

Framtidsutskottet

Statsrådets framtidsredogörelse, del 1 och 2 Utblick över kommande generationers Finland

INLEDNING

Remiss

Statsrådets framtidsredogörelse, del 1 och 2 Utblick över kommande generationers Finland (SRR 16/2022 rd): Ärendet har remitterats till framtidsutskottet för betänkande. Ärendet har också sänts till andra fackutskott för utlåtande. Ett eventuellt utlåtande ska ges senast 17.2.2023.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- kulturutskottet KuUU 37/2022 rd
- stora utskottet StoUU 17/2022 rd
- miljöutskottet MiUU 49/2022 rd
- kommunikationsutskottet KoUU 43/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande expert Jaana Tapanainen-Thiess, statsrådets kansli
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- avdelningschef Juha Kilponen, Finlands Bank
- ledande effektivitetsrevisor Sami Vuorinen, Statens revisionsverk
- utredningschef Maria Vaalavuo, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- direktör Katri Vataja, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- expert på delaktighet bland unga Silja Uusikangas, Ungdomssektorns takorganisation i Finland Allians rf
- ordförande Leila Kostiainen, Rådet för bedömning av lagstiftningen
- akademisekreterare Jaakko Kuosmanen, Suomalainen Tiedeakatemia
- direktör Markku Jokisipilä, centret för riksdagsforskning vid Åbo universitet
- direktör Juha Kaskinen, Centret för framtidsforskning, Åbo universitet
- professor Maija Setälä, Åbo universitet
- verksamhetsledare Veera Ikonen, Gutsy Go
- utbildningsansvarig Mikko Mäkipää, Gutsy Go
- studerande Noa Korhonen, Aalto-universitetet
- skolelev Emilia Laurila, Järvenpään yhteiskoulu
- skolelev Ella Ukkonen, Järvenpään yhteiskoulu

Betänkande FrUB 1/2022 rd

- gymnasist Nea-Amalia Ala-Nikkola, Lumon lukio
- gymnasist Iina Tolmunen, Lumon lukio
- skolelev Arttu Lahti, Moision koulu
- skolelev Jasmiina Leppälä, Moision koulu
- skolelev Eelis Loikkanen, Moision koulu
- skolelev Wypych Przemyslaw, Moision koulu
- skolelev Saana Andersson,
- skolelev Aapo Hämäläinen,
- professor Kimmo Grönlund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansråd, enhetschef Katju Holkeri, finansministeriet
- Utrikespolitiska institutet
- Hållbarhetspanelen
- verksamhetsledare Virpi Dufva, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry
- universitetslektor Johanna Vuorelma, Helsingfors universitet
- professor Liisa Häikiö, Tammerfors universitet
- PD, specialforskare Inna Perheentupa, Åbo universitet
- ledande expert Kaisa Lähteenmäki-Smith, Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI
- framtidsforskare Risto Linturi, R. Linturi Oyj
- docent i allmän statslära, vice dekan Hanna Wass.

Inget yttrande av

- arkiater Risto Pelkonen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Statsrådets framtidsredogörelse (SRR 16/2022 rd) består på det sätt som förutsätts i uttalandena 1 och 9 i riksdagens framtidsbetänkande (FrUB 1/2018 rd — SRR 5/2018 rd) av två delar, av vilka den första hänför sig till ministeriernas gemensamma framsyn samt skapar alternativa scenarier och handlingsmodeller också för den händelse att förändringen i det globala verksamhetssystemet är bestående eller långvarig.

Den andra delen av framtidsredogörelsen preciserar en av de centrala frågor om Finlands framtid som identifierades i den första delen av framtidsredogörelsen, hur man i lagberedningen bättre än för närvarande kan utnyttja framsyn och beakta kommande generationer och deras rättigheter.

Framtidsutskottet ser det som positivt och viktigt att man vid beredningen av redogörelsen väl har beaktat uttalandena i riksdagens framtidsbetänkande (FrUB 1/2018 rd — SRR 5/2018 rd). Framtidsredogörelseprocessen har varit omfattande, inkluderande och metodmässigt högkvalitativ.

Beredningen av redogörelsens första del inleddes i april 2020. Framtidsdialoger fördes åren 2020 och 2021. Alternativa scenarier som baserar sig på förändringsfaktorer och osäkerhetsfaktorer som formar Finlands framtid skapades hösten 2020 och i början av 2021. Behandlingen i minis-

Betänkande FrUB 1/2022 rd

teriernas ledningsgrupper och vid kanslichefens och statssekreterarens möten skedde under augusti–september 2021 och regeringens aftonskola ägde rum i december 2021. Till följd av Rysslands angrepp uppdaterades redogörelsen dock i mars 2022 samt efter det att Finland lämnade in en Natoansökan i maj–juni 2022 och ännu en gång i september–oktober 2022. Utredningsprojektet Foresight and Future generations in Law-Making (FORGE), som beställts av Åbo Akademi och Åbo universitet som bakgrundsmaterial för den andra delen, blev klart i november 2022. Den andra delen av framtidsredogörelsen blev klar i januari 2023, varefter den första och den andra delen lämnades till riksdagen samtidigt i januari 2023.

Framtidsutskottet beklagar att framtidsredogörelsen lämnades till riksdagen först i januari 2023. Framtidsutskottet som betänkandeutskott, utlåtandeutskotten och hela riksdagen ställdes inför en oskälig situation på grund av redogörelsens sena färdigställande, när en omfattande och mångsidig redogörelse måste behandlas på kort tid och i sista minuten. Att redogörelsen ges i två delar på en gång och så sent under valperioden möjliggör inte en sådan öppen framtidsdialog mellan regeringen och riksdagen om Finlands långsiktiga utmaningar och möjligheter som i väsentlig grad ingår i framtidsredogörelsen.

Samtidigt konstaterar framtidsutskottet att man dock kan notera att ministerierna och statsrådet på bred bas deltog i beredningen och behandlingen av redogörelsen samtidigt som Finland sökte lösningar till exempel på bekämpningen av coronapandemin och Rysslands angrepp mot Ukraina. Det råder ingen tvekan om att ministeriernas gemensamma och kontinuerliga framsyn och en gemensam lägesbild i rätt tid har varit till nytta för att bemöta dessa aktuella kriser.

Det finns också skäl att komma ihåg att inte heller riksdagen på grund av de stränga coronarestriktionerna kunde ha behandlat framtidsredogörelsen under den värsta tiden av coronapandemin, eftersom behandlingen av andra ärenden hade begränsats under lagstiftningsarbetet i anslutning till bekämpningen av pandemin.

Framtidsredogörelsens första del har i huvudsak genomförts av en gemensam framsynsarbetsgrupp för ministerierna som samordnas av statsrådets kansli tillsammans med nätverken och experterna inom ministeriernas förvaltningsområden. Som en del av insamlingen av material för framtidsredogörelsens första del ordnade statsrådets kansli tillsammans med stiftelsen Erätauko också 50 framtidsdialoger till vilka medborgare i olika åldrar och med olika bakgrund bjöds in.

I den första fasen av redogörelsearbetet utreddes politiska, miljömässiga, ekonomiska, tekniska och samhällseliga förändringsfaktorer. I den andra fasen gick man igenom teman som motsvarar osäkerhetsfaktorer. På grundval av dessa granskningar skapades fyra möjliga scenarier för utvecklingen av omvärlden: En värld av samarbete, En värld med hårdare konkurrens, En östlig värld och En värld som bryter samman. I slutet av scenariearbetet granskades ytterligare möjligheterna, riskerna, åtgärderna och beredskapen med tanke på Finland i anslutning till respektive scenario. Vid granskningen utnyttjades också material som samlats in i framtidsdialogerna.

I scenariot En värld av samarbete utvecklas öppna och trygga samhällen i riktning mot hållbarhet och hälsa i fråga om ekonomin, naturen och människan. Samarbetet bedrivs multilateralt. Den gröna omställningen och den cirkulära ekonomin har stoppat klimatuppvärmningen till 1,5

Betänkande FrUB 1/2022 rd

grader. Digitalisering och avancerad teknik underlättar människornas liv och ojämlikhetsutvecklingen har avstannat. Vid sidan av materiell välfärd berikar immateriella värden och verksamhet som baserar sig på dem människornas liv och förbättrar deras livskvalitet.

I En värld med hårdare konkurrens är konkurrensen mellan stormaktsblock, samhällen, företag och individer hård. Världen har delats upp i två block: en majoritet av demokratiska stater som leds av USA och till vilken även EU och Finland hör och en gruppering som leds av det auktoritära Kina. Den globala ekonomin delar in världen, samhällena och individerna i vinnare och förlorare, och välfärden fördelas ojämnt. Det finns stora skillnader mellan olika stater när det gäller hur de bromsar klimatförändringen och anpassar sig till den.

I En östlig värld har Kina blivit den politiskt och ekonomiskt ledande staten i det internationella systemet och knutit flera länder till sin intressesfär. Kina har ökat sin självförsörjningsgrad i fråga om nästan alla kritiska produktionsområden och nyckelteknologier. Landet arbetar för sina egna värden och mål inom Förenta nationerna (FN). Kina tar sig effektivt an globala utmaningar, om landet anser att denna verksamhet överensstämmer med dess intressen. USA har vänt sig inåt. EU:s integration har fördjupats när det gäller den inre marknaden samt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Uppvärmningen av klimatet fås inte under kontroll tillräckligt snabbt.

I En värld som bryter samman är den globala konsumtionen och produktionen ohållbara och klimatet är på väg mot en uppvärmning på +5 grader. Omfattande miljömigration och massflykt är följder av ekosystemkraschar som förstör levnadsmiljöer. Det multilaterala samarbetet fungerar inte, FN:s betydelse har rasat och globala utmaningar bemöts reaktivt och med interna åtgärder inom statsgrupperingarna. Tvister löses med våld och den globala säkerheten har försvagats dramatiskt. Ojämlikheten inom och mellan länder har ökat rekordartat, och samhällena håller på att bryta samman. Människornas andliga och fysiska resurser går till att trygga försörjningen och klara vardagen.

Den första delen av framtidsredogörelsen innehåller också 90 åtgärdsrekommendationer, som dock presenteras scenarievis, vilket gör dem något svåra att utnyttja. De scenariespecifika åtgärderna hänför sig till den politik som skulle behövas i en värld som redan är förenlig med ett visst scenario. Varje scenario är också förenat med en rad beredskapsåtgärder som är avsedda att övervägas om en utveckling i linje med scenariot börjar visa sig vara möjlig eller sannolik. Beredskapsåtgärderna hänför sig till scenariets möjligheter att reagera på risker eller till att påverka sannolikheten för att scenariot realiserar.

Den andra delen av framtidsredogörelsen preciserar en av de centrala frågorna i den första delen om Finlands framtid, "hur tryggas de kommande generationernas möjligheter att leva ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart liv?". Redogörelsens andra del syftar till att utreda hur man i lagberedningen bättre än i dag kunde utnyttja prognostisering och beakta kommande generationer och deras rättigheter. I redogörelsens andra del har man därför definierat begreppet kommande generationer, klarlagt problemen med att företräda kommande generationer, utvärderat behandlingen av kommande generationer i FN:s dokument om hållbar utveckling och det nationella genomförandet av hållbar utveckling, granskat kommande generationers ställning enligt de grundläggande fri- och rättigheterna, de grundläggande mänskliga rättigheterna och miljörätten samt som barn och unga personers delaktighet, presenterat exempel på hur kommande generatio-

Betänkande FrUB 1/2022 rd

ners perspektiv har beaktats i olika länders beslutsfattande institutioner och praxis, kartlagt behoven och möjligheterna att stärka kopplingen mellan framsyn och beslutsfattande ur ett nationellt perspektiv och ur EU:s perspektiv samt tagit fram synpunkter på användningen av framsynsinformation i lagberedningen. Beaktandet av framtidsperspektivet vid lagbedömningen och beaktandet av kommande generationer i de högsta laglighetsövervakarnas grundlagsenliga uppgifter har framförts och ett sammandrag har gjorts av stärkandet av den framtidsorienterade beredningen och beslutsfattandet i Finland.

Som bakgrundsmaterial för redogörelsens andra del har man utnyttjat forskningsprojektet Foresight and Future generations in Law-Making, FORGE, som utfördes med statsrådets gemensamma finansiering för utrednings- och forskningsverksamhet (VN Teas) och som forskarna vid Åbo Akademi och Åbo universitet genomförde 2022. I bakgrundsutredningen framfördes sju utvecklingsförslag om hur en beredning och ett beslutsfattande som beaktar framtiden kan stärkas:

- 1) det skapas tillvägagångssätt för identifieringen av lagstiftningsbehov och för lagberedningen, vilka är till hjälp när man ska analysera olika alternativ för framtiden,
- 2) prognostisering blir en kontinuerlig verksamhet inom lagberedningen och det samhälleliga beslutsfattandet,
- 3) det utformas tillvägagångssätt för hur prognostiseringsdata kunde användas i alla faser av lagstiftningsprocessen: före processen, under processens gång och efter processen,
- 4) man tillämpar de förslag till utveckling av förvaltningen som har getts av EU och OECD vad gäller prognostiseringsförmåga och strategisk prognostisering,
- 5) de gällande lagarnas "framtidskänslighet" utvecklas genom utvärdering i efterskott (ex-post),
- 6) trösklarna vad gäller kunskap och kostnader sänks för prognostisering och
- 7) man tillämpar de förslag till utveckling av förvaltningen som har getts av EU och OECD vad gäller prognostiseringsförmåga och strategisk prognostisering,

Förutom dessa lades det i utredningen även fram fem utvecklingsförslag om hur kommande generationer kunde beaktas:

- 1) kommande generationer definieras inom ramen för vårt system för grundläggande fri- och rättigheter och separat i samband med viktiga lagstiftningsprojekt,
- 2) prognostiseringens och den hållbara utvecklingens roll i regeringsförhandlingarna främjas,
- 3) man strävar efter att bedöma lagstiftningens konsekvenser på olika lång sikt mera systematiskt än tidigare, samtidigt som man identifierar de osäkerheter som ansluter sig till detta,
- 4) en närmare specificering av framtidskonsekvenser tas med i riksdagsbehandlingen och framtidsutskottets roll stärks, samt
- 5) vid samråd begärs det synpunkter om konsekvenserna på lång sikt och man använder sig av analyserande diskussioner med medborgarna.

Vid behandlingen av redogörelsen hörde framtidsutskottet sakkunniga om beaktandet av kommande generationer i lagstiftningen, trovärdigheten i den analys av verksamhetsmiljön som ingår i framtidsredogörelsen samt utvecklandet av strategisk prognostisering som stöder beslutsfattandet.

I sitt betänkande fokuserar utskottet på följande:

Betänkande FrUB 1/2022 rd

- utlåtandeutskottens anmärkningar om framtidsredogörelsen,
- de sakkunnigas synpunkter på framtidsredogörelsen,
- framtidsresiliensen i samhället och det femte scenariot med beaktande av kommande generationer i lagstiftningen samt utveckling av strategisk prognostisering som stöder beslutsfattandet.

Utlåtandeutskottens iakttagelser

Kommunikationsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att alla de förändringsfaktorer som beskrivs i redogörelsen har konsekvenser för transport- och kommunikationsbranschen. Till exempel den tilltagande konkurrensen mellan stormakterna och förändringarna i den internationella säkerhetspolitiska miljön lyfter enligt kommunikationsutskottet fram frågan om strategisk autonomi och dess konsekvenser för digitaliserings- och datapolitiken. Klimatförändringen innebär också nya utmaningar för ett fungerande och hållbart transportsystem.

I framtidsredogörelsen beskrivs enligt kommunikationsutskottet flera utvecklingsförlopp och förändringsfaktorer som är väsentliga för kommunikationsministeriets ansvarsområde och som hänför sig till exempelvis digitalisering och dataekonomi, cybersäkerhet, grön omställning av trafiken, rymdteknik och rymdverksamhet samt kritisk infrastruktur. Kommunikationsutskottet anser i sitt utlåtande att man för att nå de trafik- och näringspolitiska målen bör investera i digitalisering och dataekonomi inom transportsektorn och satsa på ett multimodalt transportsystem. Kommunikationsutskottet anser också att det är viktigt att beskattningen och finansieringen av trafiken reformeras samtidigt som utsläppsfriheten för trafiken genomförs på ett sätt som stöder samhälls ekonomin och att transportsektorn blir framtidens bransch och ett lokomotiv för exporten.

Enligt kommunikationsutskottet ligger Finlands styrka i förtroendefullt samarbete mellan den privata och den offentliga sektorn, särskilt inom cybersäkerhet. Också rymdens strategiska betydelse bör enligt kommunikationsutskottets utlåtande beaktas bättre genom att satellitbredband inkluderas i bedömningen av leverantörer av samhällsomfattande tjänster.

Kommunikationsutskottet varnar i sitt utlåtande för att centrala kritiska infrastrukturobjekt är attraktiva attackmål i krissituationer. De mycket exakta lokaliseringssuppgifterna om havskablar är öppna på internet och statens projekt att samla in all kritisk infrainformation i en enda statlig databank är enligt kommunikationsutskottet exempel på hur öppenhet och koncentration inverkar på riskerna.

Kommunikationsutskottet påpekar i sitt utlåtande också att redogörelsen helt saknar vissa teman, såsom vindkraftens omfattande volatilitet och dess inverkan på vätgasekonomin. Enligt kommunikationsutskottet har inte heller konsekvenserna av artificiell intelligens för exempelvis undervisning, arbete, värdebildning, kommunikation, logistik och kraftpolitik analyserats tillräckligt, liksom inte heller konsekvenserna av standardisering av metaversum och robotisering för stadsplanering, turism, innehåll, distansarbete och logistik. Kommunikationsutskottet anser det vara problematiskt att man i fråga om betydande teknik inte har bedömt vilka konsekvenser de har för framtidens Finland i ett bredare sammanhang. Enligt kommunikationsutskottet bör exempelvis teknikens och standardernas samt strategiernas konsekvenser för ekonomin och utvecklingen i

Betänkande FrUB 1/2022 rd

hela samhället bedömas i större utsträckning utan att man glömmer bort korseffekterna och sambanden mellan olika förvaltningsområden.

Kulturutskottet betonar i sitt utlåtande särskilt höjningen av kompetens- och utbildningsnivån, välbefinnandet som en förutsättning för lärande, krisen i fråga om fysisk inaktivitet, kulturens omfattande potential och de ungas möjligheter att delta. Kulturutskottet instämmer i utlåtandet i framtidsredogörelsens syn på vikten av kompetens och kreativitet. Bildnings- och kultursektorns betydelse är central till exempel när det gäller att bygga upp demokratin och förtroendet och likabehandlingen i samhället, att förebygga ojämlikhet samt att skapa säkerhet och därmed samhällsfred, hållbar utveckling, konkurrenskraft och övergripande resiliens. Denna grund skapas enligt kulturutskottet särskilt genom högklassig småbarnspedagogik, utbildning, forskning samt kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomstjänster.

Kulturutskottet noterar i sitt utlåtande att Finlands relativa placering i PISA-jämförelserna som mäter kompetensnivån har försämrats och att Finlands utbildningsnivå har halkat efter de viktigaste konkurrentländerna. Finland är det enda OECD-land där utbildningsnivån på högre nivå hos unga vuxna i åldern 25–34 år inte har stigit mellan åren 2000 och 2021. Dessutom påminner kulturutskottet om att i överensstämmelse med vad som sägs i framtidsredogörelsen är behovet av arbetskraft på arbetsmarknaden stort vad gäller högt utbildade arbetstagare. Dessutom finns det brist på kunnigt folk inom vissa yrkesgrupper. Kulturutskottet har redan i sitt tidigare utlåtande (KuUU 15/2022 rd) lyft fram särskilt social-, hälsovårds-, fostrings- och undervisningssektorn. Utskottet anser att det omedelbart behövs konkreta åtgärder för att svara på arbetskraftsbehoven inom dessa sektorer på båda nationalspråken. Kulturutskottet påminner också om att två tredjedelar av finländarna rör på sig för lite med tanke på sin hälsa. Enligt ett sakkunnigyttrande orsakar enbart den fysiska inaktiviteten samhället kostnader på över tre miljarder euro per år. Kulturutskottet hänvisar till en prognos enligt vilken en alarmerande liten andel av de finländska arbetstagarna år 2040 kommer att ha sådan fysisk kondition att de klarar av ens lite mer fysiskt belastande arbetsuppgifter. Utöver att befolkningen i arbetsför ålder minskar står Finland enligt kulturutskottet inför en betydande utmaning när det gäller arbetsförmågan till följd av nedsatt fysisk kondition.

Kulturutskottet betonar i sitt utlåtande att då man bemöter framtida utmaningar är det viktigt att hela kedjan av fostran och utbildning från småbarnspedagogiken till högskoleutbildningen är i skick, och att varje elev under den grundläggande utbildningen uppnår tillräckliga grundläggande färdigheter. Kulturutskottet konstaterar att välbefinnande är en förutsättning för lärande och att lärande i sin tur främjar välbefinnandet. Med hänvisning till sakkunnigyttrandena anser kulturutskottet att man i framtidsredogörelsen tydligare bör lyfta fram familjens betydelse för barns och ungas välbefinnande och överväga vilka faktorer som gör att unga mår dåligt. Vidare bör man tydligare lyfta fram till exempel gängbildning och hur det kan förebyggas i framtiden. Kulturutskottet noterar också att gemenskapsbaserad medborgarverksamhet har långa och starka traditioner i det finska samhället. Olika slags föreningar och samfund är en central resurs samt en funktionell plattform för demokrati och välbefinnande som aktiverar medborgarna i det finska civila samhället.

Kulturutskottet konstaterar i sitt utlåtande att även om de ovan nämnda ärenden som utskottet anser vara viktiga har beaktats i redogörelsen, är behandlingen ganska knapphändig i förhållande till

Betänkande FrUB 1/2022 rd

ärendenas betydelse och vikt, och redogörelsen innehåller inga nya synpunkter. Kulturutskottet har tidigare under denna valperiod ingående behandlat statsrådets utbildningspolitiska redogörelse, som enligt kulturutskottet kan betraktas som en egen framtidsredogörelse för utbildningssektorn.

Den utbildningspolitiska redogörelsen tillsammans med kulturutskottets betänkande i ärendet bildar en helhet som presenterar målbilden för utbildningen och forskningen under 2040-talet. Redogörelsen och betänkandet drar också upp riktlinjer för de ändringar som behövs för att svara på och påverka förändringsfaktorerna i den nationella och internationella omvärlden och skapa förutsättningar för ett meningsfullt liv för alla.

Stora utskottet instämmer i statsrådets åsikt att Europeiska unionen (EU) är den viktigaste referensramen, påverkanskanalen och säkerhetsgemenskapen för Finlands ekonomi och yttre förbindelser. Stora utskottet anser också att det med tanke på global påverkan är viktigt att inse att EU:s egen lagstiftning har haft betydande återverkningar också utanför unionens gränser, till exempel i dataskydds- och miljöfrågor. Finländarna är för närvarande nöjdare än genomsnittet med EU-medlemskapet. Enligt Eurobarometerundersökningen från januari 2023 ansåg 75 procent att medlemskapet var bra och 78 procent ansåg att Finland dragit nytta av medlemskapet.

EU har under de senaste 15 åren upplevt flera stora kriser, bland annat finans- och bankkrisen, migrationskrisen, bakslagen i rättsstatsutvecklingen, Storbritanniens utträde ur EU och coronapandemin. Dessutom har det skett stora geopolitiska förändringar under de senaste tio åren. I samband med kriserna har det upptäckts att EU-lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning beaktar oförutsedda situationer. Därför anser stora utskottet att det är viktigt att EU:s kriställighet och respons på oförutsedda situationer förbättras. Stora utskottet välkomnar att den strategiska framsynen på det sätt som beskrivs i redogörelsen starkare har integrerats i EU:s lagberedning. Enligt stora utskottet är det också bra att på det sätt som beskrivs i redogörelsen bereda sig både på scenarier där EU:s integration stärks och på scenarier där den försvagas. Finland måste vid sidan av enskilda ståndpunkter i lagstiftningsfrågor också ha en mer övergripande och tydlig strategisk syn på i vilken riktning EU bör utvecklas och på vilket sätt. Finland bör också enligt stora utskottet finna samarbetspartner i olika ärenden fördomsfritt och situationsvis.

Stora utskottet fäster i sitt utlåtande också uppmärksamhet vid att världen uppvisar tecken på en uppgång för auktoritära system och på att rättsstaten eroderar. EU måste enligt stora utskottet bättre än tidigare förbereda sig på fientliga påverkansförsök utifrån och aktivt fortsätta att försvara och stödja de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna, demokratin och det regelbaserade multilaterala internationella samarbetet. EU måste bygga sin verksamhet på sina styrkor, bland annat en öppen inre marknad, en regelbaserad och ansvarsfull handelspolitik och en position som föregångare inom klimatåtgärder. Också säkerhetsfrågorna har fått en allt viktigare roll. När det gäller den inre marknaden fäster stora utskottet uppmärksamhet vid behovet av att utveckla den europeiska digitala inre marknaden. När konkurrensen trappas upp bör Finland och EU ha en vision om hurdan reglering som bör främjas globalt och hur medborgarnas integritetsskydd kan tryggas i tillräcklig utsträckning. Med tanke på EU:s konkurrenskraft är det viktigt att EU blir en gynnsam miljö och föregångare för utveckling och användning av artificiell intelligens när det gäller att främja digitalisering och till exempel använda artificiell intelligens på ett tryggt och människoorienterat sätt som respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna.

Betänkande FrUB 1/2022 rd

I sitt utlåtande betonar stora utskottet också vikten av att inkludera unga i debatten om EU:s framtid. Dessutom bör man överväga metoder för att i Finland säkerställa tillräcklig kompetens och förståelse för Europeiska unionens funktionssätt och betydelse. Stora utskottet anser också att EU:s samarbete med Afrika är en fråga som kräver större uppmärksamhet än tidigare.

Miljöutskottet anser att framtidsredogörelsen är en viktig process som stärker samarbetet över sektorsgränserna inom förvaltningen och beslutsfattandet, vilket är nödvändigt för att lösa miljöproblemen och sträva efter en hållbar framtid. Ett omfattande samarbete vid beredningen av framtidsredogörelsen har ökat framförhållningsförmågan hos dem som deltagit i framsynsarbetet. Miljöutskottet anser att detta kan ha långtgående positiva effekter när det gäller att lösa miljöproblemen i det finländska samhället och allmänt förbereda sig inför kriser.

Miljöutskottet identifierar framtidsredogörelsens avsnitt om miljön som en konsekvent fortsättning på arbetet för hållbar utveckling och anser att klimatfrågorna, förlusten av biologisk mångfald och andra miljöproblem har lyfts fram väl i framtidsredogörelsen. Klimatförändringen är enligt miljöutskottet mänsklighetens största hot och redan en uppvärmning på över 1,5 grader innebär en betydande risk för mänskligheten, naturens mångfald, livsmedels- och näringstryggheten och vattenförsörjningen och gör det svårare att avskaffa fattigdomen och ojämlikheten.

Miljöutskottet fäster i sitt utlåtande särskild uppmärksamhet vid att den ekologiska hållbarhetskrisen på senare tid har lyfts fram i samma riktning också av ekonomiska aktörer och påverkare. Till exempel när det gäller de tio största risker som uppskattats för de följande tio åren i World Economic Forums årliga riskrapport från 2023 är för första gången de fyra största riskerna klimatrelaterade och förlustrelaterade. Av de tio största riskerna är hela sex stycken miljörisker. På motsvarande sätt lyfter Sitras Megatrender 2023 fram i förändringarnas kärna att naturens bärkraft håller på att falla sönder. Om naturförlusten inte stoppas, äventyras stabila offentliga finanser, pensionsfondernas risker ökar och den finansiella stabiliteten kan försämrats. På motsvarande sätt har alla ekonomiska sektorer enligt Finlands Dasguptautredning från 2023 konsekvenser för naturförlusten, men samtidigt också möjligheter att förebygga den. De åtgärder som föreslås i utredningen är bland annat naturvård, restaurering, förändrade konsumtionsvanor, ändring av produktionsteknologi, handelspolitiska åtgärder, slopande av subventioner som är skadliga för naturen, ändring av de ekonomiska indikatorerna och institutionella förändringar till exempel på finansmarknaden och inom utbildningen. Det framhålls att finansmarknaderna måste utvecklas på både internationell och nationell nivå. De offentliga finansierarna bör i sina finansieringsbeslut kräva de risker, fördelar och möjligheter som hänför sig till den biologiska mångfalden.

Miljöutskottet anser i likhet med framtidsredogörelsen att för att de planetära gränserna ska kunna värnas och förutsättningarna för hållbar utveckling främjas krävs det en bestående förändring i attityderna och värdegrunden och en starkare koppling av dem till de ekonomiska styrmedlen och beslutsfattandet. Miljöutskottet påminner i sitt utlåtande om att i den klimat- och naturstrategi som finansministeriet publicerade 2022 fastställs de ekonomiska styrmedlen i klimat- och naturpolitiken. Utskottet konstaterar vidare att man med hjälp av beskattningen och regleringen av finansmarknaden kan styra medborgarnas och företagens val så att de överensstämmer med målen för klimat- och naturpolitiken.

Betänkande FrUB 1/2022 rd

Miljöutskottet anser att det är bra att beakta mångfalden och ackumuleringen av sannolika miljökriser i bedömningarna. Till exempel kan det vid sidan av vattenbristen, på grund av det ömsesidiga beroendet, uppstå brist på en stor mängd förnödenheter: mat, läkemedel, teknik och mycket annat. Flyttningsrörelsen till följd av miljökriserna kan också bli okontrollerad och hota hållbarheten i samhällena. Förutom beredskap behövs det inte bara förmåga att klara av de utmaningar, kriser och överraskningar som vi står inför, utan också förmåga att förnya sig och lära av dem. Det förutsätter enligt miljöutskottet att man förstår de nuvarande förändringarna, utmanar gamla framtidsvisioner, föreställer sig andra framtidsutsikter och aktivt vidtar åtgärder för en önskvärd framtid.

Miljöutskottet betonar i sitt utlåtande också den cirkulära ekonomin och de nya affärsmodeller som hänför sig till den, minskningen av fossila utsläpp, negativa utsläpp, såsom exempelvis kolsänkor, avskiljning av koldioxid och kollager samt främjandet av vätgasekonomin genom tillbyggnad av vindkraft. Slutligen betonar miljöutskottet i likhet med framtidsredogörelsen att strategisk framsyn som en del av lagberedningen stöder en ökning av rättvisan mellan generationerna, och målet att bättre utnyttja framsynsinformationen i olika skeden av lagberedningen är därför ett viktigt mål. Den gällande lagstiftningen bör styras så att kommande generationers levnadsförutsättningar tryggas, i ett samhälle som är miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart.

Bedömningen av den nya teknikens konsekvenser är en av framtidsutskottets viktigaste uppgifter. Under innevarande valperiod har utskottet särskilt granskat framtidsutsikterna för gentekniken (TuVJ 2/2020) och artificiell intelligens (TuVJ 1/2022) samt bedömt coronapandemins inverkan på den tekniska utvecklingen (TuVJ 4/2020) och teknikens roll och möjligheter när det gäller att främja hållbar utveckling (TuVJ 5/2020). I sina utlåtanden har utskottet också tagit ställning till digitaliseringen (FrUU 9/2021 rd — E 62/2021 rd — E 48/2021 rd — E 86/2021 rd — E 115/2021 rd och U 28/2021 rd) samt till rymdtekniken (FrUU 1/2022 rd — E 131/2021 rd). Möjligheterna i anslutning till den tekniska utvecklingen har granskats särskilt i utlåtandena om hållbar tillväxt i Finland (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) och EU:s gröna giv (FrUU 1/2020 rd — E 61/2019 rd). Hoten och riskerna i anslutning till tekniken har på motsvarande sätt granskats i utlåtandena om den inre säkerheten (FrUU 8/2021 rd — SRR 4/2021 rd) och den yttre säkerheten (FrUU 2/2021 rd — SRR 4/2020 rd) samt i utlåtandet om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (FrUU 2/2022 rd — SRR 1/2022 rd). Framtidsutskottet har också utrett den förvaltningsövergripande ledningen av informations- och teknologipolitiken i samarbete med Teknologirådet och samarbetsgruppen Tietopolitiikka.fi (TuVJ 5/2022).

Framtidsutskottet konstaterar att man i den första delen av framtidsredogörelsen har granskat teknikens framtid dels separat som en omfattande teknisk omställning, dels också som ett tvärgående tema genom hela redogörelsen. Redogörelsens perspektiv på teknikens framtid och betydelse som förändrings- och osäkerhetsfaktor ligger allmänt taget i linje med kommunikationsutskottets, kulturutskottets, stora utskottets och även miljöutskottets synpunkter.

Framtidsutskottet anser dock att kommunikationsutskottets kompletterande iakttagelser är viktiga och instämmer i att redogörelsen i fråga om betydande teknik inte i tillräcklig utsträckning har bedömt deras konsekvenser för framtidens Finland i ett bredare samman-

Betänkande FrUB 1/2022 rd

hang. Sådana tekniker är till exempel artificiell intelligens, rymdteknik, kvantteknik och genteknik. Framtidsutskottet har i flera utlåtanden (t.ex. FrUU 5/2021 rd — SRR 3/2021 rd och FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) som prioriteringar för hållbar tillväxt betonat möjliggörande prioriteringar, såsom logistik och trafiksystem, cirkulär ekonomi, minimering och ersättande av fossila råvaror samt kommunikationsnät och betonat att de globala affärsmöjligheterna i anslutning till digitaliseringen samt produktion, distribution och lagring av energi är särskilt kritiska faktorer för en grön omställning och en hållbar sysselsättningsfrämjande tillväxt. Därför måste Finland målmedvetet sträva efter en ledande roll i arbetet för en hållbar framtid genom att särskilt inom energi- och miljötekniken utveckla planerings-, utvecklings-, forsknings- och affärskompetensen på systemnivå. Liksom kommunikationsutskottet anser också framtidsutskottet att det är viktigt att bereda sig på riskerna i anslutning till kritisk infrastruktur.

Framtidsutskottet delar också kulturutskottet iakttagelser om höjningen av kompetens- och utbildningsnivån, välfärd som en förutsättning för lärande, krisen med fysisk inaktivitet, kulturens omfattande potential och de ungas möjligheter att delta. När man bemöter framtida utmaningar är det viktigt att hela kedjan av fostran och utbildning från småbarnspedagogiken till högskoleutbildningen är i skick, och att varje elev under den grundläggande utbildningen uppnår tillräckliga grundläggande färdigheter. Framtidsutskottet har behandlat bildningens och inlärnings framtid i sitt utlåtande om den utbildningspolitiska redogörelsen (FrUU 4/2021 rd — SRR 1/2021 rd). Framtidsutskottet betonar i likhet med kulturutskottet särskilt vikten av att sörja för familjernas och de ungas välfärd samt idrottens stora betydelse när det gäller att främja hälsa och välfärd.

Framtidsutskottet delar stora utskottets åsikt att det är viktigt att fästa ministeriernas gemensamma och kontinuerliga framsyn, framtidsredogörelsen inklusive riksdagens framtidsbetänkande samt i vidare bemärkelse hela Finlands framsynsekosystem bättre vid EU:s strategiska framsyn. Framtidsutskottet har tagit ställning till detta också i sitt utlåtande om EU:s strategiska framsyn (FrUU 3/2021 rd — E 130/2020 rd). Finland bör aktivt delta i utvecklingen av EU:s strategiska framsyn. Framtidsutskottet stöder stora utskottets ståndpunkt också i att det med tanke på EU:s konkurrenskraft är viktigt att EU blir en gynnsam miljö och föregångare för utveckling och användning av artificiell intelligens när det gäller att främja digitalisering och ibruktage av ny teknik överlag och till exempel använda artificiell intelligens på ett tryggt och människoorienterat sätt som respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna. Framtidsutskottet har redan tidigare till stora utskottet yttrat sig om utvecklingen av artificiell intelligens (FrUU 9/2021 rd — E 62/2021 rd — E 48/2021 rd — E 86/2021 rd — E 115/2021 rd och U 28/2021 rd) och har i sin publikation (TUVJ 1/2022) öppnat upp utvecklingsutsikterna för olika applikationer inom artificiell intelligens.

Det är viktigt att de unga involveras i arbetet för en hållbar framtid både i EU och i Finland. Framtidsutskottet håller också med stora utskottet om behovet av att utveckla den europeiska digitala inre marknaden och om att EU bättre än tidigare måste förbereda sig på fientliga påverkansförsök utifrån samt aktivt fortsätta att försvara och stödja de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna, demokratin och det regelbaserade multilaterala internationella samarbetet. EU måste bygga sin verksamhet på sina

Betänkande FrUB 1/2022 rd

styrkor, bland annat en öppen inre marknad, en regelbaserad och ansvarsfull handelspolitik och en position som föregångare inom klimatåtgärder.

Framtidsutskottet håller med miljöutskottet om att den ekologiska hållbarhetskrisen också är en ekonomisk kris. För att de planetära gränserna ska kunna värnas och förutsättningarna för hållbar utveckling främjas krävs det en bestående förändring i attityderna och värdeunderlaget och en starkare koppling av dem till de ekonomiska styrmedlen och beslutsfattandet. Framtidsutskottet instämmer också i miljöutskottets exempel på teknik och nya affärsmodeller i anslutning till den gröna omställningen och hållbar tillväxt, såsom cirkulär ekonomi, minskning av fossila utsläpp, negativa utsläpp, såsom kolsänkor, avskiljning av koldioxid och kollager samt främjande av vätgasekonomin genom tillbyggnad av vindkraft. Framtidsutskottet har också i sitt betänkande om Agenda 2030 (FrUB 1/2021 rd — SRR 3/2020 rd) samt i sina utlåtanden om EU:s gröna giv (FrUU 1/2020 rd — E 61/2019 rd) och Finlands program för hållbar tillväxt (FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd) betonat affärsmöjligheterna för hållbar tillväxt i anslutning till den gröna omställningen. Framtidsutskottets rapport "Kohti parempaa tulevaisuutta" (TuVJ 5/2020) analyserar systematiskt teknikens roll och möjligheter när det gäller att främja hållbar utveckling och vilka av de nya tekniska landvinningar som är under utveckling som bäst kan främja de specifika målen för Agenda 2030. Dessutom har framtidsutskottet förutsatt bättre indikatorer av finansministeriet för att utvärdera och följa upp hållbar utveckling samt grön omställning och hållbar tillväxt över valperioderna (t.ex. FrUU 3/2022 rd — SRR 2/2022 rd, FrUU 7/2021 rd — RP 146/2021 rd, FrUU 5/2021 rd — SRR 3/2021 rd, FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020 rd och FrUU 5/2020 rd — RP 146/2020 rd).

Framtidsutskottet påminner om att riksdagens betänkande om Agenda 2030 (FrUB 1/2021 rd — SRR 3/2020 rd) innehåller en kläm som hänför sig till indikatorer för hållbar utveckling och tillväxt: Riksdagen förutsätter att statsrådet "4. främjar en fenomenbaserad strategi i politiken för hållbar utveckling; identifierar och beaktar det ömsesidiga beroendet mellan målen och åtgärderna i åtgärdsprogrammet Agenda 2030 och de tekniska lösningar och de samverkande, korsvisa och externa effekter som anknyter till dem; utvecklar sättet att mäta och rapportera de gränsöverskridande konsekvenserna av den finländska konsumtionen; strävar efter att främja den övergripande hållbarheten i åtgärdsprogrammet Agenda 2030; utvecklar indikatorer som konkretiserar och utvärderar målen och åtgärderna och som gör det möjligt att på lång sikt följa hur hållbar utveckling framskrider över budgetperioder och valperioder; utnyttjar dessa indikatorer bland annat i redogörelsen om Agenda 2030 och i budgeteringen av hållbar utveckling i samband med planerna för de offentliga finanserna och budgetarna. Vid sidan av kvantitativa indikatorer behövs det också en kvalitativ analys av framstegen och hindren för den."

Sakkunnigyttranden om innehållet i framtidsredogörelsen

Redogörelsens betydelse. Redogörelsen fick mycket beröm av de sakkunniga för att den stöder sig på forskningsrön, är metodmässigt systematisk och engagerar samhällseliga aktörer. Redogörelsen konstaterades stärka Finlands anseende när det gäller att utnyttja framsyn i beslutsfattandet och planeringen inom förvaltningen. Den första delen ansågs ge verktyg för att övergå från att förstå det omöjliga i att förutse framtiden till en analytisk förståelse av osäkerhetsfaktorerna, vilket

Betänkande FrUB 1/2022 rd

signalerar att vi inte är ”utlämnade åt” framtiden, utan att vi kan påverka den och vårt sätt att hantera förändringen.

Redogörelsens presentationssätt upplevdes väcka frågan om vilka budskap man i allmänhet öppet bör förmedla om alternativa framtidsscenarier och om de osäkerhetsfaktorer som förvaltningen står inför. Redogörelsens andra del prisades för valet av ämne och den tydliga behandlingen av ämnet. Den ansågs ge en värdefull överblick över litteratur och begrepp som gör det möjligt att beakta kommande generationers intressen i förvaltningen.

I vissa yttranden kritiserades redogörelsen för att den är för lång. Ett yttrande preciserade att listan över förändringsfaktorer skulle ha kunnat förkortas, medan osäkerhetsfaktorer och scenarier var det viktigaste budskapet i redogörelsens första del. Vissa sakkunniga ansåg att åtgärdsförslagen för specifika scenarier var värdefull input för beslutsfattandet, medan man i vissa yttranden ifrågasatte deras användbarhet som rättesnöre för de egentliga åtgärderna och beredskapen eller upplevde att det fanns skäl att konkretisera metoderna för att genomföra ändringarna i praktiken.

Redogörelsen ansågs ha ett särskilt värde som en bred gemensam kontaktyta och plattform för diskussion om Finlands framtid. Särskilt utnyttjandet av dialogverkstäderna vid beredningen av framtidsredogörelsen fick stort beröm av de sakkunniga. Samtidigt konstaterade de sakkunniga att det hade varit skäl att foga ett sammandrag av dialogerna till redogörelsen: hur många personer som deltog i framtidsdialogerna, hur mycket skriftligt material dialogerna producerade och hur sammandrag av detta material sammanställdes i redogörelsetexten. Denna transparens är enligt de sakkunniga viktig också för dem som deltagit i framtidsdialogerna. Dialogerna utvidgar makten när det gäller att definiera framtidsvisioner och scenarier, således vem som får sin röst hörd och vem som är representerad i framtidsutsikterna. För att bygga upp en gemensam framtid är det viktigt att var och en kan känna igen sig själv i de planerade framtidsutsikterna och å andra sidan förstå andras perspektiv. Eftersom redogörelsen inte tydligt dokumenterade genomförandet av dialogarbetena och användningen av resultaten, var de sakkunniga tvungna att gissa.

En sakkunnig bedömde att även om en omfattande inkluderande process är bra med tanke på redogörelsens effekter, kan den också ha styrt bort scenarierna från mer överraskande perspektiv. En annan sakkunnig påpekade att redogörelsen behandlar dialogerna på ett sätt som ger intrycket av att deltagarna var eniga, trots att det också vore nödvändigt att lyfta fram avvikande synpunkter och motstridigheter. I ett yttrande påpekades det också att metoden inte kan antas ge upphov till en färdigt tuggad analys av förändringsfaktorerna, utan till en förståelse av människors önskemål och farhågor som kan utnyttjas i hur scenarierna sammanställs och slutsatser dras. De sakkunniga framhöll att framtidsdialogerna också lämpar sig för en genomgång av den färdiga redogörelsen, till exempel diskussioner om tankar och känslor som scenarierna givit upphov till.

Referensramar och värdegrund för redogörelsen. Metodmässigt sett förutsätter en högklassig prognostisering som fast punkt en referensram som är förståelig. I de sakkunnigytranden som lämnats till framtidsutskottet konstaterades det att denna referensram består av en värdegrund som kan läsas mellan raderna, det vill säga tre dimensioner av hållbar utveckling: ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet. En del av de sakkunniga ansåg att denna lösning var bra, en del framförde kritiska anmärkningar.

Betänkande FrUB 1/2022 rd

I ett yttrande uttryckte man beröm över att redogörelsen har en tydlig värdegrund som visar den önskade framtidens tillstånd, i ett annat påminde det om att framtidsredogörelsen inte öppnar upp vilken grad av politisk kamp som förs i samhället om vilken framtid som är önskvärd. En del av de eventuella utvecklingsförlopp som identifierats i redogörelsen anses i samhället entydigt vara negativa (t.ex. hälsokriser), medan andra är föremål för politisk kamp (t.ex. minoriteters rättigheter). I yttrandet konstaterades det att en noggrannare strukturering av utvecklingsförloppen enligt värdegrunden så att de inte i normativt hänseende ser jämförbara ut skulle precisera analysen av dem.

En tredje hållning är att framtidsredogörelsen inte värdesätter hållbarhetens ekologiska dimension tillräckligt. Flera sakkunniga som framförde kritiska röster konstaterade att den vetenskapliga forskningen i allt högre grad visar att det i fråga om utvecklade samhällen vore klokare att ställa som mål att naturmiljön ska förbli livskraftig och att människorna ska må väl inom ramen för allmänt omfattade långsiktiga ekonomiska ramvillkor. Enligt detta perspektiv bör framtidens välfärd byggas upp genom att olika former av kapital (ekologiskt, ekonomiskt, socialt och mänskligt) utökas och förnyas. Då identifieras en god utveckling i och med att klimatutsläppen och ojämlikheten minskar samt i och med att livslängden och välfärden ökar.

Enligt de sakkunniga syns bristen på så kallad stark hållbarhet i det faktum att även om de avsnitt som ägnas åt miljöaspekterna på ett mångsidigt sätt har gått igenom miljöproblemen och hur överkonsumtion och begränsade naturresurser är centrala problem som ska lösas, syns denna problematik inte på motsvarande sätt i de avsnitt i redogörelsen som behandlar ekonomin, trots att lösningen av dem har ett nära samband just med hållbarhetsomställningen i de ekonomiska strukturerna. Däremot har de nuvarande ekonomiska strukturerna och den kontinuerliga tillväxten presenterats som starka och oförändrade antaganden. Enligt de kritiska sakkunniga leder detta till att redogörelsen saknar en diskussion om genuint olika modeller och former för ekonomi, tillväxt och arbete med hjälp av vilka miljöproblemen kan lösas. I ett yttrande sammanfattas detta som iakttagelsen att det i åtminstone ett scenario hade varit önskvärt att ha en framtidsbild som helt klart bygger på stark hållbarhet.

Hållbarhetspanelen påminde i sitt utlåtande om att det hade varit önskvärt att koppla redogörelseprocessen starkare till statsrådets kanslis publikation ”Strategi för 2022–2030 utarbetad av kommissionen för hållbar utveckling :Ett välmående Finland som tar globalt ansvar och tryggar naturens bärkraft” från 2022. Genom denna koppling kunde redogörelsen tydligare ha ställts i relation till hållbarhetsomställningen och också till dess kulturella dimension samt till behovet av att stärka den ekosociala bildningen.

Förlopp som inte ifrågasätts. Flera sakkunniga efterlyste fler oväntade element i användningen av scenariemetoden. Scenarierna konstaterades delvis bygga på starka antaganden om att vissa värden eller verksamhetssätt har en stark ställning och att denna ställning består. De sakkunniga lyfte fram några antaganden som man gärna skulle ha sett bli ifrågasatta för att föreställa sig djärvare och intressantare slutresultat 2040.

Exempelvis ett scenario med internationellt samarbete som representerade demokratins och samarbetets segertåg ansågs till exempel i sin problemfrihet vara orealistiskt och präglad av en västorienterad slagsida. I ett yttrande konstaterades det att det hade varit intressant att se också ett sce-

Betänkande FrUB 1/2022 rd

nario där viktiga miljömål uppnås i stället för demokratiska verksamhetsmodeller, till exempel till följd av en ledande stats starka dominans och starka internationella ordning eller till följd av den kraftiga globala recessionen och den ekonomiska aktivitetens kollaps. Ett annat yttrande tog fram det motsatta: trots det politiska samarbetet är det inte säkert att miljökriser kan stoppas, och de bör därför behandlas också på annat sätt än i scenarier som också i andra avseenden är dystopiska.

Några sakkunniga konstaterade också att alla scenarier som gäller Ryssland grundar sig på antagandet att Ryssland förblir enat och att dess ställning i Centralasien förblir oförändrad. Det konstaterades att det hade varit värdefullt att också överväga ett scenario där den globala styrningen splittras upp i mindre regionala normativa system.

Det konstaterades också att logiken i utrikespolitiken mellan Kina och Förenta staterna har förändrats: i stället för att eftersträva en ”traditionell” supermaktstatus styrs båda ländernas utrikespolitik mer av inrikespolitiska intressen, vilket kan öppna upp olika möjligheter för andra stormakter som Turkiet eller Ryssland att projicera sin makt i sina närområden. Hur försvaras då de europeiska värderingarna och de politiska målen på global nivå?

Enligt ett yttrande har förändringfaktorerna i scenariemetoden inte i tillräcklig utsträckning beaktat ens relativt väl förutsägbara utvecklingsförlopp särskilt i anslutning till artificiell intelligens, robotisering och virtualisering. Framtiden antas alltså vara en fortsättning på nuläget och beaktar inte till exempel teknikens roll som drivkraft för nya framtidsutsikter. En sakkunnig konstaterade att digitaliseringen nämns med ord som kunde ha använts på 1990-talet eller med allmänna termer vars betydelse inte har öppnats upp. Till exempel talas det alltför allmänt om teknikneutralitet, även om standardisering av de kommunikationsgränssnitt som behövs för kommunicerande teknik är en väsentlig faktor med tanke på framtida strukturer och inte kan anses vara en teknikneutral fråga.

Enligt experter på hållbar utveckling har karaktären av den hållbarhetsomställning som de positiva scenarierna förutsätter som en samhällelig förändringsprocess inte skrivits in i scenarierna. Enligt de sakkunniga bör denna omställning betraktas som en förändringsprocess som är jämförbar med industrialiseringen och uppkomsten av det moderna samhället, varvid många av de tanke- och verksamhetssätt som strukturerar samhället förnyas. Man bör tänka på hållbarhetsomställningen som en period av oordning och kriser som varar i flera decennier, inte som en serie enskilda kriser.

Mer systemiskt. Flera sakkunniga önskade att prognostiseringsmetoden också på ett djupare sätt skulle beakta förändringarnas sammanflätade karaktär, det vill säga det systemiska. De sakkunniga påpekade att i redogörelsens analys av förändringsfaktorer och osäkerhetsfaktorer rapporteras förändringar i separata kategorier enligt PESTE-analysen: samhälleliga, tekniska, ekonomiska, miljörelaterade och politiska utvecklingsförlopp. Många systemkonflikter och utmaningar i fråga om hållbar utveckling identifieras därför inte i redogörelsen. Som exempel nämndes att i analysen av osäkerhetsfaktorer har konkurrensen om krympande naturresurser behandlats enbart som en miljöfråga för Finland samtidigt som den geoeconomiska stormaktskonkurrensen om naturresurser saknas i behandlingen av temat. Också demokratieffekterna av olika utvecklingsförlopp under omvälvningstiden lades fram som ett tema som i det rådande världsläget bör beaktas

Betänkande FrUB 1/2022 rd

på ett mer övergripande sätt vid strävan efter positiva scenarier och inte bara behandlas som en del av de politiska förändringsfaktorerna.

Likaså kritiserades i några yttranden att tekniken i redogörelsen har lyfts fram som ett separat område och att förändringarna i andra sektorer som granskas har beskrivits som om den tekniska utvecklingen inte skulle påverka dem. Enligt en sakkunnig finns det skäl att överväga till exempel hur affärsverksamhet, vardag och cybersäkerhet förändras när internationella företag inom plattformsekonomin i allt högre grad utnyttjar och kontrollerar den information som uppstår i nätverksbaserad verksamhet och samtidigt formar gränserna för geopolitiska block. Eller vilka konsekvenserna blir för Finland, när immateriellt värdeskapande i och med den snabba utvecklingen av artificiell intelligens och robotiseringen kan bli mycket förmånligt, varvid dess andel av nationalprodukten minskar. Den sakkunniga konstaterade också att det globala spelfältet ytterligare kompenseras exempelvis av den kontinuerliga förbättringen av kvaliteten på automatisk översättning och den standardisering som utvecklas i Metaversum. Med hjälp av den kan man till exempel med utländska krafter skapa en virtuell tvilling till Finland baserad på geografisk information. Till denna tvilling går det lätt att länka tjänster oavsett var de produceras. Sådana utvecklingstendenser minskar således den inhemska nyttan av immateriellt värdeskapande. Om konkurrensen snabbt skärps skulle konsumenten få eller själv kunna skapa immateriella tjänster till allt billigare priser för sig själv, men det skulle bli allt svårare för producenten att tjäna pengar på dem.

Framtidsutskottet understöder att scenariemetoderna även i fortsättningen används i den del av framtidsredogörelsen som beskriver och analyserar osäkerheten och diskontinuiteten i omvärlden.

Framtidsutskottet anser att den framtidstabell som utnyttjats i redogörelsen var nyttig för att uppfatta den komplicerade helheten. Också de framtidsdialogverkstäder som utnyttjats i redogörelsen fick god respons av de sakkunniga, även om resultaten och utnyttjandet av dem bör öppnas upp ännu tydligare.

Framtidsutskottet uppmuntrar också till att pröva de deliberativa medborgarpaneler, framtidscirkelmetoder och virtuella framsynsverktyg som de sakkunniga föreslagit för att utveckla ministeriernas gemensamma och kontinuerliga framsyn.

Framtidsutskottet uppmuntrar aktörerna inom framsynsekosystemet att också utnyttja kreativa metoder som stöder sig på konstmetoder för att skapa fördomsfria föreställningar om framtida alternativ. Framtidsutskottet har i flera utredningar granskat och initierat försök med till exempel konstens metoder för prognostisering och utveckling: exempelvis Ikään-tymisen tulevaisuuksia 2060 — taidevälitteinen asiantuntijadialogi uuden ajattelun lähteenä (TuVJ 2/2022), Suomen luova potentiaali — ratkaisuja ilmastokriisin aikakaudelle (TuVJ 11/2018) samt Taiteen menetelmät kehittämisessä ja tutkimisessa (TUVJ 4/2016). Framtidsutskottet påminner om att riksdagens betänkande om Agenda 2030 innehåller ett uttalande som gäller utnyttjande av konstnärliga metoder: ”8. främjar konstnärens deltagande i att lösa knepiga problem tillsammans med aktörer inom vetenskap, ekonomi och offentlig förvaltning genom att utarbeta en färdplan för kreativitet.”

Betänkande FrUB 1/2022 rd

I sitt utlåtande om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (utskottets utlåtande FrUU 2/2022 rd — SRR 1/2022 rd) granskade framtidsutskottet Rysslandsscenarierna från 2007. Rysslandspolitik i Europa och EU hade under 2010–2020-talen bedrivits i enlighet med det önskade scenariot genom att allt mer fästa Ryssland vid den västerländska ekonomin. Rysslands angrepp på Ukraina visade dock att den verkliga utvecklingen skedde i enlighet med det värsta tänkbara scenariot. Framtidsutskottet konstaterade i sitt utlåtande att felet inte var att man följde det önskade scenariot, utan att man inte samtidigt beredde sig på det värsta scenariot.

Framtidsutskottet anser att lärdomen av Rysslandsscenarierna är att genomförandet av scenarierna och riktningen för utvecklingen också måste följas upp och utvärderas. Därför föreslår framtidsutskottet att regeringen alltid innan nästa framtidsredogörelse lämnas eller som en del av analysen av omvärlden i den första delen av framtidsredogörelsen går igenom scenarierna i den föregående redogörelsen och bedömer vilka beredskapsåtgärder som utifrån dem ser ut att behövas.

Också olika parlamentariska arbetsgruppers och kommittéers åtgärdsförslag samt de viktigaste redogörelserna och strategierna bör behandlas och beaktas mer systematiskt efter valet eller redan när regeringsprogrammet utarbetas. Viktiga framtidsriktlinjer och åtgärder som lyftes fram vid utfrågningen i framtidsutskottet hänför sig bland annat till planen Trafik 12, den utbildningspolitiska redogörelsen, finansministeriets klimat- och naturstrategi, kommissionens strategi för hållbar utveckling 2022–2030, redogörelsen om ett digitalt kompass samt resultaten av FoUI-arbetsgruppen och arbetsgruppen för finansiering av den gröna omställningen.

Ett framtidsresilient samhälle och det femte scenariot

Inkludering och demokrati. Vid utarbetandet av betänkandet hörde utskottet flera demokratiforskare. Dessa betonade att medborgarnas engagemang för vissa mål och anpassning till föränderliga förhållanden förutsätter att de känner sig delaktiga i beslut som påverkar deras förhållanden. Utan känsla av delaktighet kan samhällsfreden äventyras och solidariteten urholkas, både mellan olika samhällsgrupper och mellan nationalstaterna. Då blir politiken i allt högre grad en kamp med logen i ett nollsummespel om förlorade förmåner och resurser. Därför vore det enligt de sakkunniga bra att integrera delaktighetsperspektivet i prognostiseringen, både när det gäller kartläggningen av olika förändringsfaktorer och när det gäller att gestalta scenarier.

Delaktighet förutsätter enligt sakkunniga att politikerna på ett begripligt sätt och i tillräckligt god tid kan sätta sig in i hurdana dramatiska reformer till exempel energiproduktionen, utbildningen, arbetet, finansieringen av välfärdstjänsterna och konsumtionsmöjligheterna kommer att kräva i fortsättningen. En annan sakkunnig påminde dock om att även om beslutsfattande som sträcker sig över valperioderna ser ut att vara nödvändigt utifrån forskningsrön, är det med tanke på delaktigheten viktigt att se till att demokratiskt valda organ har tillräckligt med beslutanderätt och politiskt ansvar för att medborgarna ska ha en genuin möjlighet att påverka den politik som bedrivs. En tredje sakkunnig sade att populism i sig inte bör betraktas som en destabilisering av demokratin - även om man i redogörelsen antyder det - utan om en sådan rörelse stärks i samband med demokratiska val genom att man skaffar sig stöd och rörelsens påverkansförsök kanaliseras

Betänkande FrUB 1/2022 rd

till parlamentariska metoder, gör den snarare demokratin en tjänst genom att erbjuda väljare som är missnöjda med de traditionella partiernas politik nya alternativ.

De sakkunniga betonade att medborgarnas delaktighet i beslutsfattandet inte bara sker genom att delta i val utan också genom att delta i medborgardebatten. En sakkunnig framhöll att en aktiv medborgardebatt är särskilt viktig för säkerhetspolitiken, där trycket på enhällighet accentueras, men meningsskiljaktigheten bör ändå ses som en resurs som förbättrar beslutsfattandet. I anslutning till detta lyfte en sakkunnig fram att yttrandefriheten bör vara som mångsidigast uttryckligen i samband med politiska frågor: om man genom lagstiftning eller andra offentliga åtgärder ingriper i rätten att framföra åsikter som uppfattas som kränkande, chockerande eller störande, till exempel i sociala medier, kommer medborgarnas möjligheter att delta i samhällsdebatten att inskränkas.

En sakkunnig som betonade värdet av meningsskiljaktigheter påminde dock om att digitaliseringen, när den möjliggör nya former av medborgarsamtal i sociala medier, också ökar möjligheterna till medvetet undergrävande av demokratin, som kan ta sig uttryck till exempel i cyberhot, spridning av desinformation, riktade trakasserier mot tjänstemän och politiker, hatretorik och försök till valmanipulation. Demokratins dilemma ligger i att försvaret av den mot dessa hot kan försvaga systemets acceptans och medborgarnas rättigheter, inbegripet den jämlikhet som skrivits in i Finlands grundlag, respekten för minoriteter, demokratin och omfattande politisk delaktighet. I ett tredje yttrande erbjöds ”digital kultur” som en lösning. Enligt yttrandet har arbetet med att konkretisera begreppet gjorts bland annat i redogörelsen Finlands digitala kompass, som ska styra digitaliseringsutvecklingen i Finland fram till 2030.

Delaktigheten i medborgardebatten utmanas av att det politiska deltagandet differentieras, där den sakkunniga påminde om socioekonomiska och ekonomiska skillnader. Deltagaraktiviteten koncentreras och en del av befolkningen blir utanför påverkanskanalerna. En ytterligare utmaning är att enligt en Sitra-enkät tror mindre än 20 procent av de förtroendevalda och tjänsteinnehavarna att medborgarna har tillräckliga förutsättningar att delta i diskussionen om komplicerade politiska frågor.

I några yttranden till framtidsutskottet framfördes det med eftertryck att utmaningarna ovan kan och bör mötas med hjälp av medborgarpaneler som uppmanar till dryftande. Enligt en forskare som arbetar med att utveckla medborgarpaneler syftar dessa till att samla ett representativt urval av populationen, ge deltagarna information och uppmana dem att diskutera vissa eller specifika politiska frågor i modererade, mindre grupper. Det finns regler för debatten som betonar vikten av att motivera åsikter, respekt och vikten av att lyssna på varandra samt betydelsen av reflektion. Deltagarnas åsikter mäts före och efter diskussionen. I försök som gjorts ute i världen och även i Finland utvecklas deltagarnas åsikter, de lär sig något om diskussionsämnena och det sker konvergens inom grupperna, det vill säga depolarisering. Om den dryftande medborgarpanelen är tillräckligt omfattande, kan dess resultat enligt en sakkunnig ses som en uppskattning av en underbyggd allmän opinion.

I ett sakkunnigyttande påpekades det att deliberativa medborgarpaneler också i statsrådets redogörelse har lyfts fram som ett förslag till utveckling när det gäller att på lång sikt beakta kommande generationer. I yttrandet efterlystes också att den kraftiga ökningen av denna typ av innovatio-

Betänkande FrUB 1/2022 rd

ner i världen ska ses som en viktig utveckling som kan påverka framtiden, eftersom den gör det möjligt att stödja representativ demokrati genom att utöka möjligheterna att delta mellan val. Internerna spänningar och hot mot demokratin kan lindras i och med en ny kanal för deltagande. I yttrandet rekommenderades att man inför deliberativa medborgarpaneler och andra sätt att delta till exempel inom välfärdsområdena, för att reformen ska bli demokratisk i stället för enbart administrativ.

Delaktighet och välfärd. I många sakkunnigyttranden till framtidsutskottet hänvisades det till delaktighet inte bara som ett försvar för demokratin utan också för välfärden. En forskare som hördes i utskottet påpekade att framtidsredogörelsen kritiklöst utgår från att delaktighet och samhörighet producerar välfärd, men att forskning visat att så inte nödvändigtvis är fallet. För att öka välfärden är det viktigt att delaktigheten eller samhörigheten inte definieras utifrån, utan att man för olika livsområden strävar efter balanserad delaktighet och kollektiv mångfald.

Liknande synpunkter framfördes i ett yttrande där VALLI ry på begäran av framtidsutskottet samlat in äldres åsikter om frågor som är viktiga för en god framtid. Sammanlagt 77 äldre på sju orter hade lämnat sina synpunkter. De äldre ville att Finland i framtiden skulle innehålla icke-brådsakande genuina möten, att man skulle bli hörd och ta hand om varandra. Också yttrandefrihet och mångfald nämndes. Det allra viktigaste är att ta hand om barnen, som är Finlands framtid, men inte heller de äldre får glömmas bort. De äldre upplevde bland annat att vårt samhälle är alltför tudelat när det gäller att delta i eller stå utanför arbetslivet. Att göra det lättare att delta i deltidarbete, frivilligarbete och organisationsverksamhet för såväl aktiva äldre som för personer med en funktionsnedsättning skulle enligt deras åsikt ge välfärdsförmåner. De äldre lyfte också fram intresset för att dela med sig av sin kompetens och till exempel hjälpa invandrare att integreras. Många skulle vilja påverka och bidra till att utveckla samhället och göra en insats även efter avslutat yrkesliv.

Framtidsutskottet påminner om att riksdagens betänkande om Agenda 2030 innehåller ett uttalande som gäller främjande av delaktighet: 13. främjar acceptabilitet, rättvisa och jämlikhet i samband med hållbarhetsomställningen samt medborgarnas psykiska resiliens genom att göra det möjligt för intressentgrupper och medborgare att delta i planeringen, genomförandet och utvärderingen av lösningarna; säkerställer att också de tysta i samhället, såsom barn, unga, invandrare, personer med funktionsnedsättning och äldre, involveras som aktiva aktörer i hållbarhetsomställningen."

Framtidsutskottet har i flera utlåtanden (t.ex. FrUU 2/2020 rd — SRR 1/2020 rd, FrUU 5/2020 — RP 146/2020 rd, FrUU 1/2021 rd — SRR 6/2020, FrUU 7/2021 rd — RP 146/2021 rd och FrUU 3/2022 rd — SRR 2/2022 rd) konstaterat att beslutsfattarna för närvarande inte har tillräckligt med information om välfärdsekonomin och den hållbara tillväxtens tillstånd och framsteg för att säkerställa en konsekvent politik, trots att välfärdsekonomin och hållbar tillväxt är de viktigaste omställningarna i vår tid.

Framtidsutskottets publikation "Hur mår Finland? I publikationen "Utsikterna för utvecklingen av välmående och illamående samt folksjukdomar "(TuVJ 6/2022) närmar sig välfärdens framtid ur olika vetenskapsområdens perspektiv. Utifrån dessa framhävs det starkt att förebyggande av hälsoproblem och kontinuerligt upprätthållande av befolkningens fy-

Betänkande FrUB 1/2022 rd

siska och psykiska funktionsförmåga står i centrum för Finlands goda framtid. Detta kräver välfärdsinvesteringar och samhällsplanering som stöder till exempel barnfamiljernas vardag, ungdomars psykiska hälsa och goda levnadsvanor för alla åldrar, vilket inbegriper bland annat möjlighet till motion och hobbyer.

Ungdomars särskilda ställning. Betydelsen av delaktighet på egna villkor betonades starkt när utskottet hörde unga som deltagit i så kallade Gutsy Go-projekt. De unga förde med sina egna personligheter fram för utskottet hur viktigt det var också för dem att möta människor på ett genuint sätt, att inte alltid ha bråttom, att samarbeta och att ta hand om varandra. De unga presenterade projekt där de hade identifierat samhällsproblem i sin egen livsmiljö och kommit på sätt att lindra dessa problem. Ungdomarna höll till exempel äldre sällskap och utförde sysslor för dem, lärde fångar digitala färdigheter, ordnade bastubesök för hemlösa, ordnade trevlig verksamhet för yngre elever och för ungdomar med internationell bakgrund. Projekten upplevdes också som verksamhet som stöder det egna välmåendet. De ungas framträdande vid utfrågningen i framtidsutskottet och de videor de presenterade visade att de har vilja och förmåga att bli hörda och sporrade - samtidigt som de får konkreta möjligheter att göra gott redan som unga. Under utfrågningen sade en av de unga att diskussioner med beslutsfattare hjälper till att se politikerna som "människor, inte bara som personer som fattar beslut om pengar", vilket skapar mod att uttrycka egna åsikter och försöka påverka. Också i ett forskningsbaserat sakkunnigyttrande hänvisades det till liknande faktorer som stärker delaktigheten och är viktiga element i ungas välbefinnande. För att klara hållbarhetsomställningen behöver de unga verktyg för kritiskt tänkande, demokratiska färdigheter, kapacitet att anticipera framtiden och systemiskt tänkande.

Även om de unga inte representerar kommande generationer i den betydelse som framtidsredogörelsen avser, har de dock ett alldeles särskilt intresse av framtiden. De sakkunniga erinrade om att dagens ungdomar kommer att leva länge med de beslut som nu fattats och konsekvenserna av dem, och de tillbringar också sin ålderdom i hållbarhetsomställningen. För att bevara solidariteten mellan generationerna måste ungdomar ha möjlighet att påverka framtiden redan nu, även om de inte är särskilt väl företrädna i det representativ systemet. I ett sakkunnigyttrande konstaterades det därför att de unga på ett förtjänstfullt sätt hade tagits med i redogörelseprocessen. För att de unga ska stanna kvar i processen även i fortsättningen föreslogs det i yttrandet ett pilotprojekt för att skapa en permanent struktur som kopplas till läroanstalterna och vars syfte är att unga ska kunna höras och involveras. Därtill föreslogs det att det vid ministerierna inrättas organ där unga sakkunniga kan höras och påverka.

Flera sakkunniga påpekade också att positiva framtidsvisioner kräver välmående unga. I ett utlåtande konstaterades det att det i Finland för närvarande finns cirka 60 000 unga i utanförskap och att rentav var fjärde lider av psykiska störningar samt att antalet arbetsoförmögna unga ökar. Stressen under de senaste årens kriser belastar också de unga som har grundläggande förutsättningar för ett bra liv. Upp till en tredjedel av de unga upplever att livet saknar mening.

För att trygga de ungas välbefinnande föreslog Allians rf en framtidsgaranti som sträcker sig över regeringsperioderna och där 1) utbildningsresurserna tryggas över regeringsperioderna, 2) resurserna för elev- och studerandevården stärks och terapigarantin genomförs på riksnivå och till fullt belopp samt 3) den sektorsövergripande hjälpen till unga stärks som en del av sysselsättnings-tjänsterna. Dessutom föreslogs det att konsekvensbedömningar med avseende på unga blir en del

Betänkande FrUB 1/2022 rd

av det offentliga beslutsfattandet, att ärenden som gäller unga och deras välbefinnande samlas in från olika förvaltningsområden under undervisnings- och kulturministeriet, att man definierar begreppet ungas välbefinnande och fastställer lämpliga indikatorer i anslutning till den.

I sitt framtidsbetänkande (SRR 5/2018 rd — RSk 48/2018 rd) förutsatte framtidsutskottet att statsrådet "som objekt för temaorienterad budgetering i anslutning till förändringen av arbetet, det finländska arbetets framtid och välfärdsekonomin väljer förebyggande av utslagning bland unga, återvinning av partiell arbetsförhet och välfärd". I sitt utlåtande om regeringens årsberättelse (FrUU 4/2022 rd — B 2/2022 rd) strök framtidsutskottet detta uttalande, men lovade återkomma till frågan vid behandlingen av regeringens framtidsredogörelser. Även om det enligt regeringens årsberättelse har gjorts framsteg till exempel i fråga om barnbudgetering, bör kunskapsunderlaget för beslutsfattandet och särskilt bedömningen och säkerställandet av åtgärdernas genomslag stärkas ytterligare när det gäller till exempel förebyggande av utslagning bland unga, utnyttjande av partiell arbetsförhet och främjande av välbefinnandet i arbetet.

Framtidsutskottet påminner om att riksdagen också i uttalande 5 i betänkandet om Agenda 2030 förutsätter att det kunskapsbaserade beslutsfattandet och bland annat utvärderingen av konsekvenserna för barn utvecklas.

Framtidsutskottet understöder idén om ett pilotförsök med en till läroanstalterna kopplad struktur för hörande av unga. Välfärdsområdena och ministerierna bör ha en motsvarande mekanism för att höra både unga och äldre personers röster.

Framtidsutskottet påminner om att ungas insatser som aktiva framtidsfaktorer bör främjas också som en del av de teman för framtidstänkande som skrivits in i utbildningsplanerna för den grundläggande utbildningen och gymnasiet. Framtidsutskottet har i sitt utlåtande om EU-kommissionens strategiska framsynsrapport (FrUU 3/2021 rd — E 130/2020 rd) föreslagit att framtidsfostran ska inkluderas i läroplanerna inom hela EU.

En god framtid förutsätter hopp och ett aktivt förhållningssätt till framtiden. I ett sakkunnigyttrande konstaterades det att framtidsredogörelsens centrala perspektiv är en kunskapsbaserad framsyn, varvid framtiden är starkt förenad med de möjligheter som det förflutna och nutiden upplevs erbjuda. Då framhävs lätt beredskap, kontroll och bevarande av nuläget samt pessimistiska betoningar. I ett annat sakkunnigyttrande påpekades det att förnyelse i redogörelsen ses som nya innovationer, men att man inte beaktar den väsentliga aspekten av hållbarhetsomställningen, nämligen att gamla verksamhetsmodeller aktivt måste omprövas exempelvis genom inkluderande processer, riktade stöd och omskolning av arbetstagare i branscher på nedgång.

I ett yttrande från en forskningsgrupp påpekades det att framtidsredogörelsen saknar en på politisk fantasi baserad konkret vision för framtiden sådan som de politiska beslutsfattarna skulle önska att den ter sig. Visionen behöver inte nödvändigtvis vara enstämmig, utan ett arbetssätt som involverar det civila samhället lämpar sig också för aktivt skapande av önskade framtidsvisioner. En sakkunnig berättade att hans forskningsprojektet visar att förmågan att tänka sig alternativ och hoppfulla framtidsvisioner som innefattar tro på sig själv har minskat oroväckande till och med bland unga. Därför är det nödvändigt att erbjuda både unga och gamla verktyg för framtidsplane-

Betänkande FrUB 1/2022 rd

ring än ekonomisk tillväxt och hållbarhetsunderskott, som lätt föder pessimistiska framtidsscenarioer och en misstanke om att man ”inte har råd med något”. Positiva visioner skapar möjligheter att se hoppfullt på framtiden.

Framtidsutskottet påminner om att riksdagens betänkande om Agenda 2030 innehåller ett uttalande om främjandet av hoppets perspektiv: ”14. använder hoppingivande språkbruk i redogörelsen om Agenda 2030 och andra motsvarande program som styr politiken för hållbar utveckling och i synnerhet de arbetsformer som engagerar medborgarna och intressentgrupperna i beslutsprocesserna. Som underlag för beslutsfattande behövs öppna data och värdediskussioner om både möjligheterna och hoten i samband med hållbarhetsomställningen, men positiva exempel från världen och hemlandet nära människans egen vardag inspirerar bäst till den förändring som behövs. En hållbar framtid bör vara mänsklig.”

Sitra, som lämnat yttrande till framtidsutskottet, rekommenderade att prognostiseringen utvecklas genom att man utmanar gamla framtidsvisioner och nuvarande antaganden strängare, tar nya initiativ och stärker framtidsresiliensen, det vill säga förmågan att inte bara klara av utan också lära sig av utmaningar, kriser och överraskningar och att kunna förnya.

I yttrandena till framtidsutskottet nämndes flera olika metoder för framsynsarbete som stärker framtidsresiliensen, såsom framtidsdialoger som använts vid utarbetandet av redogörelsen, men också framtidsjämförelser och översikter över framtidsarv. I ett yttrande hänvisades det också till små sammanslutningar och konstnärliga kollektiv som främjar alternativa verkligheter och som har kollektiv kompetens och förmåga att producera framtidsskapande visioner och utrymme för fantasi och skapande samt nya handlingssätt. Enligt yttrandet är den kompetens som frodas i dessa grupper en viktig informationsresurs som bör erkännas och utnyttjas i större utsträckning.

Framtidsutskottet konstaterar att även om framtidsredogörelsens första och andra del allmänt ansågs vara bra och heltäckande, ansågs särskilt granskningen av förändringsfaktorerna och osäkerheten i den första delen samt också scenarierna och de rekommendationer om åtgärder som hänför sig till dem vara något ofullständiga och svåra att tillgodogöra sig. Ändrings- och osäkerhetsfaktorerna prioriteras till exempel inte i redogörelsen, vilket gör analysen något ytlig trots att den är bred. Scenarier som i sig är nyttiga och som lyfter fram osäkerhetsfaktorer förverkligas knappast som sådana, utan kanske bara delvis och delvis samtidigt, vilket försvårar bedömningen av de åtgärdsförslag som hänför sig till dem. Utnyttjandet av redogörelsens framsynsdel skulle öka om den innehöll ett förslag om hur en stegvis bedömning av de föreslagna åtgärderna i praktiken kunde ske.

Framtidsutskottet föreslår att behandlingen av iakttagelserna om framsynsförlopp över valperioderna i den nu aktuella framtidsredogörelsen fortsätter efter valet till exempel under samordning av framsynslotsen så att aktörerna i Finlands framsynsekosystem tillsammans utifrån redogörelsen bygger upp ett femte scenario som kompletterar de oväntade elementen och visionerna i redogörelsen.

Mot det femte scenariot. En del av de sakkunniga skulle gärna ha sett att framtidsredogörelsen är ett forum för nya alternativa åsikter om framtiden som på så sätt skulle föra framsynsdiskussio-

Betänkande FrUB 1/2022 rd

nen vidare. Eftersom redogörelsen lämnades till riksdagen först i slutet av valperioden fanns det ingen tid för att utarbeta klara alternativa scenarier, men det är ändå möjligt att lyfta fram sådana synpunkter från experter som kan bidra till att skapa visioner och scenarier som baserar sig på aktiv förnyelse.

Sammanfattningsvis framgick det av sakkunnigyttrandena ett behov att ta fram scenarier som ifrågasätter antaganden som sammanhänger med den rådande kontinuiteten och som förenar variablerna på ett något mer överraskande sätt. I remissyttrandena framkom också en önskan om att bättre beakta drivkrafter som orsakar systemiska effekter, särskilt överskridande av planetens gränser samt teknisk utveckling. Dessa drivkrafter kan i alla scenarier tänkas inverka på den ekonomiska verksamheten och organiseringen av utkomsten, och därigenom på uppnåendet av välfärd samt på geopolitiska utvecklingsförlopp.

Några sakkunniga fäste uppmärksamhet vid att framtidsredogörelsen kopplade ihop nödvändigheten av ekonomisk tillväxt och möjligheterna för en positiv framtid. Dessa sakkunniga påpekade att det i prognostiseringen finns skäl att fördjupa beredskapen också för en framtid med svag ekonomisk tillväxt. Ett sådant scenario motiverades till exempel med att samhället åldras, följderna av oförutsedda kriser, att värdet av immateriellt arbete sjunker mätt i pengar till följd av automatiseringen eller med att det anses omöjligt att samtidigt upprätthålla den ekonomiska tillväxten och dämpa den ekologiska krisen.

I inget av de sakkunnigutlåtanden som framtidsutskottet fått ifrågasattes syftet med välfärden. Tvärtom verkade ett samhälle som tryggar välbefinnandet vara ett självklart mål, när man i remissyttrandena ur olika synvinklar diskuterade möjligheterna att uppnå det. Som en utgångspunkt för välfärd nämndes i ett yttrande social hållbarhet, som inbegriper tillfredställande av behov, rättvis fördelning av välstånd och resurser, generationsrättvisa, social sammanhållning och sociala förbindelser i samhället, förtroende för andra och för institutioner samt politisk legitimitet.

En stor del av sakkunnigyttrandena tog sambandet mellan välfärdssamhället och den beskattningsbara löneinkomsten för given, men några ifrågasatte det nuvarande ekonomiska systemet som ekologiskt ohållbart och ojämlikt. I de senare perspektiven efterlystes nya strukturer för arbete och ekonomi, som exempelvis bygger på delning, gemensamt välstånd (commons), ett enkelt levnadssätt och uppskattning för omsorg.

Av de yttranden som utskottet fått går det inte att direkt särskilja metodmässigt jämförbara variabler i framtidstabellen, men det är möjligt att identifiera följande frågor som kan vara relevanta för ”det femte scenariot”, det vill säga för föreställningen om ett samhälle i kraftigt omvälv och för att formulera modiga positiva visioner:

- Vilka konsekvenser bör den snabbt ökande användningen av artificiell intelligens och stödjande intelligens, den allt hårdare globala konkurrensen om arbetskraft samt behovet av att klara av hållbarhetsomställningen få för den finländska utbildnings- och FoUI-politiken? Hur säkerställer man att Finland har kompetens att tillägna sig och tillämpa lösningar som utvecklats någon annanstans?
- Hur kommer utvecklingen av kvanttekniken att påverka viktiga industrisektorer i Europa?

Betänkande FrUB 1/2022 rd

- Hur förändras konstens ställning och betydelse samt de kreativa branscherna när det blir möjligt för alla att göra konst med hjälp av artificiell intelligens?
- Vad betyder det globala skyddsmålet på 30 procent för land-, insjö-, kust- och havsområden som överenskommits i FN:s ramverk Kunming-Montreal för Finland för att stoppa förlusten av biologisk mångfald? Kan framtidens matproduktion samtidigt trygga försörjningsberedskapen och förhindra naturförlust?
- Hur skapas en marknad för ekosystemtjänster (t.ex. pollinering, kolbindning, cirkulering av näringsämnen)? Skulle man till exempel som incitament för markägarna kunna skapa en möjlighet att få kassaflöde för att bevara den biologiska mångfalden?
- Vilka är Finlands styrkor och svagheter i energiomställningen? Den planerade ökningen av vindkraften kommer att kräva en helt ny typ av industri och ellagring. Vilken skulle till exempel trafiksystemets, väteekonomins och biotekniska proteinproduktionens roll i utnyttjandet av överproduktionen av vindkraft kunna vara?
- Hur bedömer man koleffekterna inom olika branscher och yrkesgrupper?
- Hur påverkar beaktandet av förlusten av biologisk mångfald som en del av riskbedömningen på finansmarknaden de exportbranscher eller exportföretag som nu är viktiga för Finland? Och hur påverkas tillväxtföretag?
- Hur kan faktiska miljökriser i värsta fall hota läkemedelssäkerheten i Finland?
- Var kan det förekomma miljökriser som kan leda till den största migrationen mot Europa?
- Hurdan lagstiftning eller vilket stöd behövs till exempel för att dra nytta av ny teknik inom distansmedicin eller distanslärande eller av modulära robotkomponenter? Och hur kan man bemöta fientlig användning av ny DNA-teknik?
- Vilka konsekvenser har det om en person som i framtiden använder AI kan klara av arbetsuppgifter som nu utförs av flera personer som använder tidigare metoder? Om det blir avsevärt billigare att skapa immateriellt värde, kan man då i något scenario tala om hållbar ekonomisk tillväxt, även om välfärden ökar globalt? Vilka nya möjligheter skapar billigare immateriella tjänster för att producera och stödja olika delar av välfärden?
- Vilka möjligheter och risker uppstår när platsbundenheten i arbetet minskar?
- Hur möjliggör man också de former av arbete (bl.a. frivilligarbete, oavlönat omsorgsarbete) som inte passar in i ramarna för lönearbete? Hur ser man till att möjliggörandet av volontärarbete inte leder till ojämlikhet mellan könen?
- Hur kan man utnyttja ungdomars och aktiva åldringars potential att bidra till att lösa samhällsproblem på ett sätt som de upplever vara betydelsefullt?
- Hur kan sysselsättningsgraden för invandrare och i synnerhet invandrarkvinnor höjas och invandrarna integreras? Hur ser man till att invandrarnas arbete inte leder till en efterkolonial situation som exploaterar invandrare och deras hemländer? Skulle Finland kunna öka sin attraktionskraft i konkurrensen om arbetskraftsinvandring genom att utsträcka rösträtten i nationella val och rätten att inleda och underteckna medborgarinitiativ till utländska medborgare som är fast bosatta i landet?
- Hurdana strukturer och infrastruktur i arbetslivet och samhället skulle skapa psykiskt välbefinnande och hälsosamma levnadsvanor för alla åldrar?
- Hur mäter man utvecklingen av välfärden och faktorer som påverkar den inom olika områden och befolkningsgrupper?
- Vad krävs av beskattningen för att stödja utsläppsfria transporter och transporter?
- Inom vilka förvaltningssektorer kan man främja jämlikheten i fråga om tillgänglighet?

Betänkande FrUB 1/2022 rd

- Hur kan kunskapsbaserat, sakkunnigdrivet och långsiktigt beslutsfattande främjas inom olika områden så att den demokratiska redovisningsskyldigheten kvarstår?
- Vilka möjligheter erbjuder samarbetet med länderna i Afrika?
- Vilka sektorer skulle drabbas först av Rysslands upplösning?
- Vilka hot och möjligheter medför den internationella utvecklingen av standarderna i den virtuella världen för Finland? Hur kan man i Finland utnyttja den snabba utvecklingen av ny rymdteknologi, såsom små satelliter? Vilka strategiska risker är förknippade med den allt snabbare globala rymdtekniktävlingen?

Beaktande av kommande generationer i lagstiftningen

I de yttranden som utskottet fått behandlades för det mesta samma aspekter som också tas upp i själva redogörelsen. I den finländska lagstiftningen definieras kommande generationer inom ramen för vårt system för grundläggande fri- och rättigheter och dessutom separat i samband med viktiga lagstiftningsprojekt. Enligt justitiekanslerns utlåtande definieras och beaktas kommande generationers rättigheter i praktiken i lagstiftningen eller lämnas obeaktade. Dessa rättigheter har i hög grad samband med lagstiftningen om miljöskydd och en hälsosam miljö, men också med social- och hälsovårdssystemets hållbarhet och generationsöverskridande serviceförmåga samt möjligheterna till näringsverksamhet och rätten att delta är också viktiga med tanke på kommande generationers intressen. Enligt justitiekanslern bryts vägen från framsyn till lagberedning ofta eller alternativt vidtas direkta lagstiftningsändringar utan en bredare reflektion av de samhällspolitiska alternativen och möjligheterna även om det bara finns ett relativt litet behov av det. Därför ansåg justitiekanslern att statsrådets och ministeriernas förmåga att förutse lagstiftningsbehoven och följa den internationella utvecklingen är viktig och hoppades att man i samhället får en säkrare uppfattning om de teman som är viktiga ur ett längre perspektiv och om den lagstiftning som bör beredas över valperioderna inom ramen för den parlamentariska beredningen.

Justitiekanslern betonade också vikten av att i efterhand utvärdera lagarnas konsekvenser och följa upp verkställigheten för att upprätthålla lagstiftningens aktualitet och därmed framsynssäkra karaktär.

Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att beaktandet av kommande generationer vid lagberedningen inte nödvändigtvis kräver nya åtgärder, utan att de nuvarande anvisningarna för lagberedning följs, att styrningen av lagberedningen förbättras och att det finns tillräckligt med tid och resurser. När det gäller utnyttjandet av framsynsinformation konstaterade rådet att risker, osäkerhetsfaktorer och alternativ och deras konsekvenser behandlas för snävt i propositionerna.

Statens revisionsverk hänvisade i sitt utlåtande till framtidsutskottets synpunkter på bedömningen av framtidskonsekvenserna (TuVP 3/2021 rd) och påpekade att inte heller den uppfattning om konsekvenser som konsekvensbedömningen av lagstiftningen ger i sin reviderade form leder till att man i tillräcklig utsträckning identifierar exempelvis lagstiftningens systemiska eller på ömsesidigt beroende baserade kopplingar till förändringarna i omvärlden.

I ett sakkunnigytrande av framtidsforskarna efterlystes en konsekvensbedömning av alternativa framtidsscenarier, och det föreslogs att man här kunde utnyttja till exempel den framtidscykelmetod jämte specialvillkorsanalyser som presenteras i bilaga 5 till redogörelsen.

Betänkande FrUB 1/2022 rd

En demokratiforskare föreslog också att det skulle krävas forskningsrön om vilken rutt och med vilka mekanismer samhällsfrågorna hos oss politiseras och tas upp på agendan för den politiska debatten. Enligt honom vore det bra att förstå vad partierna grundar sin samhällspolitiska lägesbild på, hur deras politiska mål utformas och var de får sina incentiv till de samhällsmål som de presenterar i valkampanjerna.

Framtidsutskottet anser att ett bättre beaktande av följande generationer i lagstiftningen i praktiken innebär att man inom statsförvaltningen tydligare bör sammankoppla processerna för prognostisering och analys av verksamhetsmiljön, identifiering av risker och riskhantering, beredskap, lagberedning inklusive bedömningar av framtidskonsekvenserna, efterhandsutvärdering och felanalys.

Dessutom behövs sociala innovationer i hur man i det finländska samhället mer systematiskt kan identifiera framtidsfrågor och lagstiftningsbehov som är viktiga med tanke på ett längre perspektiv samt bereda dem öppet och över valperioderna genom parlamentarisk och inkluderande beredning.

Det handlar om rättvisa mellan generationerna, alltså mellan de generationer som lever i dag, det vill säga barn, ungdomar, vuxna och äldre. Och rättvisa mellan de nu levande och kommande generationerna. Det handlar om värderingar och vad vi vill bevara av tidigare generationer och vår historia som information och grund för kommande generationer. Och hur vi skapar bildning, tolerans, förtroende och framtidstro här och nu för de nuvarande generationerna, inte minst för de unga. Med hjälp av en hållbar utveckling är det också vår uppgift att överföra jorden med biosfärer och ekosystem till nästa generation i minst samma skick som vi fick låna från tidigare generationer.

Framtidsutskottet anser att det bästa sättet att utveckla en engagerande och parlamentarisk framtidsdiskussion som sträcker sig över valperioderna är att utveckla framtidsredogörelsen så att redogörelseprocessen utökas med öppna framtidsdialoger och medborgarpaneler som aktiverar olika intressentgrupper dels när redogörelsen bereds och dels efter att den blivit färdig. Detta ökar redogörelsens genomslag och stärker demokratin.

Utveckling av framtidsredogörelseprocessen och den strategiska framsyn som stöder beslutsfattandet

Statsminister Sanna Marin konstaterar i sitt förord till framtidsredogörelsen att "Covid-19-pandemin och den genomgripande förändringen i säkerhetsmiljön våren 2022 har gjort vår verksamhetsmiljö allt mer osäker. Statsförvaltningens förmåga att smidigt hantera osäkerhet och behovet av mer förutseende beslutsfattande har accentuerats. Finlands förmåga att bereda sig för och reagera på krissituationer har under senare tid fått erkännande ute i världen. Prognostisering är en nödvändig del av informationsgrunden för det strategiska beslutsfattandet och den bör fortsätta och ytterligare stärkas."

Och vidare: "Den första delen av framtidsredogörelsen har för första gången utarbetats som tjänsteuppdrag i ett förvaltningsövergripande samarbete mellan alla ministerier. I beredningen av scenarioarbetet har man lärt sig att se ur ett brett perspektiv på hela verksamhetsmiljön, på

Betänkande FrUB 1/2022 rd

den osäkerhet som är förknippad med den och på olika möjliga scenarier samt konsekvenserna av dem. I redogörelsen har det också presenterats åtgärder som är oberoende av scenarierna, och genom vilka vi kan bygga beredskap för framtiden. Arbetet med framtidsredogörelsen har lagt grunden för statsrådets arbetssätt när det gäller prognostisering och för ministeriernas gemensamma och fortgående prognostisering samt för uppföljningen av verksamhetsmiljön."

Statsministern upprepade samma budskap också i sitt presentationstal i remissdebatten om framtidsredogörelsen i riksdagen och konstaterade dessutom att: *"Målet med framtidsarbetet är inte att förutsäga framtiden. Dess syfte är att vidga tänkandet, utmana antaganden och öka medvetenheten om möjliga alternativa utvecklingsförlöpp. Prognostisering är en nödvändig del av det strategiska beslutsfattandet. Det är nödvändigt att fortsätta och stärka den."*

De sakkunniga som har yttrat sig till framtidsutskottet om utvecklingen av redogörelseprocessen och framsynen betonar i sina utlåtanden särskilt utvecklingen av systematiken, en förutseende verksamhetskultur, framtidsläskunnighet och framsynsberedskap. Dessutom föreslås det i FORGE-projektet som bakgrundsmaterial för redogörelsens andra del att framtidsutskottets roll utvecklas.

Utveckling av systematiken i redogörelseprocessen och prognostiseringen. Genom det nya framtidsredogörelseförfarandet har man främjat systemiskt genomförande av proaktiv administration, som ska vara förvaltningsövergripande, utgå från företeelser, vara interaktiv, behandla komplexa frågor och basera sig på dialog och begründande diskussion.

Enligt statens revisionsverks revisionsberättelse hösten 2022 (uppföljning och prognostisering av omvärlden till stöd för det strategiska beslutsfattandet) har ministerierna deltagit i beredningen av framtidsredogörelsen, och redogörelsen har också i övrigt utarbetats på det sätt som framtidsutskottet förutsätter. Vid revisionen konstaterades dock också att prognostiseringen inom statsförvaltningen ännu inte är enhetlig eller systematisk, utan att ett gemensamt tillvägagångssätt först är på väg att utvecklas. Att samla in, behandla och analysera prognostiseringsuppgifter i statsrådet är till stor del manuellt och fortfarande silobaserat. Elektroniska verktyg för prognostisering skulle kunna effektivisera processen. Att testa applikationerna tillsammans skulle kunna vara en väsentlig erfarenhet av lärande som skulle leda till en gemensam strategi. Statsrådets gemensamma framsynsmodell, gemensamma framsynsprojekt som riktar sig till fenomenförvaltningen samt resurser som samordnats på statsrådsnivå stärker ledningen och utnyttjandet av framsynsinformation i realtid i beslutsfattandet.

Enligt en sakkunnig som framtidsutskottet har hört bör man för att stärka statens proaktiva styrning också skapa klara tidsperioder för framtidsgranskningen av befintliga kärnprocesser och politiska cykler, såsom budgetprocessen och halvtidsöversikter. OECD har också föreslagit detta. En sakkunnig konstaterade att det är viktigt att det också skapas en ledningsgrupp med mandat att behandla ärenden som uppstår vid prognostisering. Två sakkunniga efterlyste systematisering för prioriteringen av de frågor som uppstår vid prognostisering, så att frågor som aktualiseras utan förvarning inte regelmässigt åsidosätter långvariga komplexa frågor, som ändå kräver uppmärksamhet och åtgärder redan nu.

Betänkande FrUB 1/2022 rd

I ministeriernas eller sektorernas egna framsynsworkshoppar kan systematiken i framsynen enligt en sakkunnig stödjas genom att man i dem utnyttjar intressanta anföranden av utomstående experter om sådana framtidsinriktade drivkrafter, förändringsfaktorer och framsynsuppgifter som inte hör till det centrala kompetensområdet för bedömnarnas eget arbete. Vid analys av resultaten av workshopen bör man med konkreta exempel öppna upp vilka konsekvenser drivkrafternas effekter i praktiken kan få för den egna sektorn.

Den andra sakkunnigas utvecklingsförslag gällde utnyttjandet av lärdomarna från coronapandemin vid prognostiseringen av konsekvenserna av kommande hälsokriser. Den sakkunniga menade att begreppet syndemi, som gäller hälsosäkerhet, med fördel kan användas här. Att uppfatta hälsokrisen som en syndemi innebär att den ses som helheter som består av olika samhälleliga, sociala och hälsomässiga problem, samtidigt som krisens komplexitet undanröjs. Med hjälp av begreppet syndemi kan man främja en föregripande förvaltning, där beredskapen inför en hälsokris inte bara gäller hälsosäkerheten utan också andra samhällssektorer, som också kan bli krisdrabbade i och med hälsokrisen.

Utveckling av en proaktiv verksamhetskultur. Framtidsredogörelsen konstaterar att den systematiska reflektion över framtiden med hjälp av framsynsmetoder och bred expertis som framtidsredogörelsen representerar borde vara en etablerad del av statsförvaltningens framsynsverksamhet. I redogörelsen föreslås också åtgärder för att öka framtidsberedskapen.

Enligt de sakkunniga som yttrats till framtidsutskottet har den framsynsinformation som tagits fram i redogörelsen som tjänsteuppdrag redan i sig ökat statsförvaltningens framsynsförmåga. I fortsättningen bör man dock säkerställa att kompetensen inom statsförvaltningen har spridit sig mer än för närvarande både när det gäller utnyttjandet av framsynsinformation och användningen av framsynsverktyg. Därför måste kompetensen hos statens och i synnerhet ministeriernas personal när det gäller att utnyttja prognostiseringsuppgifter stärkas ytterligare. Också OECD lyfter fram statens proaktiva styrning i sina förslag till Finland om att finansministeriet bör utveckla den proaktiva innovationsförmågan inom hela förvaltningen. Det innebär enligt OECD riktade träningsprogram för den offentliga sektorns ledning, tjänstemän och specialister på framtidsfrågor, prognostisering och innovationer. På så sätt ser man till att förvaltningen har tillräckligt med kompetens och förmåga att lyfta fram idéer från framtids- och framsynsarbetet och förmåga att säkerställa att idéerna tas med i processerna för strategisk styrning. OECD framhåller också att finansministeriet bör inleda en granskning av ledningens och mellanledningens roller och uppgifter för att prognostiseringen i fortsättningen ska vara bättre inkluderad i dessa uppgifter.

En proaktiv verksamhetskultur är i väsentlig grad förenad med utnyttjande av nya verksamhetsmodeller och resiliens i fråga om osäkerhet. I samband med lanseringen av projektet Ohjaus 2020 aktualiserades den så kallade Conwaylagen, enligt vilken organisationer som planerar system tenderar att ta fram modeller som utgör kopior av organisationernas egna kommunikationsstrukturer. Beroendet av upptrampade stigar är alltså starkt, och en ny verksamhetskultur och nytt ledarskap utformas endast när organisationerna själva kan förnya sin styrkultur. Ändringen orsakas inte i periferin, ur undantag eller genom enskilda utvecklingsprojekt, utan ändringen (förutseende styrning där sektorgränserna glider eller verksamheten stärks eller till och med förvandlas till huvudfåra) beror på huvudmekanismerna för styrningen – inte på undantagen utan på den dominerande trenden. Både byggandet av framsynsförmåga och förmågan att hantera prognoser är

Betänkande FrUB 1/2022 rd

långa processer som inte kan lösas under en enda regeringsperiod. Utmaningen är särskilt att överföra kapacitet inom proaktiv förvaltning från projekt och punktbaserade arbetsgrupper och projekt till huvudfåran.

En sakkunnig nämnde att om förståelsen för den osäkerhet som hör till framsynen inte är allmänt spridd, är det i en snabbt föränderlig och osäker värld lätt att ta fasta på enskilda påståenden om framtiden och döma hela redogörelsen utifrån dem. Om det inte finns någon framsynskultur i omgivningen, kan det leda till att den enskilda ansvariga personen är alltför försiktig och modererar sitt budskap. Om processen stannar av medan världen fortsätter att förändras kan analysen snabbt bli föråldrad. Så var fallet under denna valperiod också med beredningen av framtidsredogörelsen. Utmaningen i en snabbt föränderlig och komplicerad omvärld är hur man accepterar olösta och osäkra officiella dokument, som lätt ses som riktlinjer och ställningstaganden. Framtidsredogörelsen är ett värdefullt riksdagsdokument vars arbete kan ha en särskild styrande effekt på hur förvaltningen antas förhålla sig till osäkerheten och på hur beslutsfattarna uppmuntrar föredragandena att utnyttja framsynen vid beredningen.

Utveckling av framtidskompetens och framsynsförmåga. Ministeriernas egen framsynsberedskap har särskild betydelse i en snabbt föränderlig och komplex omvärld. Framförhållningen stöder förvaltningsområdets förutsättningar att reagera på förändringar och kontrollera kontinuiteten i verkningarna av den politik som bedrivs. Framtidsarbete och framsyn kan enligt de sakkunniga i framtiden vara grundläggande färdigheter inom tjänsteutövningen, som kan tillämpas i olika berednings- och verkställighetsuppgifter. Därför bör man också fastställa de väsentliga framsynsförmågorna och indikatorer som beskriver deras utveckling för att ministerierna, förvaltningsområdena och ämbetsverken ska kunna bedöma sin egen utgångsnivå och utveckling i framsynsarbetet. Ledningen av framtidsinformationen behöver också stöd av de mål och ambitionsnivåer som eftersträvas i utvecklingen av framsynen.

Framtidsarbete är inte bara teknisk tillämpning av olika framsynsmetoder. Till exempel Revisionsverket har identifierat behovet av att utveckla den särskilda framtidsläskunnigheten inom statsförvaltningen (SRV 11/2022). Som det sägs i redogörelsens läsanvisning baserar sig framtidsföreställningen i första hand på förmågan att diskutera och tänka, men också på identifiering och ifrågasättande av tankemodeller, antaganden och begränsningar av tänkesätt.

Den första delen av framtidsredogörelsen gjordes för första gången som tjänsteuppdrag i ett förvaltningsövergripande samarbete mellan alla ministerier, vilket redan i sig utvecklade framtidskompetensen hos dem som deltog i redogörelsen på ett betydande sätt. Med tanke på fortsättningen är det väsentligt att följa hur framsynsförmågan eller framtidsidentifieringen i vidare bemärkelse utvecklas och hur den syns i lagstiftningen och beslutsfattandet, hur väl identifierade osäkerhetsfaktorer beaktas, hur långsiktig politiken är och hur den förvaltningsövergripande dialogen syns i besluten.

Också Sitra rekommenderar i sitt utlåtande att framtidsredogörelsen även i fortsättningen bereds som ett förvaltningsövergripande samarbete mellan statsrådet och att tjänstemännens framtidsläskunnighet och metoderna för att följa hur den utvecklas stärks genom processen.

Betänkande FrUB 1/2022 rd

Kommunikation av redogörelsen. Många sakkunniga som yttrade sig om framtidsredogörelsen betonade särskilt vikten av att framtidsredogörelsen är interaktiv. Ur denna synvinkel lovordade de sakkunniga de Dialogpaus-dialoger som utnyttjats vid beredningen av framtidsredogörelsen, men beklagade sig över att båda delarna av redogörelsen publicerades samtidigt och först i slutet av regeringsperioden. Att ge ut framtidsredogörelsen i två delar och i ett tidigare skede skulle ge bättre framsynsinformation för regeringens strategiska beslutsfattande och stödja dialogen mellan riksdagen och regeringen. Enligt en sakkunnig som yttrat sig i frågan ökar den tidigare tidsplanen också redogörelsens användbarhet till exempel i partiernas valprogramarbete.

Sitra rekommenderade i sitt utlåtande att framtidsredogörelsen utvecklas kommunikativt så att en konstruktiv samhällelig diskussion om de viktigaste framtidsfrågorna skapas och utökas med hjälp av redogörelsen både när redogörelsen bereds och också efter att den har lämnats till riksdagen. Enligt Sitra kan redogörelsen behandlas till exempel som en del av de nationella dialoger som inleds våren 2023 och vars syfte också i övrigt är att bygga upp förståelse för olika samhälleliga fenomen, utmaningar och möjligheter i samarbete mellan medborgare, sammanslutningar och myndigheter. Några sakkunniga föreslog att material ska bearbetas till mindre omfattande helheter som kan utnyttjas – till exempel framtids Tabellen och scenarierna – till exempel av utskott, gymnasieelever, studerande eller företag.

Framtidsutskottet anser att framtidsredogörelsen även i fortsättningen måste göras i två delar som en del av ministeriernas gemensamma och kontinuerliga framsyn.

För att säkerställa att framsynen är tillförlitlig ska den första delen göras utan politisk styrning på ett kunskapsbaserat och inkluderande sätt så att den ger en delad förståelse för förändringsfaktorer och osäkerhetsfaktorer i omvärlden samt scenarier för alternativa utvecklingsförlöpp.

Redogörelsens första del ska överlämnas till riksdagen i mitten av valperioden för att möjliggöra en öppen och långsiktig framtidsdialog mellan regeringen, riksdagen och aktörerna i det civila samhället.

Redogörelsens första del kan också användas som grund för Finlands bidrag till EU:s strategiska framsyn och den kan också användas som grund för statsrådets övriga framsynsverksamhet.

I den andra delen av framtidsredogörelsen kan regeringen dra upp politiska riktlinjer och lyfta fram de framtidssteman som den anser vara viktigast i den fortsatta beredningen till exempel inför nästa valperiod.

Vid framtidsutskottets sakkunnigutfrågning framkom det att man vid prioriteringen också kan utnyttja medborgarpaneler och andra öppna framtidsdialoger, vilket stöder medborgarnas och andra samhälleliga berörda gruppers rätt till delaktighet i den gemensamma framtiden för att stärka demokratin och förtroendet samt öka hoppet.

Betänkande FrUB 1/2022 rd

För att säkerställa en långsiktig framtidsdialog mellan statsrådet och riksdagen samt en omsorgsfull och omfattande behandling av framtidsredogörelsen ska den andra delen av framtidsredogörelsen lämnas senast under vårsessionen under valperiodens sista valår.

Framtidsutskottet konstaterar att förvaltningens föregripande innovationsförmåga och framtidsläskunnighet bör utvecklas genom träning som riktas till ledningen, tjänstemännen och framtidsexperterna samt framtids- och framsynsexperterna inom den offentliga sektorn och som vid sidan av metodundervisningen i framsyn bör innehålla övningar som öppnar upp ett personligt framtids tänkande samt framtidsföreställningar som utnyttjar konstmetoder.

Framtidsutskottets roll. I FORGE-projektet som gjorts som bakgrundsmaterial för redogörelsens andra del föreslås det att framtidsutskottets roll utvecklas: ”en närmare specificering av framtidskonsekvenser tas med i riksdagsbehandlingen och framtidsutskottets roll stärks.” I rapporten konstateras det att framtidsutskottet kunde användas mer systematiskt än tidigare för att bedöma lagstiftningens framtidskonsekvenser och att utskottets betänkanden och utlåtanden kunde ges större tyngd i riksdagsarbetet. Enligt rapporten bör prognostiseringen bli en kontinuerlig verksamhet som omfattar hela lagstiftningsprocessen. Samtidigt bör man sträva efter flerstämmighet vid tolkningen av kommande generationers intressen och rättigheter.

Det föreslås också att framtidsutskottets roll utvecklas och stärks i rapporten ”Tieto- ja Teknologia politiikan poikkihallinnollinen johtaminen” (TuVJ 5/2022), där en expertgrupp föreslår olika sätt att utveckla framtidsutskottets roll särskilt med tanke på den tvärssektoriella ledningen av informations- och teknologipolitiken:

- Den parlamentariska behandlingen av informations- och teknologipolitiken stärks i framtidsutskottet.
- Det inrättas ett nytt informations- och teknologipolitiskt utskott eller också utvidgas framtidsutskottets roll till ett framtids-, informations- och teknologipolitiskt utskott.
- Det parlamentariska samarbetet säkerställs genom att det i anslutning till framtidsutskottet i riksdagen bildas en grupp som har ett nära samarbete med andra utskott och i stor utsträckning med berörda grupper i frågor som gäller informations- och teknologipolitik. Genom gruppens verksamhet skapas mekanismer för att förnya framtidsutskottets roll.
- Framtidsutskottets uppgifter utvidgas genom att man till dem fogar en granskning av lagstiftningen med tanke på sådan allmänt tillgänglig teknik som utvecklas, såsom informationspolitik och maskininlärning. Framtidsutskottet har den kompetens som behövs för att bedöma konsekvenserna av besluten i förhållande till den snabbt växande teknologimiljön.
- Ett virtuellt framtidsministerium bildas så att dess motparter i riksdagen är framtidsutskottet, som kompletterats med ansvar för informations- och teknologipolitiken.

Förväntningarna på framtidsutskottet har stigit också internationellt. Till exempel EU-kommisionen förde en diskussion med framtidsutskottet om EU:s strategiska framsyn utifrån utskottets utlåtande i ärendet. I EU-parlamentets utredning ”How to stress-test EU policies” omnämndes framtidsutskottet till och med som den bästa prognostiseringspraxisen i Europa. Hösten 2022 sammankallade framtidsutskottet för första gången framtidsutskottens världsmöte. Utskottet förväntas även i fortsättningen vara en aktiv aktör också i detta forum, som har kommit överens om

Betänkande FrUB 1/2022 rd

att sammankomma årligen i fortsättningen. Framtidsutskottet har också deltagit i arbetet i OECD:s framsynsnätverk.

Framtidsutskottets uppgifter definieras i utskottshandboken (2019) som kompletterar riksdagens arbetsordning. Enligt den utskottsguide som uppdateras våren 2023 hör följande till framtidsutskottets ansvarsområde: statsrådets framtidsredogörelse, frågor som gäller hållbar utveckling, frågor som gäller framtidsutvecklingsfaktorer och utvecklingsmodeller, utredningsarbete i anslutning till framtidsforskning inklusive metodfrågor och bedömning av teknologiska utvecklingsfaktorer och teknologins samhälleliga verkningar.

För att vara ett permanent utskott inom riksdagen är framtidsutskottet anmärkningsvärt flexibelt och anpassningsbart och kan i stor utsträckning själv definiera både sin uppgift och sin verksamhetsmodell. Det är just denna rätt att definiera sin egen agenda, som även har kallats för visionsmakt, som gör framtidsutskottet till en föregångare i framtidspolitiken.

De snabba förändringarna i den internationella och nationella omvärlden, de samhälleliga behoven, det ökade internationella samarbetet samt utvecklingen av beslutsfattandet och förvaltningsmodellerna motiverar att framtidsutskottets roll och uppgifter bör bedömas och revideras både i riksdagen och i det finländska samhället och i den internationella omvärlden i stort. En eventuell reform får dock inte begränsa den frihet att själv bestämma sin agenda som är väsentlig för utskottets visionsmakt.

Framtidsutskottet anser att framtidsutskottets verksamhet bäst påverkas genom att beredningen av framtidsredogörelserna och gränssnitten till statsrådets övriga framsynsverksamhet utvecklas. Också utvecklingen av bedömningen av lagstiftningens framtidsverkningar påverkar framtidsutskottets verksamhet genom att öka framtidsutskottets möjligheter att uttala sig om ärenden i riksdagen. Framtidsutskottet understöder också utvecklingen av beslutsfattarnas framtidsfärdigheter både vid ministerierna och i riksdagen till exempel i enlighet med OECD:s förslag till Finland.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Framtidsutskottets förslag till beslut

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 16/2023 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen förutsätter att statsrådet vidtar följande åtgärder:

- 1) Utveckla ett framsynsarbete som stöder beslutsfattandet, beslutsfattarnas framtidsfärdigheter, gränssnitten i framtidsredogörelsen till statsrådets övriga framsynsverksamhet

Betänkande FrUB 1/2022 rd

samt bedömningen av lagstiftningens framtidsverkningar så att kommande generationer och rättvisan mellan generationerna bättre kan beaktas i lagstiftningen.

2) Utarbeta framtidsredogörelsen i två delar även i fortsättningen så att åtminstone den första delen av redogörelsen förenas med ministeriernas gemensamma och kontinuerliga prognostisering. För att säkerställa att framsynen är tillförlitlig och för att öka beslutsfattarnas framtidsfärdigheter ska den första delen utarbetas som tjänsteuppdrag utan politisk styrning på ett kunskapsbaserat och inkluderande sätt så att den ger en delad förståelse för förändringsfaktorer och osäkerhetsfaktorer i omvärlden samt scenarier för alternativa utvecklingsförlopp. I den andra delen av framtidsredogörelsen kan regeringen dra upp politiska riktlinjer och lyfta fram de viktigaste framtidsfrågorna till fortsatt behandling.

3) Utvärdera utfallet av de förändringsfaktorer, osäkerhetsfaktorer och scenarier som presenteras i den första delen av framtidsredogörelsen i omvärldsanalysen i följande framtidsredogörelse.

4) Anlita en av statsrådets kansli koordinerad framsynslots för att utnyttja och vidareutveckla den nu avgivna framtidsredogörelsen i samarbete med till exempel Sitra.

5) Stärka det samhälleliga förtroendet, toleransen, framtidstron, demokratin och ägarskapet i fråga om den gemensamma framtiden genom att utveckla framtidsredogörelsens dialog och kommunikation så att det förs en öppen diskussion om de stora framtidsfrågor som identifierats i framtidsredogörelsen och som sträcker sig över flera valperioder och som engagerar civilsamhällets aktörer på bred front både när redogörelserna bereds och när de blivit klara.

6) Utveckla tillvägagångssätten för barn och unga under 18 år att ta ställning till framtidsfrågor och vara aktiva aktörer i det finländska beslutsfattandet och i byggandet av en gemensam hållbar framtid.

7) Utveckla metoder för att bättre involvera äldre i byggandet av en gemensam hållbar framtid som aktiva aktörer, till exempel i samarbete med den tredje sektorn och med olika medborgarpaneler.

8) Utveckla beslutsfattarnas framtidsfärdigheter till exempel i enlighet med OECD:s förslag till Finland samt öka en aktiv framtidsstyrning, framtidsfostran och framtidsläskunighet som stöder en personlig relation till framtiden i skolornas läroplaner.

9) Revidera den sektorsövergripande ledningen av informations- och teknologipolitiken och den fenomenbaserade politiska koherensen så att man säkerställer att den nya teknikens möjligheter utnyttjas för att öka arbetsproduktiviteten, främja den gröna omställningen och en hållbar tillväxt som den möjliggör samt utveckla människoorienterade teknologitjänster, såsom stödintelligens.

10) Förebygga hälsoproblem och upprätthålla befolkningens fysiska och mentala funktionsförmåga och kulturella hållbarhet i barnfamiljernas vardag, de ungas psykiska hälsa

Betänkande FrUB 1/2022 rd

och goda levnadsvanor för alla åldrar, såsom genom välfärdsinvesteringar och samhällsplanering som stöder motion och hobbyer och genom att se till att fostran och utbildning i sin helhet från småbarnspedagogik till högskoleutbildning är i sin ordning och att varje elev under den grundläggande utbildningen uppnår tillräckliga grundläggande färdigheter. För uppföljning och utvärdering av hur hållbar välfärd och välfärdsekonomi framskrider behövs också tillförlitliga kvantitativa och kvalitativa indikatorer för de kommande valperioderna.

Helsingfors 22.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Joakim Strand sv
vice ordförande Pirkka-Pekka Petelius gröna
medlem Harry Harkimo liik
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Tanus kd
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Anu Vehviläinen cent
medlem Jussi Wihonen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Olli Hietanen
utskottets ständiga rådgivare Maria Höyssä.