

Ett gott samhälle för människor i alla åldrar

Statsrådets framtidsredogörelse om befolkningsutvecklingen,
befolkningspolitiken och förberedelserna inför förändringarna
i åldersstrukturen

INNEHÅLLET

1	Bakgrunden till framtidsredogörelsen	5
2	Förberedelserna inför befolkningsutvecklingen är en nyckelfråga för framtiden	7
3	Huvuddragen i befolkningsutvecklingen	10
4	Konsekvenser av befolkningsutvecklingen	21
5	Statsrådets slutsatser om utvecklingen	28
5.1	Nuvarande beredskap	28
5.2	Slutsatser beträffande förberedelsernas tillräcklighet	29
5.3	Förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen måste göras samordnat, på ett övergripande sätt och långsiktigt	30
6	Befolkningsutvecklingen kräver befolkningspolitik	36
6.1	Gynnsamma förhållanden för ett ökat antal barn	36
6.2	Större arbetsrelaterad invandring	38
7	Främjande av hälsa och funktionsförmåga	41
8	Omsorg om barn och unga	44
9	Stärkande av den ekonomiska tillväxtpotentialen	46
9.1	Minskad arbetslöshet och ökat utbud på arbetskraft	46
9.2	Stärkande av den reella konkurrenskraften och produktiviteten	48
10	Reformer av förmånssystemen	50
10.1	Förmånssystemen bör bedömas ur perspektivet för ökad arbetsinsats och flexibilitet	50
10.2	Bedömning av förtidspensionssystemen	51
10.3	Uppföljning av revideringen av pensionssystemet	52
10.4	Övrigt arbete för reformering av den sociala tryggheten	53
11	Tryggande av regional utveckling och basservice	55
11.1	Regionutvecklingen	55
11.2	Tryggande av tillgången till tjänster	57
12	Stödjande och utnyttjande av äldre resursen	60
13	Uppföljning	62

1. Bakgrunden till framtidsredogörelsen

I statsrådets framtidsredogörelse behandlas i enlighet med underrubriken befolkningsutvecklingen, befolkningspolitiken och förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen. Statsrådet började förbereda en framtidsredogörelse om dessa frågor därför att en av nyckelfrågorna för Finlands framtid är hur väl man lyckas i förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen.

Det tema som valts för framtidsredogörelsen kan med tanke på möjligheterna att förutspå framtiden anses vara antingen orimligt vidsträckt eller alltför snävt, beroende på ur vilket perspektiv bedömningen görs. Temat är omfattande därför att befolkningsutvecklingen inverkar på all politik, men snävt därför att befolkningsutvecklingen trots allt är endast en av de krafter som påverkar framtiden.

Framtidsredogörelsen är inte det enda medlet som statsrådet använder för att försöka förutse den kommande utvecklingen. Man har också bedömt det finska arbetets och den finska produktionens möjligheter till framgång (*Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi, VNK 19/2004. (Kompetens, öppenhet och förnyelse i Finland)*). Statsrådets ambition är att vid sidan om dessa två stora utredningar i all sin verksamhet också i övrigt förutse förändringar i omvärlden, och många specialfrågor, såsom invandringen, har redan utretts eller utreds som bäst grundligt. I samarbete mellan förvaltningsområdena färdigställdes denna höst en utredning om åldersstrukturen. I syfte att stödja prognostiseringen har inom statsförvaltningen 2004 bildats ett nätverk för prognostisering.

Syftet med framtidsredogörelsen är att ta fram en omfattande och målinriktad bedömning. Bakgrundsarbetet för framtidsredogörelsen har syftat till att beakta det som kan sägas om utvecklingen fram till ca 2050. Tidsspannet för de riktlinjer som dragits upp är däremot anspråkslösare. Riktlinjerna har utarbetats med fokus på det som måste göras nu för att vi skall lyckas på 2010- och 2020-talet. Framtidsredogörelsens tema och riktlinjer är viktiga också med tanke på genomförandet av EU:s Lissabonstrategi.

Som kompletterande material till redogörelsen publiceras fem sakkunnigrapporter. Rapport 1 beskriver den tidigare befolkningsutvecklingen samt befolkningsprognoserna och förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen: *Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen. (Förändringar i befolkningens åldersstruktur och förberedelserna inför dem)*. En regional utredning har sammanställts i rapport 2: *Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamistarpeet. (Regional befolkningsutveckling och behoven av revidering av politiken)* Nativitet och invandring behandlas separat i rapport 3: *Väestökehitykseen vaikuttaminen – tulisiko syntyvyyttä ja maahanmuuttoa lisätä? (Att påverka befolkningsutvecklingen – bör nativiteten och invandringen ökas?)* Samhällsekonomiska frågor i anslutning till åldersstrukturen och frågor i anslutning till en hållbar offentlig ekonomi behandlas i rapport 4: *Taloukasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa. (Ekonomisk tillväxt och offentlig ekonomi i förhållanden med en åldrande befolkning)*. Rapport 5 belyser positiva faktorer i anknytning till förändringarna i åldersstrukturen och tillväxten i antalet äldre: *Ikääntyminen voimavarana. (Åldrandet som en resurs)*. Statsrådet har inte behandlat dessa rapporter eller tagit ställning till dem. I anslutning till beredningen av redogörelsen har också arrangerats ett omfattande sakkunnigseminarium om den regionala befolkningsutvecklingen, ett befolkningspolitiskt framtidsforum i samarbete med framtidsutskottet samt flera mindre seminarier.

Framtidsredogörelsen är en del av statsrådets och riksdagens dialog om framtiden. Med den aktuella framtidsredogörelsen lyfter statsrådet fram vikten av en befolkningspolitisk diskussion, utvidgar förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen och effektiviserar åtgärderna på de områden som statsrådet anser vara kritiska.

2. Förberedelserna inför befolkningsutvecklingen är en nyckelfråga för framtiden

Enligt FN:s befolkningsprognos kommer befolkningen i hela världen fortsättningsvis att växa under de följande tvåhundra åren. Ett betydande fenomen är dock att befolkningstillväxten i världen mattats av sedan ca 1990 och att avmattningen bedöms fortgå. Befolkningen ökar mest i nya utvecklingsländer, som å andra sidan har de sämsta förutsättningarna att kunna hantera de problem som tillväxten för med sig, såsom bristen på arbetsplatser och en försämring av de allmänna levnadsförhållandena. En del av den ökande befolkningen försöker i hopp om bättre levnadsförhållanden flytta inom länderna, till de närmaste grannländerna och länder med högre inkomstnivå. Urbaniseringen, migrationen och i någon mån även flyktingfrågorna har en stark inverkan på den globala befolkningsutvecklingen.

Europa är den enda världsdelen med ett vikande befolkningstal. Befolkningen kommer redan under de följande tjugo åren att minska och befolkningstalet i Europa sjunker i proportion till befolkningen i hela världen. I alla industriländer håller befolkningens åldersstruktur på att förändras till följd av minskad nativitet och ökad livslängd. Förändringen är betydande t.ex. i Japan och Kina. Befolkningens stigande medelålder märks också i Europa. En sådan befolkningsutveckling inverkar på den ekonomiska verksamheten i EU-länderna och på Europas ställning i den globala ekonomin. Det sätt på vilket andra EU-länder sköter det kostnadstryck som befolkningens stigande medelålder medför och sin offentliga ekonomi inverkar för sin del på hela euroområdet, också på Finlands utveckling. Finland bör förbereda sig inför förändringarna i befolkningsstrukturen förutom inom det egna landet också på europeisk nivå och i globalt perspektiv.

Liksom i andra industrialiserade västerländska länder och i många utvecklingsländer pågår också i Finland en avsevärd befolkningsförändring som förorsakas av en ökning i den förväntade livslängden och en minskning i nativiteten. Fenomenet har två viktiga konsekvenser. Befolkningen i Finland minskar och befolkningens åldersstruktur höjs.

Enligt statistikcentralens befolkningsprognos börjar befolkningsmängden i Finland minska före 2030. Nativiteten har redan länge legat under den nivå på vilken befolkningstalet hålls konstant, men den minskade dödligheten samt invandringen har tills vidare upprätthållit befolkningstillväxten. Även om de nya årskullarna har varit mindre än tidigare har hittills fler människor fötts än dött per år. I takt med att antalet äldre personer stiger ökar också dödligheten, och den naturliga befolkningstillväxten svänger och blir negativ. Den ringa nettovandring som Finland för tillfället har räcker inte till för att balansera upp denna minskning.

Samtidigt åldras befolkningen, vilket förändrar befolkningsstrukturen. I motsats till vad man ofta tror gäller frågan om "befolkningens stigande medelålder" inte enbart att antalet äldre personer ökar. Stigande medelålder som en följd av åldrande innebär att olika åldersgruppers relativa storlek förändras. Åldrande är ett fenomen som berör hela samhället och som för med sig att antalen barn och personer i arbetsför ålder minskar samtidigt som antalet äldre ökar.

Vi befinner oss snart i en historisk brytningstid. Åldersstrukturen i Finland har med tanke på den ekonomiska tillväxten och den offentliga ekonomin varit gynnsam allt sedan 1970-talet, dvs. antalet personer i arbetsför ålder har varit stort i förhållande till äldre och barn. I och med att de stora årskullarna går i pension förändras situationen på mindre än tio år. Vi förlorar den relativa fördel som den gynnsamma befolkningsstrukturen i Finland medfört jämfört med andra länder.

Enligt befolkningsprognosen kommer Finland 2030 att ha över 600 000 fler 65 år fyllda personer än nu. Den procentuella tillväxten inom denna åldersklass är rentav 80 procent. Var fjärde person av befolkningen har då fyllt 65 år. Antalet personer i arbetsför ålder minskar alltså med mer än 300 000 personer och antalet barn under 15 år förutspås vara 70 000 färre än i dag. Antalet 65 år fyllda personer börjar öka avsevärt redan efter sex år, när de första stora årskullarna fyller 65 år. Inom några år kommer det för första gången i Finlands historia att finnas fler 65 år fyllda personer hos oss än unga personer under 20 år.

En så kraftigt stigande medelålder bland befolkningen inverkar på den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen. Detta kommer att ha omfattande följder för den offentliga ekonomin. Det förskjuter tyngdpunkterna i vårt välfärdssystem. Förändringen i åldersstrukturen förändrar förhållandet mellan de olika generationerna och påverkar samhällsstrukturen. Åldersstrukturen håller på att förändras. Det märks redan på olika sätt och det är nu aktuellt att vidta förberedande åtgärder inför förändringarna.

I takt med förändringarna i befolkningsstrukturen märks också förändringar i människornas tidsanvändning. Ökad livslängd har hittills uttryckligen inneburit mera fritid. Trenden är att den yrkesverksamma tiden av människans hela livstid har minskat, även om utvecklingen under de senaste decennierna varit olikartad för kvinnor och män.

Det står klart varför frågor i anslutning till människornas tidsanvändning, sysselsättning och pensionering har lyfts fram i centrum av politiken speciellt i alla västerländska länder. Förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen har blivit en av de mest prioriterade frågorna inom EU-samarbetet.

Statsrådets utgångspunkter och värderingar

Att livslängden förlängts och antalet verksamma år ökat är stora vinningar. Finland har som ett nordiskt välfärdssamhälle goda förutsättningar att möta de förändringar som är att vänta. Befolkningens hälsa och funktionsförmåga håller en hög nivå och utbildningen och kompetensen är kvalitativt högtstående. Att arbeta värderas och båda könen deltar på lika villkor i arbetslivet och det övriga livet. Servicesystemet är täckande och opartiskt.

Befolkningsutvecklingen, möjligheterna att påverka den och förberedelserna inför befolkningens stigande medelålder hör till de frågor som är viktigast för Finlands framtid. De är betydande på grund av att utmaningarna är stora, men också för att just befolkningsutvecklingen av alla de faktorer som inverkar på framtiden åtminstone på kort eller medellång sikt kan förutspås relativt bra. Eftersom utvecklingen är långsam är det möjligt att förbereda sig inför den och avvärja icke-önskvärda utvecklingsscenarier. Detta kräver dock att man förstår hur djup förändringen är.

I denna framtidsredogörelse presenterar statsrådet sin egen uppfattning om befolkningsutvecklingen, sina mål samt de politiska riktlinjerna för förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen. Statsrådets framtidsredogörelse lyfter fram en gemensam synvinkel för alla förvaltningsområden i fråga om förberedelserna. Framtidsredogörelsen stärker den ömsesidiga samordningen mellan de olika politikområdena. På grund av förändringens omfattning kräver förberedelserna ett vidsträckt samarbete med bl.a. arbetsmarknadsparter, medborgarorganisationer och kommuner. Framtidsredogörelsens namn, Ett gott samhälle för människor i alla åldrar, signalerar att förändringarna i åldersstrukturen berör alla åldersgrupper.

Genom de riktlinjer som anförs i redogörelsen syftar man till ett Finland där den enskilda individen respekteras oberoende av ålder. Rättvisa mellan generationerna är en viktig värdering när det gäller förberedelserna inför befolkningens stigande medelålder. De kostnader som den stigande medelåldern för med sig skall fördelas mellan de olika generationerna. En

annan viktig värdering är att se till att de kommande generationernas valmöjligheter inte kringskärs.

- Syftet med förberedelserna är att trygga människornas välfärd.
- Genom förberedelserna eftersträvas såväl ekonomiskt hållbara som socialt rättvisa lösningar.
- Förberedelserna skall vara rättvisa med tanke på alla generationer och båda könen.

3. Huvuddragen i befolkningsutvecklingen

På 1900-talet ökade jordens befolkning från 1,6 miljarder till 6 miljarder personer. Sexmiljardersgränsen nåddes 1999 och efter det har tillväxttakten avtagit. Enligt FN:s färskaste långsiktiga prognos väntas befolkningstalet i hela världen överstiga 7 miljarder år 2013, 8 miljarder år 2028 och 9 miljarder år 2054 (tabell 1). Befolkningen ökar speciellt inom de mindre utvecklade områdena. Befolkningsutvecklingen har hittills gett upphov till en betydande flyttningsrörelse på olika håll i världen. Starkast har flyttningsrörelsen varit i de världsdelar som har de högsta befolkningstalen.

Tabell 1: *Befolkningsutvecklingen inom olika områden i världen enligt FN:s befolkningsprognos 2002, miljoner.*

	2003	2025	2050
Hela världen	6 301	7 851	8 919
<i>Av vilken ...utvecklade områden</i>	<i>1 203</i>	<i>1 241</i>	<i>1 220</i>
<i>...mindre utvecklade områden</i>	<i>5 098</i>	<i>6 610</i>	<i>7 699</i>
<i>...minst utvecklade områden</i>	<i>718</i>	<i>1 149</i>	<i>1 675</i>

Obs! Indelningen i utvecklade länder och andra länder följer FN:s indelning och beskriver nuläget. Till de utvecklade områdena räknas Australien och Nya Zeeland, Nordamerika, Europa och Japan. Mindre utvecklade områden är Afrika, Asien (exkl. Japan), Latinamerika och Karibien, Melanesien, Micronesien och Polynesien. Länderna i dessa områden är ytterligare indelade i två grupper.

De faktorer som inverkar på globaliseringen såsom snabb rörlighet för kapital, varor och tjänster samt teknikens utveckling påverkar också människornas rörlighet. Globaliseringen har påverkat den internationella flyttningsrörelsen till såväl volym som struktur. Den internationella migrationen ökar och blir allt mer mångfasetterad. Flyttningsrörelsen riktar sig mot allt fler länder och den varierar allt mer till sin karaktär. Oroligheter som härrör ur kris-situationer, naturkatastrofer och bristande samhällslig jämlikhet samt det flyttningsstryck dessa ger upphov till kan påverka människornas rörlighet avsevärt.

Å andra sidan bromsas människornas rörlighet upp dels av olika kulturella faktorer och faktorer i anknytning till människornas egna val och dels av att staterna anser invandringen höra till sin suveränitet och begränsar den med olika medel. I takt med globaliseringen bör invandringspolitikens internationella dimensioner beaktas allt bättre också på nationell nivå.

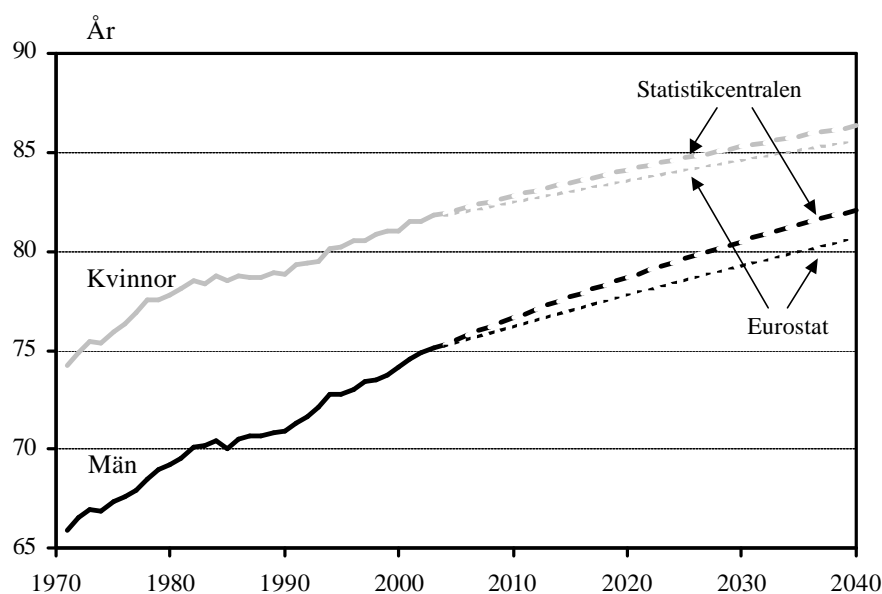
Befolknings- och migrationsfrågorna har fått en allt mer framträdande plats på den politiska agendan. Kommissionens rekommendationer om t.ex. den sociala dimensionen inom ILO tar också upp internationella migrationsfrågor, bl.a. invandrarnas rättigheter och en förbättring av den internationella hanteringen av invandringsfrågor. FN:s generalsekreterare har tillsatt en grupp som på global nivå behandlar migrationsfrågorna. Avsikten är att gruppens rekommendationer färdigställs senast sommaren 2005. Också många andra internationella processer som hänför sig till flyttningsrörelsen har inletts.

Man har bedömt att den förväntade livslängden för jordens befolkning fördubblades på 1900-talet, från 30 år 1900 till 65 år 2000. Den ökade livslängden berodde till största delen på att barndödligheten minskade. Under de senaste decennierna har den förväntade livslängden ökat i utvecklade länder närmast på grund av minskad dödlighet bland personer i medelåldern och äldre personer. HIV/aids-epidemin ökar fortfarande i världen och detta har av-

sevärda konsekvenser för befolkningsstrukturen. Som en följd av aids-dödligheten har den förväntade livslängden sjunkit i 38 länder.

Befolkningen i Finland har hittills ökat i relativt jämn takt med undantag för krig och hungärerår. Under de senaste hundra åren har befolkningen ökat främst genom att antalet personer i arbetsför ålder stigit. I och med att antalet personer i arbetsför ålder ökat och uppgången i antalet äldre å andra sidan balanserats upp genom nedgången i antalet barn, har den demografiska försörjningskvoten hållits stabil och varit fördelaktig med avseende på den ekonomiska utvecklingen.

Dödligheten har minskat snabbt och den förväntade livslängden bland kvinnor i Finland har nått toppklass i Europa. Då den förväntade livslängden för män trots den goda utvecklingen alltjämt håller samma nivå som de svagaste länderna i Västeuropa är skillnaderna i dödlighet mellan könen i Finland fortfarande synnerligen stora. Den förväntade livslängden för nyfödda i början av 1900-talet var 45 år för män och 48 år för kvinnor. När de stora åldersklasserna föddes hade den förväntade livslängden för män stigit till 58 år och för kvinnor till 66 år. Efter det har den förväntade livslängden fortsättningsvis ökat. I befolkningsprognoserna har ökningen av den förväntade livslängden regelrätt underskattats. Figur 1 beskriver såväl den faktiska utvecklingen under åren 1971 och 2003 som prognoserna för den kommande utvecklingen. Eurostats befolkningsprognos är försiktigare än statistikcentralens prognos. Om den förväntade livslängden ökar snabbare än prognoserna framhävs förändringarna i åldersstrukturen ytterligare.

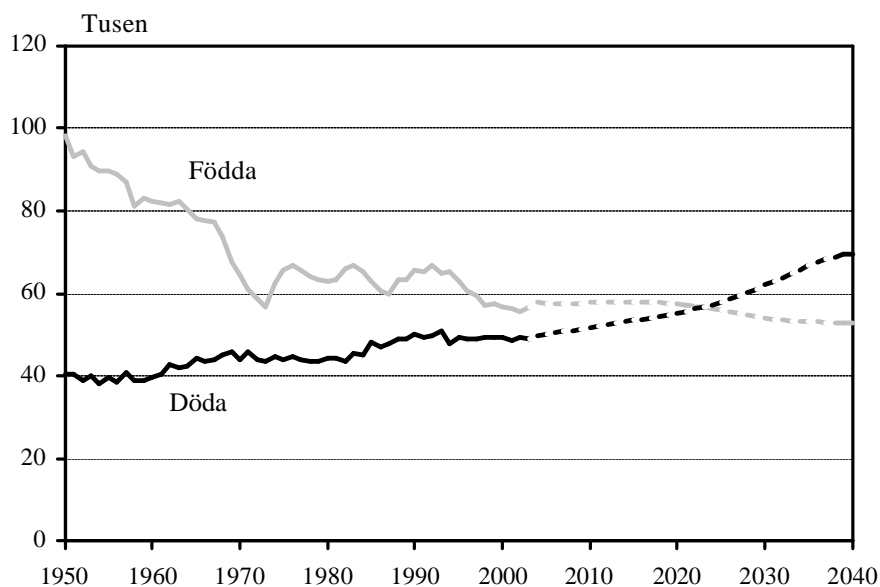


Figur 1: Utvecklingen av den förväntade livslängden i Finland 1971–2003 och prognoser fram till 2040.

Källa: Statistikcentralens befolkningsstatistik, Statistikcentralens befolkningsprognos från 2004 och Eurostats befolkningsprognos från 2004.

I Europa är nativiteten hög i de länder som försökt göra det möjligt för människorna att kombinera arbete och familj med hjälp av familjepolitik och sådana medel som stöder en samordning av arbets- och familjelivet. Nativiteten i Finland är bland de högsta i Europa,

även om den ligger under den nivå på vilken befolkningstalet hålls konstant. Den förhållandevis goda nativiteten är främst en följd av att det i Finland finns relativt många familjer med många barn. Nativiteten minskar för sin del av att den genomsnittliga åldern för barnafödande är hög internationellt sett. Framför allt i stora städer väntar man med att skaffa barn. Liksom i de övriga nordiska länderna har familjestrukturerna i Finland snabbt förändrats. I statistikcentralens befolkningsprognos väntas den totala fertiliteten stiga något framöver och tillväxten i den förväntade livslängden väntas likaså fortgå som tidigare. Antalet nyfödda barn sjunker dock på lång sikt. Antalet dödsfall ökar varje år (figur 2).



Figur 2: Nativitet och dödlighet i Finland 1950–2040.

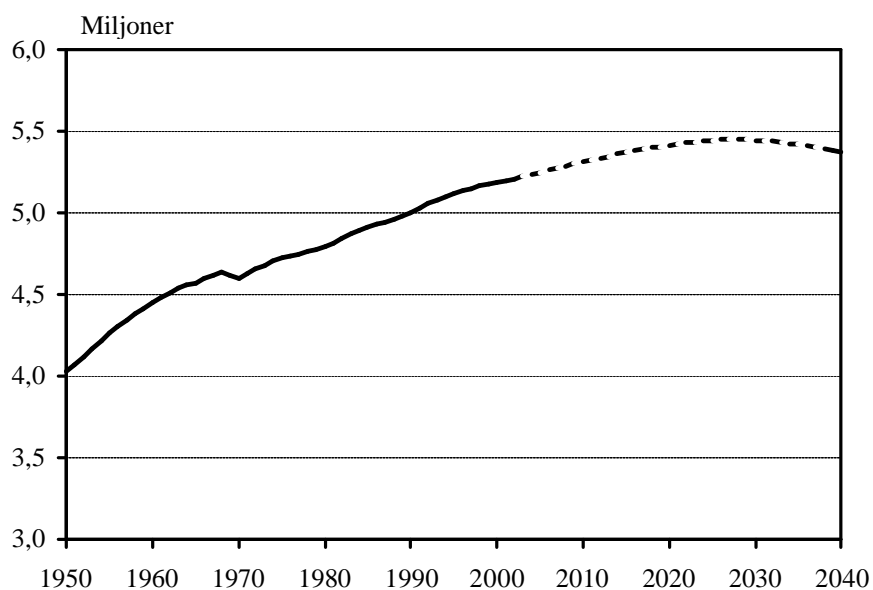
Källa: Statistikcentralens befolkningsstatistik och befolkningsprognos från 2004.

Befolkningen i Finland är kulturellt sett relativt homogen. Finland var i kulturellt hänseende mångsidigare i början av landets självständighet. Många faktorer inverkar på flyttningsrörelsen och också inom Europa finns det länder som uppvisar stora skillnader i fråga om invandringen. För tillfället har endast en liten del av befolkningen i Finland invandrarbakgrund (tabell 2), även om invandringen till Finland sedan 1990 snabbt tilltagit. Bland de s.k. nya invandringsländerna når Finland upp till samma nivå som Spanien och Irland, när antalet invandrare ställs i relation till invånarantalet. Invandringen till Finland har uttryckligen berott på familjeskäl. En stor del av flyttningsrörelsen har varit återflyttning till Finland bland finländare. Antalet utlänningar i arbetslivet är litet, men ökar hela tiden. Detta beror på att arbetsmarknaden har internationaliserats långsamt. Orsaken till utlänningars invandring har till sin art mestadels varit en annan än arbetsrelaterad invandring. Enligt arbetsministeriets bedömning är den arbetsrelaterade flyttningen för tillfället under tio procent av den övergripande invandringen till Finland.

Tabell 2: *Invandrarnas andel av befolkningen och de sysselsatta i vissa länder 2000, procent.*

	Invandrarnas	
	andel av befolkningen	andel av de sysselsatta
Nederländerna	10,1	4,0
Storbritannien	3,9	4,0
Norge	6,8	--
Frankrike	5,5	6,0
Sverige	11,3	4,5
Tyskland	8,9	8,0
Finland	1,7	1,5
Danmark	5,8	2,5
EU 15	5,0	--
Kanada	17,4	--
USA	9,3	12,8

Källa: se rapport 1 till framtidsredogörelsen.



Speciellt på grund av dödlighets- och nativitetsutvecklingen har förändringarna i befolkningens åldersstruktur varit snabba och Finland hör till de länder som bland de första genomgått och genomgår förändringar i befolkningsstrukturen. Enligt statistikcentralens befolkningsprognos från 2004 kommer dödligheten att vara större än nativiteten år 2023 (figur 2). När volymen av den förutspådda invandringen inte räcker till för att kompensera för denna utveckling kommer befolkningsutvecklingen att bli negativ år 2029 (figur 3).

Figur 3: *Befolkningsutvecklingen i Finland 1950–2040.*

Källa: Statistikcentralens befolkningsstatistik och befolkningsprognos från 2004.

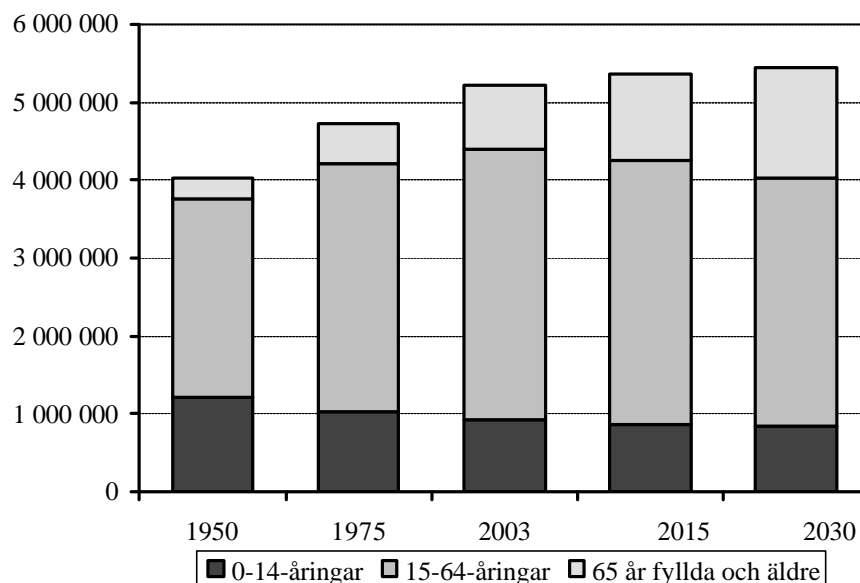
Befolkningsutvecklingen kan inte förutspås exakt. Prognoserna utarbetas normalt utifrån den faktiska utvecklingen och slutresultatet av prognosen påverkas av de antaganden som valts. Statistikcentralens befolkningsprognoser från 2001 och 2004 avviker från varandra i fråga om de antaganden som gäller såväl nativitet som invandring och dödlighet. Därför ger också de befolkningsprognoser som utarbetats inom till och med en så kort tid olika bilder av den kommande utvecklingen. Tabell 3 beskriver osäkerheten i befolkningsprognoserna och redogör för hur uppfattningen om den kommande utvecklingen kan förändras också på en kort tid – i detta fall tre år. Den största skillnaden hänför sig till antalet barn och förklaras närmast genom att den totala fertiliteten har antagits öka mer än i den tidigare prognosen. Prognoserna är relativt tillförlitliga 10–15 år framåt. Osäkerheten i prognoserna ökar dock ju längre de sträcker sig in i framtiden.

Tabell 3: Osäkerheten i befolkningsprognoserna.

	Prognos från 2001	Prognos från 2004
Dödligheten är större än nativiteten	2019	2023
Befolkningen börjar minska	2023	2028
Befolkningstalet i Finland har nått toppen	5 300 000	5 446 000
65 år fyllda personer 2030	600 000 fler än 2001	610 000 fler än 2004
15–64-åringar 2030	370 000 färre än 2001	320 000 färre än 2004
Barn under 15 år 2030	120 000 färre än 2001	65 000 färre än 2004

Källa: Statistikcentralens befolkningsprognoser från 2001 och 2004.

Trots osäkerheten i prognoserna förskjuts tyngdpunkten i åldersstrukturen hela tiden allt tydligare mot de äldre åldersgrupperna (figur 4). Enligt den nyaste befolkningsprognosen minskar antalet barn under 15 år med 50 000 fram till 2010. Minskningen berör uttryckligen barn under skolåldern. Samtidigt stiger antalet personer i arbetsför ålder och 65 år fyllda personer. Efter 2010-talet håller sig antalet barn konstant och antalet personer i arbetsför ålder börjar sjunka. Antalet äldre personer börjar öka allt snabbare. På 2020-talet fortgår antalet personer i arbetsför ålder att sjunka medan antalet 65 år fyllda fortsättningsvis stiger. År 2030 finns det över 600 000 fler 65 år fyllda personer i Finland än i dag. Nästan var fjärde person av befolkningen har då fyllt 65 år.

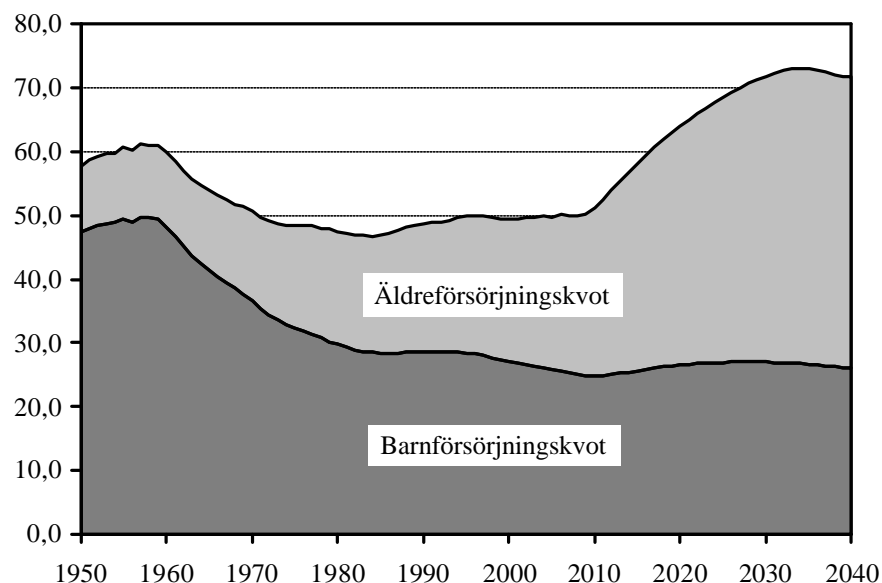


Figur 4: Förändringar i befolkningens åldersstruktur, 0-14-åringar, 15-64-åringar och 65 år fyllda 1950, 1975 och 2003 samt prognos för åren 2015 och 2030.

Källa: Statistikcentralens befolkningsstatistik och befolkningsprognos från 2004.

Den relativa förändringen är tydlig. När antalet barn under 15 år 1950 utgjorde nästan en tredjedel är deras andel nu mindre än en femtedel. Antalet personer i arbetsför ålder i förhållande till hela befolkningen har länge legat på samma nivå, men efter ca 2010 kommer denna befolkningsandel att minska klart och understiga 60 procents nivån i början av 2020-talet. De 65 år fyllda personernas andel av befolkningen har hittills ökat mycket jämnt och kommer redan under de närmaste åren att överstiga andelen barn. Därefter ökar denna befolkningsgrupp i allt snabbare takt. År 2040 är barnens andel av befolkningen ca 15 procent, medan de 65 år fyllda personerna utgör 26 procent. Speciellt snabbt växer antalet 80 år fyllda.

Figur 5 skildrar utvecklingen med hjälp av den s.k. demografiska försörjningskvoten. Figuren visar den s.k. barn- och äldreförsörjningskvotens utveckling och andel av den totala försörjningskvoten. Den totala försörjningskvoten har hållit sig på nästan samma nivå sedan 1970-talet. Under de närmaste åren förändras försörjningskvoten snabbt i en ogynnsam riktning som en följd av att antalet personer i arbetsför ålder minskar och antalet äldre ökar.



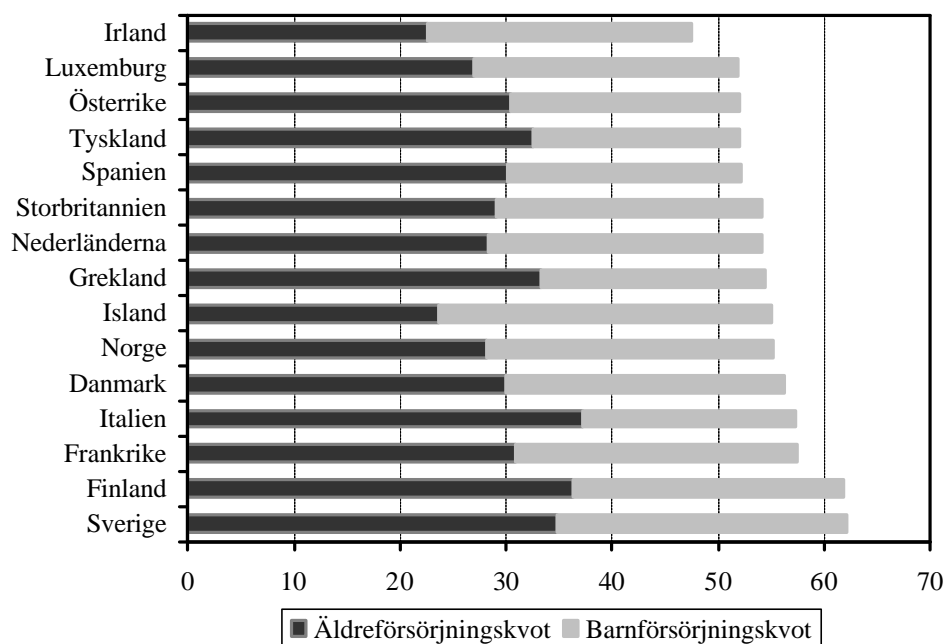
Figur 5: Förändringar i försörjningskvoten 1950–2040 (0–14-åringar/15–64-åringar och 65+/15–64-åringar x 100).

Källa: Statistikcentralens befolkningsstatistik och befolkningsprognos från 2004.

Inom nästan hela Europa kommer befolkningens mängd inom den närmaste framtiden att minska. Européernas andel av jordens befolkning är fortsatt vikande. EU:s utvidgning österut påskyndar befolkningsminskningen inom EU-området eftersom nativiteten i dessa länder är låg. Å andra sidan förskjuts höjningen av befolkningens medelålder framåt i och med att de äldre åldersgrupperna relativt sett är små i de nya medlemsländerna.

Minskningen av antalet personer i arbetsför ålder i EU-länderna är allra snabbast i Finland och Italien. Från att ha varit ett land med fördelaktig försörjningskvot blir Finland på en kort tid ett land där de äldre personernas andel av befolkningen är stor och äldreförsörjningskvoten hög. År 2020 går Italien, Finland och Sverige i spetsen för de länder som har en hög äldreförsörjningskvot. Eftersom också barnförsörjningskvoten i Finland är högre än i medeltal, toppar Finland tillsammans med Sverige statistiken i fråga om den totala försörjningskvoten (figur 6). Förändringen pågår fram till 2020 när de stora åldersklasserna har gått i pension. Enligt de aktuella befolkningsprognoserna följer de övriga länderna samma spår och t.ex. 2040 har försörjningskvoten i Finland igen nått medelnivån inom Europa.

Figur 6: Försörjningskvoter i EU-länderna 2020 (65+/15–64-åringar och 0–14-åringar/15–64-åringar x 100).



Källa: www.europa.eu.int/comm/eurostat.

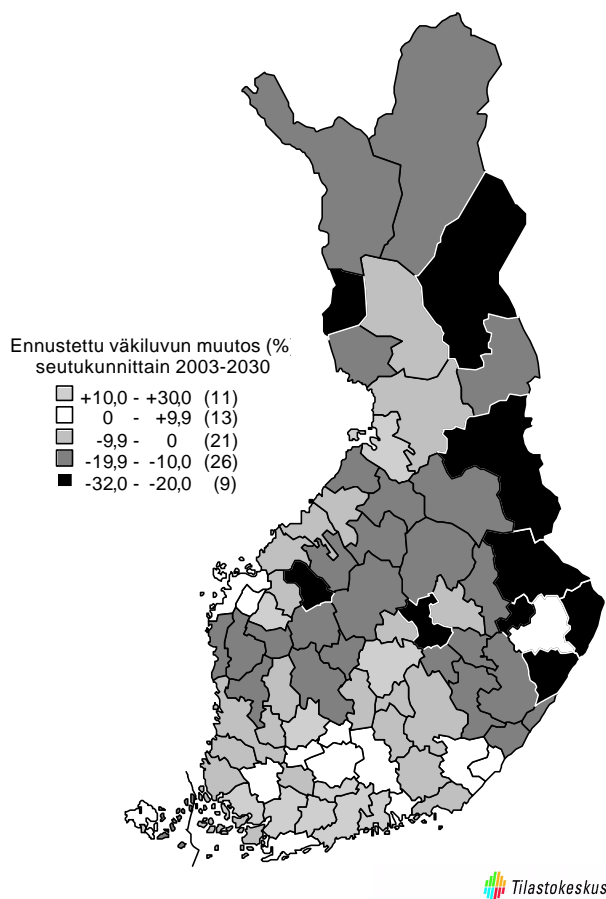
Obs! Försörjningskvoterna har beräknats utifrån Eurostats webbstatistik tjänsts uppgifter av den 4 november 2004 om de nyaste befolkningsprognoserna som statistikmyndigheterna i olika länder har publicerat. När redogörelsen utarbetades hade Eurostats senaste befolkningsscenario från 2004 ännu inte publicerats.

Det är skäl att lägga märke till att även om befolkningsutvecklingen i de övriga nordiska länderna är likadan som i Finland verkar den tidsmässigt följa ett annat mönster. Enligt befolkningsprognoserna fortsätter befolkningen att öka speciellt i Sverige och Norge. I Danmark förutspås befolkningen öka åtminstone fram till 2035. Förändringarna i befolkningsstrukturen är inte heller lika kraftiga i de övriga nordiska länderna under denna tidsperiod. Detta förklaras av Finlands krig, historiskt sett olika socioekonomiska situationer och en allmännare invandring till de andra nordiska länderna än till Finland.

Befolkningsutvecklingen går i olika riktning inom olika områden, även om osäkerheten i prognoserna är allra störst i fråga om den regionala utvecklingen (kartbild 1). Befolkningen ökar i de stora centren och i närbelägna ekonomiska regioner med goda förbindelser. Befolkningen minskar dock speciellt tydligt i många ekonomiska regioner i norra och östra Finland.

Förutspädd förändring i befolkningstalet
(%) enligt ekonomisk region 2003–2030

Kartbild 1: Förändring av befolkningstalet (%) per ekonomisk region 2004–2030.



Källa: Statistikcentralens befolkningsprognos kommunvis 2004–2030.

Befolkningstalen i stora städer verkar utvecklas relativt långsamt och deras befolkningsandel verkar öka tämligen måttfullt. Befolkningen ökar också mest i de stora städernas när-områden. I Finland finns det ett tiotal ekonomiska regioner med en tydlig befolkningstillväxt. Då befolkningen i dessa ekonomiska regioner redan nu är stor, ökar deras andel av hela Finlands befolkning (tabell 4).

Tabell 4: *Befolkningsandelar av Finlands befolkning i stora städer och ekonomiska regioner 2000, 2015 och 2030, procent.*

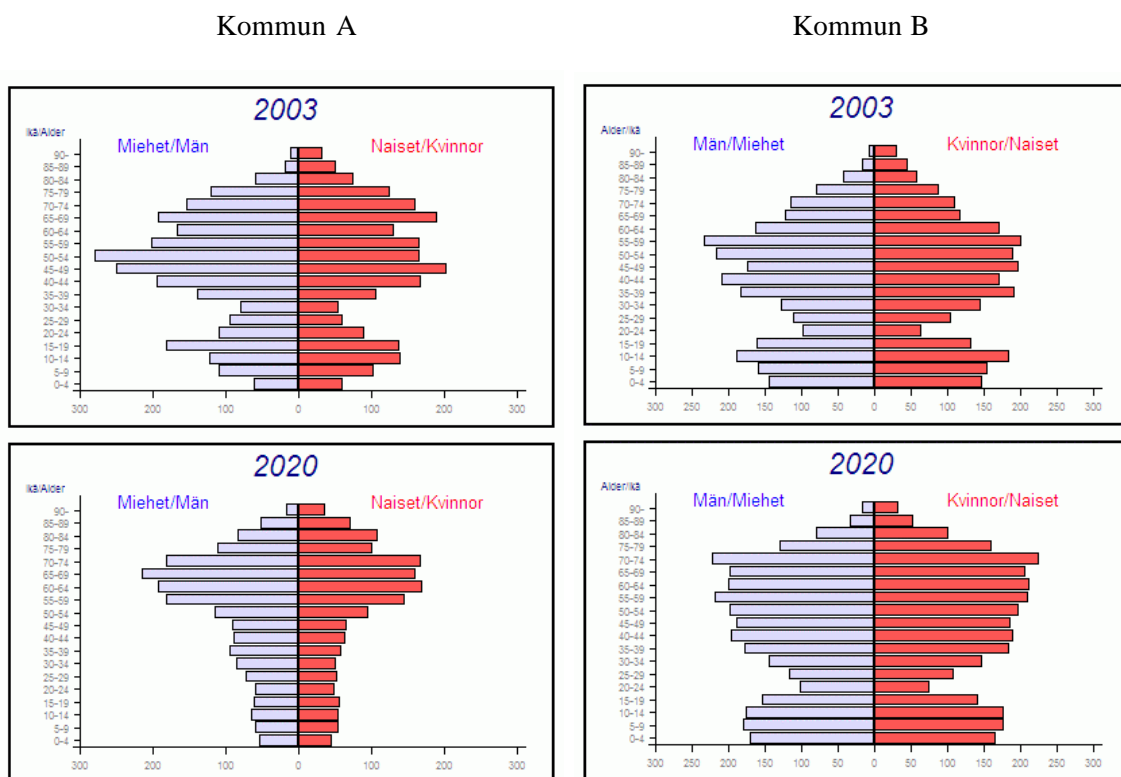
	2000	2015	2030
Helsingfors	10,7	10,8	11,0
Esbo	4,1	4,8	5,1
Vanda	3,4	3,8	3,9
Åbo	3,3	3,4	3,4
Tammerfors	3,8	4,0	4,1
Uleåborg	2,3	2,6	2,7
Kuopio	1,7	1,7	1,6
Jyväskylä	1,5	1,7	1,7
Sammanlagt	30,8	32,8	33,5
Helsingfors ekonomiska region	22,9	24,7	25,6
Åbos ekonomiska region	5,5	5,8	5,9
Tammerfors ekonomiska region	5,7	6,4	6,7
Uleåborgs ekonomiska region	3,6	4,3	4,5
Kuopios ekonomiska region	2,2	2,2	2,2
Jyväskyläs ekonomiska region	3,0	3,3	3,4
Sammanlagt	42,9	46,7	48,3

Källa: Statistikcentralens befolkningsprognos kommunvis från 2004.

Befolkningsstrukturerna avviker avsevärt från varandra inom de olika områdena så att det bland befolkningen på landsbygden och i de ekonomiska regionerna med vikande befolkningstal finns betydligt mer äldre. Detta drag förstärks ytterligare inom de närmaste årtiondena till följd av såväl skillnaderna i den naturliga befolkningstillväxten som flyttningsrörelsen. Områdets läge, ekonomiska verksamhet och egna aktivitet kan å andra sidan ha en stor inverkan på utvecklingen.

Figur 7 visar den prognostiserade utvecklingen inom två kommuner av olika typ. Kommun A ligger i ett område med vikande befolkningstal, medan kommun B är en typisk landsbygdskommun som ligger nära en stor stad. Befolkningsstrukturen i kommun A reflekterar både en långvarig utflyttning bland unga vuxna och ett ringa antal barn till följd av detta, vilket kommer att kraftigt snedvrída balansen mellan äldre och andra åldersgrupper. Befolkningsstrukturen i kommun B verkar däremot förändras relativt långsamt. Utflyttningen av unga personer i den åldersgrupp som omfattar studerande kompenseras av inflyttningen av unga familjer, vilket leder till att antalet barn framhävs jämfört med hela landet.

Figur 7: Befolkningspyramider i en kommun med vikande befolkning (kommun A) och en kommun inom en växande ekonomisk region (kommun B) 2003 och 2020.



Källa: Statistikcentralens befolkningsprognos kommunvis från 2004.

4. Konsekvenser av befolkningsutvecklingen

Den kommande utvecklingen är alltid osäker och befolkningsprognoserna förverkligas inte fullt ut. Trots osäkerheten kan man skönja riktningen och huvuddragen i befolkningsutvecklingen. Mot den bakgrunden är det klart att den kommande befolkningsutvecklingen på många sätt påverkar det finska samhället.

De största utmaningarna riktar sig mot

- tillgången till och kvaliteten på arbetskraft samt arbetskraftens regionala och yrkesmässiga rörlighet,
- kontinuiteten i den ekonomiska tillväxten,
- balansen i den offentliga ekonomin,
- jämviktsläget i regionutvecklingen och
- utbudet och efterfrågan på tjänster.

Förändringen innebär också möjligheter, t.ex.

- kostnadsbesparingar och effektivisering av verksamheten,
- minskad arbetslöshet,
- möjligheter till en förnyelse av arbetslivet,
- en utjämning av de regionala skillnaderna i fråga om sysselsättning och arbetslöshet,
- nya marknader till följd av ökat antal personer i den tredje åldern och
- värdesättande av kultur, värderingar, erfarenhet och social gemenskap.

Flera av faktorerna påverkar varandra och beståndsdelar av både negativa och positiva spiraler kan hittas i denna utveckling. Storleksordningen och betydelsen av de negativa utvecklingsutsikterna har hittills kunnat fastställas bättre än möjligheterna. Framtidsprognoserna har knappt alls beaktat det faktum att alla aktörer, både staten, kommunerna, företagen och de enskilda människorna, anpassar sin verksamhet till de nya förhållandena.

Många framtidsutsikter gäller alla länder i Europa, till och med kraftigare än Finland. Utgångspunkterna för Finland är goda i ett jämförande perspektiv och vi har redan genomfört vittgående reformer. Den kommande utvecklingen bör framöver ses som möjligheter och inom politiken är det skäl att handla proaktivt. I syfte att bedöma den kommande utvecklingen bör eventuella ytterligheter identifieras. Det är politikens uppgift att se till att de utmaningar som framförts här inte förverkligas i en så drastisk form som de presenteras nedan och att stärka möjligheterna för ett positivt utvecklingsförlopp. Det finländska samhället har alla förutsättningar att klara av förändringarna i åldersstrukturen.

Mindre och äldre arbetskraft

På arbetsmarknaden krävs en anpassning till två utvecklingsförlopp. Å ena sidan minskar arbetskraften och å andra sidan förändras den till sin åldersprofil. Sysselsättningen måste upprätthållas med äldre arbetskraft än i dag. I fråga om en höjning av sysselsättningsgraden bland äldre personer i Finland har vi legat i framkanten av denna utveckling i Europa, men vi ligger fortfarande efter Danmark och Sverige. De fenomen som råder i dag, dvs. hög arbetslöshet och tidig pensionering, passar mycket illa ihop med förändringarna i befolkningsstrukturen. Den tillgängliga arbetskraften är ur arbetsgivarens synvinkel mindre och äldre och den har en i snitt äldre yrkesutbildning. Det är också möjligt att finansieringstrycket på den offentliga ekonomin till följd av förändringarna i befolkningsstrukturen på ett eller annat sätt höjer beskattningen av arbete, vilket återspeglar sig i priset på arbetskraft. I en sådan situation kan efterfrågan på äldre arbetskraft vara svag trots vikande arbetskraftsreserver.

När företagare och arbetstagare går i pension förlorar arbetsmarknaden i snabb takt kompetens som grundar sig på lång erfarenhet. I och med att de unga åldersklasserna blir mindre minskar också den arbetskraft som utbildas i nytt kunnande. Personalens åldersstruktur på arbetsplatserna utvecklas inte nödvändigtvis på ett välbalanserat sätt. När arbetskraften minskar ökar kraven på produktivitet. Om utvecklingen av arbetslivet inte beaktas i högre grad än tidigare kan det bli svårare för arbetstagarna att jämka samman arbete, fritid och familjeliv på grund av ökande krav från alla håll. Den stigande medelåldern bland arbetskraften och eventuellt skärpta krav kan också synas i arbetslivet som ökad långvarig sjukfrånvaro och förtidspensionering.

Arbetslösheten minskar, eller minskar den?

Behovet av ny arbetskraft bedöms vid ingången av 2010-talet på årsnivå vara ca 10 000 personer större än utbudet på ny arbetskraft. Detta skapar bättre förutsättningar för en betydande minskning av arbetslösheten än under tidigare år. Om arbetslösheten också avtar i takt med att antalet personer i arbetsför ålder minskar leder det till en nedgång i de kostnader som föranleds av arbetslöshet.

När de stora åldersklasserna drar sig tillbaka från arbetsmarknaden och går i pension öppnas arbetsplatser i varierande utsträckning sektorsvis, branschvis och regionvis. Inom många olika yrken bedöms det finnas behov av ny arbetskraft beroende på bl.a. avgående arbetskraft, ökad efterfrågan och utveckling av teknologin. När den del av befolkningen som är i arbetsför ålder reduceras bör arbetsgivarna bättre kunna utnyttja de tillgängliga arbetskraftsresurserna. I Finland finns det för tillfället en stor del outnyttjad arbetskraft, antalet arbetslösa arbetssökande är nästan 300 000 personer. Dessutom är nästan 390 000 personer förtidspensionerade. Arbetslösheten minskar om efterfrågan tydligare riktas mot dessa.

Om den strukturella arbetslösheten däremot beror på en grundläggande obalans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft förbättras möjligheterna till sysselsättning inte heller i framtiden av att utbudet på arbetskraft minskar. Tvärtom kan då bristen på kunnig arbetskraft bromsa upp den ekonomiska tillväxten och till och med ytterligare öka arbetslösheten.

Arbets- och samhällslivet förnyas på många sätt

När antalet personer i arbetsför ålder minskar och den tillgängliga arbetskraften är äldre än tidigare lönar det sig att investera mera på trivsel och ork i arbetet. Det är möjligt att både arbetsgivare och arbetstagare riktar in mer energi och resurser på att upprätthålla och förbättra utbildnings- och kompetensnivån. Satsningar på arbetsgemenskapens klimat, trivsel och ledarskapsrutiner kan förbättra produktiviteten. När antalet personer i arbetsför ålder minskar ökar behovet av att nyttiggöra informationstekniken, vilket också kan bidra till ökad produktivitet. Förändringarna i åldersstrukturen öppnar för en reformering av organisationerna och tvingar till och med fram en sådan. I och med allt större rörlighet i arbetslivet är det lättare att tillägna sig nya handlingssätt. När de stora åldersklasserna inom de följande tio åren går i pension speciellt inom den offentliga sektorn kommer många funktioner att kunna omprövas och handlingssätt ändras.

Ett samhälle med en äldre befolkningsprofil är mindre dynamiskt än ett samhälle där yngre åldersklasser är i majoritet. Å andra sidan kan det i ett sådant samhälle finnas mer erfarenhet, omdöme och klokhet. Nedgången i antalet unga män förutsår minskad brottslighet. Förändringen i åldersstrukturen kan påverka de rådande värderingarna i samhället. De kan medföra ökad uppskattning av kulturen. Om äldre personer i högre grad inriktar sina resurser på att sköta gemensamma frågor kan den sociala gemenskapen få nya dimensioner.

Personer i den tredje åldern skapar en ny sorts efterfrågan speciellt inom servicebranschen

Mellan arbetsför ålder och ålderdom har en ny lång period småningom uppkommit, dvs. den tredje åldern. Personer som uppnår pensionsåldern är allt oftare friska människor med god funktionsförmåga som i snitt är förmögnare och har bättre köpkraft än sina föregångare. Förändringen i åldersstrukturen leder till att strukturen i efterfrågan förändras. Seniormedborgare bildar framöver en betydande, om ock oenhetlig konsumentgrupp.

Den nya marknadssituationen sporrar till utveckling av nya produkter. Efterfrågan på de tjänster som äldre behöver torde öka bl.a. när det gäller hobbyer och fritidsprodukter, tjänster, resor, motion och kultur. Efterfrågan på olika välfärdstjänster torde likaså öka. Tillväxten i efterfrågan på tjänster öppnar nya områden och utvidgningsmöjligheter för servicenärningarna. Servicesektorns andel av näringsstrukturen ökar av allt att döma. Finland har framförhållning när det gäller att utveckla seniortjänster och –produkter för världsmarknaden.

Den ekonomiska utvecklingen mattas av

Den centrala utmaning som förändringarna i befolkningens åldersstruktur för med sig är de verkningar som den stigande medelåldern och det vikande befolkningstalet har på arbetsmarknaden och därigenom på den potentiella ekonomiska tillväxten. En minskning av arbetskraften innebär redan i sig att tillväxtpotentialen minskar. Trenden har fram till senaste tid varit att arbetskraften tack vare befolkningstillväxten har ökat, vilket har tillåtit en kraftig förkortning av arbetstiden räknad per arbetstagare utan en motsvarande minskning av arbetsinsatsen (antalet arbetstimmar räknade per invånare har visserligen minskat redan sedan början av 1960-talet). I fortsättningen kommer en minskning av arbetskraften sannolikt att reducera också arbetsinsatsen.

Den stigande medelåldern hos arbetskraften har förmodligen också en hämmande inverkan på produktivitetstillväxten, eftersom produktiviteten hos äldre normalt inte når samma nivå som hos yngre, speciellt inte i snabbt föränderliga förhållanden. Äldre är dessutom mindre benägna att byta yrke eller bostadsort än yngre. Strukturen i den inhemska efterfrågan förändras dessutom på grund av befolkningens stigande medelålder i en mer servicedominerad riktning, vilket mattar av produktivitetstillväxten eftersom möjligheterna till ökad produktivitet för tjänster är mindre än inom industriell produktion. Dessa faktorer balanseras dock i någon mån upp av att förändringen i efterfrågan på tjänster främjar sysselsättningen av arbetskraft med lägre produktivitet, dvs. minskar den strukturella arbetslösheten. I och med att arbetskraften minskar sporrar arbetsgivarna att allt kraftigare utveckla handlingsätt och arbetsförhållanden som förbättrar produktiviteten.

Det verkar dock uppenbart att Finland tillsammans med de övriga EU-länderna är på väg in i en period med långsammare ekonomisk tillväxt. Enligt de bedömningar som EU:s ekonomisk-politiska kommitté och finansministeriet gjort kommer den ekonomiska tillväxten i Finland på lång sikt att mattas av med 1,5 procent om året. I OECD:s färskaste scenario på medellång sikt presenteras som ett pessimistiskt alternativ en genomsnittlig ekonomisk tillväxt på endast en procent under åren 2010–2020 och som ett optimistiskt alternativ en tillväxt på 1,8 procent. En avmattning av tillväxten enligt dessa bedömningar innebär att hållbarheten i den offentliga ekonomin äventyras.

I rapport 4 presenteras internationella bedömningar samt beräkningar som är mer optimistiska än stabilitetsprogrammet. Avsikten med dessa har varit att utreda om jämviktsproblemet i den offentliga ekonomin skulle elimineras om tillväxten vore snabbare än vad t.ex. OECD förutspått. Skillnaden mellan det grundläggande scenario som baserar sig på något mer optimistiska tillväxtutsikter för produktiviteten och som presenteras i kalkylerna i rapport 4 och de vedertagna bedömningarna är relativt liten och i alla granskade alternativ –

också i det mest optimistiska produktivets- och sysselsättningsscenariot – är tillväxten långsammare än den genomsnittliga tillväxttakten på cirka tre procent på 1900-talet.

Jämvikten i den offentliga ekonomin äventyras

Nationalproduktens minskade tillväxttakt har en negativ inverkan på skattebasen samtidigt som det offentliga kostnadstrycket ökar. De offentliga utgifterna ökar kännbart när allt fler personer är pensionerade som dessutom tjänat in allt högre pensioner och dessa personer också lyfter pension under en allt längre tid i och med att livslängden ökar. Pensionsutgifterna börjar öka i allt snabbare takt redan före övergången till 2010-talet. I ljuset av de utvecklingsutsikter för funktionshinder som behandlas i rapport 5 börjar också kostnaderna för vård och omsorg gå upp, speciellt på 2020- och 2030-talet. På grund av detta utvecklingsförlopp ökar socialkostnaderna i förhållande till bruttonationalprodukten klart från den nuvarande nivån på knappt 27 procent (26,9 % år 2003) med uppskattningsvis 3–5 procentenheter fram till 2030. Eftersom förändringarna i åldersstrukturen till sin natur är permanenta stannar utgiftsandelens på denna nivå.

Att antalet personer under 18 år minskar innebär å andra sidan att de kostnader som föranleds av dem minskar när de övriga omständigheter är oförändrade. Enligt befolkningsprognosen enligt åldersgrupp i rapport 1 förefaller det som om åldersklasserna under skolåldern (0–6-åringar) knappt alls minskar under perioden 2003–2015 jämfört med nuläget. Däremot finns det 2015 färre barn i skolålder (7–18-åringar) än nu, även om antalet barn i skolåldern efter det igen tycks öka. De centralaste utgiftsposterna, dvs. lönerna, kan då ge upphov till besparingar. Också investeringsbehoven och underhållsutgifterna kan minska. Tryggandet av tillgången till för- och grundskolsundervisning, kostnadstrycket på utbildning till följd av ökad invandring samt det ökade behovet av vuxenutbildning medför å andra sidan av allt att döma tilläggsutgifter. Vuxen arbetskraft skall rekryteras bland arbetslösa och personer utanför arbetskraften. Dessutom skall arbetstagarnas yrkesskicklighet i allt större utsträckning upprätthållas och utvecklas.

Den eventuella besparingen inom undervisningssektorn kompletterad med de besparingar som skötseln av arbetslöshet eventuellt föranleder är klart mindre än utgiftsökningen. I övergripande perspektiv finns det en risk för att balansen i den offentliga ekonomin försämrars avsevärt.

Enligt den bedömning som framfördes i stabilitetsprogrammet skulle hela den offentliga sektorns (inkl. arbetspensionskassorna) nuvarande överskott på cirka två procent i förhållande till den totala produktionen före år 2050 vändas till ett underskott på nästan sju procent och den offentliga sektorns något positiva ställning i fråga om nettofordringar skulle vändas till en nettoskuld på mer än 70 procent av BNP, om skattegraden bibehölls på nuvarande nivå.

Oron för stabiliteten i den offentliga ekonomin upphör inte även om den ekonomiska utvecklingen vore gynnsammare än bedömningen i stabilitetsprogrammet. Underskottet i beräkningarna i det grundläggande scenariot enligt kalkylerna i rapport 4 minskar visserligen (ca 3 % i förhållande till BNP) och skulden ca 25 procent i förhållande till BNP, men också dessa siffror anger att läget är ohållbart. I det grundläggande scenariot börjar den offentliga ekonomin uppvisa underskott mellan åren 2020 och 2030. Finland har en relativt bra utgångspunkt i internationell jämförelse. De offentliga ekonomierna i många andra länder i Europa kommer enligt prognoser att utvecklas sämre än i Finland. Finland har därför också konsekvent framhävt behovet av åtgärder som förstärker de offentliga ekonomiernas situation i olika länder. Det är sannolikt att många länder kommer att vidta omfattande åtgärder i syfte att bromsa upp ökningen av utgifter.

För att kunna undvika den ogynnsamma utvecklingen måste både sysselsättningsgraden och produktivitetens utvecklingen förbättras. Trots att en höjning av produktiviteten med avseende på den ekonomiska utvecklingen på sikt är viktigare än utvecklingen av sysselsättningen, har sysselsättningen en större inverkan på den offentliga ekonomins hållbarhet än produktivitetens utvecklingen. Bättre sysselsättning är till fördel för den offentliga ekonomin via både inkomsterna och utgifterna.

Den höjning av nationalprodukten som socialutgifterna kräver leder till att behovet att höja skatter och avgifter ökar. Höjningstrycket på skatter och avgifter verkar dock i fel riktning med tanke på utvecklingen av samhällsekonomin konkurrenskraft. En stramare beskattning av arbete kan minska både utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt leda till att utbildad arbetskraft flyttar bort från landet. En hög marginalskattegrad försämrar drivkraften för utbildning, vilket inverkar ogynnsamt på förutsättningarna för en produktivitetens ökning. Då kostnadsstrukturen i fråga om välfärd på grund av befolkningens stigande medelålder förändras från att ha fokusera på utbildning till att fokusera på trygghet inför ålderdomen, medför detta minskade utgifter av investeringskaraktär, vilket också det kan ha en negativ inverkan på den ekonomiska tillväxten. Samtidigt bör beaktas att den internationella skattekonkurrensen kan skärpas, vilket kunde leda till en minskning av speciellt de rörliga skattebaserna och ett tryck på sänkning av skattegraderna.

Av dessa orsaker kunde en strävan att hantera trycket på en ökning av nationalproduktsandelen av de offentliga utgifterna med hjälp av skärpt beskattning leda till en ogynnsam spiral. En allt stramare beskattning skulle matta av tillväxten via både produktionsfaktorernas rörlighet och effekterna av incitamenten. En försvagad tillväxt skulle ytterligare försämra den offentliga ekonomin. Därför är det svårt att lösa jämviktsproblemen i den offentliga ekonomin genom en skärpning av beskattningen, om man inte samtidigt kan säkerställa att skattebasen förblir oförändrad. En lösning som bygger på upplåning och senareläggning av skattehöjningarna är också mycket tvivelaktig när det gäller rättvisa mellan generationerna.

Nya arbetsplatser i regionerna

Befolkningsutvecklingen förefaller att minska skillnaderna i arbetslöshets- och sysselsättningsnivån mellan regionerna. Detta beror på att antalet personer i arbetsför ålder och därigenom utbudet på arbetskraft minskar snabbare inom områden med hög arbetslöshet och låg sysselsättningsnivå än i det övriga landet i snitt. I en situation där sysselsättningen absolut sett är vikande kan arbetslösheten avta och sysselsättningsnivån stiga till och med kännbart. Eftersom flyttning vid sidan om studier främst har hänfört sig till tillgången till arbetsplatser och möjligheterna till karriärutveckling, kan en sådan arbetsmarknadsutveckling också återspeglas på ett sätt som hämmar flyttningsrörelsen.

Hittills har flyttningen inom landet svarat mot de ökade behoven av arbetskraft i huvudstadsregionen. På grund av förändringarna i befolkningsstrukturen är detta inte längre en självklarhet. De kalkyler om befolknings- och sysselsättningsutvecklingen som gjorts upp för rapport 2 antyder att en ökning av sysselsättningsnivån till den eftersträlvade nivån på 75 procent i början av 2010-talet sannolikt skulle leda till en betydande brist på arbetskraft inom huvudstadsregionen. Å andra sidan verkar bristen på arbetskraft i andra stora städer inte lika sannolik på medellång sikt, vilket framöver kan vara en bra konkurrensfaktor för dem.

... men trots det blir många regioner mindre livskraftiga

Befolkningsutvecklingen ställer dock stora utmaningar för hur en harmonisk utveckling i regionerna skall säkerställas och i samband med det hur jämlikhet mellan människor inom olika regioner kan uppnås. Detta är fallet, även om flyttningsrörelsen inom landet inom de

närmaste årtiondena i mindre utsträckning än under senare delen av 1990-talet sammanförde människor i de stora centra. Befolkningsstrukturerna förändras så att det i de kommuner med vikande befolkningstal, framför allt på den perifera landsbygden men också i en del av de mindre städerna, kommer att finnas fler äldre personer än tidigare samtidigt som antalet barn minskar och antalet personer i arbetsför ålder och antalet yrkesverksamma personer minskar. En jämn minskning av ung och kunnig arbetskraft försämrar regionernas möjligheter att förnya sig och utveckla sin näringsverksamhet. Enligt befolkningsprognoserna börjar det i Finland finnas flera kommuner och ekonomiska regioner där antalet personer i arbetsför ålder är så litet att det inte nödvändigtvis räcker till för alla uppgifter. Bristen på befolkning och resurser leder till att många funktioner måste gallras ut och läggas ned.

På grund av förändringarna i åldersstrukturen kommer förutsättningarna för näringslivet och produktionsverksamheten på många ställen att försämrats jämfört med nuläget. En följd kan vara att de regionala skillnaderna i intäkterna av produktionsfaktorerna beräknade per invånare ökar på nytt. Detta återspeglas å ena sidan obönhörligen också i att skillnaderna mellan de tillgängliga intäkterna ökar och å andra sidan att skillnaderna mellan kommunernas finansieringsbaser blir större.

De största utmaningarna kommer att vara säkerställandet av tjänster samt finansieringen

Även om befolkningens funktionsförmåga fortsatt förbättras innebär tillväxten i antalet äldre ofrånkomligen att också behovet av tjänster ökar. Detta tillväxtbehov är dock svårt att förutspå eftersom många andra faktorer inverkar på det, t.ex. teknologins utveckling, tjänstestrukturen och handlingsätten. Om utvecklingen av funktionsförmågan stannade på nuvarande nivå skulle antalet funktionshindrade personer inom de närmaste årtiondena öka brant. Även om funktionsförmågan ökade i samma takt som hittills börjar antalet funktionshindrade stiga. År 2015 skulle t.ex. 290 000–340 000 personer som fyllt 55 år ha svårigheter att komma till rätta med de grundläggande funktionerna, medan antalet för tillfället är 250 000. Även i bästa fall är det dock uttryckligen inom de äldre åldersgrupperna som antalet funktionshindrade mångfaldigas. År 2030 skulle 110 000–130 000 av de personer som fyllt 85 år ha svårigheter med de grundläggande funktionerna, medan det i dag är fråga om ca 50 000 personer. En större ökning av demens än vad som prognostiserats kan ytterligare öka behovet av tjänster. Förändringarna i åldersstrukturen fluktuerar kraftigt i de olika kommunerna. Därför fördelas ökningen av behovet av tjänster på olika sätt inom olika kommuner.

Av förändringarna i näringarna och sysselsättningen samt av flyttningsrörelsen följer också att skillnaderna i kommunernas inkomstbaser ökar. I många områden blir det svårare att erbjuda alla medborgare likvärdiga välfärdstjänster. Tillgången till tjänster äventyras speciellt inom områden med utflyttningsöverskott och en äldre befolkningsprofil i vilka behovet av vård- och omsorgstjänster är stort samtidigt som kommunernas ekonomi mattas av och tillgången till arbetskraft inom vårdsektorn försvåras på grund av att antalet personer i arbetsför ålder minskar. De resurser som frigörs från tjänsterna för minderåriga och barn i skolorna räcker inte till för att jämna ut denna utveckling. Av många orsaker som verkar i samma riktning kommer kommunen i framtiden att vara en för liten enhet för att kunna ordna krävande tjänster och därför är det viktigt att samarbetet utökas över kommungränserna, t.ex. till ekonomiska regioner.

I tillväxtcentren i södra och västra Finland finns det mycket både barn och äldre och inom dessa områden bör utbudet på tjänster ökas mest. Enligt prognoserna i rapport 2 ökar antalet 80 år fyllda personer enbart i Helsingforsregionen med ca 50 000 fram till 2030. Eftersom det också finns ett stort antal yrkesverksamma personer, ökar kostnadsbelastningen dock mindre än inom områden med utflyttningsöverskott, räknad per person i arbetsför ålder. Om jämvikten i den regionala utvecklingen tillgodoses genom en effektivare utjämning av kostnaderna mellan kommunerna än i dag kan det innebära svårigheter också för dessa kommuner att tillhandahålla tjänster. Då efterfrågan på välfärdstjänster samtidigt ökar på grund av

förändringarna i åldersstrukturen ökar detta möjligheterna att ordna och producera tjänster på olika sätt.

När inkomstsidan sannolikt stramas åt och trycket på utgifter ökar ansträngs den kommunala ekonomin ytterligare. Förändringarna i åldersstrukturen leder till att kommunerna och den lokala nivån utsätts för ett allt hårdare krav på anpassning som kan hårdna ytterligare om samhällsekonomin utvecklas i en ogynnsam riktning eller statsfinanserna försämras. I situationer där den kommunala ekonomin verkar utvecklas ojämnt i framtiden kommer alltså en utjämning av kostnaderna och beredskapen för detta att framstå som en allt större utmaning för hela den offentliga ekonomin.

5. Statsrådets slutsatser om utvecklingen

5.1. Nuvarande beredskap

Man har redan länge varit medveten om befolkningsutvecklingen och befolkningens stigande medelålder. Hittills har Finland förberett sig på ökade kostnader uttryckligen till följd av den stigande medelåldern. Man har förberett sig inför förändringarna i åldersstrukturen i synnerhet genom att

- minska den offentliga skulden,
- revidera arbetspensionssystemet,
- utöka fonderingen och förbättra avkastningen på placeringarna med tanke på framtida pensionsutgifter,
- höja produktiviteten med utgångspunkt i arbetslivet,
- inrikta utbildnings-, vetenskaps-, teknologi- och innovationspolitiken så att den stöder kunnandet,
- inleda ett produktivetsprogram med tanke på hela den offentliga sektorns och bas-servicens produktivitet samt
- sträva efter en högre sysselsättningsgrad bl.a. genom att
 - o tidigarelägga inträdet i arbetslivet,
 - o senarelägga utträdet ur arbetslivet och
 - o revidera socialskyddet och beskattningen på ett sätt som sporrar till arbete samt
 - o sörja för arbetskraftens kvalitet genom satsningar på utbildning och arbetsförmåga.

Förberedelsestrategin har i stor utsträckning grundat sig på att man genom att öka den offentliga ekonomins nettofinansieringsförmåga (arbetspensionsmedel – offentlig skuld) under de närmaste 10–20 åren skapar utrymme för en ökning av de åldersbundna offentliga utgifterna efter detta. Genom pensionsfonderingen har man jämnat ut trycket på att höja pensionsavgifterna. Man har försökt nå samma mål genom att skapa möjligheter för en bättre avkastning på pensionsmedlen. Genom minskad skuldsättning har man skapat utrymme också för ytterligare låntagning.

Eftersom det finns ett tryck på att öka de offentliga utgifterna och eftersom den totala skattegraden internationellt sett är på en relativt hög nivå samt eftersom skuldsättning inte kan betraktas som en önskvärd lösningsmodell, har man försökt finna möjligheter att effektivisera den offentliga sektorns produktivitet. I tjänsteproduktionen är det särskilt viktigt att man sörjer för kostnadseffektiviteten.

Ett av målen för socialskyddet är att sörja för en rättvis inkomstfördelning både inom och mellan generationerna. Syftet med de pensionsreformer som träder i kraft vid ingången av 2005 är att balansera samhällsutvecklingen så, att den yngre generationens ansvar för finansieringen av socialskyddssystemet inte blir oskäligt stort. Reformerna av pensionssystemen gör det attraktivare för arbetstagarna att stanna kvar i arbetslivet längre än för närvarande med hjälp av den s.k. bonustillväxten, minskar antalet förtidspensioneringar och håller tillbaka trycket på ökade pensionsutgifter till följd av den ökade livslängden. De allt större pensionskostnaderna till följd av den ökade livslängden tyglas med hjälp av den s.k. livslängdskoefficient som automatiskt inverkar på pensionsbeloppet och som tas i bruk 2009. I och med reformerna har pensionsskyddets hållbarhet stärkts. Man har försökt fördela finansieringsansvaret för pensionerna jämnare mellan generationerna. Genom pensionsreformen har man också sett till att pensionsskyddet fått större omfattning. Dessutom har man rättat

till avgifternas och förmånernas motsvarighet när pensionerna börjar beräknas på basis av inkomsterna under hela arbetskarriären.

Enligt flera bedömningar förutsätts högre sysselsättning än för närvarande för att man skall kunna trygga och utveckla välfärden. Ett i regeringsprogrammet inskrivet mål har varit att öka sysselsättningen med 100 000 personer under denna valperiod och nå upp till en sysselsättningsgrad på 75 procent år 2011. Enligt finansministeriets beräkningar förutsätter detta att pensioneringarna senareläggs med två år, inträdet i arbetslivet tidigareläggs med två år och arbetslöshetsgraden sjunker till 5 procent.

Man har försökt nå sysselsättningsmålet i synnerhet genom den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. Genom den ekonomiska politiken har man velat trygga en god konkurrensförmåga, förbättra förutsättningarna för företagsamhet och incitamenten till arbete samt utveckla kunnandet. Centrala åtgärder som främjar sysselsättningen har samlats i regeringens politikprogram för sysselsättning. Ett förbättrat sysselsättningsläge har eftersträvat med åtgärder i anslutning till både utbudet och efterfrågan på arbetskraft. Man har velat höja sysselsättningsgraden i synnerhet i början och slutet av arbetskarriären.

Enligt pensionsskyddscentralens och finansministeriets bedömningar torde arbetskarriären med beaktande av pensionsreformen bli 3–3,5 år längre fram till år 2050. Eftersom en förlängning av arbetskarriären inte är en sak enbart för pensionsreformen har man också velat sporra till ett tidigare inträde på arbetsmarknaden för studerande bl.a. genom att sörja för att studielånet kan dras av i beskattningen. Dessutom planeras åtgärder som syftar till att höja sysselsättningsgraden bland personer över 50 år. Sådana åtgärder gäller bl.a. en utjämning av arbetsgivarens pensionsavgift för alla arbetsgivare så, att den blir oberoende av åldern samt en utjämning av självriskan inom invalidpensionerna. Man har velat minska arbetslösheten med hjälp av aktiveringsplaner och genom utökad individuell handledning vid servicecentren för arbetskraft. En fortsatt arbetskarriär och en fortsättning i arbetslivet har förutom genom ändringar av socialskyddet dessutom understötts med hjälp av arbetslivsprogram (TYKES, VETO, NOSTE) som de olika ministerierna inlett i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna och genom en inriktning av bl.a. företagshälsovården och rehabiliteringen. För att arbetskarriären skall kunna förlängas behövs ökat välbefinnande i arbetet och en utveckling av arbetsförhållandena.

5.2. Slutsatser beträffande förberedelsernas tillräcklighet

I det beredningsarbete som ligger till grund för framtidsredogörelsen har man bedömt förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen ur flera olika synvinklar. I rapport 1 har osäkerheten inför den framtida befolkningsutvecklingen och förberedelserna inför den dryftats samt förberedelserna inom olika förvaltningsområden och i andra länder bedömts.

Statsrådets slutsatserna kan sammanfattas som följer:

- I Finland har man på samma sätt som i andra länder i regel koncentrerat sig på att bedöma de kostnader som en stigande medelålder föranleder och därför har förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen begränsats till den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och socialpolitiken.
- I jämförelse med andra länder har förändringarna i åldersstrukturen varit väl kända, och detta har lett till långtgående reformer. Ett bra exempel är arbetspensionsreformen. Å andra sidan har beredningen inför uppställda mål ofta tagit lång tid, de beslut som fattats som ett resultat av beredningen varit anspråkslösare än målen och effekterna av beslutade åtgärder inte alltid tillräckliga i förhållande till målen.

- Trots utökat och förbättrat samarbete varierar förberedelserna beroende på vilken sektor det är fråga om samt är kortsiktiga.
- De möjligheter som förändringarna i åldersstrukturen medför samt stödandet och utnyttjandet av de äldres resurser har inte bedömts i tillräcklig omfattning. Statsrådet har inte heller haft någon gemensam strategi för utnyttjandet av de potentiella starka sidorna.
- I anslutning till bakgrundsarbetet har man upprepade gånger nödgats konstatera att befolkningsprognoser och andra prognoser för framtiden är osäkra. Förväntningarna på framtiden har betydande inverkan på förberedelserna och prognostiseringen. De nuvarande förberedelserna är ofta motiverade av den allmänna trenden. I regel har det inte gjorts några förberedelser för situationer där utvecklingen inte överensstämmer med hypoteserna.
- Det finns rum för förbättringar när det gäller bedömningen och uppföljningen av åtgärderna och deras tillräcklighet.

På lång sikt uppstår ett finansieringstryck på den offentliga ekonomin som äventyrar upp-rätthållandet och utvecklandet av välfärdssamhället. En ekonomiskt hållbar utveckling hotas av tre omständigheter. För det första minskar potentialen för en ekonomisk tillväxt till följd av att de arbetsföra minskar i antal och blir allt äldre. För det andra ökar de offentliga utgifterna till följd av de allt högre kostnaderna för pensioner och tjänster. Den tredje faktorn är osäkrare men måste ändå beaktas: produktionsfaktorernas ökade rörlighet och trygghandlet av konkurrenskraften kan inverka på beskattningsnivån.

Även om det finländska samhället i internationell jämförelse i detta nu behandlar sina medborgare jämförelsevis jämlikt kommer den framtida utvecklingen på lång sikt också att ställas inför utmaningar som testar den sociala hållbarheten. För det första kan det ökade behovet av socialskydd (pensioner och tjänster) som de äldre föranleder tära på andra åldersgruppers behov, t.ex. skyddet mot andra sociala risker. För det andra äventyras ett jämlikt trygghandlet av basservicen till följd av försämringen i kommunernas finansiella bas, till följd av den kostnadsökning som det förväntade ökade behovet av tjänster föranleder och till följd av problemen i anslutning till tillgången till arbetskraft. Delvis av denna orsak och delvis på grund av kommunernas olika näringsutveckling är allt större regionala skillnader i välfärden att vänta. I hållbarhetsberäkningarna syns en ökad nettoskuld, och en medveten ökning av den sker på kommande generationers bekostnad. En social och etisk hållbarhet förutsätter också att man sörjer för att välfärden är täckande och tillräcklig.

5.3. Förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen måste göras samordnat, på ett övergripande sätt och långsiktigt

Framtidsbilderna i fråga om befolkningsutvecklingen och en bättre förberedelseapparat kräver en strategi på statsrådsnivå. För förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen inom olika områden behövs målsättningar, en sammanfattande syn och enhetliga utgångspunkter. Det är ytterst viktigt att effekterna av redan fastslagna åtgärder säkerställs. Statsrådets slutsatser beträffande befolkningsutvecklingen och dess följder är följande:

- Utvecklingen i befolkningens åldersstruktur kräver en modern befolkningspolitik.
- Den väntade ökningen i behovet av tjänster förutsätter att allt större avseende fästs vid främjandet av funktionsförmågan och hälsan för människor i olika åldrar.

- Det är viktigt att man sörjer för barns och ungas uppväxtförhållanden.
- Förutom befolknings- och hälsovårdspolitik behövs åtgärder som påskyndar den ekonomiska tillväxten.
- Inkomstöverföringssystemen måste anpassas till befolkningsförändringen.
- Regionutvecklingen och tryggheten av tjänsterna kräver reformer av strukturerna och verksamhetssätten.
- De äldres resurser och de möjligheter som en stigande medelålder medför måste kunna utnyttjas.

Statsrådets strategi för förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen är övergripande och förutsätter åtgärder inom flera politikområden. För att målen skall kunna nås krävs ett tväradministrativt grepp, samarbete och aktivitet bland flera aktörer (staten, kommunerna, arbetsmarknadsorganisationerna, medborgarorganisationerna). Det väsentliga är att åtgärderna gäller hela befolkningen och att målet är ett gott samhälle för alla åldersgrupper. När åtgärderna gäller en viss ålders- eller befolkningsgrupp måste man se till att de är rättvisa med tanke på alla generationer och båda könen samt med tanke på helheten.

Befolkningsutvecklingen kräver befolkningspolitik

Minskad dödlighet och ökad förväntad livslängd är stora prestationer. Det ökade antalet äldre är en bra sak som visar att det i vårt samhälle, till skillnad från många andra länder i världen, är möjligt att leva länge. Det visar också att, vid sidan av andra faktorer, den politik som främjar hälsa och funktionsförmåga har varit mångsidig och väl svarat mot målsättningarna. Också i fortsättningen måste man arbeta för att det skall vara möjligt att leva längre och friskare än tidigare i Finland.

Befolkningens stigande medelålder har ofta felaktigt tolkats så, att man därmed endast avser att det absoluta antalet personer över 65 år ökar. De pågående demografiska förändringarna innebär också att antalet barn, unga och arbetsföra minskar. I fortsättningen borde man hellre tala om förändringar i befolkningens åldersstruktur. Det väsentliga är att de olika åldersgruppernas relativa storlek i förhållande till varandra förändras.

Statsrådets oro för befolkningsutvecklingen gäller alltså inte den ökade livslängden eller det ökade antalet äldre människor, utan det minskade antalet barn och arbetsföra.

Den befolkningspolitiska utgångspunkten är att det i ett gott samhälle finns representanter för alla åldersgrupper i lämpliga proportioner. Statsrådet försöker genom sin verksamhet medverka till att befolkningens åldersstruktur i fortsättningen utvecklas gynnsammare än vad prognoserna ger vid handen. Genom framtidsredogörelsen vill man initiera en diskussion om möjligheterna att påverka befolkningsutvecklingen.

Inte ens med en god befolkningspolitik är det möjligt att vända befolkningsutvecklingen (se rapport 3). En ökning av antalet barn och arbetsföra genom ökad nativitet eller genom invandring är inte ekonomiskt sett någon snabb lösning då man tänker på följderna av befolkningens åldersstruktur. Investeringar i barn lönar sig bara på lång sikt och ger avkastning först när barnen som vuxna inträder på arbetsmarknaden och blir skattebetalare. Det är inte praktiskt möjligt eller ens önskvärt att försöka styra invandringen mot en modell med gästarbetare eller så att den är så selektiv att man därmed undviker kostnader. Ökad invandring förutsätter att samhället ordnar språkutbildning, undervisning på olika stadier, bostäder till skäliga priser samt olika integrerande tjänster.

Satsningar på hälsa och funktionsförmåga

Funktionsförmågan och hälsan blir sämre med åldern. Därför leder förändringar i åldersstrukturen oundvikligen till ett ökat behov av service. Att funktionsförmågan blir sämre är i sig inte något problem, eftersom det går att anpassa sig till detta på många olika sätt. Det centrala är i vilket skede funktionsförmågan försämras så pass att den överskrider tröskeln för när man anses sakna funktionsförmåga. Om samhället arbetar på ett sätt som främjar ett sunt och aktivt åldrande kan en större del av befolkningen uppnå en nivå med god hälsa. Härvid kommer även nedgången i funktionsförmågan att skjutas upp till ett senare skede i livet, och behovet av tjänster som avhjälpser nedsatt funktionsförmåga att bli mindre.

I Finland har medellivslängden snabbt ökat. Även om befolkningens hälsotillstånd har blivit bättre och livslängden ökat har den gynnsamma utvecklingen inte på samma sätt gällt alla befolkningsgrupper. Skillnaderna i sjukfrekvens mellan könen och olika socialgrupper är oförändrade och skillnaderna i dödlighet har ökat så, att de är större än i de flesta andra länder i Västeuropa.

I Finland finns en potential för att förbättra människornas funktionsförmåga och öka antalet friska levnadsår. Hälsoskillnaderna mellan könen måste minskas i synnerhet genom att man sörjer för männens hälsa. Man måste också målmedvetet sträva efter att minska hälsoskillnaderna mellan olika socialgrupper. Främjande av hälsa och funktionsförmåga kräver att servicestrukturerna ändras i en riktning som stöder förebyggande av problem samt självständighet. Det är viktigt att boende- och livsmiljöerna samt trafiktjänsterna och deras tillgänglighet utvecklas. Utbildnings-, rehabiliterings- och kulturtjänster har stor betydelse för människornas livskraft och livskvalitet. Hälsa och funktionsförmåga skall främjas i enlighet med levnadsloppstänkandet så, att alla åldersgrupper är målgrupper. Samhällspolitikens uppgift är att skapa miljöer som främjar hälsan och stöder sunda val.

Omsorg om barn och unga

Förändringarna i befolkningsstrukturen gör att uppmärksamheten lätt riktas mot de äldre. Det är viktigt att man sörjer för barns och ungas välbefinnande också i fortsättningen. Förändringarna i åldersstrukturen kan t.o.m. understryka vikten av att barns och ungas uppväxtförhållanden tryggas. Säkerställandet av en bra barndom är en investering inte bara i barnen utan också i framtiden. Färdigheterna för inläring och skolgång bestäms i hög grad utifrån uppväxtförhållandena under den tidiga barndomen. Familjernas egna insatser och skolans betydelse som framtidsformare kan inte betonas för mycket. Barns och ungdomars uppväxtförhållanden påverkas också på många andra sätt, bl.a. genom att man sörjer för att boende- och livsmiljöerna är trivsamma och lämpliga också för barns och ungas behov, genom biblioteks- och kulturtjänster samt genom olika insatser för att stödja idrott och andra hobbyer.

Tryggandet av barns och ungas uppväxtförhållanden är viktigt av skäl som hänför sig till välfärden. Utslagning bland barn och unga måste förhindras effektivare än för närvarande. Satsningar på humant kapital och investeringar i uppväxtmiljön är bra ålderspolitik.

Genom befolknings- och hälsovårdspolitiken samt barn- och ungdomspolitiken svarar man på människornas behov. Genom dessa kan man nå resultat som är positiva också för samhället. Genom befolkningspolitiken och en politik som främjar hälsa och funktionsförmåga är det dock inte möjligt att nå så stora förändringar i befolkningsstrukturerna eller i nivån på hälsan och funktionsförmågan att de utmaningar som en stigande medelålder medför för den ekonomiska tillväxten och en hållbar offentlig ekonomi enbart skulle kunna få sin lösning därigenom. Därför är det viktigt att grunden för ekonomisk tillväxt stärks och utvecklingsutsikterna för de offentliga utgifterna ses över.

Uppmärksamhet på ökad produktivitet och sysselsättning

När man dryftat följderna av befolkningsutvecklingen har den största oron hittills gällt kostnadsutvecklingen till följd av det ökade antalet äldre. Det är sant att ett ökat antal äldre leder till ökade åldersrelaterade utgifter, i synnerhet pensionsutgifter och kostnader för vård- och omsorgstjänster. Denna kostnadsökning är dock problematisk enbart om de resurser som behövs för finansieringen av den inte växer i minst samma takt. När det gäller den utmaning som förändringarna i åldersstrukturen medför är det förutom om en ökning av de förväntade utgifterna i minst lika stor utsträckning fråga om huruvida den ekonomiska tillväxten fortsätter tillräckligt kraftigt för att förmå finansiera utgifterna.

Det väsentligaste är huruvida man lyckas höja sysselsättningsgraden och bibehålla ökningen av arbetets produktivitet på en god nivå. De finanspolitiska slutsatserna gäller därmed både metoderna för att stärka sysselsättningen och de åtgärder med vilka man försöker öka arbetets produktivitet. Man måste försöka utöka antalet arbetstimmar per arbetsför utan att arbetslivskvaliteten försämras.

De beräkningar som för framtidsredogörelsen gjorts beträffande den offentliga ekonomins hållbarhet visar att om man kan höja sysselsättningsgraden till nära 75 procent, och under de närmaste årtiondena hålla ökningen i arbetets produktivitet på 2–2,5 procent på samhälls-ekonomisk nivå (dvs. i genomsnitt en halv procent högre än den vedertagna uppfattningen) samt om utgifterna till följd av den stigande medelåldern inte växer avsevärt per person, kan den offentliga ekonomin klara av den stigande medelåldern hos befolkningen utan att skatte-trycket höjs.

Att dessa villkor uppfylls är dock inte självklart ens under de bästa omständigheter. Sysselsättningen är i stor utsträckning beroende av den internationella ekonomiska utveckling som Finland inte kan påverka. När det gäller produktiviteten intar den teknologiska utvecklingen en nyckelställning, men det är ytterst svårt att förutspå den. Dessutom kan kostnaderna för att på ett bra sätt ta hand om den allt äldre befolkningen bli avsevärt större än bedömningarna visat, t.ex. om ökad demens leder till att den genomsnittliga tiden för intensiv omsorg blir avsevärt längre eller om kostnaderna för vård stiger kraftigt på grund av den teknologiska utvecklingen inom hälso- och sjukvården.

På grund av osäkerheten beträffande den ekonomiska tillväxten och kostnadsutvecklingen måste man vidta förberedelser inför den allt högre medelåldern också genom att socialskyddsförmånerna och servicesystemet ordnas så, att de kan klara av grunduppgifterna även om befolkningsutvecklingen och den ekonomiska utvecklingen är svagare än den målsatta utvecklingen.

Socialskyddet och finansieringen av det måste förnyas

De inkomstöverföringssystem som tryggar befolkningens välfärd byggdes upp under en tid när befolkningen hela tiden växte. Som ett resultat av en lång utveckling har inträdet i arbetslivet senarelagts, sker utträdet ur arbetslivet för tidigt, ligger arbetslösheten på en hög nivå och har tiden i pension blivit längre. Man har redan kunnat påverka en del av dessa stora riktlinjer. Man har t.ex. fått tidigareläggningen av utträdet ur arbetslivet att vända och sysselsättningsgraden bland äldre att stiga. I fortsättningen ökar befolkningen knappast alls och antalet arbetsföra är mindre. *Framtidens kärnfråga gäller förhållandet mellan arbete och annan tid.* Till följd av förändringarna i befolkningsstrukturen och i förhållandena är det förnuftigt att utveckla socialskyddet så, att man kan säkerställa att det är finansiellt hållbart, att sociala mål uppnås och att förhållandet mellan generationerna är rättvist. Det är skäl att förnya socialskyddet så, att det bättre stöder befolkningens aktivitet.

Socialskyddet måste förnyas så, att det bättre svarar mot de krav som en ny verksamhetsmiljö ställer och för att det skall vara jämlikt ur alla åldersgruppers synvinkel. Det ligger i allas intresse att man säkerställer ett finansiellt hållbart och rättvist socialskydd. Samtidigt är det viktigt att sörja för att medborgarna hela tiden har förtroende för socialskyddet.

Säkerställande av en balanserad regionutveckling och service

Trots den successiva koncentrationen av befolkningen verkar Finlands befolkning i jämförelse med situationen i många andra länder fortfarande vara fördelad på ett vidsträckt område, och befolkningstätheten är låg i en stor del av landet. Hur de olika områdena klarar sig inom den globala ekonomin är i allt högre grad beroende av specialiseringen utgående från deras egna starka sidor och av förmågan att bygga nätverk. De utmaningar som befolkningsutvecklingen medför gäller framför allt de ökade regionala skillnaderna och möjligheterna att garantera att alla områden har tillräckliga och högklassiga välfärdstjänster.

Regeringen arbetar för att skapa en konkurrenskraftig huvudstadsregion och bygga ett starkt nätverk av regioncentra. För att kunna trygga en jämlik regionutveckling och tillgången till service måste man skapa en regionstruktur med många centra som bevarar alla landskap livskraftiga och möjliggör en jämnare ekonomisk utveckling i hela landet. Centrala utvecklingsobjekt är den kommunala ekonomin, samarbetet över kommungränserna samt förhållandet och samarbetet mellan staten och kommunerna.

De äldre är en resurs och den stigande medelåldern en möjlighet

Förändringarna i åldersstrukturen innebär också en möjlighet för politiken. De positiva sidor som befolkningsutvecklingen för med sig har inte tagits upp tillräckligt i politiken och offentligheten. Att ta upp de positiva sidorna av förändringarna i åldersstrukturen balanserar bilden av den stigande medelåldern som en utmaning och ställer fenomenets betydelse som problem i rätt proportion. När förändringarna i åldersstrukturen i stor utsträckning förstås som en förändring i olika åldersgruppers relativa andelar och inte enbart som en ökning av antalet äldre kan man också se det faktum att befolkningsförändringarna i sig öppnar möjligheter både för omorganiseringar av den offentliga sektorns funktioner och för förändringar i fråga om tyngdpunkterna.

Förändringarna i befolkningsstrukturen för också med sig en kvalitativ förändring. I framtiden är de äldre annorlunda än nu. Bland dem finns i allt fler friska och aktiva, välutbildade, rika och välställda medborgare. Vilken betydelse denna utveckling har måste bedömas i synnerhet utifrån arbetet och de ekonomiska följderna.

Det är viktigt att stödja stärkandet och användningen av den resurs de äldre utgör i samhället. Möjligheterna att använda de äldres resurser och växelverkan måste utökas i samhället. Det är skäl att utveckla alla åldersgruppers möjligheter att delta. Åldern får inte bli ett oöverstigligt hinder för att delta i olika aktiviteter. I synnerhet kultur- och idrottstjänster har stor betydelse för människornas fysiska och psykiska välbefinnande. Fördelarna av att stödja resurserna syns i människornas psykiska och fysiska välbefinnande och i gemenskapernas sociala kapital. Investeringar i dessa resurser är viktiga med tanke på både hälsan och den ekonomiska utvecklingen.

Man måste ta tag i de möjligheter som förändringarna i åldersstrukturen ger och förnya politiken så, att den stöder aktivitet inom alla åldersgrupper och så, att den i fortsättningen bättre tillgodoser olika åldersgruppers behov. Särskild uppmärksamhet fästs vid de äldres möjligheter att använda sina resurser till nytta både för sig själva och samhället.

Statsrådets strategi för förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen genomförs inom ramarna för statsfinanserna och budgeten. De konkreta mål och åtgärder som stöder genomförandet av strategin presenteras i de följande kapitlen.

6. Befolkningsutvecklingen kräver befolkningspolitik

Enligt befolkningsprognosen kommer den framtida befolkningsstrukturen att vara snedvriden i fråga om åldersgrupperna och ur regional synvinkel. I de äldre åldersgrupperna är befolkningsstrukturen sned också mellan könen. Eftersom förändringarna i befolkningsstrukturen medför många utmaningar måste man dryfta olika möjligheter att påverka befolkningsutvecklingen.

En mera balanserad befolkningsstruktur kräver åtgärder som syftar till att både trygga nativiteten och öka invandringen.

Om denna befolkningspolitiska linje förverkligas ökar befolkningen, men en ökad befolkning är inte det primära målet för befolkningspolitiken. Arbete för en mera balanserad befolkningsstruktur än vad befolkningsprognoserna ger vid handen kan motiveras av välfärds-skäl. Människorna trivs i gemenskaper och samhällen där det finns invånare i alla åldrar. En befolkningsstruktur med mestadels åldringar är i detta hänseende inte lika bra som en sådan där det också finns många arbetsföra och många barn. För det andra är det också med tanke på framtiden motiverat att sörja för antalet barn och arbetsföra. De prognostiserade förändringarna i åldersförhållandena påverkar ekonomins förmåga att sörja för inkomsterna och tjänsterna för dem som av olika orsaker inte klarar det på egen hand. Antalet barn inverkar för sin del senare på antalet personer i arbetsför ålder.

När det gäller nativiteten strävar man efter att upprätthålla den nuvarande nivån och att möjliggöra en högre nativitet. Man måste stödja utvecklandet av sådana förhållanden där allt fler familjer kan få det antal barn de önskar. Målet är att trygga att föräldrarna både kan arbeta och vara bra föräldrar.

Också en ökad invandring skall eftersträvas. Målet att öka invandringen grundar sig på behovet av att säkerställa tillgången till arbetskraft när antalet arbetsföra minskar. Genom en ökad invandring utvecklas Finland också till ett i etniskt hänseende mångformigare land, vilket är önskvärt med tanke på den europeiska integrationen och globaliseringen. En nödvändig förutsättning för en ökad invandring är att integrationen stöds inom alla politikområden och att de invandrare som redan finns i landet i stor utsträckning kan fås med i arbetslivet. Också de inhemska arbetskraftsreserverna måste utnyttjas i högre grad än för närvarande.

6.1. Gynnsamma förhållanden för ett ökat antal barn

En viktig orsak till förändringarna i befolkningsstrukturen är den sjunkande summerade fertiliteten. När man ser till industriländerna är nativiteten högst i de länder där familjepolitiken är väl utvecklad och där man på politisk väg har skapat möjligheter till både familjebildning och arbete. I Finland stöds familjebildning på många olika sätt, bl.a. med hjälp av familjestöd (föräldradagpenningar, barnbidrag, moderskapsunderstöd, stöd för hemvård av barn m.m.), servicesystem (bl.a. mödra- och barnrådgivning, dagvård och undervisning) samt åtgärder i anslutning till samordningen av arbetsliv och familjeliv (t.ex. vårdledighet, rätt till förkortad arbetstid).

Den höjning av barnbidraget samt de förbättringar av föräldradagpenningarna, stödet för hemvård av barn och eftermiddagsverksamheten för barn som regeringen genomfört förbättrar familjernas situation och deras möjligheter att få barn samt att sörja för deras välbefinnande. Regeringen har också höjt den partiella vårdpenningen och utvidgat fördelningen av den partiella vårdledigheten och –penningen. Också ersättningen för kostnaderna för familjeledigheter till mammornas arbetsgivare höjs nästa år. Dagpenningarna höjs vid kortvariga

arbetsförhållanden och på varandra följande förlossningar. Nästa år höjs föräldradagpenningens minimibelopp samt stödet för hemvård och privat vård av barn.

Statsrådet strävar också i fortsättningen efter en familjepolitik som är så övergripande att den stöder nativiteten. När det gäller familjepolitikens inriktning måste man samtidigt se till att reformerna inte leder till att det blir mindre lockande att arbeta. Man måste försöka bevara värdet på de ekonomiska stöden. Dagvårdsalternativen kvarstår. Helheten av tjänster till familjerna utvecklas så, att den motsvarar familjernas varierande behov av tjänster. Man måste också utöka det nätverksbildande samarbetet mellan olika aktörer. Man ser till att det fortsättningsvis finns förfaranden som tryggar möjligheterna att samordna arbete och familjeliv.

Det effektivaste sättet att påverka nativiteten är att skapa förutsättningar för att tidigarelägga barnafödandet, försöka minska antalet atypiska anställningar, stödja samordningen av arbets- och familjelivet samt underlätta barnfamiljers boende och utkomst. Det är också viktigt att sörja för den reproduktiva hälsan.

Medelåldern för barnafödandet har hela tiden stigit, vilket leder till barnlöshet, hälsorisker och ett mindre slutligt antal barn i familjen. De allt längre studietiderna har skjutit fram förutom inträdet på arbetsmarknaden också barnafödandet. Man måste förbättra möjligheterna att samordna studier och familj. Studerande barnfamiljer stöds med allmänna familjepolitiska metoder. Ett smidigt avancerande i studierna stöds med ett tillräckligt studiestöd som sporrar till effektivitet samt med tillräckliga undervisningsresurser till läroanstalterna. En samordning av vård av barn och studier måste möjliggöras. Det är viktigt att högskolorna och andra läroanstalter samt stödsystemen i tillräcklig omfattning beaktar de situationer som familjebildning föranleder.

Barnafödandet senareläggs på grund av osäkerhet inför framtiden. När unga vuxna bildar familj ställs de inför den målkonflikt i samhället där man å ena sidan kräver snabb utbildning, yrkesexamen och en fast placering på arbetsmarknaden samt å andra sidan barnafödande och engagemang i familjen för att skapa en trygg uppväxtmiljö för barnen.

Familjebildningen främjas av att de nuvarande visstidsanställningarna blir stadigvarande. Inom den offentliga sektorn är förändringarna i åldersstrukturen snabba och arbetsgivarna inom den offentliga sektorn måste ompröva sin personalpolitik och se till att arbetsuppgifter av permanent karaktär sköts med stadigvarande arbetstagare när uppgiften till sin natur är permanent.

Internationella erfarenheter visar att man just nu påverkar nativiteten uttryckligen med åtgärder som förbättrar möjligheterna att vara både förälder och delta i arbetslivet.

På arbetsplatserna skall användningen av lagstadgade familjeledigheter stödjas med tillräckliga och stadigvarande vikariearrangemang. Också papporna skall stödjas och uppmuntras att använda sina rättigheter till familjeledighet och att delta i hemmets dagliga aktiviteter.

I barnfamiljer är boendekostnaderna ofta mycket höga i förhållande till inkomsterna och det är inte möjligt för särskilt många familjer att höja boendekostnadernas andel. Den ekonomiska tröskeln för att skaffa fler barn blir mycket hög, och målet måste vara att sänka denna. Särskilt viktig är bostadspolitik, med vilken man kan erbjuda alla befolkningsgrupper möjligheter både till ägar-, bostadsrätts- och hyresbostäder. Man måste trygga möjligheterna till ett boende av god nivå till ett skäligt pris. I synnerhet i tillväxtcentra måste man med hjälp av markanvändningspolitiken försöka säkerställa en sådan utveckling. Målet skall vara att familjerna har möjlighet att uppnå en skälig boenderymlighet och ett tryggt boende i ett tidigare skede än för närvarande.

Familjernas välfärd kan påverkas genom att man tryggar deras möjligheter att på lång sikt planera den egna framtiden och utvecklar strukturen på det familjepolitiska stödsystemet så att det bättre tillgodoser de behov som familjerna för fram samt genom att man garanterar systemets förutsägbarhet i och med att stödnivån bibehålls.

Fertiliteten har sjunkit av olika orsaker och barnlöshetsbehandlingarna har blivit allt vanligare. Man måste fästa större uppmärksamhet än för närvarande vid den reproduktiva hälsan. I synnerhet när det gäller hälsofostran inom skol- och studenthälsovården och mödravården måste man försöka få de dåliga utvecklingstrenderna i fråga om den reproduktiva hälsan att vända.

6.2. Större arbetsrelaterad invandring

Utlänningarnas andel av Finlands befolkning är förhållandevis liten i jämförelse med andra länder i Europa. Invandringen till Finland har ökat i någon mån det senaste årtiondet, men samtidigt har också utvandringen ökat. Nettoinvandringen till Finland är alltså liten. Efterfrågan på utländsk arbetskraft har ökat i vissa branscher och därmed har antalet utlänningar som arbetar i Finland ökat. Till följd av den internationella befolkningsutvecklingen och den öppna marknadsekonomi torde rörligheten mellan länderna komma att öka. Det är omöjligt att förutspå hur eventuella kriser, konflikter eller naturkatastrofer inverkar på rörligheten, men om befolkningssiffran i världen fortsätter att stiga kommer rörligheten knappast att minska från nuvarande nivå.

Medan Europeiska unionens invandrapolitik håller på att utvecklas har olika länder redan dragit upp nya invandrapolitiska riktlinjer. Eftersom den arbetsföra befolkningen minskar överallt i Europa måste man i Finland vara aktiv och progressiv inom invandrapolitiken så, att det överhuvudtaget är möjligt att konkurrera om den rörliga arbetskraften. De stora europeiska länderna kan lättare locka till sig invandrare, kanske också finländsk arbetskraft från den inhemska arbetsmarknaden. Finlands ställning i konkurrensen om kunnig arbetskraft är inte den bästa möjliga, eftersom Finland med undantag för närområdena är mindre känt. Nu är det dags att skapa ett aktivt invandrapolitiskt program som gör det möjligt att göra Finland mera lockande i konkurrensen då det gäller att få kunniga människor att komma till landet och bosätta sig här.

Arbetsministeriet har tillsatt en tjänstemannaarbetsgrupp som har till uppgift att bereda det invandrapolitiska program som avses i regeringsprogrammet. Den ministergrupp som ansvarar för invandrarärenden drar utgående från arbetsgruppens arbete upp regeringens invandrapolitik. De egentliga invandrapolitiska riktlinjerna dras upp i regeringens invandrapolitiska program.

En ökad invandring löser inte de utmaningar som befolkningsutvecklingen för med sig och det är inte möjligt att tänka sig att invandringen skulle vara så stor att den skulle ersätta minskningen i antalet personer i arbetsför ålder. När det gäller att öka arbetsinsatsen är det primära att de inhemska arbetskraftsreserverna utnyttjas bättre. Man måste också höja den andel utlänningar som är permanent bosatt i landet och deltar i arbetslivet. Invandringen skall som en metod bland andra sörja för att arbetskraften är tillräcklig både kvantitativt och kvalitativt sett. En invandring som förberetts på ett förnuftigt sätt ger också andra fördelar för det finländska samhället. Sådana fördelar kan bl.a. vara att innovativiteten och den ekonomiska aktiviteten ökar.

Ett viktigt mål för en aktiv invandrapolitik är att öka den arbetsrelaterade invandringen. För att målet skall uppnås krävs åtgärder inom olika sektorer och gemensam vilja hos olika in-

stanser i samhället när det gäller att locka invandrare till Finland och integrera dem i det finländska samhället.

Pull- och push-faktorerna för invandring av arbetskraft varierar delvis beroende på vilka grupper av arbetstagare det är fråga om. Den viktigaste pull-faktorn för den långt utbildade arbetskraften är att arbetsgemenskaperna och arbetsplatserna skall vara intressanta. Viktiga faktorer är också hur flexibla bestämmelserna om invandring är och hur snabba förfarandena är. Nivån på uppehållstillståndsavgifterna har betydelse. I synnerhet i situationer där man konkurrerar om arbetskraften får tillståndsavgifterna inte vara högre än i centrala konkurrentländer. En förbättring av förutsättningarna för utländska studerande att komma in på arbetsmarknaden är en konkret metod som har flera positiva effekter för samhället. Till arbetsmarknaden kanaliseras en kompetent och språkkunnig arbetskraft och t.ex. investeringar i utbildningssystemet blir tillvaratagna när arbetskraft som gratis utbildats i Finland inte behöver flytta till arbetsmarknaden i andra länder efter examen.

Vid sidan av arbetskraftsinvandringen måste man säkerställa de förfaranden som gör det möjligt för studerande som studerat i Finland att efter studierna flexibelt komma in på den finländska arbetsmarknaden. Det är nödvändigt att utreda vilka pull-faktorer som inverkar på den omfattning i vilken utländska studerande kommer till Finland.

Den utländska arbetskraftens engagemang i det finländska arbetslivet påverkas också av andra omständigheter, t.ex. fungerande service och infrastruktur samt säkerhet och omständigheter som påverkar livsmiljön. Det finns inte bara en enda lösning då det gäller utvecklandet av invandringen av arbetskraft, utan det behövs differentierade tillvägagångssätt i enlighet med varifrån invandrarna kommer och vilka grupper av invandrare det är fråga om.

Det är möjligt att påverka attityder och kunskaper med information. Kunskapen om Finlands starka sidor och attraktion samt om finländskt kunnande måste ökas när det gäller utländska arbetstagare och arbetssökande samt utländska företag.

Ökad arbetsrelaterad invandring för ofta också med sig familjemedlemmar till landet och också därför behövs omfattande förberedelser från samhällets sida. Invandrapolitiken måste konkret planeras så, att invandrarnas åsikter i fortsättningen beaktas mycket bättre än hittills. Integrationen av invandrarna och deras familjemedlemmar i Finland måste stödjas kraftigare genom att man ser till att de i olika sammanhang och på alla sätt känner sig välkomna till sitt nya arbets- eller hemland och som fullvärdiga medlemmar i vårt samhälle. I synnerhet är det viktigt att ha kännedom om språket, kulturen och lagstiftningen i anslutning till principerna för arbete i landet. En central utmaning är att utveckla attitydklimatet så, att de goda etniska förhållandena i samhället stärks. Befolkningens attityder inverkar på hur välkomna som samhällsmedlemmar i Finland invandrarna känner sig. Attityderna förändras och de kan också påverkas med åtgärder från myndigheternas och medborgarorganisationernas sida.

I fortsättningen förutsätts en större internationalisering av arbetsmarknaden. Utländska arbetstagare och deras familjemedlemmar skall ses som en resurs. Man måste fästa särskild uppmärksamhet vid utvecklandet av mångsidiga arbetsgemenskaper och ledarmodeller samt vid ett arbetsliv utan diskriminering. Det är viktigt att goda etniska förhållanden utvecklas och att diskriminering förebyggs.

Inom invandrapolitiken måste man dessutom särskilt fundera över flyttningsrörelsen bland finska medborgare eller personer av finländsk härkomst, bl.a. möjligheterna att locka finländare som flyttat utomlands och personer av finländsk härkomst att flytta till Finland. Vid arbetsministeriet bereds som bäst ett utlandsfinländarpolitiskt program i vilket ett centralt element är att föreslå åtgärder genom vilka man kan uppmuntra utlandsfinländare på olika

håll i världen att flytta tillbaka. Å andra sidan måste man också bedöma hur det är möjligt att eliminera de push-faktorer som leder till utvandring.

Arbetskraftsinvandringen och utvecklandet av invandrapolitiken får inte försvaga ställningen för den arbetskraft som redan befinner sig på arbetsmarknaden. I synnerhet fäster man uppmärksamhet vid förutsättningarna att sysselsätta personer i instabil ställning på arbetsmarknaden.

7. Främjande av hälsa och funktionsförmåga

Under senare delen av 1900-talet har den genomsnittliga förväntade livslängden i Finland ökat med mer än ett år per årtionde. Den ökande livslängden har dessutom till största delen inneburit uttryckligen att antalet friska år har ökat. I synnerhet medelålders och äldre upplever sig i snitt som friskare än vad personer i motsvarande ålder gjorde på 1970-talet.

Många faktorer har bidragit till att folkhälsan har förbättrats, och man har medvetet försökt främja dessa faktorer, t.ex. förbättrade arbets-, boende- och övriga levnadsförhållanden, ökad utbildning och ekonomisk välfärd för befolkningen, kostfaktorer, rent vatten, avfallshandling, förebyggande av sjukdomar, medicinsk utveckling och utveckling av hälso- och sjukvården. Det är trots allt oroväckande att hälsoskillnaderna mellan olika socialgrupper inte har minskat.

När livslängden ökar blir det allt viktigare att människorna har möjlighet att leva ett gott och fullödigt liv under alla skeden av livet och att var och en har möjlighet att utveckla sin förmåga och sina färdigheter under olika skeden av livet. Det är viktigt för både medborgarnas dagliga välfärd och hela samhällsutvecklingen att hälsan och funktionsförmågan stärks och bevaras. En frisk befolkning är också en grundläggande förutsättning för ekonomisk tillväxt och hållbar finansiering av välfärdssamhället.

Offentliga tjänster som är tillgängliga för alla och som huvudsakligen finansieras med skattemedel utgör grunden för social- och hälsovården. Utgångspunkten utgörs av dem som anlitar och behöver tjänsterna. Kommunerna bär ansvar för ordnandet av service och planeringen av vård. Privata social- och hälsovårdstjänster och organisationernas verksamhet kompletterar den kommunala servicen och erbjuder alternativ till den. Det skapas klarhet i arbetsfördelningen mellan den privata och den offentliga hälso- och sjukvården så att tjänsterna bildar ett välfungerande nätverk.

För främjande av hälsa och funktionsförmåga från barndomen till ålderdomen förutsätts att människans hela levnadslopp beaktas. Förutsättningarna för ett friskt liv bör stödjas under alla skeden av livet genom att riskfaktorerna i anslutning till dem minskas. Medborgarnas behov av vård och omsorg kan minskas betydligt genom att hälsan och funktionsförmågan främjas och sjukdomar och olyckor förebyggs.

Man bör målmedvetet försöka minska hälsoskillnaderna mellan befolkningsgrupperna genom social- och hälsovårdspolitiska åtgärder samt genom att stärka hälso- och välfärdsperspektivet och det sociala välfärdsperspektivet i beslutsfattandet och verksamheten för både statens och kommunernas vidkommande. Det gäller att ingripa i faktorer som orsakar ekonomisk och social ojämlikhet och därmed hälsoskillnader. Också levnadsförhållandena och hälsobeteendet inverkar i betydande grad just på de sjukdomar och dödsorsaker där också skillnaderna syns tydligt, såsom hjärt- och kärlsjukdomar och alkoholrelaterade dödsfall. Även följderna av nedsatt hälsa bör förebyggas.

Utöver arbetet för att förebygga sjukdomar är det viktigt att förbereda sig på att behovet av service ökar. Enligt en bedömning som gjorts för rapport 5 förefaller hemtjänsterna vara tillräckligt heltäckande om man lyckas minska behovet av vård och omsorg genom de åtgärder som nämns ovan och om privata stödtjänster anlitas i större utsträckning. Däremot tycks klienterna inom hemservicen och hemvården inte få tillräckligt med hjälp. Det behövs således tilläggsresurser för att höja intensiteten hos dessa tjänster. En korrigering av den personalbrist som uppkom på 1990-talet skulle göra det möjligt att höja intensiteten så att den blir mera tillfredsställande än för närvarande.

Det växande antalet dementa kan innebära att det också behövs mera serviceboende dygnet runt eller institutionsliknande vård än för närvarande. Upprätthållandet av den nuvarande nivån räcker inte riktigt till som förberedelse inför framtiden, men sedvanligt serviceboende kan ändras till serviceboende dygnet runt genom att servicebostäderna renoveras och personalen och tjänsterna utökas. Genom att utveckla närståendevården kan behovet av institutionsvård senareläggas. Det behövs därmed inte nödvändigtvis några nya bygginvesteringar i institutionservice för äldre, men verksamhetsmodellerna bör ändras så att de blir mera rehabiliteringsinriktade och hemliknande.

För att servicen skall kunna tryggas förutsätts tilläggsresurser redan under nästa årtionde. Eftersom servicebehovet ökar gäller det att initiera sådana strukturella reformer i anslutning till ordnandet och produktionen av tjänsterna som främjar kostnadseffektiviteten. Målet har redan länge varit att annan än institutionsvård skall accentueras inom servicestrukturen. Den största förändringen under det senaste årtiondet är att hemtjänsterna har riktats till dem som behöver rikligt med hjälp. På det hela taget har volymen av hemtjänsterna och hemvården minskat så mycket att utbudet för närvarande är otillräckligt.

Mera resurser bör riktas till hemvård av äldre och verksamhetssätten inom hemservice och hemvården bör effektiviseras.

När människorna i fortsättningen lever allt längre och antalet äldre ökar blir möjligheterna att stödja ett självständigt liv allt viktigare vid sidan om förebyggandet av sjukdomar och ökad medvetenhet om hälsofrågor. Medborgarnas möjligheter att leva ett fullödigt liv och klara sig på egen hand i vardagen stöds framför allt av god fysisk och psykisk hälsa, goda sociala relationer, en tryggad ekonomisk ställning och social- och hälsovårdstjänsternas tillgänglighet. Funktionsförmågan försämras med åldern och bör kompenseras genom att människornas livsmiljö omformas så att det blir möjligt att leva ett självständigt och meningsfullt liv också som äldre. Det är viktigt att möjligheterna att bo hemma och klara av ett självständigt dagligt liv stöds genom att bostäderna och livsmiljön planeras och byggs så att människorna kan leva och röra sig så lätt, hinderfritt och tryggt som möjligt. Valfungerande trafik- och kommunikationsförbindelser underlättar också möjligheterna att klara sig på egen hand. I statsrådets tillgänglighetsstrategi betonas vikten av trafikförbindelser, hissar och andra åtgärder som stöder möjligheterna att bo och leva självständigt. Alla kommuner bör på fullt allvar inlemma frågan om bostäder och boendemiljöer fria från hinder i sina b-kala strategier.

Äldre behöver hjälp också med enkla dagliga sysslor, såsom att städa, laga mat och handla. Det har öppnats en möjlighet för många aktörer att tillhandahålla sådana tjänster. En lag som gäller användningen av servicesedlar för hemservice trädde i kraft vid ingången av 2004. Regeringen har också beslutat att utvidga hushållsavdraget så att avdraget också gäller arbete som utförs i en bostad som används av den skattskyldiges eller den skattskyldiges makes eller makas föräldrar eller mor- eller farföräldrar.

Kultur och motion främjar psykiskt och fysiskt välbefinnande. Förutsättningar för äldre att motionera på eget initiativ och delta i handledd hälsotion bör tas in i kommunernas välfärdspolitik och äldrestrategier.

Medborgarnas möjligheter att bo hemma på egen hand bör stödjas genom utveckling av sådana boende-, närservice- och trafikmiljöer som tryggar förutsättningarna för ett självständigt liv också när funktionsförmågan avtar. Människornas möjligheter att bo hemma och klara sig bör alljämt betonas i servicestrukturen för de tjänster som de äldre behöver. Förebyggande service har stor betydelse för möjligheterna att klara sig på egen hand. För att målen skall nås förutsätts samarbete mellan alla förvaltningsområden och även på kommunal och lokal nivå.

För att servicestrukturen skall utvecklas på ett ändamålsenligt sätt så att den svarar mot både människornas behov och organisationernas effektivitetskrav gäller det att utveckla tjänsterna ur ett klientperspektiv och praxisen i arbetet. Klientorienteringen kan främjas genom serviceplaner, bedömning av servicebehovet och värnande om att servicekedjorna inom social- och hälsovården fungerar. Ett rehabiliteringsinriktat grepp bör stärkas inom all serviceverksamhet.

Folkpensionens vårdbidrag möjliggör för sin del omsorgen om de äldre. När de äldres funktionsförmåga förbättras och det blir möjligt att bo hemma i allt högre ålder, blir närstående-vård allt viktigare som ett led i servicestrukturen. Närståendevårdarnas ställning bör förbättras genom lagstiftning. Det gäller särskilt att trygga stödet till närvårdare genom att fästa avseende vid hur de orkar och vilka möjligheter de har att vara lediga. Också tjänsterna i fråga om tillfällig vård, tjänster som tillhandahålls i hemmet och rehabilitering är otillräckliga. Det bör också införas nya sätt att producera service inom närståendevården. Medborgarorganisationernas arbete är ytterst viktigt. Inom organisationerna prövas och utvecklas också nya serviceformer tillsammans med kommunerna.

Närståendevårdens ställning förbättras genom lagstiftning som ett led i det samlade servicesystemet. När stödet till närståendevårdare utvecklas fästs särskilt avseende vid hur närståendevårdarna orkar och vilka möjligheter de har att vara lediga.

Med hänsyn till det växande behovet av service och arbetskraftens utveckling bör det i kommunerna bedömas hur serviceproduktionen inom social- och hälsovården görs mångsidigare och hur nya sätt att producera service införs.

Statsrådet inleder en utredning som syftar till att stödja bildandet av vårdföretag, öka antalet arbetsplatser inom servicebranschen och producera sådana tjänster till ett skäligt pris för åldersgrupper med stigande medelålder som underlättar deras möjligheter att bo hemma. Inom utredningsarbetet bör stödandet av vårdföretag genom bl.a. rådgivning och stödsystem bedömas. Detsamma gäller ändamålsenligheten hos olika metoder (t.ex. utvidgning av hushållsavdraget eller utveckling av servicesedlarna) när det gäller att öka antalet arbetsplatser inom servicebranschen. Även standarder i anslutning till servicen och metoder för att säkra servicens kvalitet bör bedömas.

Ett nyckelområde är att i snabb takt ta i bruk teknik som främjar äldres och handikappades möjligheter att klara sig självständigt, såsom hjälpmedel, kommunikations- och trygghetsanordningar samt anordningar för att kontrollera miljön. Också yrkesutbildade personer som arbetar inom servicesystemet för social- och hälsovård kan dra nytta av sådana tillämpningar av ny teknologi som stöder produktionen av högklassigare och kostnadseffektivare vård som bättre svarar mot klientens behov. En central målsättning är att bilda nätverk av olika verksamhetsenheter inom servicesystemet. Det blir då möjligt att samarbeta på ett förnuftigt sätt, och undersökningar som utförts en gång kan användas också vid andra verksamhetsenheter. För en sådan utveckling förutsätts att enhetliga definitioner på riksnivå införs i bl.a. elektroniska klientdatasystem. Exempel på nyttiga tillämpningar är också olika stödsystem för beslutsfattandet, uppföljningsmekanismer i realtid samt telemedicin och utbildning med hjälp av videoförbindelse.

Befolkningens starkare medverkan till att bevara sin hälsa och välfärd kan stödjas med hjälp av informations- och kommunikationsteknologi. Genom att utnyttja ny teknologi kan man också effektivisera anordnandet och produktionen av social- och hälsovårdstjänster samt göra betydande inbesparingar.

8. Omsorg om barn och unga

Förändringarna på arbetsmarknaden och i familjestrukturen har inneburit att antalet familjer och barn som lever under dåliga förhållanden har ökat. Barnfamiljernas fattigdom ökade tydligt i Finland till följd av utvecklingen under det senaste årtiondet. Barnfamiljernas fattigdom beror till stor del på arbetslöshet. Inom den globala ekonomin ställs allt större krav på individen. Individens möjligheter att nå framgång i livet är i högre grad än tidigare beroende av hans eller hennes kunskaper och färdigheter.

Social ojämlikhet har ofta sin upprinnelse i barnens olika uppväxtförhållanden. Det är en utmaning att uppväxtförhållandena differentieras allt mer. Det gäller att värna om lika möjligheter för alla barn och unga.

Föräldrarna ansvarar för barnens fostran och utveckling. Samhället skall stödja föräldrarna i deras fostringsuppgift genom att garantera gynnsamma förhållanden för tillväxt och utveckling.

Tryggande av goda uppväxtförhållanden under barndomen är en investering inte bara i barnen utan också med tanke på framtiden. I det föregående konstaterades att åtgärder som stöder nativiteten är förnuftiga på lång sikt. Värnande om barns och ungas färdigheter och uppväxtförhållanden är inte bara en satsning på deras livskvalitet just nu utan också en investering i deras kompetens som morgondagens personer i arbetsför ålder. I en situation där det förväntas att det kommer att finnas färre personer i arbetsför ålder, är kvaliteten på den framtida arbetskraften en viktigare faktor än tidigare.

Färdigheterna för inläring och skolgång bestäms i hög grad utifrån uppväxtförhållandena under den tidiga barndomen. Barnens uppväxtförhållanden tryggas av stabila inkomster, som i sin tur beror dels av båda föräldrarnas möjligheter att medverka på arbetsmarknaden, dels av familjestöd som kompenserar det inkomstbortfall och de kostnader som barnen medför.

Utvecklingen bör följas när det gäller barnfamiljernas utkomst. Fattigdom och utslagning bör förhindras.

Utöver ekonomisk grundtrygghet gäller det att värna om barns och ungas hälsa. Värnande om den kognitiva utvecklingen intar en särställning. Familjens egna insatser är ytterst viktiga. Skolans betydelse som formare av framtiden kan aldrig betonas för mycket. Barns och ungdomars uppväxtförhållanden påverkas också på många andra sätt, bl.a. genom att man sörjer för att boende- och livsmiljöerna är trivsamma och lämpliga också för barns och ungas behov, genom biblioteks- och kulturtjänster samt genom olika insatser för att stödja idrott och andra hobbyer. För att de unga skall få fotfäste i samhället är det viktigt att stödja och utveckla deras möjligheter att delta och påverka.

Tryggandet av barns och ungas uppväxtförhållanden är viktigt av skäl som hänförs till välfärden. Utslagning bland barn och unga måste förhindras effektivare än för närvarande. Specialåtgärder för att stödja elever som löper risk att bli utslagna bör även i fortsättningen tas in i den grundläggande utbildningen. Utslagning som går i arv bör brytas. Satsning på humant kapital och investering i uppväxtmiljön är förnuftiga förberedelser inför den förändrade åldersstrukturen.

Utgångspunkten är på många sätt rätt bra när det gäller att stärka kunskaperna och färdigheterna. Finland har ett grundskolesystem som når goda resultat, en stor del av de unga åldersklasserna får en högklassig yrkes- eller högskoleutbildning och det finns ett regionalt heläckande nätverk av läroanstalter och högstskolor.

Bristfällig utbildning är en faktor som starkt bidrar till att ungdomar blir utslagna. Trots att vårt utbildningssystem i princip kan erbjuda var och en en möjlighet att skaffa sig en yrkesutbildning, avbryter en del av åldersklassen sin skolgång eller yrkesutbildning. Nästan en tiondel av dem som går ut grundskolan faller åtminstone för en tid utanför fortsatt utbildning och en del av dem som påbörjar en utbildning avbryter studierna.

I den utvecklingsplan för utbildning och forskning 2003–2008 som statsrådet godkände den 4 december 2003 fattade statsrådet beslut om de viktigaste målen och åtgärderna för att utveckla utbildnings- och forskningspolitiken samt avhjälpa missförhållanden inom utbildnings- och forskningssystemet. En central utgångspunkt är att svara på den utmaning som följer av befolkningsutvecklingen med målet att bl.a. höja befolkningens och arbetskraftens utbildningsnivå, utnyttja samtliga begåvningsreserver och tillfredsställa behovet av kunnig arbetskraft.

Utgående från utvecklingsplanen för utbildning och forskning är målet att de ungas utbildnings- och samhällsgaranti genomförs så att det säkerställs att alla som går ut grundskolan får en studieplats för fortsatta studier, en arbetsplats eller en praktikplats. Samarbetet mellan yrkesläroanstalterna och gymnasierna främjas. Avbrotten inom yrkesutbildningen och högskolestudierna minskas och genomströmningsgraden inom utbildningen höjs. Yrkesutbildningen och högskolestudierna dimensioneras inom olika utbildningsområden och på olika utbildningsnivåer så att de svarar mot behoven i arbetslivet. Den regionala balansen inom utbildningsutbudet förbättras.

9. Stärkande av den ekonomiska tillväxtpotentialen

Det minskande antalet personer i arbetsför ålder hör till de största utmaningarna i anslutning till den förändrade åldersstrukturen och försämrar den ekonomiska tillväxten på längre sikt. I situationer där arbetsinsatsen krymper är ökad produktivitet den mest avgörande källan till ekonomisk tillväxt, men det behövs också en högre sysselsättningsgrad än för närvarande såväl med tanke på volymen av själva totalproduktionen som i synnerhet med tanke på dess fördelning och en hållbar offentlig ekonomi. Utan en hög sysselsättningsgrad och minimering av arbetslösheten kan de möjligheter som följer av tillväxten inte fördelas rättvist mellan alla medborgare och balansen inom den offentliga ekonomin kan inte ombesörjas på ett hållbart sätt.

Finlands samhällsekonomiska tillväxtpotential bör stärkas både genom en höjning av sysselsättningsgraden och genom förbättring av förutsättningarna för ökad produktivitet.

Både när det gäller att stärka ökad produktivitet och öka sysselsättningen är det väsentligt att agera med hänsyn till dels de utmaningar som den globala konkurrensen uppställer, dels de möjligheter den medför. För ekonomisk framgång förutsätts att de möjligheter som den öppna ekonomin medför utnyttjas, att kompetensen är stark och att det finns förmåga till ekonomisk förnyelse och förnyelse av hela samhället.

Utmaningarna i anslutning till ekonomisk tillväxt och en hållbar offentlig ekonomi utkristalliseras i frågan om antalet sysselsatta. För att det skall vara möjligt att klara av den förändrade åldersstrukturen förutsätts att arbetslösheten minskas, att graden av deltagande och därmed även sysselsättningsgraden höjs och att den livslånga arbetstiden förlängs. För att säkerställa tillgången på arbetskraft på lång sikt förutsätts dessutom successivt växande och kontrollerad arbetsbaserad invandring till Finland.

9.1. Minskad arbetslöshet och ökat utbud på arbetskraft

I enlighet med regeringsprogrammet är minskning av arbetslösheten ett centralt ekonomisk-politiskt mål under det pågående årtiondet. Målsättningen är central av sociala skäl, av skäl som hänför sig till balansen inom den offentliga ekonomin och av samhällsekonomiska skäl.

Sysselsättningsmålen har eftersträvat både genom en allmän ekonomisk politik som stöder ekonomisk tillväxt och genom åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens funktion, minska den strukturella arbetslösheten och öka utbudet på arbetskraft i synnerhet genom att förlänga människornas arbetshistoria. Merparten av åtgärderna för att nå de sistnämnda målen har samlats i politikprogrammet för sysselsättning. De centrala delarna i sysselsättningsprogrammet består av revidering av den offentliga arbetskraftsservicen, aktivering av arbetsmarknadsstödet, aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder och utbildning samt förlängning av människornas arbetshistoria.

Regeringen har också fattat beslut om skattepolitiska åtgärder som siktar till att minska strukturarbetslösheten (förvärvsinkomstavgifter, hushållsavgifter, lindring av arbetsgivaravgifterna för lågavlönat arbete). Samarbete med arbetsmarknads- och företagarganisatio- nerna för att trygga priskonkurrensförmågan och revidera arbetslivet och den sociala tryggheten utgör ett viktigt led i regeringens sysselsättningsfrämjande verksamhet.

Med tanke på den förändrade åldersstrukturen är åtgärderna för att minska strukturarbetslösheten mest brådskande. Sysselsättningen av arbetslösa påverkar direkt välfärden för dem som drabbats av arbetslöshet, minskar utgifterna inom den offentliga ekonomin och ökar

skatteinkomsterna. Arbetsinsatser stöder den samhällsekonomiska tillväxten. Sysselsättning förebygger att sociala problem anhopas eller rentav går i arv. Det gäller att försöka undvika en situation där den växande bristen på arbetskraft är förenad med en hög strukturell arbetslöshet. För detta förutsätts att resurserna för arbetskraftspolitiska åtgärder hålls på en tillräckligt hög nivå.

Minskad strukturarbetslöshet eftersträvas genom de åtgärder om vilka överenskommits i regeringsprogrammet. Arbetskraftens yrkesmässiga och regionala rörlighet främjas bl.a. genom arbetskraftspolitiska åtgärder. Arbetskraftsutbildningens resultat förbättras genom att utbildningen i högre grad utgår från företagen och arbetslivet. I syfte att främja den regionala rörligheten bör resurserna för systemet med flyttningsbidrag ökas och utvecklas.

Starkt avseende bör fästas vid att förebygga arbetslöshet och förhindra att arbetslösheten förlängs. Kritiska skeden med tanke på förlängd arbetslöshet infaller när de unga skall få fotfäste på arbetsmarknaden och när de äldre blir arbetslösa.

Övergången till högskolor efter studentexamen påskyndas. Studietiderna förkortas i synnerhet inom universitetsutbildningen. Flerdubbel utbildning minskas genom att sökande med en tidigare examen styrs till kortvarigare vuxenutbildningsprogram. Vuxenutbildningen breddas på alla sektorer inom utbildningssystemet.

Enligt befolkningsprognoserna minskar utbudet på arbetskraft allt kraftigare mot slutet av årtiondet. Då accentueras betydelsen av de åtgärder som påverkar medverkan på arbetsmarknaden. Även om minskningen av arbetslösheten har avancerat bör den proportionella betydelsen av åtgärder som riktas till arbetslösheten hållas på en hög nivå, eftersom det är svårast att sysselsätta dem som fortsatt att vara arbetslösa.

Arbetskraftsreserverna kan utnyttjas bättre om förutsättningarna för sysselsättning, i synnerhet yrkesfärdigheter och kompetens, är tidsenliga. Det gäller också att kunna värna om hälsan och arbetsförmågan. Minskningen av arbetslösheten främjas genom stöd och verksamhet i anslutning till studier och utbildning, stödjande av arbets- och funktionsförmågan bl.a. genom rehabilitering och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, samt servicecenter för arbetskraften. De äldres medverkan i arbetslivet, dvs. personer över 55 år, intar en nyckelposition med tanke på utvecklingen av utbudet på arbetskraft. Av bakgrundsmaterialet till framtidsredogörelsen framgår tydligt att det i Finland finns en stor potential för att öka medverkan på arbetsmarknaden för denna del av befolkningen. Potentialen får allt större betydelse om politiken för främjande av hälsa och funktionsförmåga drivs med framgång.

Äldre arbetstagares medverkan på arbetsmarknaden beror av många faktorer som det allmänna kan påverka även om det inte ensamt kan diktera dem. Ett område gäller möjligheterna att orka i arbetet, vilket påverkas inte bara av individuella faktorer utan också av verksamhetssätten på arbetsplatserna. Ett annat sakkomplex är efterfrågan på äldre arbetskraft och förenligheten mellan de äldre arbetstagarnas färdigheter och de förändrade arbetsuppgifterna. Den tredje viktiga helheten omfattar reglerna för pensionssystemet, vilka sporrar till medverkan på arbetsmarknaden och begränsar pensioneringen.

Utbildningsmöjligheterna och möjligheterna att övergå till andra uppgifter utvecklas för dem som på grund av nedsatt hälsa eller särskilda krav i arbetet inte förmår arbeta inom sitt yrke fram till den allmänna pensionsåldern.

Det kan antas att en stark ekonomisk utveckling som allmänt ökar efterfrågan på arbetskraft också stöder de äldre arbetstagarnas deltagande i arbetet via olika kanaler. När arbetskraften blir knappare lönar det sig för arbetsgivarna att ytterligare utveckla arbetsförhållandena så att de lämpar sig för äldre arbetstagare. Goda sysselsättningsutsikter och en positiv inkomst-

utveckling i anslutning till bättre arbetsförhållanden gör i sin tur att det blir ekonomiskt attraktivt att fortsätta arbeta. Vid sidan om en allmän politik som stöder sysselsättning behövs det trots allt specialåtgärder för att stödja sysselsättningen för äldre arbetstagare.

Regeringen stöder aktivt främjandet av äldre arbetstagares färdigheter och genomförandet av program som främjar möjligheterna att orka i arbetet (TYKES, VETO, KUNSKAPSLYFTET). Programmen samordnas av olika ministerier och inom programmen samarbetar ministerierna med aktörer i arbetslivet samt olika organisationer och arbetsplatser. Samtidigt som statsrådet effektiviserar sina åtgärder på det här fältet är det önskvärt att andra aktörer i arbetslivet godkänner vikten av frågan och storleksklassen för den förändring i befolkningsstrukturen som är på väg samt initierar egna åtgärder.

9.2. Stärkande av den reella konkurrenskraften och produktiviteten

En hög välfärdsnivå och välfärdsutveckling kan säkerställas bara om det arbete som utförs i Finland medför ett stort mått av värde. Hög värdestegring per arbetstimme – god produktivitet – uppkommer i sin tur av att de producerade varorna och tjänsterna är sådana för vilka köparna är beredda att betala ett högt pris och/eller vilkas produktion har organiserats effektivt.

Arbetets produktivitet är i genomsnitt hög inom industrin. Det beror delvis på stora kapitalinvesteringar (i synnerhet basindustrin för metaller och pappersindustrin), men en viktig faktor är också målmedvetet utvecklad teknologikompetens i fråga om såväl själva produkterna som produktionsprocesserna (i synnerhet IT-industrin). Inom en del av industrin och i synnerhet inom servicesektorerna är produktionsnivån på sin höjd medelmåttig. Produktiviteten inom den offentliga sektorn utgör en egen särskild fråga. De effektivitetsskillnader som observerats vid olika enheter visar att det finns en betydande potential för att förbättra situationen.

Konsekvenserna i anslutning till den förändrade åldersstrukturen framhäver behovet av att höja produktiviteten inom många sektorer, synnerhet inom servicebranscherna. Samtidigt bör bedömningen av produktiviteten utvecklas.

Finlands strategi är en strategi för kompetensbaserad tillväxt. Stärkande av kompetensen och utformande av lämpliga drivfjädrar för företag och olika enheter inom den offentliga sektorn samt för arbetstagarna intar en nyckelställning när det gäller att öka produktiviteten.

Målet är att öka och rikta både samhällets och företagens satsningar på sådan kompetensutveckling som främjar förlängning av individernas arbetshistoria och arbetsmarknadens funktion i en omvärld som internationaliseras. Särskilt avseende fästs vid arbetslöshet, förändringar och uppsägningar i företag och riskfaktorer i anslutning till en låg utbildningsnivå samt förbättrande av den äldre arbetskraftens färdigheter.

Tilläggsutbildningssystemet bör bedömas med tanke på att den förändrade åldersstrukturen för befolkningen i arbetsför ålder ökar behovet av tilläggs- och påbyggnadsstudier samt utbildning. Tilläggsutbildningssystemet bör för sin del stödja målen om hög sysselsättning och ökad produktivitet för arbetet.

Finland håller redan på att i snabb takt övergå från det teknologibetonade "informations-samhället" till ett kunskapsamhälle och ekonomisk tillväxt som baserar sig på kreativitet.

Åtgärder för att snabba upp en sådan utveckling utgör ett viktigt led i den politik som grundar sig på en hållbar produktivitetssökning. Innovationernas betydelse som garant för konkurrenskraften ökar i framtiden. För att säkerställa det bör både utbildningen och arbetslivet utvecklas i en riktning som stöder kreativitet. Undersökningar visar att kreativa arbetsgemenskaper som stöder innovationer också mycket starkt bidrar till att arbetet känns meningsfullt, vilket är en central faktor med tanke på möjligheterna att förlänga människornas arbetshistoria.

Forsknings- och utvecklingsverksamheten och innovationssystemet stärks genom effektivisering av bl.a. universitetens, yrkeshögskolornas och yrkesläroanstalternas samarbete, utvecklingen av arbetsfördelningen och bildandet av nätverk samt högskolornas och läroanstalternas samverkan med näringslivet och det övriga arbetslivet.

En hög prisnivå i kombination med låg produktivitet inom många sektorer tyder på att konkurrensen är bristfällig. I det avseendet är den lilla marknaden i Finland en negativ faktor, som knappast alls kan avhjälpas. Konkurrensen kan dock främjas genom målmedveten konkurrenspolitik, som omfattar avskaffande av oändamålsenlig reglering.

Effektivitet på arbetsplatserna är i hög grad beroende av bra ledare. Inom olika delområden av ledningen påverkas verksamhetens effektivitet i avgörande grad av såväl materiella som immateriella drivfjädrar, meningsfull organisering av arbetet, en motiverande arbetsgemenskap som främjar diskussion och öppen information, uppskattning av arbetstagarna samt uppföljning av resultatet och personalens tillstånd. När det gäller de materiella drivfjädrarna har det visat sig att olika system med resultatbaserad lön tydligt höjer effektiviteten. I fortsättningen accentueras också s.k. ledning av äldre arbetstagare, där man på arbetsplatserna i enlighet med levnadsloppstänkandet beaktar behoven hos arbetstagare i olika åldrar.

Ett bra ledarskap bör stödjas via program för utveckling av arbetslivet samt genom olika belöningsystem och annan god ledarpraxis också inom den offentliga sektorn. I enlighet med principen om s.k. ledning av äldre arbetstagare fästs särskilt avseende vid att behoven hos personer i olika åldrar beaktas.

Ett gott resultat nås dock inte ens genom god kompetens om inte företagen och deras anställda har drivfjädrar för att effektivt utnyttja sin kompetens och om inte finansierarna har drivfjädrar för att placera sina medel i riskhaltiga kunskapsintensiva och innovativa verksamheter. Beskattningen påverkar både arbetstagarnas och företagarnas arbetsinsats. Investerarnas vilja att göra riskhaltiga investeringar i företag som är verksamma i Finland beror likaså förutom av andra omständigheter också av beskattningen av dylika investeringar. Den reform av företags- och kapitalbeskattningen som träder i kraft 2005 siktar till att sporra till investeringar och ny företagsverksamhet genom att genomgående lindra företagsbeskattningen.

10. Reformen av förmånssystemen

Jämfört med många andra länder har Finland genomfört vittgående reformer av förmånssystemen. I synnerhet 2002 års totalrevision av arbetspensionssystemet är viktig när det gäller att kontrollera och säkerställa finansieringen av framtida förmånsutgifter. Den livstidskoefficient som infördes i anslutning till reformen bidrar till förberedelserna inför det växande utgiftstrycket när livslängden ökar.

För förberedelse inför framtiden bör avseende fästas vid den förväntade förändringen av antalet och strukturen i fråga om personer i arbetsför ålder. När antalet personer i arbetsför ålder minskar bör man också genom ändringar av förmånssystemen kunna säkerställa att minskningen leder till att graden av deltagande höjs och att också arbetslösheten minskar. Minskningen av antalet personer i arbetsför ålder understryker behovet av att på ett smidigt sätt kunna stå till förfogande på arbetsmarknaden.

Även om sysselsättningsgraderna har stigit i åldersgrupperna över 50 år, är sysselsättningsgraderna fortfarande låga, i synnerhet i jämförelse med de andra nordiska länderna, som i övrigt är förhållandevis likadana. Eftersom arbetskraften på grund av den förändrade åldersstrukturen kommer att bestå av allt flera personer över 50 år, är det viktigt att se till att sysselsättningen är så hög som möjligt inom denna grupp. I Finland finns det en stor potential för ökat arbete också inom de unga åldersklasserna.

Statsrådets linje inom arbetet för att utveckla förmånssystemen går ut på att sporra till arbete inom alla åldersgrupper som nått arbetsför ålder samtidigt som det gäller att sörja för utkomsten för de åldersgrupper som av olika orsaker inte kan delta i arbetslivet. Utgångspunkten för utvecklingen av förmånssystemen är att finansieringstrycket på den offentliga ekonomin bör dämpas på ett sätt som också bidrar till socialt sett hållbarare system.

Det är speciellt viktigt att fästa avseende vid att snabba upp de ungas studier och övergång till arbetsmarknaden, de äldre arbetstagarnas möjligheter att fortsätta i arbetslivet, samordningen av förvärvsarbete och utkomstskydd samt trösklarna för och möjligheterna att stanna kvar i arbetet för de människor som är mest utsatta på arbetsmarknaden. Det gäller också att försöka undanröja hindren för sysselsättning av funktionshindrade, bl.a. genom att underlätta möjligheten att koppla samman förvärvsarbete och social trygghet.

10.1. Förmånssystemen bör bedömas ur perspektivet för ökad arbetsinsats och flexibilitet

Av de nordiska länderna har Finland den kortaste förväntade tiden i arbete under levnadslöppet (32,5 år för män och 31,6 år för kvinnor). Däremot har Finland det högsta antalet arbetstimmar per sysselsatt person och år (1 682 timmar/år). Skillnaderna förklarar för sin del också skillnaden i fråga om sysselsättningsgraderna. Om det totala antalet arbetstimmar i Finland per sysselsatt person delas på samma sätt som i de övriga nordiska länderna, minskar skillnaderna i ländernas sysselsättningsgrader. Resultatet visar att arbetet har fördelats jämnare i de övriga nordiska länderna.

I Finland utför de förvärvsarbetande förhållandevis mycket arbete och heltidsarbete. Heltidsarbete är den dominerade arbetsformen för båda könen. Däremot har vi få deltidsarbetande och många som är utan arbete. Efterfrågan och utbudet på deltids- och heltidsarbetsplatser möts inte alltid. Många som deltidsarbetar gör det mot sin vilja, medan många som har heltidsanställning önskar deltidsarbete. När åldersklasserna i arbetsför ålder minskar

fungerar inte den ojämnt fördelade arbetsmodellen. Motsvarigheten mellan efterfrågan och utbudet på deltidsarbete och heltidsarbete bör förbättras. Deltidsarbete får inte vara ett självändamål eller en metod för att höja sysselsättningsgraden, utan deltidsarbete måste kunna utföras utifrån livssituationen och behoven. En jämnare fördelning av arbetet såväl mellan olika befolkningsgrupper som längs med människans levnadslöpp kan öka välfärden och möjligheterna att orka i arbetet.

Samordning av arbete och social trygghet har möjliggjorts på många sätt i Finland (t.ex. deltidspension, jämkat utkomstskydd för arbetslösa, partiell invalidpension, deltidstillägg). Modellerna för arbetet bör dock göras allt smidigare. Målet bör vara en sådan modell där arbetet bättre och lättare kan kombineras med ledigheter inom familjen, studier och utbildning, samt med annan aktivitet inom andra områden i livet. Deltidsarbete bör kunna utökas i sådana fall då deltidsarbete är ett alternativ till att stå eller ställas utanför arbetsmarknaden. I sådana fall då heltidsanställning på den öppna arbetsmarknaden är ett otänkbart alternativ bör det vara möjligt att erbjuda deltidsarbete eller andra lösningar som ersätter fullständigt beroende av socialskyddet. Också en liten arbetsinsats bör vara ett attraktivt alternativ för individen, lätt att ta emot och ekonomiskt lönsamt. Bestämmelserna om förmånssystemen eller förfarandena för samordning av olika förmåner får inte motverka målsättningen.

Förmånssystemen bör utvecklas så att de utgående från behoven enligt livssituationen allt bättre och smidigare möjliggör familjeliv, studier och utbildning vid sidan om arbetet. Reformarbetet bör sikta till att en sådan möjlighet ökar arbetsinsatsen. Samtidigt gäller det att försöka revidera förmånssystemen så att det är lätt att anställa vikarier för dem som tar ut olika slags ledigheter. Utvecklingen bör samtidigt syfta till att skapa klarhet i förmånssystemen.

Inom utvecklingsarbetet bör hänsyn tas inte bara till förmånssystemet utan också till samordningen av beskattning och eventuella tjänster och avgifter i anslutning till dessa. Ur perspektivet för tryggande av efterfrågan på arbetskraft gäller det att bedöma de sporrande verkningarna i anslutning till finansieringen av socialskyddssystemet. Socialskyddet och finansieringen av det bör också för sin del stödja sysselsättning och arbete samt sporra människorna till frivilliga ansträngningar för att främja sin välfärd. Samtidigt gäller det också att se till att socialskyddet, beskattningen och avgifterna bildar en klar och övergripande helhet på en skäligen nivå.

10.2. Bedömning av förtidspensionssystemen

Vid internationella bedömningar har förtidspensionssystemen identifierats som centrala utvecklingsobjekt. Just i fråga om dessa har i Finland genomförts många reformer som träder i kraft vid ingången av 2005. Arbetspensionsreformen är den största ändringen av förmånssystemen under de senaste årtiondena.

I pensionsreformen gallrades förtidspensionssystemen och åldersgränserna för olika pensionslag höjdes. Individuell förtidspension för dem som är födda efter 1943 och arbetslöshetspension drogs in. Inom många pensionslag senarelades pensionsåldern med ungefär två år. År 2005 höjs åldersgränsen för arbetslöshetspensionsslussen för dem som är födda 1950 och därefter. Den höjda åldersgränsen för deltidspension gäller alla som är födda 1947 och därefter. Rätt till förtida ålderspension inträder vid 62 års ålder. Rehabiliteringsreformen inom arbetspensionssystemet har redan trätt i kraft 2004. Verkningarna av lösningarna börjar synas så småningom.

På grund av den förändrade åldersstrukturen kommer mer än en tredjedel av personerna i arbetsför ålder att vara över 50 år inom de närmaste åren. En avgörande fråga för säkerställandet av den ekonomiska tillväxten och välfärdsmodellen är hur stor del av dessa äldre ar-

betstagare som stannar kvar i arbetslivet i fortsättningen. Ett uppmuntrande drag i utvecklingen är att sysselsättningsgraden bland de stora åldersklasserna är högre efter det att personerna har fyllt 50 år än vad som har varit fallet för äldre åldersgrupper i motsvarande ålder. Jämfört med sysselsättningsgraden bland 50–54-åringar (80 procent år 2001) är sysselsättningsgraden bland 55–59-åringar dock väsentligt lägre (63 procent år 2001). Att sysselsättningsgraden bland dem som fyllt 55 år är lägre än inom andra åldersklasser beror på arbetslöshet, arbetsoförmåga och olika stigar till tidig pensionering vilka utformades före 1990-talet. När en individ en gång har övergått från arbetslivet till pensionsslussen är sannolikheten liten för att han eller hon skall återvända till arbetet. Höjningen av sysselsättningsgraden bland dem som fyllt 55 år är en viktig målsättning. Det gäller att följa hur målet uppnås. För att sysselsättningsgraden bland de äldre skall höjas är det viktigt att öka välbefinnandet i arbetet och förbättra arbetsförhållandena så att förtida förlust av arbetsförmågan kan förhindras.

När konsekvenserna av reformerna bedöms bör avseende fästas vid hur olika för­måns­system stöder den äldre arbetskraftens möjligheter att nu och i framtiden arbeta på hel- eller deltid eller åtminstone ens i någon mån. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid hur förlängda sjukfrånvaron kan förebyggas och nya bestående invalidpensioner minskas genom effektivisering av verksamheten inom företagshälsovården och den övriga hälso- och sjukvården samt med hjälp av rehabilitering. Arbetslivet kan göras attraktivare i synnerhet genom att välbefinnandet i arbetet och arbetsförhållandena förbättras.

10.3. Uppföljning av revideringen av pensionssystemet

Eftersom utvecklingen av pensionssystemet är en väsentlig faktor med tanke på balansen inom den offentliga ekonomin, är pensionssystemet även i fortsättningen föremål för central uppmärksamhet i fråga om såväl utbudet på arbete som finansieringen.

Man har förberett sig inför den kända ökningen av pensionskostnaderna genom att fondera en del av utgifterna på förhand och genom att försöka höja fondernas avkastning med beaktande av risknivån. Den pensionsreform som träder i kraft 2005 förbättrar hållbarheten genom att den uppmuntrar till arbete, senarelägger pensionsåldern och minskar pensionen automatiskt då livslängden ökar. Den framtida utmaningen är att pensionsavgifterna trots detta förväntas stiga ytterligare, inom den privata sektorn enligt uppskattning på lång sikt med ca en femtedel. Konsekvenserna av denna utmaning när det gäller målet att höja sysselsättningsgraden bör noteras.

Vid uppföljningen av revideringen av arbetspensionssystemet bör man bedöma vilka verkningar reformen har på utbudet och efterfrågan på arbete. Höjningen av pensionsåldern förutsätter att pensionsreformen stöds med många andra åtgärder, såsom utveckling av arbetslivet, upprätthållande av arbetsförmågan, rehabilitering och livslångt lärande.

Viktigt med tanke på den finansiella hållbarheten när det gäller pensionssystemet är förutom den förväntade utvecklingen av utgifterna och avgiftsbasen också hur riskerna fördelas med hänsyn till oförutsedd utveckling. Övriga överraskningar beträffande antalet personer i arbetsför ålder samt ökningen av sysselsättningsgraden och produktiviteten inverkar numera mera på avgifterna än på ersättningsgraden. Till pensionssystemets karaktär hör att man rätt väl känner till de framtida pensionerna och ansvaret i anslutning till dem och att detta ansvar bärs långt in i framtiden. Storleken på finansieringsbasen är dock osäker på lång sikt. Det är viktigt att förbereda sig för risker och i olika länder har man tagit itu med detta på olika sätt. I vissa länder, såsom t.ex. Sverige, har osäkerheten beträffande avgifterna minskats genom att pensionsnivån följer utvecklingen i fråga om nationalprodukten. Exempelvis kan en pen-

sionsnivå som kopplats till lönesumman i princip utvecklas både uppåt och nedåt. En sådan lösning stabiliserar utvecklingen av pensionsavgifterna och reglerar förhållandet mellan de arbetande pensionsbetalarnas och de pensionerades inkomster. Den finländska lösningen har gått ut på en grundlig bedömning som utförs periodvis samt politiska beslut som fattats med stöd av denna bedömning och syftar till en revidering av systemet. Man måste också se till att finländarnas pensionsförmåner bibehålls på en konkurrenskraftig nivå.

Enligt regeringsprogrammet utgörs grunden och målsättningen för en hållbar pensionspolitik av ekonomisk tillväxt, allmänt förtroende för ett hållbart system och strävandena att få människor att orka längre i arbetslivet. Ärenden som gäller arbetspensionerna bereds även i fortsättningen i samarbete med de centrala arbetsmarknadsorganisationerna.

Den finansiella hållbarheten i fråga om arbetspensionssystemet bör också i fortsättningen bedömas i förhållande till konkurrenskraften, den samhällsekonomiska utvecklingen och stabilitetsmålet inom den offentliga ekonomin. Finland bör följa övriga länders erfarenheter av kopplandet av förmånerna till storleken på finansieringsbasen. I arbetet för utveckling av pensionsskyddssystemet bör man utöver den ekonomiska hållbarheten beakta även den sociala hållbarheten samt säkerställa att förändringarna är rättvisa med tanke på alla generationer.

10.4. Övrigt arbete för reformering av den sociala tryggheten

Utgående från den förändrade åldersstrukturen kommer det upp frågor gällande systemet med utkomstskydd för arbetslösa samt hur det är möjligt att stödja anpassningen av service-systemet genom ändringar i förmånssystemen.

Arbetslösheten ligger på en för hög nivå också med tanke på den förändrade åldersstrukturen. Arbetslösheten har blivit för långvarig och detta försvårar möjligheterna till sysselsättning. Särskilt problematisk är situationen för äldre arbetstagare som blir arbetslösa.

Ett mera omfattande utnyttjande av olika aktiveringsåtgärder bör övervägas redan innan arbetslösheten hotar att bli långvarig. Efter en arbetslöshetsperiod av en viss längd bör en aktiveringsperiod följa. Finansieringen av arbetsmarknadsstödet bör ordnas på ett sätt som stöder denna aktivering.

Man bör utreda möjligheterna att ordna finansieringen av utkomstskyddet för arbetslösa på ett sådant sätt att den å ena sidan stöder att äldre arbetstagare hålls kvar i arbetslivet (exempelvis med hjälp av självrisker för arbetsgivare) och å andra sidan belönar sysselsättandet av äldre.

Produktionen och finansieringen av de tjänster som den allt större äldre befolkningen behöver utgör en särskild utmaning. En ytterligare utmaning med tanke på den regionala balansen är att samarbetskoncepten och kombinationslösningarna avviker avsevärt från varandra. Orsaken till detta är att det i Finland under det senaste decenniet har utvecklats flera alternativa sätt att tillgodose i princip samma behov. Som alternativ till kommunala tjänster har bl.a. skapats vårdbidrag för pensionstagare, stödjande av hemvård med hjälp av närstående-vård samt servicesedlar och hushållsavgifter. Mångfalden av olika tjänster och stöd möjliggör närapå gränslösa kombinationer. Samordningen av dessa kan bli ett problem.

Betydelsen av tjänsterna för äldre och den ekonomiska stöd som i anknytning till servicebehovet betalas till äldre klarläggs, betalningspolitiken dimensioneras och gränserna för kommunernas ansvar klarläggs. Det utreds också vilken roll den privata serviceproduktionen spelar.

I och med att arbetsmarknaden blir mera internationell och rörlig är det också förnuftigt att utveckla finansieringsmodeller som täcker livsrykeln och är lämpliga för de nya förhållandena och i vilka drag av både sparande och försäkring förenas. En betoning av självriskan t.ex. vid stödjandet av utbildning gör det möjligt att bättre anpassa socialskyddet till en rörlig arbetskraft.

11. Tryggande av regional utveckling och basservice

Den ekonomiska utvecklingen, utvecklingen i fråga om arbetsplatser samt befolkningsutvecklingen inverkar på kommunernas livskraft, förändringar i servicebehovet och tillgången på arbetskraft för offentlig service. Man bör sörja för förutsättningarna för regionernas konkurrenskraft, en balanserad regionutveckling och trygandet av tillgången till service.

11.1. Regionutvecklingen

Inom den globala ekonomin är regionutvecklingen ett resultat av mera komplicerade processer än tidigare. Den regionala fördelningen av produktion, sysselsättning och befolkning ser ut att bli allt mera centraliserad under de närmaste årtiondena. Då betydelsen av kunskap och kunnande stärks, minskar emellertid effekterna av de faktorer som traditionellt centraliserat hela samhällsekonomin och uppkomsten av globalt sett konkurrenskraftiga kluster på olika håll i landet blir möjlig. Den regionala utvecklingen är också allt mera differentierad. Å ena sidan finns det inom växande ekonomiska regioner och t.o.m. inom kommuner områden med ogynnsam utveckling, och å andra sidan finns det i mindre utvecklade delar av landet också framgångsrika kommuner. Hur områden klarar sig i den öppna konkurrensen står i allt högre grad i samband med sådan specialisering som baserar sig på områdets egna starka sidor och förmågan att bilda nätverk med nationellt och internationellt starka kompetenskoncentrationer.

I Finland fördelar sig befolkningen på ett vidsträckt område och i en stor del av landet är befolkningstätheten låg. Därför förutsätter ett effektivt utnyttjande av hela landets resurser att utvecklingsmöjligheterna i landets olika delar stöds på ett sätt som faktiskt tar hänsyn till omständigheterna och som så väl som möjligt samordnar kravet på en helhetsmässig samhällsekonomi och utvecklingsbehoven inom de regionala ekonomierna.

Utgångspunkten för regionalpolitiken är en regionstruktur med många centrum som baserar sig på en konkurrenskraftig huvudstadsregion och nätverk av regioncentra och som bevarar livskraften i alla landskap och möjliggör en jämnare ekonomisk utveckling i hela landet.

Stads- och landsbygdspolitiken bör effektiviseras för att regionernas konkurrenskraft och en balanserad utveckling av regionstrukturen skall kunna tryggas och åtgärder som används inom olika slags områden bör differentieras.

Olika finländska regioners framgång beror på deras konkurrenskraft på den allt öppnare marknaden. I ett land som Finland med hög kostnadsnivå utgörs de viktigaste konkurrensfaktorerna av olika slags kunnande. De långa avstånden till stora marknader och det faktum att företagen och befolkningskoncentrationerna i internationell jämförelse är små, framhäver vikten av nätverk och goda trafik- och datakommunikationsförbindelser som konkurrensfaktorer. Bildandet av nätverk kräver förutom effektivt samarbete mellan regionen och de inhemska aktörerna allt oftare att företag och andra aktörer i en region har förmåga att bilda nätverk med instanser i andra länder.

Centralt i regionutvecklingen är stärkandet av kompetensbasen samt utvecklandet av innovationssystem och innovationsmiljöer, effektiviseringen av bildandet av nationella och internationella nätverk mellan olika aktörer (universitet, yrkeshögskolor, övriga läroanstalter, forskningsenheter, företag, förvaltning) samt säkerställandet av en konkurrenskraftig infrastruktur för trafik och datakommunikation.

För att målen skall kunna nås måste ansträngningarna i fråga om regionutvecklingen koordineras mera kraftfullt och inriktas mera effektivt. Regionutvecklingshelheten består av ett stort antal program som inte alltid har koordinerats tillräckligt väl. Det problem som orsakas av splittringen framhävs särskilt i de områden som förlorar befolkning, där resurserna för enskilda aktörer som är verksamma på kommun- och regionnivå ofta inte är tillräckliga. I dessa områden binds resurser inom både förvaltning och företagsvärld vid genomförandet av små projekt vars effekt ibland också är liten. Utvecklingssatsningarna när det gäller kundanudet förblir alltför sporadiska.

Genomförandet av sådana nationella strategier som inverkar på regionutvecklingen bör stärkas och den inbördes koordineringen av dem bör framhållas. Detta förutsätter att ställningen för de landskapsprogram och realiseringsplaner, som redan enligt den nuvarande lagen fungerar som program som koordinerar olika regionutvecklingsåtgärder, stärks.

Verksamheten inom och den demokratiska styrningen av regionförvaltningen effektiviseras.

Man bör satsa på utnyttjande och utveckling av modern datateknik eftersom den stärker uppkomsten av nya innovationer och skapar förutsättningar för uppkomsten av ny företagsverksamhet. Med hjälp av datateknik kan man dessutom utöka sådana verksamhetsmodeller som är oberoende av tid och i synnerhet plats, bl.a. när det gäller distansarbete, distansundervisning och distanssjukvård.

Vid utvecklingen av trafiknätet fästs särskild uppmärksamhet vid de förbindelser som tillväxtcentrum i olika delar av landet har till den internationella marknaden. Tillräckliga trafikförbindelser även på landsbygden samt utvecklingen av trafiksystemen i de stora stadsregionerna ombesörjs framför allt genom utveckling av kollektivtrafiken. Förbindelserna utvecklas och upprätthålls utgående från de linjer som den ministerarbetsgrupp som berett trafikledspolitiken dragit upp. En balanserad regional utveckling när det gäller kommunikationsinfrastrukturen främjas utgående från bredbandsstrategin.

Staten fortsätter regionaliseringen av funktioner inom centralförvaltningen i enlighet med de linjer som det redan beslutats om så, att vid överföringen av funktioner beaktas såväl ekonomiska som funktionella synpunkter, arbetskraftsläget i utgångsområdet samt hur lämpliga funktionerna är med tanke på placeringsområdenas utvecklingsstrategier.

Yrkeshögskolornas roll när det gäller regionutvecklingen stärks genom att strukturen inom utbildningsutbudet utvecklas och regionutvecklingsprojekt sammanförs till större helheter som bättre kopplar samman olika delområden samt genom att bildandet av nätverk mellan yrkeshögskolor och olika parter inom arbetet för regionalutveckling, bl.a. universitet och yrkesläroanstalter utökas.

Yrkesläroanstalternas uppgift i fråga om regionutvecklingen stärks. Målet är att med olika medel främja uppkomsten av framför allt sådana enhetliga utbildningsorganisationer som sammanställts utgående från en regional grund samt yrkesinstitut på regional- och landskapsnivå med beaktande av de båda språkgruppernas behov.

Samarbetet mellan yrkesläroanstalter och gymnasier utökas och samarbetsincitamenten förbättras så, att tillräckliga utbildningsmöjligheter på andra stadiet kan tryggas även i regioner som förlorar befolkning. Samtidigt granskas även utvecklandet av grundskolenätet.

11.2. Tryggande av tillgången till tjänster

Kommunerna svarar till stor del för tryggheten av tjänsterna. Flera utmaningar gäller servicepolitiken. Den förändrade åldersstrukturen försvagar inkomstbasen i många kommuner. Förändringen i befolkningsstrukturen ökar utgifterna (om än på olika sätt i olika kommuner). En utmaning är också att det, samtidigt som antalet personer i arbetsför ålder minskar med 300 000 fram till 2030, enligt nuvarande beräkningar behövs avsevärt mera personal för vård- och omsorgstjänsterna.

Svårigheten att förutsäga utvecklingen på inkomstsidan är ett centralt problem inom kommunalekonomin. En kommunalekonomi som eventuellt blir ännu mera oförutsägbar passar dåligt ihop med att utvecklingen av behoven ökar jämnt i takt med att åldersstrukturen förändras. Många kommuner har redan varit tvungna att höja sina skattesatser. I Finland finns redan nu flera kommuner för vars ekonomiska överlevnad de behovsprövade understöd som staten beviljar kommunerna är av avgörande betydelse. Antalet sådana kommuner torde komma att växa till följd av förändringarna i åldersstrukturen. Om man inte i fråga om vissa kommuner visar smidighet när det gäller målen och de skyldigheter som uppställts för kommunerna, måste finansieringen av tjänsterna i glest bebyggda områden i framtiden i allt högre grad basera sig på inkomstöverföringar från andra håll. Även om kommunerna svarar för ordnandet av välfärdstjänster, deltar förutom kommunerna även staten, Folkpensionsanstalten och de som använder tjänsterna i finansieringen av dem. Förändringarna i åldersstrukturen innebär att den statliga finansieringen ökar genom det kalkylerade statsandelsystemet i takt med att befolkningen åldras.

När det gäller tryggheten av stabiliteten inom den kommunala ekonomin är kommunernas egna åtgärder av central betydelse. Även stabiliteten och förutsägbarheten beträffande de statsandelar som staten beviljar kommunerna samt statsandelsystemets lämplighet för kommuner med olika förhållanden är viktiga faktorer.

Målet för arbetet med revidering av kommunernas finansierings- och statsandelsystem är att finansieringssystemet skall stödja varje medborgares möjligheter till lagstadgade tjänster inom ramen för en överkomlig skatte- och avgiftsbörda. Statsandelsystemet utvecklas samtidigt så, att det främjar revideringen av servicestrukturerna och produktionssätten, deras kostnadseffektivitet och sporrande effekt samt samarbetet mellan kommunerna. Beaktandet av de särskilda förhållandena i kraftigt växande kommuner och kommuner som avfolkas kraftigt är också ett viktigt mål för den kommande statsandelsreformen. Det är nödvändigt att förenhetliga och förtydliga de sektorspecifika statsandelarna.

Även om man lyckas stärka finansieringsgrunden för kommunernas funktioner, gäller det att utveckla nya verksamhetsätt för produktionen och ordnandet av tjänster. Kommunernas nuvarande servicestrukturer är inte rätt dimensionerade för framtida förhållanden. Den successiva ändringen av dessa är en omfattande process i vilken personalfrågor (bl.a. omfördelningen av arbetskraft och tillgången på ny arbetskraft) måste beaktas. Då behovet av tjänster för barn och unga minskar, måste mängden serviceenheter minskas på så sätt att människornas vardag ändå fungerar. I synnerhet i glesbygder måste krafterna kunna förenas.

Utsikterna gällande förändringarna i befolkningsstrukturen innebär stora utmaningar för serviceproduktionen och finansieringen av den i synnerhet på landsbygden. För att man skall klara av dessa förutsätts att verksamheten organiseras på ett helt nytt sätt och att *modern teknologi som en del av detta tillämpas fördomsfritt*. Även om åldersstrukturen förändras ökar servicebehovet inte överallt, eftersom antalet äldre inte längre växer. I många kommuner blir tillgången på *arbetskraft en central utmaning*.

Kvantitativt sett måste de tjänster som den åldrande befolkningen behöver *kunna utökas mest i de stora centra*. Med tanke på den offentliga ekonomin är uttryckligen en effektiv organisering av tjänsterna i centra en nyckelfråga. I dem kan i princip också de största effektivitetsfördelarna uppnås genom ändamålsenlig organisering av funktionerna. Till denna del är det viktigt att uttryckligen i stora städer avpassa kostnadseffektiviteten och incitamenten vad gäller servicesystemet så att de stöder effektiviteten.

Säkerställandet av säkerhetstjänster (räddning, sjuktransporter, polis) i synnerhet i områden som avfolkas förutsätter ett tillräckligt nät av verksamhetsenheter. Befolkningsförändringarna inverkar på tillgången på frivilliga för brandkärsuppgifter och andra uppgifter. Ny teknologi, fördomsfria samarbetsformer mellan myndigheter, frivilligverksamhet samt beaktande av säkerheten på invånarnas och företagens eget initiativ skall kunna utnyttjas.

Utvecklandet av tjänsterna fortsätter i enlighet med det nationella hälso- och sjukvårdsprojektet, utvecklingsprojektet för det sociala området, programmet för den inre säkerheten och andra projekt som syftar till att utveckla tjänsterna. Betydelsen av redan pågående projekt som ökar produktiviteten och effektiviteten är stor.

Uppmärksamhet bör fästas vid den äldre befolkningens förutsättningar att utnyttja data- och kommunikationsteknik. I samband med tjänstproduktion bör data- och kommunikationsteknik i fortsättningen utnyttjas mera effektivt.

Omorganiseringen när det gäller verksamhetssätten, utnyttjandet av teknologi, den effektiva organiseringen och tryggandet av arbetskraften lyckas knappast utan *nya slags samarbetslösningar* som gör det möjligt att ordna basservice inom klart större funktionella helheter än de nuvarande kommunenheterna. *Kommunsammanslagningar är förnuftiga lösningar både* när de gäller ekonomin och tryggandet av tjänsterna, men erfarenheterna har visat att enbart en sammanslagning inte räcker till, utan att den som stöd kräver strukturella reformer och ändringar i själva sättet att ordna och producera tjänster. I ett gott samarbetsklimat kan verksamhetssätten ändras även utan kommunsammanslagningar. Genom ökat lokalt och regionalt samarbete kan betydande kostnadsinbesparingar uppnås.

För att servicestrukturen *skall tryggas måste man absolut börja stärka det överkommunala och regionala samarbetet*. Även om det i Finland finns goda exempel på ekonomiskt effektiva kommuner är många kommuner redan i dagens läge för små enheter då det gäller ordnandet av många krävande tjänster. Till följd av en regionalt ojämn befolkningsutveckling kommer antalet kommuner som är onödigt små med tanke på sådana lagstadgade uppgifter att öka, och därmed kommer detta problem att förvärras. Att statens styrnings- eller finansieringsansvar framhävs på bekostnad av den kommunala självstyrelsen är inte någon eftersträvanvärd utvecklingstendens. Å andra sidan kan inte heller en sådan situation godkännas där utvecklingen blir ogynnsam till följd av att beslut inte kan fattas på kommunnivå. Därför bör blicken riktas mot ett *förstärkande och en rationalisering av samarbetet över kommungränserna*, dvs. förenkling och förstärkande av lösningar inom större regionala helheter än kommuner.

Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är heterogeniteten och dess förväntade ökning problematisk. År 2005 finns i Finland 432 kommuner och ca 250 samkommuner och olika slags andra samarbetsmodeller. Regionala lösningar har uppkommit och utvecklats, men onödigt sektorbetonat i fråga om styrningen av tjänsterna. Kommunernas egna behov har varit utgångspunkt för samarbetsmodellerna och det existerar många slags modeller beroende på behov och parter. Också med tanke på sektorerna är mångfalden av lösningar redan i dagens läge för stor. Följden har varit att man för närvarande tillgodoser identiska servicebehov på väldigt olika sätt beroende på boningsort.

För förenkling och rationalisering av ett servicesystem som redan blivit alltför splittrat är det inte möjligt att erbjuda en enda fungerande metod som alla borde följa. Det är dock inte heller med tanke på dem som behöver tjänsterna ändamålsenligt eller med tanke på resursanvändningen förnuftigt att det för tillgodoseendet av samma servicebehov separat utvecklas olika lösningar som dessutom är differentierade sektorsvis.

Inom det basserviceprogram som utarbetats mellan regeringen och kommunerna har utvecklingen av kommunalekonomin och de tjänster som kommunerna svarar för utvärderats systematiskt. Då basserviceprogrammet utarbetades inskränktes de nya utvecklingsuppgifter som planerats för kommunerna. Samtidigt försattes produktiviteten i fråga om tjänsterna i en mera framträdande position och produktivitetsprogrammet utvidgades.

Basserviceprogrammet är ett bra verktyg för styrningen och samarbetet mellan staten och kommunerna och programmet vidareutvecklas. I följande skede skall den basservice som den kommunala serviceproduktionen ansvarar för anges mera detaljerat. Detta arbete kan göras antingen inom ramen för basserviceprogrammet eller separat.

Till följd av befolkningsutvecklingen kommer en kommun inte på alla håll i landet att vara en tillräcklig enhet för ordnandet och produktionen av välfärdstjänster. Å andra sidan existerar det dock inte för närvarande en enda sådan samarbetsmodell över kommungränserna som tillgodoser olika behov i olika regioner. Samarbetsmodellerna är beroende av de lokala förhållandena och av vilket slags service det är fråga om. Samarbete över kommungränserna är nödvändigt i de framtida befolkningsstrukturförhållandena.

För att främja ökat samarbete är det förnuftigt att påbörja en utvärdering av vilket ett lämpligt befolkningsunderlag är i fråga om olika tjänster. Denna utvärdering skall utföras i samarbete mellan inrikesministeriet och sektorministerierna så, att lokala aktörer och sakkunniga gällande tjänsterna är representerade i utredningen. På denna utvärdering baserar sig även linjerna på statsrådsnivå om områdesunderlaget för ordnandet av tjänster och förslagen angående enligt vilken form för samarbete över kommungränserna tjänsterna skall ordnas. I detta sammanhang är det motiverat att förbereda ett ställningstagande även gällande finansieringsstrukturen för tjänsterna, speciellt i områden som avfolkas. Utgångspunkten skall utgöras av ett mera omfattande regionalt samarbete som innebär att servicestrukturen planeras för verksamhetsmässigt sett större områden. Även styrsystemen skall utvärderas utgående från hur de främjar det regionala samarbetet.

Som en åtgärd på kort sikt uppmuntrar och stöder statsrådet kraftigt allt samarbete över kommungränserna. I statsbudgeten för 2005 finns ett anslag om 54,4 miljoner euro för stödjande av en ökning av samarbetet mellan kommunerna och för stödjande av projekt som effektiviserar verksamheten.

12. Stödande och utnyttjande av äldre resursen

Då det i Finland år 2030 finns över 1,4 miljoner personer som fyllt 65 år, är det skäl för samhället att försöka sörja för att dessa personer har förutsättningar och vilja att delta aktivt i samhällets olika funktioner. Särskilt viktigt är det att å ena sidan tänka på i hur stor utsträckning denna fjärdedel av Finlands befolkning har möjlighet att arbeta och å andra sidan på den potentiella marknadsefterfrågan som människorna i tredje åldern skapar. Samhället bör också se till att den resurs de äldre utgör stöds, eftersom man på så sätt kan påverka både människornas och den närmaste omgivningens välbefinnande.

Den finländska arbetsmodellen är i hög grad av typen antingen/eller. Efter att man en gång av någon anledning lämnat arbetsmarknaden kommer man inte längre tillbaka. Eftersom de nya generationer som uppnår pensionsåldern är annorlunda, kan kulturen, önskemålen vad gäller tidsanvändningen samt beteendet förändras. Den nuvarande tydliga gränsen mellan arbetsliv och pensionering kan i framtiden bli mindre tydlig. Samtidigt som förmånssystemen reformeras så, att de stöder en ökad arbetsinsats för personer i arbetsför ålder, bör man i detta sammanhang eller separat även se till att kunniga och aktiva personer som nått pensionsåldern mera allmänt än tidigare har möjlighet att delta i produktionen eller arbetslivet om de så önskar.

En förlängning av tiden i arbetet kan förutsätta en mera flexibel kombination av deltidsarbete och pensionering. Eftersom hälsan och funktionsförmågan försämras så småningom då människan åldras vore det idealiskt att anpassa arbetstagarnas arbetsmängd så att arbetstagarna så länge som möjligt kan delta i arbetslivet enligt sina egna krafter och önskemål. På lång sikt är det dock möjligt att även ålderspensioneringen förändras i en sådan riktning att den blir en kombination av pensionering och tillfälligt arbete.

Då de äldre till följd av att livslängden ökar har mera fritid kan allt flera vara villiga att använda en del av tiden för meningsfulla arbetsuppgifter och därigenom få livsinnehåll, delaktighet i det sociala nätverket inom arbetsgemenskapen samt även extra inkomster. Arbetstagare och företagare som blir ålderspensionerade har rikligt med erfarenhet och kunnande som samlats under arbetskarriären, men man har inte ännu i tillräcklig mån begründat vilken deras roll i framtiden kunde vara i arbetslivet. Rollen kunde möjligtvis inkludera vissa arbetsuppgifter så, att kontakten mellan arbetstagaren och arbetsplatsen inte bryts helt. En viktig fråga är också hurudan en sådan arbetsmiljö är där äldre gärna arbetar. Även arbets sättet kan till sin karaktär vara annorlunda.

Statsrådet anser det viktigt att de pensionerades resurser i framtiden utnyttjas i arbetslivet och i övrig verksamhet. Aktivitet inom alla åldersgrupper bör stödjas. Behovet av att utöka de skattemässiga och övriga drivfjädrarna samt undanröja hindren bör utredas för att utbudet och efterfrågan på äldre människors förvärvsarbete och frivilligarbete skall öka.

Efterfrågan på tjänster som personer i tredje åldern behöver torde öka bl.a. när det gäller hobbyer och fritidsprodukter, tjänster, resor och kultur. Efterfrågan på olika välfärdstjänster torde likaså öka. Tillväxten i efterfrågan på tjänster öppnar nya områden och utvidgningsmöjligheter för servicenäringarna. Detta åter skapar möjligheter för uppkomsten av arbetsplatser även för mindre utbildad arbetskraft inom servicebranschen.

Äldre personer tillbringar mera tid i sina andrabostäder eller är intresserade av att helt flytta till dessa eller till den ort där de bott under barndomen. Många kommuner lockar aktivt åldringar att flytta genom att erbjuda tomter och tjänster som motsvarar deras behov. Detta erbjuder nya möjligheter för utvecklingen i många kommuner när det gäller ekonomi, service och sysselsättning.

Det finns ganska lite information om vilka önskemål och planer personer i tredje åldern har. Man bör satsa mera forskning på stödandet och utnyttjandet av de äldres resurser, kontakterna mellan olika generationer samt den samhällsekonomiska betydelsen av den s.k. tredje åldern.

Pensioneringen innebär att människans vanor i fråga om tidsanvändning förändras. En minskning av den tid som används till arbete innebär för många en möjlighet till ökad hobby-, organisations- eller annan medborgarverksamhet. Personer i samma livssituation grundar grupper och nätverk som är viktiga för dem. Pensionärer med bättre utbildning än tidigare varit fallet använder en del av sin ökade fritid till att följa med i hemortens och hela samhällets frågor samt påverka deras utveckling.

De äldres deltagande bör uppmuntras exempelvis genom äldreråd eller andra former eller lösningar som stöder äldre människors deltagande.

Den förändrade åldersstrukturen innebär inte enbart en överföring av de ökande pensionerna från befolkningen i arbetsför ålder till pensionärerna utan också en ökning av strömmarna i andra riktningen. Den växande äldre befolkningen kan potentiellt utgöra en större resurs än tidigare för den mindre befolkningen i arbetsför ålder samt deras barn. Friska pensionärer med god funktionsförmåga kan vara benägna att använda sin ökade fritid för att hjälpa sina barn och barnbarn på olika sätt. Då deras funktionsförmåga försämras behöver de likväl hjälp. Släktingarna och den närmaste omgivningen utgör ofta den primära och mest önskade hjälpformen.

Närståendevården, närståendes omsorg om varandra och olika samfundets vilja att bära ansvar för varandra är viktiga och mycket betydelsefulla frågor redan nu, men då åldersstrukturen förändras kan betydelsen av dessa frågor framhävas ytterligare. Statsrådet värdesätter och betonar vikten av band mellan generationerna.

Att människors aktivitet och resurser stöds och att det satsas på funktionsförmågan utgör den bästa åldringsspolitiken. Politik som syftar till ökad funktionsförmåga kan både förbättra människornas välbefinnande och vara till nytta för samhället. Nyttan för samhället av satsningarna på aktivt åldrande är förutom minskade kostnader för vård- och omsorgstjänster även den nytta som följer av ökad aktivitet inom olika delar av samhällslivet.

De äldre utgör en viktig resurs i samhället. Inom samhällspolitiken bör i fortsättningen fästas allt mer uppmärksamhet vid hur användningen av äldre människors olika resurser kan främjas och utnyttjas såväl lokalt som på ett bredare plan.

Det bör skapas förhållanden där olika åldersgrupper kan delta på ett sätt som är lämpligt och ändamålsenligt för dem. Ett tolerant och pluralistiskt samhälle som är rättvist för olika generationer och innehåller så litet skiljemurar och diskriminering beträffande åldern som möjligt bör eftersträvas. I synnerhet sådana åldersbegränsningar som gäller studier och arbete samt övrigt deltagande bör granskas kritiskt och sådana hinder som i onödan begränsar deltagandet bör man försöka undanröja.

13. Uppföljning

Förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen har fått ökad betydelse i dagordningen för olika länders och internationella organisationers politik. Den demografiska förändringen verkar vara oundviklig även om den sker långsamt. Fördelen med en långsam förändring är att den tillåter förberedelser.

Eftersom förändringen på många vis är osäker och eftersom det inte finns förhandsuppgifter om huruvida politiken är tillräcklig, bör det tidvis utvärderas huruvida förberedelserna är tillräckliga. Inom statsförvaltningen existerar redan långsiktiga tväradministrativa prognostiseringsprocesser, bl.a. vid undervisningsministeriet (Koulutustarve 2012 – Utbildningsbehovet 2012), social- och hälsovårdsministeriet (långsiktiga kalkyler gällande de sociala utgifterna samt prognostisering gällande arbetskraften och utbildningen inom social- och hälsovården), samt vid arbetsministeriet (Työvoima 2025 – Arbetskraft 2025) och inrikesministeriet (prognostisering gällande regionutvecklingen). Inom alla dessa projekt utgör förändringen i befolkningens åldersstruktur utgångspunkt för prognostiseringen.

En viktig förutsättning för samarbetet mellan olika förvaltningsområden och förberedelserna inför framtiden är att informationsförmedlingen och prognostiseringsarbetet stärks och samordnas inom hela statsrådet. Det kort- och långsiktiga prognostiseringsarbetet bör vara mera balanserat. Även kunskapsunderlaget för bedömningen bör ombesörjas. Statsrådets tväradministrativa nätverk för prognostisering har fungerat sedan mars 2004. Nätverkets centrala uppgift är att koordinera frågor som anknyter till förberedelserna och prognostiseringen.

I statsrådets förberedelsestrategi som presenteras i denna framtidsredogörelse ingår ordnandet av mera systematisk uppföljning än hittills.

Genom den årliga tväradministrativa uppföljningen säkerställs koordineringen av åtgärderna på statsrådsnivå, bedöms hur förberedelserna inför förändringen i åldersstrukturen har framskridit och vilken effekt de haft samt fattas nödvändiga beslut om omdirigering av verksamheten samt allokering av resurser. Denna årliga uppföljning ombesörjs som en del av regeringens strategidokumentprocess och ramförfarande.

Utöver den årliga uppföljningen är det skäl att i fortsättningen regelbundet och med utnyttjande av de uppdaterade prognoserna gällande befolkningsutvecklingen göra en mera omfattande utvärdering av befolkningens åldersutveckling, dess följder och förberedelserna inför den. Denna utvärdering ger en tydligare bild av befolkningsutvecklingen, inklusive invandringen, utvecklingen av den äldre befolkningens funktionsförmåga och deltagande i arbetet, utvecklingen av hälso-, sjukvårds- och omsorgsutgifterna samt effekterna av befolkningsutvecklingen på de ekonomiska tillväxtutsikterna och hållbarheten i fråga om den offentliga ekonomin. I utvärderingen identifieras de centrala bristerna och utvecklingsobjekten med tanke på tillräckliga förberedelser. Med hjälp av denna utvärdering är det också möjligt att göra statsrådet medvetet om sådana utvecklingsobjekt som inte ingår i denna framtidsredogörelse. Då utvärderingen utarbetas bör man utnyttja statsrådets nätverk för prognostisering samt sådant prognostiserings- och analysarbete som utförts inom olika förvaltningsområden och forskningsanstalter. Ekonomiska rådets sekretariat bär huvudansvaret för utvärderingen samt koordinerar den. En sådan helhetsutvärdering bör göras för första gången efter att nästa befolkningsprognos färdigställts och utvärderingen bör delges statsrådet under loppet av 2008.

Följande rapporter har distribuerats separat till riksdagen:

Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen (Förändringarna i befolkningens åldersstruktur och förberedelserna inför dem)
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 29/2004.

Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamistarpeet (Regional befolkningsutveckling och behoven av revidering av politiken)
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 30/2004.

Väestökehitykseen vaikuttaminen – tulisiko syntyvyyttä ja maahanmuuttoa lisätä? (Att påverka befolkningsutvecklingen – bör nativiteten och invandringen ökas?)
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 31/2004.

Taloukasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa (Ekonomisk tillväxt och offentlig ekonomi i förhållanden med en åldrande befolkning)
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2004.

Ikääntyminen voimavarana (Åldrandet som en resurs)
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2004.