

FRAMTIDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2005 rd

Berättelse om regeringens åtgärder under år 2004

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 april 2004 en berättelse om regeringens åtgärder under år 2004 (B 3/2005 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att framtidsutskottet ska lämna utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Ismo Heino, Elisa Abp
- Senior Legal Counsel Ville Lahti, TeliaSonera Finland Abp
- kommunikationsråd Kari T. Ojala, kommunikationsministeriet.

REGERINGENS ÅTGÄRDSBERÄTTELSE

Berättelsen om regeringens åtgärder under år 2004 tar upp åtgärder som ministerierna har vid-

tagit eller planerar att vidta med anledning av uttalanden i framtidsutskottets betänkanden.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Nytt i den parlamentariska styrningen: Bokslutsberättelsen

Framtidsutskottet ombads ge ett utlåtande om regeringens berättelse, men utskottet ger också några synpunkter på den nya bokslutsberättelsen.

I sina betänkanden och utlåtanden har framtidsutskottet tidvis bedömt riksdagens metoder för styrning och övervakning och uttryckt kritik bl.a. mot att systemet för styrning och övervakning fortfarande baserar sig på tanken att budge-

ten är en beslutshandling för exakta och detaljerade anslag. Utskottet har framhållit vikten av långsiktiga riktlinjer inom politiken. Utskottet har också utöver finansiella mätare krävt mätare som mer omfattande och på djupet beskriver om politiken har burit frukt. Nu kan man konstatera att framsteg har skett i den effektivitetsutvärdering som har efterlysts.

I juni delgav regeringen för första gången riksdagen en bokslutsberättelse i ny form. Berättelsens första del har titeln "Regeringens redogörelse för verkningarna, de samhällseliga verkningarna av statsfinanserna och regeringens verksamhet". Denna del av berättelsen innehåll-

ler en allmän översikt över statsfinanserna och regeringens agerande följda av en utredning om resultat och utmaningar i fråga om politikprogrammen och vissa förvaltningsövergripande helheter, bedömningar av enskilda ministerier, regeringens svar på budgetuttalandena, regeringens revisionsanmärkningsberättelser och slutligen ett uttalande av det nya organet inom statsfinanserna, kontrollern, om bokslutsuppgifternas riktighet och tillräcklighet.

Den nya bokslutsberättelsen redogör för utfallet av föregående års budgetplaner och särskilt effektmålen. Bokslutsberättelsen ersätter den tidigare "tillståndsberättelsen" som har kritiserats för att vara statisk. Meningen med omläggningen är att få mer dynamik i den statsfinansiella dialogen mellan stat och riksdag. Man kan sammanfatta att ett av målen är att styra produktionen av information, vilket om det lyckas innebär att dessa bedömningar och mätningresultat bättre än förr visar vad regeringen och de olika förvaltningsområdena har åstadkommit respektive försummat, och dessutom vilka möjligheterna är att gå vidare. Inom riksdagen har man som bekant föreslagit att ett separat utskott ska bildas ur finansutskottet för att utreda effekterna av statsfinanserna. Den nya berättelsen kan utgöra en god grund för riksdagens arbete.

Framtidsutskottet har i sina ställningstaganden framhåvt att övervakningen bör ge en helhetsuppfattning om hur vårt även internationellt erkända välfärdssystem och dess centrala delar står emot förändringstrycket. Fungerande indikatorer på utvecklingsriktningen är arbetsdryga och kräver mycket kompetens. Och ofta saknas möjligheter att bygga upp sådana på nationell nivå. Då internationella organisationer erbjuder allt mer jämförelsematerial jämte information också om Finland, vore det bra att på regeringsnivå ha tillgång till materialet i sammandrag. För närvarande är det egentligen endast mätningar av konkurrenskraften som följs upp och refereras. Det vore viktigt att inte bara presentera resultat av internationella jämförelser utan också analysera vad de, om också i bristfällig form, berättar om vartåt utvecklingen är på väg och vad

de pockar på för reaktioner med hänsyn till en hållbar utveckling.

God förvaltning kräver en adekvat infrastruktur som är dyr att skapa och upprätthålla. Trots att regeringens berättelse och den nya bokslutsberättelsen sammantaget redan utgör en betydligt bättre bas för riksdagens bedömning av hur de offentliga resurserna används och handhas, är det fortfarande svårt att på regeringsnivå eller på nivån för nationens framtid få en uppfattning om kostnadseffektivitet. Vad kostar det samhället totalt och partiellt att de offentliga uppgifterna sköts på nuvarande nivå och med tillräckligt hög kvalitet? Vilka blir kostnaderna i framtiden med den kvalitet som medborgarna önskar och vilka möjligheter ger dagens vetenskap och teknologi? Vi måste analysera vad vi ger högsta prioritet.

Framtidsutskottet utvärderar som bäst hälsovårdens framtid. I det sammanhanget skisserar utskottet upp val- och prioriteringssituationer för hälsovården, som är budgetens största utgiftspost. Tills vidare har dessa övervakningsberättelser sällan skärskådat branschens problem i termer av produktivitet och effektivitet. Att ta till sig en medvetenhet om kostnaderna tar givetvis tid. Men med tanke på de problem vi känner till, att kravnivån för vård av människor ökar och att vetenskapen kommer att bidra med nya dyra vårdmöjligheter, skulle det ha varit på sin plats med en djärvare och striktare bedömning.

Däremot ger bokslutsberättelsen en betydligt bättre bild av informationssamhället eftersom berättelsen tar upp de åtta effektmålen i regeringens program för informationssamhället.

Förstärkning av framtidspolitiken

Framtidsutskottet gillar regeringens linjedragning enligt vilken statsministern allt tydligare styr och sammanjämkar framtidspolitiken. Statsrådets kansli ansvarar i samråd med övriga ministerier för beredningen av regeringens framtidspolitik. Ekonomiska rådets sekretariat tjänstgör som huvudansvarig koordinator för bedömningen i anknäpning till förfarandet med framtidsredogörelser. Samtidigt har de regionala

framtidforum som statsrådets kansli ordnar tillsammans med framtidsutskottet funnit en etablerad form (sju framtidsforum hösten 2005).

Utskottet fäster vikt vid regeringens plan på att utöver den årliga uppföljningen regelbundet utföra en mer omfattande bedömning av hur befolkningen åldras, vilka följder det får och vilka åtgärder det påkallar (en helhetsbedömning väntas bli klar 2008). I sammanhanget ska statsrådet också göras uppmärksam på utvecklingsmål som inte har tagits med i framtidsredogörelsen.

När man sammanjämför och verkställer de framtidspolitiska riktlinjerna och förslagen använder man sig av ramförfarandet inom statsfinanserna och av regeringens strategidokument. Ett nytt grepp på att gestalta förhandsplaneringen inom olika förvaltningsområden samt forskningsinstitut markeras av statsrådets nätverk för prognostisering, som inledde sin verksamhet 2004. De enskilda ministerierna inleder åter hösten 2005 arbetet på sina framtidsöversikter, vilka har fått rollen av ett slags bakgrundsmaterial vid beredning av regeringsprogrammet.

Med tanke på det politiska systemet är det inte oproblemiskt att ministerierna efter valet bereder regeringsprogrammet antingen med hjälp av sektortjänstemän under ledning av den sittande ministern eller i själva verket ofta under ledning av tjänstemän. Ju mer detaljerade regeringsprogrammen har blivit, desto mer sönderfaller de i genomförande av ministeriernas egna projekt medan den allmänna och gemensamma fördelen fördunklas. Under de senaste tio åren har längden på regeringsprogrammet gott och väl fyrfaldigats och mängden detaljer har mångfaldigats. Det är överhuvudtaget inte bra för demokratin att Finland håller på att utveckla en praxis enligt vilken tjänstemännen i ministerierna bereder detaljrika regeringsprogram året innan valet, driver dem igenom i regeringsförhandlingarna och därefter själva genomför dem med hänvisning till regeringsprogrammet. Tjänstemännens naturliga uppgift är att ta fram faktabaserad information, möjligast objektiva bedömningar och analyser samt alternativa handlingsätt. Finlands politiska system utgår från att det åligger partierna att utarbeta regeringsprogrammet.

Med beaktande av med vilken snabbhet det sker förändringar i ekonomi, vetenskap och information i allmänhet, är det tvivelaktigt om vi har någon nytta av att regeringsprogrammet bibehålls oförändrat genom hela valperioden, såsom numera är brukligt i Finland. Man kan för närvarande fatta genomgripande ekonomiska och strukturella beslut endast under regeringsprogrammets förhandlingsskede. Därefter håller alla parter fast vid det som avtalats och man initierar inga nya frågor under hela valperioden. Finland behöver mer politisk diskussion, frågorna måste bedömas ur många olika aspekter, framtidsalternativ måste lyftas fram från olika utgångspunkter och vi måste understryka de politiska valsituationerna. Allt detta får inte inskränkas till inledningen av regeringsförhandlingarna.

I den parlamentariska dialogen ingår argument för och emot. Det är signifikativt för politiska frågor att man inte finner någon enda riktig kunskap om sakernas tillstånd eller någon entydigt riktig uppfattning om och förståelse för hur de bör handläggas. Politikens uppgift är att genom tal och debatt belysa olika sidor, efterlysa olika alternativ, presentera trovärdiga alternativ, ta fram motsatta argument som stöd för alternativen och slutligen fatta beslut här och nu samtidigt som man tar hänsyn till kommande generationers rätt att skapa sin egen värld. En av de grundläggande uppgifterna för regeringens berättelse och bokslutsberättelsen i egenskap av redogörelser för effekt, ministeriernas framtidsöversikter och regeringens strategihandlingar är att förse den politiska debatten med material och att bidra med motiveringar till de beslut som fattas i parlamentet.

Utvärdering av innovationsprojektens resultat

Under flera verksamhetsperioder har framtidsutskottet utvärderat och för sin del utövat medinflytande i vår innovationsmiljö (eller vårt nationella innovationssystem). I sitt pågående projekt med anknytning till lokala innovationer har utskottet observerat det omöjliga i att få ens en

ungefärlig bild av hur olika innovationsprojekt har utfallit. Vi vet inte ens om enskilda projekt har dött ut, mycket mindre varför. En översikt över webbplatser upprätthållna av innovationsprojekt som har varit omtalade på 1990-talet visar att sidorna senast har uppdaterats för årtal sedan, vilket talar för att de inte längre är aktuella. En generell iakttagelse är att det finns för lite intresse för vad man har åstadkommit med EU-pengar, men också med andra utvecklingsmedel.

Inom det finländska innovationssystemet finns det en stor mängd utvecklare, stödjare och finansörer, men det är uppenbart att enligt statens nuvarande arbetsfördelning har ingen organisation ansvar för uppföljning av innovationsprojekt. Framtidsutskottet föreslår

att regeringen utreder resultat av innovationsprojekt under de senaste fem åren och tydligt utser ett organ att bära ansvar för utvärdering av innovationsprojektens effekter.

Informationssamhällets infrastruktur

En adekvat datakommunikation är ett krav för tidsenlig internationell affärsverksamhet, god förvaltning, ett utbyggt civilsamhälle och all slags föreningsverksamhet. Att bygga ut infrastrukturen har visat sig viktigare än man trott också i informationssamhället. För att informationsflödet ska vara snabbt, säkert och framför allt pålitligt behöver vi investeringar och beslut, också offentliga och politiska.

Framtidsutskottet konkretiserar saken med hjälp av tre exempel: brist på trådlösa nät, den snedvridna konkurrensen inom telebranschen och bristen på bredbandsuppkopplingar.

Under 1990-talet låg Finland i framkanten vad gällde utveckling av elektroniska förbindelser. Senare har vi i många avseenden sackat efter. Det visar sig i att ett för ekonomi, teknik och innovation livsviktigt område som huvudstadsregionen ännu inte har ett system med snabba, effektiva och tillförlitliga nätförbindelser. I ett globalt perspektiv är Esbo snart ett av de få långt utvecklade centrum för IT där man saknar ett

trådlöst nät. Arbetet på ett fast nät har särskilt i glesbygdsområdena varit alltför långsamt. Inom vissa områden har kommunerna eller privata aktörer axlat ansvaret för att bygga respektive underhålla infrastrukturen. När politikerna redan för årtal sedan uttryckte farhågor om att medborgarna inte kommer att vara jämställda i informationssamhället, var svaret i allmänhet att marknaden tar hand om det och att Finland iakttar en till det tekniska neutral riktlinje.

Utvecklingen av konkurrensen inom telebranschen har under de senaste åren snedvridits i Finland till den grad att det arbete i termer av investeringar och utveckling som i dag görs med sikte på framtiden inte längre är optimalt. Företag inom branschen överväger att begränsa sina placeringar och dessutom att flytta verksamheterna bort från Finland. Resultatet kan också bli en mer cementerad integrering än förr, gamla monopolställningar och allmänt taget att konsumenternas möjligheter att välja kringkärs.

Framtidsutskottet anför också ett exempel på hur relativt små investeringar i informations-samhällets infrastruktur kan ge betydande resultat inte bara i form av materiell nytta utan också i form av framtidsutsikter, nya typer av produktion och arbetsplatser. Exemplet konkretiserar också hur viktigt det är att man följer upp det ovan i utlåtandet avhandlade innovationsarbetet.

Under ett flertal år har man i olika sammanhang, senast under framtidsutskottets resa till Kostamus våren 2005, framhållit behovet av att påskynda planerna på en bredbandsförbindelse mellan Kuhmo och Kostamus. Enligt de lokala företagen och påverkarna är en funktionell datakommunikation ett krav för en tidsenlig internationell affärsverksamhet och all slags samverkan. De multinationella företag som i dag verkar inom området menar att bredbandsuppkopplingen rent av är en tröskel för företagsinvesteringar och en ökning av transitotrafiken. Den utgör fundamentet också för sådana nya samhällstjänster som utbyggd telemedicin mellan Finland (Uleåborgs universitet) och Ryssland.

Bredbandsförbindelsen Kuhmo-Kostamus ingår med anknypning till förvaltningsförsöket i Kajanaland i statsrådets beslut om nationella

mål för regionutveckling enligt regionutvecklingslagen. För att dra bredband över nationsgränsen behövs tillstånd av Rysslands informations- och telekommunikationsministerium. Framtidsutskottet anser det viktigt att regeringen utreder de administrativa hindren för bredband staterna emellan och ser till att saken slutförs. Framtidsutskottet föreslår

att regeringen utreder om den på 1990-talet antagna riktlinjen för utbyggande av infrastrukturen är tillräcklig och adekvat för medborgarnas jämlikhet även med beaktande av framtida krav, och om det förekommer snedvriden konkurrens.

Många medborgare erfar problem med datorer, deras kapacitet eller avsaknad av sådan, val av nätförbindelser, virus och andra datasäkerhetsrelaterade frågor. Elektronisk kommunikation är besvärligt och folk vet inte alltid var man kan söka hjälp. Särskilt äldre personer behöver för dem anpassade apparater och tjänster.

Med hänvisning till tidigare erhållna utredningar om uttalanden i regeringens berättelse och med beaktande av den översikt över informationssamhällsprogrammens verkningar jämte bedömningar av regional utveckling som ingår i den nya statliga bokslutsberättelsen 2004 konstaterar framtidsutskottet att följande uttalanden inte längre ger anledning till uppföljning:

- *Informationssamhället*
SRR 4/2001 rd (s. 121—123)

- *Invandrarpolitiken och det mångkulturella Finland*
SRR 4/2001 rd (s. 160)
- *Utveckling av regionerna*
SRR 4/2001 rd (s. 161—167)
- *Regionförvaltningens struktur*
SRR 4/2001 rd (s. 167—168)

Framtidsutskottet anser följande i regeringens berättelse relaterade åtgärder otillräckliga och anser att riksdagens nedan förtecknade på utskottets initiativ godkända uttalanden fortfarande behövs och bör kvarstå i regeringens berättelse:

- *Informationssamhället*
SRR 4/2001 rd (s. 120)
- *Stärkande av framtidspolitiken och framtidsprogrammet*
SRR 4/2001 rd (s. 124—125)
- *Regional utveckling*
B 1/2004 rd (s. 127)
- *Stärkande av företagsamheten*
SRR 4/2001 rd (s. 243)
- *Samordningen av arbetsliv och familjeliv*
B 4/2003 rd (s. 267)
- *Invandrarpolitik och ett mångkulturellt Finland*
SRR 4/2001 rd (s. 281—282)

Utlåtande

Framtidsutskottet meddelar

att grundlagsutskottet bör beakta vad som anförts ovan.

FrUU 2/2005 rd — B 3/2005 rd

Helsingfors den 23 september 2005

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Kalevi Olin /sd
medl. Jouni Backman /sd
Mikko Elo /sd
Hanna-Leena Hemming /saml
Anne Huotari /vänst
Kyösti Karjula /cent
Marjukka Karttunen /saml

Jyrki Kasvi /gröna
Rauno Kettunen /cent
Marjo Matikainen-Kallström /saml
Päivi Räsänen /kd
Esko-Juhani Tennilä /vänst
Jutta Urpilainen /sd
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ulrica Gabrielsson.