivet. Ur detta perspektiv sett vore det ett bättre alternativ

att uppmuntra äldre arbetstagare att arbeta färre timmar per dag. Sättet att räkna ut det slutliga pensionsbeloppet bör ändras för att gynna arbete av detta slag.

Rättigheter och skyldigheter

Människors göranden och låtanden och de värden som styr dessa bygger på rättigheter i familjen, i arbetslivet och i samhället. Rättigheterna och skyldigheterna bör stå i rätt proportion till varandra. Under den långa tid av fred som vi haft har samhällets tjänsteutbud ökat och medborgarnas socioekonomiska rättigheter lyfts fram. Skyldigheterna har delvis uppfattats bestå enbart i att betala skatt. Detta har lett till att människor inte alltid inser att det alltjämt är familjen som primärt är ansvarig för barnens vård och uppfostran.

I den internationella samhällsdebatten har man skissat upp en FN-deklaration om de mänskliga skyldigheterna för att iakttagas parallellt med FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Deklarationen är tänkt att bestå av 30 artiklar med en eller flera skyldigheter i varje artikel. Skyldigheterna gäller humanitet, anti-våld, respekt för livet, rättvisa och solidaritet, sanningsenlighet och tålmod samt respekt för andra och partnerskap.

Det torde vara viktigt för oss i Finland att inse att människor har ett allt större behov av att svara för sitt liv. För att detta skall bli en realitet krävs att man i samhället är tillräckligt medveten om att bägge parterna i välfärdssamhället, individen och samhället, bidrar med sin egen andel. Framtidsutskottet talar i sitt tidigare betänkande (FrUB 1/1997 rd, s. 8—14) om livshantering som en framgångsfaktor som genomsyrar allt. Vad innebär detta? Här kommer ett exempel från arbetets och utbildningens värld.

Att arbetet och teknologin förnyats snabbt och radikalt är något som Finland känt av tidigare och tydligare än något annat västland. En stor del av de tekniska kunskaper som behövs i arbetet föråldras på några år. Europeiska kommissionen bedömer att 80 procent av tekniken på arbetsplatserna byts ut mellan 1995 och 2005. Det betyder att också arbetstagarna måste ställa om sig, eftersom personalomsättningen inom EU

under den tiden är bara 20 procent (i Finland cirka 23 procent). Åldersgruppen 20—30-åringar minskar med nio miljoner medan antalet 50—60-åringar ökar med uppemot sex miljoner.

Man kan inte lösa problemet om man inte utgår från att människorna in i det sista försöker hålla sig på den nivå som arbetsuppgifterna kräver, även i fråga om tekniken. Var och en bör själv se till att arbetsförmågan upprätthålls. Framgångsrika arbetsgemenskaper går systematiskt in för att bli lärande organisationer. Yrkesrelaterad rörlighet, en målmedveten omläggning av arbetsuppgifter och omskolning som ett led i förnyelsen är definitivt något att räkna med i jämförelse med stagnation, passivitet och en eventuell utslagning.

Kultur

Den finländska kulturen sägs bestå av arv, lån och urkraft. Vår kultur är vardaglig och pragmatisk och just tack vare dessa egenskaper har den varit till stöd för jämlikhet, demokrati och rättvisa.

I ett informationsintensivt samhälle, där tekniken utvecklas i svindlande fart, är den kulturella framtiden inte helt problemfri. En värld indelad i rutor är i högsta grad rationell och det finns risk för att kulturen begränsas till en kunskapsbaserad kompetens. I framtiden kan de folk räkna med framgång där en bred och djup humanism, en stark intellektuell värld, hör till styrkorna. Det räcker inte med intelligens för att modet skall växa.

En hetsig livsstil i korta cykler, som frestar till att göra små ytliga in hopp och skrapa lite på ytan, utgör en utmaning att söka större djup. Till kulturen hör att kunna tänka, förundras, fråga och ifrågasätta. Glädje och passion är inga främmande element i kulturen och intuitionen hindrar en från att bli helt konsternerad i informationskaoset. Det är viktigt med kultur och konst men det ligger också ett värde i helt ordinära färdigheter och sociala färdigheter, kunnande i de rätta frågorna.

Den som lyckas hitta sina egna styrkor och utvecklas till att ta ansvar garanteras delaktighet. Den som har mod att möta livet klarar av besvikelser och osäkerhet, och motgångar ger en yp-

perlig chans att lära sig att lösa problem. Livet underordnar sig inte planering, men kultur, ett socialt kapital och ett personligt kurage är styrkor med tanke på framtiden. Har människan tillgång till dem är hon mer än en konsument.

Tidsanvändning

Hur människan använder sin tid regleras inte bara av årstider och dygnsrytm utan också av omställningar i samhället. Av tradition har tidsanvändningen uppdelats på arbete, fritid och vila. Det råder en klar relation mellan tidsanvändningen och hur individens värdesystem utformar sig.

Samhällspolitiskt sett är tidsanvändningen förknippad med vissa problem: Hur inverkar det teknifierade arbetet och bristen på arbete, människors val beträffande tidsanvändning samt deras uppfattning om sig själv och andra och om samhället? Vilka konsekvenser får tidsanvändningen och eventuella förändringar på den punkten exempelvis för utvecklingen av servicesystem?

Ett flertal studier visar att arbete, fritid och personliga relationer i hög grad är avgörande för om tillvaron känns människovärdig eller inte. Fritidens betydelse i samhället har undersökts med utgångspunkt i ett bra liv. Det har bland annat påståtts att lugn och ro är en allt mer sällan förekommande förmån som i framtiden är bara en liten elit förunnad.

Kommunikation, Internet och virtuell ekonomi

Globaliseringen är det nyaste och kanske mest vittförgrenade fenomen som påverkar de finländska samhällsvärdena. Framtidsutskottet behandlade frågan i sitt tidigare betänkande och framhöll då vikten av aktiv påverkan och förnuftig anpassning.

Internet, som ursprungligen var avsett som ett tekniskt instrument för informationsöverföring, har i många hänseenden överträffat sig själv. Det har öppnat gränserna i världen för överföring av varor, information, tankar och idéer med en snabbhet som saknar motstycke i historien. Det förändrar människans omvärld och handlingsmodeller och på sikt kan det omforma människornas värdesystem mer än vi nu kan ana.

Det nuvarande världsomspännande kommunikationssystemet har beskrivits som en världsby, där miljarder människor kan ha med varandra att göra på samma sätt som i en by på landet. Men det kan också förhålla sig tvärtom. Informationsförmedlingen är som en världsmetropol. En absolut majoritet av invånarna vet inte och vill inte veta hur folk långt borta har det. Det är bara ett fåtal som kontrollerar och kan använda datanäten.

Det viktiga med tanke på värdena är att staterna har förlorat sina möjligheter att styra och övervaka själva informationen samt dess uppkomst och förmedlingen. Den nya informationstekniken medger att vissa utplockade diskussionsteman och budskapet i dem på en gång sprids effektivt till hundratals miljoner människor.

Att Internet allt mer blivit något att räkna med framgick i samband med Nobels fredspris för 1997. Fredspriset gick till en 47-årig amerikansk kvinna, Jody Williams, som bland annat genom ett nätverk på Internet lyckades uppmanas till en bred internationell opinion mot landminor.

Internet har effekter av det mest varierande slag. Exempelvis transaktionerna över Internet ökar i omfattning och kan hota statens socialpolitiska möjligheter i och med att staterna tappar skatteinkomster. Om å ena sidan varuproduktionen med alla dess faser och handeln börjar skötas via elektroniska medier och om å andra sidan arbetet i allt högre grad utförs immateriellt och vinsten tas ut i immateriella värden, vad eller vem skall staten då beskatta? Utan skatteintäkter kan staten inte sköta den sociala utjämnningen.

Internet har givit en liten glimt av en ny slags ekonomi, en virtuell ekonomi, där förmögenheten skapas med hjälp av förnödenheter och arbete som inte kan förläggas till en viss plats, tid eller institution. Begreppen företag, omsättning, arbetsgivare och arbetstagare, ägare, vinst och vem vinsten tillfaller fördunklas. Redan nu planeras, produceras, finansieras och ibruktas många fysiska produkter i många länder i en process där en mängd aktörer är involverade. Det blir allt svårare att exakt ange vem som är ansvarig för lönenivån, arbetsförhållandena, socialskyddsavgifterna eller skatterna i kunskapsbaserade inter-

nationella virtuella företag. Rättigheterna och skyldigheterna och de bakomliggande värdena kan inte längre förankras på samma sätt som tidigare.

Den virtuella ekonomin har stöpt om den finansiella miljön i världen. Datoriseringen av värdepappershandeln har skapat en världsomspännande transaktionsarena och lett till att kapitalströmmarna från ett land till ett annat antagit okontrollerbara proportioner. Finansvärlden har lösgjort sig från den reella ekonomin. Tidigare hängde valutaväxling och internationella kapitalrörelser samman med handel och produktionsinriktade investeringar. Numera består merparten av finansieringsrörelserna av kortfristiga transfereringar, som utnyttjar värdeförändringar i fråga om penningegendom. Att kapitalrörelserna antagit de proportioner de gjort och ofta företas i spekulationssyfte har gjort att det internationella finansiella systemet är mer utsatt för störningar än tidigare och att många ekonomier kommit i obalans.

Diskussioner har förts om det behövs ett nytt Bretton Woods-system. I Bretton Woods hölls efter andra världskriget en konferens som lade grunden till ett internationellt finansiellt system. Det har också föreslagits att nya internationella institutioner skall inrättas. I de mest långtgående inläggen i debatten har man yrkat på en övergång till en global valuta.

I praktiken har på 90-talet försök gjorts att stabilisera det internationella finansiella systemet

genom regionala arrangemang. Av dem har EMU (den ekonomiska och monetära unionen) kommit längst. Bland andra projekt i samma riktning, men inte lika integrerade, kan nämnas AFTA (Asean Free Trade Area), Mercosur (Mercado Común del Cono Sur, den sydamerikanska gemensamma marknaden) och SADC (Southern African Development Community). Gemensamt för dem alla är ambitionen att åstadkomma kontinentvisa ekonomiska områden.

Det sannolika är att framgång på 2000-talet garanteras dem som snabbast och effektivast anpassar sig till den nya tekniska världen och kan tillgodogöra sig den. Gamla hierarkiska samhällen, som klamrar sig fast vid traditioner när det gäller arbete, planering och styrning, klarar inte av snabba förändringar. Finland har den flexibilitet som unga kulturer kan uppvisa. De gamla hierarkiska konstellationerna i fråga om ekonomi, politik, arbetsliv, kunskap, forskning och familj är rätt löst sammanfogade hos oss. Kriterierna för framgång är dock att människorna engagerar sig i det framtida kunskapsområdet, delar dess värden och värderingar och att alla resurser därmed står till förfogande fullt ut. Problemet med hur människor skall fås att omfatta kunskapsområdets värden behandlas närmare nedan i betänkandet.

Utskottet föreslår två uttalanden i anknypning till detta kapitel.

II ARBETETS OCH ARBETSLÖSHETENS MÅNGA ANSIKTEN

”Att upprätthålla en tillväxtrelaterad systemsättning är ett grundläggande alternativ som passar bra i den nordiska traditionen” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 114).

”Man kommer att bli tvungen att ompröva förhållandet mellan utkomst och arbete. I aktivitetsprincipen möts två olika ideologier, den konservativa tanken enligt vilken var och en är skyldig att prestera något i utbyte mot sin utkomst och vänsterns idé om rätten till arbete. I vilken utsträckning bör den sunda arbetsmarknadens principer omprövas för att få med de arbetsföra i någon form av gemensam verksamhet?” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 115).

1 De grundläggande principerna för finländskt arbete

Var och en har rätt att vara till nytta

Arbetet har utgjort grunden för den finländska ekonomin. Fortfarande uppnås välfärd och välstånd genom arbete. Arbetet är dock annorlunda i dag än det var för 100 eller 10 år sedan. Fastän majoriteten av finländarna sannolikt inte betraktar penninginvestering, konsultverksamhet eller underhållning som något särskilt värdefullt arbete, är de ofta produktivare och på så sätt samhällsekonomiskt nyttigare former av arbete än jordbruk eller tillverkning av någon fysisk vara. Den europeiska och också den finländska industriella massproduktionen håller på att övertas av å ena sidan maskiner på grund av automationen och å andra sidan av Asien på grund av den billiga och flexibla arbetsmarknaden där. Det är allt mer och mer kompetens som gäller om en människa vill vara framgångsrik i sitt arbete.

Den amerikanska forskaren och politikern Robert Reich analyserade redan i början av 1990-talet arbetets ändrade karaktär (på Svenska i verket *Arbetsmarknaden inför 2000-talet*, 1994). Han ansåg att arbetsuppgifterna i framtiden allt tydligare kommer att delas upp i rutinar-

beten, lokala serviceuppgifter och informationsarbete som kräver hög kompetens och kreativitet, som han kallar symbolanalytiska tjänster. Enligt Reich beror nationernas konkurrenskraft på det skapande informationsarbetet. Utskottet går i slutet av betänkandet närmare in på hur arbetet förändrat karaktär i informationsområdet.

Tillspetsat kan man säga att vi har levt i lönearbetets tidevarv under de 200 senaste åren. Under denna tid har arbetet och samtidigt också det som utför det och i själva verket hela livet delats upp på basis av den lön som har betalats för arbetet. I detta kapitel avses med arbete i allmänhet lönearbete.

I Finland har man traditionellt utgått från den protestantiska arbetsetiken och ansett att ingen ekonomi kan vara i skick utan arbete. Utan arbete finns ingen välfärd och ingen demokrati.

För de flesta människor har arbetet också satt sin prägel på fritiden. Man har laddat upp för följande arbete, lärt sig nytt och skaffat sig extra inkomster. Att vara sysslolös, lata sig, dvs. inte göra något alls utan bara njuta har varit ett närapå okänt fenomen i Finlands historia utanför vissa snäva specialgrupper. Ju fattigare folket har varit desto mer fyllda av arbete och slit för födan har vardagens timmar varit. En högre social rang, framgång och rikedom i förhållande till föräldrarna har varit en klar drivfjäder. Den har sett till att människorna inte arbetar särskilt mycket mindre än tidigare, fastän behovet av hårt arbete mätt i pengar är förbi för länge sedan. Också det faktum att man i Finland mer än i kanske något annat europeiskt land år efter år ägnar sin semester åt att fiska, jaga, odla potatis och morötter, plocka svamp och bär, odla och gallra skog eller studera berättar något om hur nära förbundna arbetet och fritiden är. Vi tycker att det är naturligt med en bild av republikens president Mauno Koivisto i skogsarbete vid sin stuga. Häri ligger någonting alldeles väsentligt. Arbetet på sommarstugan, på odlingarna vid föräldrarnas gård som kanske inte längre brukas, i koloniträdgården eller i källarverkstaden hemma i villan har antingen kompletterat förvärvsarbetet, skänkt rekreation eller ersatt ett egentligt arbete. Ingenstans i världen lägger man ner så

mycket arbete och så stor omsorg på att bygga sig en andra bostad, dvs. en sommarstuga som i Finland.

Den starka bindningen till arbete har ytterst varit en fråga om ett grundläggande behov hos människan — önskan att vara till nytta.

Förhållandet till arbete har förändrats under tidernas lopp. Finländare födda under 1970-talet anser inte längre att arbetet utgör det enda och viktigaste innehållet i deras liv. Den ökade fritiden har medfört större krav på fritidens innehåll. Arbetet ses som ett medel och som något som ger ekonomiska möjligheter till en givande fritid. Rekreativformerna har delvis förändrats och den nyttiga bärplockningen och stugreparationerna har i viss mån bytts ut mot sökande efter underhållning och njutning genom kommersiella sysselsättningar.

Förhållandet till arbetet har förändrats. Tillfälliga och projektartade osäkra arbeten binder inte längre dagens ungdom lika starkt vid en enskild arbetsplats. Många är tvungna att arbeta utan tryggad utkomst och exempelvis semester. Att återge arbetet dess forna värde kan vara av stor betydelse för solidaritetsbegreppet.

Under 1900-talet har finländarna vant sig vid jämlikhet genom arbete. Att arbeta och vara till nytta har varit varje människas självfallna rätt. Ingen har tvingats att utöva denna rätt. Att inte utföra något arbete och härigenom också att vara arbetslös ansågs dock inte acceptabelt så länge den starka arbetskulturen rådde. Också åldrande finländare har haft rätt att vara till nytta. Tidig pensionering och utslagning före pensionsåldern har därför varit svåra erfarenheter för många.

Eftersom finländarna är djupt ansvarskännande, har det stridit mot deras grundläggande värderingar att ta emot hjälp utan vederlag. Man har i stället utgått från att hjälpen är ett lån eller att ett arbete eller någon annan motprestation utförs senare. Det är här fråga om oberoende och respekt.

Det grundläggande behovet att vara till nytta, oberoende och respekterad kan ses också i den nordiska välfärdsmodellen som akademiker Erik Allardt har granskat mera ingående än vad som ovan är fallet komprimerat i den numera klassiska tredelningen av välfärden: att ha, att älska och

att vara. I Finland har man lyckats skapa en av världens bästa och jämnaste levnadsstandarder för alla befolkningsgrupper. Det är dock inte tillräckligt, om hundratusentals arbetslösa och i förtid pensionerade känner att de inte behövs och att de inte är älskade och respekterade.

Många framtidsforskare anser att arbetet kommer att leda till en allt tydligare tudelning av människorna. Arbetet blir ett privilegium. I många länder i Europa har man kommit till insikt om att en del av familjerna har tvingats till fullständig eller partiell arbetslöshet och sysslöshet medan de familjer som har arbete erbjuds allt mera och allt mångsidigare uppgifter. I de arbetslösa familjerna förtjänar ingen full lön utan uppehållet fås genom tillfälliga arbeten, socialbidrag eller de olika gråzonerna medan flera av familjemedlemmarna förtjänar väl i de familjer som har arbete.

En av de mest kända framtidsforskarna, Charles Handy har komprimerat omvärderingen av arbetet genom att svara Mark Twain, som sade: *"Om arbete vore så bra, skulle de rika ha kastat sig över det för länge sedan"*. Handy svarar: *"Det har de gjort, mr Twain, det har de gjort"* (Paradoxernas tid 1995).

Var och en har rätt att dra nytta av sitt arbete

Det var tidigare självklart att det lönade sig att arbeta. Både den som låter utföra ett arbete och den som utför det har dragit nytta av det. Det nyttiga och framgångsrika arbetet har varit samhällets motor.

Både i Finland och i många andra länder i Europa har man hamnat i en situation där inte heller denna självklarhet längre håller streck. Mekaniseringen och den nya globala arbetsfördelningen har lett till att finländska arbetsplatser har försvunnit, framför allt sådana som kräver mänskliga insatser. Samtidigt har rätten att dra nytta av arbetet inskränkts. Mångfalden av offentliga stöd och bidrag, som ytterligare utökats av välfärdsstaten, gör att det inte längre alltid och för alla befolkningsgrupper är lika klart lönsamt att arbeta som tidigare.

Relativt och mänskligt sett har problemet med arbetets olönsamhet i Finland varit störst för lågavlönade arbetare och tjänstemän i annans

tjänst, som betalar inkomstskatt utan några som helst möjligheter till kapitalinkomster, avskrivningar eller andra skattelättnader för ägar- och affärsinkomster. Barnfamiljer, som får bostadsbidrag och andra stöd, utgör en egen grupp. Efter de maximala bidragen blir nyttan av arbete mycket liten för dem. Det har också påståtts att till och med folk med medelstora inkomster, god utbildning och ett bra yrke räknar efter hur lönsamt det egentligen är att arbeta.

Problemen med arbete och arbetslöshet uppträder på många nivåer och är komplexa. Den senaste recessionen var allvarlig. Ansvarskänslan och den alltjämt stora respekten för arbetet gör att man trots allt förväntar sig att politiken och samhället skall kunna lösa inte bara arbetslöshetsproblemet utan också problemet med arbetets olönsamhet.

2 Inte bara förvärvsarbete är nyttigt arbete

”Under och efter recessionen har vi fattat beslut som kan beskrivas som små steg från en välfärdsstat till en arbetsfärdsstat (från en welfare state till en workfare state). Syftet är att åstadkomma en anpassning till nya ekonomiska villkor samt att förtydliga relationen mellan förvärvsarbete och utkomst. Arbetsamhället försvarar sig självt: även om vi inte snabbt kan minska arbetslösheten kan vi försöka hålla fast vid arbetsamhällets moral.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 110).

Förslagen om arbetsdelning, medborgarlön och förkortning av arbetstiden, som har backats upp i Europa, utgår alla från tanken att begreppet arbete måste ändras. Förvärvsarbete är inte den enda formen för effektivt och produktivt arbete. Vissa arbeten, till exempel miljöfarlig produktion, är direkt skadliga för samhället. Att arbeta hemma, utföra frivilligarbete i någon organisation eller att studera vidare för att få nya insikter och färdigheter med tanke på ett egentligt arbete är inte bara nödvändigt och nyttigt utan också produktivt och effektivt. Den mest kände förespråkaren för detta tänkesätt, amerikanen Jere-

my Rifkin har talat för att den tredje sektorn bör utvecklas till ett viktigt sysselsättande produktionsområde.

Förvärvsarbetet kommer att utgöra en avsevärt mindre del av människans livscykel och yrkesanamnes än hittills. Standardmodellen för arbete under 1900-talet, enligt vilken man från 20 års åldern till 65 års åldern utför lönearbete åtta timmar om dagen och 40 timmar i veckan huvudsakligen för samma arbetsgivare, har försvunnit. Arbetet är oftare än tidigare tillfälligt och består av flera separata perioder. Under sitt liv utför människan många sinsemellan mycket olika arbeten. I folkmun lyder den nya träffande benämningen på arbete snuttarbete.

Trenden mot alternering och överlappning mellan arbete, studier och fritid blir allt tydligare. Människan använder en del av sin tid för att konsolidera grunden för sin egen och andras framtid. Det är viktigt att ständigt lära sig och tillägna sig nya saker. En viss del av sitt arbete under veckan utför hon som förvärvsarbete och en annan del som oavlönat arbete eller mot en ringa ersättning medborgarsamhället till fromma. Hon arbetar som barnsköterska, åldringsvårdare eller miljövårdare. I vissa modeller har man tänkt sig att arbetet skall finansieras dels av staten, dels av företag, som kan beviljas skattelättnader.

Förvärvsarbetets betydelse ifrågasätts kanske allra allvarligast av förespråkarna för en hållbar utveckling. En del av dem anser att en kvantitativ, materiell och ekonomisk tillväxt är fundamentalt oförenlig med ekologiska värderingar.

Bland de europeiska filosoferna har fransmannen André Gortz i sina tankar kring arbetet och fritiden betonat friheten och självuppföstran som en förnyande kraft i samhället. I motsats till de samhällsreformatörer som i enlighet med huvudströmningarna under 1990-talet betonar skyldigheten att arbeta motsätter sig Gortz tvång i alla former. Han talar för den ”mångfunktionella” modellen, där var och en har rätt att med hjälp av en basinkomst utan krav på motprestation och helt oberoende av förvärvsarbete fritt välja hur han vill ordna sitt liv. Genom att radikalt förkorta arbetstiden ges människorna frihet att studera. De kan sysselsätta sig själva eller delta i

nätverksarbete och kooperativa aktiviteter i stället för eller vid sidan om förvärsarbete. Enligt Gortz är staten tvungen att acceptera denna utveckling för att undvika att en situation påminnande om inbördeskrig uppstår.

Den tyske sociologen Ulrich Beck följer en moderat linje än Gortz. Han skulle vilja betala medborgarlön till dem som inte kan förtjäna sitt uppehälle genom normalt arbete. Som vederlag för medborgarlönen från socialverket måste dessa människor delta i allmännyttig verksamhet som utbildning, miljöskydd, kultur, hälsovård och hjälp åt döende. Han talar emellertid inte om tvång eller civiltjänstgöring utan om frivillig medverkan i samhället. Becks motto är *"de som får medborgarlön får inte lön för arbete, men de belönas"*. Beck förnekar att hans modell skulle vara ett slags sysselsättningsterapi för arbetslösa. Det är fråga om uppbyggnad av ett nytt medborgarsamhälle.

Precis som i Finland har idén med medborgarlön utsatts för kraftig kritik. Gortz och Becks planer har framför allt kritiserats för att det inte klart framgår av modellerna vem som skall betala uppehållet när människorna inte deltar i produktivt avlönat förvärsarbete. Vad innebär det i praktiken när Beck lovar att den som utför miljöarbete eller sköter en åldring skall belönas med något annat än pengar? De tyska kritikerna anser att ett arbetssystem som bygger på byte och ömsesidighet går att genomföra endast i liten skala i små organisationer. I Tyskland har drygt 150 arbetskollektiv med bytesekonomi grundats.

I arbetslöshetsdebatten (Die Zeit 8.4.1998) påpekades det för Beck att hans modell inte löser problemen för fyra och en halv miljon tyskar. Tvärtom kan den förvärra arbetslösheten i Tyskland om begreppet produktivt och i pengar mätbart nyttigt arbete förkastas i större skala.

Enligt Becks kritiker är det staten som i alla alternativa modeller till slut blir den som betalar. De anser även att någon pålitlig aktör i vilket fall som helst måste bokföra det utförda arbetet. Likaså måste någon i det långa loppet se till att allt går rättvist till och spelreglerna följs. Även om lönen och tillväxten är kvalitativa måste också de fördelas på något sätt. Staten behövs i en eller annan form också för denna uppgift.

3 Den europeiska och den angloamerikanska sysselsättningsmodellen

"För Finland är särskilt de danska och de holländska erfarenheterna intressanta, på grund av liknande traditioner. I detta sammanhang fungerar Danmark som ett slags provlaboratorium vars rön man följer med. Danmark var det första nordiska landet som ställdes inför stor arbetslöshet och i enlighet med en aktiv linje (aktivavtal) lägger man samman olika element samt värden från olika alternativ. På den aktiva linjen har man accepterat arbetscirkulation genom långa ledigheter, man har offentligt stöd till företag för arbete i hemmen, begränsad arbetsplikt och man skapar alternativa verksamhetsarenor. Spelreglerna för arbetslöshetsskyddet har reviderats och man försöker uppmuntra parterna till lokal partnerskapspolitik för att skapa arbete och verksamhet." (Statsrådets redogörelse 1997, s. 115).

Framtidsutskottet anser att avsnittet om sysselsättningsmodeller i statsrådets redogörelse är alltför förenklad och snäv och analyserar därför något närmare arbetet utgående från det föregående avsnittet, dvs. avsnittet om värderingar.

De viktigaste skillnaderna mellan modellerna

Den västerländska världens sysselsättningsmodeller kan förenklat delas upp i två grupper: 1) den modell som tillämpas på den europeiska kontinenten och 2) den angloamerikanska modellen representerad av USA, England, Australien och Nya Zeeland. Den förstnämnda modellen utgår från dels ekonomins effektivitet, dels medborgarnas rättigheter och jämlikheten i arbetslivet. Modellen har lett till god ekonomi och, framför allt i Finland, till effektiv produktion. En betydande del av befolkningen är dock undersysselsatt eller helt utanför arbetslivet. Den angloamerikanska modellen betonar marknadskrafterna, konkurrensen och arbetets nödvändighet. Någon minimilön, social trygghet eller andra rättig-

heter och förmåner i en välfärdsstat tillåts inte hindra ekonomin, produktionen eller arbetet, åtminstone inte enligt nordiska kriterier. Resultatet av detta har varit en långvarig ekonomisk tillväxt och god sysselsättning. Sedda med europeiska ögon har de åtminstone delvis uppnåtts på bekostnad av såväl arbetstagarnas rättigheter och trygghet som jämlikheten.

I detta betänkande gällande Finland granskas sysselsättningen som ett västerländskt problem. Det bör dock poängteras att till exempel Japan, det nästrikaste landet i världen och det land som hade den snabbaste ekonomiska uppgången efter kriget, i slutet av 1990-talet har blivit tvunget att omvärdera den japanska och i allmänhet den asiatiska samhällsmodellen utgående från helt nya premisser. De stora problemen är desamma trots skillnaderna i kulturbakgrunden: hur skall finansieringsbasen fås stabil, hur få arbete åt alla, hur skall den åldrande befolkningens utgifter finansieras och folkets tudelning förhindras. Japanerna har plötsligt kommit till insikt om att det inte längre går att utlova en livslång arbetsplats och därigenom tryggad utkomst i ett system som förlitar sig på de stora företagen och staten. De har också blivit tvungna att fundera på om man i framtiden kan utgå från att kvinnorna eller en merparten av dem efter att de ingått äktenskap stannar hemma trots sin jämlika utbildning.

Romklubbens, Frankrikes och Danmarks modeller

I Romklubbens (Orio Giarini & Patrick M. Liedtke: *The Employment Dilemma and The Future of Work* 1997) modell för full sysselsättning utgår man ifrån att alla 18—78-åringar skall utföra en 20 timmars arbetstjänst inom den offentliga sektorn. Egentligt lönearbete utförs enligt huvudregeln inom den privata sektorn. Lönearbete skall dock helt eller delvis kunna ersätta det offentliga basarbetet. Arbetslöshetsersättningar utbetalas inte. Pengarna används i stället till att inrätta 20 timmars offentliga arbetsplatser. Ett garanterat basarbete vore enligt dem som utvecklat modellen nödvändigt framför allt för unga, småbarnsföräldrar och äldre människor. Det frivilliga välgörenhets- och vårdarbetet skulle igen tas till heders. Män-

niskornas värde skulle inte bero enbart på lönearbetet.

I praktiken har modellens idéer åtminstone delvis anammats i Frankrike och Italien, där man bland annat vill införa en 35 timmars arbetsvecka. I Tyskland diskuteras en 30 timmars arbetsvecka och flera stödformer i stil med medborgarlön. Än så länge har både arbetsgivarna och regeringen motsatt sig förslagen med hänvisning till att Tyskland förlorar sin konkurrenskraft. Också i Finland har föreslagits en övergång till en 35 timmars arbetsvecka, men inte schematiskt utan genom att jämka den totala arbetstiden.

I Frankrike har arbetstiden förkortats på många håll under de senaste åren. Industriproduktionen har nått sin högsta nivå någonsin och överskottet i handelsbalansen är rekordstort. De industriella investeringarna steg i fjol med 10 procent jämfört med föregående år, då tillväxten var bara 1 procent. Värdet på börsaktierna är också högre än någonsin. Arbetslöshetsgraden föll i fjol med 1,7 procentenheter och är nu 12,2 procent. Regeringen har meddelat att den kommer att försöka skapa sysselsättning med offentliga medel, om så behövs, för att komma bort från att betala någon för att vara arbetslös. Regeringen lovade i början av sin mandatperiod att skapa 700 000 nya arbetsplatser inom den offentliga sektorn. Av de nya arbetsplatserna kommer 350 000 att skapas för att hjälpa upp den svåra situationen bland unga arbetslösa.

Den franska regeringen anser att den ekonomiska krisen är över. I enlighet med Keynes teser anser den att den ökade inhemska konsumtions efterfrågan har varit av avgörande betydelse för den kraftigt förbättrade ekonomin och har stött den genom lägre beskattning. Många ekonomiska experter betonar att den franska exporthandeln, som var strålande också under recessionen, inte ensam har orkat öka sysselsättningen. Tidningen *Le Nouvel Observateur* sammanfattade ändringen i finans- och sysselsättningspolitiken: *"Tidigare arbetade vi för att kunna konsumera, men nu konsumerar vi för att kunna arbeta"*.

Typiskt för den holländska sysselsättningsmodellen är alterneringen mellan olika slag av arbeten och fritid och hänsynstagandet till människornas olika livscyklar. Cirka hälften av arbets-

tagarna utför deltidarbete eller snuttarbete. Kvinnorna är hemma eller arbetar tidvis (endast 30 procent av kvinnorna har regelbundet heltidsarbete). I Finland har man anfört tvivel om att Finland kunde anamma den holländska modellen just för att den inte passar den nordiska livsformen även om det i sig är riktigt att problemet med arbetslöshet skulle lösas av att kvinnorna blir hemma eller deltidarbetar.

I Danmark var arbetslöshetsgraden 12 procent i början av decenniet, men den har sedan dess sjunkit till 7 procent. Lönerna och utkomstskyddet för arbetslösa har inte rörts. Däremot varierar arbetstiden, och uppsägningsskyddet är inte längre lika heltäckande. Mångåriga avtal har ingåtts om olika sätt att genom skatterna sänka priset på att låta utföra ett arbete. En välplanerad utbildning i aktiv arbetskraftspolitik och personlig utplacering i arbetet har varit viktiga. Om någon inom två år inte har funnit ett lämpligt arbete, måste han delta i någon form av utbildning eller ta emot allmännyttigt arbete. Hemkommunen ser till att arbetskyldigheten uppfylls. Till avvisidorna med sysselsättningsmodellen hör att en tredjedel av de arbetslösa har fallit eller lämnats helt utanför arbetskraftstjänsterna och utkomstskyddet för arbetslösa. De är i arbetsför ålder, men samhället satsar inte längre på dem.

Hösten 1998 nådde de danska arbetsmarknadsparterna en överraskande överenskommelse om hur allt flera danskar skall fås med i arbetslivet. Lagarna om reformen behandlas för närvarande av Folketinget. I dem ingår inskränkningar i de arbetslösas förmåner. Till exempel arbetslöshetsdagpenning fås enligt de nya lagarna under fyra år i stället för under fem år som nu är fallet. Den kortaste tiden i detta sammanhang har varit 2,5 år och då sysselsättningsläget var riktigt dåligt utbetalades dagpenning under så lång tid som nio år.

Enligt reformförslaget skall de arbetslösa som står i kö för förtidspension inte längre bara behöva vänta, utan aktiveringsskyldigheten kommer att gälla även 50—55-åringar, som i dagens läge kan få dagpenning under tio år. Kravet på att arbetslösa av utländskt ursprung skall ha tillräckliga kunskaper i danska har varit mest kon-

troversieellt. Om språkkunskaperna inte är adekvata, kan representanterna för etniska minoriteter tvingas delta i språkkurser. De som vägrar får ingen dagpenning.

Reformen medför också nya möjligheter för arbetssökande. Alla som är utan arbete garanteras möjlighet att delta i en sex veckors utbildning. På de områden som har brist på arbetskraft får alla som så önskar delta i utbildningen. Detta gäller exempelvis ADB-branschen, där bristen på arbetskraft är skriande.

Phelps modell

Bland de mest kända av de angloamerikanska sysselsättningsförslagen är Edmund S. Phelps modell för regressivt sysselsättningsstöd ("Rewarding Work, How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise, Harvard 1997). Phelps är professor vid Columbiauniversitetet i New York och forskare i arbetets ekonomi. I sin modell utgår Phelps från ett allmänt till företagen riktat sysselsättningsstöd, som sjunker i samma mån som lönen stiger. Stödet utbetalas endast för lågavlönat arbete.

Modellen utvecklades redan i början av 1990-talet i Europa (Nobelpristagarna i ekonomi Jacques H. Dreze och Edmond Malinvaud), men här var det den offentliga sektorn som fick stödet. Modellen blev känd över hela världen då både president Clintons och premiärminister Blairs regeringar började tillämpa den. I USA, där sysselsättningen är god, har detta stöd avsett för lågavlönade använts i samband med särskilda svårssysselsatta grupper. I Storbritannien har mottagarna av stödet bestått av till exempel lågutbildade unga som inte har arbetserfarenhet eller tillräckliga färdigheter för yrkeslivet.

Phelps modell avviker från flera av de tidigare modellerna genom att som villkor för allt samhällsligt stöd synnerligen entydigt kräva att mottagaren arbetar, är till nytta och anstränger sig. Alla bör utföra någon form av arbete och allt nödvändigt arbete tas på allvar. Phelps medger dock att det finns mycket arbete som är dåligt avlönat och som ingen vill utföra mot den lön som erbjuds på marknaden.

Sysselsättningsstödet är endast avsett för lågavlönade branscher. En annan på värderingar

baserad utgångspunkt är att stödet skall riktas till behövande. Stödet beviljas inte alla såsom fallet är på den europeiska kontinenten utan endast dem som har små inkomster. I denna modell innebär begreppet social nivellering att sysselsättningsstödet gradvis minskar i takt med att lönen ökar. Den tredje värderingsbaserade och från europeiska modeller avvikande principen i Phelps modell är att sysselsättningsstöden skall beviljas marknadssektorn, inte den offentliga sektorn. De nya arbetsplatser som modellen ger upphov till skall uppkomma inom konkurrensökonomi. Modellens kritiker påpekar dock att det i vilket fall som helst är fråga om en samhällslig stödform.

Under hela 1990-talet har nationalinkomsten ökat snabbare i USA än i Europa. USA har den lägsta arbetslösheten på 25 år, den lägsta inflationen på 30 år, brottsligheten har gått klart nedåt under de senaste fem åren och statsbudgeten är i balans. Bruttonationalprodukten ökade med fyra procent 1997, tre miljoner nya arbetsplatser skapades och lönerna steg med fyra procent. Kritikerna påpekar att sysselsättningens pris har varit högt. Det beräknas att 75 procent av de amerikanska arbetstagarna nu får mindre lön än för tio år sedan. En tredjedel av arbetstagarna arbetar på deltid. Många av dem har flera arbeten. Inkomstskillnaderna har blivit allt större.

Skillnaden mellan välfärden på den europeiska kontinenten och den brittiska och amerikanska arbetsbaserade välfärden kommer sannolikt att fortsätta att öka, eftersom USA och Storbritannien ytterligare skärper sina villkor för medborgarna att få förmåner och stöd av staten utan arbetsprestationer eller annat vederlag. Båda länderna har dragit i gång omfattande kampanjer för sysselsättning och för skyldigheten att ta emot arbete. Storbritanniens regering har startat ett program, där de går till kamp mot arbetslösheten och fattigdomen med hjälp av slagord som "New deal" och "Welfare to work". I USA råder på vissa håll redan brist på arbetskraft, vilket delvis ligger bakom arbetskyldigheten.

Reformerna, som innebar att villkoret för socialhjälp var att anvisade arbeten togs emot, började i delstaten Wisconsin och tillämpas nu i hela USA (Public law 104-193). Kärnan i den nya

arbetsbaserade socialvårdslagen är att ingen kan få socialhjälp under längre tid än fem år under hela sin livstid. Delstaterna kan ytterligare förkorta denna tid. Lagen ålägger delstaterna att vid äventyr av penningstraff se till att mottagarna av olika slag av socialhjälp arbetar eller studerar senast 2002. Delstaterna har utvecklat program och stödsystem av varierande slag. I Wisconsin skall drogmisbrukarna utföra till exempel parkarbete 28 timmar i veckan. Ensamförsörjande mödrar har ålagts samma arbetskyldighet på 28 timmar. I Missouri betalar regeringen ersättning till varje arbetsgivare som anställer någon som får socialhjälp. I New York har 38 000 mottagare av socialhjälp tvingats att städa och underhålla gatorna mot mat- och bidragscheckar. Resultatet har varit att gatorna igen är snygga och rena, vilket har väckt stor internationell uppmärksamhet.

I april 1998 startade premiärminister Blair programmet New deal, som innehåller en skyldighet att sysselsätta eller utbilda unga. Om en ung människa har varit arbetslös i ett halvt år, måste hon antingen börja arbeta eller delta i utbildning på heltid. Hon kan välja mellan att själv skaffa sig en arbetsplats eller 1) en statsstödd arbetsplats, där arbetsgivaren betalas 2000 mark i månaden, 2) en plats på miljöbyrån, där arbetet huvudsakligen går ut på städning eller skogsförbättring eller 3) arbete i en frivilligorganisation. Utbildningen på heltid eller praktiken är avsedd för dem som saknar grundutbildning. Nästa steg avses vara att se över beskattningen och stödersättningarna för att göra varje arbete så meningsfullt att det lönar sig att ta emot det. I budgeten sänks beskattningen, de sociala avgifterna och försäkringsavgifterna i synnerhet gällande lågavlönade branscher. Varje familj där åtminstone en arbetar garanteras en månadsinkomst på 6 500 mark och skatter behöver inte betalas för arbetsinkomster under 8 000 mark. Ett särskilt sysselsättningsprogram av samma typ har gjorts upp för handikappade.

Samhällssituationen, de historiska traditionerna, befolkningsstrukturen och bland annat begreppet arbetslöshet är i många avseenden olika i å ena sidan USA och å andra sidan Finland. Man räknar till exempel med att det i Storbri-

tannien finns två miljoner människor i dold arbetslöshet, dvs. flera än de statistikförda arbetslösa arbetssökandena. Största delen av dessa är kvinnor. Av ensamförsörjarna är 60 procent utan arbete eller också kan de inte ta emot arbete bland annat av den anledningen att det inte finns någon offentlig barnomsorg eller att den är för dyr för familjerna. Jämförelserna mellan USA och Finland försvåras inte bara av skillnaden i storlek utan också av de stora skillnaderna mellan olika raser i Amerika och den livliga immigrationen. I motsats till vad som till exempel är fallet i Finland kan färgade människor anvisas lågavlönade arbeten. Den största gruppen fattiga består av illegala immigranter.

Skillnaden mellan USA och Europa sedd ur en vanlig lågavlönad arbetstages perspektiv har ofta sammanfattats i Europa på följande sätt: I Amerika har arbetstagarna arbete, men inga pengar. I Europa har en del pengar och arbete, en del ingendera.

Jämförelser och exempel är alltid problematiska men ger ofta en bild av uppfattningar och trender. Att känna till olika sysselsättningspolitiska alternativ är viktigare än någonsin för Finland som medlem av EU, eftersom en del av de sysselsättningspolitiska vägvalen görs på europeisk nivå. Man försöker även finna allmänuropeiska lösningar i beskattningen som ju påverkar sysselsättningen. Den globala ekonomin tvingar Europa att noga följa utvecklingen i världen och se efter hur den europeiska modellen fungerar i den föränderliga omvärlden.

Som exempel på jämförande debatter om sysselsättningsmodeller som förts i EU under hösten 1998 kan nämnas behandlingen av betänkandet om kvinnornas och framför allt ensamförsörjarnas ställning i EU-parlamentet (A4-0273/98 och A4-0272/98). Enligt EU-parlamentet är det inte skäl för Europa att slå in på den amerikanska vägen i social- och sysselsättningspolitiken. I Wisconsin tillämpas ett förfarande där arbetsföra ensamstående mödrar fräntas sina sociala förmåner och tvingas i arbete senast när barnet är 12 veckor gammalt. På ett år har Wisconsin kunnat avföra 65 procent av socialhjälpkunderna ur registret, men samtidigt har antalet hemlösa familjer med bara en förälder ökat. Största delen av

ensamförsörjarna har en lön som är mindre än minimilönen. EU-parlamentet förkastade förslaget.

4 Finländska lösningsmodeller

”Förändringen när det gäller utnyttjandet av arbetskraft beror på företagets strävan att hantera den allt mera konkurrensbetonade och osäkra omvärlden. Recessionen rättfärdigade en ny praxis som stöder tunn produktion och överföring av riskerna från företagen till arbetarna. Arbetspolitiken måste välja om dessa trender skall stödjas genom att regleringen av arbetsförhållandena slopas eller om det är skäl att slå till bromsarna. Arbetspolitikens internationella grundläggande uppgift är i varje händelse att ställa bevarandet av ett tillräckligt tryggt arbetsliv framom kortsynt konkurrerande dumpning. Samtidigt är det nödvändigt att sörja för att personer som arbetar inom atypiska arbetsformer inte får börjas betraktas som en lägre kast när det gäller socialskyddet” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 108).

Premisser

Arbetslöshetssiffrorna utgör alltid ett problem, eftersom definitionerna och beräkningsgrunderna varierar.

Enligt arbetsministeriet fanns det 360 000 arbetslösa i Finland i augusti 1998. Som arbetslösa räknar arbetsministeriet dem som personligen anmält sig som arbetslösa arbetssökande, dvs. är utan arbete och står till förfogande för heltidsarbete. I enlighet med EU:s bestämmelser upptog Statistikcentralen i sin statistik över arbetslösa endast dem som i en intervjuundersökning uppger sig vara utan arbete och som aktivt har sökt arbete under den senaste månaden samt är redo att börja arbeta inom två veckor. Antalet sådana arbetslösa är 260 000. Arbetslöshetsprocenten är enligt arbetsministeriet 14,2 och enligt Statistikcentralen 10,2. Europeiska statistikbyrån använder siffran 12,1.

Skillnaden är avsevärd. Det är också viktigt att fundera på varför drygt 100 000 människor inte längre aktivt söker arbete, inte anser sig vara

arbetslösa eller på något annat sätt faller utanför ramen för Statistikcentralens arbetslöshet men får arbetslöshetsunderstöd från Arbetskraftsministeriet och är föremål för andra stödåtgärder.

Finland har sin egen arbetslöshet som delvis beror på yttre men också på inre faktorer. När man talar om den finländska arbetslösheten bör man hålla i sär åtminstone följande grupper av arbetslösa eller sådana som inte utför avlönat arbete:

1) tillfälligt eller permanent arbetslösa, som absolut vill återvända till arbetslivet och är redo att lära sig ett nytt yrke,

2) de som medvetet valt att tillfälligt inte arbeta, för att de på grund av barnavård eller studier eller av någon annan orsak anser att deras eller deras familjers livskvalitet stiger om någondera av föräldrarna är hemma,

3) unga som på grund av bristfällig utbildning, fel bostadsort ur arbetstillgångssynpunkt eller någon annan rationell orsak ännu inte har funnit sysselsättning,

4) de som inte längre kan möta arbetslivets krav, som exempelvis på grund av alkoholism eller någon annan sjukdom inte har vare sig vilja eller förmåga att ens via utbildning återvända till arbetslivet,

5) de som medvetet helt eller delvis skaffar sig sitt uppehälle på den grå marknaden och

6) de som skuldsatt sig alltför djupt under recessionen och har svårt att få arbete och omöjligtvis kan bli företagare.

Problemen är olika för var och en av dessa grupper. Eftersom arbetslösheten har många ansikten i nationalekonomin, politiken och människornas vardag, är det svårt att se hur lösningarna kunde vara rätlinjiga och enkla.

Finland har också sin egen sysselsättningspolitik. När man i Finland har diskuterat internationella modeller, framför allt de sysselsättningspolitiska program som Clinton och Blair fört fram i stor stil, har det ofta sagts att Finland redan har uppnått programmets viktigaste mål. Enligt många mening har Finland hunnit mycket längre än andra länder vad gäller sysselsättningsfrågor. Detta framgår bland annat av att sådana särskilda grupper som ensamstående mödrar alltjämt står i centrum för den amerikanska och

brittiska sysselsättningsdebatten. Å ena sidan står de i allmänhet utanför all arbetsgemenskap. Å andra sidan får, förenklat sagt, bara de bostads-, mat- och andra socialbidrag via sina barn. I Finland har kvinnorna länge varit jämställda i arbetslivet och de färskaste undersökningarna visar att ensamstående mödrar inom lågavlönade branscher är den befolkningsgrupp som benhårt håller fast vid sitt arbete.

De som försvarar den finländska sysselsättningsmodellen framhåller att det finländska avtalssamhället stod rycken fastän arbetslöshetsgraden i Finland var 18 procent. Välfärdsstatens skyddsnät var tillräckligt starkt för att mildra konsekvenserna av den djupa recessionen. Välfärdsmodellen fungerade som avsett, vilket helt riktigt påpekas i regeringens framtidsredogörelse. Inkomstfördelningen i Finland är också nu efter recessionen en av de jämnaste i världen.

I det finländska systemet liksom också i de flesta andra europeiska modeller utgår man från att de som har blivit arbetslösa har betalat sitt utkomstskydd till fonder. Antagandet håller inte helt streck. Skyddet har betalats endast för en del av arbetet och avgifterna har täckt endast en del av kostnaderna. Det största problemet är emellertid att arbetslösheten har blivit permanent. Antalet långtidsarbetslösa är större än man hade räknat med när den övergripande sociala tryggheten planerades. Samtidigt omvärderas generationstänkandet som utgår från att varje generation i aktiv ålder i tur och ordning tar hand om dels sina åldringar och sjuka, dels sina utslagna.

Familj jordbruket är den finländska landsbygdens grundpelare. På familj jordbruket bygger livsmedelsproduktionen, en betydande del av tjänsterna, virkesproduktionen och en väsentlig del av den övriga företagsverksamheten på landsbygden. När jord- och skogsbruksstrukturen ändras och familj jordbruken blir färre förändras också bilden av landsbygden. Å ena sidan blir de kvarvarande familj jordbruken större och utvecklar sin verksamhet, å andra sidan ökar dessa lantgårdars beroende av det omgivande samhället och de tjänster de producerar. Den nu förutsägbara strukturutvecklingen kommer att ske mycket snabbt och ha en avgörande betydelse för hela landsbygdens servicenivå.

Familjejordbruket och familjeskogsbruket står som modell för den finländska landsbygden. Det är samhällets uppgift att ingjuta tro och skapa förutsättningar för en fungerande landsbygd. Åtgärder bör vidtas för att upprätthålla en adekvat infrastruktur, därpå baserad företagsverksamhet och tjänster på landsbygden. Åtgärder bör sättas in för att stärka den lokala ekonomin. De kunde till exempel vara beskattningsåtgärder, åtgärder som förbättrar servicen på landsbygden, åtgärder för att utveckla väg- och informationsnätet eller åtgärder som stimulerar växelverkan mellan landsbygden och tätorterna.

Sysselsättningsmodeller och riktlinjer för arbetet

En finländsk sysselsättningsmodell med en reform av samhällsgrunderna som mål är det program för att befria arbetet från betungande beskattning som direktör Kati Peltola vid Helsingfors Socialcentral har lagt fram. Enligt Peltola bör hela beskattningsstrukturen ses över. I stället för att beskatta arbetet bör man beskatta produktionsresultatet. Socialskyddsavgifterna bör tas ut på produktionens förädlingsvärde. Härigenom stöds den arbetsintensiva i stället för den kapitalintensiva produktionen. Beskattningen bör belöna arbetsgivarna, som sysselsätter människor.

I Peltolas modell ingår också många andra reformförslag som går ända in på strukturerna. Enligt henne bör finansieringen av den sociala tryggheten bygga på en ny grund. Samtidigt som tyngdpunkten i beskattningen och socialavgifterna flyttas över på kapitalet, produktionsresultatet och dess förädlingsvärde stärks finansieringen av den sociala tryggheten. Utan reformer kommer, anser Peltola, hela den sociala tryggheten att förvittra, eftersom inkomsterna från arbete blir allt mindre i takt med att produktionen blir allt mera kapitalintensiv. Modellen har presenterats i boken *Hyvinvointivaltion peruskorjaus* (1997).

Idén med arbetsdelning för att förbättra sysselsättningen och jämna ut välfärden har vunnit stort gehör. I Finland motiveras den allt oftare med att arbetsbördan har blivit för tung för dem som är i arbete och arbetstakten för hård. Detta tar sig uttryck i burn out och olika sjukdomar.

Professor Paavo Seppänen utvecklade redan på 1960-talet den s.k. 2 x 6-timmars arbetstidsmodellen. Den dagliga arbetstiden blir kortare, men den effektiva verksamhetstiden vid fabriker och serviceinrättningar blir längre. Arbeteffektiviteten ökar och maskinerna, apparaterna och lokalerna utnyttjas effektivare. Seppänen skapade inte sin modell med tanke på arbetslösheten utan för att passa ihop arbetet och fritiden så att de motsvarar människornas behov. Modellen har egentligen börjat tillämpas först på 1990-talet. Erfarenheterna av den har varit goda både för arbetstagarna och i synnerhet för företag där automationen har framskridit långt och arbetet utförs med hjälp av dyra maskiner.

Bland färskta nordiska arbetstidsinitiativ som, om de hade haft framgång kunde ha haft återverkningar i Finland, kan nämnas den danska generalstrejken på våren 1998. Huvudkravet var en förkortning av arbetstiden genom en sjätte semestervecka för alla. Initiativet fick inte understöd och förföll genom regeringens försorg.

I Finland har inalles över tio omfattande och ingående sysselsättningsförslag lagts fram under de senaste fem åren. Det första var rapporten från Matti Pekkanens sysselsättningsarbetsgrupp 1994, tillsatt på initiativ av president Martti Ahtisaari, och det sista rapporten 1998 om arbetsmarknadens funktionsduglighet upprättad av ekonomiska rådet vid statsrådet. Förslagen är i viss mån upprepningar av varandra. I många av programmen ingår förslag som gäller någon form av sänkning av skattegraden och motsvarande nedskärningar i statsbudgeten, lindrad beskattning av arbete, minskning av skattekillen, arbetskraftens rörlighet, löneflexibilitet och nya spelregler för arbetsmarknaden, större löneskillnader och sänkning av begynnelselönerna för äldre arbetslösa till samma nivå som lönen till ungdomar.

Finländska sysselsättningsmodeller och sysselsättningsförslag har prövats i tillämpliga delar, men samhällsstrukturerna har inte berörts. Ett svårt problem i den finländska, och också annan europeisk sysselsättningspolitik, är den obetydliga regionala rörligheten och rörligheten mellan yrken.

Sysselsättningsmodellerna förespråkar olika lösningar när det gäller vem som skall betala kostnaderna för sysselsättningen och vem som skall dra den största skattefordelen av den. Bakom den europeiska sysselsättningen som betonar offentligt arbete och den angloamerikanska sysselsättningen som betonar privatarbete ligger olika uppfattningar om till exempel skattefordelen. I den amerikanska modellen är det arbetsgivaren (och självfallet också arbetstagaren, eftersom det innebär att han får arbete) som drar nytta av de sänkta arbetskrafts- och pensionsavgifterna och skatterna. I den europeiska modellen är det den offentliga sektorn som tillhandahåller tjänster och medborgarna som tillhandahåller dessa tjänster som drar nytta av den höga beskattningen och den därigenom garanterade höga servicenivån. I Finland har man tillämpat modellen med en stabil och omfattande offentlig sektor.

Ett gemensamt drag för alla de finländska sysselsättningsmodellerna har varit en stark tro på att ekonomisk tillväxt skapar arbete och att arbetslösheten reder upp sig när ekonomin växer. Detta var utgångspunkten framför allt för den första stora sysselsättningsgruppens, dvs. Matti Pekkanens sysselsättningsprogram. Den ekonomiska tillväxten har överstigit alla förväntningar och den har trots alla prognoser stigit oavbrutet i över fem år, men arbetslösheten har inte försvunnit.

Med undantag för den allra senaste tiden är det till syvende och sist få forskare som har kritiserat tillväxtlinjen. Nationalekonomen Urpo Kivikari hörde dock till tvivlarna. Han ansåg att en kapitalintensiv och högt automatiserad industri inte löser Finlands sysselsättningsproblem även om den når upp till höga tillväxtsiffror. Tillväxten skapar inte arbete utan arbetet tillväxt. Enligt Kivikari måste människorna på något sätt fås i arbete, eftersom "varje arbetande människa, hur bortkommen hon än är, bidrar till tillväxten." Han betonar att med detta som utgångspunkt för reformerna belastas debatten om metoderna inte av fördomar på samma sätt som nu; kunde arbetsgivarnas bikostnader för personalen sänkas, vore det möjligt att visa flexibilitet i bestämmelserna om minimilön för att de unga skall få arbete och kunde den byråkrati som krävs för de nuva-

rande inkomstöverföringarna och skötseln av dem ersättas med medborgarlön.

Enligt en undersökning utförd under ledning av professorn vid Helsingfors handelshögskola Matti Pohjola (Suomalainen työttömyys 1998) är en sänkning av skatterna för låginkomsttagare den viktigaste metoden att råda bot på arbetslösheten. Samtidigt skall utkomstskyddet för arbetslösa skäras ner och bostadsbidraget reduceras. Genom att skattekillen görs smalare, dvs. genom att skattebördan för dem som ger arbete åt någon minskas från 60 procent till 55 procent, vilket innebär 15 miljarder mark, minskar den strukturella arbetslösheten med två procentenheter. Den ökade sysselsättningen för med sig cirka fem miljarder i skatteintäkter och en miljard i minskade arbetslöshetsutgifter. Det behövs alltså nedskärningar på 8—9 miljarder mark för skattelättnader i statsbudgeten. Om bara 50 procent av arbetstagarna skulle vara fackanslutna och omfattas av kollektivavtalen kunde detta minska den strukturella arbetslösheten med 3—4 procent. Genom att det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa sänks med 10 procentenheter eller dess varaktighet begränsas till 12 månader kunde den strukturella arbetslösheten minska med en procentenhet.

Enligt Näringslivets forskningsinstitut (Etlä) bok Kansallinen kilpailukyky ja teollinen tulevaisuus (1995) som används som kursbok, ger utkomstskyddet för arbetslösa och fritiden sammantagna låg- och medelavlönade en sådan levnadsstandard att de, om de börjar arbeta, måste pruta på sin standard. Forskarna föreslår "piska och morot". Utan att göra några större ingrepp i de arbetslösas sammanlagda förmåner kunde sysselsättningen stödjas genom att flyttningssbidraget höjs och avgångsvederlag och arbetslöshetsdagpenning delvis betalas som sysselsättningsbonus. Detta vore en effektivare sporre för arbetslösa att börja arbeta än att enbart skära i dagpenningen.

Politics doktor Jaakko Kiander skriver i Löntagarnas forskningsinstituts publikation Talous & yhteiskunta (1/1998) att arbetslösheten klart skulle minska och till och med full sysselsättning vara möjlig, om bara vissa flaskhalsar i den ekonomiska tillväxten fås bort. Enligt Kian-

der finns det fem hinder för tillväxten: arbetskraften och arbetsplatserna möts inte, otillräcklig kompetens, brist på produktionskapacitet, för litet utbud på arbetskraft och den allt äldre befolkningen. Det väsentligaste i förhållande till 1990-talets politik är att Kiander föreslår stora skattelättnader. Han skulle vilja använda den finanspolitiska marginal som uppstår genom tillväxten och den minskade arbetslösheten till att sänka skatterna. Han skulle också i framtiden vara mycket restriktiv i fråga om att öka statens utgifter. I slutet av artikeln framgår det att hans förslag till skattesänkning skulle sänka beskattningen till nivån i början av 1990-talet.

Riksdagens framtidsutskott startade den 23 april 1998 föreläsningsserien Studia Parliamentaria. Den förste talaren i serien president Mauno Koivisto betonade att hög beskattning inte kan förbättra sysselsättningen på ett hållbart sätt. Koivisto sade *”arbetet har blivit en mycket dyr produktionsfaktor. De indirekta arbetskraftskostnaderna har blivit mycket stora. Beskattningen av arbetet har blivit rent av sträng och den drabbar till och med mycket små förvärvsinkomster.”*

Beskattningen av arbete och kostnaderna för det togs senast upp i Europeiska unionen i samband med debatten om framför allt Europas konkurrenskraft (SEC(96)2121), där kommissionen riktade kritik mot bland annat lönekostnaderna. Däremot konstaterade utskottet för ekonomi, valutafrågor och industripolitik i EU-parlamentet att det både ekonomiskt och socialt sett är en dålig lösning att stärka den europeiska industrins konkurrenskraft och förbättra dess produktivitet med hjälp av eftergifter gällande framför allt arbetsmarknaden och genom att över lag dra ned på lönekostnaderna.

I Finland har man slagit in på de försiktiga reformernas väg. Ekonomiska rådet i anslutning till statsrådet rekommenderar i sin rapport 1998 en skynda långsamt-politik också i fortsättningen.

Om det emellertid inte är tillräckligt att skynda långsamt måste man gå tillbaka och svara på enkla grundläggande frågor av följande typ: Utgör arbetet grund för människornas och människosamhällets rikedom och välfärd? Har var och en, om han så önskat, haft möjlighet att vara

till nytta genom att arbeta? Har var och en haft möjlighet att dra nytta av det arbete han låtit utföra och utfört? Är alla som kan arbeta skyldiga att göra det? Är det statens uppgift att utlova eller ordna arbete?

Självsysselsättning, småföretag och storföretag ur arbetslivssynpunkt

Framtidsutskottet delade in ekonomin och produktionen i olika nivåer i sitt föregående betänkande (FrUB 1/1997 rd). Gränsen mellan exportindustrin och den inhemska lokalekonomin suddas emellertid ut allt eftersom globaliseringen framskrider. I och med att produktionssamarbetet ökar uppstår spjutspetsföretag som dominerar världsmarknaden och som låter tillverka sina produkter och utföra sina tjänster i små kompanjon- och underleverantörsföretag inom den lokala ekonomin. Exportarbetet sker i allt större utsträckning obemärkt. Medan representanter för utländska storföretag förhandlar om samarbete i Finland fungerar redan de finländska hotell-, transport- och andra tjänsterna i princip som exportföretag.

Att sysselsätta sig själv är viktigt för utvecklingen av ekonomin på lokal nivå. Det är också ofta ett bättre alternativ för alla berörda parter än arbetslöshet. Att sysselsätta sig själv och grunda ett företag är dock varken lätt eller riskfritt. Det är helt enkelt så att alla inte är lämpliga som företagare. Det vore dock nödvändigt att allt flera skulle bli företagare, eftersom småföretagen i vårt land är för få med tanke på framtiden, vilket också framgår av en jämförelse med medeltalet i EU-medlemsstaterna. Ett framgångsrikt småföretag är summan av många kunskaper och färdigheter. Ett misslyckande beror inte enbart på företagarens bristande kunskaper och färdigheter utan också på samhället.

För att underlätta möjligheterna till självsysselsättning måste man få till stånd en uppluckring av företagens förvaltningsförfaranden, en jämlik behandling av olika företagsformer vid beskattningen och en begränsning av riskerna i överensstämmelse med företagarens bärkraft. Nya företag och de minsta företagen måste få en egen enkel bolagsform som möjliggör bolagssparande och främjar och gynnar möjligheterna att inrätta

nya arbetsplatser. Regeringens företagspolitiska program för den småskaliga och medelstora industrin (Handels- och industriministeriets förhandlingsrapporter 1/1996) har som mål att bland annat luckra upp förhandlingsförfarandet och förenhetliga beskattningssystemet för olika bolagsformer. Också EU-kommissionen har rekommenderat att småföretagens möjligheter att växa förbättras i alla medlemsstater genom en uppluckring av förvaltningsförfarandena.

Framtiden kan inte göras beroende av stödssystem. Ändringarna går så långsamt därför att man inte är tillräckligt insatt i småföretagens livsvillkor. Det måste bli så enkelt att driva ett nybildat företag och ett litet företag i allmänhet att var och en kan förtjäna sitt uppehälle på det sättet också utan utbildning och varje företagare själv kan möta de krav som myndigheterna ställer. Reformen i denna riktning har genomförts bland annat i Kanada och Sverige.

Produktionsutvecklingsnäten underlättar smidigheten i den internationella konkurrensen och förbättrar därigenom spjutspetsföretagens konkurrenskraft.

De långsamma förändringarna beror också delvis på värderingar. Att vara företagare rankas ännu inte tillräckligt högt i Finland och i den målhierarki som människorna här ställer upp för sitt arbete och liv. Det är oskäligt att vänta sig att vanliga människor med genomsnittsutbildning skall kunna slå om och bli företagare i stor skala då inte ens de som har fått högsta möjliga universitetsutbildning i detta syfte är intresserade av att sysselsätta sig själva och, genom sitt företag, också andra. Bland de studerande vid handelshögskolor och tekniska högskolor är det bara några få procent som vill grunda ett eget företag.

Under den senaste tiden har småföretagens sysselsättande effekt kraftigt betonats. Småföretagen säkerställer inte bara en fungerande inhemsk lokal ekonomi utan skapar också en grund för en internationell exportekonomi i stor skala. De internationella storföretagen behöver ett omfattande nät av småföretag. Det sägs till och med att det i själva verket är småföretagen som avgör landets internationella konkurrenskraft.

Småföretagen (under 50 anställda) utökade

sin personal med närmare åtta procent 1996. I de medelstora företagen (50—250 anställda) växte personalstyrkan med några procent, medan personalstyrkan i storföretagen minskade med ett par procent. Småföretagen stod för 54 procent av den ökade totalomsättningen. Handelsbranschen hade de flesta företagen (24 procent) 1996, men industriföretagen är alltså de största sysselsättarna. Av alla företagsanställda arbetar 35 procent inom industrin.

Den finländska ekonomin vilar på kraftigt exportorienterade storföretag. Den framskridande globaliseringen och fusioneringen av storföretag, där också Finland är med, beskrivs av utskottet i dess föregående betänkande (1997) under rubriken "Elefanternas bröllopsår". Inom vissa branscher i den globala ekonomin har fusioneringen accelererat till den grad att dinosaurierna vore lämpligare för att beskriva fenomenet.

Storföretagen har kritiserats för bland annat externalisering. Med hänsyn till utvecklingen inom arbetslivet kan det tänkas att kritiken har varit alltför ensidig. Det har talats om "de blinda marknadskrafterna". Varför skulle storföretagen konkurrera i produktionsmässig kompetens och effektivitet men vara blinda för förnuftiga arbetslivsregler och behovet av att utveckla personalen? Måste inte ett framgångsrikt företag se till att både arbetet och produktionen sker rationellt och att dess förmåga att förnya sig upprätthålls? Innovativitet kräver en både materiellt och andligt sett gynnsam miljö. I ett framgångsrikt storföretag påverkar kravet på hög effektivitet och rationalitet också de allmänna arbetsförhållandena, arbetsron och atmosfären. Personalens utbildning kan inte försummas.

5 Skulle den angloamerikanska sysselsättningsmodellen dela det finländska samhället?

"Denna väg har dock svagheter som kommer fram i praktiken: en ökad klyfta i likvärdigheten och en försvagad social integration. För att resultatet inte skall bli växande fattigdom måste lågavlönade stödjas med socialbidrag eller inkomststöd. En deflatorisk politik, låga löner, inkomststöd och växande sociala problem kan leda till att en ökad sysselsättning inte lyfter

upp den offentliga ekonomin. En djup försämring av tillväxtens socialpsykologiska faktorer utgör också en risk.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 113).

Innan vi går närmare in på i vilken mån sysselsättningsåtgärderna i de internationella modellerna, och bland dem särskilt den för Finland främmande amerikanska modellen som riktar in sig på låglönebranscherna, skulle dela det finländska samhället, måste vi analysera utgångsläget. Fastän inkomstfördelningen hör till de jämna i världen, är inte heller det finländska samhället enhetligt.

Produktionen och arbetet, som styrs av marknadsekonomiska regler, är redan uppdelade och differentierade på många sätt. Globaliseringen, tekniken och kompetensen är de som tydligast har slagit fast på vilken nivå Finland och dess företag befinner sig. En motsvarande differentiering kan skönjas på arbetsmarknaden. I ett land som Finland, där ekonomin bygger på högteknologi, kompetens och export, sammanfaller inte alltid efterfrågan och utbud.

Framtidsutskottet utgick i sitt tidigare betänkande från möjligheten att ekonomin, produktionen och arbetet i Finland är indelade i fyra olika nivåer. Vid sidan av den globala ekonomin finns det ekonomier på olika lägre nivåer, uppkomna antingen på regionala grunder, som resultat av specialisering eller till exempel av den anledningen att vissa företags kapacitet eller konkurrenskraft inte är tillräcklig för att konkurrera om en ledande ställning inom den globala ekonomin. Företagen väljer eller blir tvungna att välja sin verksamhetsnivå. På samma sätt blir också arbetstagarna utvalda.

Differentieringen av ekonomin och produktionen återspeglar sig i den kompetens som förutsätts av arbetstagarna. De företag som råkar ut för den hårdaste internationella konkurrensen kräver allt större kunskaper och färdigheter av sina arbetstagare. Det är uppenbart att efterfrågan skapar utbud och att läroinrättningarna tar detta i beaktande i sina egna utbildningsprofiler. Slutresultatet blir att det t.o.m. inom samma utbildningsgren förekommer stora nivåskillnader.

Ägandet delar i Finland upp människorna på så sätt att majoriteten äger relativt lite, ofta en bostad och en bil. Till skillnad från resten av européerna äger medelfinländaren en sommarstuga, som det finns 430 000 av i Finland. Av hävd har staten, kommunerna och församlingarna varit stora ägare. Det nyaste draget är en märkbar ökning av det utländska ägandet, då nästan hälften av börsbolagen har övergått i utländska investerares ägo.

I Finland har den vanliga människans välstånd länge varit direkt avhängigt av om hon har arbete eller inte. De snabba förskjutningarna i ägandet och välståndet under 1990-talet kan förklarats beskrivas med följande jämförelse. I början av århundradet, vid tiden för torparfrigörelsen, ägde en tredjedel av finländarna mark, en tredjedel var torpare och en tredjedel var obesuttna. I slutet av århundradet verkar motsvarande tredelning vara att en tredjedel av befolkningen i arbetsför ålder har fast anställning, en tredjedel har korttidsjobb och en tredjedel är arbetslösa eller i utbildning.

Av finländarna i arbetsför ålder hade 63 procent arbete 1997. Antalet arbetstagare var 1 846 000 och av dessa hade 336 000 tidsbestämda arbetsförhållanden. Av dessa var 143 000 män och 193 000 kvinnor. Ca 1,5 miljon finländare hade ett bestående arbetsförhållande.

Oaktat skillnaderna i sysselsättningsmodellerna medger arbetslivsforskarna att det alltid kommer att finnas arbete, för vilket det betalas en lön som inte tryggar en tillräcklig levnadsstandard och för vars utförande det skapas konstruerade arbetsplatser på ett sätt som delvis inte har något samband med de normala mekanismerna i en marknadsekonomi. Arbetsplatserna stöds av samhället eller företagen. Detta delar in arbetsplatserna och lönerna som betalas för dem i olika nivåer.

Den risk för uppdelning som följer av sysselsättning måste jämföras med den nuvarande arbetslöshetssituationen med sina utslagningsproblem. Innebär en stödd sysselsättning och konstruerade arbetsplatser automatiskt att lönerna går ner, föder de dubbla arbetsmarknader och tillämpar man arbetslivsreglerna sämre på den lägre av dessa marknader?

De som vill utveckla ett system med ett allmänt sysselsättningsstöd som minskar i takt med att lönen växer påstår att stödet skulle upprätthålla sysselsättningen inom lågavlönade branscher och förhindra att vanliga arbetsplatser som kräver få specialfärdigheter flyr från Finland. Enligt dem skulle det bästa likväl vara att man genom att arbeta skapar nytt välstånd och således även fler arbetsplatser. Uppkomsten av arbetsplatser och utförande av arbete skapar även en grund för bättre avlönade arbetsplatser som kräver större kompetens. Det anses att arbetet effektivast förhindrar en uppdelning av människorna.

I Phelps sysselsättningsmodell sägs det att den regressiva skalan ser till att stödet, när det sakta minskar till noll i löneskalan, t.ex. vid 10 000 mark, inte skapar en frestelse att sänka lönerna ovanför gränsen så att de ligger under gränsen i syfte att få stöd. De som utvecklat denna sysselsättningsmodell betonar att stöd endast bör betalas till personer som gör fulla arbetsdagar. Därigenom stöds sysselsättning som ger en tillräcklig utkomst. Genom att utnyttja beskattnings- och andra register kan man kontrollera att minimiarbetsvillkoren iakttas och att löneuppgifterna är riktiga. I Finland möjliggörs en tillräckligt noggrann övervakning av att arbetsmarknaden är liten och av den moderna tekniken. Konkurrenten och marknadskrafterna anses se till att slutresultatet av ett allmänt sysselsättningsstöd blir att förtjänstnivån stiger lika mycket som stödet. Delvis på grund av stödet ökar företagarnas vinster till en början. Det lönar sig för företagarna att utvidga produktionen och anställa mer arbetskraft. Detta leder till att förtjänstnivån stiger. Dessutom anses stödet dra en del av den gråa ekonomin in i normalekonomin.

Det sägs att det saknas 100 000 småföretag i Finland. Av 203 000 affärsföretag var 550 stora år 1996 (minst 250 arbetstagar) medan 2 000 var medelstora. Största delen, det vill säga nästan 99 procent, av företagen är småföretag som sysselsätter under 50 personer. Antalet 1—2-personers miniföretag har ökat kraftigt. Det finns 175 000 företag som har högst fyra anställda. Av företagets arbetskraft är 43 procent sysselsatt i småföretag, och dessa företags omsätt-

ning utgör 35 procent av företagets sammanlagda omsättning. Ett sysselsättningsstöd för låglönebranscherna kunde ge möjligheter att göra företagen större särskilt när det gäller småföretag.

Det sägs att det i Finland också saknas 50 000 arbetsplatser inom servicesektorn och att antalet sådana arbetsplatser anses öka genom en sysselsättningspolitik som främjar låglönebranscherna. Under de senaste årtiondena är det få finländare som har haft råd att anställa någon i hemmet eller att köpa städ- eller annan service. Den glesa bosättningen, befolkningsunderlaget, den solidariska lönepolitiken och den progressiva beskattningen är förklaringar till varför antalet privata servicearbetsplatser inte är tillräckligt. Servicen sköts av den offentliga sektorn. Vårderna, värderingarna och även attityderna i Finland skiljer sig från de länder där man betonar företagsamhet.

Ett allmänt sysselsättningsstöd som riktar sig till alla företag motiveras med att det inte orsakar orättvisa och ojämställdhet mellan företagen. I syfte att bekämpa störningar på arbetsmarknaden vill de som utvecklat det allmänna sysselsättningsstödet ovillkorligen rikta in stödet endast på låglönebranscher, dvs. på arbetsuppgifter som det av olika orsaker är svårt att få arbetstagar till. Stödet skulle sjunka i takt med att lönen stiger, vilket skulle göra det omöjligt att missbruka det.

För staten skulle ett allmänt sysselsättningsstöd till en början leda till budgetutgifter. De som utvecklat stödet framhäver likväl att nyttan skulle vara klar på längre sikt. Det väsentliga är att arbetsplatserna skulle uppstå inom den privata företagsverksamheten, vilket även skulle lätta på utgiftstrycket inom den offentliga sektorn.

Enligt utredningar som arbetsministeriet har gjort har det under hela recessionen varit mest brist på svetsare, städare och försäljare och alltså inte på databehandlingsexperter för krävande arbetsuppgifter. För staten innebär en nedgång i arbetslösheten med en procent besparingar på två miljarder mark. För hela den offentliga ekonomin blir besparingen fyra miljarder.

Utskottet föreslår att fem uttalanden om detta kapitel skall godkännas.

III VÄLFÄRDSSAMHÄLLET'S SMÅRT-PUNKTER

"De små öppna samhällsekonomierna i Europa, typ de nordiska länderna, har litat till inre styrka och jämlikhet, vilket de breda välfärdsstaterna är ett bevis på. Den senaste tidens analyser av faktorer bakom nationernas framgångar stödjer den gamla linjen genom att betona kunskande, förtroende och social integritet. Då storföretag väljer etableringsort tänker de också på förutsägbarhet, samhällsfred, datateknisk infrastruktur, ett brett kunskande och en kvalitativ omvärld. I dessa frågor har också Finland haft oddsen på sin sida, och det verkar inte finnas skäl att ändra linjen." (Statsrådets redogörelse 1977, s. 114—115).

Det nordiska välfärdssamhällets grundvärden har varit och kommer sannolikt också i framtiden att vara ganska bestående. I opinionsmätningar ger finländarna ett välfärdssamhälle av nuvarande typ sitt stöd.

Vad idealvärdena, framför allt jämlikheten beträffar, är välfärdsmodellen huvudsakligen problemfri. Själva ideologin har knappast ens ifrågasatts. I många stora frågor har det finländska välfärdssamhället allt sedan 1960-talet utvecklats genom att det byggts upp gemensamt av flera partier och arbetsmarknadsorganisationerna.

På samhällsekonomisk nivå har skuldsättningen kunnat stoppas. Nationalinkomsten har vuxit kontinuerligt i årtal. År 1997 var tillväxten sex procent, vilket hörde till de högsta talen i Europa. Industriproduktionen var i maj 1998 12 procent och ännu i juli över åtta procent större än året innan. Prognoserna lovar att produktionen och exporten växer också i fortsättningen. Det förutspås att arbetslösheten sjunker klart under 10 procent större.

Det finländska välfärdssamhället är dock utsatt för påfrestning på grund av det svåra finansieringsläget. En ny depression kommer alltid före eller senare och då måste det finnas buffertpengar i ekonomin. I dagens läge kan inkomsterna utökas genom att nya arbetstillfällen skapas,

vilket leder till flera skattebetalare, höjda skatter och utvidgad skattegrund. En annan möjlighet är att sälja statens egendom eller förbättra avkastningen av egendomen.

Ekonomins internationella kris och de nationella strukturproblemen, dvs. inte bara skuldsättningen utan också de problem som arbetslösheten vållar och den allt äldre befolkningen, gör det svårt att bibehålla den nuvarande välfärdsmodellen oförändrad. På grund av de yttre och inre påfrestningarna finns det risk att också de bästa delarna i modellen går förlorade om inte behövliga justeringar görs. Enligt principerna för strategisk planering är det skäl att utifrån dagsläget se över den linje som i 40 år följts i Finland, även om slutresultatet skulle vara att den gamla grunden står kvar.

Framtidsutskottet tar i det följande upp dels arbetslösheten, dels sådana strukturella och långsiktiga problem i den finländska välfärden som kan skönjas om också svagt och som uppmärksammas i jämförande undersökningar av konkurrensförmågan. Problemen blir inte hinder för välfärden, om man tar itu med dem i tid. De är inte nödvändigtvis konjunkturbundna. En del av teserna kan genom senare forskning och bedömning av politikens inverkan visa sig vara oriktiga. Det är dock skäl att också diskutera sådana frågor, i synnerhet som den nordiska välfärdsmodellen är föremål för ett stort internationellt intresse.

Kapitlet om välfärdsmodellen utgör en fortsättning på de i utskottets tidigare betänkande (underkapitel 7) i form av forskningstester framförda påståendena om problemen i vår välfärdsmodell.

Då välfärdsstatens finansieringsgrund har blivit en central riskfaktor för välfärdsmodellen, understryks i de följande kapitlen den ekonomiska synvinkeln — pengarna och hur de räcker till.

1 Brist på sociala innovationer — eller svårigheter att genomföra dem?

"Det föreligger risker med det institutionella fortbeståndet — såsom reglerna för arbetslivet och upprätthållandet av socialskyddssystemet — men ännu större är

riskerna med radikalt nya lösningar, för vilkas följder ingen kunskap kan ge garantier.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 91).

Den nya teknologin och exporten räcker inte till

Tack vare tekniska innovationer har Finland snabbt blivit ett toppland inom den nya teknologin. Innovationsförmågan på teknologins område är en av de bästa i världen. I en årsrapport för 1998 från det schweiziska IMD, som jämför internationell utbildning och konkurrensförmåga, anges Finland som världens ledande land i utveckling och tillämpning av teknologi. Från att ha varit ett land som importerar teknologi har Finland blivit ett land som i stor utsträckning exporterar sådan. Enbart med hjälp av tekniska och produktionsprocessuella reformer kan man dock inte ha framgång, utan också det samhälle där man verkar och lever måste förnyas. I förhållande till teknologin råder det i Finland brist på sociala och politiska innovationer som får tillräckligt stöd.

Innovativitet och kreativitet har blivit viktiga frågor i alla länder som utvecklas. Vid det gemensamma framtidsseminarium som hölls under framtidsutskottets resa till Japan (1998) skakade den japanska huvudföredragshållaren, professor Akito Arima, rektor för RIKE-universitetet, kanske mest om den finländska delegationen genom att mycket rakt på sak behandla ett av de mest brännande problemen i det japanska samhället — bristen på kreativitet. God utbildning, teknisk know-how och stora investeringar i vetenskap och produktutveckling kommer inte längre i framtiden att räcka till. En annan japan, professor Ikujiro Nonaka, som specialiserat sig på kompetenshantering (Knowledge Management) och frågor som gäller hur det andliga kapitalet skall kunna ökas, anser att ett sporrande andligt klimat är t.o.m. viktigare för innovationsförmågan än så kallade hårda värden som i och för sig är viktiga också de.

De sociala innovationerna kan indelas i två nivåer: 1) tillämpning, ibruktagande och utnyttjande av tekniska innovationer och 2) förnyande av samhällets strukturer och verksamhetssystem.

Båda styrs via politiken och med politiska beslut, men ju närmare samhällets struktur man är, desto klarare kräver innovationen en linjedragning på lång sikt inom det politiska systemet.

Högkvalitativa välfärdstjänster har redan ett tjugotal år varit ett fokusområde för det nordiska kunnandet. Praktisk hälsovård och teoretisk medicin och vårdvetenskap har länge varit starka områden. Det har satsats på kunnande. På 1990-talet har man talat om ett särskilt välfärdskluster. Förutsättningarna för att sälja know-how har varit de bästa möjliga. Med några undantag har Finland trots allt detta inte utnyttjat sitt kunnande kommersiellt.

Enligt näringslivets forskningsanstalt är Finland trots sina spjutspetsprodukter underutvecklat som producent och exportör av hälsovårdsteknologi. Världshandeln i branschen växer med 10 procent om året. Välfärdsklustrets andel av Finlands hela export är under två procent, vilket är mindre än i OECD-länderna i genomsnitt. I många andra länder är motsvarande siffra 10 procent. Att landet är litet, kapital saknas eller de stora världsomfattande företagen är få är inte tillräckliga förklaringar. Av Europas små länder har till exempel Schweiz och Irland nått över 10 procent.

En svag punkt i det finländska kunnandet anses vara hemtagandet av slutprodukten som vinst. Vi finländare har kritiserats för att vi trots många lysande undantag inte tillräckligt har kunnat vidareutveckla teknologiska innovationer, skapa nya produkter utgående från dem och marknadsföra dem som resultat av vårt kunnande.

Ett exempel på uppfinningar inom teknologins område som finländarna knappast alls utnyttjat ekonomiskt är operativsystemet Linux. Den unge finländaren Linus Torvalds utvecklade i all tysthet en datorprogramvara, ett operativsystem, som många experter har ansett vara bättre än till exempel Microsoft Windows. Samtidigt som Bill Gates samlade en enorm förmögenhet genom Windows lade den finländska uppfinnaren gratis ut sitt eget system på www för att användas av alla. Linux har öppet använts och även utvecklats på webben. Det beräknas ha nästan 10 miljoner användare. Tidningen Forbes gjorde i augusti 1998 bedömningen att den 28-

årige Torvalds kanske är den populäraste programmeraren på vår planet.

Vid innovationer är det väsentligt att saker som ligger långt ifrån varandra förenas fördomsfritt. Man måste närma sig sakerna på ett nytt sätt. Förmågan att lösa problem är en av de viktigaste färdigheterna. Professor Michael Porter understryker att man inte bör nöja sig med långsamt framskridande små förbättringar (Rethinking the Future 1997). Innovationsförmågan ökar när man arbetar och lär sig tillsammans. Den finländska arbetskulturen, där man ofta jobbar ensam, är inte den gynnsammaste utgångspunkten.

Språkkunskaperna bör vara verkligt goda i det internationella umgänget. Språket är mycket mera än bara kommunikation. Det är växelverkan, att förstå sakernas bakgrund och sammanhang — kultur och bildning.

En förklaring till den dåliga kommersiella framgången för det finländska kunnandet anses vara att motivationen att arbeta inte är tillräckligt stark för att skapa förmögenheter. Till detta finns det många orsaker. Jämlikhetens och jämbördighetens ideal har kanske sänkt motivationen att arbeta i vinstsyfte.

Det har påståtts att den alltför tjänstemannamässiga arbetskulturen verkar i samma riktning. I den juridiskt präglade tjänstemannatraditionen har det på grund av den offentliga maktens karaktär varit förbjudet att gå med vinst. I varje fall har det inte varit önskvärt. Detta har varit en självklarhet när gemensamma uppgifter har skötts med gemensamma medel endast för egna behov. Trots detta har det upplevts som ett problem att till exempel goda idéer, uppfinningar och produkter uppkomma i tjänsteutövningen inte har kunnat tas i allmänare bruk och föras ut på marknaden. Att affärstänkande och resultatansvarighet, uttryckligen i fråga om ekonomiskt resultat, kommit in på den offentliga sektorn har på många sätt ändrat grunden för arbetet. Detta betyder inte att inte största delen av arbetsuppgifterna inom den offentliga sektorn fortfarande är sådana att det inte bara är lönen eller någon annan ekonomisk fördel som ger motivationer att arbeta utan att orsakerna ligger mycket djupare än pengar.

När offentliga uppgifter och ämbetsverk och inrättningar som har hand om sådana uppgifter har ombildats till affärsverk och bolagiserats, har det visat sig att det inte är enkelt att förvandla en tjänsteman till en affärsman som bedriver handel och gör resultat. Man bör klarare än nu skilja åt den offentliga sektorns olika slags uppgifter och funktioner. Tjänstemannauppgifter och affärstransaktioner kräver olika slag av kunnande, normer, arbetsmetoder, personal och lönesystem. Att ge service till människor kräver egna regler och verksamhetsmetoder. Också de som tar emot tjänster har olika ställning beroende på vilken uppgift inom den offentliga sektorn det är fråga om. Vissa tjänster betraktar vi som en grundlagstryggad rättighet och kräver att staten eller kommunen skall tillhandahålla dem gratis eller mot en liten ersättning. Vissa tjänster köper vi till fullt pris av ett offentligt affärsverk alldeles på samma sätt som vilken kund på marknaden som helst utan att på något sätt kunna åberopa jämbördighet, offentlighet, skälighet eller andra principer för god offentlig förvaltning.

Om inte den offentliga sektorns uppgifter, tidigare ämbetsuppgifter, klarare än nu särskiljs från varandra, kommer de traditionella tjänstemannavärdena och de juridiska principerna för god förvaltning antagligen länge att utgöra ett attityd- och tankehinder för ekonomisk framgång — också i sådana funktioner som redan på 1980-talet överfördes på den offentliga affärsverksamheten. I slutet av 1990-talet är man nämligen redan inne i en situation då det i statens bolag (statens andel över 50 procent) och affärsverk finns betydligt flera arbetstagare än i statens ämbetsverk och inrättningar.

Ett av de strukturella hindren för innovation står också att finna i den ringa uppskattningen av företagsamhet. Atmosfären har inte sporrat till företagsamhet. I Finland har man av tradition litat på starka, stora organisationer och speciellt på den offentliga sektorn såsom ekonomisk aktör och arbetsgivare. Av de finländska högskolestuderandena uppger sig endast fyra procent vilja bli företagare medan motsvarande siffra i USA är fyrtio. Har finländska högskolestuderande inte ens som teoretiskt mål att bli företagare? Är de ungas risktagningsförmåga svag? Är orsaken den

att det anses vara lättare att arbeta i någon annans tjänst än som självständig företagare? Avskräcker det finländska samhällets strukturer (beskattning, avlöning, övervakning, förvaltning) de unga från företagsamhet? Har välfärdsperioden gett en bild av en alltför lätt arbets- och levnadsmodell så att man inte vill ta de risker företagsamhet innebär?

Positiva attityder till företagsamhet har med god framgång inplanterats i eleverna i vårt lands lågstudier i form av lekar. I grundskolorna har åtminstone i Vasa län och Esbo också genomförts företagsverksamhet klassvis. Eleverna har grundat ett "affärsföretag" med produktions-, marknadsförings- och förvaltningsavdelningar, låtit företagsfunktionella ansvarsuppgifter rotera samt använt det intjänade teckningsbidraget gemensamt, för en klassresa eller något motsvarande. Erfarenheterna har varit både sporrande och utvecklande. Det vore skäl att utvidga modern utbildning av denna typ.

En försvarsposition är inte den fruktbaraste lösningen

Bristen på sociala och politiska innovationer visar sig på olika sätt på olika livsområden. Den allmänna atmosfären är väntande och försvarar nuläget. De som har byggt upp välfärdsmodellen har intagit försvarsposition. De tar inte tillräckligt med egna initiativ utan reagerar bara på andras. Denna konstellation kan ses i politiken, intresseorganisationerna och samhällsvetenskaperna.

De sociala reformerna har på 1990-talet varit obetydliga också beroende på att nya modeller och verksamhetsmetoder visserligen har utvecklats, men konsensus har inte nåtts om hur de skall genomföras. Konsensus har snarare rätt om att stödja sig på det gamla än försöka med något nytt.

Ett exempel är den utdragna debatten om införande av medborgarlön, basinkomst eller någon annan motsvarande modell som garanterar allmänt grundskydd. Författaren Samuli Paronen var en av de första finländarna som 1971 framförde tanken på en "oberoendepening" eller "levnadspenning". Den skulle garantera minimiutkomst för alla "utan annat vederlag än att vara människa". I tre årtionden har idén utvecklats,

men den enighet som behövs för beslut har inte nåtts.

Eftersom den offentliga sektorns andel av brutonationalprodukten i Finland fortfarande är över 50 procent och antalet anställda inom sektorn nästan 700 000, ligger initiativet och ansvaret för politiska och sociala innovationer i allra högsta grad hos politikerna och tjänstemännen. Statens tjänstemän är 120 000, i de statsdominerade bolagen och affärsverken arbetar 150 000 och i kommunerna 400 000 (i siffrorna ingår inte kommunernas affärsverk, energibolag eller till exempel HST). Det beräknas att det finns nästan 80 000 anställda inom den s.k. tredje sektorn som indirekt sköter vissa uppgifter inom den offentliga förvaltningen eller offentliga uppgifter.

Strukturproblemen på lång sikt i samhället förblir ofta olösta, eftersom det är möjligt att klara sig genom dåliga tider genom att uppbära mera skatter till staten och skära ner utgifterna över hela linjen. Så har man delvis gjort också under depressionen på 1990-talet. I Finland har skatteintäkternas tillväxt varit snabb sedan 1995. År 1997 växte statens, kommunernas och församlingarnas skatter med 10 procent. I inkomstskatter uppbars 15 och i andra skatter i genomsnitt nio procent mera än tidigare.

När det gäller att öka inkomsterna är skattehöjningsmetoden uppenbarligen förbrukad. Det behövs strukturella reformer. Lösningar söks också i försäljning av statsegendom och effektivare utnyttjande av den. Statens ägarpolitik, som nu till stor del sköts med tjänstemannaansvar i finansministeriet och handels- och industriministeriet, kommer att bli ett av de viktigaste politiska områdena inom en nära framtid. Till skillnad från våren 1998 behövs det i samband med försäljning av statsbolag en klar linje i fråga om vilken ägarroll staten i framtiden skall ha. Vilken är en trygg och lämplig inhemsk andel? Hur skall livsviktiga områden tryggas under krisförhållanden?

En undvikande, dröjande och defensiv inställning är inte den bästa utgångspunkten när välfärdssamhällets framtid byggs. Det är skäl att på nytt börja ta initiativ.

Nedan några initiativ och debattöppningar av mycket olika typ våren 1998:

Biträdande professorn i statslära Kyösti Pekonen vid Helsingfors universitet påminner i sin undersökning om att *"den finländska samhällsfreden hittills har köpts med pengar — närmare bestämt lånade pengar"*. Han fortsätter: *"Finlands socialstat har ännu stått pall, men hos människorna kan klart förnimmas medvetenhet om att den betalda freden endast är tillfällig. Förtroende för de politiska beslutsfattarna har inte kunnat köpas med hjälp av freden"*. (Politiikka urbaanisa betonilähiössä 1998). Forskaren kräver att partierna snabbt skall komma överens om hurdan socialpolitik Finland har råd att utöva och hurdan framtidens välfärdsstat skall vara.

Den första talaren i den föreläsningsserie, Studia Parliamentaria, som riksdagens framtidsutskott startade den 23 april 1998, president Mauno Koivisto pekade, när skattesatsen stigit till 50 procent, på den statsocialism som Finland råkat i under depressionen på grund av att man med hjälp av en mycket stram löneskötsel ville bygga en bro över recessionen. Koivisto konstaterar *"att det inte är någon offervilja som har försatt oss i denna situation utan önskan att vinna fördelar"*. Han varnar inför framtiden: *"Om inga särskilda åtgärder vidtas kommer vi att gå mycket längre på den inslagna vägen"*.

Presidenten var också oroad över den s.k. pensionsslussen: *"Snart är vi i den situationen att det finns massor med aktiva pensionärer med goda inkomster och framför allt med god hälsa som garanterat bevakar sina intressen. Samtidigt sägs det att politiken inte intresserar de unga"*.

Beträffande den offentliga sektorns utvecklingsutsikter och medborgarlönen som också tas upp i detta betänkande gjorde president Koivisto följande bedömning: *"Pressen på att ytterligare öka den offentliga sektorn är ytterst kraftig. Genom nivellering, som i mycket varit en sådan här socialistisk tanke, har man nått så långt att i stort sett likadana människor ger stöd åt i stort sett likadana människor. Och för att kunna vara på mottagarsidan förutsätts det någon grad av passivitet. Medborgarlönen har i rätt hög grad genomförts i form av utkomststöd"*. Koivisto fortsätter och frågar *"kunde man ändra litet på benämningarna, kunde man tänka sig att människorna ändå skulle få göra någonting, trots att de får stöd från*

samhället, utan att de genast bötfälls för det".

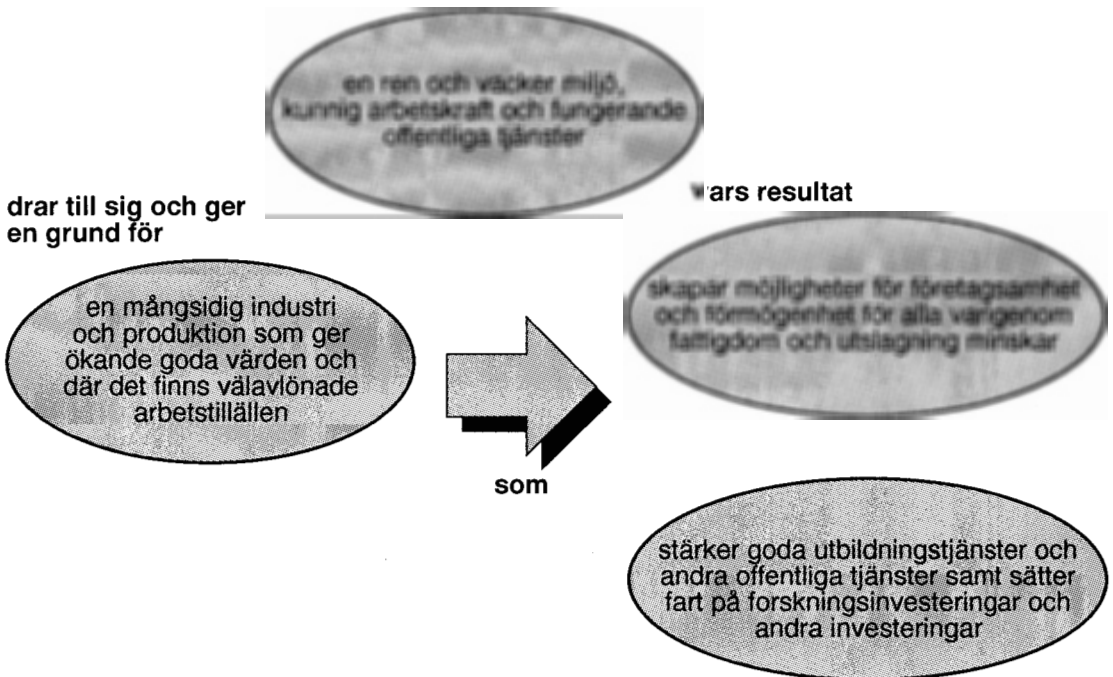
Ett aktivt grepp i välfärdsdebatten kan också betyda att man kraftigt och trovärdigt visar att den nuvarande välfärdsmodellen är bra och hållbar. Ett exempel på hur man aktivt demonstrerar hur väl välfärdsmodellen fungerar är professor Matti Tuomas artikel i Löntagarnas forskningsinstituts tidning Talous- ja yhteiskunta (1/1998). Tuomala är professor i nationalekonomi vid Tammerfors universitet. Han bestrider tanken att välfärdsstaten skulle försvaga arbetets, sparandets eller företagsamhetens dragningskraft. Välfärdsstaten ökar effektiviteten. Enligt Tuomala är människorna villigare att ta risker, omskola sig och byta arbetsplats eller yrke i ett samhälle med tillräckligt utvecklad social säkerhet.

2 Stärkande av den ekonomiska och sociala infrastrukturen

"Ju mera vi litar på de kommande generationernas klokhet vid valet av risker och trygghet, desto mindre behöver vi lämna dem i arv sådana särskilda strukturer som begränsar deras valfrihet (framför allt fysiska). Genom att lämna dem resurser som stödjer sökandet av nya lösningar — kunskap, skicklighet, institutioner i gott skick och förtroende — lämnar vi dem bestämmanderätten över sitt eget liv och sin framtid." (Statsrådets redogörelse 1997, s. 106).

Den finländska välfärdsstaten har byggts upp steg för steg. I början av århundradet underströks vikten av en stabil produktionsteknisk infrastruktur, och de offentliga resurserna styrdes till vägar, järnvägar, avlopp, telefonförbindelser och motsvarande. I den följande fasen utformades skol- och hälsovårdssystemen och olika slags inkomstöverföringssystem för att främja jämlikheten. Nu är vi i den situationen att den relativt solida helheten borde omprövas. Hur går det att få välståndet hållbart? Hur kan man göra modellen smidig så att den i tid är förberedd på störningar också i socialpolitiken och inte endast i penningpolitiken?

Välfärdens cirkel och rörelse



Välståndets och förmögenhetens cirkel

Välfärdsfaktorerna är beroende av varandra. Välståndet kan beskrivas som en cirkel där förmögenhetens rörelse är viktig. De inbördes förhållandena mellan de faktorer som ökar förmögenheten och de aktörer som svarar för dem bör fungera. Om bara en enda grundfaktor i förmögenheten vacklar så haltar hela systemet.

Effektivt och produktivt arbete, en företagsam och innovativ atmosfär, en god levnadsmiljö, välutbildade människor och effektivt fungerande offentliga tjänster gör Finland till en fördelaktig plats för näringar och etablering av företag för krävande framtida arbeten. Goda arbetsplatser, såväl när det gäller arbetets innehåll som avlöningen, tillför familjerna och staten pengar. Med dem upprätthålls en högklassig utbildning, ett högklassigt boende och sörjs för miljön samt andra grundfaktorer för framtida förmögenhet. Samtidigt skapas en grund för nya produktiva arbetsplatser. Välståndets och förmögenhetens krets sluts, kedjorna håller och rörelsen fortsätter.

Finansieringsgrund

Utskottet koncentrerar sig på den offentliga sektorns andel av finansieringen av välståndet.

Före recessionen på 1990-talet låg socialutgifternas andel av bruttonationalprodukten under genomsnittet i EG och var rätt så bra under kontroll. I och med att arbetslösheten ökade och bruttonationalprodukten samtidigt rasade blev den relativa andelen en av de högsta i de utvecklade länderna. Nu håller utvecklingen på att stabiliseras.

Den huvudsakliga kritiken mot välfärdssamhället har under de senaste åren riktat sig mot sambandet mellan strukturerna och speciellt massarbetslösheten i Europa. Förenklat kan man beskriva välfärdskritikernas tankegång på följande sätt: Dagens välfärdssamhälle minskar efterfrågan på arbetskraft genom att höja priset på arbetskraften med hjälp av en bred skattekil. Samtidigt är de arbetssökande föga motiverade att söka jobb på de skäliga villkor som erbjuds, eftersom olika förmåner i form av inkomstöverföringar höjer grundpriset på arbetskraft.

I princip är det inget fel i tankegången. Effekterna av skatterna och andra indirekta arbetskraftskostnader på arbetskraftens pris är åtminstone på kort sikt betydande. Likaså är talet om inkomst och flitfällor i stor utsträckning motiverat. Det är dock orimligt att direkt koppla ihop dessa strukturella problem med massarbetslösheten på 1980- och 1990-talen. En tankegång som går ut på att till exempel femdubblingen av arbetslösheten i Finland 1991—1993 berodde på välfärdssamhällets strukturella problem tål inte någon kritisk granskning. I samhällets och den offentliga sektorns strukturer har det inte inträffat någon dramatisk och plötslig förändring. Orsakerna till arbetslösheten står att finna i makroekonomin: Nationalproduktens tillväxt sjönk under ett par års tid under den normala nivån där målet är full sysselsättning och minskade kraftigt. Sambandet mellan den minskade nationalprodukten och den ökade arbetslösheten syns mycket klart vid en efterhandsgranskning. Likaså har den spirande ekonomiska tillväxten lett till att antalet arbetsplatser ökat mycket snabbt. Under ett år, från augusti 1997 till augusti 1998, hade det uppstått 80 000 nya arbetsplatser, vilket är en toppnotering i Europa.

I OECD:s så kallade länderrapport från augusti 1998 konstateras att tillväxttakten i den finländska ekonomin har varit mer än dubbelt högre än genomsnittet för OECD-länderna. Samtidigt understryks att nedgången i arbetslöshetsgraden från den högsta noteringen 1994, 19 procent, till mindre än 13 procent under första hälften av 1998 ger den största nedgången någonsin på så kort tid i något OECD-land.

Automationen, raset i handeln med Ryssland, bankkrisen, den vuxna befolkningens dåliga utbildning och brytningen i den globala ekonomin var bidragande orsaker till massarbetslösheten. Problemet för den offentliga sektorn var att omstruktureringen inte var tillräckligt snabb.

Arbetslöshetssiffrorna är omstridda. En klarare bild får man genom att i stället för arbetslösheten granska sysselsättningen, det vill säga mängden utfört arbete. Arbetsmängden minskade klart under depressionen, eftersom antalet sysselsatta finländare sjönk från 2,4 till 1,9 miljoner

1990—95. I februari 1998 var siffran 2,2 miljoner. Kostnaderna för ogjort arbete är av många slag. År 1997 användes drygt 18 miljarder för utkomstskydd för arbetslösa och för att genomföra arbetskraftspolitiken, medan motsvarande siffra under de goda tiderna (1990) var drygt 5 miljarder.

Flera national- och samhällsekonomiska experter varnar för att det största bekymret på lång sikt inte är arbetslösheten utan att arbetskraften inte räcker till.

Försörjningsbalansen anger hur många personer utanför arbetslivet som var och en av de arbetande försörjer. År 1987 var försörjningsbalansen 1,10. Nu, tio år senare, går det 166 som skall försörjas på 100 sysselsatta. I och med att de stora årskullarna går i pension och livslängden ökar kommer förhållandet mellan sysselsatta och pensionärer att förändras. Medan det hittills har gått nästan två personer som arbetar på varje pensionär är vi kanske om två årtionden i en situation där det går en pensionär på varje arbetande person.

När arbetspensionssystemet skapades 1962 var målet en slutlig pension på 40 procent med en skattesats under 30 procent. Nästan 40 år senare är skattesatsen 55—57 procent och den slutliga pensionen 60 procent. I början räknade man med att de första arbetspensionerna på 40 procent blir verklighet 2002. Systemet har sedan dess blivit väsentligt bättre för förmånstagarna. Den 1 december 1997 fick en kvinnlig arbetstagare för första gången full arbetspension på 60 procent vid 65 års ålder.

Jämfört med många andra europeiska pensionssystem är vi betydligt bättre förberedda. Den ovannämnda fulla arbetspensionen har betecknats som världens första. Trots detta är tanken på insamlade pensioner delvis en chimär. Arbetspensionssystemet i Finland består av både sparande och överföringar mellan generationer, det vill säga att generationerna i produktiv ålder ger en del av sin arbetsinkomst å ena sidan till de unga och å andra sidan till de gamla. Med pengar som sparats ihop av befolkningen i arbetsför ålder finansieras för närvarande ungefär en fjärdedel och med avgifter från befolkningen i arbetsför ålder tre fjärdedelar av pensionerna. Frå-

gan om hur väl medel i pensionsfonder placeras är ett svårt problem i sig.

Hur kan samhället finansiera de ökande utgifter en äldre befolkning föranleder? I utredningar med antagna värden om samhällets finansieringsförmåga på 2000-talet anses i optimistiska bedömningar — till exempel i arbetspensionsfondernas kalkyler — att den offentliga finansieringen på lång sikt är i ordning. Å andra sidan har man tidigare i den så kallade baskalkylen för statsfinanserna, som är försiktig och optimistisk när det gäller den ekonomiska tillväxten, till och med kommit till att de ökande arbetspensionsutgifterna från och med 2010 kommer att finansieras genom avveckling av fonder som redan 2024 kommer att vara tömda. Enligt samma baskalkyl skulle en nedmontering av pensionsfonderna leda till en 10 procents förhöjning i arbetspensionsavgifter 2025 och en höjning av totalskattesatsen med drygt 4 procentenheter.

I en färsk undersökning ”Kansantalous ja eläkkeet vuoteen 2050” (1998) av forskningschef Pekka Parkkinen vid Statens ekonomiska forskningscentral konstateras att man inte behöver frukta pensionsbomben. Pensionsfonderna hålls under kontroll om ekonomin växer och pensionsåldern höjs. Enligt forskningscentralen behöver de stora årskullarna inte längre känna sig skyldiga för pensionsbomben. En längre livslängd höjer pensionsutgifterna klart mer än pensioneringen av de stora årskullarna. Att tala om en pensionsbomb är onödigt också av en annan orsak. Kommande pensioner kommer att sluka mindre skattemedel än dagens pensioner, eftersom framtidens pensionärer har fler arbetspensionsår och högre pensionslön än dagens pensionärer. När allt fler får sina pensioner från en pensionsfond behövs det allt mindre statliga pengar.

Enligt Statens ekonomiska forskningscentral påverkas pensionsutgifterna primärt av den samhällsekonomiska utvecklingen. Ju snabbare den ekonomiska tillväxten är desto större bit av kakan kan användas för pensionsutgifter. Pensionsåldern borde också höjas, eftersom livslängden ökar. De som stannar kvar i arbetslivet borde ges bättre pension. Pensionsåldern kunde höjas enligt svensk modell. I Sverige kan en 61-åring besluta när han går i pension. Om friheten lockar

genast är också pensionen mindre jämfört med dem som trivs längre i arbetslivet.

Finansieringsproblemen under 1990-talet har tvingat oss att fästa speciell uppmärksamhet vid kostnaderna för offentliga tjänster. Det har skapats mätare som visar kostnaderna. Medvetenheten om kostnaderna och skillnaderna i dem till exempel mellan kommunerna har ökat snabbt. Årskostnaderna för en arbetslös har uppskattats till 80 000—100 000 mark. Årskostnaderna för en åldring i dålig kondition i sjukhus- eller anstaltsvård är flera hundra tusen mark. Det finns 33 000 sådana åldringar i Finland. En typisk anstaltsvårdplats för en åldring kostar i genomsnitt 190 000 mark per år. Detta kan jämföras med en studieplats vid en högskola som i genomsnitt kostar 29 000 mark. I summan ingår inte kostnaderna för studierna utan endast högskolornas kostnader för verksamheten. Motsvarande direkta kostnader för en barndagvårdplats är 37 000 mark per år.

Finlands konkurrenskraft

Framtidsutskottet ansåg i sitt tidigare betänkande (FrUB 1/1997 rd) att det är viktigt att vid sidan av de nationalekonomiska talen utveckla mångsidigare mätare för välfärden och utvecklingen av den. Finansministeriets nya utredning om konkurrenskraften ”Suomi taloudellisenä toimintaympäristönä 1998”, har på ett föredömligt sätt vidgat perspektivet på välståndet.

Vid bedömningen av välståndet bör man granska det som skapar välstånd, vilka faktorer som höjer levnadsstandarden och hur man förbättrar livskvaliteten. En jämförelse av faktorerna för välståndet försvåras av att det inte är enkelt att använda en så pass gammal mätare inom ekonomin som konkurrenskraft för att mäta utvecklingen inom stater, världsdelar eller övriga områden och möjligheterna för framtida välstånd. Företagens konkurrenskraft har mätts redan länge. Det har också påståtts att endast detta är verkligt — det inte finns någon mening i att mäta staternas konkurrensförmåga.

Trots tvivlen ger man i den globala ekonomin noggrant akt på placeringar och överföringar av företag, kapital, investeringar, kunnande och vilken ekonomisk aktivitet som helst och planer i

anslutning till dessa. Av betydelse är också hur Finland placerar sig i internationella mätningar av konkurrenskraften, även om man inte uppnår exakta siffror. Största delen av utredningarna om konkurrenskraften baserar sig på förfrågningar hos företagsledare och företag i de industrialiserade länderna. Den årliga världsomfattande välståndsrapport som utarbetas av FN:s utvecklingsprogram (UNDP) representerar en annan typ av bedömning. Den mäter det sammantagna välståndet med hjälp av den förväntade levnadsåldern, deltagande i utbildning och inkomstnivån. Finland placerar sig i olika statistiker i toppen och i statistiken över det sammantagna välståndet på sjätte plats. Om jämförelsen mellan könen tas in i klassificeringen intar Finland en femte plats.

Finlands placering i företagens och näringslivets internationella jämförelse av konkurrenskraften har varierat mycket till och med i samma undersökning och dessutom mycket snabbt. World Economic Forum (WEF) placerade 1997 Finland på 19:e plats i världen i fråga om konkurrenskraften. International Institute for Management Development (IMD) placerade 1996 Finland på 15:e plats och 1997 på fjärde plats. Båda använder sig av cirka 200 mätare men WEF betonar de privata konsumtionsutsikterna medan IMD koncentrerar sig på företagens omvärld. Antalet länder som deltog var 53.

I schweiziska IMD:s färskaste årsrapport, där vetenskapens och ekonomins effektivitet mättes i de 46 viktigaste industriländerna kommer Finland på femte plats efter USA, Singapore, Hongkong och Holland. Särskilt privata företag hade satsat mera på forskning än tidigare. I jämförelsen ingår 259 statistiska variabler uppdelade i följande grupper: nationell ekonomi, internationalisering, administration och politik, infrastruktur och befolkning, företagens effektivitet samt vetenskap och teknologi. I den finländska vetenskapen och teknologin anses företagens och universitetens goda samarbete och teknologi vara en styrka. I rapporten påpekas att trots högteknologin har Nobelpriset inte kommit till Finland sedan 1945 då A. I. Virtanen fick Nobelpriset i kemi. Som svagheter betraktas det låga antalet patent i förhållande till invånarantalet,

arbetslösheten, statsskulden, hjärnflykten och de höga levnadskostnaderna.

Den största skillnaden mellan indexen när det gäller Finland finns på ett område som politiskt hör till de mest ömtåliga, det vill säga kategorin arbetskraft och människornas kompetens. WEF placerar Finland nästan lägst ned bland länderna i den industrialiserade världen, det vill säga på 47:e plats. En rigid arbetsmarknad och en hög arbetslöshet är faktorer som kraftigt försämrar vår konkurrenskraft. IMD ger Finland första plats och motiverar placeringen med landets höga utbildningsnivå och kompetens. Skillnaden är nästan lika stor när det gäller bedömningen av beskattningen och den offentliga sektorn. En hög beskattning och en stor offentlig sektor är faktorer som klart sänker konkurrenskraften för en del medan en effektiv, bred offentlig sektor är en god konkurrensfaktor för andra.

I en rapport om konkurrenskraften av UNICE, som representerar det europeiska näringslivet, är Finlands placering sämre än normalt. Ett liknande resultat har nåtts i en finländsk utredning som gjorts av Centralorganisationen för industri och handel. En finländsk företagsenkät hade telekommunikation, tillgång till råvaror, tillgång till främmande kapital, exportens och importens effekt på teknologins nivå och spridning, förtroende och ett fungerande samarbete mellan företag och finansärer och en låg inflation på sin tio i topp-lista över konkurrensfaktorer. Av andra utredningar om konkurrenskraften framgår att den kraftiga satsningen på utbildning, teknologi och infrastruktur på 1990-talet redan utgör en klar styrka för Finland.

Finlands svaga sidor är enligt utredningarna den offentliga sektorns höga utgifter, hög beskattning, den offentliga sektorns stora andel av arbetskraften, massarbetslösheten, den korta arbetstiden och genomsnittligt högre arbetskraftskostnader. I den finländska enkäten var den överlägset svagaste faktorn enligt företagsledarna den höga personbeskattningen. På följande plats på listan kom begränsningar i lönesystemet och skatternas och socialskyddsavgifternas effekter på tillgången, kvaliteten och priset på produktionsinsatserna. För jämförelsens skull bör nämnas att småföretagens uppfattningar varierar

rar med tanke på småföretagens eller de finländska företagens storlek. Tillgången på kapital, osäkerheten i riskfinansieringen, oförutsägbarheten i beskattningen, tillgången på utbildad arbetskraft och en tung byråkrati är oftast de mest akuta problemen.

Finansministeriet utredde våren 1998 med hjälp av en företagsledarenkät och huvudsakligen på basis av OECD:s uppgifter olika faktorer i konkurrenskraften och olika sektorer goda och dåliga sidor (Suomi taloudellisenä toimintaympäristönä 1998). Finland jämfördes med Sverige, Danmark, Tyskland, Holland, Irland, Storbritannien, Förenta staterna och Nya Zeeland. Finlands starka sidor kan framför allt anses vara en modern teknologisk miljö, en högklassig och för användaren förmånlig kommunikationsinfrastruktur, en konkurrenskraftig företags- och kapitalbeskattning samt de unga årskullarnas goda utbildningsnivå. Vi har en positiv samhällsekonomi, medborgarna har en god grundtrygghet och rättsstatsprinciperna följs. Företagens handlingsfrihet har ökat betydligt under de senaste tio åren.

De värsta bristerna i den ekonomiska omvärlden gäller beskattningen. Den totala skattesatsen och speciellt beskattningen av arbete är hög. Andra utmaningar har med utveckling av arbetsmarknaden, kommersialisering av innovationerna, en dålig merkantil och matematisk utbildning och den äldre befolkningens svaga arbetsinsats att göra.

Det väsentliga i finansministeriets utredning är att vi själva har skapat styrkan — kunskap, teknik, stabilitet och infrastruktur. Själva kan vi också åtgärda problemen, det vill säga den höga beskattningen av arbete och finansieringssvårigheterna på grund av att befolkningen blir äldre. Finansministeriet understryker att eftersom problemen och framtidens utmaningar i allmänhet är stora behövs det också krävande lösningar.

Ur politisk synvinkel är det intressant att den snart 80-åriga Centralhandelskammaren i sin rapport "Suomi sijaintimaana" (1998) lyfter fram en välfungerande förvaltning som ett konkurrensäss. Finland har mycket lite naturliga konkurrensfaktorer och måste därför vara mycket lockande i fråga om andra faktorer. Ett

fungerande samhälle, en lagstiftning som är i sin ordning, en effektiv förvaltning och en tillförlitlig offentlig makt utgör en god grund för affärsverksamhet.

Utskottet konstaterar att det är på sin plats att fortsätta att utveckla mätare som beskriver välfärden i det finländska samhället, konkurrenskraften och framgångsfaktorerna. Samtidigt är det naturligt att öka möjligheterna till internationell jämförbarhet och utveckla samarbetet speciellt inom EU och OECD.

Det sociala kapitalet

Allmänt konstateras att Finland genom en hög levnadsstandard, en god utbildning, en modern teknik och fungerande basservice har alla möjligheter till framgång. Den materiella grunden för produktion och arbete — även för innovationer — är god. Det sociala kapitalet har uppmärksamats i mindre utsträckning. Man har kanske alltför förtröstansfullt utgått från att kunskapskapitalet endast ökar genom ökad utbildning.

Allt flera studerande har antagits till universitet och högskolor. Samtidigt har kvaliteten i utbildningen och andra grundläggande förutsättningar för goda studier uppmärksamats i alltför liten utsträckning. Till exempel av dem som studerar till diplomingenjör avbryter en tredjedel sina studier. Förlusten är betydande både för individen och samhällsekonomin.

Den amerikanska sociologen Robert Putnam undersökte empiriskt regioner i Italien för att finna orsaker till varför just norra Italien har haft så stor framgång även i ett globalt perspektiv och från ett helt annat utgångsläge än till exempel Italiens statliga centrum, det vill säga Romregionen. En förklarande faktor av betydelse var den effektivitet med vilken befolkningens mänskliga resurser tas till vara. Typiskt för regionen är ett starkt självförtroende, företagsamhet, god risktagningsförmåga och tron på det egna kunnandet. Regionen präglas starkt av att man vill uppleva något som sitt eget, vilket förklarar småföretagandet, familjeägandet och den breda kooperationen. Målsättningen är hög. Gamla traditioner har man lyckats integrera med nya på olika områden av livet. Förenklat kan man beskriva

levnadssättet så att man lever med det gamla och uppskattar det men söker samtidigt nytt.

Regionalpolitiken och företagsstöden har såväl i Finland som i Sverige kritiserats för att de ökat regionernas beroende av statligt stöd och, sedan EU-medlemskapet, av EU-stöd. Samma beroende har kunnat skönjas i familjerna. Högre beskattning och höga serviceavgifter har gjort familjerna beroende av regeringens alla förmånsbeslut, eftersom man ofta inte har kunnat spara någonting. Det påstås att stöden styr handlandet och att de egna initiativen försvinner.

Finland hör till tätgruppen bland industriländerna mätt med de flesta av OECD:s utbildningsindikatorer. Finland har redan länge hört till de länder som satsat mest på utbildning. Endast i Kanada, Danmark och Sverige var utbildningsutgifternas andel av bruttonationalprodukten högre än i Finland. Grundskolans kostnader per elev var i genomsnitt högre i Finland. Också utbildningsdeltagandet ligger i Finland på toppnivå bland OECD-länderna. Befolkningens utbildningsnivå är klart bättre än i genomsnitt och i fråga om de yngre årskullarna kommer vi nära toppen. Däremot är de äldre årskullarnas utbildningsnivå mycket lägre. Vuxenutbildningen och speciellt den yrkesinriktade omskolningen utgör utmaningar för Finland.

Finländska skolelever har placerat sig väl i den internationella jämförelsen av skolprestationer. Finland har en bra placering också i en stor jämförelse av europeiska universitet som beställts av den tyska tidskriften *Der Spiegel* och publicerades i maj 1998. I jämförelsen bedömdes den språkvetenskapliga undervisningen vid Helsingfors universitet som den bästa i Europa. Helsingfors handelshögskola kom på *Der Spiegels* lista på sjätte plats och lämnade bland annat de ryktbara brittiska universiteten i Oxford och Cambridge bakom sig. Helsingfors universitets juridiska fakultet och Tekniska högskolan kom båda på 13:e plats. I jämförelsen deltog 102 högskolor.

Man har blivit medveten om vikten av det sociala kapitalet också i Finland när man har begrundat orsakerna till varför många av de bästa förmåner som välfärdssamhället kan erbjuda såsom en avgiftsfri universitetsutbildning på

högsta nivå inte i enlighet med målsättningen när olika befolkningsgrupper utan trots alla jämställdhetssträvanden bara den del av befolkningen som är välutbildad och förmögen. En för alla gemensam grundskola och av samhället bekostad avgiftsfri utbildning från den lägsta nivån till den högsta har inte under de gångna 30 åren kunnat jämna ut sociala och regionala skillnader tillräckligt.

Problemet växer i informationssamhället där arbetet förutsätter allt mera kunnande. Det väsentliga är att man i internationella undersökningar på 1990-talet noterat en explosionsartad ökning av efterfrågan på människor med de bästa kunskaperna. Till exempel i USA visar statistiken över ändringar i efterfrågan på kunskaper och färdigheter på olika utbildningsnivåer att skillnaden i efterfrågan mellan låga kunskaper och bästa kunskaper har ökat brant. Medan efterfrågan på kunskaper ökade i jämn takt på olika utbildningsnivåer under tidigare årtionden så har efterfrågan på utbildning på medelnivå och genomsnittliga kunskaper faktiskt sjunkit.

I den finländska välfärdsmodellen har främjandet av den materiella jämställdheten inte kunnat bryta ojämlikheten i familjernas sociala kapital. I fråga om utbildningen har man inte kunnat höja ambitionsnivån hos barn i sämre lottade familjer och föräldrarnas medvetenhet om en bra utbildnings avgörande betydelse för att få jobb.

Det bästa resultatet nås om man kan koppla ihop det sociala kapitalet och kunskapskapitalet och förstärka dem. Detta förutsätter en bättre motivation för företagande, arbete och studier. Målsättningen borde vara hög och ambitionen och viljan att lyckas borde vara stark.

Med tanke på det sociala kunskapskapitalets betydelse bör det noteras att Statistikcentralens, Näringslivets forskningscentralens och Industrins och Arbetsgivarnas utredningar visar att utbildningens lönsamhet mätt med arbetstagarens lön har minskat i Finland. Även om utredningarna huvudsakligen gällde industrin och produktionen och även om tidpunkten för utredningarna sammanföll med den djupaste lågkonjunkturen i mitten av 1990-talet kan man trots detta dra vissa allmänna slutsatser. Utredningarna visade nämligen bland annat

— att utbildningens avkastning mätt i lön är liten speciellt på de lägsta utbildningsstadierna

— att först en universitetsexamen är lönemässigt lönsam och

— att utbildningens avkastning har minskat klart mest på licentiat- och doktorsnivå.

Att utbildningens avkastning mätt i lön minskat är ett avvikande fenomen i en internationell jämförelse.

När man i Näringslivets forskningscentrals utredning utöver lönen beaktade utbildningstid och inkomstutjämnning blev de utbildades nettoinkomster under livstiden ofta lägre än de utbildades nettoinkomster. Utöver lönen, inkomstutjämnningen och utbildningstiden bör även sysselsättningen beaktas vid bedömning av lönsamheten. Enligt uppgifter från mitten av 1990-talet ökade utbildningen möjligheterna till sysselsättning ända till institutnivå, men de som hade avlagt grundexamen vid universitet hade lika svårt att bli sysselsatta som de som hade fått grundutbildning (folkskola).

I undersökningen om konkurrenskraften Suomi taloudellisenä toimintaympäristönä (1998) konstateras om utbildningens belönande karaktär i arbetslivet att motivationen kan försvagas av att arbetslösheten bland de utbildade har blivit högre i Finland under recessionsåren i början av 1990-talet än i något av de åtta länder inom OECD som ingick i jämförelsen. Risken för att bli arbetslös är fortfarande klart mindre än bland dem som har fått lägre utbildning. Utbildning på högskolenivå verkar åtminstone höja bruttoinkomsternas nivå i Finland förhållandevis mycket jämfört med utbildning på lägre mellanstadium. Utbildning på högre mellanstadium ökar knappast alls inkomsterna i Finland jämfört med utbildning på lägre mellanstadium.

Konflikten i Finland mellan utbildningens höga ekonomiska värde och ringa belöning kommer uppenbarligen att förvärras i kunskapssamhället. Ett välfungerande system med incitament är en grundförutsättning för en industri- och produktionsstrategi som baserar sig på kunnande. Den nya teknologin och internationaliseringen har enbart utifrån kraven på språkkunskaper ökat produktivitetsskillnaderna mellan indivi-

derna, men också ett gott självförtroende och socialt umgänge är faktorer som bör beaktas. Detta är både arbetsgivarna och arbetstagarna medvetna om.

Det sociala kunskapskapitalet är kumulerande. De äldre människornas betydelse är stor. Ur denna synvinkel är det fel dels att utbildningen uppskattas mindre, dels att äldre människor med kunnande och med förmåga att överföra den sociala kompetensen slås ut i arbetslivet.

Sådana av samhället skapade eller godkända system som exempelvis den s.k. pensionslussen för 55-åringar (obegränsat utkomstskydd för arbetslösa 55-åringar) och en individuell förtidspension bidrar till att äldre människor lämnar det aktiva arbetslivet. De påverkar också värderingarna och attityderna. En allt lägre pensionsålder uppfattas som lagom och godtagbar. Ännu på 1980-talet var målet att arbeta fram till den fulla pensionsåldern.

3 En systematisk och regelbunden utvärdering av politikens effekter

”De genomförda nedskärningarna har inte förändrat de grundläggande dragen i Finlands sociala trygghetssystem. Den unika kombination av tre element — ett jämnt stort stöd som baserar sig på bosättning i landet (universalism), en inkomstrelaterad trygghet som baserar sig på arbete samt en kompletterande trygghet som är beroende av prövning — som präglar det och de andra nordiska ländernas system har bibehållits.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 44).

Vi har ingen utvärdering av politikens konsekvenser i Finland. Statistik, undersökningar och utredningar om välfärden produceras av flera organisationer men nästan genomgående innehåller de inte någon utvärdering av vare sig hur lyckad politiken har varit eller dess effekter. Ännu tydligare är bristen på en jämförelse av politikens mål och medel. Finland är ett litet land och har inte möjligheter till oberoende och sinsemellan konkurrerande institut för utvärdering.

Framtidsutskottet behandlar kort i det följande

de vissa teman från välfärdsområden och politikområden som borde ingå i utvärderingen av politiken. Granskningen utgår från praktiska synpunkter och målet är ingalunda en heltäckande framställning.

Vems välfärd och på vilka villkor?

När man bedömer hur bra den nuvarande välfärdsmodellen fungerar måste man granska hur den förhåller sig till människor, livsmiljön och naturen, företag, staten och samhällsekonomin.

Några synpunkter på välståndets strukturella problem och hur olika välståndet utfaller.

- Flera hundratusentals finländare av ett folk på fem miljoner är arbetslösa eller placerade i utbildning, som inte alltid motsvarar arbetslivets föränderliga krav.
- Under arbetslösheten finns det samtidigt lediga arbetsplatser av olika typ. Industrin, speciellt elektroniken, har brist på arbetstagarare. Mängden av viktigt ogjort arbete, speciellt inom omsorgen och vården, håller på att växa kraftigt. Rörligheten mellan yrken har inte ökat tillräckligt. Regionala arbetsplatser, speciellt nya, och arbetstagarare hittar inte varandra.
- Det svarta arbetet, både att låta utföra det och utföra det, har ökat klart. Årsräkningen för den ekonomiska gråzonen och den ekonomiska brottsligheten uppgick till 25—50 miljarder mark 1996. Det har uppskattats att motsvarande siffra var endast två miljarder mark 1983.
- I slutet av 1997 hade arbetsgivarna lämnat förskottsskatter till ett värde av 4,4 miljarder mark oredovisade. Föregående år fattades det redovisningar för fem miljarder mark.
- I en enkätundersökning (Skattebetalarnas centralförbund 30.6.1998) ansåg 74 procent av de tillfrågade att arbete i många fall inte är något sporrande alternativ jämfört med att leva på socialskydd. Av unga människor på 15—34 år trodde över 80 procent att det i många fall är mera lönsamt att leva på socialskydd än att arbeta.
- Cirka 600 000 finländare tyr sig till någon form av socialhjälp. I januari—juni fick cirka 300 000 hushåll utkomststöd. I november 1997 fanns det åtta gånger fler klienter inom ramen för utkomststödet än 1990.
- I mitten av 1990-talet fanns det 490 000 hushåll med i genomsnitt 1,2 personer per hushåll som inte hade tillräckligt med pengar till hyra, amortering av lån och andra nödvändiga utgifter. Det finns fortfarande närmare 100 000 skuldtyngha hushåll.
- När företagen väljer förläggningssort är beskattningen samt priset på och mängden av arbete viktiga faktorer. Finland har i likhet med de övriga nordiska länderna rykte som ett land med höga skatter och arbetsgivaravgifter, korta arbetstider och långa semestrar. Finland har den nästhögsta personbeskattningen i Europa. Finländarnas, speciellt studerandes, intresse för att bli företagare är svagt.
- Under de senaste åren har 350 000 personer haft registrerade betalningsanmärkningar och lika många finländare har fått räkningar indrivna genom utmätning. Det har uppskattats att 150 000 personer åtminstone delvis med företagarbakgrund under lågkonjunkturen förlorade sin kreditvärdighet och därigenom sina faktiska möjligheter till företagsverksamhet. Det är dock skäl att lägga märke till att man endast genom ett brott officiellt kan förlora rätten att bli företagare.
- Åren 1990—1997 förekom det 42 000 konkurser, vilket utgjorde ett särskilt problem i ett land med hög tröskel för företagare. År 1997 var konkurserna 3 611. Då hade vi 222 833 företag, av vilka 24 960 nya företag (11,2 procent av företagen).
- Nästan var tredje finländare är pensionär 2010. Då har vi ungefär dubbelt så många pensionärer som för närvarande.

- Den genomsnittliga pensionsåldern är 58 år. Endast åtta av 100 finländare arbetar till 65 års ålder. Av personer i 55—59 års ålder är 40 och av personer i 60—64 års ålder 80 procent pensionerade. En betydligt större andel av dem som inte fyllt 60 år är pensionerad i Finland jämfört med andra nordiska länder.
- Det har beräknats att om befolkningen stannade ett år längre i arbetslivet än för närvarande skulle det årligen bli en besparing på sju miljarder mark. Enbart kostnaderna för förtida pensioner är 50 miljarder mark per år.
- Den allra vanligaste orsaken till invalidpension är mentala problem.
- Staten har överfört offentliga serviceuppgifter på kommunerna men fördelningen av finansieringen har blivit ett problem. I några delar av landet upplever de medborgare som mest behöver hjälp att de inte får någon trygghet.
- Kommunerna, som ansvarar för fördelningen av en stor del av välståndsservicen, har i och med sina ekonomiska svårigheter gått in för att privatisera tjänster och höja avgifter. Permitteringarna av anställda har utsträckts även till lärare.
- Med tanke på naturen och miljön har det finländska välståndet samma globala problem som andra välfärdssamhällen. I Finland erkänner man betydelsen av hållbar utveckling, men man har inte i något avseende gett avkall på tillväxtmålen för ekonomin och produktionen.

Samverkan mellan olika politikområden

Om man systematiskt börjar utvärdera effekten av politiken måste man ta till tväradministrativa jämförelser. Nackdelarna på olika politikområden skall jämföras med övriga politikområden. Det räcker inte att varje politikområde utvärderar sina egna resultat utifrån sina egna mål.

Bostadspolitiken har konsekvenser för sysselsättningen. Enligt Helsingfors handelshögskolas

undersökning Suomalainen työttömyys (1998) är det att man äger sin bostad en betydande orsak till strukturell arbetslöshet, eftersom det bromsar arbetskraftens rörlighet och höjer flyttarnas lönekrav. Bostadsägarnas andel av hushållen är 78 procent i Finland medan den i de utvecklade industriländerna är cirka 60 procent. I Holland, som har låg arbetslöshet, bor 45 procent av hushållen på hyra. Enligt undersökningen skulle en nedgång i bostadsägandet till 50 procent sänka den strukturella arbetslösheten i Finland med cirka två procentenheter.

Den höga beskattningen i de nordiska länderna har försvarats med jämställdheten. Det har dock uttalats misstankar om att det i länder med hög beskattning håller på att uppstå en ny typ av fattigdom, hårt beskattade låginkomsttagare. Progressionen drabbar hårdare medborgare med höga inkomster än medborgare med små inkomster, men väsentligt är också vad familjerna har kvar efter beskattningen. Arbetstagarna i låglönebranscher, som utför ärligt förvärvsarbete, betalar sina skatter fullt ut. Små- och medelinkomsttagarna har hittills betalat sina skatter, eftersom tjänsterna har varit avgiftsfria eller billiga och det har varit lätt att få bidrag. Nu har tjänsterna blivit dyrare och villkoren för bidragen skärpts.

Beskattningen av små- och medelinkomsttagarna leder till situationer för barnfamiljer, där man har mindre inkomster att leva på än familjer som lever enbart på utkomststöd och inkomsttransfereringar. Familjer som arbetar får utkomststöd på samma villkor som andra, men det är orimligt att det som blir över från heltidsarbete inte räcker till för att täcka normen för utkomststödet. En del av medelinkomsttagarna hamnar i inkomst- eller flitfällan när de inkomstrelaterade serviceavgifterna och den progressiva beskattningen träffar en viss skärningspunkt. Familjens tilläggsinkomster ökar inte alltid nettoinkomsterna. Man har försökt lösa dessa problem bland annat genom att reformera systemet med dagvårdsavgifter.

Speciellt i fråga om fattigdomen måste frågorna ha en viss proportion. I de nordiska länderna finns det inte någon likadan fattigdom utan något som helst skydd som i många andra länder.

Samordningen av statens och kommunernas politik måste utvärderas. När staten har överfört uppgifter på kommunerna har effekterna på jämlikheten mellan människorna delvis varit oväntade och dessutom varierat mellan kommunerna. I Norge beredde man sig på att föra ärendena närmare människorna ut i kommunerna genom att utfärda en bestämmelse som begränsar kommunernas självstyrelse och enligt vilken staten måste ansvara för kostnaderna för ett visst minimiskydd för de mest utsatta befolkningsgrupperna. I många länder i Centraleuropa garanterar en demokratisk regionalförvaltning de små kommunernas jämlikhet och jämnar ut de värsta skillnaderna inom sin region. I Sydeuropa har släkten och familjen en stark ställning. På många orter i Sverige i det så kallade Bibelbältet har församlingarna ansvarat för sysselsättningen genom att skapa goda förutsättningar för småföretag.

Behovet av en utvärdering av politikens effekter har blivit aktuellt i alla europeiska välfärdstater. Företagen flyttar lättare än tidigare från ett land till ett annat och kommer mycket öppet med kritiska bedömningar av den förda politiken. Hela 1990-talet har en av Europas mest kända företagsledare Percy Barnevik varnat för välfärdspolitikens dåliga konsekvenser. Hans ABB, ett betydande europeiskt storföretag, flyttade sitt huvudkontor och sin produktion från Sverige till Schweiz. Därefter har den samhällspolitiska diskussionen i Sverige fått fart av påståendet i massmedierna om L. M. Ericssons planer att flytta sitt huvudkontor från Sverige på grund av för hög beskattning och för högt pris på arbete och bristen på utbildad arbetskraft. Ericsson dementerade uppgifterna om flyttningsplaner.

Det finns flera orsaker till att lägga ut arbeten på entreprenad eller utlokalisera verksamheten. Ett exempel på ett framgångsrikt företag inom en ny bransch i Finland är Elcoteq, som har en medveten politik att utlokalisera produktionsverksamhet i låglöneländer.

I Frankrike har man mött en helt ny företeelse när småföretagarna (frisersalonger osv.) har gått in för att på grund av den höga beskattningen och

höga sociala kostnader kräva samma rättigheter som storföretagen att fritt välja sin förläggningsort inom EU. Vissa småföretag har flyttat sitt fiktiva huvudkontor till England och fått sina kostnader för skatter och social- och arbetskraftsutgifter betydligt sänkta.

I centrum för utvärdering av politiken ligger beskattningen. Också i fråga om beskattningsdiskussionen bör frågorna ges riktiga proportioner. Skattesatsen bestäms i förhållande till de tjänster som medborgarna får. Om man inte uppbär skatter finns det inte heller pengar för en social grund, som är nödvändig för ekonomin. Ryssland är ett extremt, närliggande och med tanke på Finlands framtid alltid viktigt exempel på icke-fungerande beskattning och vad detta leder till.

Bakom utvärderingen av politikens effekter finns det omfattande frågor. En av dem är statens ställning och uppgifter som speciellt i brytningskedet måste övervägas från nya utgångspunkter. Är nationalstaten fortfarande i dag och på 2000-talet det som medborgarna har blivit vana vid att tro på och som håller ihop gemenskapen?

Ändringstrycket mot nationalstaten och medborgarnas missnöje får sitt utlopp i aggressioner. Högerextremistiska och nationalistiska rörelser håller på att växa fram överallt i västvärlden.

Rörelser med anknytning till födelseort och folkstammar med förankring i nationalitetsvärden kan samtidigt förstärka gemenskapen i Europa. Skottar, katalaner, basker och lombarder understryker sin egen identitet. Rörelserna är åtminstone inte direkt riktade mot någon annan utan kommer mer med sitt bidrag till den europeiska identiteten. Betraktelsesättet, som understryker regionernas betydelse betonar att vissa frågor sköts effektivast globalt medan vissa naturligt hör till den europeiska nivån, men en allt större del av EU:s och nationalstaternas frågor skall områdena i framtiden sköta själv. Frågor i människornas vardagsliv bör organiseras och skötas på en nivå där de huvudsakligen delar samma område, språk, kultur och tradition. Europeiska unionen har starkt stött olika modeller för delstats- och landskapsförvaltning. I Finland finns det inget speciellt i sikte i det här avseendet.

Ett ansvars-kännande system

I Finland har den allmänna inställningen till samhälleligt stöd varit att alla som behöver stöd har rätt att få det. I ett längre perspektiv bakåt har människor inte gärna tagit emot stöd utan en egen insats. Att leva på kredit är ett ungt fenomen i Finland och är alltfjämt en intrikat fråga både för den privata ekonomin och samhällsekonomin. Utifrån denna värdegrund kommer de två hörnstenarna i välfärdsmodellen för det sena 1900-talet, det vill säga vederlagsfrihet och universalitet, oundvikligen att utsättas för en politisk omvärdering om den samhälleliga omvandlingen inte bryts. Smärtpunkterna i välfärden på 2000-talet är: a) vederlagsfrihet, det vill säga rätten att få ekonomiska förmåner av samhället utan skyldighet att arbeta, vara till nytta, tjäna in förmånen i någon som helst form eller återbetala medlen och b) fördelning av förmåner och tjänster utan att ta hänsyn till enskilda behov eller människors tillgångar.

Det är mycket sannolikt att varje regering i Europa kommer att ställas inför dessa två frågor inom en snar framtid. Detta behöver inte betyda att de ekonomer som upphöjer välfärdsstaten till ett nödvändigt och det absolut bästa medlet för riskhantering inte har rätt. Ju större omvälvningar ett samhälle utsätts för desto mer behövs staten för att säkerställa de grundläggande livsvillkoren och för att skapa förutsättningar för en utveckling. Samhället får större riskhanteringsförmåga om ansvaret också läggs på medborgarna och dessa blir mer medvetna om sin roll när det gäller att hantera riskkonsekvenserna.

Det är möjligt att de avgiftsbelagda offentliga tjänsterna i Finland och graderingen av avgifterna enligt inkomster redan i sig har varit ett steg mot större ansvarstagande från den enskildes sida. Problemet är att det är så svårt att se och förstå förändringarna.

Det gäller att vara på sin vakt när förändringar i relationerna mellan det allmängiltiga och prövningsrätten övervägs. Sporadiska höjningar av inkomstrelaterade egenavgifter leder till inkomstsnedvridningar och så kallade flitfällor, om inte de progressiva skatteeffekterna samtidigt vägs in. Å andra sidan är det inte vettigt att alla kostnader för service finansieras med skatter, om

det finns solventa användare. Det viktiga är dock att det förs en öppen debatt om prioriteringarna. När välfärden byggdes upp ingick medborgarna ett kontrakt med staten om vissa rättigheter och skyldigheter. Varje generation utgår från att kontraktet alltfjämt gäller tills beslut med ett annat innehåll fattas. Människorna och andra samhälleliga aktörer kan inte lägga upp några realistiska planer för sitt liv, om omvärlden är stadd i ständig förändring. Den som förvärvsarbetar måste veta om pensionen från det offentliga pensions-systemet räcker till eller om han eller hon måste börja pensionsspara för att trygga sin ålderdom. Företagaren måste vara på det klara med hans eller hennes roll i skattehänseende. Den största risken är att välfärdsstaten blir så diffus att ingen längre vill ta sitt ansvar. Ingen känner att välfärdsstaten är deras sak.

Under detta decennium av lågkonjunktur har Finland med hjälp av den universella principen, utan behovsprövning och med vederlagsfria transfereringar, kommit fram till en välfärdsmodell där transfereringarna till hushållen i budgeten ökade från en femtedel till en tredjedel under loppet av fem år. Detta kan till största delen förklaras med den höga arbetslösheten.

Sammantaget 70 procent av den offentliga resursanvändningen går i vidare mening till välfärdstjänster. Ordning, säkerhet och hela den allmänna förvaltningen gör av med bara tio procent av alla utgifter. De största transfereringarna gäller pensioner.

Debatten om hur rättvisa transfereringarna är har förts i olika forum och med varierande resultat. I offentligheten har tjänstemannaledningen vid finansministeriet varit mest framme. Tjänstemän med ansvar för statliga medel har debatterat hur skatteinkomsterna skall räcka till, vad den ökande låntagningen betyder, hur man skall ställa sig till en större offentlig sektor och vilka besparingar som är nödvändiga i budgeten. De höga tjänstemännen har också lyft fram Finlands medlemskap i EMU och påpekat att den interna koncentrationen inom EU tvingar oss att sänka skatterna i den hårdnande konkurrensen. En annan faktor som har konsekvenser för satsningarna på en hållbar ekonomi är den åldrande befolkningen. Den långa högkon-

junktoren kommer förr eller senare att förbytas i en nedgång.

Finansministeriet har också initierat debatt om effekterna av transfereringar. Följande citat med anledning av resultaten av en internationell jämförelse visar på en viss misstro: *"En bedömning av utbildningen ger vid handen att länder med relativt små utgifter för utbildningen genererar de bästa inlärningsresultaten." ... "Studier visar oundersägligen att befolkningens hälsa påverkas i mycket högre grad av ekonomiska och sociala miljöfaktorer än av medicinen och hälso- och sjukvårdssystemet. Viktiga faktorer för befolkningens hälsa är till exempel kostvanor, motion, livsstil, utbildning, bostadsförhållanden och uppfostran." ... "Det finns inget tydligt samband mellan fattigdomens utbredning och transfereringarnas omfattning". ... "Studien avslöjar att det inte finns något tydligt samband mellan framför allt så kallade fattigdomsfällor och transfereringar. Tvärtom framgick det av jämförelsen att ju högre transfereeringskvoten var av alla inkomster, desto mindre inkomstutjämnande effekter hade de, det vill säga progressionen har en tendens att avta i takt med en svällande offentlig sektor." (Finansministeriet: Kansantalouden näkymiä ja haasteita 1997 och Finansministeriet: Julkinen talous kansainvälisessä perspektiivissä 1997).*

I sitt förra betänkande efterlyste framtidsutskottet mer diversifierade indikatorer och mått på välbefinnande. Finansministeriet har reagerat på kravet och i samråd med en rad andra aktörer gjort en utvärdering av styrkor och svagheter i Finlands konkurrenskraft. Utvärderingen granskar välfärdssamhällets tillstånd och framtidsutsikter ur många aspekter (Suomi taloudellisen ympäristönä 1998).

Social- och hälsovårdsmyndigheter, berörda forskningsinstitut och forskare vid universiteten har i sina studier lyft fram de obestridliga fördelarna med välfärdsstaten. De nordiska länderna har till exempel social rättvisa som ledstjärna i hälso- och sjukvården. Samtidigt är den nordiska modellen ett konkurrenskraftigt alternativ i ekonomiskt hänseende. Samma rättvise- och jämlikhetstänkande genomsyrar skolpolitiken. Dessutom får vi inte glömma att barnomsorgen är en viktig hörnsten för kvinnors lika rättighe-

ter. Ute i Europa tas först nu de första stegen mot lösningar på dessa frågor.

Inom loppet av fem år har sex miljoner nya arbetstillfällen för kvinnor genererats inom EU. Detta tvingar det allmänna att på ett eller annat sätt lösa problemen med barnomsorg och skolmåltider, saker som redan för länge sedan ordnats i Finland. Kvinnors inträde på arbetsmarknaden bromsas också upp av den bristfälliga äldreomsorgen. I den mellaneuropeiska familjemodellen har det hittills ingått att kvinnor tar hand om barn och åldrande föräldrar, men inställningen håller på att förändras.

Oavsett hur stora transfereringarna har varit, har deras ineffektivitet varit ett stort problem. Transfereringarna genomgår vanligen en lång process. Kritikerna säger att effekterna försämrats ju fler händer stödpengarna slussas genom. Det betyder att insatserna förfelar sin verkan och att slutresultatet är minimalt med tanke på det ursprungliga syftet. Vid transfereringar ges användarna dessutom mycket liten rätt att besluta vad pengarna skall användas till. Ett byråkratiskt transfereringssystem anses också ha en demoraliserande bieffekt.

I debatten om vår välfärd har det också hävdats att den universella principen i själva verket har en anstrykning av dubbelmoral. Rent formellt sett behandlas alla lika men slutresultatet är inte lika rättvist, påstås det. Många hävdar att det inte är riktigt att mer än hälften av de sociala transfereringarna går till välbeställda men att bara de mindre bemedlade skuldbeläggs. De välbeställda får sina transfereringar i form av tjänster, obemärkt och ofta "direkt på bankkontot", medan det samhälleliga stödet till mindre bemedlade ofta ges i form av bidrag som de måste anhålla om.

Med risk för upprepningar är det dock skäl att påminna om en av hörnstenarna i den universella principen, nämligen att syftet är att alla skall ha nytta av transfereringarna. På så sätt säkerställs samtidigt att alla är villiga att betala. Huvudprincipen är att samhället i rimlig omfattning skall ta hand om människor när de utsätts för risker, ett kollektivt ansvarstagande.

Kommunerna befinner sig i ekonomiska trångmål. Den växande andelen äldre är ett

strukturellt problem också i kommunerna. Den ekonomiska situationen förväntas bli bättre under de närmaste decennierna, eftersom de nya pensionerna är förvärvspensioner och inte folkpensioner. Om det finansiella läget i kommunerna inte förbättras väsentligt, har det som ett alternativ lagts fram att pensionärer med höga inkomster bör stå för en större andel av kostnaderna för tjänsterna än de nu gör. Ett problem härvidlag är hur avgifterna skall kunna fördelas rättvist över människans livscykel. De som får betala det hela är de gamla människor som har arbetat under hela sin livstid, som skaffat sig utbildning, betalat skatter och sparat. Samtidigt kommer de mindre aktiva i åtnjutande av säker vård och behandling utan att behöva betala någonting.

Eget och familjens ansvar

Människans ansvar för sig själv, sin familj och sina närstående kommer att vara en av de fundamentala värdegrunderna när den framtida samhällsmodellen byggs upp. Vi har två huvudmodeller att välja mellan. Enligt den första modellen skall samhället skapa goda förutsättningar för alla och jämna ut orättvisor. Den primära servicen i samhället ordnas av stat och kommuner. Därefter ansvarar människorna själva för att de försörjer sig på sitt arbete och sin företagsamhet. Det andra alternativet utgår från att människorna själva bygger upp sitt liv. Det hör till medborgarna själva att satsa på att utbilda sig, hitta arbete eller ordna med nödvändig service för familjen. Först när den enskilde inte klarar av detta träder samhället in. Det finns många mellanformer men den fundamentala uppfattningen om människans primära ansvar är diametralt motsatta i de två modellerna.

Oavsett vilken samhällsmodell som har varit förhärskande har staten i stor utsträckning styrt människorna uppifrån. Vari ligger det väsentliga i att styra på lång sikt? Hemligheten ligger i att endast styra i rätta saker och bara i de saker som är nödvändiga. På 1600-talet fick de offentliga makthavarna en sträng anvisning i jordabalken för Finland-Sverige om att de skulle *”härskas utan att någons egendom och lycka förgöra”*.

Denna gamla visdom kan vara lika aktuell

fortfarande på 2000-talet om man ser egendom i ett vitt perspektiv, som deltagande, andlig, social och produktiv kompetens och företagsamhet samt lycka som grundval för ett gott liv.

Människans egenansvar handlar mer om värderingar, atmosfär, stämningar i samhället och livsattityd än om pengar eller hårda juridiska beslut.

En ny solidaritet?

Välfärdstänkandet både i västvärlden och i orienten utgår från att varje förvärvsarbete generation tar hand om sina barn, sina unga och sina gamla med hjälp av sitt arbete. Särskilt i den asiatiska världen har familjen varit ett skydd vid ålderdom, arbetslöshet och sjukdom. Västvärlden har i solidaritetens namn byggt upp sociala säkerhetssystem för de svaga och hjälpbehövande i samhället och därvid utnyttjat stat, fackföreningar och kyrka.

Solidariteten från 1900-talet gäller kanske inte längre på 2000-talet. Debatten på senare år har allt mer lyft fram de ungas — självfallet inte allas — motvilliga inställning till att finansiera en rimlig levnadsstandard för den ökande äldre befolkningen. Den andra sidan av saken har inte debatterats lika mycket. Två exempel, det ena från en vanlig finländsk familj och det andra från den globala konkurrensökonomi, kan kasta mer ljus över de ungas uppfattning om den rika generationen i bästa arbetsföra ålder som en grupp självcentrerade människor med siktet inställt på den egna nyttan. Detta är betecknande för den nya uppfattningen av solidaritet både inom den offentliga och den privata sektorn.

Sett ur de ungas perspektiv har ingen annan åldersklass tidigare under sin maktperiod planerat och byggt upp en så omfattande hälsovård och utbildning samt andra kostnadsfria offentliga tjänster inklusive ekonomisk trygghet under ålderdomen som de så kallade stora åldersklasserna i Finland och resten av Europa. Utöver det offentliga pensionsskyddet har Finland på senare år också utvecklat ett generöst privat tilläggs-pensionssystem. Det finansieras delvis med statliga medel genom skatteavdrag. När systemet leder till att folk pensionerar sig tidigare blir det ännu svårare att lösa problemet med den åldrande

befolkningen. Alla dessa människor i 40—50 års åldern har förvärvat sina viktigaste tillgångar, det vill säga sin bostad, i stor utsträckning med hjälp av stöd från samhället. Ingen annan generation har kunnat skaffa sig bostad med hjälp av statligt stöd i form av fördelaktiga räntor, skatteavdrag till fullt belopp och ekonomiska fördelar tack vare inflationen. Parallellt med detta steg bostäderna kraftigt i värde. Dagens unga kan inte vara säkra på att få ett jobb och staten ställer inte längre upp på samma sätt med skattefördelar för bostäder. De lever i detta hänseende på helt andra villkor än sina föräldrar.

En annan aspekt i sammanhanget är att Finland efter kriget har blivit förmögnare än någonsin. Och förmögenheten, också bostäder, går vanligen i arv.

Ett annat exempel på den förändrade solidariteten är företagsledningens löner. De har gått upp explosionsartat på en kort tid. British Petroleum är ett talande exempel från företagsvärlden i Europa. I mitten på 1980-talet var verkställande direktörens lön bara 16 gånger så stor som genomsnittslönen i företaget. År 1990 var lönen 53 och är nu mer än 60 gånger så stor som genomsnittslönen. I den globala statistiken är direktörernas löner i relation till arbetstagarnas löner störst i Venezuela (84 gånger), Brasilien (48 gånger), Hong Kong (43 gånger) och Mexiko (43 gånger). Skillnaderna är alltså störst i relativt fattiga länder. I USA är talet 24. I de rika länderna har direktörerna än så länge den minsta lönen i relation till sina medarbetare. Detta gäller Kanada, Schweiz, Japan, Tyskland och Sverige. I dessa länder får cheferna en lön som är 10 gånger så stor som medarbetarnas. Trenden att höja chefslönerna ordentligt finns emellertid i alla länder och tar sig uttryck i specialarrangemang som optioner.

I den globala konkurrensen motiverar företagen chefernas höga löner med att det krävs kompetens och att kraven på resultat är extremt höga. Med aktie- och optionsfördelarna vill affärsvärlden koppla sina chefer närmare företaget och säkerställa utvecklingen på längre sikt.

En viktig aspekt med tanke på solidariteten är att den efterkrigstida chefsgenerationen hade stridit vid samma fronter sida vid sida med sina

medarbetare, medan den nya chefsgenerationen inte har några liknande erfarenheter eller värderingar att dela med sina anställda. Den nuvarande chefsgenerationen var ung på 1960-talet och protesterade mot auktoriteter och hierarkiska strukturer, men drog i motsats till sina företrädare upp en tydlig skiljelinje mellan sig själva och sina medarbetare när de kom till makten. Något förenklat sagt har hippiegenerationen tillägnat sig kristallhårda yuppievärderingar. Det påstås att det är aktieägarna som vill höja chefernas löner. Är det inte snarare fråga om en ny solidaritet mellan de professionella cheferna? I själva verket är det företrädare för ägarna som tar beslutet om högre löner för verkställande direktörer och de består till största delen av professionella chefer vid finansiella institut och pensionsstiftelser. De har själva parallellt med de verkställande direktörerna fått de största lönepåslagen.

Problematiken kring fördelningen av kostnaderna mellan generationerna är en av de stora solidaritetsfrågorna, som det åldrande Europa har gemensamt. Det finns dock en avgörande skillnad mellan Finland och de stora länderna ute i Europa. Vi var det första landet i världen som redan i början på 1960-talet började fondera arbetspensioner utifrån ett avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Orsakerna till detta var många men med tanke på det kommande pensionsproblemet är slutresultatet gott. Tyskland med 80 miljoner invånare och Frankrike och Italien med ungefär 60 miljoner invånare var däremot för avsikt att betala pensionerna med statliga medel. I Italien hör bara fem procent av arbetstagarna till någon pensionsfond. I Frankrike omfattas nästan alla av någon pensionsfond men inga pensionsmedel har samlats in.

Anthony Giddens, chef för London School of Economics, ett av de ledande forskningsinstitutet inom samhällsvetenskaper i Europa, kommer med ett nytt intressant inlägg i solidaritetsdebatten. Han ifrågasätter hela pensionssystemet och framhöll i en intervju sommaren 1998: *"Om vi avskaffar pensionerna och samtidigt slopar pensionsåldern, leder det till att åldrande människor är i samma båt som de unga. De kunde då få stöd när de behöver det precis som förr. När de vill arbeta kunde de också göra det. Varför inte?"* (Intervju i

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung, veckobilaga, juli 1998).

4 En god samhällsekonomi är ett absolut villkor för välfärd

"Välfärdsstaten hamnade på grund av depressionen i ett ytterst svårt test, när dess finansiella grund underminerades. Den har klarat detta test med framgång, eftersom den har lyckats lindra de utkomstsvårigheter som depressionen förorsakat: den relativa fattigdomen och inkomstskillnaderna har inte ökat. Priset har dock varit att den framtidsskapande rörelsefriheten har begränsats." (Statsrådets redogörelse 1997, s. 21).

"Om världens 'farlighet' mäts med vetenskapliga metoder som sannolikheten för önskade händelser, blir det klart att vi i dag lever i en tryggare värld än någonsin tidigare." (Statsrådets redogörelse 1997, s. 103).

Finland har sedan länge byggt sina ekonomiska och samhällspolitiska strategier på en stark och välfungerande offentlig ekonomi. Det har varit en framgångsrik politik. Den ekonomiska tillväxten har varit snabb. Medborgarna har haft och har alltjämt en stor tilltro till det rättsliga och politiska systemet i vårt land. Det allmänna har tillförsäkrat medborgarna en fullgod försörjning om de inte kan själva stå för den på grund av sjukdom, arbetslöshet eller någonting annat oförutsett. De offentliga välfärdstjänsterna har jämnat ut skillnaderna i levnadsstandard eftersom medborgarna har tillhandahållits tjänster kostnadsfritt eller till ett lågt pris. Välordnade offentliga tjänster, en bred och allmän utbildning och transfereringar är viktiga konkurrensfaktorer.

Samhällsekonomins framtid har blivit ett hett debattämne i alla länder i västvärlden under 1990-talet. I Finland har man pekat på de långsiktiga strukturella tendenserna i den offentliga ekonomin (Julkisen talouden näkymiä ja haasteita, 1998, och Suomi taloudellisena toimintaympä-

ristönä, 1998). Ansträngningarna för att lösa de statsfinansiella svårigheterna får inte skjutas på framtiden, för då har problemen ställts på sin spets.

Bakgrunden till de förestående problemen måste sökas i flera faktorer. På grund av lågkonjunkturen i början av 1990-talet ökade de offentliga utgifterna explosionsartat i relation till nationalinkomsten och den finansiella grunden. Regeringarna tog till stora besparingar för att klara pressen på utgifterna. Neddragningarna motsvarar mer än en tiondel av nationalinkomsten (ungefär 60 miljarder mark). Därtill har staten tagit krediter till ett belopp som motsvarar ungefär 60 procent av BNP. Trots de stora besparingarna har statens utgifter sedda i ett helhetsperspektiv inte minskat under 1990-talet, utan regeringarna har med neddragningarna bara kunnat stoppa utgiftsökningen. Detta beror på att kostnaderna för statsskulden och arbetslösheten samtidigt har ökat.

Neddragningarna i statens utgifter har trots det enorma sammantagna beloppet inte inverkat på grundpelarna i systemet. Inga av de stora förmånerna har dragits in, inga funktioner har lagts ned. De grundläggande försörjningsförmånerna finns kvar precis som förr. Det har mest gjorts mindre ingrepp i beloppen, och vissa detaljer i själva systemen har ruckats. Familjer som har drabbats av överlappande nedskärningar i olika förmåner har ibland drabbats orimligt hårt.

Trots den långa lågkonjunkturen på 1990-talet har staten varje år fattat nya beslut om förbättringar i välfärdstjänsterna. Bland dessa märks den utbyggda rätten till barnomsorg, förlängningen av utbetalningstiden för föräldrapening, höjningen av barnbidragen och utvidgningen av tandvårdsersättningarna. Allt detta har resulterat i att kommunerna får ta allt större ansvar och en del av dem råkat i ekonomiskt trångmål. Strukturella reformer av den kommunala ekonomin vore av nöden men det är en svår operation, eftersom budgeten läggs upp för ett år i taget. Ofta faller planerna på att investera pengar i reformer på att många har svårt att se och medge att detta genererar besparingar i framtiden. Inga strukturella besparingar kan göras när marginalerna är så små, budgetarna måste balan-

seras upp varje år och förvaltningarna är fångna i sina egna utgiftsramar. I en internationell jämförelse har Finland vid sidan av Sverige och Danmark de största offentliga utgifterna i relation till BNP i hela världen. Merparten av de offentliga utgifterna i Finland beror direkt eller indirekt på den höga arbetslösheten.

Utgångspunkter och utsikter i EU

Omstruktureringsarna i världsekonomin måste vägas in i prognoserna för utvecklingen inom samhällsekonomin. En viktig aspekt att notera i politiken är att allt fler av de ekonomiska frågeställningarna ute i Europa integrerades i vår ekonomi, när Finland gick med i Europeiska ekonomiska och monetära unionen (EMU).

EMU kräver att vi effektiviserar vår finanspolitik på Europeanivå. Finland får visserligen nya möjligheter genom den gemensamma valutan men samtidigt måste vi klara av allt striktare krav om vi vill lyckas i våra intentioner.

I takt med globaliseringen lyfts en del av de traditionella statliga åtagandena över på nationell nivå, vissa övertas av EU. Länder med en gemensam värdegrund har intensifierat sitt samarbete och driver sina egna intressen vid internationella överläggningar. Syftet med den ekonomiska och monetära unionen är att medlemsstaterna skall kunna säkerställa en maximal ekonomisk tillväxt, ha en hög sysselsättning och förbättra sina konkurrenspositioner på det internationella planet. Kriserna i Asien och Ryssland har påmint alla europeiska regeringar om att de inte ensamma är kapabla att värna sina intressen på de snabbt föränderliga finansmarknaderna.

I och med att den monetära politiken lyfts över på Europeiska centralbanken får den finanspolitik som fortfarande är i händerna på de nationella regeringarna en allt större roll. I EMU kommer finanspolitiken dock att ha andra uppgifter och prioriteringar. Finanspolitiken skall försvara en stabil valuta och se till att det finns konjunkturpolitiska marginaler. Även om finanspolitiken är en intern fråga för varje land, kommer Europeiska unionen att utvärdera finanspolitiken i sina årliga generella rekommendationer för den ekonomiska politiken. Våren 1998 lämnade kom-

missionen för första gången rekommendationer för den allmänna ekonomiska politiken. Rekommendationen behandlades av berörda EU-institutioner (inbegripet Europaparlamentet). Kommissionen framhöll då att länderna snarare bör balansera upp statsfinanserna med hjälp av neddragningar i utgifterna än genom att öka statskulden. Kommissionen uttalade sig också om vilka åtaganden länderna bör gynna och vilka åtaganden som inte främjar sysselsättning eller ekonomisk tillväxt. EMU kommer således att medföra en press på de europeiska regeringarna att samordna sin finanspolitik.

Det har skett snabba och stora omstruktureringar i den internationella ekonomiska miljön. Detta har lett till att samhällsekonomin i Finland är belastad med enorma ränteutgifter för och återbetalningar av en stor statsskuld samtidigt som ekonomin utsätts för andra påfrestningar. Enligt en demografisk prognos från 1995 kommer andelen människor över 60 år att uppgå till 25 procent av hela befolkningen 2010 och till 31 procent 2030. Samtidigt minskar andelen människor i arbetsför ålder lika mycket. När befolkningen åldras minskar utbudet på arbetskraft och produktionstillväxten avtar. Med andra ord minskar den kaka vi skall dela på samtidigt som de offentliga utgifterna ökar (högre skatter) på grund av de ökade utgifterna för social- och hälsovård. Om befolkningens livslängd alltjämt ökar efter 2010 och om människor pensionerar sig lika tidigt som nu, står vi 2030 mer eller mindre inför situationen att det går en pensionär på varje förvärvsarbete. Finansministeriet understryker i en kommentar till denna utvecklingstrend att vi måste höja förvärvsgraden och få till stånd en högre produktivitet men också att trycket på staten till följd av pensioneringarna måste stoppas. Ministeriet motsätter sig alla åtgärder som minskar produktionsresurserna.

Man kan också se att de internationella trenderna inom skatteområdet i framtiden kommer att ha mer direkta effekter på Finland. Marknaderna globaliseras och världen integreras allt mer. I en sådan situation är pressen på Finland stor att sänka skatterna på arbete, som är högre än hos konkurrenterna. Finansministeriet anser att de största problemen med vårt skat-

tesystem ligger i den höga sammantagna beskattningen, de höga skatterna på förvärvsinkomster och i de högsta marginalskattegrupperna. Å andra sidan har Finland låga samfunds- och kapital-skatte. Enligt finansministeriet kommer skattesatserna att sjunka gradvis under de närmaste åren eftersom det finns ett tydligt behov att sänka skatterna på förvärvsinkomster. En förutsättning för detta är att de offentliga åtagandena anpassas efter de finansiella ramarna, vilket i praktiken betyder att utgifterna inom den offentliga sektorn måste skäras ned. En hållbar finansiering av samhällsekonomin kan bara uppnås om de sammantagna offentliga utgifterna anpassas efter den ekonomiska bärkraften och till ett konkurrenskraftigt skattesystem.

Störningar på marknaden och i marknadsmekanismen är en av orsakerna till att de offentliga åtagandena har svällt ut. Marknadmekanismen är inget rättvist system. Den garanterar ingen ekonomisk säkerhet eller rättvis fördelning av inkomsterna. Av den anledningen har de offentliga välfärdstjänsterna blivit ett av det allmännas mest omfattande åtaganden.

De offentliga utgifterna kan delas in i tre ungefär lika stora delar: statens utgifter står för drygt en tredjedel, kommunernas utgifter för knappt en tredjedel och de sociala trygghetsfonderna för ungefär en tredjedel. Av utgifterna går 70 procent till välfärdsservice (utbildning, hälso- och sjukvård, social trygghet, sociala tjänster, boende och samhällen samt rekreation och kultur). Den sociala tryggheten och hälsovårdssektorn står för mer än 70 procent av dessa utgifter och för mer än hälften av de sammantagna utgifterna inom samhällsekonomin. Statens andel av de offentliga utgifterna för dels traditionell administration, dels ordning och säkerhet har minskat till 10 procent. Utgifterna för näringsstöd och infrastruktur (trafik) står för en nästan lika stor andel tillsammans. Detsamma gäller kostnaderna för reglering av skulder. Om man ser till de enskilda utgiftsposterna i budgeten står transfereringarna för nästan hälften av alla offentliga utgifter. Och av transfereringarna går nästan hälften till arbetspensioner och folkpensioner.

Dessa approximativa tal för åtagandena inom samhällsekonomin visar vilka direkta koppling-

ar till medborgarnas dagliga liv och försörjning de offentliga finanserna har. Därför kommer en effektiv offentlig sektor att spela en mycket viktig roll för välfärden i framtiden.

De offentliga utgifterna ställs inför nedskärningskrav på grund av behoven att sänka skatterna, den åldrande befolkningen, harmoniseringen av den europeiska finanspolitiken och globaliseringen. Därför måste Finland föra en debatt om 1) vilka välfärdsfrågor som är viktiga, 2) i vilken egenskap det allmänna är engagerat i välfärdsåtaganden — för att fastställa rättigheter och skyldigheter, generera tjänster, vara ägare, stå för kostnaderna, ha hand om organisationen, 3) i vilka fall egenavgifter kan tas ut, det allmännas medfinansiering reduceras och medborgarnas eget ansvar ökas, 4) vilka åtaganden som kan läggas ut på den privata sektorn, 5) vilka av de nuvarande offentliga åtagandena som kan slopas och 6) vad som ytterligare är nödvändigt.

De största förväntningarna gäller en omvärdering av de offentliga välfärdsåtagandena och framför allt transfereringarna, eftersom de slukar största delen av budgeten.

Budgeten för 1999 visar ett överskott, och detta för första gången på tio år. I budgeten, som går lös på 187 miljarder mark, är utgifterna 0,3 miljarder mindre än inkomsterna. En del av förklaringen till överskottet är att staten har sålt ut av sin egendom och att staten därtill har fått inkomster från privatiseringar av företag. Vissa bedömare hävdar att underskottet i själva verket är i sexmiljardersklassen, vilket är ungefär en procent av BNP. Prognosen är att underskottet kommer att ligga ungefär på denna nivå om inte nya besparingar genomförs och även om den ekonomiska tillväxten under de närmaste åren vore 3—4 procent. OECD har varnat för en överhettning av den finska ekonomin och för de anknytande problemen.

Yttre problem

I sitt förra betänkande (FrUB 1/1997 rd) behandlade framtidsutskottet liberalisering av kapital, fusioner mellan storföretag och globaliseringen i ett vidare perspektiv, områden vars konsekvenser kommer att få genomslag först senare. USA är en stor och stabil ekonomi men också den som

har den högsta självförsörjningsgraden och som är mest oberoende av andra ekonomiska makter i världen. Ändå blev USA tvunget att våren och sommaren 1998 tillstå att kriserna i både Asien och Ryssland inverkar på landets ekonomi.

Under 1997 fördelade sig BNP på följande sätt över hela världen: Japan och resten av Asien 33 procent, USA över och EU knappa 20 procent, Latinamerika 9 procent, övriga u-länder 8 procent och de forna socialistiska länderna knappa 5 procent medan de övriga industriländerna stod för resten av nationalprodukten. Vissa bedömare anser att 40 procent av ekonomierna i världen har drabbats av lågkonjunktur till följd av krisen i Asien.

Allra tydligast kommer globaliseringen av kriserna i Asien och Ryssland fram i de västländer som har direkta investeringar i Asien och Ryssland eller som via komplicerade mekanismer står bakom investeringarna. Korsfinansieringarna har lett till att alla mår dåligt när det går dåligt för en stor finansiär och investerare. När till exempel Japan råkade ut för allvarliga problem var inte den första tanken att landet skulle drabbas av samma öde som Indonesien, eftersom Japan tillsammans med USA och andra ekonomiska stormakter i väst har investerat både i väst och öst. Länderna har också problemen gemensamt.

Finland har produktion inom vissa branscher i krisområdena eller exporterar till dessa områden. I motsats till USA, Storbritannien och Tyskland har Finland bara fått känna av de indirekta effekterna av förlusterna för finansinstituten i väst. Finland varken tillhandahåller eller exporterar finans- och försäkringstjänster eller andra liknande tjänster.

Omställningarna i världsekonomin har gått snabbt. Tillväxten i världshandeln har minskat med hälften. WTO uppger att världshandeln ökade med 9,5 procent 1997 medan tillväxttakten 1998 bara är 4—5 procent. Mätt i dollar stagnerar världshandeln och kan till och med minska. I höst har börskurserna fluktuerat mycket. Också finska företag med en i övrigt utmärkt produktion och ekonomi har drabbats.

Ett tecken på att den globala ekonomin inte utvecklas utan problem är att det nu åter talas om

en återgång till övervakning av den finansiella marknaden. Professor Paul Krugman, kandidat för Nobelpriset i ekonomi och på senare år ofta ansedd som en oliktankare i ekonomiska frågor i USA, har hela tiden ställt sig skeptisk till de fria marknadernas förmåga att lösa de självvuppkomna ekonomiska problemen. Han menar att det behövs en finanspolitik vid sidan av den mycket självständiga monetära politiken. Paul Krugman föreslår en återgång till övervakning av kapital och valuta. Enligt hans bedömning har Internationella valutafonden misslyckats fullständigt med sin politik för liberaliserade kapital i Asien. En av de asiatiska så kallade småtigrarna, Malaysia, som har varit en av föregångarna för det ekonomiska undret i Asien och som kanske snabbast genomförde liberaliseringen på 1990-talet, har infört strikt valutareglering i enlighet med Krugmans läror. Chile brukar nämnas som ett gott exempel på reglering. Krugman jämför Kina och Ryssland: Kina har utvecklat sin ekonomi med stor framgång tack vare regleringar medan Ryssland har misslyckats med sin fria valuta och liberaliserade marknad.

Europeiska centralbanken framhåller i en bedömning av effekterna av den ekonomiska krisen i Asien och Ryssland att miljön för de finansiella marknaderna inom valutaunionen har försämrats avsevärt. Centralbankschefen Wim Duisenberg menar att svårigheterna på finansmarknaden inklusive de fluktuerande aktiepriserna leder till att tillväxten i världsekonomin dämpas betydligt. Europeiska centralbanken går på en annan linje än det officiella EU. I sina kommentarer till läget i Ryssland har kommissionärerna framhållit att EU:s handel med Ryssland är blygsam. Duisenberg nämnde inga länder vid namn men påpekade att möjligheten och nyttan av valutaregleringar inte kan uteslutas i vissa länder. Åtgärden kan jämföras med koncentrationer i aktiehandeln under exceptionella förhållanden, menade han.

Vad beträffar kopplingarna mellan ett EMU-medlemskap och fluktuationerna på penningmarknaden bör det noteras att marknadsrörelsen för tre månader var 3,59 procent i Finland i slutet av 1998, 4,39 i Sverige, 4,56 i Danmark och 7,82 i Norge.

Sett ur Finlands synvinkel är det i ett längre perspektiv värt att notera med vilka instrument de länder som drabbas av problemen, på grund av spekulationer eller av andra bidragande orsaker, reagerar på oroligheterna på finans-, aktie- och valutamarknaden 1998. En del kommer att stänga sina fria marknader och andra allt mer resolut söka sig till monetära och ekonomiska allianser. I Norden är det bara Finland som hör till EMU. Ju effektivare staterna skyddar sig, desto färre objekt har aktörerna att spekulera kring. Norge är det land i Norden som besitter de största naturresurserna och därmed också har en stark ekonomi. Men också Norge har utsatts för globala valutaspekulanter.

Vad beträffar Ryssland bör det noteras att dess andel av världshandeln har sjunkit så mycket att den nu är nere i två procent. Rysslands sammantagna samhällsekonomi har samma betydelse som en ändring med en enhet av den japanska börskursen. Finlands export går huvudsakligen till marknader i hela världen och inte minst de nya framgångsrika exportörerna opererar globalt. Exporten till Ryssland har legat kring tre procent av vår nationalprodukt.

Osäkerheten i det ryska samhället är ett betydligt större hot mot Finland och hela Europa än den ekonomiska utvecklingen. För det första kan det inte finnas någon hållbar ekonomi, om det inte finns något stabilt rättsväsen, ägandet förtydligas och banker, beskattning och andra indikatorer på ett stabilt liv inte fungerar normalt. För det andra är Ryssland fortfarande en stormakt i politiskt hänseende. Små incidenter kan få oanade följder eftersom Ryssland globalt sett gränsar till många känsliga områden.

En inbyggd risk i ekonomierna i västvärlden är att informationssamhället och högteknologin eventuellt övervärderas. Detta har konsekvenser också för Finland. Kan det vara så att den nya tekniken inte har så stor genomslagskraft och spelar en betydligt mindre roll än alla prognoser har låtit påskina? Alla är säkert ense om att den moderna telekommunikationen och Internet haft stor betydelse för gamla och nya produktionsgrenar. Ändå har det spekulerats i att de kraftigt övervärderade aktierna i datateknikföretag kan vara en av orsakerna till det stora börsraset i USA.

Utskottet föreslår tre uttalanden rörande detta kapitel.

IV EN HÅLLBAR UTVECKLING

”Några stora förändringar inom miljöpolitiken kan inte skönjas i de industrialiserade länderna. Miljöproblem som är knutna till teknik eller industri eller problem som man skapat institutioner för effektiv problemlösning för är relativt lätta att ta hand om även i framtiden.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 66).

1 Utgångspunkterna för bedömningen

En hållbar utveckling — i vidsträckt bemärkelse — behandlades redan i regeringens framtidsredogörelse 1993 och 1996 liksom också i den nyaste redogörelsen från 1997. Statsrådet godkände den 4 juni 1998 ett regeringsprogram för en hållbar utveckling. Framtidsutskottet har vid riksdagsbehandlingen lyft fram några nya utgångspunkter och betoningar. Detta gjorde i synnerhet det framtidsutskott som var verksamt vid slutet av den föregående valperioden och vars betänkande behandlade de globala miljöproblemens direkta och indirekta effekter för Finland. Utskottet ansåg att de största hoten — befolkningstillväxten, fattigdomen och miljöförstörelsen — var invädda i varandra. Utskottet underströk dock att en positiv förändring är möjlig, om man hinner agera i tid.

Det är svårt att bedöma framtiden utgående från politiska värderingar och handlingar. För det första råder det enhällighet om idealmålen. Om metoderna är man av olika mening. För det andra har det jämfört med utskottets tidigare betänkanden inte framkommit något nytt av vikt, varken i Finland eller gällande Finland. Tvärtom har man följt den gamla kursen långsamt och utan brådska. Orsakerna till detta kan vara många. Det har inte funnits något verkligt behov av betydelsefulla nya linjedragningar eller handlingar. Man har tänkt sig att den ekonomiska tillväxten också främjar en bättre skötsel av miljöfrågorna. Miljöpolitiken har blivit en del av vardagen. Människorna har slutit upp kring miljöfrågan. Företagen har skött sina förpliktelser bättre än tidigare.

Finlands debattklimat har ett visst samband med den omvärdering som pågår i den internatio-

nella miljödebatten. I nästan 40 år har miljöärendena kraftigt lyfts fram i de västliga industriländerna. I debatten har man inte dragit sig för att direkt peka ut skyldiga. Miljörörelsen eller miljöpartiet har under de senaste årtiondena blivit en betydelsefull påverkare i alla länder. På 1990-talet har miljöfrågorna hamnat något i bakgrunden i samhällsdebatten jämfört med 1970- och 1980-talen.

Omvärderingarna utgår också från att framtidsprognoserna eventuellt brister i trovärdighet. Det har framförts kritik till exempel mot forskarnas undergångsprofetior i Romklubbens rapport Tillväxtens gränser (1972). Vi har fortfarande tillgång till såväl mineraler som metaller nu nästan tre årtionden senare. Det förutspåddes att oljan skulle ta slut på 1970-talet, men de kända oljetillgångarna är större än tidigare. Befolkningen har mer än fördubblats sedan 1950, men matproduktionen har mer än tredubblats under samma tid. Det har förekommit hungersnöd, men detta har i regel inte berott på naturens bärkraft eller felaktiga miljöhandlingar, utan på krig och katastrofer. Som en ny öppning och dimension i miljödebatten kan också betraktas kraven på att forskare som ställt fel prognoser skall ställas till svars.

I och med 1990-talet har också misstron mot de traditionella metoderna vuxit. Trots alla välmenande internationella miljöfördrag blir det allt uppenbarare att den globala miljön och människans livsmiljö inte förbättras genom dem, utom möjligen i de förmögna länderna. Fattiga utvecklingsländer godkänner avtalen, men de har inte reella förutsättningar att infria löftena. Många har talat för att utvecklingsländerna behöver en miljöpolitik av ett nytt slag som inte är en kopia av västländernas. Färre filosofiska fina mål, mera enkla gärningar. Till skillnad från det invanda betonas bland handlingarna ekonomisk tillväxt, rättsordning, beskattning, en okorrumpad förvaltning och naturligtvis en god utbildning.

FN:s utvecklingsprogram (UNDP) förhåller sig rätt positivt till konsumtion. Detta trots att mänskligheten nu gör av med sex gånger mera pengar per person än 1950 och att den rikaste femtedelen använder 86 procent av tillgångarna för privat konsumtion, medan den fattigaste fem-

tedelen får nöja sig med 1,3 procent. Enligt utvecklingsprogrammet stimulerar och upprätthåller en rätt inriktad konsumtion det mänskliga livet, och konsumtion är inte ett brott utan ett livsvillkor för den mänskliga utvecklingen. Rapporten om världsutvecklingen utstrålar en villkorlig optimism. Rapporten pekar på den väg där en hållbar utveckling, ökad konsumtion och kampen mot fattigdom kan förenas.

I vilket fall som helst är det obestridligt att stora problem som gäller naturen och miljön, såsom klimatförändringen, luftföroreningar (små partiklar) och den minskade biodiversiteten samt skogsförstörelsen och bristen på sötvatten får vänta på sin lösning fram till 2000-talet.

I statsrådets program för en hållbar utveckling eftersträvas ekologisk hållbarhet och ekonomiska, sociala och kulturella förutsättningar som främjar den samt föreslås åtgärder för att målet skall nås. Framtidsutskottet behandlar nedan de miljöproblem som är centrala för Finland, klimatförändringen, hälsorisker framkallade av luftföroreningar och den minskade biodiversiteten.

2 Kyotoavtalet, början på en uppbromsning av klimatförändringen

”Klimatförändringen som är inom synhåll förorsakar antagligen inte någon ekonomisk nackdel för Finland under följande århundrade. Den kan till och med förbättra skogarnas tillväxt och odlingsbetingelserna. Dess inverknings på biodiversiteten känner man inte särskilt väl till, men de torde inte vara positiva för de nuvarande ekosystemen.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 68).

Klimatförändringen, ett hot mot en hållbar utveckling

Vid klimatkonferensen i Kyoto, som hölls i december 1997 efter det att regeringen hade kommit med sin framtidsredogörelse, stärktes uppfattningen att klimatförändringen hör till de värsta miljöhoten. I programmet anser regeringen att en uppbromsning av klimatförändringen är största vikt om en hållbar utveckling skall kunna ske.

Mänskliga aktiviteter håller på att förändra atmosfären på ett oroväckande sätt. Atmosfärens koldioxidhalt ökar ständigt beroende på energiproduktionen med fossila bränslen och skogsförstörelsen. Följden är en växthuseffekt, dvs. klimatet blir varmare. Enligt klimatforskare kan årsmedeltemperaturen på 2000-talet stiga flera grader på Finlands breddgrader, om koldioxidutsläppen fortsätter som hittills. I synnerhet vintrarna blir varmare.

Klimatförändringen leder till att klimatzonerna förskjuts, öknarna sprids, polarisarna smälter och havsytan stiger. Klimatförändringen leder sannolikt till extrema väderfenomen som cykloner och översvämningar. Väderfenomenet El Niños styrka torde ha samband med klimatförändringen. Odlingsområdena förändras och utbredningsområdena för tropiska sjukdomar växer. Många växt- och djurarter förmår inte anpassa sig till det varmare klimatet och det betyder att biodiversiteten minskar.

Den största risk som klimatförändringen kan medföra för Finland är att Golfströmmen försvagas avsevärt eller stannar upp helt. Då kan medeltemperaturen hos oss sjunka flera grader. Vissa undersökningar pekar på att ju snabbare klimatförändringen är desto större är risken.

En expertpanel bestående av internationella klimatforskare (Intergovernmental Panel for Climate Change, IPCC) har uppskattat att koldioxidutsläppen måste minskas med 50—70 procent för att klimatförändringen skall stanna upp. Klimatförändringen kan inte längre förhindras, eftersom koldioxidhalten i atmosfären redan har ökat. Haven fördröjer uppvärmningen.

Kyotoavtalet för uppbromsning av klimatförändringen

År 1992 lovade industriländerna vid FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio att försöka minska sina koldioxidutsläpp till 1990 års nivå fram till år 2000. Föresatserna har inte hållit, utan koldioxidutsläppen har ökat som förut med undantag för de tidigare socialistiska länderna, där det ekonomiska sammanbrottet har lett till minskade utsläpp.

Vid klimatkonferensen i Kyoto i december 1997 förband sig de industrialiserade länderna

att fram till 2008—2010 minska sina växthusgasutsläpp till en i genomsnitt 5,2 procent lägre nivå än de var år 1990. EU förband sig att minska sina utsläpp med åtta procent. Förbindelsen ålägger Finland att minska sina utsläpp till 1990 års nivå.

Enligt producenter och andra aktörer inom energibranschen, sakkunniga och forskare vid Världsenergikonferensen (Houston, september 1998) kan det bli svårt och dyrt att genomföra Kyotoavtalet. Utan specialåtgärder räknar man med att utsläppen i flertalet länder 2010 är 20—30 procent högre än 1990. Ökningen beror på den ekonomiska tillväxten, även om den tekniska utvecklingen minskar energiintensiteten dvs. energiförbrukningen per nationalinkomstenhet med en procent om året.

I synnerhet USA motsätter sig en ratificering av Kyotoavtalet med åberopande av ekonomiska skäl. Många energibolag i USA påstår också att det inte skett någon klimatförändring. Det finns dock inget fog för motargumenten numera, då indikatorer, inklusive satellitmätningar, visar att klimatförändringen framskrider på det förutspådda sättet.

3 Mot en hållbarare energipolitik

”Den ekonomiska prestationsförmågan, balansen i nationalekonomin och en hållbar ekonomi är förutsättningarna för välståndet. En jämn tillväxt gör vårt liv, och samtidigt också den offentliga ekonomin, enklare och lättare att förutsäga.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 90)

”Det är nationellt nödvändigt att bygga energipolitiken på en ekologiskt hållbarare grund på längre sikt. En nationell strategi för att minska växthusutsläppen möjliggör en konsekvent handling i internationell klimatpolitik för Finland.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 73).

En energipolitik som tryggar den ekonomiska tillväxten och miljön

När man försöker hitta metoder för att trygga den finländska energiproduktionen, bör man utgå från premisserna för en hållbar utveckling

och minnas att konsumtionen är ojämnt fördelad i världen. Ungefär en femtedel av mänskligheten, befolkningen i industriländerna, förbrukar fyra femtedelar av naturresurserna. Också energiförbrukningen fördelar sig ojämnt. Enligt hotkonceptet bör totalförbrukningen av naturresurserna rent av minskas till hälften av den nuvarande för att man skall nå en hållbar nivå och trygga livsmöjligheterna för kommande generationer. För att förbrukningen också skall fördela sig rättvisare än nu, bör industriländerna få ner sin förbrukning av naturresurser till åtminstone en tiondel av den nuvarande.

Man kan svara på utmaningen genom att öka naturresursproduktiviteten och därmed få mer nytta av mindre material. Den kvantitativa tillväxten ersätts med kvalitet, hållbarhet och tjänster. Eftersom effektiviseringen har sina gränser bör man också inse att resurserna måste fås att räckta till: man bör nöja sig med mindre och dela det som finns jämnare. Flera experter på området säger att man måste ompröva sambandet mellan konsumtion och välstånd: ökar någon viss vara eller en tjänst som kan fås med hjälp av denna den verkliga välfärden.

De rika industriländerna, också Finland, förväntas utveckla en energiteknik som också de fattiga länderna förmår tillämpa. Utvecklade tekniker för förnybar energi (solenergi, vindenergi, bioenergi) hjälper oss att komma bort från de gamla icke-förnybara energikällorna.

För att trygga samhällsekonomin och samhällets välfärd eftersträvas i Finland en årlig tillväxt på 2—3 procent under de närmaste åren. Detta förutsätter att industriproduktionen ökar dubbelt upp. Enligt industrins bedömning är detta möjligt, men kräver bland annat tillväxt inom den energidominerade processindustrin, något som måste beaktas i energipolitiken.

Såsom det också konstateras i redogörelsen är den finländska skogsindustrins trumfkort i konkurrensen moderna i vårt land utvecklade pappersorter som innehåller mekaniska fibrer. En ökad produktion av dem kräver mera elenergi. Den på kemisk massa baserade tillverkningen, som vad energin beträffar är självförsörjande, flyttar i allt större omfattning till utvecklingsländerna, där trädslagen växer så att massaveden är

färdig att användas för produktion på så kort tid som sju år.

Den eftersträvade tillväxten i nationalinkomsten och industrins struktur leder i Finland till att elförbrukningen fram till 2010 beräknas öka och vara nästan dubbelt så stor som förbrukningen 1990 (Handels- och industriministeriet, Finlands energistrategi 1997). Om den nuvarande energiproduktionsstrukturen inte läggs om motsvarar tillväxten en elproduktion på nästan 4 000 megawatt. Enligt miljöministeriets beräkningar ligger Finlands växthusutsläpp hösten 1998 på 1990 års nivå.

Finlands problem när det gäller att genomföra Kyotoavtalet kan komprimeras i frågan: Hur skall det gå att producera en och en halv gång mera elektricitet än 1990 utan att koldioxidutsläppen ökar? Grovt skattat kommer den energi som behövs för uppvärmning att fram till 2010 att stanna på den tidigare nivån trots att väningsytan växer. Detta förklaras med att byggnaderna blir med energieffektiva. Också trafikutsläppen torde hållas på den tidigare nivån. Bilarnas tekniska utveckling kompenserar deras ökade antal.

Metoder att minska koldioxidutsläppen

Det har lagts fram en mängd förslag om hur koldioxidutsläppen från elproduktionen kunde fås ned med 30 procent från 1990 års nivå fram till 2010. Bland förslagen kan nämnas förbättrad produktions- och konsumtionseffektivitet, ökad samproduktion av el och värme, energisparande, höjda energiskatter, en ökning av naturgasens andel jämfört med stenkolets, ökad kärnkraft, ökad vattenkraft, ökad användning av trä för energiproduktion, ökad elimport, ökad användning av vindel och solenergi och fler koldioxid-sänkor. Samarbetsprojekt för energiförsörjning, till exempel gemensamma kraftverk för flera stater, öppnar också nya möjligheter.

Nedan följer bedömningar av olika metoder att minska de förutspådda koldioxidutsläppen fram till 2010:

Effektivare användning av el och annan energi. Dessa metoder har redan delvis beaktats i prognoserna. De nya kraftverken har en bättre verkningsgrad än de gamla. Om de gamla kraftverken förnyas minskar koldioxidutsläppen. Elappara-

terna blir effektivare när tekniken utvecklas. Det lönar sig ofta att byta ut gamla apparater mot nya. Enligt informationscentralen för effektiv energianvändning Motiva kan 10 procent av den nuvarande elförbrukningen sparas till små kostnader.

Höjda energiskatter. Sparandet kan främjas genom energibeskattningen.

Stenkol ersätts med naturgas vid samproduktion av el och värme. Uppskattad minskning av koldioxidutsläppen 5—8 procent.

Kolkraft ersätts med naturgas inom elproduktionen. Uppskattad minskning av koldioxidutsläppen fem procent (per 1 000 MW).

Kolkraft ersätts med kärnkraft. Ett nytt kärnkraftverk minskar koldioxidutsläppen med 10 procent.

Ökad användning av trä i kombinerad el- och värmeproduktion. Potentiell minskning av koldioxidutsläppen med 5—10 procent.

Ökad mottryckskraft inom industrin. Bränning av svartlut från massakokning producerar för närvarande 10 procent av Finlands energi. Möjligheterna till ökning begränsas av att den nya massaproduktionen förläggs till tropiska länder.

Ökad vattenkraft. En utbyggnad av Kollaja och Vuotos skulle minska koldioxidutsläppen med uppskattningsvis två procent.

Ökad vindel. Vindförhållandena på våra kuster och fjäll är goda. Jämfört med andra EU-länder trampar dock vindkraften i barnskorna i Finland. Varje extra procentenhet vindkraft minskar koldioxidutsläppen med två procent.

Ökad solenergi. Solenergin är inte konkurrenskraftig hos oss på samma sätt som i sydligare länder, men lämpar sig för elproduktion för sommarstugor och telestationer. Solvärme lämpar sig för vattenuppvärmning.

Bland andra än elproduktionsrelaterade möjligheter att minska koldioxidutsläppen kan nämnas följande:

Utnyttjande av jordvärme för uppvärmning av byggnader. I Finland uppvärms än så länge inte fler än 10 000 villor med jordvärme. I Sverige är antalet över 300 000. Jordvärmens ersätter två tredjedelar av den energi som behövs för uppvärmningen medan elektriciteten står för en tredjedel. Elförbrukningen ökar, men den totala energiförbrukningen minskar avsevärt.

Elimport. Utsläppsuppskattningarna utgår från att elimporten hålls på den nuvarande nivån. Om importelektriciteten måste ersättas med stenkraft, ökar utsläppen med 10 procent.

Mindre koldioxidutsläpp från trafiken. I Finland står trafiken för en femtedel av koldioxidutsläppen. Vägtrafikens andel är 22 procent. Den tekniska utvecklingen leder till minskade utsläpp. Utsläppen minskar också bland annat genom att trafiken görs smidigare samt genom ändamålsenlig skattestyrning. Om kollektivtrafiken görs konkurrenskraftigare i förhållande till privatbilismen minskar utsläppen.

Mindre utsläpp genom fler sänkor. Ekonomiskogarna i Finland suger för närvarande i sig nästan lika mycket koldioxid som energiproduktionen orsakar. Sänkorna minskar småningom när användningen av ekonomiskogarna kommer i balans. Att beakta sänkorna nu är problematiskt med tanke på skogsindustrins framtid.

Utsläppshandel. I samband med Kyotoavtalet togs frågan om utsläppshandel upp, men någon överenskommelse nåddes inte. Utsläppshandel kunde komma i fråga mellan företag. Det viktiga är att utsläppshandeln leder till en reell minskning av utsläppen.

Ovan har uppräknats några metoder att minska utsläppen. Kostnaderna för dem varierar stort. Näringslivets ekonomiska forskningsinstitut Etna har utrett hur samhällsekonomin påverkas om utsläppsmålet nås genom höjning av energiskatterna jämfört med en situation där det inte finns några utsläppsbegränsningar (Etna nr 641/1998).

Enligt utredningen skulle utsläppsmålet nås utan extra kärnkraft, om koldioxidskatten i det närmaste fyrfaldigades och användningen av naturgas ökades till det fyrfaldiga. Då skulle nationalinkomsten vara sex procent (50 miljarder mark) lägre och reallönerna åtta procent lägre 2010. Välfärden skulle sjunka med 8,5 procent.

Utsläppsmålet skulle nås med trefaldig energiskatt, om kärnkraften byggdes ut med två kärnkraftverk. Nationalinkomsten skulle inte minska 2010, men reallönerna skulle vara 1,5 procent lägre och välståndet sjunka med 0,5 procent.

4 Hälsosofarliga små partiklar

”Totalhotet mot vår hälsa som de av människan orsakade miljöförändringarna utgör torde inte växa från vad det är i dag.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 66).

På 1990-talet har man blivit medveten om ett allvarligt miljöproblem som tidigare inte uppmärksammats. Problemet är små partiklar som orsakar plötslig död och medför betydande hälsorisker. Undersökningar visar att svävande små partiklar som härstammar från förbränning medför en högre sjukfrekvens bland vuxna och ökar dödligheten kännbart.

Små partiklarna — under 2,5 tusendedels millimeter stora — kommer via inandning direkt in i lungalveolerna och går igenom dem. Tillfälliga höga partikelhalter, som håller i sig ett par dygn, har vid undersökningar konstaterats orsaka akuta sjukdomar i andningsorganen och öka plötslig dödlighet. Beträffande långtidsverkningarna finns det än så länge undersökningsresultat bara från USA. Där har det konstaterats att såväl hjärtattacker och akuta andningsorgan som den årliga dödligheten ökar med inte mindre än 5—15 procent i proportion till den genomsnittliga årliga småpartikelhalten.

De små partiklarna härstammar från förbränningskraftverk och förbränningsprodukter alstrade av förbränningsmotorer. En del av dem består av små kolpartiklar innehållande giftiga förbränningsföreningar. En del blir i luften svavelutsläpp (sulfatpartiklar) och en del kväveutsläpp (nitratpartiklar). Med den nuvarande tekniken är det torv-, kol- och oljekraftverken som producerar mest små partiklar. Grovt uppskattat producerar ett fliskraftverk hälften så mycket små partiklar som ett kolkraftverk och ett naturgaskraftverk en tredjedel. Dieselmotorerna producerar 50—100 gånger mera små partiklar än bensinmotorer med katalysator. Trafiken står för över en tredjedel av Finlands egna små partiklar.

I luften svävar också gatudamm och andra från marken och havet härstammande partiklar, men de är i allmänhet större och kommer inte ända in i lungorna. Därför är de inte lika farliga som de små partiklarna.

De små partiklarna förs med luftströmmarna hundratals och tusentals kilometer och bildar på stora områden en nästan jämn föroreningsmassa. I städernas centrum ökar trafikens småpartikelutsläpp halten lokalt. Regn rengör luften från små partiklar, men sura regn är farliga för naturen.

På grund av de hälsoriska partiklarna ger upphov till måste deras halt minskas. EU-kommissionen föreslår ett direktiv om begränsning av partikelhalter (direktivförslag 97/0266, SYN). Direktivet gäller partiklar som är mindre än 10 tusendelars millimeter (PM10), eftersom det i Europa knappt alls finns mätresultat gällande små partiklar (PM2,5). Av PM10-partiklarna är kanske hälften mindre farliga partiklar — i Helsingfors bland annat sandpartiklar på våren. Det föreslagna EU-direktivet motsvarar 2010 den årliga medelhalten för små partiklar, vilken ligger något under de nuvarande värdena för Helsingfors.

EU-kommissionen har uppskattat de besparingar som uppnås när direktivet har genomförts. En minskning av små partiklar på det föreslagna sättet sparar årligen inom EU in 150—1 300 miljarder mark (25—220 miljarder ecu). Besparingen beror på att sjukdomarna och dödligheten minskar. Variationsområdet är stort eftersom man ännu inte noggrant känner till småpartikelhalterna och deras verkningar.

5 Tryggande av naturens mångfald

"Naturens mångfald eller biodiversiteten torde minska innan resultaten av totalrevisionen av skogslagstiftningen och naturvårdslagstiftningen får full effekt." (Statsrådets redogörelse 1997, s. 68).

"Finlands nya skogslagstiftning och -principprogram jämställer bevarandet av skogarnas biodiversitet med deras ekonomiska produktivitet." (Statsrådets redogörelse 1997, s. 68).

Klimatförändringen och biodiversiteten inflåta- de i varandra

Miljöexperterna anser att vi befinner oss mitt i

den sjätte stora utrotningsvågen i jordens historia. Det minskade antalet arter och stammar beror på mänsklig verksamhet, framför allt på förändringar i markanvändningen. En tredjedel av jordklotets naturtillgångar har gått förlorad efter 1970. Av havsekosystemen skadades en tredjedel 1970—1995 och 10 procent av jordklotets skogstäckte försvann under samma tid. Årligen utplånas det skog på en yta som motsvarar halva Finland (Världsnaturfondens rapport 1998).

Naturens mångfald anses nu vara en viktigare gemensam angelägenhet för mänskligheten än någonsin förr. Naturen förmår anpassa sig allt sämre till klimatförändringen, om dess genförråd minskar. En enda arts tillbakagång kan åstadkomma en kedjereaktion i näringskedjan, som också kan drabba människan eller en ekonomiskt viktig art. Ingen vet vilken utdragen spik som sänker skeppet. Forskarna understryker att försiktighet är vishet, eftersom vi inte vet vilken gen som kommer att behövas till exempel för förädling eller för att utveckla någon medicin.

Världens stater förband sig att lösa biodiversitetskrisen genom Riokonventionen 1992. Europeiska unionens natur- och fågeldirektiv samt Finlands nya naturskyddslag kräver att en gynnsam skyddsnivå nås för alla arter och naturtyper. Detta betyder att minskningen av antalet arter och naturtyper och utbredningsområden måste stoppas.

Det är viktigt att ha det klart för sig att Kyotoavtalet står i samband med Riokonventionen. Att sörja för jordklotets biodiversitet är att behärska växthusfenomenet. En global minskning av skogarna är farlig inte bara för att naturens mångfald minskar utan också av den anledningen att växande skogar fungerar som koldioxidsänkor. Den konstgjorda snabba uppvärmningen av klimatet som människan bidragit till äventyrar många hotade arter. Utan sunda, hela och strukturellt fungerande ekosystem samt en mångsidig artgenbank förmår naturen inte anpassa sig till klimatförändringarnas utmaningar.

Experterna varnar för att klimat- och miljöskyddet (Kyoto) inte får spelas ut mot naturskyddet (Rio). Annars kan Finland, som är mycket beroende av framför allt skogs- och markekosystemen, stå inför oanade miljöhot.

Det i Finland fastställda nätet av skyddsområden (Natura 2000) bör dessutom bedömas utgående från målen på lång sikt. Det kan nämligen framgå att nätet är bristfälligt i synnerhet beträffande vårt lands södra halva (mindre än tre procent skyddat). Också skyddet av hotade arter kan visa sig vara otillräckligt.

Skogspolitiken och biodiversiteten

Av Finlands yta är 70 procent skog och ungefär hälften av de hotade arterna är skogsarter. Samhällsekonomiskt sett är det mycket allvarligt för Finland om skogsekosystemet rubbas. Ett riktigt skogsskydd och en riktig skogspolitik är en lönsam placering i framtiden. Det påstås att ensidig intensiv skogsvård är den främsta orsaken till att våra arter är hotade. I Finland finns det 1692 hotade arter, och för varannan av dem (805) anses skogsvården vara en av orsakerna till minskningen och för 692 arter den viktigaste orsaken till utrotningshotet.

Under de senaste åren har skogsskyddet gjort framsteg tack vare det första skyddsprogrammet för gamla skogar, de nya skogslagarna och de nya skogsbehandlingsanvisningarna. Reformerna torde dock inte räcka till för att lösa skogsdiversitetsproblemen. I synnerhet skyddet av de gamla skogarna bedöms vara brådskande.

Det finns mera virke i vårt land än under någon dokumenterad tid. Det borde räcka till för både användning och skydd. Av skogsmarken i den södra halvan av Finland är endast en halv procent skyddad. Över skyddsbehovet för skogarna i södra Finland har inte gjorts någon heltäckande utredning.

Skyddsanvisningarna anses kunna åstadkomma mycket i ekonomiskogarna. Enligt Skogsforskningsinstitutet tillåter en hållbar användning att avverkningarna av Finlands skogar ökas med åtminstone en femtedel.

En hållbar användning av skogarna minskar inte sysselsättningsmöjligheterna utan tvärtom ökar dem. Till exempel utnyttjande av första avverkningar och gallringsavverkningar för produktion av träenergi och en allsidigare användning av skogen erbjuder också en möjlighet till sysselsättning.

En metod att trygga diversiteten är ekomärkning av skogarna. Miljömärkningen bör visa att skogen sköts enligt principerna för en hållbar utveckling.

6 Östersjöns algproblem

”Den traditionella, fortfarande viktiga order- och normpolitiken har vid sin sida nu ekonomiska styrmedel samt samarbetsöverenskommelser mellan å ena sidan staten och å andra sidan industrin och andra aktörer inom ekonomin.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 71).

Ett av de synligaste miljöproblemen i Finland är eutrofieringen av Östersjön och även mindre vatten och den visar sig som kraftiga algbloomingar.

Under de senaste tio åren har havet uppvisat många symtom. I början av 1990-talet dog tusentals fåglar sannolikt på grund av alggifter. Sommaren 1996 hade den långa händelseräckan redan lett därhän att syret tog slut i kustområdena och i östra Finska vikens djupgravar och botten djur dog på vidsträckt område. Sommaren 1997 var århundradets varmaste och blåalgsbloomingarna täckte nästan hela det öppna havsområdet i Finska viken. Också i Skärgårdshavet och norra Östersjön påträffades rikligt med blågröna alger. Algflottor drev också in i skärgården.

Det största hotet mot Östersjön är alltså eutrofieringen, som beror på ökade mängder näring, fosfor och kväve i vattendragen. Enligt vissa utredningar tål Finska viken inte den nuvarande näringsbelastningen utan störningar. Östersjön och i synnerhet Finska viken är grunda, slutna och sårbara havsområden. På deras tillrinningsområden i Finland, Ryssland och Estland bor cirka 20 miljoner människor. De största förorenarna är jordbruket, bosättningen, trafiken, energiproduktionen och industrin i kuststaterna. Beträffande Finska viken är S:t Petersburg den största enskilda belastningskällan.

Näringshalterna i havets botten sediment har ökat under flera årtionden. I synnerhet kvävemängden har vuxit kraftigt. Ju längre österut man går desto mer eutrofierat är vattnet. Finska

vikens andel av hela Östersjöns näringsbelastning är 15—20 procent, trots att viken utgör endast cirka åtta procent av Östersjöns areal och har ungefär fem procent av vattenvolymen.

Skyddet av Östersjön är ett stort komplex som berör många förvaltningar och länder. Det internationella samarbetet till exempel inom Helsingforskommissionen (HELCOM) har redan lett till avtal om att begränsa näringsbelastningen. Stora förändringar kan åstadkommas genom att minska utsläppen från S:t Petersburg. Men detta förslår inte för att stoppa eutrofieringen, utan varje kuststat måste minska sina utsläpp. Här spelar den diffusa belastningen från jordbruket en central roll. Det internationella samarbetet är en nyckelfråga med tanke på skyddet av Östersjön. Rening av avloppsvattnet inom ramen för närområdessamarbetsprojekt har visat sig ge goda resultat.

Enligt en undersökning som Kungliga Vetenskapsakademien i Sverige gjort handlar det också om ekonomiska besparingar. I undersökningen konstateras att det blir mycket dyrt att åtgärda de negativa effekterna av eutrofieringen, men att en halvering av näringsutsläppen i Östersjöns kuststater ekonomiskt skulle medföra större nytta än vad som bör satsas på vattenskyddet.

Beträffande Finlands utsläpp kunde resultat åstadkommas genom en så klar gränsdragning mellan miljön och lantbruksstödet att jordbruket kunde styras i en miljövänligare riktning. En utveckling av fiskodlingen i en miljövänligare riktning skulle avsevärt minska de utsläpp som belastar havet. Trafiken förorenar framför allt med sina kväveutsläpp, men där är det svårast att få till stånd väsentliga minskningar av utsläppen, eftersom den förorenande trafikens volym borde minskas avsevärt.

7 Den byggda miljön

"Finlands samhällsstruktur är ett resultat av Finlands tillväxt och strukturutveckling och slutpunkten för flera decenniers utveckling. Det väsentliga är i vilken riktning vi kan utveckla den i det rådande samhälleliga övergångsskedet." (Statsrådets redogörelse 1997, s. 35).

Med byggd miljö avses verksamhet som människan inriktar på sin miljö och som ger henne medel att utnyttja och bearbeta den som material och utrymme. Genom byggande regleras människans förhållande till naturen. Byggnaden, konstruktionen är människans skydd mot yttre krafter.

Människans anpassning till sin levnadsmiljö är kulturellt betingad. Vi är bundna till vår tidsålders estetiska värderingar, idéer och attityder när vi formar vår miljö. Människan bygger sin miljö vägled av den föreställningsram som kulturarvet genererat. Som en produkt av byggandet uppstår arkitektur.

"Arkitektur är ett byggt sinnestillstånd" (arkitekt Keijo Petäjä).

Utrymmet består av fixpunkter och avstånden mellan dem. En bra plats liknar en dikt. I den förtätas en enastående upplevelse, som var och en tolkar på sitt eget sätt. Arkitekturens kärna ligger således i att sätta känslor i rörelse, inte i utrymmet.

Stadsrummet bör i större utsträckning ses genom barns ögon och utifrån deras iakttagelser. Riktiga proportioner och lättigenkännliga platser gör det lättare att röra sig i stadsrummet och bidrar till att man fäster sig vid det. Trivseln i miljön är speciellt viktig från barnens synpunkt. Av den tid som människan under hela sin levnad tillbringar utomhus infaller 80 procent under barndomen. Av denna orsak bör den byggda miljön planeras särskilt ur barnsynvinkel. Om miljön fungerar i barnens dagliga förhållanden, är den en god miljö också för äldre och handikappade. Det finns olika metoder att ta reda på barnens åsikter: daghemsbarnen får på en karta rita solar vid vackra och trevliga platser eller kors vid skrämmande och fula, olika slags smågrupper intervjuas med mera.

Var och en har föreställningar om en god miljö. Oftast bygger föreställningarna om en god miljö på barndomsupplevelser av välbefinnande på platsen.

Forskningen i humanetologi (nedärvt beteende) har först nu inletts. Det nedärvda beteendet syns starkast hos barnen, som ännu inte påverkats av miljön och rationella slutledningar. Age- rande i strid med det nedärvda kan ge upphov till

vantrivsel, motstridiga upplevelser och stress. Som känt är korrelerar en viss typs boendemiljö som är etologiskt fel, positivt med våldsbrottslighet.

Forskningen i arkitektur och byggmiljö är mycket ung i vårt land. Tvärvetenskapligt upplagd livsmiljöforskning i fråga om miljön inleddes på allvar först under förra hälften av 1990-talet. Därför finns det ännu inte en vetenskapligt stabil grund att utgå från när det gäller att bestämma den byggda miljöns visuella kvalitet.

De estetiska preferenserna sammanfaller således med preferenserna enligt vår kulturella referensram. Härvid återspeglar ett landskap som klassificerats som värt att bevara beslutsfattarens minne från det egna barndomslandskapet,

och de facto inte de objektiva värden i naturen som utgår från landskapet självt, och som ibland kan förefalla oss vara rent av "fula".

En god byggd miljö kan mätas med kvalitativa, tekniska, ekonomiska och legislativa indikatorer och krav. Det kan förutsättas att utformningen sker i den hållbara utvecklingens anda. Det är dock människan som gör den god genom sin affektion, sina föreställningar och sina intressen. Det värsta hotet mot en lyckad byggd miljö är euroestetikern i sin virtuella verklighet som själviskt förverkligar sin egna trendiga idéer och vars kulturella bindning till rummet och platsen är lös eller obefintlig.

Utskottet föreslår sju uttalanden som gäller detta kapitel.

V ATT HANTERA FÖRÄNDRINGAR — KUNNANDE OCH KOMPETENS I FIN- LAND

*”Ett samhälle som betonar hållbarhet upp-
muntrar sina medlemmar att skapa nytt
och skaffa sig ny kompetens, anpassa sig
till förändringar och använda de ändliga
naturtillgångarna sparsamt. Ett bra sam-
hälle erbjuder sina medlemmar möjligheter
att utöka och använda sina egna resurser
och uppmuntrar dem till detta: nyskapande
förutsätter möjligheter, resurser och vilja
att ta risker.”* (Statsrådets redogörelse
1997, s. 19).

I Att hantera förändringar — stora, små och överdrivna

I det inledande kapitlet i betänkandet om värden och värderingar behandlade utskottet svårigheterna att definiera värden som ett element i en stor teknisk-ekonomisk brytningstid. Samtidigt uttalades misstanken att det i ett långt historiskt perspektiv eller vid jämförelser av moderna tekniska reformer till exempel med den hisnande utvecklingen i slutet av 1800-talet kan visa sig att vi inte alls lever i en revolutionär tid utan snarare upplever en relativt lugn och förutsägbar utveckling.

Under hela 1990-talet har man i Finland talat mycket om hur viktig informationstekniken är för hela samhället. Självfallet genomsyras vår ekonomi och vår produktion av den nya tekniken. Telekommunikation har blivit vår bästa exportindustri. Allt detta har lett till att det har ställts stora krav på snabba förändringar både i arbetslivet och i utbildningen. Att kunna hantera förändringar och lösa problem hör till de viktigaste egenskaper som behövs för framgång.

Typiskt för vår tid är att dessa egenskaper avkrävs människorna som individer och som al-lehanda kollektiv eller ”nätverk” som fenomenet kallas på IT-språk.

Detta kapitel behandlar möjligheterna att hantera informationssamhället utifrån antagan-det att enorma och omskakande förändringar är på gång. Inledningsvis bör vi dock gå in på ett stickspår och föreställa oss att inga stora omvälv-

ningar är att vänta. Att vi kanske lever i en stabil och lugn tid ger oss ingalunda rätt att förfalla till en laissez faire-mentalitet. Tvärtom — det är under en sådan period som vi måste lägga man-ken till och stärka välfärdssamhällets grundva-lar.

Under hela 1990-talet har det påståtts att den nya tekniken har skapat en ny ekonomi och en ny ekonomisk paradigm (lära). Det har sagts att den ekonomiska tillväxten inte känner några gränser. Statistiken talar emellertid ett annat språk. De gamla hederliga statistiska uppgifterna om produktivitetssuppgång är alltså den bästa indika-torn för teknisk förändring. Produktiviteten har inte ökat i vare sig USA eller många av industri-länderna. Under de senaste tjugofem åren har produktiviteten ökat mindre än under de tjugofem föregående åren.

Uppgifterna har förklarats med att indika-torerna är dåliga. Det är uppenbart att produkti-vitetsstatistiken inte ger en rättvisande bild av vilka effekter den nya tekniken har. Den snabba automationen har varit den största omvälvning-en under senare hälften av 1900-talet. I bilfabri-kerna vimlar det inte längre av folk utan bilarna monteras av ett antal robotar. Tusentals kvinn-liga arbetare har ersatts av en robot som blix-tsnabbt placerar in komponenter i mobiltelefoner. Ett enormt stor antal arbetstillfällen inom indu-strin har försvunnit med automationen. I stället har det kommit till arbetstillfällen inom tjänste-sektorn, som dock har en mycket blygsam ökning av produktiviteten.

Den brittiska tidningen Financial Times pub-licerade den 8 juli 1998 en artikel om produkti-vitetsstatistiken. Där sägs att tekniken har spelat en mycket mer anspråkslös roll för produktivi-tetsuppgången än vissa prognoser för drygt tretio år sedan förutspådde. Vidare säger artikeln att många institut för framtidsforskning kunde göra en riktig bedömning av flera av de omställ-ningar i samhället som förutspåddes bli resultatet av framgångarna inom elektroniken och uppfin-ningarna inom informationstekniken. En av dessa var Hudson Institute med sitt klassiska verk H. Kahn and A. J. Wiener: The Next 33 Years: A Framework for Speculation (1967). Li-tet förenklat sagt kan man påstå att många av

förändringarna inom informationstekniken kunde förutses redan på 1960-talet. Nytt är ändå att datorerna och databehandlingen har genomgått en så enorm kapacitetsökning.

Enligt artikeln är det inte viktigt att fundera över vilka detaljer som blev eller inte blev verklighet i vetenskapsmännens prognoser för elektronikbranschen. Det viktiga är vad som inte blev verklighet i denna storskaliga utveckling. Trafiken och transportererna har inte genomgått några större förändringar efter 1960-talet. De stora uppfinningarna inom energiproduktionen låter fortfarande vänta på sig. Det stora genombrottet för de nya materialen kom av sig. Vad gäller kost och näring har vi inte kommit särskilt mycket längre sedan 1960-talet. Kemiska metoder för inlärning och minnesträning är fortfarande bara på idéstadiet. Och i hur stor skala har oceanerna nyttiggjorts? Det existerar till exempel inga undervattenssamhällen. Förenklat sagt är det bara informationstekniken som har gjort framsteg medan uppfinningarna och innovationerna inom alla andra områden är ganska blygsamma. Är det så att det inte sker någon produktivitetökning i statistiken, eftersom telekommunikationen och annan ny teknik trots allt fortfarande står för en alltför liten del av produktionen och ekonomin för att kunna höja produktivitetstalen? Kanske statistiken denna gång talar sanning, en sanning som ingen ser eller vill se.

Under de trettio senaste åren har det visserligen inte kommit några revolutionerande uppfinningar inom andra teknikområden än elektroniken. Men nya stora uppfinningar är säkert att vänta i och med att informationssamhället har satsat och satsar på vetenskaplig forskning, tillämpad forskning och produktutveckling. Ett genombrott för intelligenta material är snart att vänta. Snart har vi också tåg som går med hjälp av magnetfält. Gentekniken förutspås bli omvälvande för livsmedelsproduktionen. Det har gått trettio år sedan kärnkraften togs i bruk för kommersiella ändamål men många tror att den nya fusionsenergin kommer att vara klar för demonstration 2010.

Inom många branscher har kanske den största omvälvningen att göra med en mycket omfattande tillämpning av datatekniken. Under första

hälften av 1900-talet frisatte elmotorerna mycket energi som kunde användas där den behövdes bäst. Nu kan databehandlingen decentraliseras till de platser där den behövs bäst tack vare små högeffektiva datorer. Maskiner, anordningar och system blir allt mer intelligenta. Intelligenta hus, intelligenta bilar och intelligenta hushållsmaskiner tar hand om arbeten som användarna nu måste klara av själva. Detta är bara början. Än så länge används datorerna mest för kontorsarbeten och vid informationssökning.

Om det trots allt ligger någonting i misstankarna om att vi överskattar betydelsen av den nya tekniken, kan Finland få en del problem. Vi är ett litet land och vår produktion har inriktat sig på en alltför snäv sektor. Tidigare satsade vi hela exporten på virke och papper. I en global ekonomi är det viktigt att vi lär oss urskilja de produktionsgrenar där vårt finska arbete och vår finska kompetens är eller kan bli bättre än hos andra. Branscher som omskakas av den tekniska revolutionen föder alltid nya möjligheter. Finland har lyckats utnyttja genombrottet inom informationstekniken på ett lysande sätt. Vår tidigare så pappers- och virkesdominerade export har kompletterats med den nya elektroniken. Numera är elektronikexporten större än pappersexporten.

Tillväxten inom elektronikbranschen kretsar mestadels kring ett enda företag. År 1997 stod Nokia för 13 procent av Finlands export och sysselsatte fem procent av arbetskraften inom industrin. Det hänger mycket på innovationsförmågan, kunskaperna och kompetensen om vi skall lyckas behålla och öka våra marknadsandelar i den internationella konkurrensen.

Oavsett all utveckling och trots att vi i Nokias kölvatten har kunnat skapa betydande underleverantörs- och samarbetskedjor och bygga upp andra nätverk, har många andra företag och människor inte hållit jämna steg med utvecklingen på det sätt som de hade kunnat.

Om man alltför mycket agiterar för det tekniska genombrottet finns det risk för ekonomiska och produktionsmässiga felbedömningar men risken är också att grundvalarna för den framtida välfärden snedvrids, till exempel inom utbildningen. Det är mycket möjligt att den allmänna

uppfattningen om kraven på tekniskt kunnande och teknisk kompetens inom arbetslivet förfelar sitt syfte. Det är inte alls så säkert att den åldrande befolkningens möjligheter att få arbete faller på bristande IT-utbildning.

I de lugnaste vattnen simmar de största fiskarna. Det är bra att låta sig föras av strömmen men de nya stora uppfinningarna görs kanske någon annanstans. Den som på 2000-talet är steget före inom 1900-talets eftersatta branscher är en minst lika stor vinnare som vinnarna i industriländernas IT-kapplöpning.

2 Delar finländarna informationssamhällets värden?

"Innehållsmässigt betonar utvecklingen en mångsidigare kompetens än för närvarande: social kompetens (förmåga till växelverkan och kommunikation), förmåga att själv ta ansvar och initiativ, förändrings- och anpassningsförmåga, beredskap för livslångt lärande samt informationssamhällets läs- och skrivkunighet. Respekten för manuella färdigheter måste återställas." (Statsrådets redogörelse 1997, s. 19).

Vilka värden är viktiga i det framtida informationssamhället? I det tidigare utlåtandet om globaliseringen och utvecklingen i Europa lyfte framtidsutskottet fram kunskap, förståelse och vishet. Michael Wexionius, den första professorn vid Åbo Akademi, beskrev värdegrunden på följande sätt 1642:

"Regeln för alla människoplantor bör vara att välja det goda och undvika det onda. Därför är visdomen beskaffad med minne för att skärskåda det förgångna, med förståelse för att iakttaga nuet och med omsorg för att bedöma det kommande." (Originalen på latin, översättningen från finska)

Individuella och kollektiva ideal

Finländarna har åtminstone vissa av informationssamhällets värden och värderingar gemensamt. Merparten av finländarna har antagligen fortfarande vissa saker gemensamt, särskilt värderingar som har att göra med den enskildes ideal och mål.

De gemensamma eftersträvansvärda grundmotiven när det gäller människan och en human livssyn ser antagligen ut på följande sätt:

Självbestämmanderätt — makt över jaget. Vi vill leva på våra egna villkor utan kontinuerlig yttre kontroll. Vi vill forma vår egen livsstil, framföra våra åsikter och föra en öppen debatt. Vi vill utveckla oss själva och använda våra styrkor, göra det som vi är bra på. Självbestämmanderätten har att göra med att kunna hantera sitt eget liv men också att klara av förändringar och bemästra svårigheter i omvärlden. Att kunna hantera sitt liv är en förutsättning för att kunna skapa någonting nytt.

Säkerhet och trygghet. Vi vill leva i en tryggt tillvaro, vi vill ha ett tryggt liv och säker försörjning. Vi vill inte ge avkall på vår handlingsfrihet, vi vill ha våra politiska grundläggande rättigheter. En inre trygghet är den bästa grunden för självförtroende. Därför är nära mänskliga relationer, kärlek, vänskap, kamratskap och goda grannförhållanden viktiga för människans inre boende trygghet.

Social respekt. Vi vill bli respekterade som individer, precis som vi är. Om vi inte får uppskattning kan vi inte heller uppskatta oss själva. Utan uppskattning och självrespekt förlorar livet sin betydelse och vi försjunkar lätt i apati och cynism. Självrespekt kommer att vara en viktig egenskap i morgondagens ambitiösa samhälle.

Förståelse. Vi vill förstå vad som händer inom oss själva och i vår omvärld. Det är tungt att leva i en värld som man inte förstår. Utan kunskap och förståelse kan vi inte fatta vettiga och bra beslut. Att förstå betyder att utforma en tillförlitlig världsbild och världsuppfattning, det är att bilda sig en uppfattning om människan och samhället och att utforma sin livssyn.

Det väsentliga är att fråga sig vilken ställning dessa ideella värderingar intar i realiteten och hur de utvecklas bland olika grupper i ett polariserat informationssamhälle. Kommer de att förbli ideal eller kan de också i vidare omfattning tjäna som rättesnören för människors handlande och människors förväntningar på andras handlande?

Karakteristiskt för informationssamhället sägs vara att det allt mer blir ett instrument i kombination med ökad styrning. De eftersträva-

de värdena kan inte omsättas i praktiken. Ett annat typiskt drag för informationssamhället förefaller att vara att människor lever så olika liv och att de har så olika värderingar.

Ett naturligt drag för grupper är att de försöker stärka sin samhörighet. Om arbetet fortfarande är den mest fundamentala faktorn som skiljer åt människor, kommer förvärvsarbete och arbetslösa att få ännu större svårigheter att dela gemensamma värderingar i informations-samhället.

Hotas vi av ett nytt klassamhälle?

Om politiken inte tar ett målmedvetet grepp om utvecklingen kommer de nya framväxande grupperna av allt att döma att utforma sina egna värden. Grupperna växer upp kring gemensamma värderingar och bildar kanske nya sociala klasser med sin givna plats i samhället. Forskare som studerat utvecklingen i de västliga industri-länderna delar redan nu in samhället i olika sociala grupper eller sociala klasser med egna värderingar.

Nedan följer en uppställning av möjliga hotbilder. Den bygger på professor Juhani Pietarins uppfattningar. Ett klassamhälle av denna typ kan vara resultatet om vi inte beslutsamt går in för att motarbeta utslagning och särbehandling, om inte alla ges omfattande samhällliga rättigheter att ha framgång.

De framgångsrika. Den aktiva och förmögna eliten med god utbildning inom affärsvärlden, politiken, vetenskapen och konsten uppskattar kunskap, kompetens och personlig levnadsstandard. Hos eliten står postmateriella värderingar högt i kurs, till exempel autonomi, aktivitet, självuppskattning och självförverkligande, goda mänskliga relationer, kultur, självkontroll och inre balans. Förenklat sagt kan bara den inre tryggheten bland dessa allmänt uppskattade värderingar halta. Livsstilen är starkt inriktad på underhållning och idealen individcentrerade, nästan intill narcissism. De framgångsrika kräver ett starkt konsumtionssamhälle.

Överlevarna. De står i från morgon till kväll och överlever eftersom världen behöver deras rutinarbete. Överlevarna imiterar de framgångsrikas livsstil och värderingar men är mer passiva

och lättare att styra i en viss riktning än sina förebilder. De får sina värderingar genom massunderhållningen. Den fysiska tryggheten är tillfredsställande men den inre tryggheten ett diffust begrepp. Detta hänger samman med att deras livsstil och kunskap om verkligheten är så ytliga.

De misslyckade. De flesta av dem står utanför förvärvslivet. De har ingen given plats i samhället. De misslyckade har mycket liten självständighet och ett okontrollerat psyke. De får ingen social uppskattning och försöker kompensera denna brist med samhällsfientlighet. Deras fysiska och psykiska trygghet är minimal. De har en bristfällig förmåga att förstå sin egen livssituation, samhället och världen. De är ett lägligt byte för massunderhållningen och utsätts för kraftig manipulation. I denna grupp ingår terrorister, våldsverkare och gängmedlemmar.

Sökarna. Människor som tar avstånd från informationssamhällets värderingar finner nya alternativa värderingar på många olika områden. Miljörelserna, djurskyddsaktivisterna, feministerna, nyandligheten, försvararna av nationell kultur och de olika konstarterna kommer att vara aktiva och dominerande. En del av grupperna, till exempel de nya konstformerna, har dock en positiv inställning till den nya tekniken.

Omställningarna i arbetslivet på grund av kommunikations- och automationstekniken kan ha mycket större effekter på människors värderingar, det vill säga livsstilen, än någon annan enskild faktor. Detta är särskilt fallet om de prognoser slår in som säger att merparten av vanliga människors arbetstillfällen (80 procent av industriarbetet och en tredjedel av kontorsarbetet) försvinner. Informationsarbetarna, som behärskar den nya tekniken, kommer att vara den stora eliten i arbetslivet medan de andra får nöja sig med lågavlönade, tillfälliga jobb inom tjänstesektorn. Det är eliten som bestämmer om penningflödena. När de arbetslösa, de fattiga och de lågavlönade blir allt fler har staten inte längre råd att hålla sig med en socialtjänst. Fattigdom och utanförskap nedärvs. Det är svårt att bryta den onda cirkeln.

De hårdnade attityderna och attitydförändringarna kan smyga sig obemärkt på ett utvecklat samhälle, vilket i praktiken betyder kunskaps-

samhället. Sverige har till exempel försökt hitta en förklaring till nynazismens snabba frammarsch. Sverige har också drabbats av ett nytt, oförklarligt fenomen, nämligen att nästan hälften av svenskarna är för dödsdom. Även om de förändrade värderingarna och attityderna i dessa fall är extrema exempel, kan de uppfattas som signaler på en smygande och mer omfattande omstrukturering av värderingar och attityder på djupet.

Om bedömningarna av de kommande trenderna håller streck kommer politiken att inta en mer framträdande plats i informationssamhället. Kompetens kan inte vara ett privilegium föruntat bara få människor i samhället.

Ansvaret för kunskap och okunskap vältras lätt över på den enskilde trots att jämlikheten på samhällselig grund spelar en viktig roll.

3 Arbetet i informationssamhället

”Sysselsättning: Datatekniken skapar nya arbetsplatser, men samtidigt försvinner traditionella arbetsplatser och en betydande del av de nya arbetena i informationssamhället är fortsättningsvis enkla rutinarbeten.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 118).

Nya former för arbete och omfördelning av arbetsuppgifter

Framväxten av ett informationssamhälle kommer enligt flera bedömningar att leda till eller har lett till stora omstruktureringar i arbetets art och i arbetsuppgifterna.

I industrisamhället är lönearbetarna indelade i tre huvudgrupper: arbetare, tjänstemän och ledning. Därutöver finns det egenföretagare. I takt med att kunskapssamhället allt mer tar över förlorar indelningen sin betydelse och motsvarar inte längre sitt syfte. USA:s arbetsmarknadsminister Robert Reich har lagt fram en indelning i yrkeskategorier för kunskapssamhället (Arbetsmarknaden inför 2000-talet, 1994). Han talar om rutinmässiga produktionstjänster, persontjänster och symbolanalytiska tjänster.

Rutinmässiga produktionstjänster är repetitiva arbetsuppgifter som görs på rutin. Traditio-

nella industrijobb vid det löpande bandet är exempel på denna kategori. Också rutinmässig dataprogrammering räknas hit. Arbetsuppgifterna kräver ingen omfattande utbildning. De kan utföras i vilket land som helst. Många rutinjobb har därför utlokaliseras till u-länderna. I industriländerna har de traditionella industrijobben minskat stadigt till följd av automationen.

Å andra sidan håller fabriker på att uppleva en renässans i industriländerna till följd av den långtgående automationen och den nya framträdande rollen för kunskaps och kompetens. Billig och lågutbildad arbetskraft hjälper inte längre när merparten av priset för en produkt består av annat än lönekostnader. De ökande entreprenaderna har liknande effekter. Snabba och säkra leveranser vid rätt tidpunkt samt kvalitet är viktigare faktorer än ett billigt pris.

Reichs andra arbetskategori, persontjänster, är arbeten som utförs av försäljare, servitörer, servitriser, dam- och herrfrisörer, sekreterare, städare, servicepersonal och bilmekaniker. Medarbetarna skall ha en något så när bra utbildning, till exempel grundskola och yrkesutbildning, men också kunna umgås med människor. Persontjänsterna måste utföras på en bestämd plats och förutsättningen för arbetstillfällen är att det finns tillräckligt många människor som vill anlita tjänsterna. Den finländska glesbygden saknar dessa förutsättningar, vilket gör att nya arbetstillfällen växer fram mycket långsamt.

Den tredje arbetskategorin, symbolanalytiska tjänster, omfattar allt skapande arbete. Symbolanalytikerna kan vara forskare, produktutvecklare, arkitekter, företagsledare, reklamare, advokater, författare, konstnärer och journalister. Symbolanalytiker identifierar, löser och förmedlar problem genom att hantera symboler. De har matematiska tabeller, vetenskapliga principer, forskningsresultat, modeller, finansiella planer, insikter vid överläggningar eller underhållning, slutledningsförmåga och andra metoder för problemlösning som sina arbetsredskap.

Symbolanalytikerna har som regel akademisk slutexamen och ofta fortsatta studier i botten. Inlärningsprocesserna fortsätter på jobbet och de blir allt skickligare i takt med att arbetsuppgifterna blir mer avancerade. Symbolanalytiker arbe-

tar ensamma eller i mindre grupper som kan bygga upp nätverk världen över. Ofta uppstår en grupp kring ett särskilt projekt och läggs ner när projektet är klart. Inkomsterna beror på prestationerna. Många kan bli rika på förvärvsinkomster.

Det är en allmän uppfattning att de nya arbetsuppgifterna och arbetsmetoderna i kunskaps-samhället kräver en fri ekonomi och en fri handel. Varor och tjänster produceras där det är ekonomiskt mest fördelaktigt och arbetstillfällena uppkommer därefter. Naturresurserna och andra resurser utnyttjas på ett bättre sätt än nu. I praktiken innebär detta att målen i och för sig är bra och positiva men att världen ändå ställs inför många olösta problem — gamla och nya.

I Finland kan förändringarna i arbetet urskiljas bland annat genom att företrädare för industrin uppger att de under de närmaste åren kommer att behöva ungefär 30 000 nya arbetstagare. Av dem ersätter en del folk som har slutat, och nästan 19 000 personer kommer att vara nyanställda. Varannan ny medarbetare bör ha högskoleutbildning (Teollisuuden Osaamistarveluotaintutkimus 1998). Elektronikindustrin förutspås ta en fjärdedel av alla nya arbetstillfällen. Enligt prognoserna är det företag i Nyland som kommer att anställa flest nya medarbetare, 12 000 nyanställningar. Om man räknar in de multipla effekterna för industrin (entreprenadkedjor, skatteinkomster, större köpkraft) ger de nya arbetstillfällena i själva verket 70 000 människor arbete. Förändringen är viktig med tanke på kompetenskraven men samtidigt också ett problem eftersom industrin av tradition har varit en bransch som har anställt lågutbildade.

Utbildningen hotar att bli en flaskhals i Finland. Av de drygt 8 000 nya medarbetare som elektronikindustrin kommer att anställa måste hälften vara diplomingenjörer och en tredjedel ha examen i teknik från en yrkeshögskola. Men det finns inte på långt när så många människor som uppfyller utbildningskraven. Bristen på utbildad personal är ett hot mot tillväxten inom industrin.

För att tillgodose efterfrågan på människor med akademisk utbildning i tekniska ämnen har Finland inrättat en lång rad nybörjarplatser. Hösten 1998 fanns det 4 300 nybörjarplatser vid

universiteten och 8 500 vid yrkeshögskolorna. Det är ökning med mer än 50 procent på fyra år. Men undervisningsresurserna har bara ökat i någon mån. Det är vanligt att studerande vid de tekniska högskolorna eller tekniska fakulteterna avbryter sina studier. Bara ungefär två tredjedelar fortsätter fram till examen.

I slutet av 1990-talet har Finland som mål att utbilda innemot en fjärdedel av åldersklasserna till ingenjörer. Det är ett problem att det finns lika många studenter med lång matematikkurs i studentexamen som det finns nybörjarplatser i tekniska ämnen men lång matematikkurs är ett krav för 7 000 andra studerande inom andra områden. Fortfarande är det rätt få flickor som söker in till tekniska områden.

Det är inte bara arbetsuppgifterna som omvandlats i kunskaps-samhället utan det kommer till nya arbetsmetoder. Man kan sitta hemma och distansarbete tack vare den utvecklade data-kommunikationen. Många människor med ett skapande arbete kan lätt klara av en del av sitt arbete på kontoret därhemma men också många människor med rutinarbeten inom datatekniken kan distansarbete hemifrån.

På 1980-talet blev det vanligare med PC och då infördes distansarbete på många ställen. Det fanns prognoser som förutspådde att 40 procent av alla arbetstagare i USA skulle vara distansarbetare i slutet av århundradet. Sedan dess har prognosen justerats nedåt. Nu sägs det att en femtedel av arbetstillfällena i morgondagens samhälle kommer att vara distansarbeten. När bredbandstekniken kan användas i hemmen och globala informationsnät är tillgängliga förbättras förutsättningarna för distansarbete.

Serviceyrken i Finland

Framtidsutskottet har låtit göra en jämförelse av sysselsättningen i bland andra tjänstesektorerna i Finland och delstaten Wisconsin i USA (Klus, Kalscheuer: Finland — Wisconsin, A comparative study focusing on the job opportunities for Finland 1997). Både Finland och Wisconsin har fem miljoner invånare och skogsindustrin som den huvudsakliga industrigrenen. El- och elektronikindustrin har ungefär lika många arbetstagare i Finland och Wisconsin. Den största skill-

naden är att Finland har en arbetslöshet på mer än 10 procent medan arbetslösheten i Wisconsin bara är 3,5 procent.

I Wisconsin finns det 65 000 värlönlade arbetstagar i företag som tillhandahåller tekniska tjänster för industrin, till exempel maskinunderhåll. I Finland är motsvarande tal bara 30 000. Skillnaden kan delvis bero på att underhållspersonalen i Finland fortfarande är anställd av huvudföretaget. Om underhållsföretagen blir självständiga är det möjligt att det kommer till nya arbetstillfällen eftersom också småföretag kan utnyttja deras tjänster.

Wisconsin har drygt 105 000 arbetstillfällen inom företagstjänster och antalet ökar med tio procent om året. Finland har 65 000 arbetstillfällen inom företagstjänst. Företagen inom denna bransch har hand om postning, reklam, databehandling, marknadsanalyser och fastighetsunderhåll. Många av arbetena är välbetalda.

Turismen i Wisconsin har en årlig omsättning på drygt 30 miljarder mark. Enligt rapporten är Finland ett mycket billigare turistland, vilket bör innebära att en utbyggd turism ger många nya möjligheter och nya arbetstillfällen.

De företag som har ökat snabbast i Wisconsin är tjänsteföretag som erbjuder hushållen tjänster. De klipper gräsmattor, röjer snö, bekämpar insekter och gör hushållsarbeten. Rapporten kallar Finland för ett självbetjäningssamhälle.

I Finland bromsas tillväxten i servicearbeten upp av löne- och skattestrukturen. OECD:s internationella jämförelser visar att de låga lönerna (bruttolöner justerade enligt köpkraften) i Finland är relativt höga och att de höga är relativt låga. De låga lönerna i Finland kommer på sjunde plats bland fjorton jämförda länder trots att vår medellön var den lägsta bland de aktuella länderna. Lönearbete beskattas hårt, vilket påverkar uppkomsten av arbetstillfällen inom tjänstesektorn.

Som utskottet redan ovan i kapitel II ARBETETS OCH ARBETSLÖSHETENS MÅNGA ANSIKTEN på flera punkter framhåller är det mycket svårt att jämföra länder och folk med olika samhällsmodeller, traditioner och kulturer. I USA och Europa, också i Finland, anses servicearbeten vanligen höra hemma i den offentliga

sektorn medan USA ser dem som ett led i privat företagsverksamhet. Europa förväntar sig att tjänster tillhandahålls billigt och på lika villkor för alla.

Ett annat exempel på strukturella skillnader är sjukförsäkrings- och pensionssystemen. I USA sköter människorna vanligen själva om att de har en sjukförsäkring, detsamma gäller också pensioner. Något förenklat sagt är det så att den som inte kan betala har heller inget skydd. I Finland är sjukförsäkringen och pensionerna obligatoriska åtaganden och finansieras med arbetskostnader och skatter som företagen, staten och arbetstagarerna står för. Av denna anledning kostar arbetet mera sammantaget sett i Europa än i USA, också när det gäller lågavlönlade servicearbeten.

Särbehandling av människor har djupa rötter i samhället och har förvånansvärt stora samhällseliga konsekvenser. En praktisk förklaring till skillnaderna i sociala strukturer mellan USA och Finland är att USA har många färgade och invandrare och att det är de som utför merparten av de lågavlönlade servicearbetena. Detta är ett sätt att undvika arbetslöshet och att vara tvungen att leva på ett litet socialbidrag.

4 Andra möjligheter att bygga upp informations-samhället

"En framtida tillväxt hotas av att investeringarna kan visa sig vara ineffektiva på samma sätt som de materiella investeringarna var det." (Statsrådets redogörelse 1997, s. 123—124).

"Hur utbildnings- och forskningsresurserna inriktas är lika viktigt för den kommande tillväxten och det framtida välståndet som ökningen av dem." (Statsrådets redogörelse 1997, s. 124).

Forskning och produktutveckling och incitament för teknologiföretag

Vid sidan av positiva värderingar, arbete och utbildning är forskning och produktutveckling grundvalar när det gäller att bygga upp kunskapssamhället. Enligt statsrådets redogörelse byggs Finland upp till ett informations- och kun-

skapssamhälle som karakteriseras av hög utbildnings- och kunskapsnivå hos medborgarna, principen om livslångt lärande och forskning på hög nivå. En bärande princip är också målsättningen att stärka växelverkan mellan forskning och praktiska tillämpningar. Förutsättningar för avancerad forskning är å ena sidan tillräckliga resurser och å andra sidan ett fungerande forskningssystem.

Enligt den målsättning som utarbetats av statens råd för vetenskap och teknologi skall Finlands forskningsinsats vara 2,9 procent av BNP 1999. Målet kommer att uppnås. Finlands hela forskningsinsats var 2,7 procent av BNP 1997, det vill säga cirka 17 miljarder mark. Den privata sektorn svarade för cirka 70 och den offentliga sektorn för 30 procent. Både den privata och den offentliga sektorns forskningsinsats har ökat kraftigt under de senaste åren. Att den offentliga forskningsinsatsen har ökat beror på ett program för ökad forskningsfinansiering för åren 1997—1999 som godkänts av statsrådet.

Teknologiska utvecklingscentralen Tekes har varit en avgörande faktor för Finlands framgång. En av centralens viktigaste verksamhetsprinciper är att få tiotals, till och med hundratals företag, universitet och forskningsinstitut som är intresserade av samma teknologiska tema att nära samarbeta om olika forskningsprogram. Det öppna samarbetet har samtidigt ändrat arbets- och inlärningsmetoderna för ingenjörer och andra som arbetar inom branschen samt genererat bättre resultat när det gäller innovationer.

Den finländska arbetskulturen, som tidigare bestått av att man arbetar ensam, bör ändras i riktning mot ett genuint samarbete och läroprocesser tillsammans. Det behövs större förståelse för innovationernas många sidor, och hela innovationskedjan bör kunna hanteras effektivare.

Genom ökade forskningsinsatser och ett målmedvetet vetenskapspolitiskt utvecklingsarbete kan man väsentligt förstärka den nödvändiga grunden för vårt lands ekonomiska, sociala och kulturella välfärd under de första decennierna in på 2000-talet.

Nivån i den finländska forskningen följs upp regelbundet vart tredje år och genom bland an-

nat studier som görs av Finlands akademi om vetenskapens tillstånd och nivå och som täcker alla vetenskapsgrenar. Den första av dessa utredningar visade att den finländska forskningen är världsledande på många områden. Inom vissa områden är det ett realistiskt mål under de närmaste åren att sikta på att nå samma nivå. I samma riktning pekar erfarenheterna från 1998 när spetsforskningsenheter utsågs för en viss tid. Det finns ofta så många projekt på hög nivå som är värda att finansiera. Totalt kom det in 166 ansökningar men bara 20—30 spetsforskningsenheter kunde väljas. Det finns risk för att högkvalificerade forskare känner sig frustrerade när deras enheter inte blir utvalda även om de internationellt sett har vetenskapliga förutsättningar för detta.

Med hjälp av åtgärder från undervisningsministeriet och Finlands Akademi håller ett system för forskarutbildning på att etableras. Det skall bland annat resultera i att antalet utexaminerade doktorer ökar kraftigt. År 1990 utexaminerades 490 nya doktorer, och 1997 var antalet 934. Internationellt sett är inte siffrorna speciellt stora: till exempel i Sverige utexamineras dubbelt så många doktorer. Det är dock fråga om en betydande utveckling eftersom medelåldern för personer med den högsta utbildningen håller på att sjunka kraftigt. Man studerar till doktor i allt yngre ålder. Detta har å sin sida förbättrat doktorernas konkurrenskraft på arbetsmarknaden inom den privata sektorn. Både utredningarna och forskardoktorsystemet i Finland visar att universitetens och företagets samarbete håller på att komma in i en helt ny fas. Det växer fram en ny forskargeneration med en kompetens och internationella kontakter som är en betydande resurs när Finland skall hävda sig i det ekonomiska och vetenskapliga samarbetet och konkurrensen på global nivå.

Den finländska forskningen är av tradition och blir i allt större utsträckning internationell. Detta är på många sätt positivt och nödvändigt. Det är dock fortfarande svårt att få utländska toppforskare till Finland. Ett sätt har varit att bjuda in forskare med hjälp av ekonomiskt stöd från Finland. Den bästa lösningen är trots allt att inrätta forskargrupper på så hög nivå i Finland

att de lockar särskilt unga utländska begåvningar. Det finns redan nu goda exempel på detta både på spetsforskningsenheterna och i EU:s forskningsprojekt.

Att utöka utbildnings- och forskningsvolymen räcker inte till som lösning. Man måste också värna om kvaliteten.

Industriell formgivning var Finlands trumf i konkurrensen efter andra världskriget. Under de senaste åren har Finland dock förlorat sin ställning som föregångare inom formgivningen. Det är inte bara fråga om estetiska värden. En bra formgivning har också med produktens livscykel att göra. En bra formgivning intar en nyckelställning när man tar fram produkter i kunskapssamhället för att tillgodose olika människors behov. En lyckad industriformgivning ökar de finländska produkternas värde för konsumenterna, förbättrar deras konkurrenskraft och höjer Finlands nationalprodukt och människornas trivsel. Formgivning är dessutom en del av nationens bild utåt.

Även om det i Finland finns toppkrafter inom industriell formgivning ligger inte forskningen och utbildningen på samma höga nivå. Det finns också en del problem i fråga om industrins förmåga att utnyttja det existerande kunnandet. Enligt en undersökning av Sitra från 1998 (Pekka Korvenmaa: Muotoiltu etu, 1998) bör formgivarna fundera på hur de kunde utveckla sitt serviceutbud i form av företagsamhet som bättre kunde införlivas i beslutsfattande, produktion och marknadsföring inom industrin. Slutsatsen i undersökningen är att den internationella konkurrensen, som i ökad utsträckning satsar på formgivning kräver att hela det nationella fältet för vår formgivning utvärderas och omvärderas.

Vetenskapen utgör grunden för kunskapssamhället. Därför är det viktigt att värdesätta vetenskap och främja den på olika sätt. Finland har visat sin uppskattning för vetenskapen genom att Finlands Akademi inrättades för 50 år sedan. Länder med vetenskapliga och ekonomiska framgångar har utöver vetenskapsamfund också speciella vetenskapsakademier. Sådana är Svenska Akademien, Norska Akademien och Franska Akademien.

Vetenskapens ställning i vårt land kunde förstärkas till exempel genom att nuvarande Finlands Akademi ombildas till en vetenskaplig utvecklingscentral och en fristående Finlands Akademi. Detta skulle understryka vetenskapens betydelse och öka respekten för den. Finland skulle då i fråga om akademien ligga på samma nivå som de länder som sätter värde på kultur och vetenskap.

Målet för vår nationella innovationspolitik är att det skall uppstå många teknologiföretag och många småföretag i Finland som utnyttjar resultaten från vetenskaplig och tillämpad forskning. Uppkomsten av och tillväxten i sådana små och medelstora företag bromsas upp av att företagen visserligen har lovande produkter men bristen på kapital gör att det går långsamt med utvecklingen och marknadsintroduceringen av produkterna innan de börjar ge avkastning i form av pengar. För att finländska företag och privatpersoner skall placera i inhemska objekt och för att den finländska företagsamheten i ökad utsträckning skall komma i åtnjutande av internationella placeringar behövs det många olika placeringsobjekt och fondmodeller. När fonder inrättas bör man i stället för traditionella blandmodeller där offentliga och privata placerare är jämställda också ta fram andra modeller. Det finns många att välja mellan.

I England har man för att underlätta för teknologiföretag att komma i gång börjat uppmuntra privatpersoner att placera riskkapital i små och medelstora företag. De behöver inte betala skatt för investeringarna. Om företaget går i konkurs går investeringen förlorad. Är företaget framgångsrikt kan man få tillbaka det placerade kapitalet utan att behöva betala skatt under förutsättning att pengarna har varit ett visst antal år i företaget.

Det är främst de offentliga investerarna som placerar i så kallade asymmetriska fonder och de har då också andra mål för det placerade kapitalet än bara så bra avkastning som möjligt. Ett likartat mål är till exempel att få privat kapital till teknologiföretag och andra företag i en etablerings- och tillväxtfas. Ett sådant mål är också placeringarna av pensionsanstaltens kapital i syfte att stödja den nationella närings-

utvecklingen. I denna modell kan fördelningsprinciperna för det återbetalda kapitalet och avkastningen fastställas för fonden på ett sätt som lockar medel från olika källor. Till exempel placeringarna i arbetspensionsanstalter kan ges rätt till primär avkastning på en överenskommen nivå.

Företagsbyar och andra modeller för kompetens

Från teorier och modeller är det lång väg till lyckade lösningar och en fungerande verklighet. Så är det också inom informationstekniken.

När man söker modeller och idéer för hur ett kunskaps- och informationssamhälle har byggts upp ute i världen är Silicon Valley i Kalifornien i USA fortfarande på många sätt aktuellt. Mätt med flera mått är Silicon Valley det mest produktiva området i världen genom tiderna när det gäller nyproduktion och kunskaper. Silicon Valley har alltid varit steget före de andra. I trettio års tid har det kunnat förnya sig många gånger om. I Silicon Valley har sedan 1992 skapats 200 000 nya arbetstillfällen med en genomsnittlig årslön på 46 000 dollar (genomsnittet för hela landet 30 000 dollar). Av USA:s industriella tillväxt efter 1993 kommer nästan hälften från Silicon Valley. Nya områden är telekommunikation, Internet och bioteknik.

Silicon Valley är en tätbebyggd, huvudsakligen parkartad stadszon på knappt 100 kilometer i San Francisco, där det bor fem miljoner människor. Nästan alla av de drygt två miljoner invånarna i Silicon Valley arbetar i småstäderna nära universiteten för teknologi och ekonomi i Stanford och San Jose. Nycklarna till framgången har ofta sagts vara ett stort riskkapital kombinerat med begåvning, en stark militär teknologisk tradition, multinationell ung personal, nätverk som ersätter hierarkiska organisationer och en fördomsfri attityd. De senaste årens nya uppgång motiveras med de nya insatserna från högt utbildade asiatiska ingenjörer, som har en levande kontakt med sina forna hemländer. En fjärdedel av de nyaste företagen har startats av kinesiska eller indiska invandrare.

Efter krisåren i början av 1990-talet har Silicon Valley återigen blivit föremål för stort intres-

se bland människor som är engagerade i teknologi och informationssamhälle. Silicon Valley har mer eller mindre lyckade kopior på olika håll i världen, som Cambridge i England och Sofia Antipolis i Frankrike.

Pengar och politiska beslut garanterar inte att en forskarby blir ett lyckat projekt. Vetenskapsstaden Kansai Science City i Japan är ett exempel på ett storslaget projekt. Vetenskapsstaden ligger 60 kilometer från Osaka flygplats. Den inrättades genom en lag som antogs av japanska parlamentet 1987. Staten och provinserna stöder utvecklingen av vetenskapsstaden bland annat genom skattelättnader för företag. Vetenskapsstadens totala areal uppgår till 15 000 hektar. Där har planerats in tolv fristående centra för vetenskap och kultur. År 1998 fanns 70 forskningsinstitut och 3 000 forskare, av vilka en betydande del var utlänningar. Vetenskapsstaden har flera lyckade projekt men området är fortfarande splittrat och har inte generellt samma stora entusiasm som präglar de bästa forskarbyarna.

Finland har i stor utsträckning lyckats med att kopiera Silicon Valley men i blygsam skala. I Teknopolis-Oulu, Innopoli i Otnäs, Hermia i Tammerfors, Jyväskylä teknological central, Teknologicentrum Teknia i Kuopio och Biocity i Åbo kan samma framgångsrika drag som i det ursprungliga Silicon Valley skönjas. Också misslyckanden förekommer.

En ny kunskapszon byggs för närvarande upp i huvudstadsregionen på axeln Otnäs — Kägeludden — Gräsviken. Idén är att Tekniska högskolan, Statens tekniska forskningscentral och många andra forsknings- och utbildningsinstitutioner som Neste, Nokia, Sitra, Teknologiska utvecklingscentralen Tekes och Finlands Akademi samt många små och medelstora företag och organisationer som är koncentrerade speciellt till Innopoli och Spektri vid Ring I skall få bättre möjligheter till samarbete och växelverkan kring kunskap, kunnande och internationalisering.

Finland har fått rykte om sig att vara ledande land inom kommunikationsteknik. Vår vetenskapspolitik har lovordats och vi har internationellt kända forskningsenheter på flera områden. Otnäs är ett centrum för teknisk forskning av internationell betydelse. Helsingfors universitet

har avancerat långt bland annat i bioteknik. Med hänvisning till detta har det lagts fram förslag att inrätta en internationell vetenskaps- och företagsby som också utländska forskare, forskningsinstitut och företag kunde vara intresserade av. Forskarbyn kunde placeras till exempel vid Ring I och Ring II där det redan nu finns många högteknologiföretag. Företagsbyn skulle breda ut sig i form av en båge till Vik. De grundläggande förutsättningarna för forskar- och företagsbyar — stora universitet på internationell nivå, en internationell flygplats, snabba interna förbindelser, goda bostadsområden, stort kulturellt utbud och rikligt med fri natur i närheten — finns färdiga eller kan byggas upp.

England har som kunskapsamhälle kommit långt på många områden i Europa. Tyskland kom på efterkälken på grund av en för stark koppling till tung industri, vilket delvis påverkades av Tysklands återförening. Tyskland har dock i slutet av 1990-talet snabbt fått flera, även i ett globalt perspektiv stora och synnerligen lukrativa data- och telekommunikationsföretag.

Ett av de mest häpnadsväckande exemplen är den lilla byn Walldorf vid Rhen nära Schwarzwald som har blivit ett av de mest betydande kunskapscentra inom databehandling i Europa. SAP som har sitt säte där är den största producenten av programvara i Europa. Delstaten Bayern har specialiserat sig på IT. Delstaten med sina 12 miljoner invånare startade ett projekt Bavaria On-line, på 1,5 miljarder finska mark 1994. Där byggdes bland annat ett gemensamt nät upp där hemmen, skolorna, myndigheterna och företagen har kontakt med varandra.

Flexibilitet kan bäst genomföras i decentraliserade system som baserar sig på användarnas val. Hierarki, auktoritärt tänkande, styrning uppifrån, elitism och benägenheten att hålla inne med uppgifter — ett inrotat drag i statliga hierarkier — är faktorer som kan rasera grunden för en bra modell för arbetet i kunskapsamhället. Vi måste få en annorlunda grogrund för sökandet efter nya lösningar och för innovationsrikedom.

När Finland har som mål att bli EU:s laboratorium för informationssamhället kan det bara

till en viss del stödja sig på kunskap och stöd från EU. Finland är en föregångare på många områden och som ett litet land med en flexibel förmåga att förnya sig har vårt land goda utsikter till framgång även i fortsättningen med utgångspunkt i humana livsvärderingar och med hela världen som verksamhetsfält.

5 Är Finland EU:s laboratorium för informationssamhället?

”Finland går i spetsen för informations-samhällets utveckling inom EU och eftersträvar en ställning som unionens ”informationssamhälleslaboratorium”. Det finländska informationssamhället är ett redskap som används för att öka det mänskliga och sociala kapitalet.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 19).

Goda utgångspunkter

Redogörelsen visar hur mångbottnat informationssamhället är. Regeringen ser informationssamhället i ett tekniskt, ekonomiskt, yrkesmässigt, lokaliseringsbaserat och kulturellt perspektiv. Utskottet menar att regeringens målsättning för framtiden har ett riktigt innehåll.

Fonden för Finlands självständighet (Sitra), Teknologiska utvecklingscentralen och Finlands Akademi är engagerade i omfattande studier av och program för informationssamhället. Resultaten av Sitras breda projekt för temat informationssamhälle offentliggörs senhösten 1998. Resultaten kommer att utvärderas på den internationella konferensen Politics & Internet den 6 januari 1999. Konferensen har kommit till på initiativ av framtidsutskottet.

Utskottet menar att det är ett lyckat drag att Finland skall eftersträva att vara EU:s laboratorium för informationssamhället och anser att vi har förutsättningar för detta. Finland har verkligen goda förutsättningar att klara sig väl inom många kompetensområden inför 2000-talet. I en vetenskapspolitisk jämförelse gjord av OECD 1998 kommer Finland på delad första plats tillsammans med Danmark, Island, Holland och Irland. Finland får mycket beröm för sin finansiering av forskning, för det utmärkta veten-

skaps- och teknologirådet och för sin politik för så kallade spetsforskningsenheter.

Åren 1997 och 1998 genomförde Sitra på uppdrag av framtidsutskottet ett teknikutvärderingsprojekt "Tieto- ja viestintäteknikka opeuksessa ja oppimisessa". Utbildningen håller på att genomgå en stor omvälvning, där perspektivet och kanske till och med hela verksamheten ändras från undervisningscentrerade metoder till aktivt lärande. Utvecklingen inom data- och kommunikationstekniken bidrar till den stora omstruktureringen. Multimedier kommer att bli vanligare former för behandling och framställning av kunskap. Forskningsinstitut, institut för distansutbildning, utbildnings- och läromedelsföretag, tillverkare av anordningar och programvara och aktörer inom IT-sektorn samarbetar allt mer. Detta medverkar till att inlärningsmiljöerna, undervisningsmaterialen, utbildningspedagogiken och andra kringtjänster allt mer kommer att ta hänsyn till användarperspektivet.

Riksdagen och statsrådet har gått in för att livslångt lärande skall vara hörnstenen för Finlands framgång. För alla medborgare är det viktigt att kommunikation och datateknik inlärningsmässigt lämpar sig för olika människor, att undervisningen kan avpassas efter olika grupper och att alla har tillgång till de nya metoderna. Själva innehållet i utbildningen och inlärningssituationen är alltid viktigare än IT-tekniken. Den bärande principen i IT-utvecklingen bör därför vara att undervisningsmaterialet skall vara högkvalitativt och att det tas fram öppna lärmiljöer anpassade till distansundervisning. Det är en stor utmaning för kunskapssamhället att kunna garantera lika villkor för alla. Skolan skall uppfostra eleverna till kritiska individer som kan undersöka och analysera medieinnehåll. En annan stor utmaning inför morgondagens samhälle är att lära människor att läsa medier.

Lättillgänglig kunskap är en karakteristisk egenskap för informationssamhället. Det blir allt viktigare för människor att befästa sina livsvärderingar, att de har lärfärdigheter och att de har förmåga att förstå värden utifrån olika fenomen. Detta är särskilt viktigt eftersom tillgången på information ökar i accelererande takt. I skolan

kommer det inte längre att vara så viktigt att tillägna sig kunskaper. Långt viktigare är det att lära sig skaffa fram, hantera och processera kunskaper och att lära sig utifrån praktisk handling. I morgondagens samhälle får eleverna allt mer ägna sig åt projektarbete, det vill säga läraren handleder och stöder och eleverna arbetar tillsammans dels med andra elever, dels med läraren. Dessutom kommer läroämnena allt mera att gå in i varandra.

Multimedier kommer att stå för en allt större del av inlärningsmetoderna, det vill säga text, ljud och bild integreras till ett kunskapskomplex bestående av många olika element. Människan får med andra ord långt fler möjligheter att uttrycka sig. Medborgarna bör inte bara utbildas att ta emot multimedier utan också ges en chans att hantera och arbeta med multimedier och utvecklas till aktiva människor med förmåga att ge uttryck för sina tankar med hjälp av multimediale metoder.

Skolan är bara en, om än en viktig, inlärningsmiljö bland många. Lika viktiga är också hemmet, fritidsaktiviteterna, naturen, data- och kommunikationsnäten och arbetet. Lärarens roll är inte längre densamma i skolorna som före IT-revolutionen. Läraren kommer allt mer att arbeta med att organisera lärandet och vara stödperson. Läraren skall kunna analysera individernas växtprocesser och gruppernas, kollektivens framväxt. Därtill skall lärarna skaffa fram kunskap och information för de samarbetscentrerade inlärningsmiljöerna samt kunna utveckla och hantera arbetsmetoderna.

Lärarnas pedagogiska och tekniska kompetens har en avgörande betydelse för hur stor tillgång till IT-teknik eleverna har och hur väl den nya tekniken kan utnyttjas. På denna punkt finns det alltså allvarliga brister. Det råder stor brist på digitalt material avpassat efter läroanstalterna i Finland. Dessutom har inte alla förmåga att utnyttja det till buds stående materialet. Trots motsatta föreställningar beror bristen på och den dåliga tillgången till IT-teknik på att det inte finns datorer, program och läromedel. Enligt vissa studier är det också oroväckande att de erfarenheter, inlärningsmodeller och det material som tas fram vid utvecklingsprojekt får så liten

spridning. Många kan inte utnyttja till buds stående material.

Trots många problem håller våra traditionella skolor och läroanstalter så småningom på att utvecklas till lokala lärocentrer, som kompletterar varandra och bygger upp nyttiga nätverk. Biblioteken får en ny roll som kulturbärande och lärocentrerade mediecentrer.

Kommunikationsteknologin utvecklas och digitala tv- och radiosändningar blir allt vanligare. Samtidigt kommer vi att göra ett stort språng mot bättre läromedelssamarbete och utbildning på lika villkor för alla. Samhället kan gå mot ett skolsystem med vidöppna dörrar, vilket i praktiken betyder att högkvalitativ information och inlärningsmaterial alltid finns tillgängliga och kan förmedlas över tv- och radiokanalerna i form av distansutbildning till alla människor. Det naturliga målet är följaktligen att alla aktörer inom den elektroniska kommunikationen går samman i ett öppet och mångskiftande nätsamarbete. De bästa personella resurserna inom utbildningsområdet kan rekryteras till arbete med att utforma innehållet i utbildningsmaterialet. På så sätt kan alla åldersklasser i hela landet tillförsäkras utbildning av hög standard. Rundradion är underställd riksdagen och har i sin egenskap av Public Service-företag ett viktigt uppdrag i relation till de andra aktörerna på marknaden. Rundradion måste ha adekvata resurser för att kunna ägna sig åt nationell kultur, livslångt lärande och aktiviteter för att bygga upp informationssamhället.

Det finns dock ett område där vi helt klart har stagnerat. Vi ser ut att gå in i 2000-talet med våra gamla politiska system och modeller för demokrati i släptåg. Det har hävdats att morgondagens samhälle inte kommer att kunna erbjuda medborgarna ett genuint medinflytande i de samhälleliga beslutsprocesserna. Under 1900-talet har Finland varit en föregångare när det gäller att ge medborgarna större demokratiskt inflytande. Finland införde redan 1906 allmän och lika rösträtt, också för kvinnor.

Nationalstatens och demokratins kris

Professor Manuel Castells (till exempel serien *The Information Age 1997—1998*) berörde måhända den svaga punkten i de finländska idéerna

om informationssamhället på ett besök i vårt land. Vid ett seminarium den 2 december 1997 i Finlandiahuset presenterade han de demokratiska problemen i informationssamhället för sina finländska åhörare på följande sätt:

”Dagens nationalstat är maktlös inför de globala strömningarna, och de specifika kulturidentiteterna eller utompolitiska idén (till exempel religionen) ställer stora krav. Det betyder att nationalstaten inte längre har kontroll över vad som är väsentligt — kapitalet — eller företräder det som är viktigt — medborgarna.” ...

”Detta resulterar inte i nationalstatens fall — den kommer att bestå till följd av maktlösheten och meningsskiljaktigheter inom den politiska klassen — utan det uppstår en stat av nytt snitt, nämligen nätverksstaten. Nätverksstaten består av element från nationalstaten, multilaterala allianser, övernationella institutioner, regional- och lokalstyrelse och till och med av frivilligorganisationer och deras föreningar. Tillsammans bildar alla dessa aktörer ett nätverk för växelverkan och delat ansvar. Det viktiga är inte att styra över undersåtar utan att surfa på nätet. För att vi skall kunna leva och ha framgång på nätet måste vi veta vem vi är. Under kunskapens era är vårt liv och hela världens liv beroende av vår förmåga att koppla ihop oss själva och nätet.”

Vad betyder föredraget av Castells för bygget av vårt finländska informationssamhälle? Det är inte nu meningen att göra en bedömning av informationssamhället som produktion, offentlig service, globaliseringsprocess eller datasekretess utan som demokrati, dvs. medborgarnas politiska engagemang.

Bakgrunden till de demokratiska problemen i informationssamhället är att nationalstaten har fått en svagare ställning i hela världen. Nu in på 1990-talet har forskarna börjat tala om slutet för nationalstaten. Men statsbärande organisationer är långlivade, för att inte tala om hela stater. Det står dock klart att den traditionella nationalsta-

ten inte ens i Finland på sikt ensam kan ha kontroll över maktens kärna, kapitalen och ekonomin. På 2000-talet räcker inte nationalstaten till för att företräda medborgarna. Den är för liten för att fatta beslut och utöva makt i globala processer. Men samtidigt är nationalstaten för stor, distanserad och onyanserad för att hantera vardagliga problem bland medborgare med de mest varierande identiteter.

Vi vet och har lärt oss av erfarenheten att många problem måste lösas där de uppstår. Klimatförändringen, instabiliteten på penning- och valutamarknaden, barnarbete och vilka andra typiska moderna samhällsproblem som helst har för det mesta sitt ursprung i faktorer utanför Finlands gränser. Därför måste vi gå till källan för att kunna påverka problemen. Ganska många av de stora problemen har blivit internationella under de fem senaste åren. De kan därför bara lösas på det nationella planet. Samma krav på internationellt arbete och samverkan gäller också nyskapande aktiviteter, alltså bygget av informationssamhället och kontrollen över ekonomin. Vi behöver övernationella kontrollsystem, till exempel Förenta nationerna, som sträcker sig utöver de regionala strukturerna. Övernationella beslutsprocesser måste ha sin grund i internationell demokrati för att de skall ha behörig legitimitet och kunna fungera effektivt under kontrollerade förhållanden.

Vidare är det viktigt att göra avkall på tendensen att ordna människonära frågor på en alltför hög nivå och alltför långt från källan.

Sammanfattningsvis kan sägas att den nya trenden betyder att det behövs effektivare kontroll på både det övernationella och det lokala planet. Bland annat bör medborgarsamhället och de lokala ekonomierna stärkas för att ge människorna större möjligheter till medinflytande och livshantering.

Europeiska unionen och Europarådet har under hela 1990-talet arbetat för stärkt demokrati på det regionala planet. Nästan alla europeiska länder har byggt upp en demokratisk administration i form av delstater eller provinser. Också i de nordiska länderna utom i Finland har självstyrelse på landskapsnivå långa traditioner. För inte så länge sedan byggdes den lokala demokratin ut i

Belgien, Skottland och Wales. Numera väljer London sin ledning genom val. Italien och EU-medlemskandidaten Polen håller på att bygga upp en landskapsstyrelse. Också Frankrike, av tradition ett land med centraliserad förvaltning, har under 1990-talet gjort flera framsteg på detta område. Genom regionalförvaltningsreformen i Finland lyftes ansvaret över från statliga länsstyrelser till kommunala landskapsförbund. Finland har inga institutioner valda genom landskapsval och därför har det inte förts någon omfattande debatt om utvecklingen av landskapen. Däremot har Finland i jämförelse med många andra länder en stark kommunal självstyrelse. Som ett led i utvecklingen i det övriga Europa men också på grund av ett behov att lösa våra egna inhemska problem har det så småningom uppstått en debatt om hur vi skall befästa beslutsprocesserna på landskapsnivå och stärka grundvalarna för planeringen, till exempel med hjälp av större öppenhet och mer demokrati i landskapsförvaltningen.

Man kan kanske föreställa sig att människans liv i samhället bygger på tre miljöer som alla tre på 2000-talet måste få nya inslag av demokrati. Vi är och handlar i egenskap av medborgare. Stat och kommuner är viktiga organisationer, vi arbetar och låter andra utföra arbete. Företagen och marknaderna är aktörer. Vi ägnar oss åt fritidsaktiviteter, vi utbyter åsikter om världens gång och vi är med och beslutar om saker som inte hör hemma i någon av miljöerna ovan eller våra roller i de tre miljöerna. Föreningar och organisationer är aktörer. Trots alla omvälvningar måste hållbara lösningar förankras i de samhällen där medborgarskapet har sitt ursprung och i det medborgarsamhälle där medborgarskapet fullföljs.

Det pågår en jakt på modeller för hur demokratin skall fullföljas i den nya nätverksekonomin och i den nya hägrande nätverksstaten. Om Finland har en genuin önskan att vara ett laboratorium för EU:s informationssamhälle måste vi också vara aktiva när det gäller att reformera demokratin.

Att utveckla människan eller styra människor?

Informationssamhället förväntas ge människor nya möjligheter att skaffa information och

kunskap i ett långt mer öppet och rättvist samhälle. Tyvärr har de dåliga tecken som redan syns kommit alltför mycket i skymundan. Nedan följer exempel på trender som forskarna varnar för.

Det har hävdats att den tekniska utvecklingen fortskrider på bekostnad av de positiva krafterna i livet. Materialiseringen, automatiseringen och den ökade styrningen utifrån naggar självkänslan i kanterna, försvagar den personliga autonomi och tar kål på livsglädjen. Med styrning utifrån avses marknader, ekonomi, administration, arbete, teknik, massmedier och liknande fenomen som tränger sig på människan i vardagslivet. Samtidigt styrs familjen allt mer utifrån. Modeller, förebilder och ideal uppstår utanför familjen. Pappan och mamman har en allt betydligare mission och allt mindre inflytande. I massmedierna kontrollerar underhållningsindustrin marknaderna, omformar människornas uppfattningar av världen och styr i själva verket människans aktiviteter utifrån. Slutresultatet kan vara att vi får se allt fler osäkra, osjälvständiga, otåliga människor utan eget initiativ som låter sig styras utifrån.

Risken är att människan förlorar sin inre styrka att kontrollera sitt liv i en värld av avancerad teknisk utveckling och kunskapssnuttfiering. Farhågorna att "kunskapen ökar men förståelsen minskar" i det nya samhället kan besannas för de flesta människor. I ett samhälle som översköljs av snuttifierad kunskap förlorar opinionsbildande kunskap lätt sin betydelse, kunskap som människan behöver för att bygga upp sin världs- och livsåskådning.

Det har i många sammanhang understrukits att grundskolan, gymnasiet och yrkesutbildningen måste ge eleverna den allmänbildning som behövs för kunskapssamhället, inbegripet elementär kunskap i naturvetenskaper och teknik. Annars ökar differentieringen.

På 1980- och 1990-talet har den manliga kommunikationskulturen fått starkt fotfäste i medieindustrin och massmedierna. IT-tekniken stöder inte bara informationsflödet utan också innehållet och människorna. Om detta kopplas till den materiella nyttan, det vill säga i de flesta fall vinstbegär, kan slutresultatet vara en betydligt hårdare och kallare värld. Forskarna påpekar

också att man skall vara realist och inse att det finns krafter i bygget av informationssamhället som inte alls är intresserade av att vidareutveckla människan utan eftersträvar ekonomisk vinst och vill få kontroll över människan och styra hennes aktiviteter.

Internet och mobiltelefonerna har öppnat upp nya världar men de inbjuder också till nya kontrollsysteem. Det är en lätt match att kontrollera människans rörelser och funktioner. Människans privatliv och integritet krymper eftersom alla kontakter kan registreras. Ett exempel på detta är affärskedjornas stamkundskort som är en enorm informationsbank om kundernas konsumtionsvanor. Skyddet för personuppgifter förbättras långsammare än tekniken går framåt.

Trots alla risker finns det de som tror att informationssamhället ger människan nya möjligheter att skaffa kunskap i en betydligt öppnare och rättvisare värld. Alla har tillgång till datorer, Internet och över lag till nya medier och kan skaffa fram och hantera information av alla de slag. Ett stort framsteg är att man kan förmedla information om risker som hotar människan — blixtnabbt från den ena sidan till den andra sidan av jorden, och från en enda dataterminal. Det går inte längre att hålla någonting hundra procentigt hemligt bakom lås och bom.

Vi får inte halka in i informationssamhället

Än så länge har analyserna av de samhälleliga effekterna av informationssamhället varit ganska sparsamma. Informationssamhället dominerar fortfarande alltför mycket av teman som är av intresse för IT-proffs och andra dataproffs. Det pågår ingen politisk debatt om konsekvenserna. Informationssamhället kan inte vara en gemensam angelägenhet om vi inte snart ställer upp gemensamma mål för utvecklingen.

För det andra gäller det att utnyttja informationssamhället. Vi måste försöka få ut maximal nytta för så många som möjligt. Dessutom måste finländarna lära sig att sälja sin kompetens. Om inte informationssamhället omvandlas i en handelsvara finns det risk för att Finland går miste om den ekonomiska nyttan av kompetensen, precis som det har gått med Linux eller hälso- och sjukvården. Vi har stor kompetens men kan vi sälja?

USA och Europa har helt olika inställning till Internet. I USA är Internet framför allt ett instrument och ett objekt inom handeln. I USA grubblar regeringen redan på hur övergången om några år till nästa Internetera skall gå till. I årets viktigaste tal (Speech for the Nation) lovade Bill Clinton att Internet skall bli 1 000 gånger snabbare för att affärsvärlden och forskningen skall ha större nytta av nätet. I Europa håller man fortfarande på att fundera över gemensamma regler för Internet. Det är angeläget att Finland följer upp effekterna av Internet och den moderna kommunikationen. Också problemen bör analyseras.

Finland är en föregångare i datakommunikation och IT-teknik. Vi har därför helt andra möjligheter än om vi bara följde strömmen.

Det finns enorma expansionsmöjligheter inom datakommunikation och IT-teknik om man ser till omstruktureringarna inom arbetslivet. Uppskattningsvis inemot hälften av världshandeln bygger redan nu på IT och dataarbete. Detta bör ställas i relation till att mindre än en procent av världens befolkning har tillgång till IT. I juli 1998 fanns det drygt 36 miljoner Internetkontrakt. I mars 1998 hade världen bara 226 miljoner mobiltelefoner. Det behövdes 20 år för att komma upp till det talet. År 2005 kommer världen att ha en miljard mobiltelefonanvändare och ökningen bara fortsätter. Bland världens kontorsanställda har bara 15 procent en PC och av dem bara 10 procent e-post via Internet och sju procent webbförbindelse. Försäljningen av PCar uppgick 1997 till 82 miljoner apparater, varav 18 procent var portabla.

6 Framtidsarbetet och riksdagens roll i uppbyggnaden av Finland

”Välfärdsstaten skall reformeras på en hållbar grund och syfta till att ta fram ett smart välfärdssamhälle.” (Statsrådets redogörelse 1997, s. 135).

Steget före

I och med att konkurrensen hårdnar måste såväl den privata som den offentliga sektorn bereda sig på framtiden för att överhuvudtaget överleva. Detta är något som vi insett i Finland.

Ur politiskt perspektiv är problemet att kritiska, oförvägna bedömningar utanför den statliga sfären förekommer i så ringa utsträckning. En orsak är att små länder inte har samma möjligheter som exempelvis England att upprätthålla konkurrerande forskningsinstitut, som från olika plattformar gör bedömningar av framtiden och analyserar den förda politiken. I England finns både oavhängiga och till huvudpartierna bundna, offentliga och privata, forskningsinriktade och mer praktiskt inriktade expertinstitut, ”think-tanks”, vars uppgift är att bedöma den förda politiken och peka på vad som bör göras.

I Finland spelar universitet och forskningsenheter sin givna roll men med hänsyn till en bedömning av framtiden och samhället är problemet med dem att de är teoretiskt smalbasiga och ligger fjärran från den praktiska politiken.

Beslut om strukturella omläggningar i det finländska samhället tas av riksdagen. Riksdagen är den bästa möjliga instansen för att se över samhällets värden, mål och handlingsmodeller. Den förfogar över både ett socialt och ett kunskapsmässigt kapital.

Riksdagen är i princip en allsidig och livlig träffpunkt för samhällslivet. Där möts teori och praktik. Där företräds både den privata och den offentliga sektorn. Där arbetar och möts aktörer från olika instanser, nivåer och regioner i många olika skeden. Riksdagen kan höra eliten av landets experter. Riksdagen är den plats där de olika samhällsskikten, socialgrupperna och sociala grupperingarna sammanstrålar. Debatten i riksdagen är i princip öppen och offentlig.

Inom näringslivet råder uppfattningen att de företag som inom sin egen bransch är steget före alla andra när det gäller omläggningar är de som klarar sig bäst i en global värld. Samtidigt framhålls det att de framgångsrika företagen snabbt och i stor skala anammar den nyaste tekniken och tar den i bruk för alla sina funktioner. Samma formulär gäller allt tydligare också i det statliga livet. Det är riksdagens skyldighet att ge akt på förändringarna i världen, analysera dem och i god tid ta ställning till vad det finländska samhället och dess aktörer förväntas göra i framtiden. Demokratien förverkligas inte bara genom att man accepterar fullbordat faktum.

En livlig och mångfasetterad debatt är A och O för innovationer. Logiken är densamma som inom handeln. De bästa marknaderna har alltid funnits där det rör sig mest folk, där människor helt naturligt samlas. I riksdagen borde tävlingen om de bästa och klokaste idéerna, koncepten och analytiska lösningsmodellerna vara hårdast.

Riksdagen skiljer sig från universiteten, forskningsinstituterna, företagens produktutvecklingsavdelningar, ministeriernas ledningsgrupper och andra centra där tankeverksamhet pågår på fem viktiga punkter: 1) den representerar demokratiskt hela Finland och alla finländare, 2) den förfogar över ett både brett och djupt socialt kapital, 3) den har den avgörande makten i och med att den fattar besluten om de frågor som diskuteras, 4) den har den auktoritet som krävs för att genomdriva förändringar och 5) den har redskap för att kontrollera att besluten genomförs.

Hur kan riksdagen då i praktiken främja innovationer? För det första bör riksdagen bereda en god jordmån för tekniska och andra innovationer med hjälp av både gamla och förhoppningsvis med det snaraste framtagna nya styrmodeller. Innovationerna utnyttjas av företagen och följaktligen bör företagarklimatet i Finland vara gott. För det andra skall riksdagen i samband med lagar och budgeter utgå från i vilken utsträckning en lag eller ett budgetanslag bidrar till uppkomsten av något nytt och inte bara utan omprövning hålla fast vid det gamla. Ett sådant förfarande gör att samhällets resurser i högre grad satsas på att utforma framtiden. För det tredje bör riksdagen i god tid gå ut på allmänna diskussionsforum med frågor som kan påverkas politiskt, också strukturella problem längre fram i tiden. Det parlamentariska systemet drar upp snäva gränser för egna initiativ egen aktivitet, i synnerhet då mångpartiregeringar sitter hela valperioden ut. Det essentiella elementet i dagens maktutövning är att riksdagen drar upp linjer på längre sikt.

Det finns mycket som försvårar riksdagens innovativa arbete. Ett av hindren är att ärendena kommer till riksdagen som små fragment utan att på något sätt hänga samman. Ärendena har en tidsmässigt alltför kort spännvidd. Samtidigt blir

styrintervallen också alltför kort. Även om det kvantitativt stiftas fler EU-regler än nationella normer så är den nationella lagstiftningen viktigare för människans liv.

Varje EU-stat har utöver sin egen lagstiftning fått en diger och detaljerad uppsättning EU-normer. Det internationella regelverket, konventionerna och rekommendationerna, har ökat särskilt efter andra världskriget. Problemet är att lagen respekteras i allt mindre utsträckning. Lagar som inte kan övervakas och som inte upplevs som rättvisa förlorar sin betydelse och trovärdighet. Trots en uppsjö av internationella regler behövs det ett internationellt engagemang och anknytande normer för att mångt problem skall lösas.

Regeringens framtidsredogörelser har medgett en långsiktig politisk bedömning av olika områden i en icke lagbunden form.

Framtidsutskottet

Framtidsutskottet representerar riksdagens innovativa kraft när det gäller att väga in samhällsutvecklingen. Utskottet tillsattes första gången 1993 och återigen 1996. Syftet var att tillföra det parlamentariska beslutsfattandet ett långtidsperspektiv. Finlands riksdag är en pionjär på området. Inget annat land har ett framtidsutskott men i ett flertal länder har intresset väckts.

En annan av riksdagens innovationer är att riksdagen gått in för att göra en utvärdering av de samhälleliga effekterna av den tekniska utvecklingen och uppdragit detta åt framtidsutskottet i samråd med de övriga utskotten. En bedömning av denna typ har också gjorts i andra parlament men där finns inget särskilt utskott.

De första utvärderingarna har genererat värdefulla erfarenheter av hur bedömningar görs och hur samarbetet löper med andra utskott. Nyttan ligger inte bara i det reella kunskapsstoffet utan också i växelverkan mellan riksdagsledamöterna och stödnanserna. Genom interaktionen ökar förståelsen för andras synpunkter och tänkesätt och detta är viktigt för beslutsprocessen i riksdagen och för kunskapssamhällets framtid.

Framtidsutskottet är det enda av riksdagens utskott som inte är ett sektorutskott. Det be-

handlar hela livet, allt från biodiversitet och global etik till fattigdomen i ytterstäderna och hörande problem. Utskottet får och skall samtidigt röra sig på både makro- och mikroplanet. Det ritar upp en karta och placerar in landmärken där, accepterar realiteter men ger inte avkall på ideal.

Denna egenskap gör att utskottet har en framträdande roll i planeringen av den finländska framtiden. För att vi skall kunna lämna bakom oss den reaktiva politiken och gå in gör en aktiv framtidspolitik, vara mer än den mest anpassningsbara i Europa, behöver vi parlamentariska aktörer, som letar fram de områden där Finland har möjlighet att klara sig, hoten, styrkorna, problemen och resurserna. Framtidsutskottet tar fram värdefullt material för lagberedningsarbetet, ett material som utformats utifrån expertutfrågningar, övervägningar och en öppen diskussion som på ett i parlamentet sällsynt sätt raserat de partipolitiska skrankorna.

Om Finlands morgondag skall vara rosigt måste vi kunna urskilja vardagens problem men också vara framsynta. Det räcker inte med kunskap, det behövs också visioner och intuition. Parallellt med den intensiva och staccatoartade parlamentariska verksamheten, som sträcker sig från budget till budget, behövs en djärv planering med grepp om framtiden.

Det som framför allt krävs just nu är insikt om helheter. Allt mer och snabbare griper allt in i allt i världen och det betyder också att det finns risk

för att man låter en kraft som man tror skall ge framgång dominera, om det så är pengar, kunskap eller intelligens. Därför behövs det någon i riksdagen som på yrkets vägnar undrar, frågar och ifrågasätter.

Målet att få in ett långtidsperspektiv i det parlamentariska beslutsfattandet har åtminstone delvis uppnåtts. Framtidsutskottet har fört en dialog med regeringen om framtidsutsikterna och därmed bidragit till att förvaltningen och riksdagsledamöterna har större beredskap att behandla nya teman och problem. Samtidigt har framtidsutskottet med sina betänkanden och sina diskussionsmöten initierat en offentlig debatt.

Framtidsutskottet har stött på en mängd praktiska problem i sitt arbete. Utskottet tillsattes inte genast från valperiodens början och därmed har det inte haft en officiellt överenskommen mötestid som de övriga utskotten. Framtidsutskottets förvaltningsöverbyggande roll har heller inte kunnat utnyttjas i riksdagsarbetet.

De övriga utskotten har haft ett behörigt fackministerium i statsrådet men inte framtidsutskottet. Eftersom vi går mot ett kunskapsamhälle kunde det dock vara på sin plats att statsrådet hade en framtidsminister exempelvis vid statsrådets kansli. Detta skulle också stärka statsrådets grepp om framtiden.

Utskottet föreslår elva uttalanden med anknytning till detta kapitel.

STÄLLNINGSTAGANDEN

Kapitel I POLITISKA VÄRDERINGAR OCH VÄRDERINGAR SOM POLITISKA OBJEKT

I betänkandet anförs två tolkningar av värdenas brytningstid. Tanken att vi lever i en brytningstid bygger på att globaliseringen och den nya tekniken innefattar revolutionära element, som går ut på att hela vår värdegrund är i upplösning till följd av de stora omvälvningarna. Den andra tolkningen säger att det kvalitativt sett inte är fråga om något nytt fenomen och att den globala ekonomin bara berör en liten del av ekonomin, produktionen och handeln. Oavsett vilken tolkning man stannar för behöver mänskligheten en kulturellt hållbar grund vid sidan av de ekonomiska och tekniska framgångsfaktorerna. Världen behöver en global etik som rättesnöre för allt handlande. Värdegrunden håller inte jämna steg med alla andra revolutionerande omvälvningar. De kristna värderingarna är till exempel fortfarande orubbade. Antikens filosofi innehåller fortfarande insikter som kan vara en utmaning för den moderna människans hjärnkapacitet.

Utskottet menar att pedagogiska, bildningsmässiga och kulturella värderingar är grundpelaren för ett folks framgång. Utskottet förutsätter att människans växt till humana värderingar ges tillräckligt stor plats i utbildningen. Det måste finnas tid och plats för eleverna att fundera, ifrågasätta och skapa nytt och för att lära sig förstå och uppfatta fenomen i tiden.

Hårda ekonomiska värderingar i kombination med en beundran för intelligens och kunskap har lett till att frågor om känslolivet inte har fått den uppskattning som de förtjänar. Känslor och intuition uppfattas inte som riktiga saker. Människan är en kännande och tänkande varelse. Känslor kan inte ställas undan utan de kommer upp till ytan om inte förr så i extrema situationer i livet — vanligen i form av hat och aggressioner. Det ökande våldet har varit på tapeten mycket på senare tid, vilket kan bero på att människorna i

takt med den tilltagande utslagningen förlorar sin förmåga att möta, hantera och tolerera känslor och gestalta saker.

Utskottet menar att framtiden kommer att utmana pedagoger, föräldrar och fackfolk att erbjuda barnen upplevelser, eftersom sinnen och känslornas värld kan bli verklighet för dem genom upplevelser. Utskottet förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att införa en övergripande upplevelsepedagogik och att föräldrar, barnavårdscentraler, förskolor, skolor och ungdomsarbete engageras i arbetet. Detta kan genomföras som ett led i de etablerade funktionerna. Också konstnärer och artister kan anlitas i processen. Tillsammans med dem kan man ta fram och genomföra projekt med mycket individuellt avpassade regionala och skolspecifika kreativa lösningar.

Kapitel II ARBETETS OCH ARBETSLÖSHETENS MÅNGA ANSIKTEN

Människans arbetsliv är inte någon rät linje som börjar och slutar exakt. Allt färre människor blir pensionerade från det arbete där de ursprungligen började sitt yrkesverksamma liv. Livet går i perioder beroende på fluktuationerna på arbetsmarknaden och varierande utmaningar i den enskildes vardagsliv. Många tycker det är svårt att samordna kraven i arbetslivet och vardagslivet. Pressen på människor kommer fram i att många mår dåligt och till och med blir sjuka.

Utskottet menar att vi mer bör tänka i livsskedet där den enskilde mer flexibelt kan samordna sin privata livssituation och kraven i arbetslivet. Detta betyder i praktiken att medborgarna kan vårda små barn hemma, att föräldrar till skolelever har kortare arbetsdag, att grannar och andra kan ta hand om gamla människor i sin omgivning eller att folk kan deltidspensionera sig lättare än nu. Utskottet förutsätter att våra sociala trygghetssystem ses över och lagen om pension för arbetstagare ändras för att möjliggöra mer flexibla former för samordning av arbete och vardag.

Finland har en ojämn fördelning av arbetet. I Finland lider en del av arbetslöshet och andra av för mycket arbete. Det finns modeller för fördelning av arbete för att avhjälpa den akuta situationen i arbetslivet. Det är viktigt att satsa på att ge människor verktyg att orka vidare i sitt arbete. Vi har redan nu möjligheter till så kallad sabbatsledighet och arbetstidsmodeller med sex gånger sex timmar. Men det behövs andra arbetstidsförkortningar. I tjänstemannayrken har arbetstiden ökat trots att den officiella arbetstiden numera är kortare än förr. Den allt snabbare arbetstakten och den hårdnande konkurrensen ute på arbetsplatserna tvingar människor att inofficiellt jobba över.

Utskottet menar att arbetstidslagstiftningen måste ses över. Det måste göras större satsningar på att hjälpa människor att orka med sitt arbete. Dessutom är det viktigt att understryka arbetslivets kvalitativa aspekter och att påminna om de livslånga arbetstagarna. Att lära sig nya saker och förbättra sin yrkeskompetens ingår i arbetstiden. Vi bör få sådana system för att förbättra denna aspekt av arbetslivet som uppmuntrar arbetstagarna till att utnyttja dem. Arbetslivet och arbetsuppgifterna är mycket mångfasetterade fenomen. Därför är det viktigt att arbetslagstiftningen medger lösningar som passar in på olika situationer och som bygger på att alla har lika rättigheter och skyldigheter. Vi måste föra en öppen debatt om den framtida arbetstiden. Utskottet förutsätter att regeringen inte bara helt oförberett ställs inför kravet på beslut om arbetstidsförkortningar eller arbetstidsförlängningar utan att den utarbetar ramar för hur arbetstiderna skall utformas i framtiden, och att arbetstidsmodellerna säkerställer vår konkurrenskraft, ser till arbetstagarnas all dagliga behov och garanterar en social trygghet.

De höga skatterna på lönearbete i jämförelse med till exempel skatterna på kapitalinkomster leder till att mänsklig arbetskraft på sätt och vis beläggs med en miljöskatt, det vill säga uppfattas som ett störande element. Det leder till att företag hellre investerar i automation än i människan.

Skatterna bör vara neutrala när det gäller arbete och automation, menar utskottet. Det är lämpligheten som skall få avgöra. Utskottet för-

utsätter att skattebördan sprids och inte bara inriktas på arbete, utan också på till exempel miljöfaktorer och energi.

Åldersdiskriminering har blivit ett vanligt begrepp i debatten i vårt land och betyder att arbetstagare klassificeras enligt ålder. Kvinnor i lämplig fertil ålder leder klart statistiken över tillfälliga anställningar. Äldre arbetstagare har fått det sämre i arbetslivet. Människor i olika åldrar har olika styrkor i arbetslivet. Fördelen med unga människor är att de har en rykande färsk utbildning och stora ambitioner att göra karriär. Däremot har äldre arbetstagare nödvändiga fördelar som tålmod och måttfullhet, större förmåga till samverkan och lång erfarenhet. Varje arbetsgivare har självfallet rätt att rekrytera enligt egen uppfattning men en snedvriden åldersstruktur ute på arbetsplatserna kan bli en risk i framtiden inom många branscher, understryker utskottet. Den offentliga förvaltningen löper risk att drabbas av förgubbning medan risken i nya teknikföretag är att de unga arbetstagarna inte har fullgod riskhanteringsförmåga.

Det är angeläget att bestämmelser som särbehandlar arbetstagare på grund av ålder rensas ur lagstiftningen, framhåller utskottet. Arbetsgivarernas skyldigheter får inte bygga på åldersfaktorer. Utskottet förutsätter att riskerna bland annat till följd av pensionsåtagandena när äldre människor anställs undanröjs och att kostnaderna för barnomsorgen samtidigt fördelas jämnare i familjebildningsåldern.

En av de viktigaste nycklarna i sysselsättningspolitiken är att ge människor bättre möjligheter till **självanställning** och att ge små och medelstora företag som står för en hel del arbetstillfällen bättre villkor. Vissa av de ekonomiska stöden snedvrider konkurrensen. Det vore viktigare att varje företagare själv kan leva upp till myndighetskraven.

Utskottet menar att storföretagen i en global ekonomi lägger ut sina funktioner på entreprenad och minskar antalet anställda men också söker sig till miljöer där de livsnödvändiga nätverken av småföretag fungerar väl. Det är viktigt att förbättra förutsättningarna för sociala och organisatoriska innovationer med verktyg inom närings-, arbetsmarknads- och utbildningspoliti-

ken. Nätverksekonomin och dess modeller bör framhåvas mera. Väsentliga punkter i dessa sammanhang är företagsamhet på det psykiska planet, förmåga att arbeta tillsammans och i grupp samt spridning och utnyttjande av kunskaper och kompetens från olika områden. Nationalstaterna bör allt mer medvetet gå in för att satsa på småskalig ekonomi med större förståelse för småföretag vid sidan om den storskaliga ekonomin. Unga människor är skeptiska till att bli företagare. Här kunde skraddarsydda småföretagarlån vara en bra utväg att uppmuntra unga människor att bli företagare. Utskottet förutsätter att reglerna för och administrationen kring småskalig företagsamhet och människors möjligheter att sysselsätta sig själva förenklas för att företagarna skall ha mer tid och energi över för sitt egentliga arbete.

Kapitel III VÄLFÄRDSSAMHÄLLETS SMÅRTPUNKTER

Välfärdssamhällets finansieringsbas är primärt viktig när framtiden gestaltas. I den offentliga debatten höjs ofta röster för strukturella reformer utan att de närmare konkretiseras. Med tanke på framtiden är det viktigt att ingå ett strukturellt avtal som klart bestämmer statens och kommunernas ansvarsområden och uppgifter samt finansieringen. Finansieringens tyngdpunkt har förskjutits. Den progressiva statsskattens andel har minskat och kommunalskattens utdelningsandel ökat beträffande finansieringen av kommunala tjänster.

Enligt utskottets mening är fördelningen av statens, kommunens och individens ansvar otydlig. Förhållandet mellan statens finansiering och kommunens ansvar bör klarläggas. Det bör också finnas ett klart kontrakt om individens eget ansvar. Kommunernas näringsliv och åldersstruktur varierar. Det nuvarande statsandelssystemet förmår inte alltid möta snabba förändringar. Utskottet förutsätter att arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna görs klarare. Dessutom bör man klarlägga de rättigheter och skyldigheter som alla medborgare har oberoende av bostadskommun. Det bör tas fram smidiga finansieringsmodeller som beaktar plötsliga strukturförändringar i kommunerna.

Välfärdssamhällets styrka är stabilitet, social trygghet och ett högt kunnande på bred bas. Socialskyddssystemet och beskattningen bildar en invecklad helhet i många skikt. Det förutsätts reformer för att finansieringsbasen skall tryggas.

Enligt utskottets mening bör varje individ utan att sätta sig djupare in i saken kunna veta sina rättigheter och sitt ansvar. En jämbördig trygghet för medborgarna består av grundskydd, inkomstskydd och välfärdstjänster. Utskottet förutsätter att trygghetssystemen och beskattningen förenklas och samordnas med ett sporrande enhetligt grundskydd som mål.

I den globala ekonomin måste nationalstaterna konkurrera om popularitet som förläggingsplats för företag. Omgivningen måste bearbetas så att den blir företagsvänlig, ibland rent av på bekostnad av ett gott liv för medborgarna. Mellan de finländska kommunerna förekommer en likadan konkurrens om företag och arbetsplatser.

Enligt utskottets mening är det kommunernas uppgift att stödja förutsättningarna för företagsverksamhet och skapa gynnsamma förhållanden för näringslivet. Men det är fel att kommunerna i konkurrensen om arbetsplatser kan komma att placera sina knappa skattemedel för att stödja företag som klarar sig bra. Medlen att påverka den globala ekonomin är begränsade, men de finländska kommunernas konkurrensnedvridande stödmekanismer kan gallras. Utskottet förutsätter att regeringen utreder om kommunernas stödåtgärder förvrider en sund konkurrens och om företag onödigt mycket stöds med skattemedel.

Kapitel IV EN HÅLLBAR UTVECKLING

Naturens mångfald anses nu vara en viktigare fråga för mänskligheten än någonsin förr. Naturen förmår allt sämre anpassa sig till klimatförändringen och dess genupsättning minskar. Forskarna understryker att försiktighet är vishet, eftersom vi inte vet vilka gener som kommer att behövas till exempel för förädling eller framtagning av mediciner.

Utskottet förutsätter att regeringen utvecklar styrmedel för att trygga naturens mångfald.

Att ta sig an miljöfrågorna är inte en massa försök att lösa enskilda problem utan en helhet. Miljöfrågorna, den internationella konkurrensförmågan och sysselsättningen är inte mål som utesluter utan kompletterar varandra. Finland är en föregångare i många miljöärenden. Det har skett en övergång från skrämseltaktik och katastrofdebatt till framtagande av sakligare lösningar.

Enligt utskottets mening står det att finna sådana lösningar på många miljöfrågor som godtas av alla finländare. Alternativen för energiproduktionen i framtiden är den faktor som mest delar åsikterna inom miljöpolitiken. Strävandena att spara energi är ett gemensamt intresse för hela nationen. Utskottet förutsätter att regeringen uppställer en ekologisk strukturförändring som sitt mål och tillsammans med olika aktörer, såsom forskningen, näringslivet och frivilligorganisationerna börjar bereda långsiktiga ekonomiska styrmedel såsom en plan för omläggning av miljöskatterna och stöden samt ställer upp en ekologisk strukturförändring som ett viktigt mål för EU-politiken.

Kyotoavtalet förutsätter av Finland att växthusutsläppen fram till 2010 sänks till 1990 års nivå. Den överlägset viktigaste växthusgasen är koldioxid.

För att trygga välfärdssamhället eftersträvas under de närmaste åren en årlig ekonomisk tillväxt på två till tre procent. Därför kan koldioxidutsläppen i värsta fall stiga med en tredjedel. Samtidigt ökar övriga utsläpp som äventyrar naturen och hälsan. Att minska utsläppen när elförbrukningen växer är ytterst svårt. Det finns ingen enkel lösning.

Utskottet förutsätter att regeringen så snart som möjligt utreder realistiska medel att uppfylla förpliktelserna enligt Kyotoavtalet och ägnar uppmärksamhet också åt andra utsläpp på grund av energiproduktionen.

Småpartiklar (partiklar som är mindre än 2,5 tusendedels millimeter) som härstammar från kraftverkens och förbränningsmotorernas förbränningsprocesser har på senare tid visat sig vara en stor hälsorisk. Med de medelhalter som för närvarande förekommer allmänt kan de orsaka omfattande sjuklighet och öka den årliga dödligheten med många procent.

På grund av småpartiklarnas farlighet bör man på alla sätt försöka minska koncentrationerna i luften genom att gynna energiformer med mindre mängder partiklar och trafikleder med små utsläpp. I städerna är dieselfordonen den värsta småpartikelkällan. Det är viktigt att deras utsläpp minskar.

Utskottet förutsätter en utredning av småpartikelhalten i Finland, partiklarnas skadliga verkningar jämfört med sanddamm och småpartikelkällorna samt att åtgärder vidtas för att minska halten småpartiklar.

Eutrofieringen av Östersjön och insjöarna är ett av de synligaste miljöproblemen. Nyheterna om förekomsten av blågröna alger har väckt till och med de mest ointresserade finländarna till insikt om hur sårbar miljön är och hur beroende av en ren miljö människan är. Beträffande skyddet av Östersjön är det fråga om en helhet som gäller många förvaltningsområden och länder.

Enligt utskottets mening är närområdessamarbetet den mest resultatrika Östersjöpolitiken. Åtgärder som går ut på att hjälpa Östersjön hjälper också vid skyddet av biodiversiteten. Utskottet förutsätter att lantbruksstödet inverkan på miljön klarläggs; stödet bör vara ju större desto mindre miljöolägenheten är. Tillståndsvillkoren för fiskodling bör skäras för att förhindra eutrofiering av vattendragen.

Lantbrukets miljöproblem, kvalitetsfaktorer, försörjning och konkurrensförmåga nationellt och internationellt är en sammansatt problematik som enskilda miljöförfattningar eller intensivjordbruk och därpå baserad stödpolitik inte förmår lösa. Det finns efterfrågan på ekoproduktion internationellt och på hemmamarknaden, och utbudet förmår inte alltid tillgodose efterfrågan.

Enligt utskottets åsikt behövs det en långsiktig förändring för att åstadkomma en högklassig och naturvänlig konkurrenskraftig lantbruksproduktion. Utskottet förutsätter att regeringen bereder en strategi för ekologisk odling.

Människans anpassning till sin miljö är kulturellt betingad. Olika typer av byggd miljö har uppskattats under olika tider. Hur bra den byggda miljön anses vara varierar enligt bedömarens livssituation. Av den tid som människan till-

bringar utomhus under sin levnadsbana infaller 80 procent under barndomen. Sett från barnets ståndpunkt är trivseln i boendemiljön särskilt betydelsefull. Kommuninvånarna kan bedöma trivseln i sin miljö genom att på kartan över sin hemstad märka ut trevliga platser och farliga eller otrivsamma ställen.

Enligt utskottets mening bör kommuninvånarnas möjligheter att påverka planeringen av sin livsmiljö ökas. En miljö som är bra för barnen är bra också ur åldringars och handikappades synvinkel. Att barnsynvinkeln förs in i den statliga och kommunala planläggningen kan också bidra till att förebygga beteendestörningar. Utskottet förutsätter att det vid planeringen av den byggda miljön utvecklas former för medinflytande för särskilt barn och unga. När planläggningsavgörandena fattas bör man vid sidan av en utredning av miljökonsekvenserna också ta med barnperspektivet.

Kapitel V ATT HANTERA FÖRÄNDRINGAR, KUNNANDE OCH KOMPETENS I FINLAND

Anslagen för forskning och utveckling har i Finland ökat så att deras andel av bruttonationalprodukten stiger till 2,9 procent 1999. Dessa satsningar har också gett resultat. Till exempel högteknikens andel av exporten har vuxit från sex procent 1991 till 16 procent 1997.

Utskottet anser att de centrala riktlinjerna beträffande kunnandet i statsrådets framtidsredogörelse är nödvändiga. Enligt dem ökas forskningens och utvecklingsverksamhetens relativa andel av bruttonationalprodukten också efter 2000, Finland söker sin roll som EU:s informationssamhällslaboratorium samt vår bildning och konkurrensförmåga baseras på en nationell strategi för livslångt lärande. Utskottet förutsätter att regeringen främjar åtgärder som medverkar till att Finland profilerar sig som en föregångare i kunnande och sociala innovationer. När anslagen för forsknings- och utvecklingsverksamhet ytterligare ökas under de närmaste åren ligger statens andel kvar på minst 40 procent.

Den finländska innovationsverksamhetens problem är att produktutvecklingsprocesserna räcker så länge. Vi kan inte tillräckligt snabbt komma

in på den internationella marknaden. Det behövs åtgärder som gör det mera lockande att investera i teknologiföretag och andra småföretag. Utgående från lyckade rutiner som planerats och genomförts i olika länder kan man utveckla mycket som också lämpar sig för Finland.

Enligt utskottets mening är ett designprogram en nationellt behövlig åtgärd. Det skall främja de finländska produkternas och tjänsternas konkurrensförmåga genom att höja den finländska designens nivå samt effektivera formgivarnas samarbete med produktutvecklingen och produktionen i olika branscher. Utskottet förutsätter att regeringen ökar och utvecklar sina åtgärder för att snabbare omsätta resultaten av forsknings- och utvecklingsverksamheten i internationellt framgångsrika produkter. Sådana åtgärder är bland annat investeringar i utvecklande av företags- och forskarbyar, ökade anslag för innovationsverksamhet samt universitetens och forskningsanstaltarnas informationstjänst.

De snabba förändringarna i arbetslivet gör att ökat yrkeskunnande och större rörlighet samt målmedveten utveckling av arbetsprocesserna blir kärnfrågor inom vuxenutbildningen. Det behövs utbildningsformer som är starkt förankrade i arbetet och som tryggar en fortgående individuell utveckling och inre förnyelse av arbetsgemenskapen.

Enligt utskottets mening visar de senaste årens utveckling klart att ojämlikheten växer. De små och medelstora företagen och den offentliga förvaltningen sörjer inte tillräckligt för utbildningen av sin personal och satsar inte på att utveckla arbetsprocesserna och behövliga stödtjänster. Utskottet understryker att det behövs åtgärder som förbättrar i synnerhet den fackliga påbyggnadsutbildningen för arbetstagare inom de små och medelstora företagen och den offentliga sektorn genom utvecklande av allmänna och branschvisa program för påbyggnadsutbildning och utbildningsstöd. Utskottet förutsätter att åtgärderna för att reformera arbetslivet fortsätts varvid de i redogörelsen angivna principerna för en lärande organisation fördjupas. Särskilt viktigt är det att fortgående trygga arbetstagarnas yrkesutveckling samt som en viktig grund för detta att arbetstagarna orkar med arbetet och att

arbetsprocesserna utvecklas på gemenskapsplanet.

Dessutom förutsätter utskottet att regeringen genom stödfinansiering och andra åtgärder inleder pilotprojekt som går igenom den offentliga sektorn och med vars hjälp man kan skapa goda rutiner för att höja personalens kompetens och bevara dess yrkesskicklighet.

Ett problem vid strävandena att utveckla informationssamhället har blivit att de innehållsliga helheter som skapas och förmedlas med hjälp av den nya tekniken utvecklas så långsamt. Tyngdpunkten för den nationella informationssamhällsstrategin bör vara att ge läromaterialet nytt innehåll samt att pedagogiken och inlärningsmiljöerna för de inlärningsformer som utnyttjar nätverk byggs ut. Enligt utskottets mening bör det betydligt mer än hittills kvalitativt och kvantitativt investeras i lärarnas fortbildning så att varje lärare förmår svara på informationssamhällets utmaningar.

Utskottet understryker att man med statens anslagspolitik bör sporra aktörerna inom data- och kommunikationstekniken och läroanstalterna till samarbete i form av nätverk så att avancerade virtuella undervisningsnätverk redan under de närmaste åren står till buds överallt i vårt land och på alla utbildningsnivåer. Utskottet förutsätter att Tekes organiserar ett användarvänligt informationssamhällsprogram i form av ett nytt nationellt teknologiprogram med vars hjälp utbildningens kvalitativa utveckling försnabbas. Programmet bör tas fram i samarbete med den kulturella innehållsproduktionen och den nya informations- och kommunikationsteknologin och målet vara att ge upphov till internationella framgångsprodukter.

Informationssamhället är sammansatt av olika människors värderingar och förväntningar, informationsförmedlingsteknologi och information som kommer från många källor, och som förutom av ord, bild och ljud består av varierande sinnesförnimmelser. För framgång behövs sensibilitet att på många plan förstå människornas och informationens mångfald samt förmåga att utveckla användningen och modellerna för informationssamhället. Skillnaderna mellan könen och de på dem baserade olika förväntningarna

samt de åtgärdsbehov som riktar sig mot samhället är både en jämlikhetsfråga och en resurs.

Enligt utskottets mening är datatekniken och informationsamhället inte könsneutrala. I synnerhet mellan flickorna och pojarna finns det betydande skillnader. Inlärningsglädjen är störst när den som lär sig själv gör upptäckter. Det behövs många olika slags lösningar för att väcka barnens lust till försök, äventyr och inläring. Utskottet förutsätter att regeringen i sina åtgärder för att utveckla informationssamhället beaktar könsaspekten, utvecklar metoder för att bedöma hur lyckat resultatet är och stöder speciellt kvinnornas och flickornas deltagande i utvecklingen och användningen av teknologin och dess tillämpningar.

Informationssamhällsprofvs som arbetslivet behöver finns det inte tillräckligt av. Speciellt svår är situationen inom elektroniken och datakommunikationen, där bristen på kunnigt folk kraftigt begränsar utvecklingen av industrin och även servicesektorn. Man har försökt utöka antalet personer som avlagt examen inom teknikområdet i universiteten och yrkeshögskolorna genom att snabbt öka antalet nybörjarplatser. Utbildningen har ännu mera blivit massundervisning. Enligt utskottets mening har man inte förmått trygga utbildningens kvalitet. Undervisningsresurserna har släpat efter och det finns brister i studerandenas utgångsnivå. Man har inte lyckats intressera flickorna i tillräckligt hög grad för teknikstudier. Dessutom avläggs till exempel diplomingenjörsexamen av bara ungefär 2/3 av dem som börjat studera.

Utskottet förutsätter att regeringen vidtar effektiva åtgärder för att förbättra universitetsundervisningens kvalitet samt för att få antalet personer som avlagt examen i speciellt elektronik och datakommunikation att motsvara efterfrågan i arbetslivet.

Det är i informationssamhället viktigt att **grundforskningen** samt ett djupgående vetenskapligt synsätt förmedlas som stöd för det samhälleliga beslutsfattandet. I Finland svarar Finlands Akademi för främjande av vetenskapen och till Akademien hör administrativt också akademiprofessorer från olika vetenskapsgrenar.

Utskottet förutsätter att regeringen utreder möjligheterna att stärka den vetenskapliga forskningen och uppskattningen av vetenskapen till exempel genom att ombilda Finlands Akademi till en utvecklingscentral för vetenskap ("Tikes") och en separat Finlands Akademi.

Universitetsundervisningen har råkat i svårigheter när de resurser som kommer via statsbudgeten under de senaste åren har skurits ner. Speciellt svår är situationen på de områden där industrins snabba tillväxt har krävt en betydande ökning av antalet studerande.

Universiteten, högskolorna och yrkeshögskolorna har begränsade möjligheter att tillgodose näringslivets föränderliga och växande behov. I flera länder stöder man genom skattelättnader enskilda människor och företag som gör donationer till universiteten. Statsfinanserna och därigenom staten gagnas på många sätt om utomstående donatorer kan stödja universiteten och deras verksamhet i deras nuvarande svårigheter.

Utskottet föreslår att det utreds om det är motiverat att höja den nuvarande skattefria övre gränsen för donationer till universiteten.

Största delen av Finlands kommuner är lagom stora för att sköta lokala ärenden, men alltför små för krävande uppgifter inom den framtida välfärden och internationella konkurrensen. Utgångspunkten för forsknings- och utvecklingsarbetet är en tillräckligt bred befolkningsbas och intim samverkan och nära samarbete mellan människorna och deras kollektiv.

Enligt utskottets mening bör man för att stärka den regionala jämlikheten på landskapsnivå bygga upp en infrastruktur som tryggar informationssamhällets utveckling samt skapa funktioner som gynnar utvecklingen. Det moderna samhället behöver inte längre en förvaltning som bygger på en stark centralförvaltning och undersåtar. Utskottet förutsätter att regeringen för riksdagen utreder möjligheterna att införa autonom landskapsförvaltning i Finland i syfte att öka medborgarnas inflytande i kommunernas och landskapens beslutsfattande. Staten måste likväl dock bära sitt ansvar för en jämbördig regional utveckling. Nya utvecklingsmodeller för regionerna bör främjas genom regionala försök.

Globala utmaningar som miljö- och utvecklingsfrågorna samt den internationella ekonomins utveckling kräver ett globalt svar. Det behövs övernationella effektiva och fungerande styr- och förvaltningssystem som sammanfattat förmår behandla olika delsektorfrågor, såsom miljö, social utveckling, säkerhet och stora linjer för ekonomin. För att en tillräcklig fullmakt skall kunna garanteras och kontrolleras krävs det en bas som bygger på demokrati. Finland har varit aktivt i sin politik i de frågor som gäller mänsklighetens framtid.

Enligt utskottets mening är Förenta nationerna, trots sina problem, ett lämpligt forum för behandlingen av dessa frågor. FN:s generalförsamling kommer vid millennieskiftet att behandla frågor som gäller organisationens framtid och globala förvaltning. Utskottet förutsätter att regeringen som sitt mål och som målsättning för sitt EU-ordförandeskap uppställer aktiv verksamhet för att reformera och demokratisera FN-systemet och för att skapa effektiva övernationella förvaltningsmekanismer. Som en del av detta är det behövligt att ta fram fungerande former för övernationella strukturer såsom beskattningen av valutahandel.

För att trygga **framtidens utskottets** verksamhetsbetingelser är det skäl att tillsätta utskottet samtidigt som de andra utskotten och slå fast en bestämd sammanträdestid i riksdagens tidtabell.

Framtidens utskottets arbete bör utvecklas så att det utom framtidsbetänkandet får ge utlåtanden om sådana frågor som behandlas av specialutskotten och som är viktiga med tanke på utvecklandet av samhället och som har en klar framtidsdimension.

Utskottet bör också få till uppgift att i fortsättningen utvärdera teknologins samhällsliga konsekvenser. Rapporterna över teknologitvärderingen bör behandlas vid plenum inom ramen för de aktuella debatterna.

Förslag till beslut

Efter att ha behandlat statsrådets redogörelse till riksdagen om framtiden på längre sikt föreslår framtidens utskottet vördsamt

att riksdagen sänder detta betänkande till statsrådet för kännedom och för beaktande och

att 28 uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets förslag till uttalanden:

1. Riksdagen förutsätter att det anslås tillräckligt med tid i undervisningen för de studerande att växa till humana människor. Vid sidan om den övriga undervisningen bör de studerande ges möjlighet att fundera över, ifrågasätta och hitta nya idéer samt förstå och komma till insikt om olika fenomen.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att utforma en övergripande upplevelsepedagogik, som involverar föräldrarna, rådgivningsbyråerna, förskolepedagogiken, skolan och ungdomsarbetet. Denna pedagogik kan tillämpas som ett led i de etablerade aktiviteterna. I denna process bör konstnärer involveras och region- och skolvisa kreativa lösningar, som kan vara mycket individuella, tillsammans med dem skapas inom projektliknande ramar.
3. Riksdagen förutsätter att den sociala tryggheten omstruktureras och arbetspensionslagen ändras för att medge smidigare former att anpassa arbete och fritid till varandra.
4. Riksdagen förutsätter att regeringen i stället för att ta beslut om förkortning eller förlängning av arbetstiden sätter upp ramar för arbetstiderna i framtiden som säkerställer konkurrenskraften och den sociala tryggheten samt tillgodoser arbetstagnas behov utanför arbetet.
5. Riksdagen förutsätter att beskattningen inte enbart utgår från beskattning av arbetet utan att bördan också sprids ut på exempelvis miljö- och energiskatter.
6. Riksdagen förutsätter att arbetsgivarna inte skall behöva bära kostnaderna för bland annat riskerna för pensionsåtaganden om de anställer äldre arbetstagare, och i analogi härmed bör kostnaderna för barnomsorgsåtaganden i fråga om människor i familjebildningsåldern fördelas jämnare.
7. Riksdagen förutsätter att författningarna och förvaltningen gällande småföretagare och egenföretagare förenklas för att företagarna skall kunna förfoga över mer resurser för den egentliga verksamheten.
8. Riksdagen förutsätter att arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna förtydligas. Dessutom skall de rättigheter och skyldigheter som är gemensamma för alla medborgare oavsett hemkommunen slås fast. Finansiella mallar som tar hänsyn till plötsliga strukturella förändringar i kommunerna bör tas fram.
9. Riksdagen förutsätter att trygghetssystemen och beskattningen förenklas och samordnas med en motiverande, enhetlig grundläggande trygghet som mål.
10. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder om kommunernas stödåtgärder snedvrider en sund konkurrens och om företag i onödan stöds med skattemedel.
11. Riksdagen förutsätter att regeringen utvecklar styrmetoder för att säkerställa naturens mångfald.
12. Riksdagen förutsätter att regeringen ställer en ekologisk strukturomvandling som mål och tillsammans med olika aktörer, såsom forskningen, näringslivet och frivilligorganisationerna går in för att bereda långsiktiga ekonomiska styrmedel såsom en plan för revidering av miljöskatterna och stöden samt ställer upp en ekologisk strukturomvandling som ett centralt mål för EU-politiken.

13. Riksdagen förutsätter att regeringen så snabbt som möjligt utreder vilka realistiska metoder det finns att uppfylla förpliktelserna i Kyotoavtalet om klimatförändring och samtidigt även uppmärksammar andra utsläpp från energiproduktionen.
14. Riksdagen förutsätter att man undersöker halten små partiklar i Finland, deras skadliga verkningar jämfört med sanddamm och partikelkällorna samt vid behov vidtar åtgärder för att minska förekomsten av partiklarna.
15. Riksdagen förutsätter att lantbruksstödet konsekvenser för miljön klarläggs; ju mindre miljöpåverkan är desto större bör stödet vara. Tillståndsvillkoren för fiskodling bör skärpas för att vattendragens eutrofiering skall kunna förhindras.
16. Riksdagen förutsätter att regeringen bereder en strategi för ekologisk odling.
17. Riksdagen förutsätter att det utvecklas former för att engagera i synnerhet barn och unga i planeringen av den byggda miljön. Vid planläggningsavgöranden skall utom miljöeffekterna också barnperspektivet vägas in.
18. Riksdagen förutsätter att regeringen främjar åtgärder för att Finland skall kunna profilera sig som föregångare i fråga om kompetens och sociala innovationer. När forsknings- och utvecklingsanslagen under de närmaste åren åter höjs bör statens andel vara minst 40 procent.
19. Riksdagen förutsätter att regeringen utökar och utvecklar sina åtgärder för en snabbare omvandling av forsknings- och utvecklingsresultat till internationellt framgångsrika produkter. Sådana åtgärder är bland annat investeringar i företags- och forskarbyar samt ökade anslag för innovationsverksamhet och för universitetens och forskningsinstitutens informationstjänster.
20. Riksdagen förutsätter att åtgärderna för att reformera arbetslivet fortsätter och de i regeringens redogörelse fastslagna principerna för en lärande organisation fördjupas. Fortsatta satsningar på arbetstagar- nas kompetensutveckling ges högsta prioritet och som ett väsentligt villkor för detta kraft att orka med arbetet och en individuell utveckling av arbetsprocesserna.
21. Riksdagen förutsätter att regeringen genom sin stödfinansiering och andra åtgärder drar i gång pilotprojekt som inventerar hela den offentliga sektorn och som skapar goda rutiner för att höja personalens kompetens och förmåga att upprätthålla yrkesskickligheten.
22. Riksdagen förutsätter att Tekes som ett nytt nationellt teknologiprogram organiserar ett användarvänligt program för informationssamhället som gör det möjligt att snabbare utveckla utbildningen kvalitativt i form av samarbete mellan den kulturella innehållsproduktionen och den nya kunskaps- och informationsteknologin och med målet att ta fram internationellt framgångsrika produkter.
23. Riksdagen förutsätter att regeringen i åtgärderna för att utveckla informations- samhället beaktar könsaspekten, utvecklar metoder för att utvärdera framgång samt speciellt stöder kvinnors och flickors engagemang i arbetet på att utveckla och använda teknologi och dess tillämpningar.
24. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar effektiva åtgärder för att kvalitativt förbättra universitetsutbildningen samt speciellt för att antalet personer som avlagt examen i elektronik och datakommunikation skall motsvara efterfrågan inom arbetslivet.
25. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder möjligheterna att stärka den vetenskapliga forskningen och förbättra veten-

skapens prestige, till exempel genom att ombilda Finlands Akademi till en central för utvecklande av vetenskapen ("Tikes") och en särskild Finlands Akademi.

26. *Riksdagen förutsätter att det utreds om det finns anledning att höja den övre gränsen för skattefrihet vid donationer till universitet.*
27. *Riksdagen förutsätter att regeringen utreder för riksdagen vilka alternativ det finns för att genomföra autonom förvaltning i landskapen med avsikten att öka medborgarnas medinflytande i kommunernas och landskapens beslutsprocess. Också staten*

måste i det fallet ta sitt ansvar för en balanserad regional utveckling. Nya modeller för att utveckla regionerna bör främjas genom möjligheter till regionala experiment samt

28. *Riksdagen förutsätter att regeringen för sig och för EU-ordförandeskapet uppställer som mål att aktivt agera för att revidera och demokratisera FN-systemet samt för att skapa effektiva övernationella kontrollmekanismer. Som ett led i detta är det viktigt att ta fram fungerande former för övernationella strukturer såsom beskattning av valutahandel.*

Helsingfors den 13 oktober 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Tiuri /saml
vordf. Tarja Filatov /sd
medl. Janina Andersson /gröna
Klaus Bremer /sv (delvis)
Jukka Gustafsson /sd (delvis)
Kyösti Karjula /cent (delvis)
Kimmo Kiljunen /sd (delvis)
Markku Markkula /saml
Kalevi Olin /sd
Risto Penttilä /ungf (delvis)
Sirpa Pietikäinen /saml (delvis)

Juha Rehula /cent (delvis)
Aino Suhola /cent
Pentti Tiusanen /vänst (delvis)
Pia Viitanen /sd (delvis)
Markku Vuorensola /cent
Jarmo Wahlström /vänst
suppl. Tuula Haatainen /sd (delvis)
Kari Kantalainen /saml (delvis)
Riitta Korhonen /saml (delvis)
Janne Viitamies /sd.

