

Finlands framtid-

hållbar, kunnig, djärv

STATSRÅDETS

FRAMTIDSREDOGÖRELSE

TILL RIKSDAGEN

DEL II

Statsrådets kanslis
publikationsserie 1997 / 3

1997 rd-SRR 3

Andra delen av framtidsredogörelsen, "Finlands framtid: hållbar, kunnig, djärv", har beretts för behandling i statsrådet av följande grupper som tillsatts av statsrådets kansli:

EN LEDNINGSGRUPP bestående av minister Arja Alho (ordförande), finansministeriet och statsrådets kansli, undervisningsminister Olli-Pekka Heinonen (vice ordförande), inrikesminister Jan-Erik Enestam, riksdagsledamot Satu Hassi, specialmedarbetare Matti Hokkanen, undervisningsministeriet, specialmedarbetare Jan Heino, jord- och skogsbruksministeriet, statssekreterare Rauno Saari, statsrådets kansli, ambassadör Antti Hynninen, Finlands ambassad i Paris, överdirektör Martti Hetemäki, finansministeriet, kanslichef Pertti Sorsa, arbetsministeriet, kanslichef Markku Lehto, social- och hälsovårdsministeriet, biträdande professor, dekanus Raija Sollamo, Helsingfors universitet, professor Pekka Sutela, Helsingfors universitet, direktör Tapani Vaahtovaara, Utrikespolitiska institutet, direktör Paavo Okko, Europainstitutet och generalsekreteraren för ekonomiska rådet Seppo Leppänen, statsrådets kansli samt

EN ARBETSGRUPP bestående av projektchef Paavo Löppönen (ordförande), statsrådets kansli, specialforskare Sirkka Heinonen, Statens tekniska forskningscentral, docent Riitta Jallinoja, Helsingfors universitet, docent Raija Julkunen, Jyväskylä universitet, professor Olli Kangas, Åbo universitet, avdelningschef Kaisa Kautto-Koivula, Nokia Telecommunications, professor Matti Tuomala, Tammerfors universitet, chefredaktör Erik Wahlström, Hufvudstadsbladet, direktör Hilikka Vihavainen, Statistikcentralen, verkställande direktör Pekka Ylä-Anttila, Etlatiето Oy, specialforskare Reijo Vanne, statsrådets kansli.

Publikationer som ingår i redogörelsen:

FINLANDS FRAMTID: HÅLLBAR, KUNNIG, DJÄRV,
statsrådets framtidsredogörelse till riksdagen, del II
(FINLAND OCH EUROPAS FRAMTID, statsrådets framtidsredogörelse till riksdagen, del I,
given i oktober 1996)

- Bipublikation 1: Kuusi esseetä työn ja työyhteiskunnan tulevaisuudesta
Bipublikation 2: Suomen tulevaisuus - taloudesta arvoihin
Bipublikation 3: Suomen kehityskulkuja - tilastollisia kuvauksia Suomesta
-

Innehåll

INLEDNING	9
I FINLANDS FRAMTID –VÄGVAL OCH RIKTLINJER	
1 Utgångspunkt	12
2 Mot en varaktig framgång – framtidspolitikens grund	13
3 Det finländska samhällets spelregler och riktlinjerna för framtidspolitiken	17
* Två framtidsbilder av Finland år 2007	22
II HIT HAR VI KOMMIT	
Förändringarnas land – berg och dalar	26
Från en investeringsstyrd mot en innovationsstyrd ekonomi	27
1 Vårt land hade sinnesnärvaro nog att bli rikt	27
Tillväxt och kriser	27
Satsningar och effektivitet	29
2 Människor och samhällen	31
Befolkningen	31
Den regionala utvecklingens särdrag	32
Samhällsstrukturens särdrag	33
3 På jakt efter nutiden	36
Utbildning och humankapital	36
Forskning och produktutveckling	37
4 Utslagning eller livsbehärskning ?	38
Arbetslöshet och anställning	38
Livsbehärskning	38
Hälsa	39
Inkomstskillnader och fattigdom	40
5 Velfärdsstatens mellanbokslut	40
Den offentliga ekonomins utvidning	40
Krisen och velfärdsstatens mellanbokslut	44
III FRAMTIDEN I DAGENS LJUS OCH SKUGGA	
1 Världens bästa befolkning	48

	Försörjningskvoten	50
2	Ekonomisk tillväxt	50
	Tillväxt och produktionsstruktur	51
	* Utvecklingsalternativ för skogsbruket i Finland	54
	Den offentliga ekonomin	61
3	Intill tredje och fjärde led	61
	Generationerna och livscykeln	61
	Den offentliga ekonomin och generationernas välfärd	63
	Generationernas politik	66
4	Miljöns framtid och den hållbara utvecklings val	66
	Utsläpp	67
	Naturens mångfald	68
	Klimatförändringen	68
	* Energiscenarier till 2025	68
	Styrmedel	71
	Valen inför en hållbar utveckling	72
5	Öppna fönster..	73
	Globaliserings influenser	74
	Europeiska utvecklingslinjer	78
	* Tre scenarier ur Europas framtid	79

IV NYCKLAR OCH ÖPPNINGAR TILL FRAMTIDEN

1	Vad är viktigt ?	84
	Utvecklingens hållbarhet	84
	Välstånd och politik – i samma båt eller nät ?	86
	Välståndets aktualitet	86
	Grundbehov...	87
	...och levnadspolitik	88
	Det goda samhället	89
	Det sociala kapitalet	89
	Den ekonomiska tillväxten och välståndet	90
	Arbete, arbetsamhället och välståndet	91
	Välståndsindikatorer	91
2	Finländarnas värderingar – vad följer efter postdepressionen ?	94
	Finländarnas värderingar och attityder år 1996	95
	Förtroende för institutioner	95
	Prioritering av olika livsområden	97
	Välfärdsbegrepp	97
	Finländarnas attityder till arbete	100
	Miljösynpunkter	101
	Materialistiska och postmaterialistiska värderingar	102

	Postdepressionens Finland	103
3	Trygghet och risker i en osäker värld	103
	Försäkrings- och risksamhället	104
	På vilket sätt har riskerna förändrats ?	104
	Hur ser samhället på risker och trygghet ?	106
4	Den första, andra eller tredje sektorn – alternativen till arbete och utkomst	106
	På tröskeln	107
	Stora strukturförändringar	108
	Ett stabilt Europa med en gemensam valuta och sociala rättigheter	109
	Vad borde politiken kunna svara på ?	110
	Optioner	111
	A. Jämlig, full sysselsättning som utgår från tillväxt	111
	B. Försvar av ett arbetssamhället på marknadsvillkor	112
	C. Slopande av arbetarsamhället	113
	Den nordiska vägen ?	114
5	Det finska informationssamhället är vi	115
	Vad får vi mer av i informationssamhället ?	116
	Informationssamhällets paradoxer	118
	Informationssamhällets risker	118
	Villkoren för kunskapsintensiv tillväxt	120
	Begreppet relativ fördel förändras	121
	Kluster av kunnande och en ny produktionsstruktur	122
	Industri- och teknologipolitikens nya roll	123
	Framtida organisationer	124
	Att kunna det väsentliga och att hantera kunskapen i informationssamhället	125
	Överföring av erfarenheter, en utmaning för informationssamhället	129
	Från särskilda strategier mot metodisk kunskapshantering	129
	En ny uppgift för den offentliga sektorn	130
6	Mot en ny välfärd	131
	Om välfärdsstaten, den offentliga sektorn och försäkringstolkningen	131
	Att försäkra arbetet	133
	Om reformering av välfärdsstaten	134

Inledning

Framtidsredogörelsen tar upp centrala frågor i regeringsprogrammet. Den lämnas till riksdagen i två delar. Den första delen **Finland och Europas framtid** (1996 rd – SRR 3, Statsrådets kanslis publikationsserie 1996/3) lämnades 2.10.1996. Den behandlar förändringar i Finlands omvärld, framför allt de utmaningar som utvecklingen i Europa ställer Finland inför. Riksdagen har vid sin session 2.4.1997 godkänt ett framtidsutskottets betänkande gällande redogörelsen; de synpunkter och klämmor som framställts i betänkandet har på grund av tidtabellen endast delvis kunnat påverka innehållet i redogörelsens andra del.

I föreliggande andra del koncentrerar man sig på den finländska samhällspolitikens kärnfrågor. Den primära målsättningen är att åstadkomma en hållbar utveckling i ekonomiskt, ekologiskt, socialt, etiskt och kulturellt hänseende. Strävan är att öka nationens välmåga genom att förbättra medborgarnas välbefinnande. Då blir omsorgen om finansernas uthållighet på lång sikt och om tillväxtkällornas viktiga. Investeringarna i humankapital intar en nyckelposition. I redogörelsen specificerar man det inbördes sambandet mellan ekonomi, arbete och kompetens och frågar hur Finland kan utveckla sin styrka och lösa sina problem som ett samhälle med högtstående mänskligt och socialt kapital.

Regeringen presenterar sina samhällspolitiska riktlinjer beträffande de framtida kärnfrågorna för Finland i kapitel I "Finlands framtid – vägval och riktlinjer".

De baserar sig på material och analyser i kapitel II-IV. Kapitel II beskriver det finländska samhällets utveckling och nuläge. Kapitel III kompletterar denna bild genom att ta upp sådana framtida utvecklingslinjer där historien och nutiden är av stor betydelse. I kapitel IV behandlas de viktigaste frågorna mera detaljerat och presenteras också bedömningar av och synpunkter på vägvalens betydelse.

I
Finlands
framtid -
vägval och riktlinjer

I UTGÅNGSPUNKT

Finland har genomlevt sju magra år. Först 1997 producerar Finland mera än 1990. Detta åstadkoms med en arbetskraft som består av 330 000 färre sysselsatta.

Den största fredstida depressionen under detta sekel ledde som värst till att 500 000 finländare gick arbetslösa 1993. Till följd av arbetslösheten kan tendenser till olikvärdighet och utslagning skönjas i samhället.

Vår omvärld har förändrats i grunden. I takt med förändringen kan möjligheterna till politisk och ekonomisk kontroll förbättras genom ett omfattande globalt och regionalt samarbete. Finlands viktigaste kanal för detta samarbete är Europeiska unionen. Viktiga forum är också samarbetet i Östersjöområdet och det nordiska samarbetet.

De europeiska länderna genomgår som bäst en övergångsperiod i framför allt demografiskt men även ekonomiskt och politiskt hänseende. Övergångsperioden karakteriseras av att befolkningens åldersstruktur förändras, vilket har omfattande verkningar. Utmärkande för världsekonomin utveckling är att handelshindren rivs, konkurrensen på marknaden för produktionsfaktorer skärps och att stora investeringar görs i utvecklandet av nya tekniker. Den politiska utvecklingen präglas av att man söker nya kontrollformer på såväl globalt (t.ex. WTO och miljökonferensen i Rio) och regionalt (i synnerhet Europeiska unionen) som nationellt plan (se redogörelsens första del: Finland och Europas framtid).

I en osäker värld med nya slags risker måste såväl nationer och organisationer som medborgare hela tiden söka nya sätt att arbeta. För små länder som Finland är det en utmaning att utveckla initiativrika och aktiva anpassningsmetoder. För företagen betyder förändringarna i omvärlden att konkurrensen utsträcks även till hemmamarknadssektorn. För att man skall uppnå välstånd och trygghet krävs det att man hela tiden utvecklar innovations-, inlärnings- och förändringsförmågan.

Regeringens försöker skapa en starkare anda av samarbete och förtroende i hela samhället.

Regeringen har med sin ekonomiska politik fått i gång en stabil ekonomisk tillväxt. Tillväxten förutspås på medellång sikt vara starkare än den genomsnittliga tillväxten i de utvecklade industriländerna, ifall det inte inträffar några överraskande kriser i omvärlden som speciellt drabbar Finland. På två år har det skapats ungefär 100 000 nya arbetsplatser i Finland. Sysselsättningen har förbättrats, och det relativa arbetslöshetstalet har sjunkit från 18 % till 15 %. Den förstärkta tillväxten har ytterligare påskyndat minskningen av arbetslösheten. Inflationstakten är en av de lägsta inom EU och även realräntenivån har sjunkit kännbart.

Den goda ekonomiska tillväxten och regeringens nedskärningar i statens utgifter har gjort att den offentliga skuldens andel av bruttonationalprodukten har börjat minska. Målet är att förnya välfärdssystemen så att de står på stadig

grund och ger så bra resultat som möjligt inom ramen för våra egna resurser. Den finländska välfärdsstaten har klarat av sin primära uppgift och att lindra följderna av depressionen. Inkomstskillnaderna har inte ökat: de är fortfarande bland de lägsta i världen, och inte heller har graden av fattigdom ökat. Till följd av långtidsarbetslösheten finns det emellertid grupper i samhället som allvarigt hotas av utslagning och vilkas beroende av samhällets stöd har ökat oroväckande mycket.

Finland närmar sig det tjugoförsta seklet i en situation som samtidigt präglas av krisens efterdyningar, sökandet efter stabilitet och trygghet samt en kraftig längtan efter att skapa något nytt och utnyttja nya möjligheter.

2 MOT EN VARAKTIG FRAMGÅNG – FRAMTIDSPOLITIKENS GRUND

Regeringens primära mål är att i Finland åstadkomma en hållbar utveckling i ekonomiskt, ekologiskt, socialt, etiskt och kulturellt hänseende.

I de skeden av dynamisk utveckling som följt på tidigare kriser har Finland följt efter andra länder, och man har då kunnat utnyttja denna position genom att ta efter lösningarna i de länder som hunnit längre i utvecklingen. Teknologiklyftan till de utvecklade industriländerna har redan överbryggs. Nu befinner sig Finland i en ny situation där vi själva avgör våra framtida strategiska uppgifter och själva måste utveckla en verksamhetsmodell.

Finland tar emot sina framtida utmaningar i den europeiska samhällsutvecklingens tradition, med de styrkefaktorer och belastningar som detta innebär.

I Finlands nya omvärld är följande strategiska uppgifter viktigare än andra:

1. omsorg om social enhet och förtroende:

Den sociala enhet och det förtroende som är utmärkande för det finländska samhället utgör nationella styrkefaktorer. De utgör en stabil grund för Finland i en föränderlig värld. En målmedveten minskning av arbetslösheten och påverkan av dess strukturer är det effektivaste sättet att trygga ett enhetligt samhälle.

2. långsiktig investering i framtiden:

Hållbarheten förbättras genom att innovations-, inlärnings- och förändringsförmågan utvecklas. I en värld där nationerna allt oftare konkurrerar med relativa förmåner som de själva skapat är investeringar i kunskap och kompetens viktiga. Genom att utveckla arbetslivets rutiner, kvalitet och organisationer kan människornas kunskaper och färdigheter användas på ett kreativt sätt. En högklassig infrastruktur och mångsidig produktionsstruktur skapar förutsättningar för en ekonomisk tillväxt på lång sikt.

HÅLLBAR

Hållbarhet är ett viktigt mål för all samhällspolitik på lång sikt, inte bara i samband med användningen av naturtillgångar och miljölösningarna, statsskulden eller pensionssystemet.

Förutsättningarna för ett hållbart system är att målen baserar sig på ett så brett samförstånd som möjligt samt att spelreglerna är rättvisa och 'transparenta'. Allt oftare är det fråga om spelregler på global nivå och deras rättvisa.

Flexibilitet och anpassningsförmåga förbättrar hållbarheten. Flexibilitet hindrar en från att fastna i 'flaskhalsar': det finns alternativa framkomstmöjligheter. Innovationer och sparsam användning av de befintliga resurserna skapar rörelsefrihet. Anpassningsförmåga är förmåga att genomföra förändringar. Kunskaper om förändringarna i omvärlden och de egna möjligheterna förbättrar anpassningsförmågan.

Hamnar man i ett nödläge kan det snabbt betyda stora förändringar. I en sådan situation blir kontrollen lidande: en hållbar politik är de små stegens förutseende politik.

Med tanke på flexibiliteten ökar all intern koncentration inom ett system – koncentration av produktionsstrukturen, kompetensen, marknadskraften, ägandet och den politiska makten – samhällets sårbarhet. Mångsidighet och pluralism är hållbar politik. Ett öppet samhälle och starkare möjligheter för alla samhällsmedlemmar att delta och påverka, dvs. demokratiska rättigheter, är ett primärt medel för en hållbar politik.

POLITIK:

I syfte att driva en mera uthållig samhällspolitik använder man inom beslutsfattandet och beredningen tillvägagångssätt som gör att man kan förutse utvecklingen på lång sikt.

LOCKANDE

Nationernas konkurrensförmåga testas fortlöpande på den internationella marknaden. Globalisering betyder konkurrens – inte bara mellan företag utan även mellan stater och regioner om investeringar och etableringar. Den primära frågan för dagens och framtidens näringspolitik är: hur skall Finland bli lockande för internationellt konkurrenskraftiga företag och innovativa människor?

Finlands geografiska läge kan utvecklas till en lockande faktor av betydelse. Östersjöområdets tillväxtpotential och Rysslands väldiga marknad innebär möjligheter i framtiden.

Enligt internationella bedömningar ligger Finlands starka dragningskraft framför allt i välutbildade människor; arbetskraftens kunskaper, färdigheter och attityder; grundforskningen, trafikinfrastrukturen, rikliga, väl skötta naturtillgångar; forsk-

ningssamarbetet och den tekniska infrastrukturen samt informationssamhällets infrastruktur och användningen av ny informationsteknik. Den andra starka gruppen består av säkerhet, politisk och samhällelig stabilitet samt pålitlig offentlig service. Svagheter är arbetslösheten och beskattningsnivån (förutom företagsbeskattningen), den outvecklade servicesektorn samt energihushållningen.

En lockelse ligger också däri att man har velat att landet skall vara en plats där både infödda medborgare och invandrare kan få arbete och bostad. Den balanserade regionala utvecklingen gör också landet avsevärt mera lockande.

Lockelsen som boplats påverkas även av andra faktorer än ekonomisk framgång. I Finlands fall betraktas ofta kulturen som en svaghet, eftersom den anses vara sluten och negativt inställd till växelverkan och service. En lockande kultur har också en viktig ekonomisk dimension. Utifrån sett uppfattas Finland som ett av de nordiska länderna med hög livskvalitet, Finlands tvåspråkighet underlättar nordiska företags etablering och nordiska medborgares trivsel här.

POLITIK:

Finland utvecklas vidare till ett samhälle med högtstående mänskligt och socialt kapital, där den balanserade regionala utvecklingen utgör en styrkefaktor.

Avsikten är att dessa styrkefaktorer skall utnyttjas ännu bättre. Ett effektivt utnyttjande av informationsinfrastrukturen förutsätter att förmågan till växelverkan utvecklas på motsvarande sätt. Växelverkans betydelse ökar som en produktionsfaktor och förbättrare av konkurrensförmågan i och med att de ekonomiska nätverken växer till. När det gäller utvecklandet av den finländska servicen intar växelverkan en nyckelposition. Att sammanställa människors och företags specialkompetens till nätverk av produktiva helheter lyckas endast om kommunikationen fungerar.

INITIATIVRIK

Med tanke på den finländska ekonomin och samhällets hållbarhet är det väsentligt i vilken utsträckning förändringarna i den internationella politiken, ekonomin och omvärlden kommer i form av störningar utifrån och i vilken mån Finland deltar i och aktivt påverkar förändringarna. Världsekonomin liberalisering, den ökade växelverkan och de tekniska förändringarna har gjort att allt flera frågor är sådana att internationell samverkan är det enda sättet att behärska dem.

Finlands politik går ut på att vara med och påverka i alla de frågor och forum som är av betydelse för finländarnas säkerhet och välfärd samt för drivandet av det finländska samhällets värderingar. Finland är aktivt och tar initiativ i frågor som är viktiga för hela mänsklighetens framtid (se redogörelsens första del: Finland och Europas framtid).

POLITIK:

Den grundläggande riktlinjen förutsätter öppna, aktiva och initiativrika tillvägagångssätt i såväl det politiska beslutsfattandet som inom företagen och medborgarsamhällets organisationer.

ARBETSAM

Den finländska samhället är fortfarande utformat enligt arbetet. Arbetets former förändras dock. Att arbeta utan avbrott i samma anställning hela livet kommer fortfarande att vara en form. Samtidigt ökar projektarbetet: människorna väljer inte en gång för alla arbetskarriär, utan de väljer riktning flera gånger under sin levnadsbana när de färdas framåt på "karriärkartan". Företagsamhet och självständig yrkesutövning i olika former utvecklas och blir viktigare för arbetet och sysselsättningen i framtiden. Arbeta i hushåll och uppgifter inom den frivilliga medborgarverksamheten (den s.k. tredje sektorn) kommer fortfarande att vara ett sätt att delta i arbetet.

Förhållandet mellan arbete och utbildning förändras. De är inte längre separata, utan går in i varandra: arbetet innehåller allt mera lärande. Arbeta, utbildning och fritid varvas på ett nytt sätt under livstiden. Systemen måste förändras så att de stöder människorna under deras levnadsbanor.

POLITIK:

Regeringen fortsätter att driva en politik som gör att arbetets bibehåller sin betydelse som grund för nationens välmåga samt som källa för medborgarnas utkomst och livsinnehåll. Välfärdsstatens framtida funktionsduglighet vilar fortfarande på denna grund, likaså många av de värderingen som betraktas som viktiga i det finländska samhället.

FRAMTIDSPOLITIKENS GRUND:

1. **Det finländska samhällets hållbarhet:** (Ekonomisk, ekologisk, social, etisk och kulturell hållbarhet).
2. **Finlands dragningskraft:** I synnerhet Finlands lockelse som investeringsobjekt samt bo- och arbetsplats.
3. **Politisk öppenhet, initiativrikedom och växelverkan:** I synnerhet politisk påverkan och attityd i det internationella samarbetet, samhällets inre öppenhet samt växelverkan och deltagande i kulturens utveckling.
4. **Det finländska arbetsamhällets funktionsförmåga:** Arbetet som utkomstkälla, det som disponerar livet, ger stadga åt samhället samt utgör grund för nationens välmåga.

3 DET FINLÄNDSKA SAMHÄLLET SPELREGLER OCH RIKTLINJERNA FÖR FRAMTIDSPOLITIKEN

Grunden för samhällspolitiken kan förstärkas med trovärdiga spelregler som medborgarna godkännt. Med hjälp av följande spelregler, styrkefaktorer och politiska riktlinjer i det finländska samhället kan nå Finland varaktig framgång.

JUSTE

Spelreglerna är juste när de gemensamt godkända målen och tillvägagångssätten är rättvisa. Redbarhet är öppenhet som förstärker samarbetet och förtroendet i samhället.

Spelreglerna i samhället uppmuntrar alla medborgare utan åtskillnad att arbeta för de gemensamma värderingarna och målen. Drivfjädrarna står i rätt proportion till handlingarna och spelreglerna understöder hållbarhet och öppenhet. Dyliga justa spelregler betonar 'transparens'.

Förhållandet mellan handlingarna och deras påföljder bör vara tydligt och klart i ett komplicerat samhälle som genomgår snabba förändringar. Detta är ägnat att förstärka det moraliska omdömet och ansvarsförhållandena. Det skapar också en grogrund för medborgarnas upplevelser av att de kan påverka sakernas gång och att de egna valen är viktiga. En redbar politik är också självför-svar av demokratin.

Principerna för risktagningen och ansvarsfördelningen i samhället behöver också genomlysas. Att ur denna synvinkel förtydliga välfärdssamhällets karaktär av en försäkring samt beskattningen, inkomsttransferringarna och välfärdsservicen hör till en juste politik. Den belönar förtjänster och visar också omsorg. En viktig fråga är hur riskerna fördelas i samhället och i vilken mån systemen är en s.k. juste försäkring.

En betydande del av de frågor som gäller hållbarhet och redbarhet har att göra med förhållandet mellan generationerna. De unga och kommande generationerna kommer till dukat bord: de har inte varit med och utformat spelreglerna. De äldre generationerna lämnar i arv ett sådant samhälle, en sådan miljö, ett sådant fysiskt kapital och en sådan offentlig skuld som de prövar vara bäst. Å andra sidan är de äldre generationernas förhållanden på äldre dar beroende av hur juste de yngre sist och slutligen anser samhället vara.

Starkare än av dessa strategiska motiv påverkas förhållandet mellan generationerna av de djupa kulturella banden mellan generationerna. Politikens generationspåföljder måste föras fram. Konsolideringen av den offentliga skulden har både inneburit att hållbarheten förbättrats och varit juste gentemot de unga och kommande generationerna, dvs. deras roll som betalare har minskats i förhållande den roll som de som nu är i medelåldern och pensionsåldern spelar.

POLITIK:

1. Samhällets spelregler och ansvarsförhållanden görs klarare; inom den offentliga ekonomin förtydligas korrelationen mellan förmåner och ansvar ur ett juste försäkringssystem synvinkel, vilket tillåter varken att någon reser utan biljett eller att någon slängs av tåget.
2. Det samhällspolitiska beslutsfattandet görs dessutom klarare genom att det utvecklas en omfattande mätarutrustning som beskriver välståndets och välfärdens utveckling.
3. De unga och kommande generationernas synvinkel betonas i samhällspolitiken, även i det beslutsfattande som gäller den offentliga ekonomin.

KUNNIG

Nationernas konkurrensförmåga baserar sig i allt större utstäckning på kunskaper och kompetens. Viktiga tillväxtkällor är innovationerna, i konkurrensen testas innovationernas kvalitet, och öppna internationella ekonomiska kontakter garanterar att konkurrensen upprätthålls.

Det finns en spänning mellan detta tillväxt- och konkurrensperspektiv och många av dragen i det finländska samhället. Sådana är i synnerhet de långt driva sociala och regionala jämlikhetssträvandena, som till fullo stöds av medborgarna och där Finland har lyckats exceptionellt väl. I samma spänningsförhållande ser man ofta de för innovativa organisationer typiska kraven på flexibilitet samt förtroendet, som är utmärkande för samhällen med högtstående socialt kapital. Å andra sidan kan man se hur förtroendekapitalet kan vara en oersättlig styrka i en ekonomi och ett arbetsliv som bildar nätverk.

Förutsättningarna för en kunskapsintensiv tillväxt är goda i Finland. De som är under 40 år har en utbildningsnivå som är nästan världsbäst, utslagning från utbildningen är sällsynt, investeringarna i forskning och utveckling ligger nära världstoppen och informationssamhällets utveckling är av världsklass. Finlands centrala lockande faktorer har på ett eller annat sätt att göra med människornas kunskaper och färdigheter samt med utvecklingen och användningen av ny kunskap och teknik.

Att den finländska satsningen på forskning och utveckling före utgången av decenniet höjs till 2,9 % av bruttonationalprodukten är en central investering med tanke på den framtida tillväxten, sysselsättningen och välfärden. Organisationerna måste förbättra sin strategiska förmåga och höja kvaliteten på sin verksamhet för att denna investering skall kunna utnyttjas effektivt.

Den framtida kompetensen bestäms av den snabba kunskapsomsättningen, informationssamhällets utveckling, arbetsorganisationernas förändring samt av att individens livscykel och livstida arbetskarriär blir mångsidigare. Utvecklingen innebär en utmaning för kompetenshanteringen både i samhället och i individens liv.

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

I en värld som betonar kompetens är utpräglade hierarkier i arbetslivet, koncentrerat beslutsfattande, bristande information, konfliktfyllda sociala relationer samt verksamhet av medelmåttlig kvalitet svagheter. I en ekonomi som bildar nätverk behövs lägre och flexibla organisationer, ansvar på så låg nivå som möjligt, fungerande information, ett gott och sporrande samarbete samt en företagskultur som uppmuntrar sociala/organisatoriska innovationer. Det behövs en innovations- och kompetenskoncentrerad personalpolitik och det behövs kvalitetspolitik.

POLITIK:

1. Man förbereder sig på en långsiktig ökning av resurserna för forskning och utveckling från år 2000 framåt. Samtidigt förbättras effektiviteten hos dessa investeringar.
2. Finland går i spetsen för informationssamhällets utveckling inom EU och eftersträvar en ställning som unionens 'informationssamhälleslaboratorium'. Det finländska informationssamhället är ett redskap som används för att öka det mänskliga och sociala kapitalet.
3. Det skapas ett högklassigt system för livslångt lärande, som uppmuntrar till fortsatt kompetensförbättring och rörlighet under individens livscykel. Inom näringspolitiken betonas kvalitet, utbildning, ledarförmåga och personalutveckling.

UPPMUNTRANDE

Till vad och hur borde ett bra samhälle uppmuntra sina medlemmar? Ett samhälle som betonar hållbarhet uppmuntrar sina medlemmar att skapa nytt och skaffa sig ny kompetens, anpassa sig till förändringar och använda de ändliga naturtillgångarna sparsamt. Ett bra samhälle erbjuder sina medlemmar möjligheter att utöka och använda sina egna resurser och uppmuntrar dem till detta: nyskapande förutsätter möjligheter, resurser och vilja att ta risker.

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

Arbete är i den finländska kulturen både en social norm och något som belönas av samhällets sporrande system. På andra ställen har drivfjädrarna till arbete hamnat i strid med mål av ringare betydelse. Att situationen klarläggs så

att det i en valsituation alltid är mera lönsamt att delta i arbetet än att vara överksam är viktigt med tanke på framtiden.

De problem som ansluter sig till belöningen för arbetet är inte begränsade till en jämförelse mellan social trygghet och lön. Ännu större motsättningar finns kanske inbyggda i själva arbetslivet. Det är uppenbart att arbetets kvalitet och kvantitet har alldeles för liten inverkan på inkomsterna. Ekonomiska sporrar är dock inte de enda drivfjädrarna. Verket prisar mästaren: arbetet har både ett innehållsmässigt värde och ett utkomstvärde.

När den utkomst som inkomsttransferringssystemen garanterar bedöms i samband med beslutsfattandet borde också de ökade riskerna i arbetslivet beaktas. Riskerna i arbetslivet måste stå i rätt proportion till belöningen: ofta hör stora risker i en anställning ihop med liten lön och dåliga förmåner. På en osäker arbetsmarknad är också pension som garanterar en stabil inkomst mera lockande än på en marknad med "livstidsanställningar".

I längden börjar också samhällets drivfjädrar förändra människornas värderingar, inte bara deras beteende. På grund av de långvariga verkningarna bör det sporrande systemet och dess klarhet vara föremål för stor omsorg.

Hur kraftigt man undviker risker är en kulturfråga. Fördelas riskerna har det i viss mån en sporrande effekt. Å andra sidan måste man kunna förvänta sig någon fördel av lyckade val, i annat fall finns det inga motiv för att träffa nya val. I syfte att upprätthålla kreativiteten bör en atmosfär som är positivt inställd till risktagning och företagsamhet understödas. Det finns tecken på att de unga generationerna har anpassat sig bättre än de äldre till den växande osäkerheten.

Rörlighet är ett tecken på samhället lyckats med riskhanteringen. Det är viktigt att granska rörligheten både som social rörlighet över generationerna och som byte av arbete och ställning på arbetsmarknaden under livsrytmen. Om rörligheten i dessa avseenden är ringa i internationell jämförelse eller i förhållande till vad som verkar vara nödvändigt med tanke på ekonomins flexibilitet, är fördelningen av de risker som är förknippade med vägval inte korrekt i samhället. Att förbli vid det gamla är oskäligt tryggt i förhållande till att göra något nytt.

Rörligheten och försäkrandet av arbetet är förknippade med samhällets hantering av den s.k. tysta kunskap – kunskap som inte kan överföras – som uppstår inom organisationerna. I en ekonomi som baserar sig på nätverk eftersträvas rörlighet. Rörligheten kan dock fördröjas av att en arbetstagares specialkompetens i anslutning till organisationen och den lön som baserar sig därpå till stor del försvinner när samarbetsparterna byts ut. Depressionen och strukturomvandlingen har tagit mycket av den organisationsbundna specialkompetensen.

POLITIK:

1. När beskattningen och inkomsttransferringarna utvecklas uppmuntras arbete och utbildning. Huvudlinjen är att beskattningen av arbetsinkomster (lön- och företagarincome) skall lättas upp, inkl. mervärdesskatten på tjänster.

2. När arbetslivet utvecklas betonas god kvalitet på verksamheten, god arbetsatmosfär och en uppmuntrande personalpolitik.
3. De finansiella systemens drivfjädrar och de ekonomiska sporrarna skall uppmuntra till kreativitet, företagsamhet samt kompetensförvärv.

OMBESÖRJANDE

Till den finländska välfärdsstatens centrala vinningar hör enligt internationella jämförelser att den har möjliggjort social rörlighet på ett sätt som har skapat jämlikhet i fråga om både möjligheter och slutresultat. Det har sålunda gjort härkomsten mindre ödesdiger. Detta drag är gemensamt för de nordiska länderna.

Välfärdsstaten kan tolkas som en riskhanteringsform, med andra ord som en försäkring, som möjliggör en tryggare livscykel och uppmuntrar individerna att ta risker. Välfärdsstatens centrala uppgift är att försäkra humankapitalet. Ur försäkringstolkningens synvinkel är den allmänna samhälleliga tryggheten och förtroendet kollektiva nyttigheter.

Välfärdsstaten innebär i första hand att alla säkras jämbördiga möjligheter. Här är den offentliga servicen i en nyckelposition. Den fungerar också som en språngbräda till livets "andra" och nya möjligheter. Den bygger på principen om att "ingen lämnas efter" och fungerar sålunda som stöd och skyddsnet i sista hand.

Framtida utmaningar för den finländska välfärdsstaten är i synnerhet den åldrande befolkningen, att riskerna blir allt mera individuella, att riskerna fördelas på ett nytt sätt under livscykeln, nya ansvarsfördelningar och att bryta de utslagningsspiraler och det stödberoende som framför allt långtidsarbetslösheten ger upphov till. Stödssystemen fungerar inte till alla delar som språngbrädor till nya möjligheter, utan som flygsand som binder människorna vid deras misslyckanden. En kontinuerlig spänning bör upprätthållas mellan den flexibilitet och beredskap till förändringar som utvecklingen i arbetslivet förutsätter och det förtroende som utvecklas i stabila förhållanden.

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

I samhället har sedan 1990-talets första år uppstått utslagningsspiraler och ökat stödberoende, och den viktigaste orsaken till detta är långtidsarbetslösheten. När kraven i arbetslivet samtidigt ökar, finns det risk för en relativt bestående utslagning under livstiden, vilken kan ha drag av "underklass". För närvarande finns det över 150 000 personer som under 1 – 4 år inte har sysselsatts på den öppna arbetsmarknaden och som ändå inte är på väg att få pension.

I ett framtidsperspektiv vore det viktigt att i de utslagnas fall kombinera de befintliga systemen på arbetsmarknaden till ett nytt system som hjälper dem att

klara sig på den öppna arbetsmarknaden. Systemet kunde kallas deltagarinkomst och det skulle stöda både försäkrandet av arbetet och öka det livsinnehåll som arbetet ger. Inkomstnivån skulle vara högre än som långtidsarbetslös, men lägre än marknadslönen. Kostnaderna för systemet skulle vara betydligt mindre än enligt olika slags modeller med medborgarlön.

POLITIK:

1. Den finländska välfärdsstaten utvecklas vidare utgående från gemensamt ansvar som grundar sig på respekt för människovärdet. Den förnyas i enlighet med våra egna resurser så att medborgarna upplever den som rättvis, effektiv och juste. Det är möjligt att nå detta mål genom att förbättra välfärdssystemens effektivitet och resultat.
2. För dem som är utslagna från eller håller på att slås ut från arbetsmarknaden skapas möjligheter till meningsfullt arbete och deltagande. I detta syfte kombineras de existerande metoderna till ett system som i första hand kunde fungera som ett steg mot arbete på marknadsvillkor, men å andra sidan också som ett samhällspolitiskt medel att komma sådana personer till mötes som håller att bli permanent utslagna från den öppna arbetsmarknaden.
3. Medborgarna och medborgarorganisationerna uppmuntras att utveckla nya former av socialt ansvarstagande.



Eftersom arbetslösheten har minskat har beskäftningen kunnat lättas upp trots det betydande utgiftstryck som den åldrande befolkningen förorsakar. Om de offentliga finansernas större uthållighet förtäljer också det faktum att statens och kommunernas skuld är under 35 % av bruttonationalprodukten.

Finland har blivit mera lockande för direkta investeringar i synnerhet på grund av ekonomins och samhällets stabilitet samt de finländska arbetslagarnas allt högre kompetensnivå. Investeringarna i utbildning och fungerande arbetsgemenskaper har börjat ge full utdelning i form av kompetens och produktivitet. Det nya systemet för livslångt lärande har väckt positiv internationell uppmärksamhet i och med att det uppmuntrar till såväl social och regional som yrkesmässig rörlighet. Man orkar längre i arbetslivet när arbete, studier och fritid varvas under livsrytmen på ett sätt som upprätthåller funktionsförmågan.

Finlands långsiktiga satsning på forskning och utveckling har lyft upp landet bland de länder som hunnit längst i teknisk hänseende. Avkastningen av investeringarna syns bl.a. i en ökning av antalet kunskapsintensiva arbetsplatser. Den tekniska utvecklingen har stärkt de traditionella områdenas konkurrenskraft och gjort produktionsstrukturen betydligt mångsidigare. På många av sina viktigaste kompetensområden – tex. välfärd, telekommunikations- och miljöteknik – har Finland lyckats kombinera utvecklingen av service med den nya tekniken. Utvecklingen av kulturproduktionen har skapat nya styrkefaktorer: finländsk service (Finnish Service) förknippas med hög kompetens och pålitlighet.

Miljö- och skogspolitens viktigaste vinning anses vara att principerna för ett hållbart skogsbruk har bekräftats så att skogssektorns trovärdighet inte ifrågasätts. Man har lyckats investera i en lindring av den miljöbelastning som silvåden medför och Finland är en trovärdig aktör när det gäller den internationella miljöpolitikens viktigaste fråga - en minskning av drivhusgaserna.

FINLAND 2007: EN OND CIRKEL

I detta alternativ antas att Finland har satsat kärnbart på utbildning samt forskning och utveckling, men med de gamla tillvägagångssätten och hierarkiska organisationerna har man inte lyckats omvandla dessa satsningar till kompetens. Finland har sålunda inte uppnått den eftersträfvade innovationstyrda utvecklingen. Delvis till följd av att investeringarna visat sig vara ineffektiva har arbetslösheten inte minskat så att man skulle ha fått skötsel av den offentliga skulden på stadig grund.

Till följd av att arbetskraften äldras och efterfrågan på arbetskraft koncentreras till den krympande arbetskraften under 40 år råkat man i många branscher ut för arbetskraftsbrist, vilket leder till lönetryck. Med en sådan efterfrågan försöker många gå förtidspension.

Läget beträffande den offentliga ekonomin förbättras inte trots skattehöjningar. I samband med finnska statens län och även andra Finlands-placeringar talar man allmänt om Finland-tillägget för den speciellt höga risk som är förknippad med landet. I utkomstskyddet för arbetslösa och andra offentliga utgifter företas radikala nedskärningar. Inflationstakten är bland det högsta i Europa. Förhållandena på arbetsmarknaden skärps.

Finland försöker hitta ny jämvikt i en situation där arbetslösheten, den offentliga skulden och räntenivån är höga. Med allmänna åtgärder kan inte mycket göras för att höja kompetensnivån; också finansieringen av utbildning och forskning har drabbats av stora nedskärningar de senaste åren. Allt fler unga människor flyttar därför utomlands. I dessa förhållanden kan givna pensionslöften inte infrias och pensionspolitiken står inför en genomgripande sanering. Man blir också tvungen att pruta på nivån på den offentliga servicen. Privata sjukhus och skolor blir allt vanligare. Miljöinvesteringar börjar betraktas som en lyx och det prutas på dem.

I samhället tar kortsiktiga intressen överhanden och det förtroende-kapital som länge ansetts vara Finlands styrka börjar vittra sönder. En politisk zombiefar som skärper de nationella, etniska och sociala konflikterna har redan någon tid spritt sig i Europa och den når nu Finland.

Finland har hamnat in i en ohållbar utveckling och står åter inför en ny början.

II

Hit har vi kommit

I detta kapitel beskrivs i komprimerad form den finländska ekonomins och det finländska samhällets utveckling under de senaste decennierna och i synnerhet de senaste åren.

FÖRÄNDRINGARNAS LAND – BERG OCH DALAR

Finlands utveckling under de senaste 130 åren är en berättelse om framgång. Under denna tid har Finland förvandlats från ett utvecklingsland i Europas periferi till ett föregångsland.

De senaste årtiondenas statistik om nativiteten, flyttningsrörelsen, investeringsgraden, utbildningsnivån och produktionens strukturomvandling samt de senaste årens uppgifter om frisläppandet av marknaden, arbetslösheten samt den offentliga ekonomin berättar att Finland är ett land som genomgått stora och snabba förändringar. När förändringarna betraktas som en helhet som bildar en lång linje och i en internationell jämförelse så har vi varit ett land av ytterligheter. De snabba förändringarnas – även de godas – dåliga sida har varit stora anpassningskostnader och i värsta fall att kontrollen gått förlorad.

Det är motiverat att kalla Finlands utveckling **ett nationellt framgångsprojekt**, trots att vi inte har undgått anpassningskostnader. Berättelsen om vår framgång kan indelas i klart urskiljbara delar:

1. Den ekonomiska tillväxten tar sin början och samtidigt höjs den nationella bildningsnivån (nationen byggs upp);
2. Självständighetens första årtionden (staten byggs upp);
3. Välfärdsstaten efter det andra världskriget byggs upp.

Utvecklingen har präglats av de spänningar som uppstod på grund av Finlands perifera ställning i Europas ekonomisk-politiska system. Utifrån denna grund kan i synnerhet utvecklingens extrema ojämnheter förstås.

Finlands nationella framgångsprojekt efter det andra världskriget är framför allt ett välfärdsprojekt. Dess utgångspunkt och de faktorer som bestämt utvecklingen har varit

- en extensiv tillväxtmodell som baserar sig på det byggda kapitalet, naturtillgångarna och en produktionsstruktur som förändras i snabb takt,
- utbildningens viktiga roll,
- en enhetlig kultur som baserar sig på gemensamma historiska erfarenheter och nationella värderingar,
- en syn på välfärden och dess fördelningsmekanismer som baserar sig på en gemensam arbetsinsats, en homogen familjestruktur samt sådana värderingar som jämlikhet, universalism och solidaritet samt
- uppfattningen om att en omfattande politisk enighet (konsensus) är viktigt i de frågor som är primära med tanke på det nationella framgångsprojektet.

Finlands utvecklingsmodell har baserat sig på naturtillgångarna och kraftiga investeringar i det byggda kapitalet. Bland de utvecklade industriländerna är Australien, Canada, Island och Nya Zeeland de jämförelseländer som står Finland närmast.

Den grundläggande förutsättningen för att framgångsprojektet skulle lyckas var att medborgarna och de olika sociala grupperna upplevde att de var delaktiga i den gemensamma framtiden, vilket möjliggjorde en känsla av betydelsefullhet ('en betydelsehorisont'). En annan viktig faktor för den lyckade förändringen efter kriget var att det samtidigt utvecklades en anda av förtroende, vilket främjade medborgarnas beredskap att ta risker i livet och minskade risken för att det skulle bildas en front mot förändringen. Finländarna är inte ett folk som motsätter sig förändringar.

FRÅN EN INVESTERINGSSTYRD MOT EN INNOVATIONSTYRD EKONOMI

Kompetens, innovationer och stabilitet hör till de viktigaste faktorerna för de moderna utvecklade ekonomiers tillväxt. Även i Finland inleddes i mitten av 1970-talet en övergångsperiod från en investeringsstyrd tillväxt mot en innovationsstyrd tillväxt som baserar sig på humankapital. Investeringsgraden förblev länge hög efter att övergången inleddes, samtidigt som man redan hade börjat satsa mera på utbildning. Övergången påskyndades av flera yttre faktorer, till att börja med av den första oljekrisen. Depressionen under 1990-talet var ett sista symtom på övergångsperioden.

I VÅRT LAND HADE SINNESNÄRVARO NOG ATT BLI RIKT

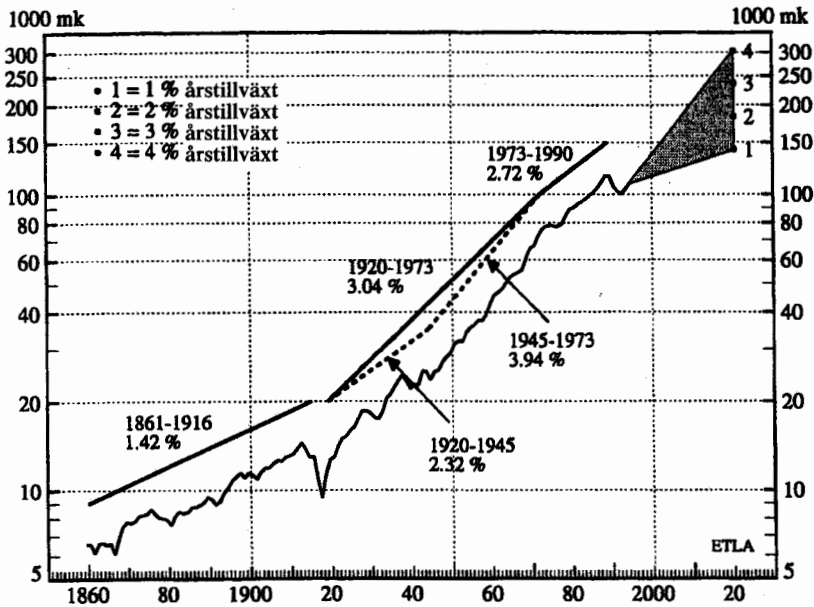
TILLVÄXT OCH KRISER

Trots att de ekonomiska tillväxtfaktorernas tyngd har förändrats med tiden, har tillväxttakten på lång sikt dock inte varierat mycket. Tillväxtsiffrorna på lång sikt utgör en grund för reflektioner över framtiden, trots att de ekonomiska drivkrafterna är andra.

Figuren presenterar utvecklingen av bruttonationalprodukten per person åren 1860 – 1995 samt utvecklingen fram till år 2021 när den årliga tillväxttakten antas vara 1 – 4 %. Med produktionsminskningen mätt har de största kriserna varit inbördeskriget samt depressionen i början av 1990-talet. I figuren anges tillväxttakten under de långa tidsperioderna mellan de stora kriserna.

Från 1860 till 1996 har bruttonationalprodukten per invånare i Finland reellt sett ökat med i genomsnitt 2,1 % om året, kristiderna medräknade. Under åren 1945 – 1974 avvek tillväxttakten uppåt, och då var den reella genomsnittliga

Totalproduktion per capita enligt olika tillväxtprognoser i tusentals mark enligt 1995 års värde



Källor: Vartia – Ylä-Anttila (1996),
Hjerpe (1988), Statistikcentralen

tillväxten per invånare ungefär 4 % om året.

Beräknad per invånare har bruttonationalprodukten hittills varit som högst 1989. Samma nivå som 1989 torde uppnås 1997. Enligt den sedvanliga näringsgrensindelningen ökade produktionen under 1980-talet inom alla branscher. Däremot har produktionen inom den slutna privata sektorn och den offentliga sektorn på 1990-talet minskat medan produktionen inom industrin (den öppna sektorn) har fortsatt att öka (se tabellen i avsnitt III.2).

Under den depression som drabbade världsekonomin på 1930-talet försämrades Finlands ekonomi inte lika mycket som de nuvarande OECD-ländernas ekonomi. Efter kriget fram till år 1989 var den genomsnittliga tillväxten inom Finlands ekonomi snabbare än i de andra OECD-länderna i genomsnitt. Depressionen åren 1990 – 1993 utjämnade skillnaden i genomsnittlig tillväxt efter kriget. Under åren 1994 – 1996 gick Finlands ekonomi åter snabbare framåt än i andra länder. I en internationell tillväxtjämförelse på överlång sikt har Finland klarat sig bra: Finland, Sverige och Japan har varit de ekonomier som gått snabbast framåt.

När man jämför olika tidsperioders och länders tillväxtsiffror är det skäl att komma ihåg de reservationer som följer av definitionen på och sättet att mäta

bruttonationalprodukten. Barn, åldringar och hem har skötts som hemarbete, marknadsarbete och offentlig service. De två sistnämnda syns i bruttonationalprodukten. Hemarbetets förändrade andel har kunnat inverka på tillväxtsiffrorna. Den övergång från hemarbete till marknaden som har skett åren 1860 – 1985 har höjt de årliga tillväxtsiffrorna med uppskattningsvis 0,3 procent. Den genomsnittliga tillväxten på lång sikt skulle ha varit bara 1,8 % om året. Ett ohållbart utnyttjande av naturtillgångarna syns inte i bokföringen på varken kort eller medellång sikt, men med en tidsperiod på några tiotals år börjar t.ex. effekterna av en ohållbar användning av skogarna synas även i tillväxtsiffrorna.

SATSNINGAR OCH EFFEKTIVITET

Utöver produktionsmängden beskriver effektiviteten i användningen av insatserna ekonomins prestationsförmåga. De europeiska ekonomierna är också relativt sett bättre om man ser till effektiviteten än om de värderas enligt produktionsmängden. I ekonomiskt hänseende har Västeuropa skilt sig från den övriga världen just däri att användningen av arbetsinsatser har minskat (se redogörelsens första del). Den långsiktiga tendensen i den europeiska ekonomiska utvecklingen är att sysselsättningen minskar, och detta beror endast till en del på ökad arbetslöshet. Finland har följt denna europeiska trend.

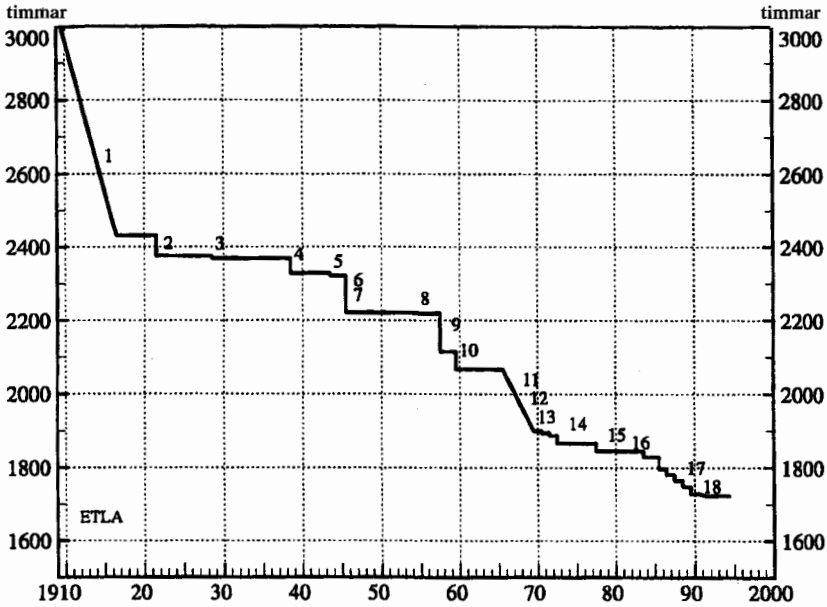
I tillväxtbokföringen skiljer man mellan produktionsinsatsernas mängd och hur effektivt insatserna används, dvs. den totala produktivitetens inverkan på tillväxten. Siffrorna gällande förändringen i total produktivitet innehåller i tillväxtbokföringen faktorer som påverkar och skapas på ett mera övergripande plan i samhället än enbart inom den ekonomiska verksamheten. I det nordiska samhället är dylika faktorer fördelningen av risker och andan av förtroende, som båda förbättrar förutsättningarna för långsiktiga beslut och avtal.

I en effektiv ekonomi kan man med en stor arbetsinsats åstadkomma en hög produktionsnivå, medan en hög investeringsgrad åter leder till hög produktion i framtiden. En samhällsekonomi som ökar arbetsinsatsen eller upprätthåller en högre investeringsgrad än andra ökar produktionen snabbare, om inte den totala produktiviteten ökar långsammare än på andra ställen.

Naturtillgångarna är en produktionsfaktor på samma sätt som arbete och kapital, enligt Världsbankens beräkningar i Finland fortfarande i högre grad än i många andra utvecklade länder. Under tiden före senaste krig var naturtillgångarna dragkraften för Finlands ekonomiska tillväxt. För naturtillgångarnas andel i produktionen gäller samma förhållanden mellan kvantitet och effektivitet som vid användningen av andra produktionsfaktorer. Man vet i allmänhet mindre om hur naturtillgångarnas kvantitet och kvalitet utvecklas än om arbetets och kapitalets utveckling, även om det finns ett gott kunskapsunderlag t.ex. om skogstillgångarna.

Under tidsperioden 1900 – 1985 femtonfaldigades den reella bruttonationalprodukten i Finland. Mätt i arbetstimmar multiplicerades arbetsinsatsen samti-

Utveckling av den årliga arbetstiden inom industrin och genomförda arbetstidsarrangemang



- | | |
|--|--|
| 1 = 8-timmars arbetsdag | 11 = Julafton, Påsklördag, Midsommarafton |
| 2 = Semester 4-7 d | 12 = Regelbunden arbetstid 40 h/v, gradvis 1966-1970, lördagarna under söckenhelgsveckor arbetsdagar |
| 3 = Självständighetsdagen | 13 = Lördagarna under söckenhelgsveckor lediga dagar 1971-1979 |
| 4 = Semester 5-12 d | 14 = Semester 24-26 d |
| 5 = Första maj | 15 = Semester 24-28 d |
| 6 = Semester 12-24 d | 16 = Semester 24-30 d |
| 7 = Regelbunden arbetstid 47 h/v | 17 = Gradvis förkortning av den regelbundna arbetstiden |
| 8 = Allhelgondag och midsomardagen flyttas till lördag | 18 = Trettondag |
| 9 = Regelbunden arbetstid 45 h/v | |
| 10 = Semester 18-24 d | |

Lähde: Vartia - Ylä-Anttila (1996)

dig bara med 2,2. Antalet arbetstimmar per invånare har minskat med ungefär 28 % jämfört med 1960. De ekonomiska framstegen välsignelse har alltså i första hand använts för att öka produktionen, men även för att minska arbetstiden. På lång sikt har arbetet uppdelats genom att både de timmar som en sysselsatt arbetar per år och den sysselsatta andelen av befolkningen har minskat.

Depressionen i början av decenniet är den viktigaste orsaken till att arbetsinsatsen efter en lång minskningsperiod åter har börjat öka. Antalet sysselsatta 1997 uppskattas i genomsnitt till 2,14 miljoner. Jämfört med 1994 har ungefär 100 000 arbetsplatser tillkommit, jämfört med 1995 ungefär 70 000 och jämfört med 1996 tillkommer ungefär 40 000 arbetsplatser.

Investeringsgraden var efter kriget och fram till 1990-talets depression nästan i världsklass, enligt vissa räknasätt slog den t.o.m. världsrekordet. De sistnämnda

beräkningarna baserar sig på internationella prisetförhållanden i fråga om nyttigheter, och då inverkar inte t.ex. en nationell prisreglering i syfte att höja investeringsgraden. Enligt internationella priser har investeringsgraden i Finland varit i genomsnitt sex procentenheter högre än siffrorna i nationalbokföringen.

På grundval av de använda insatserna och internationella jämförelser borde tillväxttakten i Finlands samhällsekonomi ha varit högre än vad som varit fallet. När man beaktar produktivitetssklyftan (skillnaden jämfört med Förenta staterna i bruttonationalprodukt per invånare), kommer man vid en jämförelse med de europeiska ekonomierna fram till att under tidsperioden 1973 – 1989 borde tillväxten i Finlands ekonomi med de använda insatserna ha varit 0,6 % högre om året än vad som varit fallet.

Avkastningskravet på investeringarna har varit lågt i Finland på grund av den låga – och tidvis även negativa – realräntan. Investeringsnivåns drastiska nedgång på 1990-talet har förändrat situationen och gjort att kapitalet åter har blivit produktivare. Likaså har frisläppandet av den finansiella marknaden förändrat konstellationen; anpassningen till högre avkastningskrav pågår fortfarande och torde fortsätta flera år till. Priserna på investeringsvaror har varit lägre än på den internationella marknaden. Genom inkomspolitik har man försökt stöda uppkomsten av ett sparkapital inom den egna samhällsekonomin som skulle räcka till för att finansiera bl.a. investeringar.

Finländarna har inte själva sparat allt som de investerat, utan trenden har sedan 1950-talet varit att samhällsekonomin utländska nettoskuld har ökat i förhållande till bruttonationalprodukten, i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet rent av explosionsartat. Nu håller den utländska nettoskuldens andel av bruttonationalprodukten på att sjunka.

Det vore till fördel för ekonomisk uthållighet om tekniken skulle göra det möjligt att lätt ersätta produktionsinsatserna med andra när prisetförhållandena förändras, på 1990-talet kapital med arbete. Ersättningsmöjligheten inom de branscher som är centrala för den finländska ekonomin och med den teknik man tillägnat sig är dock liten jämfört med många andra ekonomier, och detta faktum ökar anpassningskostnaderna i form av arbetslöshet.

2 MÄNNISKOR OCH SAMHÄLLEN

Bakom de siffror som beskriver den totala tillväxten gömmer sig stora förändringar i såväl befolknings-, produktions-, och samhällsstrukturen som den regionala strukturen.

BEFOLKNINGEN

Den långsiktiga tendensen i fråga om befolkningsfaktorerna har varit att nativiteten sjunkit och den förväntade livslängden ökat. Avvikelser från detta är den

kraftiga ökade nativiteten efter kriget och den nästan 40 procentiga nedgången fram till mitten av 1970-talet. Förändringen kan karakteriseras som en finländsk befolkningschock.

Under de senaste åren har nativiteten stabiliserats kring 1,8 uttryckt som den totala fertiliteten. En stabilisering av befolkningens storlek på lång sikt skulle förutsätta en total fertilitet på 2,1.

Bland Europeiska unionens medlemsländer är nativiteten störst i Finland och de andra nordiska länderna trots att så många kvinnor deltar i arbetslivet. Skillnaderna torde kunna förklaras med välfärdsstatens funktioner samt det moderniseringskedje som samhället befinner sig i.

Den förväntade livslängden har hela tiden ökat. År 1960 var den ungefär 72 år för kvinnor och ungefär 65 år för män, när motsvarande siffror nu är 80 och 72 år.

Finland var länge ett land som uppvisade flyttningsförlust, i synnerhet vid anpassningen till den höga nativiteten och den ekonomiska strukturomvandling efter kriget bl.a. genom att hundratusentals människor flyttade till Sverige i början av 1970-talet.

Sedan har 1981 har Finland kunnat uppvisa en flyttningsvinst. Den genomsnittliga nettoinflyttningen har varit under 5000 personer om året. Inflyttningen har varierat mera än utflyttningen, som de senaste åren har varit 6000 – 9000 personer.

Den interna flyttningsrörelsen har varit livlig och gjort att den andel av befolkningen som bor i tätorter har ökat snabbt. År 1960 bodde ungefär 55 % av befolkningen i tätorter, medan andelen 1995 redan var ungefär 82 %.

DEN REGIONALA UTVECKLINGENS SÄRDRAG

I den regionala utvecklingen i Finland (om man ser till storområdena) skedde under 1970-talet en kraftig utjämning, som syntes i att både faktorinkomsterna beräknade per person och skillnaderna i disponibla inkomster minskade. Ifall man dessutom beaktar värdet av produktionskostnadspriset för den utnyttjade offentliga servicen, var utjämningen av inkomstskillnaderna under 1970-talet dramatisk: inkomstskillnaderna mellan regionerna har legat nästan på samma nivå sedan slutet av 1970-talet. Detta visar vilken central roll den offentliga servicen spelar i den finländska välfärdsstaten.

Under 1980-talet förblev inkomstskillnaderna nästan oförändrade. I början av 1990-talet har det åter inträffat en förändring: de regionala skillnaderna i faktorinkomster har – till följd av arbetslösheten – ökat något, men i stället har skillnaderna i disponibla inkomster – bl.a. till följd av skärpt beskattning – minskat ytterligare.

Den regionala utvecklingen i Finland har utjämnats till följd av den omfattande utbyggnaden av välfärdsstatens tjänster på 1970-talet och den ekonomiska depressionen i början av 1990-talet.

Den exportinriktade tillväxt som tog sin början 1993 har synts i form av ökad totalproduktion i synnerhet inom områden och på orter med exportindustri (bl.a. i Kymmenedalen, Vasa kustregion, Nyland och Lappland). Efter 1994 har tillväxten förstärkt flyttningsrörelsen, som huvudsakligen riktar sig till landskapscentra. I synnerhet unga och bättre utbildade flyttar, vilket ökar utbudet på arbetskraft i centra och försvårar skötseln av sysselsättningen.

Inom storområdena och landskapen kan utvecklingsvariationerna vara stora mellan olika regioner och orter. Sålunda har den kommunvisa regionala utvecklingsbilden förändrats: den liknar mycket en mosaik, där framgångsrika kommuner och kommuner i svårigheter kan vara grannar. Problemområden är – såsom tidigare – områden med ensidig produktionsstruktur som stöder sig på jordbruk och den offentliga sektorn. Sådana finns i synnerhet i östra och norra Finland.

Långtidsarbetslösheten håller på att utvecklas till ett specialproblem i städerna, och inom vissa områden i de största städerna håller detta på att ge upphov till en särskild 'fattigdomskultur'. Landsbygdens problem är fortfarande att antalet arbetsplatser inom jordbruket hela tiden minskar; under de senaste åren har arbetslösheten ökat i landskapens perifera kommuner. Bristen på arbetsplatser och de åldrande befolkningen är ett hot mot bibehållandet av servicen.

Regionens betydelse som 'öde' och ensam utgångspunkt för den ekonomiska verksamheten minskar i framtiden, men å andra sidan kan regionens betydelse som placeringort öka både som livsmiljö för företagens arbetstagare och som kulturell grogrund. Vid sidan av de framtida styrkefaktorer och framgångsfaktorer som är karaktäristiska för regionen framträder sådana spontana utvecklingsdrag som förnyelse- och innovationsförmåga, bildandet av nätverk och konkurrensförmåga. Detta kräver omfattande interna och externa samarbetsnätverk, vilja att ta risker samt inlärnings- och förändringsförmåga. Den regionala utvecklingen måste i framtiden ses som omfattande helheter, där centrums ställning som dragkraft för den regionala utvecklingen är väsentlig.

SAMHÄLLSSTRUKTURENS SÄRDRAG

Av Finlands nationalförmögenhet, som 1990 uppgick till ca 2 400 mrd. mk (dvs. ca 0,5 milj. mk/invånare), är tre fjärdedelar, dvs. största delen, byggd fysisk miljö. De fysiska lösningarna utgör scen för all samhälllig verksamhet och bidrar till att styra funktionerna – t.ex. produktionen.

Finlands samhällsstruktur präglas av splittring enligt både europeisk och nordisk måttstock. Befolkningsstätheten i de finländska tätorterna är i genomsnitt 500-600 invånare/km² mark, medan motsvarande tal i Sverige och Norge är 1500-1700 invånare/km² mark. I våra tätorter används alltså två eller tre gånger så mycket mark per invånare som i våra västra grannländer. Den splittrade samhällsstrukturen betyder slöseri med naturområden, halvfärdiga och diffusa boendemiljöer, onödigt långa nätverk, olönsam eller indragen service på grund av det tunna befolkningsunderlaget samt mycket trafik.

Den splittrade samhällsstrukturen förorsakar betydande kostnader för kommunal- och samhällsekonomin samt för invånarna. Ställvis uppkommer otrivsamma miljöer och bristande servicenivå och det går åt onödigt mycket av naturtillgångarna och invånarnas fritid.

Man har velat bygga Finland på detta sätt. På sin tid beaktade man inte trafikens skadliga verkningar och man kunde inte förutse miljöproblemen; kostnadsmedvetenheten i kommunerna har varit liten.

Största delen av Finlands samhällsstruktur är koncentrerad till de stora tätorterna och bland dem i synnerhet till städerna. År 1995 bodde över 80 % av finländarna i områden som definierades som tätorter och 65 % i stadskommuner. Antalet personer som är bosatta i tätorter har hela tiden ökat. Kvantitativt sett har tillväxten varit koncentrerad till de fyra största städerna. Det postindustriella Finland genomlever nu i fråga om samhällsstrukturen ett skede där bosättningsens stegvisa koncentration fortsätter som en motstridig process: samtidigt med urbaniseringen sker en decentralisering. Samhällena splittras i utkanterna och utvidgas regionalt.

Pendlingsområdena omfattar flera kommuner – t.ex. runt Helsingfors mer än 15 kommuner. Resorna från utkanterna är långa, kräver tid och energi och tär på naturtillgångarna. De administrativa gränserna har inte heller på andra håll i Finland följt med förändringen i den faktiska, funktionella och fysiska samhällsstrukturen. Ett pendlingsområde fungerar som ett enhetligt arbets- och bostadsmarknadsområde. Inom det uppstår trafik mellan alla delområden, oberoende av kommungränserna.

De administrativa gränserna har bidragit till att öka samhällsstrukturens splittring. Konkurrensen mellan kommunerna om goda skattebetalare – både invånare och företag – leder till en situation där man försöker få till stånd ny samhällsstruktur inom det egna området bort från grankommunens område. Den finländska lokalförvaltningens kraftiga självbestämmanderätt jämte planläggningsmonopol, markägandet och kommunernas markpolitik i kombination med en oenhetlig kommunindelning är bakgrundsfaktorer som har lett till att den finländska samhällsstrukturen är så splittrad. De faktiska boendekostnaderna i glesbygden har inte riktats till invånarna till fullt belopp.

Om den utbyggnadspotential som gömmer sig i samhällsstrukturen i hela Finland skulle tas i bruk, kunde man på spara tiotals miljarder mark jämfört med om helt nya områden bebyggs. Inbesparingar skulle kunna göras i såväl investeringar, användning och underhåll som i trafiken. Hur snabbt inbesparingarna realiserar beror på byggnadstakten. Med nuvarande byggnadstakt kunde potentialen tas i bruk inom 30 – 40 år.

De beslut som gäller planläggningen, framför allt valet av byggnadsplatser för nya bostadsområden, produktionsanläggningar och stormarknader, är viktiga beslut för kommunerna. De investerings- och underhållsutgifter som gatu-, energisamt vatten- och avloppsneten orsakar fördelas på kommunens skattebetalare i proportion till skatteörena oberoende av hur långt från de nuvarande näten de

nya byggnaderna är belägna. Ett nära läge belönas inte och ett avlägset bestraffas inte.

Inom samhällsplaneringen har man under årtiondena fört en attitydmässig debatt om förhållandena mellan koncentration och decentralisering. Det optimala läget befinner sig någonstans mitt emellan dessa. Till glesbygdens styrkefaktorer hör möjligheten att använda förnybar bioenergi, vilket är svårt i ett tätbebyggt stadssamhälle. En tätare bebyggelse och bosättning än Finlands nuvarande samhällsstruktur skulle vara det bästa alternativet med tanke på en hållbar ekonomi och miljö. Även en koncentrerad boendemiljö kan med god planering göras trivsamt och rik på sociala impulser. En mycket koncentrerad samhällsstruktur lämpar sig inte för Finland och är inte heller socialt önskvärd. Finland kunde eftersträva samma enhet inom samhällsstrukturen som hos tätorterna i Sverige och Norge.



Med avseende på en hållbar utveckling av ekonomin och miljön kan man dra en klar slutsats om den finländska samhällsstrukturens nuläge. Samhällsstrukturen är onödigt splittrad, dyr att upprätthålla, leder till slöseri med naturtillgångarna samt orsakar utsläpp i miljön. I allt byggande i framtiden borde man beakta de ekonomiska och miljömässiga krav som en hållbar utveckling ställer.

Tidsplanen är en väsentlig del av samhällsprogrammen för en hållbar utveckling. Den samhällsplanering och -politik som överensstämmer med en hållbar utveckling har tillförts ett nytt tidsperspektiv, överlång sikt, utöver de tidigare kort, medellång och lång sikt. När man talar om samhällsstrukturer är detta speciellt motiverat. Konstruktionernas fysiska livslängd är tiotals och ofta t.o.m. hundratals år. I form av abstrakta konstruktioner – t.ex. val av placeringssort samt gatunät – håller och inverkar samhällsstrukturerna ännu längre.

Finlands samhällsstruktur är ett resultat av Finlands tillväxt och strukturutveckling och slutpunkten för flera decenniers utveckling. Det väsentliga är i vilken riktning vi kan utveckla den i det rådande samhälleliga övergångsskedet. Landsbygdens och städernas utveckling bör granskas som omfattande helheter som står i växelverkan med varandra. Tanken på nationella utvecklingskorridorer borde utvecklas i detta perspektiv. Ett hot är att de resurser som investerats i den fysiska infrastrukturen i tätorterna i synnerhet i östra och norra Finland används ineffektivt. Vi har kommit till ett skede där utvecklingen av informationsinfrastrukturen kräver ett nytt tänkesätt och en geografisk omfördelning av arbetet, boendet och trafiken. Detta har betydande följder för samordningen av bl.a. regional-, samhälls-, trafik- och näringspolitiken.

3 PÅ JAKT EFTER NUTIDEN

Under ungefär 40 års tid, fram till 1990, var de fasta investeringarnas andel av bruttonationalprodukten i storleksklassen 25 %. Detta årtionde sjönk investeringsgraden till under 20 %, och efter krisen har ekonomin växt utan att investeringsgraden stigit i någon betydande mån.

Finland har varit nästan snabbast i världen med att öka satsningarna på utbildning, forskning och produktutveckling. Dessa investeringar i humankapital har långtidsverkan och ger inte full avkastning på många år. Utbildningsnivån har externa verkningar – en enstaka satsning avkastar desto mer ju högre utbildad den omgivning är där satsningen används – och därför minskar skillnaderna i åldersklassernas utbildningsnivå den nuvarande insatsens avkastning.

Finland har övergått till en innovationsstyrd tillväxt. Indikatorerna nedan visar att Finland i en internationell jämförelse är på väg uppåt också enligt resultatmåten för humankapital.

Betyder övergången också en ny uppgång för den arbetsinsats som mäts i arbetstid?

UTBILDNING OCH HUMANKAPITAL

Fördelningen av Finlands befolkning i åldern 25 – 64 år enligt utbildningsnivå (nivåerna högskola, annan hög nivå, högre mellannivå samt lägre nivåer) ligger nära medelvärdet inom OECD. Finland innehar emellertid världsrekordet när det gäller skillnad mellan åldersklasserna. År 1995 hade 82 % av 25 – 34-åringarna åtminstone utbildning på högre mellannivå medan motsvarande andel av 45 – 54-åringarna var endast 59 %. Utbildningsnivån förbättras åldersklass för åldersklass när man går neråt i åldrarna. Grekland, Irland och Spanien har höjt utbildningsnivån i samma takt som Finland, men deras utgångsnivå har varit avsevärt lägre.

De finländska ungdomarnas utbildningsnivå hör till de högsta i världen. Då det humankapital som är bundet till ungdomar har lång användningstid, är framtidsutsikter goda. Trots att satsningar på utbildning förändrades för mera än 20 år sedan, var det dock för sent. Skillnaderna i utbildningsnivå mellan generationerna är en orsak till att förtidspensionering ansågs vara en god lösning på 1980-talet. Nu tar sig problemet uttryck i hög arbetslöshet bland äldre.

Kvinnornas utbildningsnivå är högre än männens. I slutet av 1994 var andelen kvinnor som avlagt studentexamen av alla kvinnor i åldersklassen större än motsvarande andel bland männen i alla åldersklasser med undantag av åldersklassen över 65 år. Andelen kvinnor som avlagt examen i yrkesläroanstalter översteg motsvarande andel bland männen ända upp i åldersklassen 50 – 54 år. Andelen som avlagt högskoleexamen var större bland kvinnorna upp i åldersklassen 40 – 44 år. I åldersklassen 25 – 29 år var skillnaden redan rätt stor: hos kvinnorna 7,4 %, hos männen 5,5 %. Dessa siffror och kvinnornas ställning på arbetsmark-

naden tyder på att man inte kan utnyttja kvinnornas utbildning fullt ut i arbetslivet. Antalet examina i datateknik- och mediabranschen har mer än trefaldigats under de senaste tio åren. År 1995 stod kvinnorna för endast 22 % av examina i branschen.

Att omvandla forskning och utbildning till kompetens som har ett ekonomiskt värde samt utbildningens kvalitetsfrågor är centrala med tanke på avkastningen av investeringarna i utbildning och forskning. En annan central fråga är den livslånga "utbildningskedjans" funktion och finansiering. Det livslånga lärandets ökade vikt beror på att omvandlingen faktiskt påskyndats, att informationsarbetets andel har ökat och att livstiden blivit längre. Individens ökade ansvar i förhållande till samhällets och arbetsgivarens ansvar i frågor som gäller livscykeln påverkar lösningsmöjligheterna.

FORSKNING OCH PRODUKTUTVECKLING

Utbildningen är en insatsfaktor när det gäller forskning och produktutveckling (FoU). Även FoU-satsningarna i sig har ökat i världsrekordfart i Finland. År 1985 var FoU-utgifternas andel av bruttonationalprodukten 1,6 % och 1996 uppskattningsvis 2,6 %. Till följd av besluten om placering av medlen från privatiseringen av statsbolagen ökar andelen till 2,9 % före 1999, varefter Finland hör till de ledande länderna i världen. I Sverige har andelen under 1990-talet varit i genomsnitt ungefär 3 %, i Japan knappt 3 % och i Förenta staterna 2,6 – 2,7 % (se redogörelsens första del, bilagan).

Företagen har under 1990-talet ökat sina FoU-utgifter från ca 6 mrd. mk till ca 10 mrd. mk om året. I högskolorna har utgifterna ökat från ca 2 mrd. mk till ca 2,7 mrd. mk. Den övriga offentliga sektorns andel har förblivit drygt 2 mrd. mk om året.

De utländska finansieringskällornas andel i synnerhet inom företagssektorn har ökat snabbt. År 1993 erhöles 192 milj. mk i utländsk FoU-finansiering och 1995 redan 576 milj. mk.

Resultaten av satsningarna på forskning och produktutveckling mäts med antalet publicerade vetenskapliga artiklar och deras betydelse, antalet patent samt högteknologins andel av produktionen och exporten. Internationella jämförelser visar att enligt alla dessa måttstockar har Finlands ställning förbättrats väsentligt under de senaste åren.

I fråga om antalet vetenskapliga artiklar per invånare som överskred publiceringströskeln kom Finland på sjunde plats i världen åren 1981 – 1994. I fråga om antalet hänvisningar per invånare till artiklar skriva av finländare kom vi på nionde plats under samma tidsperiod. Finländarna kommer på tredje plats i fråga om antalet erhållna patent per invånare.

I fråga om antalet produktinnovationer kommer finländarna inte tillnärmelsevis lika högt. Kulturen och organisationerna har inbyggda hinder mot ett utnyttjande av resultaten av forskningen och kreativiteten.

Högteknologiprodukterna utgjorde 1988 fortfarande bara 5 % av Finlands export, medan andelen 1995 redan var 12 %. Inom OECD har högteknologiprodukternas andel av exporten ökat snabbast i Finland, men andelen är fortfarande långt från ledande Förenta staternas och Japans ungefär 25 %.

När man mäter resultaten av forsknings- och produktutvecklingen borde man kunna fästa uppmärksamhet vid FoU-investeringarnas tillväxteffekt och vid avkastningen av nya FoU-investeringar. Frågan är väsentlig på grund av att forskningsutgifterna ökat så kraftigt i Finland, och utredningsarbetet om detta borde med det snaraste utökas.

4 UTSLAGNING ELLER LIVSBEHÄRSKNING?

Arbetslösheten är förknippad med centrala utslagningsfenomen. Är det en fråga om övergångsperiodens sista fenomen eller är arbetslösheten strukturell och upprätthålls även av den innovationsstyrda tillväxten utan betydande förändringar?

ARBETSLÖSHET OCH ANSTÄLLNING

Ungefär 15 % av den finländska arbetskraften är arbetslös 1997. Före 1991 var det relativa arbetslöshetstalet även under de värsta tiderna under 10 % (se redogörelsens första del, bilagan). Arbetslöshetstalet var som högst 1994, då det var i genomsnitt 18,2 % av arbetskraften (OECD:s standardiserade relativa arbetslöshetstal).

Enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökning fanns det 1996 i genomsnitt 399 000 arbetslösa, vilket är 22 000 färre än 1995 och 47 000 färre än 1994. Antalet arbetslösa i februari 1997 var 394 000. Antalet arbetslösa baserar sig sedan början av 1997 på den nya arbetskraftsundersökningen som följer EU-ROSTATs definitioner.

Det relativa arbetslöshetstalet var högst i de yngsta och äldsta åldersklasserna. Arbetslösheten bland ungdomar har minskat betydligt snabbare än i andra åldersgrupper. Förutom de stora förändringarna i arbetslösheten har en stor förändring på arbetsmarknaden inträffat i fråga om anställningarnas beskaffenhet, dvs. s.k. atypiska anställningar har blivit vanligare. För närvarande har ungefär 75 % av de sysselsatta löntagarna fast anställning. Att anställningen formellt är fast är naturligtvis ingen garanti för att den faktiskt är säker och oberoende av t.ex. konjunkturer och arbetsgivarens ekonomiska ställning.

LIVSBEHÄRSKNING

Att utslagning blir vanligare är ett tecken på att samhällets funktionsduglighet,

medborgarnas aktionsmöjligheter och rättvisan minskar. Utslagning som mäts med objektiva kriterier sammanfaller å andra sidan inte alltid med den mån av kontroll som människorna själva upplever sig ha över livet. Även med små resurser och under svåra förhållanden är det möjligt att bibehålla livsbehärskningen.

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

Politik kan baseras bara på objektiva faktorer och allmänna uppfattningar om behoven och inte på enskilda människors inre upplevelser. Den individualiserade tidens politik är svårare att driva än enhetskulturens politik. Både de subjektiva och de objektiva måttstockarna har beaktansvärda saker att berätta. I en mera individualiserad tid har de subjektiva indikatorerna av barometertyp dock större värde än tidigare. De tillför också beslutsfattandet mera användbar information om medborgarnas mål och deras uppfattningar om hur pass realistiska målen är i ljuset av deras egna upplevelser (se finländarnas värderingar i avsnitt IV 2).

HÄLSA

Hälsotillståndet är centralt med tanke på människans funktionsförmåga. Det är kraftigt beroende av åldern, och endast åldersdifferentierade jämförelser är meningsfulla. Dödligheten beskriver hur befolkningens hälsotillstånd utvecklats ur både subjektiv och objektiv synvinkel. Både mäns och kvinnors förväntade livslängd har ju hela tiden ökat i Finland.

Då hälsotillståndet mäts som en resurs som bidrar till kontrollen över livet, är den egna bedömningen avgörande. Statistikcentralen har 1986 och 1994 undersökt hur befolkningen upplever sitt hälsotillstånd. Situationen var ungefär likadan de båda undersökta åren. Vardera året ansåg drygt 60 % av dem som hade fyllt 15 år att deras hälsotillstånd var mycket gott eller gott. En knapp tiondedel ansåg att deras hälsotillstånd var dåligt eller mycket dåligt. Från 1986 till 1994 hade den andel som ansåg att deras hälsotillstånd var gott ökat något bland dem som hade fyllt 45 år.

Den socioekonomiska situationen inverkar på hälsotillståndet och livstiden. Dödligheten bland männen har minskat med 12,5 % och bland kvinnorna med 8,4 % från perioden 1987 - 1990 till perioden 1991 - 1995. Dödligheten bland manliga arbetare har dock minskat endast 9,3 % och bland kvinnliga arbetare endast 2,7 %. De manliga högre tjänstemännens förväntade livslängd är nu 7 - 8 år längre än de manliga arbetarnas.

INKOMSTSKILLNADER OCH FATTIGDOM

Inkomster och förmögenhet är materiella resurser som bidrar till kontrollen över livet. Inkomstfördelningens utveckling granskas senare; här granskas bara förekomsten av fattigdom. Det är viktigt att beakta livsskedets betydelse. En fattig studerande har möjlighet till en stor framtid, men inte en fattig pensionär. Det är ingen idé att definiera fattigdom absolut. Om gränsen sätts enligt dagens finländska uppfattning, var nästan hela landet fattigt för hundra år sedan, såsom skalden uttryckte saken. Om måttstocken skulle vara fattigdomsuppfattningen för hundra år sedan, skulle hela folket leva i rikedom i dag.

Som fattigdomsgräns betraktas den inkomst, som utgör hälften av den s.k. medianinkomsten. Över och under medianinkomsten återfinns hälften av hushållen. Enligt inkomstfördelningsstatistiken har ungefär 2,5 % av hushållen i Finland varit fattiga under 1990-talet utan att det inträffat några större förändringar ens under depressionen. Andelen var ungefär 5 % i början av 1980-talet. I gallupundersökningar har andelarna visat sig vara högre. Till exempel 1995 var resultatet 8,5 %.

Antalet hushåll som erhållit utkomststöd har ökat från under 100 000 i början av 1980-talet till ungefär 400 000 år 1996. Utan inkomsttransfereringar skulle de fattiga ha utgjort 17 % 1966, 25 % 1990 och 28 % 1995. I internationella jämförelser finns det ett omvänt beroende mellan subjektivt upplevd fattigdom och de sociala utgifternas andel av bruttonationalprodukten. Finland är ett undantag: den upplevda fattigdomen och utslagningen är betydligt större än vad man kan sluta sig till av de sociala utgifternas andel av BNP. Var femte finländare upplevde sig själv som utslagen och var sjunde som fattig 1993.

I ett arbetssamhälle ger arbetet utkomst och betydelse åt livet. Endast pensionärens känsla av och beslut om att livsverket är utfört frigör honom från arbets betydelsefullhet. I Finland finns 150 000 – 180 000 arbetslösa vars arbetslöshet under de senaste 1 – 4 åren inte har avbrutits av andra orsaker än att de placerats i arbete eller arbetskraftspolitisk vuxenutbildning. De ca 70 000 – 80 000 arbetslösa som är på väg att få pension eller som har arbetslöshetspension ingår inte i siffran.

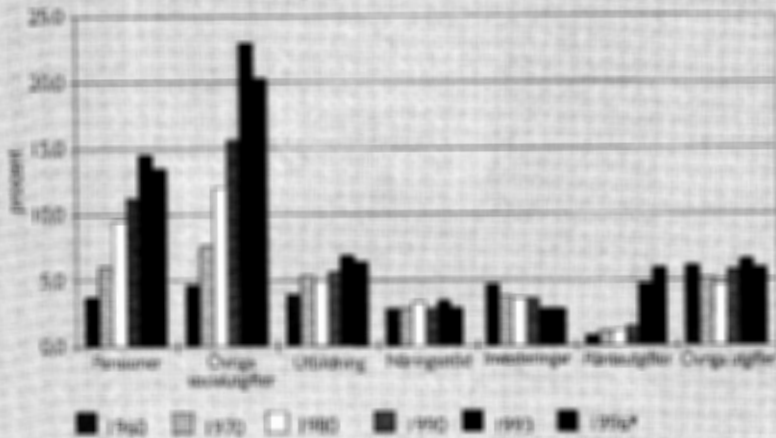
5 VÄLFÄRDSSTATENS MELLANBOKSLUT

DEN OFFENTLIGA EKONOMINS UTVIDGNING

De offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten var 27 % 1960. Fram till år 1996 hade andelen ökat till 58 %. När andelen var som störst, 1993, var den 62 %.

Skatterna höjdes i samma takt som utgifterna fram till depressionen på 1990-talet. Praktiskt taget hela statsskulden har kommit till under 1990-talet.

OFFENTLIGA UTGIFTER I PROCENT AV BNP
1960 – 1996*



SPR/Vårne; källor:

Statens ekonomiska försäkringscentral,

SPIM, Statistiska centralen

* 1996 delvis uppskattning

Tidpunkten för de viktigaste förändringarna:

- 1962 Lagarna om pension för arbetstagare (APL, KAPL) i kraft
- 1964 Sjukförsäkringslagen
- 1964–66 Hjälp-, vård- och understödstillägg till folkpensionerna
- 1967 Från familjepension till arbetspensioner, lagen om utbyggande av av högskoleväsendet (1)
- 1969 Allmän familjepension och räntestöd för studielån införs
- 1970 Lagarna om pension för företagare och lantbrukare i kraft
- 1970-talet Decentralisering och förstatligande av högskolorna
- 1971 Arbetslöshetspensionerna införs
- 1971– Frontmannaförmånerna utvecklas
- 1971–81 Antalet moderskapspenningdagar inom sjukförsäkringen utökas från 54 till 258
- 1972 Folkhälsolagen, lagen om barndagvård och studiepenning införs
- 1972–77 Övergången till grundskolan
- 1975 Nivåhöjning av arbetspensionerna, allmänt bostadsbidrag införs

1977	Arbetspensionernas indexjusteringar till hälften pris- till hälften inkomstnivåbunnda
1980-85	Nivåhöjningar av och skattepliktighet för folkpensionerna
1981	Lagen om utbyggande av högskoleväsendet (2)
1982	Nivåhöjning av och skattepliktighet för sjukförsäkringens dagpenningar
1982-88	Yrkesutbildningen reformeras som ett led i mellanstadierformen
1982-93	Statsandelssystemet för social- och hälsovården utvecklas
1985	Nivåhöjning av och skattepliktighet för utkomstskyddet för arbetslösa, stöd för hemvård av barn
1986	Lagarna om förtidspension
1987	Sysselsättningslagen: skyldighet att placera arbetslösa i arbete, lagen om utveckling av högskoleväsendet
1988-91	Nivåhöjning av barnbidragen (de viktigaste)
1990	Familjepensionareformen
1990-talet	Yrkes- och högskoleutbildningsreformen
1992	Studiestödsreformen
1991-97	Nedskärningar: se välfärdsstatens mellanbörda

Den offentliga ekonomins tillväxttendens är problematisk. Trots att den offentliga konsumtionen och inkomsttransferringarna skulle vara hur nyttig och nödvändig som helst, tycker människorna mera om att använda sina inkomster för privat konsumtion än om att betala skatter. Medborgarna kan dock bedöma förhållandet mellan de skatter de betalar och det vederlag som de får; viljan att betala skatter är beroende av hur uppenbar den egna nyttan är och hur rättvisa man upplever föremålen för den offentliga konsumtionen.

I fråga om skatternas nivå och inriktning måste man beakta flera inkomstfördelnings-, rättvise-, effektivitets- och drivfjädersynpunkter. Inriktningen av beskattningen är ett viktigt sätt för den offentliga makten att styra individernas och företagens beteende (jfr: miljö- och energiskatterna): beskattningen har också annan betydelse än insamling av gemensamma resurser.

I den offentliga ekonomins omfattning finns internationella skillnader, som avspeglar olika välfärdsstater. Det finns ingen optimal storlek för en offentlig ekonomi. Många starka välfärdsstater har kunnat fungera och varit effektiva med sådana bruttoskattegrader som i andra kulturer upplevs som katastrofala.

I ett modernt samhälle måste man på ett eller annat sätt sköta utbildning, forskning, hälso- och sjukvård, socialförsäkring och socialservice. Andelen offentlig och privat finansiering skiljer sig från land till land. I de europeiska välfärdsstaterna har man ansett det förnuftigt att producera meritnyttigheter och socialförsäkringar i form av offentliga nyttigheter. I synnerhet i de nordiska länderna har man kunnat erbjuda utbildnings- samt hälso- och sjukvårdstjänster nästan gratis. Offentlig service som är gratis eller nästan gratis och en gemensamt finan-

Tabel 1. De privata och offentliga hälso- och sjukvårds- samt utbildningsutgifternas andel av bruttonationalprodukten i vissa länder (1960 – 1993) (källa: OECD Economies at a Glance, Main Indicators, OECD 1994)

	Hälso- och sjukvårdsutgifter			Utbildningsutgifter
	1960	1980	1993	1992
Förenta staterna				
Tot.	5,3	9,3		13,9 7,0
Offentlig	1,3	3,9		6,1 5,7
Privat	4,0	5,4		7,8 1,3
Japan				
Tot.	3,0	6,6		7,3 4,8
Offentlig	1,8	4,7		5,3 3,6
Privat	1,2	1,9		2,1 1,2
Tyskland				
Tot.	4,8	8,4		7,7 4,9
Offentlig	3,2	6,3		5,4 3,7
Privat	1,6	2,1		2,3 1,2
Storbritannien				
Tot.	3,9	5,6		7,0 5,9
Offentlig	3,3	5,0		5,8 5,1
Privat	0,6	0,6		1,2 0,8
Sverige				
Tot.	4,7	9,4		7,5 6,8
Offentlig	3,4	8,7		6,3 6,7
Privat	1,3	0,7		1,3 0,1
Finland				
Tot.	3,9	6,5		8,8 7,9
Offentlig	2,1	5,2		6,9 7,3
Privat	1,8	1,4		1,8 0,6
OECD medeltal (ovägt)				
Tot.	3,9	6,9		8,1 6,1
Offentlig	2,4	5,3		6,0 5,1
Privat	1,4	1,6		2,1 1,0

sierad socialförsäkring har stor betydelse som skapare av jämlikhet och social enhet.

Det finns mest internationellt jämförelsematerial om nivån på hälso- och sjukvårdskonsumtionen och dess fördelning på den offentliga och den privata sektorn. Där som den privata konsumtionens och försäkringens andel är stor, blir också de totala samhällsekonomiska utgifterna höga och ändå är resultatet svagt

med tanke på befolkningens rättvisa tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster.

Eftersom de gemensamma behoven överstiger förmågan eller viljan att samla in finansiering, är många länders offentliga ekonomier kroniskt skuldsatta.

Finlands offentlig sektor har växt fram senare än i allmänhet i Europa: de totala offentliga utgifternas andel av nationalprodukten passerade OECD-ländernas medelvärde först i början av senaste decennium. I början av decenniet var den offentliga skuldens andel av nationalprodukten lägst i OECD-länderna. Under depressionen blev staten tvungen att skuldsätta sig på ett sätt som inte hört till den finländska traditionen. Skuldsättningen var rekordsnabb, och att stoppa skuldsättningen är ett nationellt projekt som i bakgrunden understöds av EMU-kriterierna.

KRISEN OCH VÄLFÄRDSSTATENS MELLANBOKSLUT

Under 1990-talet har det ökade behovet av social trygghet och de samtida ekonomiska problemen ökat trycket på välfärdsstaten. Arbetslösheten har gett en radikalt större försörjningskvot. Medan den 1990 var exceptionellt låg, ungefär 1, steg den på några år till 1,5. Per två sysselsatta fanns det tre personer utanför arbetslivet.

I denna situation har de offentliga sociala utgifterna skurits ned åren 1992-97 så att de år 2000 kommer att vara 8,5 % (18,5 mrd. mk) lägre än vad de skulle vara utan nedskärningar. Då de utan nedskärningar skulle vara 33 % av bruttonationalprodukten år 2000 och 42 % av bruttonationalprodukten år 2030, är deras andelen enligt nuvarande regler uppskattningsvis 30 % år 2000. Tack vare nedskärningarna når Finlands sociala utgifter EU-ländernas genomsnittsnivå år 2000.

De genomförda nedskärningarna har inte förändrat de grundläggande dragen i Finlands sociala trygghetssystem. Den unika kombination av tre element - ett jämnstort stöd som baserar sig på bosättning i landet (universalism), en inkomstrelaterad trygghet som baserar sig på arbete samt en kompletterande trygghet som är beroende av prövning - som präglar det och de andra nordiska ländernas system har bibehållits. Inom den nordiska modellen har behovsprövningens roll förstärkts, universalismen försvagats och nettoersättningsgraderna sjunkit. När man beaktar hur djup krisen varit, kan man säga att välfärdsstaten har behållit sin funktionsduglighet rätt bra.

Till följd av krisen sjönk finländarnas disponibla inkomster med 2-5 % från 1990 till 1996. Inkomstförlusterna har varit progressiva, dvs. för personer med stora inkomster har de procentuella förändringarna i regel varit större än för dem som har små inkomster. Den utkomstförlust som drabbat de arbetslösa har i regel varit större än för dem som har arbete - som störst har minskningarna varit över 10 %. Ännu mera än för de arbetslösa har utkomsten sjunkit för dem som har varit beroende av sjukdagpenning, t.o.m. 10 - 17 %.

Trots de företagna nedskärningarna har inkomsttransfereringarna till hushållen ökat kraftigt. Den sociala tryggheten har lindrat depressionens verkningar

Tabell Utvecklingen av hushållens inkomstkällor enligt olika inkomstbegrepp åren 1966-1995

År	Faktorinkomster	Bruttonominalet
1966	39,8	34,1
1971	38,8	31,0
1976	35,8	28,1
1981	35,7	25,7
1985	37,1	24,9
1988	38,1	25,9
1989	39,2	26,0
1990	39,0	25,4
1991	39,4	25,2
1992	42,3	25,4
1993	44,9	26,1
1994	45,6	27,9
1995	45,2	28,0

Den såk. Gini-koefficienten (%) anger inkomsternas spridning. Ju större koefficientens värde är desto ojämnare är inkomsterna fördelade.

Källa: STAKES/Hannu Uusitalo; Statistikcentralen

avsevärt – den har fungerat som den borde fungera. Inkomsttransfereringarnas omfördelande verkan har klart ökat, och därför har utkomstskillnaderna inte ökat under depressionen: Finland hör fortfarande till de länder som har de lägsta inkomstskillnaderna. De största utvecklingsskillnaderna när det gäller de olika befolkningsgruppernas utkomst ansluter sig till åldersgrupperna: utkomsten för dem som är över 65 år har varit bättre skyddad från depressionen, medan utkomsten för dem som är under 35 år har försämrats mest.

Under början av 1990-talet har hushållens inkomststruktur förändrats betydligt. Medan faktorinkomsternas (i första hand förvärvsinkomsternas) andel av hushållens alla inkomster fortfarande var 79 % 1989, så krympte andelen på fem år till 68 %. Motsvarande stödberoende visar de sociala inkomsttransfereringarna, vilkas andel ökade från 21 % till nästan en tredjedel 1994.

När fattigdomen definieras på samma sätt som inom EU, så ökade inte fattigdomen under depressionen, utan hölls på en nivå som i fråga om låghet söker sin like bland OECD-länderna. Vissa andra indikatorer som beskriver hur man klarar sig materiellt visar dock att utkomstsvårigheterna har ökat under depressionsåren, delvis radikalt. Å andra sidan kan man konstatera att depressionen och de därtill anslutna nedskärningarna i den sociala tryggheten inte har försämrat kon-

sumtionsmöjligheterna och den faktiska konsumtionen särskilt mycket just för dem som har de minsta inkomsterna.

Utkomstberoendets massiva ökning bidrar till att förstärka den motstridiga bilden av den finländska fattigdomen och människornas utkomstsvårigheter. Depressionen har ungefär fördubblat antalet stödtagare. Systemet är dock i ökande grad otillräckligt för att lappa på utkomstskyddet för arbetslösa. Med tanke på framtiden är det oroväckande att en jämförelsevis stor grupp långtidsklienter blir kvar inom stödsystemet: stats- och stödberoendet har ökat betydligt. Det är möjligt att i början av nästa årtusende har t.o.m. 70 000 människor i mera än tio år varit beroende av det skyddsnet som egentligen skall komma i sista hand.

Lokala myndigheter, sociala frivilligorganisationer och kyrkan rapporterar om nöd och ökat hjälpbehov. Antalet klienter hos de organisationer som ger inofficiell hjälp har mångdubblats under början av 1990-talet. Hjälpens gång huvudsakligen till människor som får utkomststöd och till många barnfamiljer.

Det depressionstida boks slutet över utvecklingen av finländarnas hälsa är positivt. Utvecklingen har varit positiv i fråga om sjukfrekvensen för om de sjukdomar som är typiska för finländarna och likaså i fråga om den förväntade livslängden, och även människornas funktionsförmåga har utvecklats på ett positivt sätt.

Granskar man hur servicen utvecklats är skillnaderna mellan kommunerna betydande. I synnerhet i början av årtiondet var många kommuner tvungna att dra ned på även centrala välfärdstjänster och minska personalen. Servicen till vissa grupper – i synnerhet personer med mentala problem, missbrukare och utvecklingsstörda – har försämrats klart och deras ställning har försämrats. På grundval av de uppgifter som gäller 1997 kan man åter anta att servicen inte längre kommer att försämrats och att den i stället kommer att utökas i många kommuner.

Välfärdsstatens och den sociala utvecklingens mellanboks slut efter krisen är tudelat. Det trösterika budskapet är att välfärdsstaten har bibehållit sina grundläggande drag och att den sociala tryggheten avsevärt har lindrat utkomstsvårigheterna under depressionen. Den relativa fattigdomen har inte ökat och inkomstfördelningen har förblivit jämn. Folkhälsan har utvecklats i positiv riktning. Just tack vare välfärdsstaten och trots de nedskärningar som riktats mot den har fattigdomen och den ekonomiska förfördelningen hållits i schack om man beaktar depressionens styrka.

Det oroväckande budskapet är att stödberoendet har ökat och varar längre. Nöden och hjälpbehovet har ökat under depressionen. Servicenivån för vissa grupper har sjunkit klart. Det finns grupper som rent konkret har stora svårigheter att klara av vardagen. Det har också rapporterats sådana utslagningsspiraler som kan ge upphov till en särskild fattigdomskultur även i Finland, om de får fortsätta länge. Detta kan ha allvarliga följder för hela samhällets karaktär i framtiden.

III

Framtiden i dagens ljus och skugga

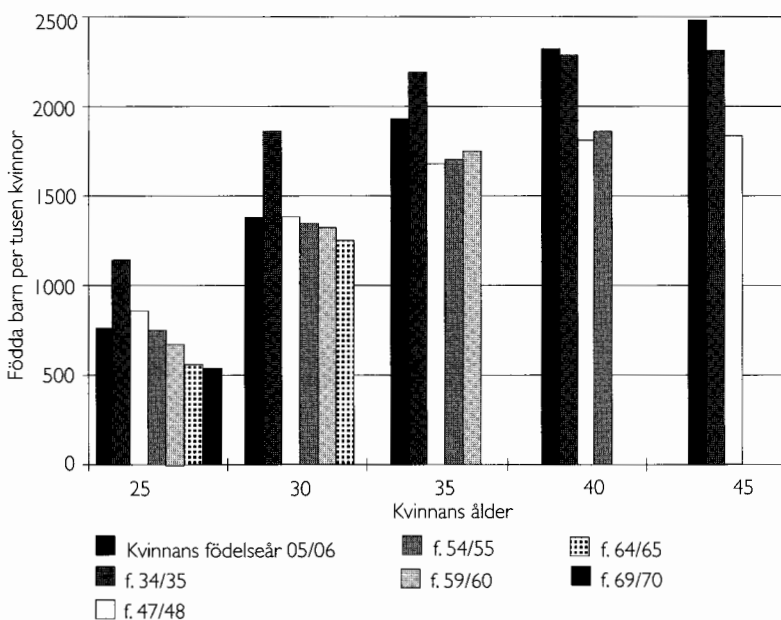
Detta kapitel belyser omständigheter vilkas historia och nutid har verkningar långt in i framtiden och vilkas ljus och skugga delvis kan spåras ännu efter tiotal år: "Människor och träd växer långsamt".

I VÄRLDENS BÄSTA BEFOLKNING

Figuren visar det kumulativa genomsnittliga antalet barn per 1000 för olika kvinnokohorter enligt ålder. De nuvarande kohorterna i fruktsam ålder avviker inte från sina föregångare vilket innebär att åtminstone denna jämförelse inte pekar på några förändringar i den framtida nativiteten.

Under de senaste decennierna har kvinnorna börjat få barn i allt senare ålder och det verkar som om åtminstone de närmast följande generationerna skulle gå förbi de stora ålderklasserna i fråga om genomsnittligt antal barn.

Åldersdifferentierad kumulativ fruktsamhet för vissa kvinnokohorter



Källa: Statistikcentralen

Enligt Statistikcentralens prognos antas det förväntade antalet levnadsår för kvinnor fram till år 2010 öka till 81,5 år och för män till 75 år. Efter år 2010 väntas livstiden förbli oförändrad.

Om dödligheten slutar att avta och tidpunkten när detta sker är en betydande osäkerhetsfaktor vid långsiktiga befolkningsprognoser. Hittills har dödligheten fortlöpande avtagit inom alla grupper utom gruppen för kvinnor som fyllt 85 år där den har stabiliserats på cirka 15 procent om året från och med 1982.

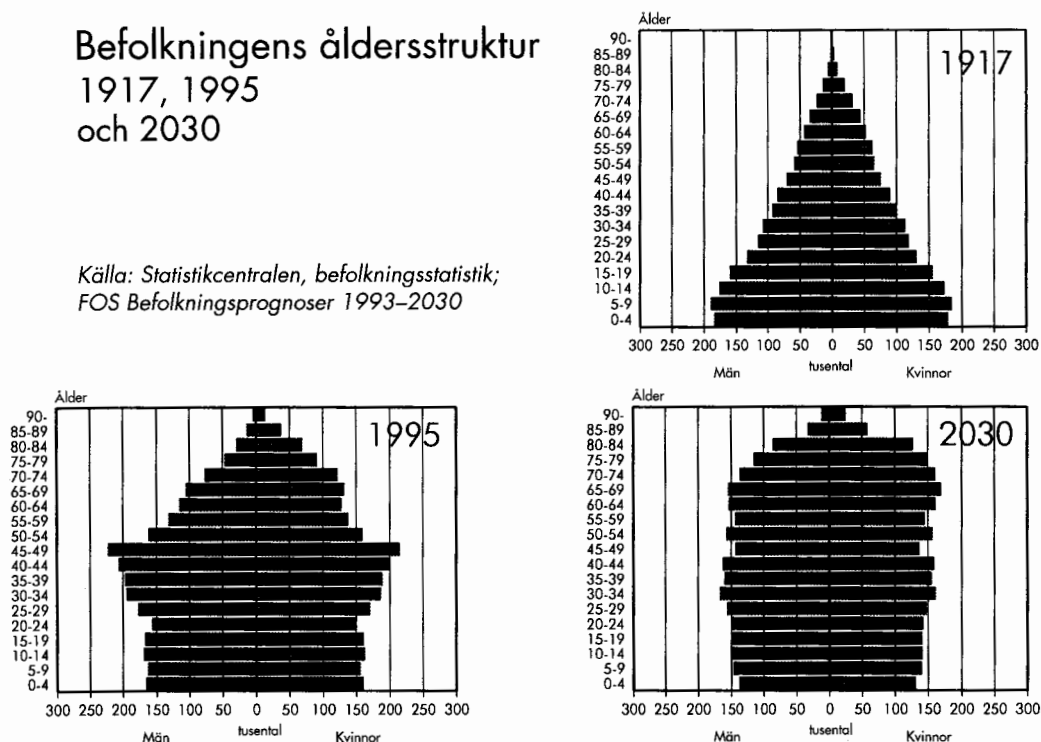
I Statistikcentralens prognos har nettoinvandringen uppskattats till 2000 personer om året.

Prognosen sträcker sig ända fram till år 2030 när folkmängden skulle vara ungefär den samma som nu, dvs. cirka 5,1 miljoner invånare. Den största folkmängden, dvs. 5,24 miljoner invånare uppnås år 2014. Om vi räknar med att dödlighets-, födelse- och migrationssiffrorna är oförändrade fram till år 2095 minskar folkmängden till 3,8 miljoner.

När de femåriga ålderklassernas storlek jämförs i framtiden försvinner de stora ålderklassernas överlägsenhet först ungefär år 2020, då de som är födda i början av 1960-talet blir den största gruppen. Kring år 2030 blir depressionens

Befolkningens åldersstruktur 1917, 1995 och 2030

Källa: Statistikcentralen, befolkningsstatistik;
FOS Befolkningsprognoser 1993–2030



barn, de som är födda i början av 1990-talet den största gruppen och behåller enligt prognosen denna ställning ända fram till ungefär år 2060.

Om man antar att den förväntade livslängden ökar långsammare fram till år 2050, så att den då är 80 år för männen och 85 år för kvinnorna, och antar att nettovandringen är 10 000 personer om året, så börjar folkmängden minska först efter år 2030 sedan den först stigit till 5,7 miljoner. År 2095 skulle de bo ungefär lika många människor i Finland som nu.

FÖRSÖRJNINGSKVOTEN

Andelen försörjda, dvs. antalet barn och åldringar i förhållande till antalet personer i arbetsför ålder, förblir enligt prognosen på nuvarande nivå, ungefär 50 %, fram till år 2010 och når maximum, 68 %, kring år 2030, varefter den stabiliseras ungefär kring 64 %.

Med försörjningskvoten avses förhållandet mellan antalet icke-sysselsatta i förhållande till de sysselsatta. Andelen försörjda är dess viktigaste delfaktor. Enligt den sysselsättningsutveckling som gestaltas i avsnitt III.2 kommer försörjningskvoten åtminstone inte under följande halvsekel att nå samma nivå som under depressionen i början av 1990-talet. Försörjningskvoten sjunker under följande drygt tio år och ökar sedan fram till år 2030 då den närmar sig siffrorna i början av 1990-talet.

Även om man kalkylerar med en större folkmängd än den ovan beskrivna når andelen försörjda maximum, 70 %, kring år 2030.

Förändringen i åldersstrukturen har en stor inverkan också på arbetslivet. En högre pensionsålder förbättrar i genomsnitt människans egen utkomst och minskar arbetsgivarens och den offentliga sektorns kostnader. Utbildningen och hälsovården för den åldrande befolkningen på arbetsmarknaden blir allt viktigare i takt med att åldersstrukturen förändras. Skillnaderna i utbildning mellan de arbetsföra åldersklasserna har minskat betydligt efter 15 – 20 år.

2 EKONOMISK TILLVÄXT

Ekonomins tillväxttakt är av avgörande betydelse för de konsumtionsmöjligheter som uppnås under årtionden. Den nuvarande levnadsstandarden är på grundval av tillväxttalen 17 gånger högre än standarden 1860. Om den genomsnittliga tillväxttakten i Finlands ekonomi under de senaste 135 åren skulle ha varit 2,5 och inte 2,1 % om året, vore inkomstnivån 70 % högre än för närvarande. Tillväxtpolitiken avgör den framtida levnadsstandarden. Den dagsaktuella ekonomisk-politiska diskussionens teman, som har att göra med konjunkturerna, har just ingen betydelse på lång sikt.

TILLVÄXT OCH PRODUKTIONSSTRUKTUR

De tillväxtprognoser som ingår i bifogade tabell representerar alternativet med en normal utveckling och utgår från att strukturomvandlingen huvudsakligen redan har skett. Mellan branscherna skulle det också i framtiden råda klara skillnader i fråga om tillväxttakten. Tillväxten skulle vara snabbast inom metallindustrin. Tabellens branschtillväxtprognoser förutspår en 3,5 procents genomsnittlig årtillväxt senast år 2005.

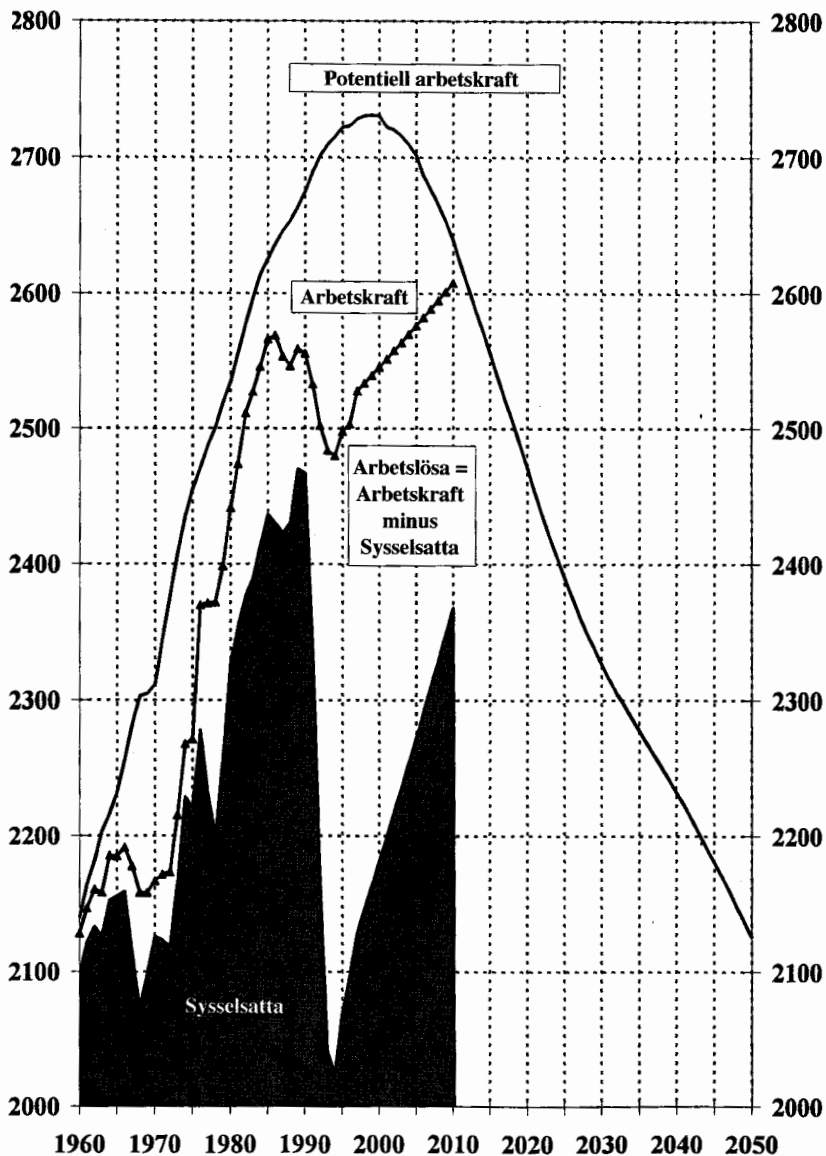
Prognosen baserar sig på uppfattningen om OECD-ländernas ekonomiska tillväxttakt (se del I av redogörelsen) samt utvecklingen av produktionsstrukturen och Finlands marknadsandelar. Den kemiska industrins andel ökade kraftigast i OECD-länderna på 1960- och 1970-talet; därefter har metallindustrin ökat sin andel. Grundalternativet är en fortsatt ökning av metallindustrins andel i OECD-länderna samt också en ökning av Finlands marknadsandelar.

Ökad produktivitet medför inte arbetslöshet på lång sikt eftersom köpkraften ökar i motsvarande grad. Sambandet mellan tillväxt, åldersstruktur och samsättning på lång sikt åskådliggörs i en figur som representerar ett konventionellt framtidsalternativ. Det framtida potentiella utbudet av arbetskraft har beräknats med hjälp av åldersstruktur och historisk årlig maximal deltagarnivå. Ökningen av arbetets produktivitet har antagits uppgå till medeltalet för perioden 1973-1995, dvs. 2,2 procent om året. Produktionen antas öka med 3,5 procent

Genomsnittlig produktivitetstillväxt enligt näringsgren, %				
	1981- 1990	1991- 1995	1996- 2000	2001- 2010
Industri	3,1	3,7	4,1	3,8
Metallindustri	4,7	8,0	5,7	1,9
Skogsindustri	2,9	2,1	2,6	2,7
Övrig fabriksindustri	1,8	-0,2	2,8	3,7
Den slutna företagssektorn	3,2	-2,3	4,1	3,5
Byggverksamhet	3,0	-8,0	5,5	1,5
Handel	1,8	-4,3	4,9	3,9
Samfärdsel	4,1	1,5	3,9	2,9
Den övriga företagssektorn	2,6	-0,8	3,6	3,6
Bostadslägnande	4,0	2,7	2,0	2,0
Offentlig sektor	2,7	-0,9	1,6	2,0

om året fram till år 2005. Skillnaden i tillväxttakt mellan produktion och arbetsproduktivitet leder till ökad sysselsättning varav det ökade arbetsutbudet utgör en tredjedel.

Sysselsatta, arbetskraften och den potentiella arbetskraften 1960 – 2050
i tusental personer



Källa: Statens ekonomiska forskningscentral/Parkkinen

Den inhemska efterfrågestrukturen påverkas på lång sikt av förändringar i åldersstrukturen och inkomstfördelningen. En åldrande befolkning är en faktor som ökar efterfrågan på tjänster. Om inkomstskillnaderna ökar kraftigt blir de utslagna tvungna att till stor del ordna sin ekonomi på annat sätt än på den normala marknaden. Men de som ökar sina inkomster ökar efterfrågan på dyra fritidsnyttigheter.

Utvecklingen av produktionsstrukturen har beskrivits mångsidigare än enligt den traditionella näringsgrens- och sektorindelningen med hjälp av kluster eller framgångssammanslutningar. I ett kluster är den centrala förenande faktorn inte en råvara eller en slutprodukt utan en gemensam kunskapsgrund samt teknologi- och dataflöden som binder samman företag och branscher. Företagen fungerar som nätverk – en ömsesidig växelverkan är till nytta för företag som står nära varandra teknologiskt eller i fråga om affärsverksamhet.

I Finland håller det på att bildas kluster som baserar sig på information och kunnande och vars tillväxtutsikter är bättre än den övriga industrins. Sådana är kluster för informations- och kommunikationsteknologi, hälsovårdsteknologi och miljöteknologi. Tillväxten av produktionen och exporten i dessa kluster – särskilt kommunikationsteknologiprodukter – avspeglas i den traditionella näringsgrensgranskningen som en snabb tillväxt inom metallindustrin. Gemensamt för alla tillväxtbranscher är oftast att tillväxten baserar sig på produktion eller tillämpning av informations- och kommunikationsteknologi. Informationen är den centrala produktionsfaktorn eller slutprodukten. Inom dessa branscher har finländska företag mycket goda tillväxtpotentialer.

1 FINLANDS STÄLLNING PÅ VÄRLDSMARKNADEN OCH UTVECKLINGEN AV EFTERFRÅGAN

Av den finländska skogsindustrins produktion exporteras cirka fyra femtedelar. Den finländska skogsindustrins inriktning på export beror väsentligt på att skogstillgångarna per capita i Finland är större än i någon annan industristat.

En global utveckling av skogsindustrins exportmarknader har medfört att omfånget har ökat i betydelse. De enskilda produktionsanläggningarna har blivit allt större. I en **ekonomi som bygger på omfång** är det främst fråga om att investeringskostnaderna per kapacitetsenhet och kapitalkostnaderna per produktionsenhet minskar när fabriksstorleken ökar. Fabriksstorleken kan förutom på kapitalkostnaderna också påverka arbetskräfterkostnaderna.

Integrationsfördel innebär att det är möjligt att spara kapital- eller arbetskostnader, bland också råvarukostnader genom att placera olika produktionsanläggningar nära varandra, inom den mekaniserade skogsindustrin blir integrationsfördelen vanligen liten.

Den fortsatta sänkningen av de reella världsmarknadpriserna har varit huvudsaken till att minimistorleken för en konkurrenskraftig fabrik har ökat. Men prissänkningen har också möjliggjort en betydande ökning av produktionsmängderna. Denna förändring är särskilt viktig när inkomstnivån är låg. I förmögnare samhällen där hela befolkningen konsumerar produkterna har en sänkning av realpriserna inneburit en ökning av konsumtionen per capita eller hushåll.

Enligt uppskattning kan Finland också i framtiden lyckas med produktionen av sådana skogsindustriprodukter för vilka Finland har eller kan uppnå omfångs- eller integrationsfördelar. Tillgången på en kostnadsmässigt fördelaktig beskäft är viktigt vid förädlingen av Finlands rikliga granbestånd till papperkvaliteter som innehåller mekanisk massa. I övrigt svaga konkurrensförutsättningar kan ersättas med högklassigt kunnande, tidigt omfattande av innovationer och högklassig kundbetjäning.

En generell expertbedömning är att efterfrågan på skogsindustriprodukter fortsätter sin stabila tillväxt under åtminstone de följande femton åren. Skogsindustrins utveckling har inte ännu nått samma mognad som till exempel stålindustrin vars världsomfattande efterfrågeökning redan har stagnerat. Uppskattningsvis kommer efterfrågan på papper globalt att öka med 2...4 % om året beroende på pappersslag. Ökningen av efterfrågan på mekaniska skogsindustriprodukter är långsammare, i genomsnitt

0,5..2 % beroende på produkten.

Om man önskar hålla Finlands marknadsandel på nuvarande nivå måste industrins virkesanvändning öka med cirka en miljon kubikmeter om året.

2 BEHOVET AV FÖRÄNDRINGAR INOM FINLANDS SKOGS- OCH VIRKESHUSHÅLLNING

2.1 Utvecklandet av skogsindustrins struktur

I Finlands närområden har befolkningen god utbildning men trots detta är arbetskraften förmånlig i fråga om lönekostnader vid en internationell jämförelse. En omfattande användning av kapital är på dessa områden behäftad med betydande risker åtminstone på kort sikt. Finlands relativa konkurrenskraft bygger i bästa fall, jämfört med dessa närområden, på en industri som använder sparsamt med arbetskraft men rikligt med energi och kapital. Därför måste skogsindustrin satsa på större anläggningar (enskilda fabriker) och, för att detta skal vara möjligt, på större företag vilket i sin tur kan leda till ökad internationalisering.

En strukturomvandling inom skogsindustrin förutsätter en fungerande aktiemarknad och tidvändig lagstiftning. Det senare är i stort sätt i skick, men med tanke på den företagsstorlek som krävs är Finlands kapital- och aktiemarknader oelräckliga. Det är uppenbart att skogsindustrins följande utvecklingsväg mera än tidigare grundar sig på internationella resurser. För att investeringarna skall styras till Finland måste säkerheten i fråga om virkesunderhållet och tillgången på basenergi vara konkurrenskraftiga.

2.2 Utvecklingen av småföretagsverksamheten vid export och som en ersättare för import samt som ett alternativ för lönearbete

Utvecklandet av skogssektorn i Finland fokuseras på grund av exportens betydelse på att säkerställa storskogsindustrins verksamhetsmöjligheter. Det är dock viktigt att satsa också på småföretagsverksamheten. Även om storskogsindustrins realistiska tillväxtförväntningar realiserats uppskattas de inte räcka till för att sköta Finlands sysselsättningsproblem och kommande problem i betalningsbalansen, utan det blir nödvändigt att uppnå ytterligare resultat också inom sektorn för små och medelstora företag. Detta gäller särskilt sågindustrin och vidareförädlingen av virke. Skogsindustrins lönsamhet utgår huvudsakligen från produktion av högklassigt stockvirke varvid en självständig sågindustri behövs för främjandet av konkurrensen.

Exportberedskapen inom sektorn för små och medelstora företag måste höjas också på grund av att efterfrågan på hemmamarknaden rasade i början av 1990-talet och återhämtningen har varit långsam. Det är möjligt att den industri som använder virke och som är beroende av byggande inte mera uppnår samma efterfrågonivå i hemlandet som under slutet av 1980-talet. Därför är det nödvändigt att för att säkra en tillräcklig användning av industrins kapacitet åstadkomma förändringar som sporrar småföretagarna att satsa på export.

Eftersom det i närheten av Finland finns länder som är förmånliga till sin kostnadsstruktur lutar det sig att lägga särskild vikt vid utvecklandet av Finlands infrastruktur till en nivå som ger små och medelstora företag en klar konkurrensfördel jämfört med företagen i grannländerna. På företagsnivå skall vikten läggas vid produktutveckling och hög kvalitet, marknadsföring och överlägsen kundbetjäning jämfört med de förhållanden som eventuella råder i närområdena.

Utom industriella små och medelstora företag som huvudsakligen är verksamma på hemmamarknaden och delvis ersätter importen, behövs ny företagsverksamhet som ett alternativ till lönearbete. Det är särskilt svårt att på landsbygdsområden där skogsbruket dominerar få anställning hos någon annan. Man har uppskattat att nyföretagsverksamhet med inriktning på en mångsidig användning av skogarna, inbegripet träodling och avverkning, utnyttjande av skogarnas biprodukter samt vilt- och naturupplevelseturism skulle öka landsbygdens livskraft.

Tyngdpunkten vid utvecklandet av småföretagsverksamheten skall i stället för på offentliga utvecklingsprojekt läggas på skapandet av allmänna förutsättningar, dvs. bland annat ett högklassigt yrkesutbildnings- och rådgivnings- och produktutvecklingsgäranden samt ordnande av riskfinansiering.

2.3 Säkrande av virkesunderhållet

Den största riskfaktorn när det gäller ökningen av industriproduktionen och strukturutvecklingen hänger samman med de privata skogarnas stora betydelse för industrins virkesunderhåll. Till exempel i Sverige, Latinamerika och vissa delar av USA har industrins egna skogar stor betydelse. Virkestillgången är också tryggad i länder där skogstillgångarna i regel ägs av staten (Kanada, Ryssland, Indonesien).

Vid nuvarande kapacitet har industrins virkesunderhåll, tack vare en hög utnyttjandegrad, en ökad virkesreserv i privata skogar och import av råvirke, inte varit något oskäligt svårt problem. Om man emellertid önskar bevara Finlands nuvarande marknadsandel, som baserar sig på Finlands nyfiber, under samma tid (1990-2005) som hela världens avverk-

ning av industrivirke ökar med 400 milj. m³, måste Finlands årliga virkesavverkning öka med 12 milj. m³. Redan genomförda ökningarna av skogsindustrins kapacitet efter 1990 är inne på denna väg för tillväxt. Tryggheten av virkesunderhållet för den expanderande skogsindustrin kräver målmedvetna åtgärder för att tryggas en hållbar virkesproduktion.

2.4 Ekologisk godtagbarhet i skogs- och virkesushållning

I civiliserade stater godkänns allmänt som mål att bibehålla den återstående florans och faunans genetiska arv så fullständigt som möjligt för kommande generationer. För att förverkliga detta mål försöker man skydda den ursprungliga naturen.

Naturskyddets egenvärde är till stor del sökande efter sådan ekologisk godtagbarhet vars orsaker är helt eller delvis kommersiella.

Erfarenheterna från de tio senaste åren visar att påverkans- och konsumenternas inställning och åsikter på Finlands huvudexportmarknader är mycket viktiga oberoende av vilken situation som råder inom Finlands skogs- och virkesushållning mätt med olika ekologiska kriterier.

Forsknings- och utvecklingsarbete behövs också vid sammanjämföringen av industrins växande virkesbehov och ett ekologiskt godtagbart skogsbruk. Om det redan nu när industrins virkesanvändning är mindre än de kalkylerade avverkningsmöjligheterna förekommer allvariga meningskilligheter om formerna för bedrivande av skogsbruk, kan man anta att motåtgångarna tillspetsas ytterligare när avverkningsbehovet ökar.

För den finländska skogsindustrins virkesanskaffning handlar det kritiska mellanuropeiska åiktaklimatet om avverknings- och importvirkets ursprung och i mindre utsträckning också om virkesproduktionens hållbarhet och de metoder som används i skogsbruket, särskilt om godkännandet av kalhyggen.

Frågan om virkesråvarans placering på skolan **naturskogar-odlade skogar** kulminerar i frågan om råvaran härstammar från en sådan ursprunglig gammal skog som borde sparas för kommande generationer på grund av att den är sällsynt eller unik. Det är svårt för en lekman att förstå att skogsbruket i vissa delar av Europa grundar sig på skötsel av naturskogar. Det kunde vara till fördel om råvaran kunde anses som odlad, eftersom odlad råvara har ett positivt eller åtminstone neutralt rykte. Den säkraste ställningen, när det gäller den mellanuropeiska marknadens godkännande, har sådana skogsbruksländer som klart har satsat på kommersiella, odlade skogar.

Ursprunget för det virke som importerats från Ryssland har under de senaste åren blivit en viktig fråga. Sovjetunionens fall och de samhälleliga förändringarna har inneburit att avverkningsområdenas laglighet inte längre är så

självtill som i den disciplinerade Sovjetunionen. Dessutom vill den globala miljörörelsen freda betydande områden bl.a. i närheten av gränsen till Finland helt från ekonomisk användning.

3 SCENARIER

I fortsättningen skisseras fyra utvecklingsriktningar för Finlands framtida skogs- och virkesushållning för en period av cirka 15 år. Scenarierna aviker särskilt i fråga om inställningen till en ökad kapacitet i Finland i form av ökad efterfrågan av råvirke för skogsbruket. Samtliga scenarier är genomförbara, men deras önskvärdhet varierar ut olika synvinklar.

I slutet av respektive scenario presenteras en uppskattning i allmänna drag av i vilken utsträckning scenariot är ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart. Scenarierna presenteras i slumpmässig ordning.

SCENARIO 1: Upprätthållande av nuvarande nivå

Skogsindustrin investerar i ny kapacitet huvudsakligen utomlands, särskilt i Latinamerika på grund av den stora tillgången på träplantor och i Fjärran Östern av samma orsak samt för att marknadstillväxten är stor där. I Finland är investeringarna i regel ersättningsinvesteringar varvid efterfrågan på råvirke ökar långsamt från nuvarande nivå på cirka 50 milj.m³.

Vid konstant kapacitet på grund av tidigare skogsinvesteringar börjar de kontinuerligt ökande skogstillgångarna förfalla på grund av oönskad gallningsavverkning. Att gallring utförs i liten omfattning beror på att industrin tillfredsställer sitt virkesbehov med hjälp av slufavverkningar som ger grovt virke och inte vill köpa klen gallningsvirke till ett pris som gör verksamheten möjlig. Skogsindustrins lönsamhet kan vara god på grund av god tillgången på råmaterial. Sysselsättningen inom branschen försvagas när de arbetsintensiva gallringarna minskar och landsbygdsbefolkningens inkomster minskar i motsvarande grad. Följden blir att landsbygden avfolkas huvudsakligen i östra och norra Finland särskilt i slutet av perioden när slufavverkningarna nästan räcker till för att tillfredsställa industrins virkesbehov.

Det finländska skogsbrukets miljörykte blir sämre på grund av bristande underhållsavverkning. Detta bidrar också till att industrins tekniska nivå fördäras när betydande nyinvesteringar saknas, vilket har negativa effekter på miljön.

Om detta scenario skulle bli verklighet skulle det innebära en nöjaktig ekologisk och ekonomisk, men en svag social hållbarhet. På lång sikt är det klart att skogarnas virkesprodukts tillstånd blir lidande.

SCENARIO 2: En expansion av skogsindustrin som motsvarar efterfrågeökningen

Den finländska skogsindustrins marknadsandel hålls på nuvarande nivå i fråga om alla volymmässigt betydande produkter, vilket innebär att marknadsavverkningarna ökar till 65 milj m³ under perioden 2005-2010. Ett sådant industriellt virkesbehov innebär att de avverkningar som närmar sig gränsen för en hållbar avverkning volym ökar med ungefär 15 miljoner kubikmeter jämfört med nuvarande nivå. Såunda blir industrin tvungen att skaffa nästan den mängd gallringsvirke som är önskvärd för skogsvården. På grund av höga virkeskostnader försämraras dock skogsindustrins konkurrenskraft. Den ökade kapaciteten lodar dock inte ännu till satsningar på ett sådant effektivt skogsbruk som skulle innebära att produktionen av alla virkeslag skulle maximeras på grund av att efterfrågan skulle vara tillräcklig också för det klens gallringsvirket som oundvikligen uppstår.

Skogsbrukets miljöriske skulle inte vara i fara trots ökad avverkning eftersom merparten av den nya kapaciteten bygger på effektivt skötta ekonomiskogar i södra Finland. En del av skogsinvesteringarna grundar sig på långfristiga investeringar av internationella pensionsfonder som görs i förhoppningen på att industrins virkesbetalningsförmåga i ett skogsindustriländ som Finland alltid hålls på en hög nivå på grund av skogssektorns stora nationalekonomiska betydelse.

Scenariot skulle nöjaktigt förverkliga den ekonomiska hållbarheten i fråga om ekologi och industriell utveckling. Däremot skulle virkesproduktionens betydelse och den sociala hållbarheten förverkligas betydligt bättre.

SCENARIO 3: En ökning av skogsindustri med sikte på en ökad marknadsandel

Skogsindustrins nyinvesteringar vrikas på tillverkning av sådana produkter för vilka Finlands relativa internationella konkurrenskraft är som högst och vilkas efterfrågan ökar snabbare än genomsnittet. Såunda riktas investeringarna huvudsakligen till moderna papperslag som innehåller mekanisk massa, vars till sina egenskaper motsvarande konkurrerande produkter huvudsakligen grundar sig på dyrare kemisk massa. En förutsättning för en sådan utvidgning av industrins kapacitet är att kostnadsmässigt fördelaktig energi finns att tillgå, på det sätt som den nya kapaciteten förutsätter.

Finlands miljöriska kan hållas i schack genom investeringar i sydfinländska odlade skogar enligt mellaneuropeisk praxis. Eftersom det närmast blir fråga om gran och hybridasp ökar arbetsinsatsen inom skogsbruket betydligt vid både plantering och virkesdrivning som kräver gällning. Det faktum att miljöfrågorna får en så låg prioritet beror delvis på att en betydande del av skogsindustrin kontrollerar marknadskedjan ända fram till slutanvändarna.

Den ökade skogsbrukskapaciteten i södra Finland skapar fasta arbetsplatser på landsbygden för en effektiv virkesproduktion och också för servicenäringar. I norra Finland blir insatserna mindre på grund av en lägre virkesillväxtpotential.

I detta scenario förverkligas den ekologiska hållbarheten tillfredsställande och industrins ekonomiska utveckling nöjaktigt. För såväl virkesproduktionens utveckling som den sociala hållbarheten skulle slutresultatet vara utmärkt.

SCENARIO 4: Marknadsförluster på grund av naturenlig skogsvård

Det finländska skogsbrukets satsning på naturenlig skogsvård visar sig vara ett marknadsmisslyckat motstånd eftersom de som stöder odlade skogar får ett psykologiskt övertag på marknaden och detta inom Europeiska unionen leder till en lagstiftning som diskriminerar utnyttjandet av naturskogar. När den globala efterfrågan på massaprodukter helt kan tillfredsställas med snabbväxande odlade skogar blir huvudmålet för alla återstående naturskogar att skydda det genetiska arvet och erbjuda rekreation.

Den finländska skogsindustrin får tid att minska virkesanvändningen från naturskogar till en tredjedel av den nuvarande användningen. Detta leder till att endast den skogsindustri som är belägen vid kusten kan göra ersättande nyinvesteringar och satsningar. Skogsindustrin i Finland krymper till mindre än hälften av sin nuvarande kapacitet. Företagen kan dock ha framgång genom att koncentrera sin produktion till länder som satsar på odlade skogar.

Den finländska landsbygden avfolkas trots omfattande stödåtgärder. Infrastrukturen förfaller och detta försämrar möjligheterna att bedriva alternativa näringar och landsbygden krymper.

De knappa ekonomiska resurserna leder till att naturskyddet inte uppfyller de högtsta kraven. Den ekonomiska skillnaden mellan regioner och folkgrupper leder till otaglig skogsanvändning och förlust av miljövården.

Scenariot skulle nöjaktigt förverkliga den ekologiska hållbarheten medan den ekonomiska och sociala hållbarheten skulle bli svag.

DEN OFFENTLIGA EKONOMIN

I perspektiv av rambesluten om statens utgifter och en årlig realltillväxt på i genomsnitt cirka 3,5 procent minskar statens underskott som andel av bruttonationalprodukten från 4,6 procent, som uppskattats för 1997, till 0,5 procent år 2001. Statsskuldens andel av bruttonationalprodukten skulle i så fall minska till 65 procent fram till år 2001. Statsskulden, i enlighet med EMU-kriterierna, skulle inte överstiga referensvärdet på 60 procent. Skattegraden är i dessa beräkningar oförändrad.

Överallt i Europa, också i Finland, förorsakar befolkningens åldrande ett ökningstryck på de offentliga utgifterna (uttryckligen sociala utgifter). Åldrandet kommer att medföra skattetryck omkring år 2010. Om den ekonomiska utvecklingen är gynnsam sjunker de sociala utgifternas andel av nationalprodukten till dess i takt med att sysselsättningsutgifterna minskar. Om man räknar enligt de nuvarande reglerna kommer befolkningsutvecklingen att höja de sociala utgifternas andel av nationalprodukten till maximum år 2035 (34 – 41 %) när den under recessionen (1993) ökade till 38 procent och 1997 kommer att vara mindre än 35 procent. Det beror på tillväxten och sysselsättningen om pensionsåtaganden och andra förbindelser kan skötas med en nationalproduktsandel för socialutgifterna som ligger på ungefär den nuvarande nivån.

Det är dock inte möjligt att i samband med det skattetryck som åldrandet medför sänka statsskulden så lågt att en kris av samma storlek som recessionen i början av 1990-talet skulle kunna skötas enbart med skuldsättning utan kraftiga nedskärningar.

3 INTILL TREDJE OCH FJÄRDE LED

GENERATIONERNA OCH LIVSCYKELN

I det finländska samhället finns ännu många representanter för den generation som levde sitt 20 eller 25 levnadsår vid fronten eller under knappa krigstida förhållanden i sin hembygd. En stor del av dagens 20 – 25-åringar surfar på ett globalt datanät eller studerar utomlands. Generationerna lever dock i samma finländska samhälle, kommunicerar med varandra och påverkar gemensamt bland annat Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Under hurdana förhållanden dagens 20 – 25-åringar fördriver sin ålderdom och hurdan ungdomen är då, är ett resultat av många framtida privata och kollektiva val.

Generationens livscykel är lika lång som dess längst levande medlemmars livscykel, dvs. cirka 100 år. Den genomsnittliga livstiden är cirka 80 år. I ekonomiskt avseende är den genomsnittliga tillväxttakten i ekonomin den viktigaste faktorn under en så lång tidsperiod. Om den genomsnittliga tillväxten är 2 procent om året under de följande 50 åren, har de som fötts 1997, när de fyller 50

år; 2,7 gånger högre inkomster än de nuvarande 50-åringarna. Om pensionsnivån följer den ekonomiska tillväxten, dvs. om förhållandet mellan en 75-åring pension och den arbetsinkomst han erhöll som 50-åring är oförändrad, skulle pensionen för dem som föds 1997, när de fyller 75 år vara 4,4 gånger högre än pensionen för de nuvarande 75-åringarna.

Generationsindelningen kan under vissa förhållanden splittra samhället. Exempelen visar att generationsfrågorna blir mer betydande ju kraftigare samhällsförändringarna är. Recessionen i Finlands ekonomi under början av 1990-talet aktualiserade generationsfrågorna. Frågorna är tidlösa och inte bundna till platsen. För tusentals år sedan spådde man i Babylon att världen går mot sitt slut eftersom barnen inte längre lyder sina föräldrar.

Förändringar och händelser som präglar tidsperioder har betydelse såtillvida att människorna känner att de hör till en viss generation och skiljer sig från andra. En generation känner att den föds som barn av en viss historisk förändring. Det torde inte finnas några tvivel om att det är meningsfullt att till exempel tala om krigsgenerationen eller 60-talsgenerationen. I viss bemärkelse har också uppsvinget i slutet av 1980-talet, casinoekonomin och recessionen under 1990-talet blivit erfarenheter som förenar en generation. En långsam och jämnt framskridande förändring gör alla till en enda stor generation och betonar betydelsen av andra indelningar.

Det finländska samhället har på grund av den snabba förändringstakten varit ett land som stått i första ledet när det gäller att skapa och testa hållbara förhållanden mellan generationerna. Trots de stora historiska omvälvningar och den snabba ekonomiska tillväxten efter kriget har de olika finländska generationerna socialt engagerat sig i ett och samma samhälle. Den gemensamma kulturen har effektivt överfört det sociala kapitalet. Det torde vara så att överföringen av det sociala kapitalet inte har skett endast i en riktning från äldre generationer till yngre utan också de äldre generationerna har antagit nya kulturmodeller och ny teknologi som skapats av de yngre generationerna. Detta samhällsdrag har eventuellt varit kraftigare i Finland än i andra länder.

Den lokala kulturens minskade betydelse och inlärnings tidsmässiga placering på livscykeln kommer att utgöra de viktigaste frågorna för framtida generationsförhållanden. De yngsta generationerna blir de första som tar emot verkningarna av globaliseringen och kommunikationstekniken och för dem framåt. Man känner i högre grad än tidigare social samhörighet med internationella delkulturer och inte nödvändigtvis med de äldre generationernas finländska samkultur.

Betydelsen av vuxenutbildning ökar. Den tid och de resurser som används för inläring under livscykeln kan ökas. Ett annat alternativ är att ändra fördelningen av resurserna under livscykeln och minska satsningen på ungdomar. När den relativa betydelsen av formell utbildning minskar behövs det finländska samhällets styrka och interaktionsförmåga allt mera. När informationen föråldras allt snabbare har de unga generationerna en allt större betydelse som de första

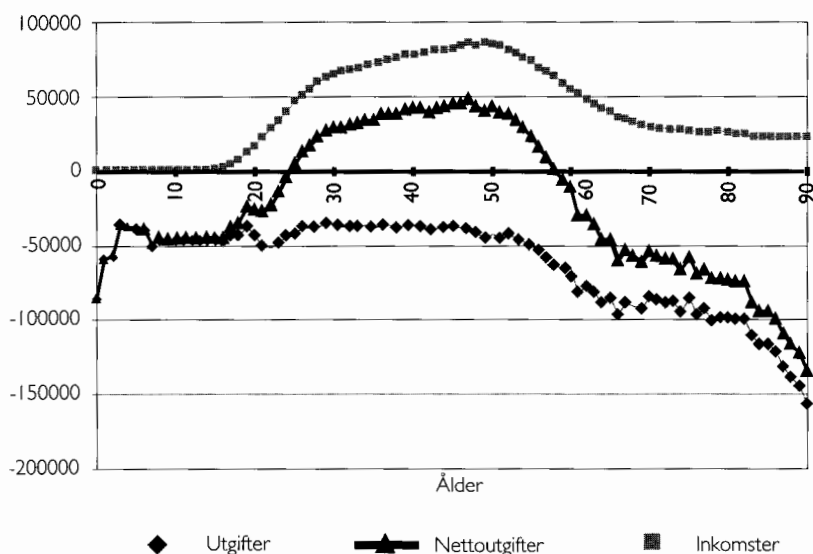
innehavarna av samhällets nya kunskande. I samband med de kulturella förändringarna, förändringarna i arbetslivet och den ökade betydelsen av lärande är ett enda "empiriskt uppvaknande" inte tillräckligt för de kommande generationerna utan de kommer att få uppleva två eller flera uppvaknanden. Samtidigt spelar kalendarisk generation och ålder mindre roll som tecken på gemenskapstillhörighet.

Den tillfredsställelse som en generation (eller en människa) upplever påverkas senare under livsrytmen av vilka mål som ställts i början av den. Svikna förhoppningar minskar välfärden oberoende av den faktiska situationen. Dagens representanter för den yngre medelåldern, som gör långa arbetsdagar, kan eventuellt tänka sig att dra sig tillbaka från arbetslivet i ett tidigare skede än vid den pensionsålder som samhällssystemet bygger på.

DEN OFFENTLIGA EKONOMIN OCH GENERATIONERNAS VÄLFÄRD

I den offentliga hushållningen har det under de senaste 40 åren skett stora förändringar. De offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten har fördubblats. Statsskuldens andel av bruttonationalprodukten har på några år ökat från 15 procent till cirka 70 procent. Arbetspensionsfonderna har på 35 år ökat från noll till mera än 40 procent av bruttonationalprodukten. Särskilt de stora

Offentliga utgifter, inkomster och nettoutgifter enligt ålder 1993, mk/år/capita



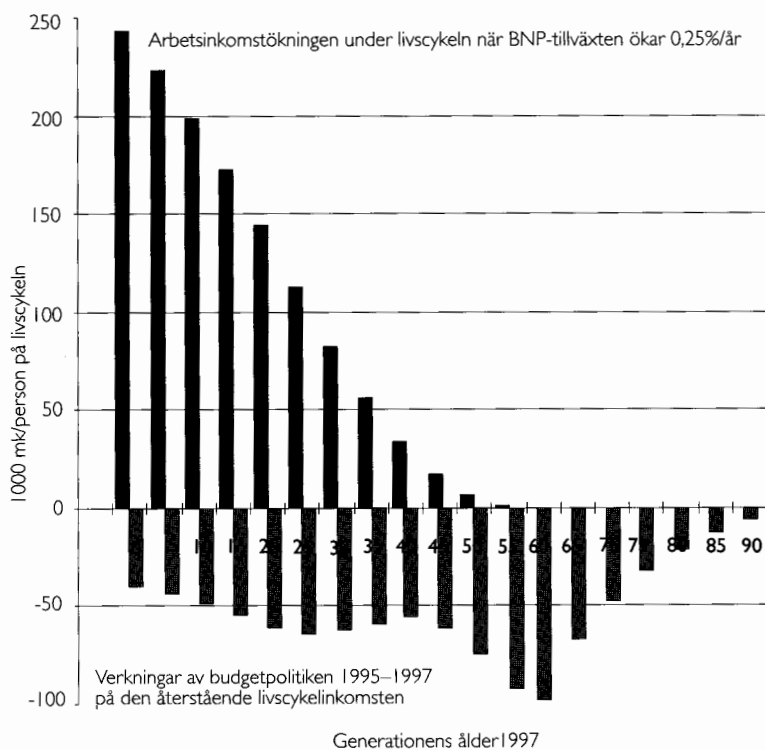
Källa: Statens ekonomiska forskningscentral/Mäki – Parkkinen – Vanne

förändringarna under de senaste åren innebär enligt uppskattning också förändringar i förhållandena mellan generationerna.

Figuren visar 1993 genomförda nettoöverföringar av resurser via den offentliga ekonomin inom olika åldersgrupper, dvs. generaliserat hur det nuvarande systemet överför resurser under livscykeln. Den offentliga ekonomin uppvisade 1993 ett underskott på 39 miljarder mark. Av tvärsnittsgranskningen framgår inte om underskottet är en överföring av resurser mellan generationer och inriktningen av underskottet blir inte heller klar i övrigt utan kunskap om den kommande politiken. Balansen inom den offentliga ekonomin betyder inte att det inte sker överföring av resurser mellan generationerna. I figuren presenteras siffrorna per person och när man granskar figuren måste man minnas storleksskillnaderna mellan åldersklasserna.

När nettoöverföringarna för hela livscykeln räknas ihop erhålls en form av förmögenhets- eller ansvarsvärden. En indikator på politikens hållbarhet erhålls om man jämför de kommande och nuvarande generationernas nettoansvar. De nuvarande generationerna antas betala och få transfereringar enligt gällande lagstiftning. De kommande generationernas ansvar fås när till den offentliga skul-

Tillväxt, budgetpolitik 1995–97 och generationernas livscykelinkomster



SRK/Vanne, källor: Statens ekonomiska forskningscentral/Tuja-modell, SHM

dens belastning läggs den ändring som de nuvarande generationerna åsamkar under slutet av sin livscykel. Ändringen ökar inte nödvändigtvis de kommande generationernas ansvar. Ansvarsförhållandet mellan kommande och nuvarande generationer varierar landvis, vanligen mellan 1 och 2,5. Samma resultat uppnåddes i den kalkyl för Finland som gjordes 1993.

En ändring av politiken till exempel för att balansera den offentliga skulden, kan eventuellt ändra generationernas nettobelastning. Om skulden balanseras till exempel genom att skatterna på pensionsinkomster höjs har detta helt andra generationsverkningar än en höjning av mervärdesskatten. Båda påverkar dock alla generationer. Beskattningen av pensionsinkomster påverkar också dagens unga eftersom de så småningom själva utsätts för en hårdare beskattning.

Det är särskilt viktigt att analysera de politiska förändringarna från 1990-talet framåt eftersom de offentliga systemen fram till början av decenniet hade expanderat under flera decennier och början av decenniet var en tid av stora underskott. En ändring av politiken i riktning mot en minskning av den offentliga sektorns underskott så snabbt efter expansionskedet kan leda till att vissa generationer blir lidande om hela livscykeln beaktas.

I figuren jämförs vilka verkningar de långsiktiga förändringarna i den ekonomiska tillväxten och den budgetpolitik som bedrevs under perioden 1995 – 1997 har på resurserna under olika generationers livscykel. Man har antagit att tillväxten ökar från 2,75 procent till 3 procent om året och beräknat hur mycket arbetsinkomsten skulle öka tack vare detta. Resultatet är att livscykelinkomsterna för barnen av i dag ökar med cirka 200 000 mark och för unga av i dag med cirka 150 000 mark. På arbetsinkomsterna för dem som passerat medelåldern har ökningen ingen effekt.

Budgetnedskärningarna har minskat livscykelinkomsterna mest för 55 – 69-åringar, med knappt 100 000 mark. Unga och medelålders människor har förlorat drygt 50 000 mark och barn mindre än 50 000 mark. Förlusten är allra minst för de äldsta pensionärerna.

Om tillväxttakten hade kunnat höjas permanent med 0,25 procentenheter genom en balansering av statsskulden kan man räkna med att alla åldersgrupper äldre än 45 år är "lidande generation".

Generationsverkningarna av den offentliga ekonomins penningöverföringar är endast en del av den offentliga ekonomins och politikens roll i förhållandet mellan generationerna. När det gäller överföringar av ekonomiska resurser borde man i samband med politikreformerna också beakta hur de påverkar privata överföringar till tidigare eller senare generationer och hur de påverkar arv. Som helhet överför en generation det värde den själv har skapat (arbetsinkomst) och summan av de privata eller offentliga resurser den mottagit från andra generationer minus generationens konsumtion. Överföringen utgörs således av besparingarna under livscykeln. I en hållbar ekonomi konsumerar generationerna inte mera än vad de själva skapar. Det har också betydelse för resursöverföringarna mellan generationerna hur politiken påverkar generationernas lust att skapa re-

surser till exempel genom att öka eller minska arbetsinsatsen. Besluten om att erbjuda arbete eller att spara påverkas också av vilket värde som sätts på andra generationers välfärd.

GENERATIONERNAS POLITIK

Det lönar sig inte för unga generationer att säga upp hela det s.k. generationsavtalet trots att de till en början skulle bli tvungna att betala förhållandevis mera än tidigare generationer. Detta skulle på ett avgörande sätt minska det förtroendekapital i samhället som de unga sannolikt senare kommer att ärva av de stora åldersklasserna och bl.a. pensionsöverföringarna från följande generationer.

Det lönar sig inte heller för de stora åldersklasserna att genom röstningsbeslut ta resurser av följande generationer, eftersom en trygg ålderdom på ett avgörande sätt hänger samman med ett fungerande finländskt samhälle och en fungerande finländsk ekonomi, som de yngre generationerna inom kort skall överta ansvaret för.

4 MILJÖNS FRAMTID OCH DEN HÅLLBARA UTVECKLINGENS VAL

På lång sikt kommer det miljövänliga åsiktsklimatet att stärkas. På kort sikt växlar värderingen av miljön i förhållande till andra värderingar. Finländarnas tro på tillväxt har ökat under lågkonjunkturen samtidigt som miljövärderingarna relativt sett försvagats.

Några stora förändringar inom miljöpolitiken kan inte skönjas i de industrialiserade länderna. Miljöproblemen som är knutna till teknik eller industri eller problem som man skapat institutioner för effektiv problemlösning för är relativt lätta att ta hand om även i framtiden.

Totalhotet mot vår hälsa som de av människan orsakade miljöförändringarna utgör torde inte växa från vad det är i dag. Naturtillgångarnas ekonomiska produktivitet kommer antagligen att stanna på dagens nivå. Om livsmedelspriserna i världen stiger på grund av någon ofördelaktig utveckling, till exempel som en följd av befolkningstillväxt eller klimatförändring, kan det finländska jordbrukets status till och med förbättras.

I framtiden kommer de centrala miljöproblemen i Finland att vara förknippade med markanvändningen, byggandet, bearbetning av skog och odlingsmark, energiproduktionen och trafiken. Många av dessa problem är kopplade till de centrala funktionerna hos kultur, ekonomi och samhälle och även till levnadssättet.

UTSLÄPP

Man kan anta att punktbelastningen avtar även i framtiden med undantag för koldioxidutsläppen. Utsläppen från de finländska skogs-, metall- och kemiindustrierna har till många delar minskat märkbart snabbare än vad de uppställda målen har förutsatt. På motsvarande sätt har belastningen från samhällenas avloppsvatten minskat.

Fjärrspridning av utsläpp från industriländerna till andra länder minskar. Å andra sidan kan fjärrspridningen från de snabbt industrialiserande länderna och övergångsekonomierna fortfarande öka. För att minska denna risk bör Finland, EU och övriga OECD-länder hjälpa dessa länder att nå en god nivå i miljöskyddet redan när den nya industrin byggs upp.

Det sura nedfallet minskar i Finland och trots att många småsjöar som lidit av försurning nu håller på att återhämta sig, förekommer ännu nedfall som överskrider den kritiska belastningsgränsen och förorsakar skada på utbredda områden. Mängden surt nedfall kommer även i fortsättningen i en del av landet att vara större än vad skogsekosystemet förmår neutralisera.

Giftbelastningen på marken, organismerna och odlingsjorden minskar antagligen även i fortsättningen. Denna utveckling kan avstanna om giftiga metaller frigörs i marken som en följd av försurningen. Det är skäl att förstärka redan befintliga internationella och nationella institut vars mål är att förhindra att nya giftiga föreningar sprids i miljön.

Det goda anseendet som Finlands rena lantbruksprodukter har kvarstår troligen i framtiden. Om klimatet blir varmare, kan ökningen av skadegörare öka bruket av bekämpningsmedel, som nu har minskat.

Problemet med spridd belastning är större än problemet med punktbelastning. De största utsläppskällorna är jordbruket, personbilstrafiken samt den bostättning som står utanför de kommunala avloppsnäten.

Antalet vattendrag som var belastade från jordbruket har minskat, men ökningen av spridd belastning har även minskat antalet fullständigt rena områden. Under de senaste åren har man fått tillväxten av belastningen på vattendragen på grund av gödslingsmedel att stanna av och användningen av fosforgödsel har minskat märkbart. Så förutsätter också de alternativa odlingssätten, så som naturenlig odling, liksom även EU-kraven för jordbruk som åtnjuter miljöstöd att man förhindrar att näringsämnen och fasta partiklar förs ut i vattendragen och att bruket av bekämpningsmedel minskar.

Utsläppen från trafiken minskar, utom för koldioxidens del, tack vare förbättrad reningsteknik och bättre bränsle. Trafikmängden är beroende av hela samhällets framtida regionala och funktionella struktur; en minskning förutsätter särskilt nya lösningar i utvecklingen av samhällsstrukturen på lång sikt.

NATURENS MÅNGFALD

Naturens mångfald eller biodiversiteten torde minska innan resultaten av totalrevisionen av skogslagstiftningen och naturvårdslagstiftningen får full effekt.

Eftersom fyra femtedelar av Finlands yta är skog, är skötseln av skogsekosystemet den överlägset viktigaste frågan för biodiversiteten.

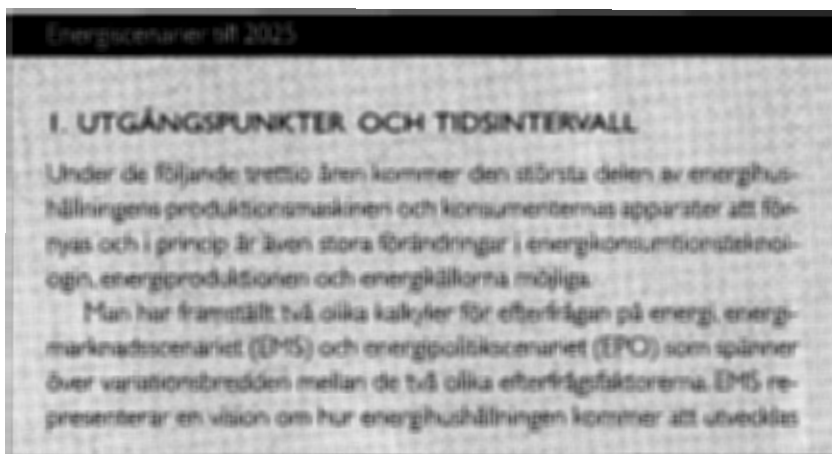
En kritisk inställning till skogsbruket på global nivå är onekligen här för att stanna. Företagen måste uppmärksamma den globaliserande kommunikations- och åsiktsmiljön. Finlands nya skogslagstiftning och -principprogram jämställer bevarandet av skogarnas biodiversitet med deras ekonomiska produktivitet. Om en sådan skogsvård genomförs i praktiken är man mycket närmare ett naturligt kretslopp än under det tidigare skogsbruket. De nya skogsvårdsmetoderna är också betydligt mjukare än i skogsvården i många andra länder.

KLIMATFÖRÄNDRINGEN

Klimatförändringen beror på flera drivhusgaser, av vilka koldioxiden är exceptionell på grund av kostnaderna för att avlägsna den. En radikal minskning av koldioxidutsläppen skulle förutsätta en förändring av de ekonomiska strukturerna och funktionerna.

Den tekniska utvecklingen gör det möjligt att minska koldioxidutsläppen i förhållande till producerade produkter och tjänster men under en ekonomisk tillväxt kan de absoluta utsläppsmängderna ändå växa.

Klimatförändringen som är inom synhåll förorsakar antagligen inte någon ekonomisk nackdel för Finland under följande århundrade. Den kan till och med förbättra skogarna tillväxt och odlingsbetingelserna. Dess inverknings på biodiversiteten känner man inte särskilt väl till, men de torde inte vara positiva för de nuvarande ekosystemen. Ur kulturens synvinkel är förändringen av klimatet förbryllande eftersom landets kulturtraditioner är starkt bundna till en lång vinter och köld.



utan åtgärder för att ändra utvecklingen. EPO igen ger en bild av hur man kan påverka utvecklingen med mycket kraftiga åtgärder som i de flesta fall bör genomföras som internationellt bindande.

Följande orsaker påverkar efterfrågan på energi och konsumtionen i de olika scenarierna:

- nationsekonomins medeltillväxt är 2,5 %/år till år 2025; befolkningstillväxten stannar upp under denna period, befolkningens storlek är som mest 5,2 miljoner invånare (EMS och EPO)
- priset på energi stiger på grund av att världsmarknadpriserna stiger (EMS och EPO) och på grund av den internationellt tillämpade, stegvis stegrade beskattningen (EPO)
- den teknologiska utvecklingen fortsätter och man strävar till att påverka den både genom styrning av efterfrågan och av produktions teknologin (EPO); gemensamma energieffektivitetsprogram för Europa, till exempel effektivitetsstandarder och normer samt atmosfärlämpliga stöder styrfunktioner som begränsar energiförbrukningen (EPO)

2. EFTERFRÅGAN PÅ OCH ANSKAFFNING AV ENERGI

Enligt energimarknadsscenarioet (EMS) växer den totala energikonsumtionen från vad den var i mitten av 1990-talet till år 2025 med en faktor 1,4, dvs. till 44 miljoner oljeton. Elkonsumtionen å sin sida skulle växa med en faktor 1,7 eller till nästan 120TWh.

EPO-scenariets åtgärder för att minska energikonsumtionen, tex. en fördubbling av den nuvarande energiskattenivån samt stödåtgärder och normer för att påskynda den teknologiska utvecklingen skulle efter 2005 ge upphov till en total konsumtion av energi som stabiliseras på 37 miljoner oljeton. Energiförbrukningen skulle vara en femtedel mindre än i EMS-scenarioet.

Tillväxten av konsumtionen av både primärenergi och elektricitet skulle i båda scenarierna bli mycket mindre än den ekonomiska tillväxten under samma tid, eftersom utgångspunkten med en 2,5 %ig årlig ekonomisk tillväxt skulle leda till att BNP fördubblas fram till år 2025.

I EMS-scenarioet antar man att de nuvarande produktionsstrukturererna för energi bibehålls i stora drag. Man antar dock att vattenkraftens andel inte växer och att kärnkraftsproduktionen inte ökar. Man utgår från att mängden importerad el inte förändras.

I EPO-scenarioet är den totala efterfrågan efter energi betydligt mindre än i EMS-scenarioet. I EPO skulle träets konkurrenskraft i förhållande till torven förbättras och användningen av trä i produktionen av fjärrvärme

och fjärrvärmekraft skulle växa. Gasens konkurrenskraft särskilt i produktionen av värme skulle förbättras betydligt och den skulle också ersätta en del av torven. En utbredd användning av gas förutsätter en ny rörförbindelse och en förbindelse till det europeiska rörsystemet.

Både i EMS- och EPO-scenariet antar man att byggandet av energiproduktionens tilläggskapacitet och valet av bränsle grundar sig på marknadsparternas beslut inom ramarna för specialvillkoren för vattenkraft, kärnkraft och import.

I EMS-scenariet skulle höjningen av världsmarknadspriserna förbättra konkurrenskraften måttligt hos trä och annan förnyelsebar inhemsk energi. Den ökade efterfrågan skulle tillgodoses delvis genom nya mottrycksverk och tätorternas värmekraftverk, men tillägsbehovet hos den vanliga kondenseringskraften skulle byggas huvudsakligen som kolkraft.

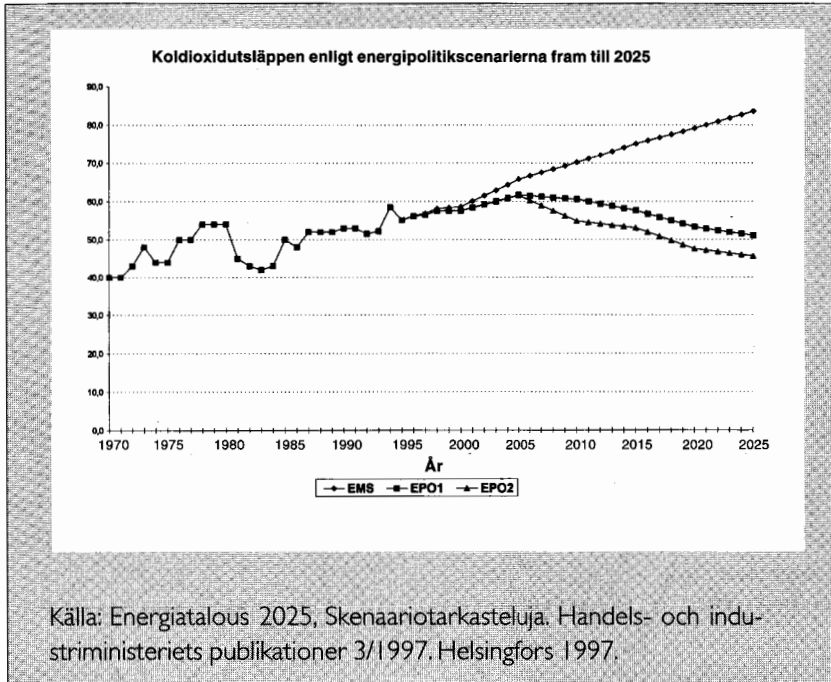
I EPO-scenariet har man även undersökt utbyggnaden av kärnkraft som skulle minska produktionsbehovet av övrig kondenseringskraft och därmed kolets och torvens användning i produktionen av kondenseringskraft till ett minimum.

3. KOLDIOXIDUTSLÄPP

Det kollektiva svaret för jordklotets klimatförändring har medfört tilläggskrav på energihushållningen när det gäller godtagbara energikällor och energibesparingar. Enligt den internationella klimatöverenskommelsen får koldioxidutsläppen inte längre växa, dvs. man bör begränsa användningen av fossila bränslen och minska den inom kort.

I EMS-scenariet växer koldioxidutsläppen till 84 miljoner ton till år 2025 eller med en faktor 1,6 jämfört med utsläppen under 1990 på 53 miljoner ton.

I EPO-scenariet begränsas efterfrågan av det stigande energipriset och effektiviseringen av konsumtionsteknologin. Dessutom styr energibeslutningen valet av bränsle så att man hellre väljer ett som är mer godtagbart i fråga om koldioxidutsläpp. Ändå möjliggör dessa åtgärder som starkt verkar på marknaden och beteendet inte att koldioxidutsläppen sluta växa och börjar sjunka innan 2005. En utbyggnad av kärnkraften skulle minska koldioxidutsläppen, men man bör inte uteslutande med hjälp av den försöka nå klimatöverenskommelsens mål.



STYRMEDEL

Den traditionella, fortfarande viktiga order- och normpolitiken har vid sin sida nu ekonomiska styrmedel samt samarbetsöverenskommelser mellan å ena sidan staten och å andra sidan industrin och andra aktörer inom ekonomin.

De ekonomiska styrmedlen väntar på att den internationella miljöpolitiken skall organisera sig för att slå igenom. Då kan de visa sig vara goda metoder för arbete mot internationella miljöproblem som klimatförändringen.

Miljömärkningen är en metod att informera konsumenterna och underlätta deras liv i praktiska val. Rätten att använda märkningen kan vem som helst utfärda – i ytterlighetsfall är det producenten som ger den till sig själv. Därför är trovärdigheten hos märkningen beroende av att den som utfärdar rätten att använda den är objektiv och åtnjuter förtroende. Nordens Svanmärke har befasts medan motsvarande EU-märke inte ännu används allmänt.

Inom skogssektorn utvecklar man ett tillägg till miljömärkningen, **certifiering av skogsvården**. Certifieringen grundar sig på att någon objektiv instans som åtnjuter allmänt förtroende efter ansökan beviljar företagen ett intyg eller "certifikat" på att trämaterial de använder härstammar från ekonomiskog som sköts på ett hållbart sätt. I detta nu förbereder och prövar både skogsindustrin och vissa miljöorganisationer träcertifieringen.

Ett jordbruk som satsar på kvalitet torde även i framtiden finna sin plats på världsmarknaden för livsmedel. Det finns många strategier för att höja kvaliteten.

Den så kallade naturenliga odlingen ("eko", "luomu") har blivit ett slagord och "eko" har blivit ett slags miljömärke eller -certifikat som garanterar konsumenten att livsmedlen har producerats enligt vissa principer. I ekoproduktion fanns 1995 ca 2,5 % av alla jordbruk, sammanlagt 55 000 ha, och antalet växer snabbt. Man räknar med att ytan nästan fyrdubblas innan år 2000.

Odlingens andra strategi är att satsa på den tekniskt och vetenskapligt oerhört kontrollerade odlingen, vars produkter också kan certifieras. Då man i odlingens mål även innefattar bevarandet av jordbrukslandskapets biodiversitet är slutresultatet ett jordbruk som trots sitt tekniska ursprung är betydligt "mjukare" än den vanliga intensivodlingen.

Tanken bakom miljömärkningen är släkt med industrins system för kvalitetsgaranti, t.ex. ISO-standardssystemet. Detta passar bra i industriländernas idébild om kvalitet i stället för kvantitet. Att miljömärkningen och -certifieringen fungerar står och faller på dess saklighet. Om det nya systemet eller märkningen förlorar sin kredibilitet i konsumenternas ögon kan den vara omöjlig att återställa i efterskott. Därför bör man satsa tid och resurser på att undersöka, utveckla och pröva systemen.

Alla garantisystem bör nu för tiden vara internationella så det ligger i Finlands intresse att påverka dem genast i utvecklingskedet.

Miljökonsekvensbedömning ("MKB") är myndigheternas metod att sätta sig in i de yttre miljöverkningsarna stora projekt för med sig, fastän man inte mäter nackdelarna direkt i pengar. Tanken är att i förväg tänka över projektens totala miljöpåverkan, inte enbart den direkta. Till utvärderingen hör intervjuer som är öppna för alla medborgare som har intressen att bevaka. Ett lyckat MKB-tillvägagångssätt kan därmed bli ett slags konkret folkbildning. En misslyckat MKB igen blott en extra utgift och slöseri med tid.

Miljöutbildningen och -upplysningen blir allt viktigare i informationsamhället. Medborgarorganisationernas betydelse som allmän opinionsbildare är stor, men i den postmodernt splittrade samhällskulturen har organisationerna svårt att hålla fast vid traditionella demokratiska tillvägagångssätt och att informera och aktivera sina anhängare. I tidens anda passar verksamhet i stil med reklam- eller PR-byrå bättre, där anhängarna betalar sin medlemsavgift men endast en specialiserad kärntrupp aktiveras personligen. En sådan aktivitet kan bli fången i sin egen samhällsdramaturgi och förmår inte påverka miljöproblemen, som löses genom politiska beslut och medborgarnas små enskilda aktiviteter.

En kvalitativ mediaverksamhet får en större roll i informationssamhällets miljöpolitik.

VALEN INFÖR EN HÅLLBAR UTVECKLING

Miljöpolitiken är i ett brytningsskede, såväl internationellt, nationellt som regionalt. Det industriella samhällets punktmässiga miljöproblem är i stort sett under kontroll. Den spridda belastningen, markanvändningen och samhällets livsstil är

det som är svårast att styra med miljöpolitiska metoder. Kombinationen av ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet ändrar politikens medel. Att tyngdpunkten flyttas till problem som gäller flera länder och hela världen samt att nationella lösningar är under kontinuerlig global utvärdering gör det politiskt mera krävande att styra.

Kärnfrågorna för Finlands miljö i framtiden är 1) klimatförändringen, 2) en hållbar skötsel och användning av skogarna samt 3) att få markanvändningen på hållbar grund.

Klimatförändringen gäller de centrala punkterna i Finlands ekonomiska och sociala struktur: det går långsamt att förändra den energikrävande produktionsstrukturen samt den spridda region- och samhällsstrukturen. Energikonsumtionen/BNP minskar med hjälp av en kunskapsintensiv tillväxt samtidigt som tillväxten ökar energikonsumtionen. Det är nationellt nödvändigt att bygga energipolitiken på en ekologiskt hållbarare grund på längre sikt. En nationell strategi för att minska växthusutsläppen möjliggör en konsekvent handling i internationell klimatpolitik för Finland.

Finlands nya skogslagstiftning och -principprogram har lyft fram skogarnas biodiversitet till ett lika viktigt mål som träproduktionen. Genomförandet av lagstiftningen och principerna med hjälp av utvecklade skogsvårdsmetoder innebär att den ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella hållbarheten hos Finlands skogshushållning stabiliseras på en internationellt sett mycket hög nivå. Hela sektorns ekologiska godtagbarhet ökar i förhållande till konkurrerande länder och skapar förutsättningar för ett gott samarbete mellan parterna som har hand om skogarnas framtid.

Finlands samhällsstruktur är ett resultat av historiska och geografiska omständigheter, en utvecklingsmodell och produktionsstruktur som grundar sig på naturtillgångarna, de nationella politiska besluten och en splittrad samhällsstruktur. Den har spelat en mycket viktig roll under Finlands framgångsprojekts olika skeden. Den möjliggör fortfarande en mångsidig användning av naturresurserna samt att landsbygden behåller sin befolkning. I den påbörjade förändringen i landsbygdens struktur bör man uppmärksamma utom de miljömässiga, produktionsmässiga och ekonomiska målen också strävandena till att städerna och landsbygdens utveckling skall stöda varandra. Det är skäl att se på den långsiktiga förändringen i Finlands region- och samhällsstruktur med större tyngdpunkt i den hållbara utvecklingen.

5 ÖPPNA FÖNSTER...

Förändringen i Finlands omvärld har under de senaste tio åren varit exceptionellt snabb. Förändringen från en världsordning med hävdvunna strukturer till övergångsperiodens öppna processer har ökat osäkerheten och skapat både nya möjligheter och nya risker. Denna förändring har en bestående verkan på grund-

frågorna om Finlands tillväxt, sysselsättning och välfärd.

I och med den globala förändringen har delningen i bara nationella, 'inre' frågor och vara internationella, 'yttre' frågor ändrat betydelse. Även gränsdragningen mellan det 'politiska' och det 'ekonomiska' har förändrats.

Under en period av snabb förändring betonas det **icke- kontinuerliga** i den offentliga diskussionen. Då man utvärderar framtidens utvecklingslinjer på lång sikt kan man ändå tydligt se att de historiska **kontinuiteterna** ofta är av större betydelse. Långsamma processer bl.a. inom befolkningsutvecklingen, miljön, den sociala strukturen och i kulturens djupa strukturer – mentaliteten – är viktiga utformare av framtiden.

GLOBALISERINGENS INFLUENSER

Finland är en del av nätet av världsomspännande beroendeförhållanden och växelverknningar.

Globaliseringens

1. **Globaliseringen av kapital och finansmarknaden:** Avreglering av finansmarknaden, den internationella kapitalrörelsen, företagskupering
2. **Globaliseringen av marknader och konkurrensstrategier:** Den världsomspännande integreringen av näringslivet, globala företagsnätverk, strategiska allianser
3. **Globaliseringen av teknologin, forsknings- och utvecklingsarbetet samt informationssökning:** Utvecklingen av informationsteknologi, globala nätverk
4. **Globaliseringen av livsstil och konsumtionsvanor:** sedvänjor och konsumtionsvanor harmoniseras; inverkan av massmedia, "kulturindustrin" och "kulturförmodenheter", GATT och regleringen av den internationella handeln med kulturförmodenheter
5. **Nya instrument för reglering och styrning:** ändrade uppgifter för nationella parlament och regeringar; uppkomsten och utvecklingen av nya globala och lokala (Lex. EU) styrninginstrument, nya former av politiskt samarbete och integration
6. **Globalisering av tänkande, värseblivningsvanor och insikter:** Sociala och kulturella processer, "en enhetlig värld", globala subkulturer och rörelser; världsmedborgarskap
7. **Globaliseringen av miljöproblem:** Klimatförändringar, biodiversiteten

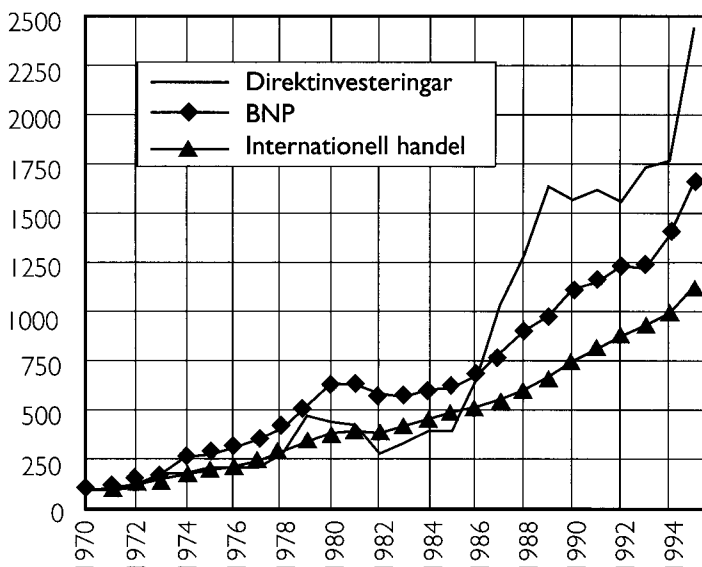
Källa: Statsrådets framtidsvisioner, del I, statsrådets kansli 1996

I utformningen av detta nätverk – i globaliseringen – har särskilt efter det kalla krigets slut en **ekonomisk** dimension betonats, ett världsomspännande system för produktion, handel och finansiering. Den internationella handeln har liberaliserats och vuxit snabbt. Utländska direkta investeringar i industrins globala strukturförändring har spelat en avgörande roll särskilt efter 1980-talets mitt. Liberaliseringen av de internationella finansmarknaderna har ökat – utom räckhåll för det politiska beslutsfattandet – även inverkan av spekulativa penningströmmar på de nationella ekonomierna.

Transportkostnaderna har i och med den teknologiska utvecklingen minskat märkbart; informationsteknologin har ändrat hastigheten, mängden och kvaliteten på den internationella informationsströmmen. Teknologin möjliggör global företagsverksamhet och å andra sidan driver den nyfödda globala marknaden och den ökade internationella konkurrensen företagen till nya teknologiska innovationer och främjar utbredningen av ny teknologi. Företagens möjligheter att använda placeringen av sina olika funktioner (investering, forskning och utveckling, produktion, personalens hemort, beskattning) som ett strategiskt vapen har förstärkts. Detta har en direkt påverkan på sysselsättningen och nationalstaternas möjligheter att sköta sina medborgares välfärd.

I en ekonomi som förändras snabbt förändras även företags- och bransch-

Tillväxt av världshandel, direktinvesteringar och BNP (Index 1970 = 100)



Källa: Ali-Yrkkö & Ylä-Anttila (1997)

Yritykset kansainvälistyvät – katoavatko työpaikat

(Företagen internationaliseras – försvinner arbetsplatserna)

strukturerna hela tiden. Ifall det inte förutom teknologiska innovationer inom ekonomin också föds tillräckligt med organisatorisk innovation kommer ekonomins dynamik så småningom att försvinna. Under de senaste åren har företagsorganisationerna även i Finland förändrats på ett tidigare okänt sätt. Man har centraliserat, decentraliserat, bolagiserat, integrerat, fusionerat och rensat.

I och med denna utveckling har även rollen hos finländska storföretag förändrats. Storföretagen sysselsätter allt färre. Å andra sidan växer storföretagens roll särskilt i verksamheter som kräver att man tar stora risker, i forskning och utveckling och i utlandsverksamheten. De största industriföretagen har under de senaste årtiondena ökat sin sysselsättning – men i huvudsak utomlands.

Personalen vid de större friläppta industriföretagen under 1983 och 1995

Företag	1983			1995		
	Total personal	Personal utomlands	%	Total personal	Personal utomlands	%
Nokia	23651	4146	18	31948	14127	44
Repola	18512	1300	7	28138	1207	42
Kone	13137	8700	66	20869	19165	92
Kymmene	16087	2426	15	17594	4028	23
Enso-G	15315	1500	10	14849	2400	16
Outokumpu	10089	141	1	14253	7086	50
Metsälitto	7891	590	8	14204	3522	25
Valmet	15351	1969	13	12578	3849	31
Ahlström	12472	1796	14	11912	7864	66
Metra*	-	-	-	11714	8035	69
Hiltamäki	4698	311	7	11403	8484	74
Kemira	8159	200	3	10900	4775	44
SUMMA	145 382	23079	16	200362	95410	48

* Metras "föregångare" Wärtsilä hade 1983 en personal på 17605, av vilka 2130 personer arbetade utomlands (12 %)

Källa: ETLA 1996

Andra sidan av samma process är de utländska företagens verksamhet i Finland.

De 20 största utländska företagen i Finland 1995

Företag	Bransch	Export %	Personal
ABB	El	51	8975
Kvaerner Masa-Yards	Skipsbygge	95	4873
ISS	Service	0	4692
KCI-Konecranes	Metall	40	3042
ICL Personal Systems	Datateknik	62	2699
STV Securitas	Service	0	1755
Sisäntek	Bygge	19	1454
NCC-Puolimatka	Bygge	4	1389
Scansped Group	Transport och expedition	0	1375
Lamin Group	Glasindustri	78	1285
Borealis Polymers	Kemi och plast	40	1186

Källa: ETLV/Ali-Yrkkö – Sirviö – Ylä-Anttila, 1997

Direkta investeringar från Finland har under 1990-talet varit större än investeringarna i Finland, men under de senare åren har situationen nått större jämvikt (se figur 4.3 i nr 3 av de publikationer som hör ihop med redogörelsen, VNK 1997/7).

Nationalstaterna och deras funktionsförmåga i framtiden har i denna situation blivit ifrågasatt. Regeringarnas ekonomiska och samhällspolitiska medel förändras. De har ändå kontinuerligt centrala resurser till sitt förfogande. De kommer fortfarande att producera sådana förnödenheter som stabilitet i samhället, fördelning av resurser och inkomster samt legitimering för dem som verkar på internationell, regional och lokal nivå. I det **nya förvaltningsystemet** som är i utveckling kommer den globala, regionala (t.ex. EU), nationella och lokala nivån att kombineras på ett nytt sätt.

Den Europeiska unionen erbjuder sina medlemsländer nya instrument att öka sina medborgares fördel i en värld där staterna strävar efter välfärd, stabilitet och säkerhet genom att använda sin suveränitet i samarbete och vid gemensamma beslut. Integrationsutvecklingen ändrar den offentliga sektorns roll, som kan få större betydelse än tidigare. Konkurrenten mellan de globaliserande företagen flyttas till stor del från godsmarknaden till produktionsmarknaden. En högklassig infrastruktur, välfungerande samhälleliga institutioner, arbetskraftens utbildningsgrad och tillgången till kvalitativa tjänster är viktiga placeringsfaktorer. Med dem som grund bestäms till stor del hur mycket och hurdana investeringar som görs i Finland i framtiden. En annan metod i placeringskonkurrensen – konkurrens med låga skatter – är mindre hållbar på lång sikt som ensam strategi.

I ett förvaltningssystem som söker en ny balans betonas de innovationer som rör institutioner och organisationer (sociala innovationer). Med hjälp av dem kan man förbättra kompatibiliteten hos den förändrade omgivningen och spelreglerna, vilket är nödvändigt även för att förhindra kriser lik den som Finland upplevde i början av 1990-talet.

Grundriktningen för den **sociala** utvecklingen har sedan 1980-talet varit i riktning olikställighet och segregering såväl i de utvecklade industriländerna som i utvecklingsländerna. En central orsak är den starka tillväxten inom arbetslösheten.

Många andra faktorer utom arbetslösheten har påverkat utvecklingen av olikställigheten och segregeringen:

- En radikal förändring av systemet, vars mänskliga och sociala pris alltid är högt (t.ex. Ryssland och många central- och östeuropeiska länder);
- Ett politisk-ideologiskt strategival som i en del OECD-länder har brutit en till och med hundra år gammal utvecklingslinje bl.a. i inkomstfördelningen (t.ex. England, USA och Nya Zeeland). I England har inkomstskillnaderna vuxit till nivån i början av 1900-talet och i USA till nivån på 1940-talet.
- De stora migrationsströmmarna särskilt till Europa och USA.

Fattigdomen har återvänt som ett utbrett fenomen även i de industrialiserade länderna. Denna sociala utveckling har särskilt två drag som i de nämnda samhällena påverkar framtiden. Man kan anta att en slags segregering uppkommer som förs vidare till nästa generation, vilket skulle innebära uppkomsten av ett nytt klassamhälle. För det andra så konsumerar man det sociala kapitalet i dessa samhällen utan att förnya det till den grad att det kommer att få långtgående följder både på den ekonomiska och den politiska verksamhetsförmågan.

EUROPEISKA UTVECKLINGSLINJER

I Europa på lång sikt kan man skönja viktiga brytningspunkter som påverkar framtiden.

Befolkningsmässigt ändrade Europa under 1960-talet från en världsdel som sände ut utvandrare till en världsdel som tar emot invandrare. I unionens medlemsländer bor nästan 20 miljoner invånare som härstammar från områden utanför Europa. Inom Europa pågår en annan betydande förändring då befolkningen snabbt blir äldre: år 2025 kommer antalet såväl unga som arbetsföra européer att vara märkbart mindre än nu medan andelen av befolkningen som är över 60 växer från nuvarande 19 % till över 30 %.

Ekonomiskt innebar början av 1970-talet en vändpunkt i den europeiska utvecklingen. Den längsta och starkaste konjunkturuppgången i historien vände och samtidigt vände också det industrialiserade samhällets uppgång som pågått länge: industrins andel av produktionen och sysselsättningen började minska. En

djup strukturomvandling förde arbetslösheten tillbaka till Europa efter en lång period med full sysselsättning. Strukturfaktorerna har sett till att arbetslösheten vuxit med stadig fart ända in på 1990-talet.

Tillväxtutsikterna för de följande tio åren är bättre för Europa än utvecklingen under de senaste två årtiondena. Samtidigt har man kommit förbi den europeiska industrins vågdal, men det har förutsatt och förutsätter även i framtiden en stark strukturell förändring mot informationsintensitet.

Då man jämför den europeiska modellen med den ekonomiska utvecklingsmodellen i USA och Japan, är koordinering och kollektivt ansvar (delade risker) samt kultur och en atmosfär av förtroende typiskt för den. Detta drag ses som en styrka särskilt i det att utbildning och tillväxten av samhällets kunskapskapital inte lider av ett kortsiktigt produktionstänkande och undvikande av risker. Till den europeiska modellen hör att man låter kunskapskapitalet växa och värdesätter det. Till detta hör en strategi för hög teknologi och produktivitet där arbetsinsatsens höga kvalitet och produktivitet möjliggör ett relativt högt pris för arbetet. I välfärdstanken är typiska utom riskfördelningen (jämn inkomstfördelning) även användandet av produktiviteten i mycket stor utsträckning för att öka fritiden och pensionstiden.

Tre scenarier ur Europas framtid

MARKNADS-EUROPA

Marknadskräfterna innehar en central position. Globaliseringen leder till att multinationella företag och deras nät av underleverantörer får ett starkt inflyande. Staterna tävlar om internationella investeringar genom att erbjuda regleringar och befria marknader. Marknadsmekanismerna blir allt viktigare också i social- och hälsovården och i kulturen.

Den starka utvecklingen inom den nya teknologin – särskilt informationsteknologin – skapar en dynamik för utnyttjande och tillväxt av ny information. Ett maximalt frigörande av den ekonomiska verksamheten och en hårig internationell och nationell konkurrens skapar dynamik i ekonomin; vinnarnas och förlorarnas andel i tillväxtens resultat blir allt mer ojämnt fördelade.

I värderingar och livstilar kommer en stark segregation att ske vilket kommer fram bland annat i bostättningsområden och konsumtionen. Utvecklingen inom konsumtionselektroniska produkter är mycket mångsidig.

Samarbetet på europeisk nivå kommer att ske enligt den sk. avskalade modellen. Både unionens fördjupande och dess breddande kommer att överges som strategier. Man kommer inte att sätta politiska mål för integrationen. Politiskt block som nu är unionens mandat kommer att återföras till nationella befogenheter. EMU kommer inte att genomföras i sin planerade modell i denna avskalade modell. De nuvarande och

blivande medlemsländerna har rätt att plocka de delar av unionens verksamhet som passar dem ur deras nationella synvinkel (à la carte-Europa).

SAMARBETSEUROPA

Den politiska koordineringen av den offentliga makten ger förutsättningar för ekonomins verksamhet och sätter samtidigt gränser för marknadskrafterna. Detta sker med den europeiska sociala modellen och dess centrala mål – kohesion och solidaritet – som grund. På en global nivå framkänder den inre integrationen av centrala ekonomiska grupperingar snabbt. Genom globalt samarbete uppstår man normer för internationell handel, användning av arbetskraft, mänskligt och miljö.

Utveckling av den nya teknologin sker i betydande grad i kombination med koordinering på europeisk nivå (t.ex. "Det europeiska informations-samhället"). Detta kan göra den teknologiska utvecklingen långsammare än scenariet som är fullständigt marknadbundet. Med industri- och teknologipolitik strävar man till att främja den europeiska industrins konkurrenskraft, energi-, miljö- och trafikpolitik strävar man till att föra gemensamt för hela Europa.

I värderingar och livsstilar betonas icke-materialistiska värden som koncentreras på offentliga gods såsom kultur och miljö.

Samarbetet på europeisk nivå sker enligt den flexibla modellen för integration då en del av medlemsländerna kan gå fram snabbare än andra och med mångsidiga arrangemang. Det finns en politisk enstämmighet om integrationens mål. Strategin för utvecklingen av unionen är ett fördjupande och breddande av samarbetet. Ett viktigt landmärke för fördjupningen är starten av EMUs tredje skede från början av 1999 och breddandet till Central- och Östeuropa kommer i gång under 2003.

ETT SPLITTRAT EUROPA

I framtiden för det splittrade Europa fungerar inte marknadsmekanismerna eller den politiska koordineringen. Man förmår inte finna fungerande svar på de europeiska utmaningarna. Samtidigt växer USA:s och Sydostasien ekonomier snabbt, den europeiska konkurrenssituationen försvagas märkbart.

Den teknologiska utvecklingen är långsam och man kan inte påskynda den ens med koordinerade program.

I Europa stärks den andliga och politiska atmosfären som betonar nationella, etniska och sociala konflikter. Detta allt händer i förhållanden med hög arbetslöshet. Detta avspeglar sig i en stark motvilja till utveckling

inom värderingar och levnadsätt och till viss del ett återupplivande av 'traditionella' livsstilar.

Samarbetet på europeisk nivå fortsätter i sin nuvarande form då man inte kan fatta beslut för att fördjupa eller bredda. Unionens utveckling stannar upp och kapslas in. Man överger inte nödvändigtvis EMU som ett mål, men man skjuter upp förverkligandet av det och/eller urvattnar dess innehåll. Breddningen skjuts upp och mellan EU och Central- och Östeuropa föds arrangemang för 'övergångsperioden' vars längd är svår att förutsäga.

Källor: Staterådets framtidspredogörelse, del I Finland och Europas framtid, SRK 1996, OPS 1996 och OECD 1996

Det största problemet med den europeiska modellen nu och under de följande 10 – 15 åren är långtidsarbetslösheten (den strukturella arbetslösheten) som har koncentrerat sig i stort på människogrupper med låg utbildning.

Socialt har detta inneburit att nya och även gamla former av ojämlikhet har stigit fram. Fattigdomen har på allvar återvänt till Europa. Den sociala jämlikhetsutveckling som pågått i årtionden har vänt i många länder särskilt på 1990-talet.

De europeiska nationalstaterna fick från 1940-talet drag av "socio-ekonomiska" system: viktiga var tillväxten, full sysselsättning och social integrering. Medborgarna godkände sin stat med sociala motiveringar, inte på grund av nationalistiska krafter eller motsatsförhållanden. Ifall välfärdsmotivet försvagas märkbart är det förutsägbart att nationalismen igen kan få förstärkning som en legitim del av politiken; politiska rörelser som strävar till detta har stärkts i Europa.

Globaliseringen och den europeiska integrationen har inte minskat världsdelen **kulturella** mångsidighet utan den kulturella diversiteten har tvärtom vuxit. Europa har ingen färdig identitet utan den byggs upp och ändras i en pågående växelverkan. Styrkan som innefattas i denna kulturella växelverkan har Finland i stora drag låtit bli att använda: den förutsätter ett nytt strategiskt tänkande och aktiv utveckling



IV
Nycklar och
öppningar till
framtiden

Basfrågan för Finlands framtid är, hur man skall fortsätta att förnya det nationella framgångs- och välfärdsprojektet.

Härvid är två frågor viktigare än de andra. Den första är hur man skall kunna minska den för utvecklingen i Finland typiska ojämnheten och hur man skall kunna förbättra hållbarheten i utvecklingen. För det andra: målet för tillväxten och konkurrenskraften är att nationens välstånd ökar så, att medborgarnas välstånd förbättras. Då bör man fråga sig, hur välståndet definieras och vilka dimensioner välståndet har.

I VAD ÄR VIKTIGT?

Utvecklingen under det senaste decenniet har rubbat många gamla jämviktstillstånd. I Europa lever vi i ett övergångstillstånd i såväl demografiskt, ekonomiskt som politiskt hänseende. Typiskt för övergångsskedet är sökandet efter ett nytt jämviktstillstånd, osäkerheten, riskerna och den på anpassningsförmågan baserade nyindelningen i segrare, sådana som reder sig och förlorare.

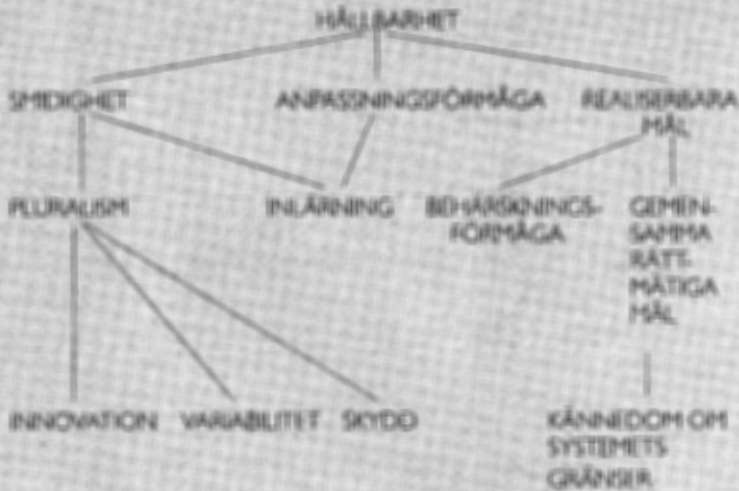
Övergångsskedet karaktäriseras ofta av ett kort perspektiv, då riskerna verkar vara större än möjligheterna. Under en sådan tid är det synnerligen viktigt att utveckla medvetandet om framtiden och att förlänga tidsperspektivet.

Det andliga klimatet i Finland i början av år 1997 kan karaktäriseras som **postdepressivt**. Krisen är bakom oss, men dess följder och erfarenheter påverkar oss fortfarande. Å andra sidan ser man möjligheter till en **ny balans**, där den säkerhet som tryggheten skänker fungerar som språngbräda till förändringar.

Utvecklingens hållbarhet

När man utformar villkoren och innehållet för en reform av det nationella framgångsprojektet är det skäl att först granska **resurserna samt utvecklandet och användningen av dessa**. Nationens välstånd beror av fyra kapitalgrupper: **det byggda kapitalet** (produktionsmaskineriet, byggnader, vägar, den fysiska infrastrukturen i allmänhet), **naturtillgångarna, humankapitalet** (såsom utbildning och hälsovård), **det sociala kapitalet** (såsom förtroende, deltagande, bastrygghet samt att förbinda sig till vissa grundläggande värden och gemensamma spelregler) samt en bra miljö.

För det andra är det viktigt att nationens utveckling är **hållbar**. Hållbar är en utveckling, som till kommande **generationer** lämnar efter sig minst lika många **alternativ och möjligheter** som vi hade.



Det är viktigt för den bestående utvecklingen av vilket system som helst, att man bör uppställa realiserbara mål för denna verksamhet; att eftersträva orealiserbara mål kan rubba balansen. När man utformar målen bör man känna till de gränser, vars överskridande kan förgöra systemet. De gemensamma målen beträffande fördelingsfrågor (rättmätigheten) ökar stabiliteten och fastheten. Dessutom bör man vara på det klara med när man kan kontrollera systemet, när man blott kan påverka verksamheten och när man bör låta det fungera på egen hand (behärskningsförmåga).

Hållbarheten förbättras också av systemets smidighet och anpassningsförmåga. Smidigheten förhindrar att man hamnar inför så tvångslösningar; det bör alltid finnas alternativa vägar för att gå vidare (förändringspotential). Detta främjas särskilt av de nya verksamhetsmöjligheternas pluralitet, som utökas av nyheter (innovationer) och en sparsam användning av tillbudsstämmande resurser. Anpassningsförmåga är förmåga till förändring, som utökas av kunskap om miljöförändringar och de egna möjligheterna.

De centrala handlingslinjerna för en bestående utvecklingspolitik är sålunda: en realistisk måluppställning som betonar samstämmighet, trygghet av verksamhetsalternativen i alla lägen samt främjandet av innovationer och inhämtande av kunskaper som omvandlande krafter.

Kapitalet och kapitalets tillväxt (per capita) är de medel, som för kommande släktled kan skapa minst lika många alternativ och möjligheter som de nuvarande generationerna har. De fyra kapitalgrupperna kompletterar varandra delvis och delvis kan de också ersätta varandra. Deras olika kombinationer leder till olika

utvecklingsstrategier och -modeller. Kapitalgruppernas kvantiteter är viktiga, men deras komparabilitet och dynamik kan vara mera avgörande.

Som viktiga frågor beträffande det finländska välståndsprojektet och på basen av erfarenheterna från krisen på 1990-talet framstår följande:

- Hur kan Finland bäst utveckla sitt välstånd under de följande årtiondena?
- Hur kan den traditionellt ojämna och vid otyglade förändringar resursslösande utvecklingen i Finland fås på en mera hållbar basis? Hur kan man då förena stabilitet och dynamik på ett välfärdsskapande sätt?
- Hur kan Finland minska svagheterna i sin extensiva utvecklingsmodell? Hur kan Finland utvecklas till en nation med ett högt mänskligt och socialt kapital?

I denna redogörelse eftersträvar man att besvara dessa frågor genom att fästa särskild uppmärksamhet vid tre helheter, som nära ansluter sig till varandra:

- **Arbetets sociala organisation** (arbetets och arbetssamhällets framtid)
- **Kunnandet** (framtiden för kunnande och färdigheter i Finland; knowhow)
- **Deltagande och välstånd** (välfärdsstatens och -samhällets framtid)

Välstånd och politik – i samma båt eller nät?

VÄLSTÅNDETS AKTUALITET

Under den postindustriella brytningstiden är det allt svårare att motsvara medborgarnas förväntningar om arbete, välstånd och rättvisa - även själva föreställningarna om vad som är bra och rätt varierar.

Fattigdomen har varit socialforskningens objekt i Finland i över hundra år. Mot slutet av 1960-talet uppstod ett nytt intresse för att definiera och mäta välståndet. Den materiella välmågan hade vuxit till följd av en historiskt osedvanligt kraftig och långvarig tillväxt, men trots det präglades årtiondets slut av medborgarnas missnöje och protester. Den ekonomiska tillväxten och välståndet syntes inte sen heller gå hand i hand. Å ena sidan började man till exempel i Förenta staterna utreda mänskans subjektiva erfarenheter av livskvaliteten. I de nordiska länderna betraktade man forskningen angående levnadsförhållandena framför allt ur de vanlottades och småinkomsttagarnas synvinkel.

Liv och välstånd är inte heller på 1990-talet några självklarheter. Å ena sidan betonar man återkomsten av de "gamla" frågorna – fattigdom, åsidosättande, underklass – å andra sidan levnadspolitiken i risksamhället. De nya riskerna är en stor utmaning för välståndspolitiken, och de globala hoten låter sig inte lätt stävjas av ett traditionellt försäkringstänkesätt.

I Finland skakade den djupa depressionen om levnadsförhållandena och sinnesstämningarna. Livet löpte heller inte i förutsägbara fåror, även nedförsbackar och krascher var möjliga. Mänskorna står ut också med motgångar "om de har en positiv grundstämning, ett samhälleligt stöd av varandra, erfarenhet av en inre livsbehärskning och betydelsen av ansträngningar, fora på vilka de kan verka och en framtidens horisont, mot vilken de kan styra". Socialskyddet har byggt en bro över massarbetslösheten, men depressionen skakade om många mänskors inre livsbehärskning, tron på betydelsen av de egna ansträngningarna och framtidshorisonten.

GRUNDBEHOV...

I samhällsvetenskaperna förstår man med välstånd **tillfredsställandet av behov**, de **resurser** som individen har till sitt förfogande och **individens funktionsduglighet**. Erik Allardt har framlagt en klassisk vorden definition av välståndets dimensioner: having (levnadsstandard), loving (gemensamhet), being (självförverkligande, erhållande av respekt). Inom vår kultur råder det en ganska stor enighet om att ett gott liv utvecklas längs dessa axlar – av det att mänskorna är "mätta, älskade och respekterade", och av att politiken borde skapa förutsättningarna för ett dylikt liv.

Det är dock inte enkelt att överföra de gemensamt delade värdena till välfärdspolitiken. Dessa dimensioner går inte hand i hand och ingen som helst samhällspolitik kan förbättra samtliga dessa förutsättningar. Till exempel kan en tillväxt- och strukturförändringspolitik som höjer levnadsstandarden förgöra samhälleliga band och vedertagna källor för uppskattning (såsom yrkesskicklighetens användbarhet). Den traditionella välfärdspolitiken har inriktat sig på att skapa och fördela resurser (inkomster; utbildning).

Den centrala oenigheten har gällt i vilken utsträckning välståndet kunnat definieras med objektiva levnadsvillkor, och å andra sidan med individens egna erfarenheter.

På senare tid har man åter försvarat erkännandet av objektiva och allmängiltiga behov. Rent allmänt delar man tanken om mänskligt lidande och anser som rättfärdigt ett samhälle, som strävar efter att undvika och minska förhållanden som förorsakar lidande.

Utgående ifrån detta består de allmängiltiga behoven av hälsa (livets fortbestånd) och handlingsfrihet. Dessa utgör förutsättningarna för den mänskliga aktiviteten och medverkan; bristen på dessa förorsakar lidande. Grundbehoven tillfredsställs medels kulturbundna medel såsom:

- närande föda och rent vatten,
- skyddande bostad,
- riskfria miljö- och arbetsförhållanden,
- fysisk och ekonomisk trygghet,

- vederbörlig hälsovård och utbildning,
- trygg barndom,
- betydelsefulla närrelationer,
- trygg graviditet och förhindrande av graviditet.

Dessa existensvillkor är inte heller i de industrialiserade länderna någon självklarhet. De som allmängiltiga betraktade behoven har politiska följder. De är politiskt förpliktande och bestämmer den politiska föredragningslistan.

...OCH LEVNADSPOLITIK

Under tillväxtens årtionden litade man på, att livet direkt förbättras i detta hänseende. För finländarna var början av 1990-talet en sträng lärdom i att den sociala utvecklingen inte är garanterad. Dessutom upplever man – oberoende av depressionen i Finland – vår tid som osäker på ett nytt sätt och man ser risker däri, som slinker ur skyddsmaskineriets grepp i det industriella samhället.

Forskningen angående levnadsförhållandena har reagerat mot den växande osäkerheten genom att betona individernas beredskaper och verksamhetsduglighet, livsbehärskning, hur man klarar sig och strategin härför. Det är inte blott fråga om förhållanden utan om människornas verksamhet.

Dessutom kan inte det traditionella välfärdsbegreppet eller tillfredsställandet av behov få ett grepp om samtliga frågor rörande samhällspolitiskt väsentliga levnadsvanor. Livet är fullt av val, smakfrågor och stilar som inte kan pressas in mellan det minsta och det största godas dimensioner. Ändå kan dessa val vara samhällspolitiskt betydelsefulla och skapa villkor och förhållanden för vår gemensamma välfärd.

Man har velat betona betydelsen av valbarheten i livet genom att i stället för välstånd tala om **levnadspolitik**. På det individuella planet hör levnadspolitiken ihop med byggandet av det egna livet, iakttagandet och korrigerandet av det egna livet. Då man talar om levnadspolitik betonar man samtidigt hur etiska val, såsom ansvaret för omgivningen, blir personliga frågor. Vid sidan av välståndet och tillfredsställandet av behov har det alltså tillkommit byggandet av det egna jaget och den personliga etiska bedömningen. De individuella och kollektiva valen är värdebedömningar i risksituationer, och man har inga garantier för följderna. Livet är navigering, och varje val lämnar sina spår, trots att också **finnandet och stödandet av andra alternativ** blir allt viktigare (en ny början t ex efter arbetslöshet, ett misslyckat äktenskap eller utbildningsval, en konkurs eller för stora skulder).

Samhällspolitiskt är det realistiskt att erkänna, att människorna väljer och tar ansvar för sitt eget liv inom ramen för de tillbudsstående resurserna och arenorna. Resurserna och arenorna (såsom på arbets- eller bostadsmarknaden) bestäms ofta av sådana strukturella förhållanden, där den enskildas möjlighet att påverka är mycket liten.

I osäkerhetens samhälle betonas levnadsloppets jämlikhet mera än tidigare. Samhällspolitiken bör främja och stöda "andra" starter och flere möjligheter i en mänsklig liv. Mänskan får inte vara bunden till blott en enda levnadsbana utan man bör kunna "börja på nytt". I de många möjligheternas politik är det fråga om att stärka ett kantstött jag och att utveckla självaktningen.

DET GODA SAMHÄLLET

Ett gott samhälle möjliggör medborgarnas välbefinnande och levnadspolitik. Ett gott samhälle är ekonomiskt, ekologiskt, socialt och moraliskt hållbart, även om förhållandet mellan dessa dimensioner alltid utgör ett problem.

I den aktuella samhällspolitiska debatten understryks det, att målen för ett gott samhälle är samtidigt dualistiska och varandra stödande. En del samhällspolitiska program har som mål ett rättvist och välbefinnande samhälle; andra åter skapandet av välbefinnande och den sociala helheten. Rättvisan och den sociala helheten ökar förutsättningarna för att skapa välbefinnande, medan välbefinnandet möjliggör ett stärkande av rättvisan och helheten.

Olika ideologier drabbar fortsättningsvis samman om egenskaperna hos ett gott samhälle. **Liberalismen** understryker individens frihet och de rättigheter som individen garanterats. Under senare år har **kommunitarismen** varit liberalismens starkaste utmanare bland de politiska filosofierna. Denna har betonat gemensamma värden, samhörighet, medborgardygder, plikt. I den politiska liberalismens anda kan man betona, att ett gott samhälle uppfattas som rejält och rättvist, medan den kommunitaristiska andan påminner om, att det i ett gott samhälle finns starka sociala band, förtroende och helhet.

I princip stöder det enskilda goda och det gemensamma goda varandra. Individens funktionsduglighet – hans kunskaper, levnadsbehärskning, självrespekt, självförtroende – formar hans jag och utgör hans personliga välbefinnande, men också kraftresurser för medborgarsamhället och nationalekonomin. Det senare betonas när man talar om humankapitalet.

DET SOCIALA KAPITALET

Individens självförtroende består av hans jag, välbefinnande och mänskliga kapital. På samma sätt är många samhällsfunktioner – funktionsdugliga institutioner och samfund, avtalens hållbarhet, förtroende, erfarenheten av redlighet – förutsättningar för medborgarnas välbefinnande, kännetecken för ett starkt medborgarsamhälle och förutsättningen för en prestationsduglig ekonomi. Betydelsen av dessa också för folkens ekonomiska framgång har understrukits under senare år genom att man talar om det sociala kapitalet; förtroendet utgör grundförutsättningen för ett ekonomiskt och socialt hållbart samhälle.

Som källa för förtroendekapitalet framställer man ofta nätverken mellan företag och ett fungerande medborgarsamhälle. Förtroende i relationerna mellan

företag minskar transaktionskostnader och ökar möjligheterna till samarbete. Finland har en historisk barlast av lågt förtroende, som särskilt kommer till synes i relationerna inom arbetslivet.

Oberoende av internationaliseringen och splittringen uppfattar finländarna sig fortfarande höra till "det finländska samhället". På det för de nordiska länderna typiska sättet sammanfaller samhälle och stat i människornas medvetande och detta samhälle/staten förväntas se efter medborgarna.

I Finland har medborgarnas minskade förtroende för samhällsliga institutioner (eliterna) kommit till synes redan i början av 1980-talet. Detta har delvis ha berott på kasinoekonomins uppsving och bankkrisen därefter.

I Finland har efter depressionen medborgarnas förtroende beträffande samhällsinstitutioner samt konsumenternas och företagens framtidstro återvänt. Utan nya chocker stöder det nya förtroendet också stärkandet av ekonomin och sysselsättningen.

DEN EKONOMISKA TILLVÄXTEN OCH VÄLSTÅNDET

Den ekonomiska prestationsförmågan, balansen i nationalekonomin och en hållbar ekonomi är förutsättningarna för välståndet. En jämn tillväxt gör vårt liv, och samtidigt också den offentliga ekonomin, enklare och lättare att förutsäga.

Delvis på grund av den utvecklade nationalbokföringen har ökningen av nationalprodukten fått en dominerande ställning när det gäller att berätta hur vi klarar oss. Den ekonomiska tillväxten som sådan utgör ändå inte någon garanti för en ökning av välståndet. Nationalprodukten skiljer inte alltid mellan processer som skapar eller som minskar på välståndet. Utanför nationalbokföringen förblir det från välståndets synpunkt viktiga hushållsarbetet och den oavlönade omvårdnaden. Nationalprodukten är ett medeltal per capita, som inte redogör för inkomsternas fördelning.

I situationen efter depressionen utgör strävan efter en stark och stadig tillväxt grunden för en vettig samhällspolitik. Tillväxten hjälper oss att gå i land med de kommande årtiondenas utmaningar, såsom den offentliga skulden, finansieringen av pensioner och arbetslösheten. Utan ekonomisk tillväxt kommer de samhällsliga fördelningsfrågorna att ytterligare skärpas. Nu när man sett, vad nationalproduktens kollaps kan åstadkomma, är det allt färre som på ett trovärdigt sätt kritiserar tillväxten på sociala eller ekologiska grunder.

Skapandet av förutsättningar för tillväxt kräver att man sköter om de ekonomiska och knowhow-samhällets infrastrukturer, bevarandet av systemet med drivfjädrar inom nationalekonomin och om framtidsinvestering. Innehållet i tillväxten bör samtidigt svara mot ekologiska och sociala randvillkor. Ifall den tillväxtorienterade strategin skulle råka i svårigheter, desto svårare vallsituationer skulle en mot en stabil utveckling siktande samhällspolitik hamna i.

ARBETE, ARBETSSAMHÄLLET OCH VÄLSTÅNDET

Förvärvsarbete är en paradox. Det är en uppoffring som man gör för att skaffa sig inkomster. Det görs inte på vilka villkor som helst, och för den skull strävar samhällena efter att skydda sporrandet till arbetsprestationer. Samtidigt har medborgarna krävt "rätt till arbete". Förvärvsarbete är inte ett allmängiltigt grundbehov, men kravet på rätt till arbete säger mycket om industrisamhällets strukturer och normer. Industrisamhället är ett arbetsamhälle, där förvärvsarbetet ansetts ge fullt medborgarskap.

I ett dylikt samhälle förverkligas den sociala stadgan via arbetsmarknaden. Medborgarna och hushållen utgör via förvärvsarbetet en del av samhället, ger sålunda sitt bidrag till helheten och får sin utkomst som ersättning för sin insats. Då samhället i huvudsak förefaller att fungera i en anda av rättvist utbyte, är det lättare för medborgarna att stå ut med ett mindre antal fripassagerare.

I ett samhälle med massarbetslöshet är det däremot svårare att svara mot förväntningarna om rättvisa och upprätthålla den sociala stadgan. Såväl de i förvärvsarbete överbelastade "betalarna" som de arbetslösa känner sig orättvist behandlade.

Massarbetslösheten ger upphov till ett tillstånd av spänning. Å ena sidan ropar man efter nya lösningar, medels vilka de arbetslösa kan återanställas på arbetsmarknaden eller medels vilka förhållandet mellan arbete och inkomst omorganiseras. De som goda befunda institutionerna har dock ett starkt eget liv, radikala ändringsförslag i en eller annan riktning får inte tillräckligt understöd. Det föreligger risker med det institutionella fortbeståndet – såsom reglerna för arbetslivet och upprätthållandet av socialskyddssystemet –, men ännu större är riskerna med radikalt nya lösningar, för vilkas följder ingen kunskap kan ge garantier.

VÄLSTÅNDSINDIKATORER

Det är svårt att mäta tillfredsställandet av behov, lycka eller levnadsbehärskning. Men ett samhälle som iakttar och korrigerar sig självt är i behov av en känslig apparatur för att beskriva de ekonomiska, sociala och ekologiska utvecklingsriktningarna. Indikatorerna behövs alltså främst för att lokalisera utvecklingsriktningarna, ge feedback från politiken och öka transparensen i samhället.

Ökningen i nationalprodukten har blivit ett slags grundindikator för att berättä om hur samhället klarar sig. I själva verket är detta otillräckligt för att ens kunna skildra den ekonomiska politikens framgång, för att inte tala om medborgarnas totala välbefinnande. Dahrendorf-kommissionen (Commission on Wealth Creation and Social Cohesion) föreslår ytterligare

- balansräkningar för det fysiska och mänskliga kapitalet,
- indikatorer för att skildra miljöförändringar,

- indikatorer för att beskriva läget på arbetsmarknaden och arbetslivet,
- socialindikatorer för att beskriva ojämlikhet och sociala möjligheter (med särskild tonvikt på social diskriminering),
- måttstockar för att beskriva den sociala helheten (kriminalitet, familjens och samhällets upplösning) samt
- skapandet av måttstockar för den politiska friheten och deltagandet.

Indikatorerna för sociala tillstånd kan skildra objektiva förhållanden. Socialindikatorerna kan också beskriva subjektiva värderingar såsom arbetsförhållandenas belastning, utkomstens tillräcklighet eller tillfredsställelse med livet eller sinnesstämningar och förväntningar.

Olika sätt att tackla problemen kan ge en från varandra avvikande bild, ty det finns ingen direkt förbindelse mellan de objektiva mätarna och de subjektiva erfarenheterna. Som ett slående bevis på detta har vi den internationella fattigdomsjämförelsen. Samtidigt som den på inkomstfördelning baserade objektiva fattigdomsmätningen gav Finland den lägsta fattigdomsgraden i världen, så kände sig finländarna i en jämförelse mellan Finland och EU-länderna år 1993 oftast som fattiga, diskriminerade och orättvist behandlade. Detta resultat reflekterar för sin del det speciella med tidpunkten, men det berättar också om skiftningarna i den finländska mentaliteten. På ett allmännare plan åskådliggör det, hur förväntningarna och förverkligandet av dem färgar människornas sociala erfarenheter.

MYTISKA ELEMENT I DEN FINLÄNSKA SAMHÄLLSPOLITIKEN

I den samhällspolitiska debatten i Finland stöter man på många föreställningar som ofta upprepadt fått mytiska tongångar. Myterna är en del av alla folks och alla nationernas andliga djupstruktur; när man pejar in folkets framtid kan de dock fungera som blinda fårkar.

Myterna är långvariga, vida verkande och delvis undermedvetna föreställningar. En myt kan basera sig på en gemensam historisk erfarenhet, men den lever sitt eget liv oberoende av förändringarna i samhället. Myten upprätthålls av en trogemenskap, som kan tävlas med andra trosgemenskap.

I det följande undersöks två mytiska föreställningar samt hur de påverkar möjligheter och hot gällande Finlands framtid och vilken styrka och vilka svagheter de kan innebära med tanke på framtiden. Myterna är:

- **Konsensusmyten: den nationella enheten och risken för polarisering**

- **Talangmyten: konkurrensförmåga, utbildningsnivå och informationssamhället**

Konsensusmyten: den nationella enheten och risken för polarisering

Myten huvudsakliga innehåll är följande: Nationens enhet är Finlands ödesfråga. Utvecklingskeden och handlingar som äventyrar enheten är ofosterländska. En differentiering och internationalisering av värden och levnadssätt delar folket och olikhet är ett hot mot enheten. Folket delas så det polariseras.

Möjligheter:

- Nationella projekt möjliga
- Det mjuka sociala klimatet i Finland
- Bevarandet av den nationella identiteten i en globaliserad värld

Hotbilder:

- Blott ett möjligt alternativ
- Längtan efter nationella auktoriteter
- Att uppleva innovativiteten som ett hot (ekonomi, vetenskap, konst)
- Förändringar och det nya upplevs som splittrande

Styrkefaktorer:

- Förtroende
- Trygghetskänsla
- 'En nödställd vän överges inte'
- Fördragsarrangemang
- Tjänning i krisituationer
- Främjande av jämställdhet

Svagheter:

- Missvisande medeltal
- Likförmighetens tryck
- Motstånd mot ändringar
- Behärskande av olikheter: råddla för olikheter
- Sökande av skydd: bristen på öppenhet

Talangmyten: konkurrensförmåga, utbildningsnivå och informationssamhället

Myten huvudsakliga innehåll är: Finland har redan länge haft en ovanligt hög bildningsnivå. På basen av denna har man i Finland byggt upp en mycket hög utbildningsnivå, som framgår av bl a mätningar rörande utbildningsutgångarna och examina. Grunden för konkurrensförmågan är i ordning och expertesamhället jämte dithörande teknologi kombinerat med omfattande utbildningsinvesteringar garanterar Finlands konkurrensförmåga.

<p>Möjligheter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nationella projekt möjliga • Tillgång till globala kommunikationer • Stöd för begäringar 	<p>Hotbilder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hotet om gasningsvisa investeringar • Konkurrensförmågens nationalitet schimå • Bakslag på grund av låg motivation
<p>Styrkefaktorer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kan motivera unga • Ökar tron på talanger • Accepterande av kraven på kunnande (diffusion) • Bra urvalskriterium • Den utländska investering-viljan attraktionen 	<p>Svagheter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • För stor vikt på ekonomiska värden • Tron att utbildningsnivån innebär kunnande • Missvisande medeltal • Kunnandets måthet: ingenjörsvärde versus socialt kunnande

2 FINLÄNDARNAS VÄRDERINGAR – VAD FÖLJER EFTER POSTDEPRESSIONEN?

Med tanke på framtiden är det viktigt att förstå värderingar och attityder: förändringar i dem vittnar å ena sidan om förändringar i de mål som styr valen och å andra sidan om människornas beredskap att möta olika alternativ inför framtiden.

Värderingar är djupt rotade i kulturen. Finländarnas värderingar och kultur har sina särdrag som förändras mycket långsamt och som det är mycket svårt att medvetet förändra. De styr djupstrukturen i det finländska samhället på ett sätt som förhindrar/försvårar institutionella arrangemang som strider mot dem och främjar lösningar som är i samklang med dem. Värderingar är relativt stabila; värdeändringar tar decennier i anspråk. En människa ger uttryck åt sina värderingar genom sina attityder; som förändras ytterst långsamt. Förändringar i attityder vittnar om förändringar i människornas handlingsberedskap.

Faktorer som ansluter sig till ekonomin är viktiga när det gäller värde- och attitydförändringar. Viktiga faktorer för värde- och attitydklimatet i Finland är:

- I en allt mer internationell ekonomi kan en kraftig spänning märkas mellan individualisering å ena sidan och centralisering å andra sidan. I och med att nationalstaternas förenhetligande inverkan minskar stipulerar inte de nationella enhetskulturererna värderingarna i samma utsträckning som tidigare, vilket skapar utrymme för en **differentiering** av värderingar, attityder och livsstilar; man kan också tala om en **splittring**.
- Den viktigaste effekten av den ekonomiska krisen under 1990- talet var att man började betona trygghetsvärdena.

Krisen har gjort att män, unga och akademiskt utbildade har blivit mer benägna

att hålla fast vid bestående värden medan kvinnor, äldre åldersklasser och personer med lägre utbildning har blivit öppnare för förändringar, vilket kan anses vara något överraskande. Denna förändring är betydelsefull, eftersom dessa grupper av tradition har varit benägna att prioritera trygghet.

När det gäller grundattityderna i samhället utlöste krisen en förändringsrörelse som berörde alla befolkningsgrupper – från livskontroll till utslagning, från aktivitet till introverta grubblerier och från individualism till kollektivism. Under de senaste åren har denna förändring avstannat och skillnaderna mellan de olika grupperna har ökat. En känsla av osäkerhet och benägenheten att **söka trygghet** – ett av den finländska värdemiljöns mest framträdande drag, som ytterligare befästes genom krisen – är dock fortfarande förhärskande.

- Enligt bedömningar varierar de individualistiska och kollektiva värderingarna i takt med utvecklingen av de s.k. långa cyklerna inom ekonomin. Denna teori förklarar ytterst väl den cykliska värdeutvecklingen under 1900-talet. Enligt dessa bedömningar kommer kollektiva värderingar att få ett uppsving under senare delen av 1990-talet efter den dominans som individualistiska värderingar haft alltsedan början av 1980-talet.

Detta ändrar inte på den långsiktiga värdeändring i utvecklade samhällen som kan kallas **individualisering**. Ett väsentligt innehåll i den processen är att bundenheten till traditioner minskar i värdeval och individuella levnadslopp förstås som ett resultat av självständiga val och "livsprojekt".

Eftersom betydelsen av läge och placering minskar i takt med globaliseringen, minskar också trycket på enhetliga värderingar i lokala samhällen: individerna finner "själsfränder" utanför de lokala samhällena och i själva verket över hela världen. Detta stärker ytterligare en **relatering** av värderingarna, vilket är en långsiktig tendens i utvecklade länder. Globaliseringen "relaterar" individernas, gruppernas, samhällens och kulturernas erfarenheter med den övriga världens erfarenheter utan att göra dem likadana" (se del I: Finland och Europas framtid).

Finländarnas värderingar och attityder år 1996

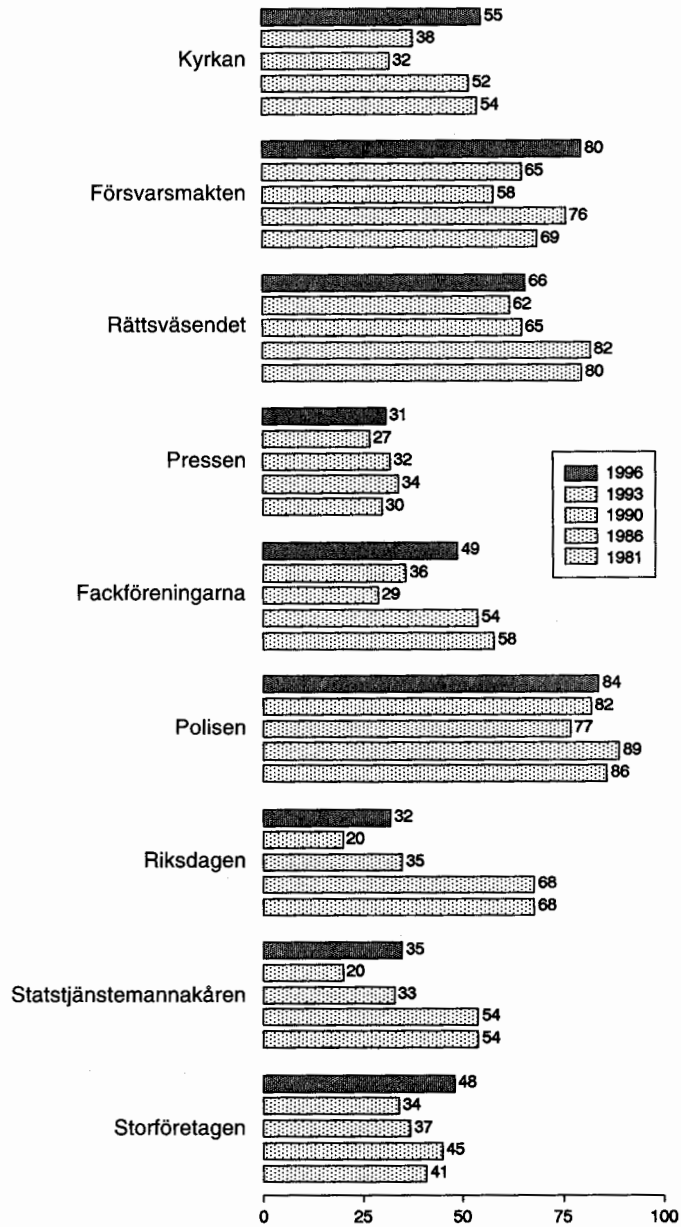
(World Value Survey 1996: Finland)

FÖRTROENDE FÖR INSTITUTIONER

Finländarnas förtroende för de centrala institutionerna i deras samhället har genomgått en dramatisk förändring sedan senare hälften av 1980-talet. Den allmänna trenden ända fram till 1993, krisens dystraste år, var att förtroendet klart naggades i kanterna, vilket i synnerhet gällde de centrala politiska beslutsfattarna – riksdagen och statens tjänstemannakår. Under de första åren av krisen var det bara sådana institutioner som på ett eller annat sätt har att göra med människornas grundtrygghet – försvarsmakten, polisen, fackföreningsrörelsen och kyrkan – som fick ökat förtroende bland medborgarna.

World Values Survey 1996

FÖRTROENDE FÖR INSTITUTIONER 1981-1996
(litat mycket eller relativt mycket, %).



Suomen Gallup Oy 1996 by PGraphics

Trenden som fortgått i tio år har under de senaste åren brutits. Förtroendet har ökat för alla institutioner och för vissa institutioners del – kyrkan, försvarsmakten och storföretagen – är det t.o.m. större än i början av 1980-talet. Polisen och försvarsmakten åtnjuter för närvarande det allra största förtroendet bland finländarna. Legitimiteten bland de flesta centrala aktörer i det finländska samhället håller på att öka, vilket är av stor betydelse när handlingsalternativen inför framtiden skall utformas. Resultatet tyder också på en gryende allmän optimism i landet.

PRIORITERING AV OLIKA LIVSOMRÅDEN

Familjen har en alldeles central ställning i finländarnas tankevärld. Arbete och vänner är också väsentliga faktorer som ger innehåll åt finländarnas liv. Fritid och vänner är också viktiga faktorer, om än inte så viktiga som de föregående.

Politik och religion intar en klart mindre betydande plats i finländarnas liv. Politiken har också mist sin betydelse för människorna. Allt fler anser att politiken inte alls är viktig.

Andelen människor som anser att vänner är ytterst viktiga har ökat. De övriga förändringarna är snarare symptomatiska, men man kan märka att arbete inte längre anses vara riktigt lika viktigt som tidigare.

Begrepp som anslutits till olika livsområden konkretiseras i en jämförelse med svenskarnas uppfattningar. Med undantag av religionen har alla de ovan nämnda faktorerna större betydelse för svenskarna än för finländarna. Skillnaden i synsätt i länderna är speciellt stor när det gäller uppfattningarna om politikens betydelse. Nästan varannan svensk anser att den är åtminstone ganska viktig medan endast en femtedel av finländarna tänker så.

VÄLFÄRDSBEGREPP

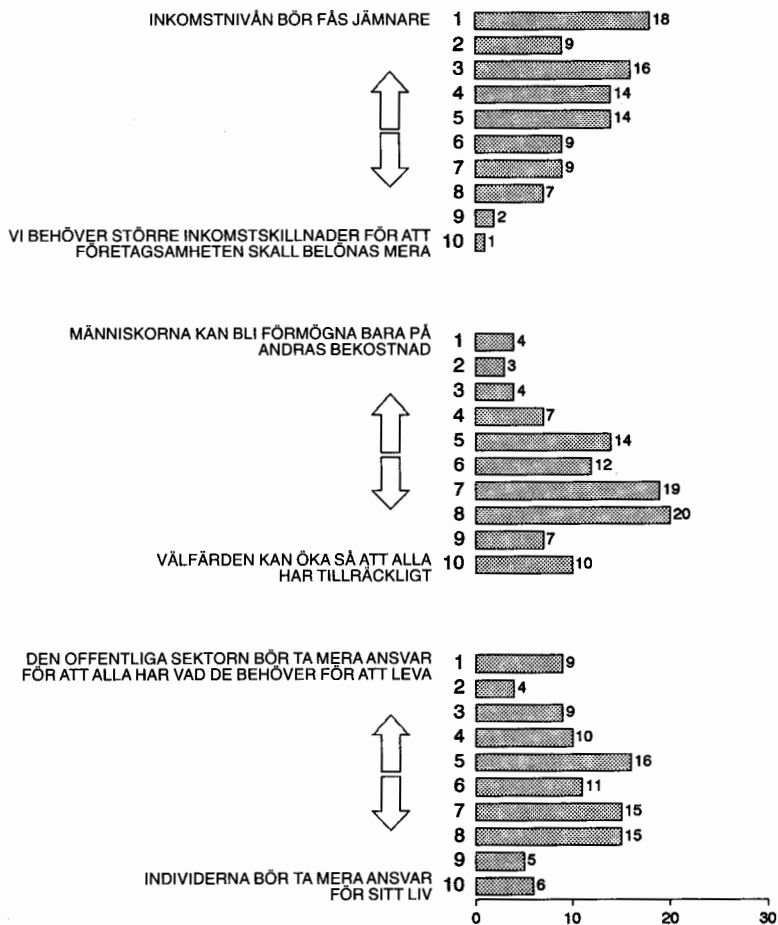
Ett problem som uppstått i och med depressionen, konflikten mellan en allt större efterfrågan på välfärdsresurser och ett sämre utbud p.g.a. minskande resurser, har lett till att man i flera omgångar har hunnit ifrågasätta hela välfärdsstatens framtid.

Medborgarna står dock mycket eniga bakom sin välfärdsstat. En av dess centralaste pelare – kraven på en rättvisare fördelning av inkomsterna – vilar i händerna på en betydande majoritet: mer än 70 % av finländarna är för en rättvisare inkomstfördelning. Ett ökat välstånd betraktas som medborgarnas gemensamma sak: två av tre bedömer att välfärden kan utökas så att alla får vad de behöver, en tredjedel kommer till slutsatsen att det endast är på andras bekostnad man kan bli rikare.

Finländarnas iver att beskydda välfärdsstaten förklaras också av att de har ett större behov än t.ex. svenskarna att skjuta över ansvaret på det allmänna. Arbetslösheten och en allmän osäkerhet på grund av depressionen har lett till att

World Values Survey 1996

PLACERING PÅ ATTITYDSKALORNA (%)

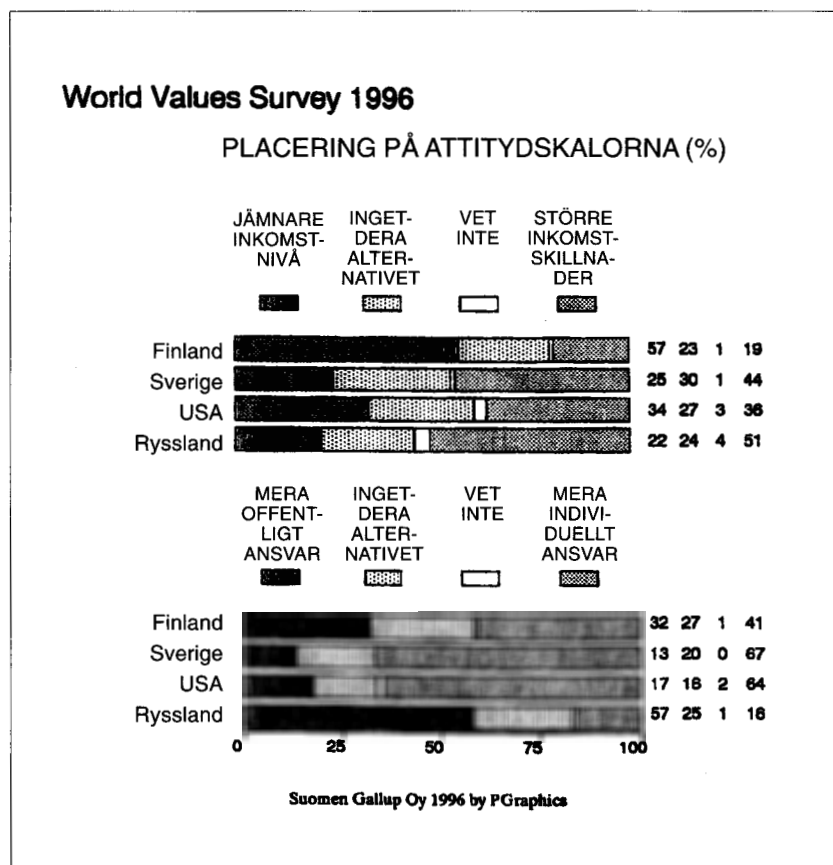


Suomen Gallup Oy 1996 by PGraphics

finländarna numera har en mycket försiktig inställning till alla förslag om att förändra eller omforma välfärdsstaten. Finländarna upplever välfärdsstatens skyddsnät som en nationell styrka.

Talet om ett medborgarsamhälle är normalt, men de färskas erfarenheterna av depression säkerställer att förändringar eller i allmänhet framtidsbilder som ökar osäkerheten accepteras endast med förbehåll. Ändå får kravet på en kraftigare betoning av individens ansvar gensvar bland finländarna. Det är uppenbart att en utökning av medborgarnas eget ansvar på bekostnad av det allmänna i framtiden kommer att få större understöd om grunden för ekonomin och samsällningen genomgår en stabil förändring mot det bättre.

Till följd av depressionen är finländarna mera redo att fördöma olika fripassager- och korruptionsfenomen. Medborgarmoralen har en klart strängare inställning till "att äta av samma kaka" än tidigare. De allt snävare moraliska principerna berör inte endast samhällliga frågor. Även i lösningar på det personliga planet har ståndpunkter som betonar en strängare moral blivit allmännare. Trots den hårdnande atmosfären är finländarnas moralbegrepp dock alltjämt något tolerantare än det internationella genomsnittet.



FINLÄNDARNAS ATTITYDER TILL ARBETE

Finländarens attityd till arbete har genomgått vissa förändringar under de senaste tjugo åren. Uppbyggnaden av välfärdssamhället, den ekonomiska tillväxten och förändringarna på penningmarknaden under 1980-talet samt den ekonomiska recessionen och ökande arbetslösheten under början av 1990-talet har format människornas attityder och beteende i fråga om ekonomi och arbetsliv.

I attityderna till arbete har skett en kontinuerlig förändring oberoende av konjunkturer. Grundprincipen är att kraven på arbetets innehåll och arbetsplatsen har ökat.

En övervägande del av medborgarna önskar att arbetet skall vara meningsfullt. Siffran är cirka tjugo procentenheter högre än år 1990. Man betonar också oftare än tidigare att arbetet skall motsvara arbetstagarens kompetens och vara ansvarsfullt. Det är också viktigare än tidigare för människorna att känna att de åstadkommer någonting i arbetet. Den höga arbetslöshetsgraden avspeglas i människornas åsikter så att kravet på en säker arbetsplats framförs oftare än år 1990. Detta resultat innebär en återgång till den situation som rådde för drygt tio år sedan. Samtidigt har en god lönenivå bibehållit sin betydelse eller snarare något mist terräng.

Även om fler människor än tidigare förväntar sig att arbetet skall ge resultat och kännas meningsfullt, har också förväntningarna på en minskad arbetspress ökat. Det är klart att en del av de arbetande upplever arbetspressen som en börda som man på ett eller annat sätt vill bli befriad från.

Även om finländarna inte fullständigt uppriktigt skulle bedöma de materiella intressenas verkliga betydelse i undersökningarna, vittnar resultatet ändå om att en majoritet av finländarna betraktar arbetets innehåll och kvalitet som viktiga faktorer för arbetsmotivationen.

Finländarnas preferenser skiljer sig från de nordiska. Medan t.ex. svenskarna tycker att det är viktigare att arbetet är ansvarsfullt och att man känner att man åstadkommit något, betonar finländarna mera i synnerhet två saker: att arbetsplatsen är säker och att arbetet motsvarar kompetensen hos den som utför det.

Finländarna kan på basis av sin arbetsorientering delas in i tre kategorier: "strävar efter utkomst" (17 %), "strävar efter innehåll i arbetet" (26 %) och en s.k. "mellangrupp" (57 %). Människorna i mellangruppen eftersträvar egenskaper som samtidigt betonar både utkomst och arbetsinnehåll.

Den höga arbetslösheten har lett till att även ungdomar mera än tidigare uppskattar ett gott anställningsskydd. Verkningarna bland ungdomarna har dock samtidigt varit även de motsatta. Den som inte får arbete ordnar sitt liv på något annat sätt och kraven på innehåll i förvärsarbetet ökar allt mer.

MILJÖSYNPUNKTER

Numera finns det människor som bryr sig om miljöns tillstånd i nästan alla befolkningsgrupper. Varje relation mellan människan och naturen bottenar i ett värdeomdöme. Även om miljöproblemens existens och omfattning är allmänt känd är man inte eniga om hur de skall lösas. Typiskt för miljöattityder är dessutom att det råder en konflikt mellan tanke och handling; när en åtgärd som konstaterats vara bra utmynnar i ett krav på egen aktivitet dämpas iveren märkbart.

Fyra finländare av tio betonar miljöns betydelse i den utsträckningen att de prioriterar miljöskyddet på bekostnad av ekonomisk tillväxt och förlust av arbetsplatser. Varannan är av motsatt åsikt. Ännu i början av decenniet gick miljöskyddskraven före den ekonomiska tillväxten. Finländarnas miljövärderingar har blivit likgiltigare.

Ungefär hälften av befolkningen är redo att 'lida' ekonomiskt för miljön, om skattepengarna kunde 'öronmärkas', dvs. om man kunde vara säker på att den uppburna skatten oavkortat används till förmån för miljön. Nästan lika många är redo att också köpa miljövänliga produkter även om en miljöavgift skulle läggas på normalpriset. Jämfört med svenskarna är finländarna dock mindre benägna att göra uppoffringar.

Medborgarnas konkreta verksamhet till förmån för en ren miljö kommer till synes i det vardagliga konsumtionsbeteendet. Åtta finländare av tio säger att de av naturskyddsskäl har beslutat återanvända en vara hellre än kasta bort den. Nästan lika många har valt hushållsprodukter som man tror är miljövänliga. Var tredje har personligen gjort en uppoffring för miljön och av miljöskäl minskat vattenförbrukningen hemma. Det är dock få som utövar någon egentlig miljöaktivism. Endast var åttonde säger sig ha deltagit i ett möte eller undertecknat en appell vars syfte är att skydda naturen eller har donerat pengar till någon miljöorganisation.

En närmare granskning av de miljöskyddsåtgärder som finländarna vidtagit avslöjar att omsorgen om miljön konkretiseras i synnerhet bland de lyckligt lottade. Personer med ett bättre ekonomiskt utgångsläge är – åtminstone enligt sig själva - de som mest tänker på miljön i de dagliga situationerna.

Att agera till förmån för miljön konkretiseras i Finland i konsumentens frivilliga val, då drivfjädern är övertygelse, hög konsumtions- och kunskapsnivå och tillräckliga ekonomiska resurser (de högre samhällsskikten).

Även om finländarna i vardagslivet i allt större utsträckning handlar med tanke på miljöns bästa, är inte medborgarna i sina personliga val och handlingar på något sätt exceptionellt miljövänliga. T.ex. i Sverige och USA är det vanligare med vardagliga aktiviteter till förmån för en ren miljö och de tas också mer på allvar än i Finland.

MATERIALISTISKA OCH POSTMATERIALISTISKA VÄRDERINGAR

Den referensram som är förknippad med postmaterialistiska värderingar innehåller tanken på att samhället skall utvecklas till 'ett paradiset på jorden' (där grundbehoven är tillgodosedda, en kunskapsmässig politisk mobilisering råder; olikheter accepteras, demokratin respekteras, tolerans och öppenhet för förändringar råder). Denna utveckling verkar inte i Finland ha stoppats ens av depression och arbetslöshet även om de nya generationerna inte längre växer upp i en likadan positiv atmosfär som föräldrarna på 1970- och 1980-talen.

Under de senaste tjugo åren har man klart kunnat märka att värderingarna börjat anta en postmaterialistisk riktning. Utvecklingen har fortsatt också under depressionsåren på 1990-talet med undantag för den yngsta åldersklassen som har växt upp och blivit socialt delaktiga under depressionen.

Faktorer som påverkar anammandet av postmaterialistiska värderingar är bl.a. låg ålder, hög utbildningsnivå och inkomster. Inglehart har sagt att en värdeändring baserar sig på generationens inverkan, dvs. varje generation formar utgående från gemensamma erfarenheter sitt eget värdesystem.

De som understöder postmaterialistiska värderingar utgör dock en relativt liten minoritet (28 %) i samhället. Personer som är postmaterialistiskt inriktade företräder en ung, ekonomiskt välmående och utbildad del av befolkningen. Det går bra för dem och de hör till de framgångsrika. Däremot har de traditionella värderingarna inte mist sin betydelse bland den stora "tysta" majoriteten. I synnerhet sådana som drabbas av utslagning eller hotas av utslagning utkämpar en psykologisk överlevnadskamp genom att trygga sig till välfärdsstaten, värden och institutioner som verkar bestående samt genom att ty sig till en stark auktoritet.

Ett konfliktfyllt resultat i den postmaterialistiska referensramen är att den yngsta åldersklassen är mindre postmaterialistisk än den åldersklass som kommer näst efter den (25 – 34-åringar). Skillnaden får sin förklaring genom ekonomiska faktorer: En del av medlemmarna i den yngsta åldersklassen upplever till följd av krisen en ekonomisk osäkerhet, vilket får den att anamma 'hårda' ekonomiska värden och delvis även hårda attityder som är uttryck för utslagning eller rädsla för utslagning.

Internationellt sett bildar finländarna den absolut mest postmaterialistiska gruppen tillsammans med de övriga skandinaverna och holländarna.

Förändringarna i den finländska värdemiljön är ganska långt bundna till hur ekonomin och arbetslösheten utvecklas. Strävan efter individualism, öppenheten för förändringar och upplevelser klättrar på nytt uppåt på folkets värdeskala, såvida den ekonomiska grunden inte rubbas och det inte finns något hot om arbetslöshet. Även om utvecklingen i fråga om ekonomi och sysselsättning skulle vara mycket gynnsam kommer majoriteten inte att ta avstånd från existerande värderingar i någon större utsträckning.

Postdepressionens Finland

Övertygelsen om att det värsta är förbi har blivit starkare i Finland. Samtidigt håller förtroendet för gemensamma spelregler (institutioner) på att återvända övántat snabbt. Osäkerheten inför framtiden är dock tydlig.

De grundvärderingar som bestämmer finländarnas val har bibehållits oförändrade på befolkningsnivå: Finland hör till den grupp av länder där altruistiska värderingar, som betonar omsorg om andra, och värderingar som håller fast vid beprövade lösningar är viktigare än andra. De grundtankar som ligger bakom välfärdsideologin har fortfarande ett stort understöd som under de två senaste åren i själva verket har ökat. Erfarenheterna av depressionen har inte fått finländarna att anamma hårdare värderingar med undantag av den yngsta åldersklassen, som har vuxit upp under depressionen. Avgörande för hur de unga klarar av att ordna sina liv är vilken riktning deras värderingar antar i ett senare skede.

Finländarnas uppfattning om vad ansvar är har däremot genomgått en klar förändring: ett nytt medborgaransvar betonas både i relation till gemensamma frågor och i relation till kravet på att individen skall ta större ansvar för byggandet av ett "bättre liv".

Det är redan ett tag sedan vi passerade botten på depressionen. Förtroendet för beprövade spelregler och nya möjligheter blir starkare samtidigt som sökandet efter något nytt fortfarande präglas av försiktighet. Optimismen – såväl den individuella som den nationella – tilltar i Finland.

3 TRYGGHET OCH RISKER I EN OSÄKER VÄRLD

Om världens "farlighet" mäts med vetenskapliga metoder som sannolikheten för oönskade händelser, blir det klart att vi i dag lever i en tryggare värld än någonsin tidigare.

Finländarnas liv är i många avseenden säkrare, tryggare och lättare än någonsin – vi lever länge, vår arbetstid är kortare, vi har inte på länge drabbats av sådana sjukdomar som hotar folkhälsan, vi kan bli botade också från sjukdomar som tidigare var obotliga, vi kan förutspå och försäkra oss mot naturkatastrofer, vi kan producera tillräckligt med mat på jordklotet, vi har en effektiv internationell livsmedelsförsörjning och vi har ett omfattande socialskydd som kompletterar vår utkomst om våra egna metoder inte räcker till.

Vad är det då som får medborgarna att uppleva livet som osäkert och otryggt?

FÖRSÄKRINGS- OCH RISKSAMHÄLLET

Det moderna samhället har karakteriserats som ett försäkrings- och risksamhälle. Både försäkringen och risken är nära förknippade med framtiden, som en öppen utveckling som lovar framåtskridande och bättre levnadsvillkor.

Nyskapande innebär förändring. Förändring har varit det kanske mest typiska draget för ett modernt samhälle. Den är också en risk, som samtidigt innebär både möjligheter och faror. För samhället är det väsentligt på vilket sätt de möjligheter och faror som hänför sig till förändringen fördelar sig mellan olika socialgrupper och medborgare.

Försäkring är det moderna samhällets säkerhetsteknologi. Försäkring minskar medborgarnas beroende av närsamhället när de gör sitt eget levnadsväl. Samtidigt skapar försäkring nya band i samhället i och med att försäkringen innebär ett erkännande av ödet och en solidaritet, en fördelning av oturen.

Vissa faror och hot har integrerats i den kollektiva försäkringsverksamheten. Det är närmast fråga om sådana vanliga skeden i löntagarnas normala livscykel när de inte kan förtjäna sitt levebröd. Den kollektiva försäkringsverksamheten omfattar sådana händelser som man rimligtvis inte kan låta individen moraliskt ansvara för: de är sådana händelser som drabbar var och en av oss (ålderdom) eller sådana som är mycket sannolika (sjukdom, moderskap, arbetslöshet).

PÅ VILKET SÄTT HAR RISKERNA FÖRÄNDRATS ?

Sambandet mellan risker och försäkring har grundat sig på antagandet att vi relativt noggrant kan registrera de eventuella riskerna och också kontrollera – särskilt när kunskapen växer – deras förekomst.

Utgångspunkten är således ökade möjligheter att förutspå och behärska det som händer i världen. När vi bedömer hur de centrala processerna i världen utvecklas nu och i framtiden ser vi att de närmast präglas av oförutsebarhet och otrygghet. Moderniseringen har minskat vårt beroende av naturen och ödet och de osäkerheter dessa innebär. Vi har besekrat de gamla farorna, men samtidigt genererat nya osäkerhetsmoment. Riskerna har inte ökat, men deras källor och karaktär har ändrats. Högt bland Saarijärvis moar var bonden Paavos bröd beroende av tre faktorer: det egna arbetet, naturen och Gud; det var beroende av ödet. Vi har befriats från ett sådant öde, men samtidigt i stället genererar nya hot som galna ko-sjukan. Allt liv i utvecklade samhällen är ytterst beroende av vetenskap och teknologisk sakkunskap som till sin natur är osäkra och villkorliga. Samtidigt är medborgarna i högre grad än tidigare beredda att ifrågasätta sakkunskap.

Globaliseringen har gjort att arbete, arbetsvillkor, lön, utkomst och pension i allt högre grad förefaller att vara beroende av – och är också beroende av – den globala ekonomin, Hong Kongs och Singapores framgång eller tillväxtutsikterna för Tysklands ekonomi. Det globala och det regionala trasslar in sig i varandra: vi ser hur "främmande" makter kan skaka om vårt liv.

Den spröda marknadsekonomin och monetära ekonomin, dess fluktuationer och sårbarhet är en allt mer betydande källa till risker. Realekonomin, där människorna producerar varor och tjänster, styr och rubbar allt mera den monetära ekonomins (räntornas, kapitalmarknadens, börskursernas, valutakursernas, vinsternas) värld som har byggts upp på den. Sambandet mellan dessa världar är ogenomsläppligt och svårförutsebart för medborgarna.

Pengararnas värld erbjuder också en självständig spelplats där man med tur och skicklighet kan göra stora vinster och med otur stora förluster. Detta spelet sätter igång processer som har följder för realekonomin - företag går i konkurs, människor förlorar sina besparingar, sin förmögenhet och sitt arbete.

Företagens globala omvärld är allt mera tuff och konkurrerande. Företagen reagerar med kort varsel när de försöker anpassa sig till oväntade och snabba variationer och fluktuationer. När världen var mera statisk hade de flera buffertar. I en omvärld med kort varsel - tunn produktion - produktion i exakt rätt tid och personalens förhållanden - upplöser företagen sina buffertar och **flyttar ut riskerna**: till underleverantörer, leverantörer, arbetare. I arbetarnas värld finns det allt mera osäkerhet, tillfälliga arbeten, arbeten enligt kallelse samt variationer, dvs. arbetstider som är anpassade till efterfråga och belastning.

I den moderna världen **kan förhållandena överraskande förändras** så att ett beslut som har varit rationellt under rådande förhållanden, i nya förhållanden leder till undergång. Finlands snabba väg till recessionen är en tragedi av stora mått. De personer som fattat rationella beslut - bostadsköparna, låneborgenärerna, småföretagarna som lyfte valutalån, småinvesteringarna som investerade i aktier - led i många fall förluster och drabbades av svårigheter som på ett tag förändrade hela deras återstående liv. Många av dessa åtaganden är moraliskt orättvisa och mot dem finns det inte några försäkringar. Många av riskerna omfattas sålunda inte av det industrialiserade samhällets försäkringar.

Traditionerna fungerar i allt mindre utsträckning som rättesnöre: människornas liv styrs allt mindre av traditioner. Varje människas liv är **fullt av situationer** när man **måste välja** mellan olika alternativ. Traditionen dikterar inte utbildningen eller yrket och bysamhället eller släkten väljer inte den äkta maken. Var och en måste själv bygga upp sitt liv genom sitt eget val, vars följder inte alltid är garanterade. Det finns flera möjligheter att vinna eller förlora.

Moderniseringen har med hjälp av vetenskap och teknologi uppnått resultat som gör livet enklare, men som med mycket liten sannolikhet kan innebära **stora risker**. Dessa omfattas inte alltid av traditionella försäkringar. Inom miljödebatten ges i form av expertutlåtanden dramatiska varningar om livets framtid på jordklotet (bl.a. att klimatet håller på att bli varmare). Dessa varningar ökar riskmedvetenheten och osäkerheten inför framtiden.

Även om det inte finns flera risker i tillvaron nu än tidigare har riskkällorna förändrats. Också fördelningen av riskerna har förändrats. Individerna blir oftare tvungna att bära ansvaret och de oförsäkrade följderna av en framtid som är svårare att förutspå och mera överraskande än tidigare.

HUR SER SAMHÄLLET PÅ RISKER OCH TRYGGHET?

Vissa människor är beredda att aktivt söka risker medan andra på alla sätt försöker undvika dem. Hur risk- och trygghetsbeteendet utvecklas beror i hög grad också på samhällets värderingar och institutioner.

Finland hör på världens värderingskarta till en grupp av länder som uppskattar gemenskap, universalism och "god vilja" (bl.a. hjälpsamhet, ansvar och ärlighet). Inte ett enda av dessa värden är typiskt för ett risksökande beteende, som mera värdesätter makt (behärskning av människor och situationer), prestationsförmåga och omväxling.

Riskbenägenhet påverkas naturligtvis av i vilken mån samhället belönar framgång; åt andra sidan påverkas riskbedömningen av förlusterna vid ett eventuellt misslyckande (otur).

Trygghet och risk hör ihop. Både för långt driven trygghet och för stora risker hindrar sökandet av nya lösningar och kreativitet. Individier, organisationer och nationer kan inte omdanas eller söka nya kreativa lösningar utan grundtrygghet. Om däremot trygghetssträvan präglar hela samhället och dess spelregler uppmuntras inte nyskapandet, utan det betraktas i stället i exceptionella situationer till och med som sådan verksamhet som skadar eller rubbar samhället.

Vid bedömningen av trygghet och risker tror man ofta att tryggheten bevaras om "allt bibehålls vid det gamla". Trygghet är emellertid resultatet av ett aktivt sökande och experimenterande: det består av institutionella reformer och val av sådana lösningar som genererar det bästa resultatet.

Ju mera vi litar på de kommande generationernas klokhet vid valet av risker och trygghet, desto mindre behöver vi lämna dem i arv sådana särskilda strukturer som begränsar deras valfrihet (framför allt fysiska). Genom att lämna dem resurser som stöder sökandet av nya lösningar – kunskap, skicklighet, institutioner i gott skick och förtroende – lämnar vi dem bestämmanderätten över sitt eget liv och sin framtid. Om vi vill öka de kommande finländska generationernas möjligheter till ett tryggt liv, utvecklar vi Finland till ett samhälle med ett stort mänskligt och socialt kapital.

4 DEN FÖRSTA, ANDRA ELLER TREDJE SEKTORN – ALTERNATIVEN TILL ARBETE OCH UTKOMST

Det finländska **sysselsättningssystemet** fungerade bra fram till recessionen: högt arbetsdeltagande och hög sysselsättning, låg arbetslöshet och praktiskt taget obefintlig långtidsarbetslöshet, stabiliserat kvinnligt deltagande i arbetsmarknaden. Trots att den verkliga pensionsåldern sjönk, låg finländarna på 1980-talet, räknat enligt antalet personer i arbetsför ålder, på andra plats när det gällde mängden förvärvsarbete i OECD-länderna.

Arbetsmarknadsmodellen är en finländsk version av social korporatism. Inkomstpolitiken har haft många uppgifter: att medla inkomstfördelningstvister, sörja för företagets konkurrenskraft och skapa ett förtroendekapital i samhället.

På dessa strukturer har den sociala ordning som kan karakteriseras som **arbetsamhället** vilat. Som ideologisk ordning har arbetsamhället inte ifrågasatts, trots att skillnaden mellan förvärvsinkomst och utkomst har blivit allt svagare i och med att betydelsen av inkomstöverföringar växte också bland befolkningen i arbetsför ålder och trots att en allt större del av befolkningen placerades in i socialstatliga kategorier (studerande, arbetslös eller ålderspensionär). Ända fram till ingången av 1990-talet verkade positiva auror mellan samhällsekonomi, sysselsättning- och arbetsmarknadsmodellen samt välfärdsstaten.

Den offentliga tjänstesektorns expansion och det inkomstrelaterade socialskyddet stödde sysselsättningen och arbetsamhället. Tadelningen av socialskyddet (inkomstrelaterat skydd och grundskydd sida vid sida) gav det ett omfattande stöd och tjänsternas universella karaktär utjämnade både sociala och regionala skillnader och stödde kvinnornas inträde i arbetslivet. De ökande löneinkomsterna fungerade som en finansiell bas för den expanderande offentliga sektorn. En höjning av skattenivån kunde accepteras när också de disponibla inkomsterna och den privata konsumtionen samtidigt ökade. Trots att företagets socialskydds- och försäkringsavgifter ökade sköttes exportföretagens priskonkurrenskraft på annat sätt (devalveringar). Den offentliga ekonomin fungerade med exceptionellt balanserade budgetar och en anspråkslös statsskuld.

PÅ TRÖSKELN

Många drag av modeller har gått förlorade under 1990-talet, andra har bevarats. Fackföreningsrörelsen har hållit kvar sina medlemmar och det inkomstpolitiska avtalsmaskineriet fungerar. Modellen kan vara en ytterst viktig resurs i anpassningen till den ekonomiska och monetära unionen.

Vårt socialskydd byggde en stark bro över recessionen och storarbetslösheten och bevarade det finländska samhällets karaktär någorlunda oförändrad. Recessionen och övergången till ett samhälle med hög arbetslöshet har dock ökat omfånget av de redan existerande stora utmaningarna (en allt hårdare global konkurrensökonomi, befolkningens åldrande).

Det är sannolikt att många drag från recessionen kommer att stanna kvar på arbetsmarknaden också i fortsättningen. Vi blir tvungna att gå över till nästa århundrade i en situation som karakteriseras av hög arbetslöshet, tidsbundna arbetsförhållanden, större differentiering än tidigare i fråga om arbetstiderna, företagets selektivitet i fråga om användningen av arbetskraft samt svårigheterna att få utbud och efterfrågan på arbetskraft att mötas.

Av lönearbetsförhållandena var 75 % enligt 1995 års arbetskraftsundersökning s.k. normala, dvs. de hade ingåtts tills vidare och på heltid. Det finns emellertid klara tecken på förändring i nya arbetsförhållanden och ställningen för dem

som nu träder in på arbetsmarknaden. Becks sammandrag, som utarbetades för tio år sedan, om de utvecklade ländernas situation har blivit mera träffande: en smidig, mångformig och riskbenägen undersysselsättning träder i stället för full sysselsättning på enhetliga arbetsvillkor.

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

Arbets samhälllet har bibehållit sin grund åtminstone såtillvida att förvärsarbetet är fortsatt viktigt för finländarna och självförsörjningen är samhällsmoralens hörnsten. Förvärsarbetets innehållsliga betydelse har bara ökat under de senaste tio åren. Arbetets innehåll erbjuder också allt flera möjligheter till engagemang, ty arbetsuppgifterna blir allt mera krävande och erbjuder allt flera utmaningar; de blir kvalitativt bättre (jfr: riskerna för "okvalificerat arbete"). Å andra sidan har de ökade kraven och utmaningarna två sidor; de innebär också ökat tryck och ökad stress och risker för att de som har sämre kvalifikationer blir utslagna. I arbetslivet finns det allt flera möjligheter till självförvårdad överbelastning, rent av till den grad att också individuella motreaktioner är att vänta, dvs. frigörelse från superkraven.

STORA STRUKTURFÖRÄNDRINGAR

Vid övergången till det nya årtusendet präglas Finland av återhämtningen från en djup recession och samtidigt av långsiktiga strukturella förändringar. De teknologiska förändringarna och globaliseringen av ekonomin ger varandra näring. De strukturella förändringarna har också verkningar på den finländska sysselsättnings- och arbetsmarknadsmodellen:

1. **Fri rörlighet** för kapital, **internationalisering** av företagsverksamheten och **förändringar i** den internationella **arbetsfördelningen**. Som en följd av detta konkurrerar samhällsekonomierna som säte för företagen, företagen har mindre intressen för nationella avtalssystem och samförstånd och arbetsvillkoren bestäms mera direkt i den globala tävlingen om arbetstillfällen.

2. Europas **ekonomiska och monetära integration**, som ställer nya anpassningstvång på arbetsmarknaden, sysselsättningen och den offentliga ekonomin.

3. **De teknologiska förändringarna** tjänar det informationsintensiva arbetslivet och ställer krav på utveckling av organisationer och arbetskulturer.

Många diskussioner kretsar nu kring globalisering och ny internationell arbetsfördelning. Globaliseringen i sig gynnar den ekonomiska tillväxten och därigenom våra möjligheter att upprätthålla vår levnadsstandard. Samtidigt upplevs vissa drag i den globala konkurrensen som hotfulla. När den globala produktionen ökar följer sysselsättningen och skattebasen i Europa, de hittills viktigaste hörnstenarna för välfärden, inte med.

Globaliseringen innebär att beroendet ökar: Specialvillkoren för samhällspolitikens val blir allt mera samordnade med villkoren i det övriga Europa. Europas ekonomiska ställning i världen förstärks genom en fördjupning och breddning av Europas ekonomiska, politiska och teknologiska integration.

ETT STABILT EUROPA MED EN GEMENSAM VALUTA OCH SOCIALA RÄTTIGHETER

Ettapp tre av EMU kommer sannolikt att genomföras enligt tidsplanen 1999. Därefter kommer Europa inte längre att vara vad det var för ett enda land, oberoende om landet deltar i euroområdet eller inte.

Det finns olika uppskattningar om EMU:s följder för sysselsättningen och arbetsmarknaden i Finland. En uppskattning är att ett framgångsrikt förverkligande av EMU stabiliserar ekonomin och därigenom på längre sikt förbättrar sysselsättningen i Europa. En annan tolkning betonar att EMU:s konvergens- och stabilitetskriterier kommer att innebära problem för sysselsättningen. I en tredje bedömning betonas de asymmetriska fluktuationerna, som är typiska för Finland.

I finländskt perspektiv är skapandet av buffertar för den asymmetriska produktionsstrukturen och variationerna i sysselsättningen viktiga EMU-frågor. I det övriga Europa är den offentliga sektorns skuld och budgetdisciplin de svåraste frågorna.

Valutaunionen bygger på styrning av ekonomin genom räntan, inflationsnivån, valuta- och börskurserna. Enligt dessa riktlinjer är en stabil monetär ekonomi en nödvändig förutsättning för ekonomisk och social välfärd. Betydelsen av en stabil monetär ekonomi för medborgarnas livsmål har gått fram bra och dess verkningar på sysselsättningen och välfärden kommer att synas på sikt.

I Europa lever också kravet på omedelbara gemensamma utfästelser om sysselsättningen och den sociala dimensionen som hör till integrationen. Många sociala problem – hög arbetslöshet, utslagning och en förändrad demografisk åldersstruktur – är gemensamma för EU-Europa. Problemen är identifierade och sökandet efter gemensamma lösningar pågår. Den sociala dimensionens instrument – socialfonden, den sociala dialogen, deklarationen om de sociala grundrättigheterna, fattigdomsprogrammen, vitboken och grönboken för EU:s socialpolitik och det europeiska forumet för socialpolitik – har skapats sedan 1970-talet. Medlemsländernas socialpolitiska modeller och nivåer för de sociala utgifterna är mycket olika, och det är fortfarande oklart hur gemenskapens socialpolitik bör utformas.

De nordiska länderna har representerat en välfärd av första klass också inom Europa. Särskilt mycket har den nordiska välfärdsmodellen gynnat kvinnorna. Den nordiska socialpolitikmodellen bygger på uppfattningen om kvinnornas ekonomiska självständighet, men i andra länder är den uppfattningen inte självklar. Överallt i Europa ser utvecklingen gå mot att det blir allt vanligare att gifta kvinnor söker sig ut i arbetslivet och därigenom undermineras hemvårdsmodellen.

VAD BORDE POLITIKEN KUNNA SVARA PÅ?

En grundläggande fråga kunde vara: Skall Finland också i framtiden lita på arbetsmarknadsmodellen och med den som utgångspunkt genomföra mindre reformer som förbättrar anpassnings- och förändringsförmågan? Eller: Borde Finland gå in för radikala ändringar av arbetsmarknadsmodellen och därigenom också gå in för radikala samhällsexperiment?

Ofta framställs det grundläggande valet som ett val mellan den amerikanska (marknadsinriktad samhällspolitik, förmåga att skapa nya arbetstillfällen, stora inkomstskillnader, kvalitativt svaga arbetstillfällen, fattiga sysselsatta) och den europeiska vägen (välfärdsinriktad samhällspolitik, låg sysselsättningsökning vid ekonomisk tillväxt, trögare arbetsmarknad, bra socialskydd).

Européerna, skandinaverna och finländarna är lojala mot sin egen välfärdsstat. De skulle inte köpa den amerikanska "motsträviga välfärdsstaten", ens om den skulle innebära högre sysselsättning. Den nyzeeländska samhällspolitiska modellen med sina svängningar skulle inte enkelt kunna tillämpas utanför den anglo-amerikanska världen.

I den europeiska traditionen har det också funnits andra valsituationer: Industrisamhällena har ofta hamnat i en ny och förvirrad situation: hur skall det gå för hörnstenen för samhällets sociala ordning, dvs. arbetssamhället? Borde arbetssamhällets strukturer och moral försvaras eller borde en nya social ordning skapas som går utanför tillväxt och full sysselsättning?

I Finland har relativt djupa institutionella omstruktureringar genomförts under 1980- och 1990-talet. Dessa förändringar har kunnat genomföras antingen som sakkunnigbeslut (frigivningen av penningmarknaden) eller som anpassning av "nödtvång" (nedskärningarna av de offentliga utgifterna). Också framför oss ligger stora institutionella avgöranden (EMU-avgörandet). Men när det är fråga om hörnstenarna för arbete och välfärd har de etablerade styrkefaktorerna och tankegångarna stor kontinuitet och radikala svängningar skulle leda till politiska kraftmätningar och beslutsprocesser relaterade till stora risker.

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

Den dagliga debatten upprepar en viss lösningen, som antas förbättra sysselsättningen eller minska de offentliga utgifterna. En paradox är att det finns motstridiga forskningsresultat om snart sagt varje förslag. Medan företagarna lovar att de kommer att sysselsätta flera om lönebikostnaderna minskar, om möjligheterna att ingå arbetsförhållanden på viss tid eller säga upp arbetskraften underlättas, så antyder forskningen att dessa åtgärder inte skulle förbättra sysselsättningen. Medan människorna upplever det rättvist att socialskyddet styrs till de behövande, visar den socialpolitiska forskningen att behovsprövning är dyrt, stämplar de sämre lottade och ger dem ännu mindre än tidigare samt bryter ned socialskyddets legitimitet. Det berömda "sunda förnuftet" säger att arbetet borde fördelas jämnare medan forskningen visar att en förkortning av arbetstiden knappast förbättrar sysselsättningen. De beräkningar som gjorts utgående från erfarenheterna i Holland visar att en förkortning av arbetstiden med 5 % minskar arbetslösheten med 0,5 procentenheter på lång sikt. När de flesta tror att en sänkt beskattning skulle inverka gynnsamt på sysselsättningen, finns det vetenskapliga undersökningar, som visas att en skärpt skatteprogression ökar sysselsättningen (lönebehärskning, delning av arbetet).

Optioner

Det ser ut att finnas tre grundläggande alternativ för ett utvecklat samhälle att ordna arbete och utkomst:

- A. upprätthållande av en sysselsättning som utgår från tillväxt**
- B. försvar av ett arbetssamhälle på marknadsvillkor**
- C. stegvis slopande av arbetssamhället.**

Dessa kan anses vara renlärliga idealtyper. Optionerna har beskrivits utifrån arbete och sysselsättning, och alla grundar sig på antagandet om en globaliserad ekonomi, en fortsatt förstärkning av informationsteknologin i ekonomin och samhället samt genomförandet av den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen i Europa.

A. JÄMLIK, FULL SYSSELSÄTTNING SOM UTGÅR FRÅN TILLVÄXT

En politik med full sysselsättning som grundar sig på tillväxt utgår från att man med tillväxtpolitik och sund arbetsmarknad kan garantera social harmoni och en tillräcklig sysselsättning för att upprätthålla den offentliga ekonomin. I detta alternativ betonas betydelsen av en expansiv makroekonomi, dvs. efterfrågan, produktionsökning, sammanjämkning av olika politiska sektorer; internationellt samarbete för att generera tillväxt, behärskning av den teknologiska strukturo-

vandlingen, utbildning, kunskapsstrategi och aktiv arbetskraftspolitik. Med utbildning och ett omfattande kunnande bekämpas polarisering av arbetsmarknaden och skapas förutsättningar för en höglöneekonomi.

Detta alternativ kräver tålamod och undvikande av sådana förhastade åtgärder som kunde förstöra en sund arbetsmarknad. Därför förhåller den sig kritiskt till många krav som uttrycks i den offentliga debatten. Alternativet stödjer sig på stabiliserade spelregler (arbetslivsregler, relationen mellan arbete och utkomst, små löne- och inkomstskillnader) och anser att globaliseringen i sig inte utgör något hinder för spelreglerna om den ekonomiska politiken utformas klokt. Men inom det ryms inte heller någon äventyrspolitik som skulle kunna hota tillväxten, t.ex. en allmän arbetstidsförkortning. I stället för förhastade trick måste ett ordentligt arbetslöshetsskydd upprätthållas.

Alternativet har också sina svagheter. Det finns inte alltid förutsättningar för en synkroniserad internationell tillväxtpolitik, även om den närmaste framtiden ser exceptionellt lovande ut i detta avseende. För det andra står många ekonomer bakom den s.k. NAIRU-dogmen (tro på att växande sysselsättning ökar inflationen), börskurserna belönar sanering och inte ökning av arbetskraften och mikroekonomiska åtgärder anses i många fall vara effektivare än politik på makronivå.

I Finland är relationen mellan ekonomisk tillväxt och sysselsättning klar, vilket stödjer alternativet. Tröskeln till och med för bibehållen sysselsättning och arbetslöshet är hög. Om utvecklingen under perioden 1977-95 fortsätter behövs en tillväxt på 2,2 – 2,3 % för bibehållen sysselsättning och en årlig reelltillväxt på cirka 3 % för bibehållen arbetslöshet.

Genom detta alternativ är det möjligt att i Finland återställa de arbetsplatser som gick förlorade under recessionen och i fråga om arbetslösheten uppnå åtminstone europeisk medelnivå. Det är dock en omöjlighet att den ekonomiska tillväxten skulle kunna lösa Europas arbetslöshet för att inte tala om situationen för den miljard arbetslösa eller undersysselsatta personer som finns på jordklotet. Ekonomisk tillväxt är inte längre ett lika säkert recept som tidigare för sysselsättning och välfärd. Också tålamod kräver hårda politiska nerver särskilt under de förhållandena av extremt hög arbetslöshet som råder i Finland; krav på snabba åtgärder framförs allt emellanåt.

B. FÖRSVAR AV ARBETSSAMHÄLLET PÅ MARKNADSVILLKOR

Detta alternativ vill förverkliga en social harmoni genom att slussa så många som möjligt tillbaka in på arbetsmarknaden. Enligt alternativet uppnås full sysselsättning om man låter lönerna anpassa sig till marknadspriset, gallrar bort den osmidighet som kollektivavtalen och sysselsättningströskeln medför och gallrar socialskyddet för att sänka tröskeln för att ta emot arbete. När marknaden tillåts sköta saken uppstår nog förvärsarbete även om det inte uppfyller det tidigare industrisamhällets villkor.

Alternativet betonar således inte den ekonomiska tillväxten som ett villkor för sysselsättning, utan en anpassning av arbetsvillkoren så att det uppstår efterfrågan också på lågproduktionsarbete som inte kräver yrkesskicklighet och att också köpare med mindre köpkraft (som hushållen) kan köpa tjänster på marknaden. Det egna arbetet (arbetet i hemmen) skall omvandlas till marknadsarbete.

Villkoren för en politikoption på marknadsvillkor är mycket spända och motsatta. Det uppstår ett vardagligt, moraliskt-ideologiskt tryck i den riktningen ("det måste bli ett slut att leva på ersättningar"). USA:s förmåga att skapa ny sysselsättning talar för detta och likaså sysselsättningens tillväxtriktning i andra anglosaxiska länder som eftersträvar denna linje.

Denna väg har dock svagheter som kommit fram i praktiken: en ökad klyfta i likvärdigheten och en försvagad social integration. För att resultatet inte skall bli en växande fattigdom måste lågavlönade stödjas med socialbidrag eller inkomststöd. En deflatorisk politik, låga löner, inkomststöd och växande sociala problem kan leda till att en ökad sysselsättning inte lyfter upp den offentliga ekonomin. En djup försämring av tillväxtens socialpsykologiska faktorer utgör också en risk (påståenden om feel good -faktorns sönderfall). Den senaste tidens övergång i USA från arbete av typen "hamburgarsysselsättning" till arbete med bättre utbildning och bättre lön har dock i någon mån tagit udden av kritiken. Det kan dock påstås att i stället för att lösa de problem som industrisamhällena står inför omfördelar upplösningen av arbetsmarknadsregleringen bara kostnaderna och riskerna så att de överförs från (stor)företagen till den offentliga ekonomin, underleverantörerna och arbetarna.

Detta alternativ stöds av en del av den internationella ekonomiska eliten och arbetsgivarorganisationer i flera länder, medan fackföreningen är dess största motståndare. Där denna politik har genomförts konsekvent har förutsättningen varit en betydande försvagning av facketts ställning och rättigheter.

C. SLOPANDE AV ARBETARSAMHÄLLET

Enligt detta alternativ är full sysselsättning inte rätt lösning eller svar på det moderna samhällets kriser. Förespråkarna för detta alternativ betvivlar den ekonomiska politikens förmåga att skapa full sysselsättning. De anser också att fastare marknadsvillkor endast fördjupar de problem som industrisamhällena och hela världen står inför. Att upprätthålla tillväxt för att upprätthålla sysselsättningen är enligt denna linje omvänd politik. I stället bör man överväga lösningar som möjliggör att välfärdssamhällets värden (trygghet, jämlikhet, solidaritet, demokrati) kan uppstå på andra sidan om ekonomisk tillväxt och full sysselsättning.

Enligt denna uppfattning skapar den status lönearbetet ger ojämlikhet i ett samhälle där alla inte kan komma in på arbetsmarknaden och alla de som kommer in på den inte kan få lika god ställning. Den anser att lönearbetets monopol på en meningsfull, erkänd verksamhet och förtjänst som ger en social identitet

på lång sikt håller på att brytas ned och att denna utveckling skall främjas med en aktiv politik. Den sociala harmonin skall tryggas genom att en medborgarstatus skapas som är oberoende av förtjänstarbete.

Till receptet hör i detta alternativ medborgarlön, jämn fördelning av arbetet genom förkortning av arbetstiden samt erkännande och stärkande av den tredje sektorn, dvs. medborgarverksamheten och den frivilliga verksamheten utanför lönearbetet. Av optionen finns olika versioner. Man kan betona att personer som hör till den tredje sektorn som står utanför förvärvsarbetet är jämlika med dem som förvärvsarbetar. Om detta föder misstankar om att befolkningen indelas i lågavlönade personer som får medborgarlön och mera lyckligt lottade personer som har förvärvsarbete, kan man ställa som mål att alla vuxna, såväl män som kvinnor under sin livscykel utför förvärvsarbete. Samtidigt har de tillgång till mera tid (tidsblock i form av långa ledigheter, kortare arbetstid, arbetstidsplaner som formats enligt eget behov, arbetslöshetsperioder) utanför förvärvsarbetet. Grundinkomsten ger kontinuitet på de splittrade arbetsmarknaderna och stabiliserar avbrutna arbetskarriärer. Officiella och inofficiella verksamheter och olika finansieringskällor skall förenas på samma arenor. Med detta försöker man medvetet vända upp och ner på arbetssamhällets ordning i vilken alla har en egen kategori ('sysselessatt', 'arbetslös', 'studerande'....), därtill hörande identitet och finansieringskälla.

Understödet för en sådan politik är osäkert. På sätt och vis erbjuder den en lösning av den ökande ojämlikheten. Medborgarlönen väcker dock stora misstankar, arbetsamhällets sociala ordning – i vilken alla förtjänar sitt levebröd och sitt öde – sitter stadigt i våra sinnen. De ekonomiska problemen i samband med medborgarlönen erkänns allmänt. Kvinnorna är rädda för att uttryckligen det vårdarbete som utförs av kvinnor överförs från arbetsmarknaden till hemmen och samfunden och i stället för med lön ersätts med någon form av understöd eller bonus. Arbetsmarknadsparterna har motsatt sig medborgarlönen av rädsla för att de pådrivande krafterna skall gå förlorade och den ekonomiska gråzonen expandera. Det är lätt att stämpla hela optionen som flummig eftersom den kan påstås sträva efter att slopa arbetet.

DEN NORDISKA VÄGEN?

Att upprätthålla en tillväxtrelaterad sysselsättning är ett grundläggande alternativ som passar bra att i den nordiska traditionen. I framtiden kommer delar av de andra alternativen att fogas till detta. De två andra möjligheterna drar åt olika håll och ingetdera alternativet är tillräckligt starkt för att vinna över det andra. Därför är det vettigt att försöka "plocka bär ur alla korgar". Under processens gång tas en ny nordisk väg fram, en väg där man i nya förhållanden omplanterar värderingar som upplevts som viktiga av medborgarna.

De små öppna samhällsekonomierna i Europa, typ de nordiska länderna, har litat till inre styrka och jämlikhet, vilket de breda välfärdsstaterna är ett bevis på.

Den senaste tidens analyser av faktorer bakom nationernas framgångar stödjer den gamla linjen genom att betona kunnande, förtroende och social integritet. Då storföretag väljer etableringsort tänker de också på förutsägbarhet, samhällsfred, datateknisk infrastruktur, ett brett kunnande och en kvalitativ omvärld. I dessa frågor har också Finland haft oddsén på sin sida, och det verkar inte finnas skäl att ändra linjen.

Man kommer att bli tvungen att ompröva förhållandet mellan utkomst och arbete. I aktivitetsprincipen möts två olika ideologier; den konservativa tanken enligt vilken var och en är skyldig att prestera något i utbyte mot sin utkomst och vänsterns idé om rätten till arbete. I vilken utsträckning bör den "sunda" arbetsmarknadens principer omprövas för att få med de arbetsföra i någon form av gemensam verksamhet? Eller är det tillräckligt om det allmänna tryggar medborgarnas utkomst och litar på att dessa själva skapar något att göra?

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

Även om aktivlinjen utgår från att poängtera verksamhet i stället för rena inkomstöverföringar; har utkomsten i risksamhället oåterkalleligen blivit samhällets sak. Att upphöra med inkomstöverföringar till människor i arbetsför ålder har ett alltför högt pris. Alla alternativ som presenterats i det föregående förutsätter inkomstöverföringar hos den arbetsföra och arbetsvilliga befolkningen i lämplig ålder; dvs. utkomstskydd för arbetslösa, inkomststöd eller medborgarinkomst. Det är uppenbart att lönemekanismen i sig inte räcker för att fördela det gemensamma välståndet.

5 DET FINSKA INFORMATIONSSAMHÄLLET ÄR VI

"Informationssamhället" är ett nytt instrument i arbetet som försöker sammanföra den vetenskapligt-tekniska utvecklingen med samhällets allmänna utvecklingsmodeller. Dessa strävanden har förekommit allmänt allt sedan den industriella revolutionens dagar.

Den finska utvecklingsmodellen av hävd har byggts på naturtillgångar och starka investeringar i det byggda kapitalet. Bland de utvecklade länderna har länder som Canada och Australien varit våra närmaste jämförelseobjekt. Nu håller Finland på att bli ett av de ledande länderna i informationssamhället, och utvecklingen sker i ett i historiskt perspektiv mycket snabbt tempo.

VAD FÅR VI MER AV I INFORMATIONSSAMHÄLLET?

Då man talar om informationssamhället kan man avse många saker:

- Kunskapstillämpningen får ökad betydelse inom produktionen, bl.a. i förhållande till arbete, kapital och energi.
- Arbetsplatserna som avser produktion, bearbetning och förmedling av kunskap ökar snabbt.
- Informationsförmedlingen, "medieindustrin", växer.
- Datateknikens genombrott i produktion och konsumtion skapar nya samhällsstrukturer.
- Datanätens betydelse för kommunikationen människor emellan ökar kraftigt.

De fem vanligaste tolkningarna av informationssamhället är: den tekniska, den ekonomiska, den yrkesbaserade, den etableringsberoende och den kulturella tolkningen.

Den tekniska tolkningen: Den tekniska tolkningen är kanske den vanligaste och mest omfattade. Revolutionerande uppfinningar inom prosessteknik, lagerhållning och logistik tillämpas numera i stor utsträckning överallt i samhället. Till utvecklingen hör att kapaciteten hos datatekniska produkter – t.ex. datorer – ökat enormt medan priserna rasat. Samordningen av olika informationsteknologier och uppkomsten av nätverk har skapat nya, väldigt prestationskraftiga infrastrukturer (elektroniska motorvägar).

Uppfattningen att den tekniska utvecklingen är en kraft som förändrar samhällets grundläggande karaktär är inte ny; Karl Marx var den första betydande samhällsforskaren som baserade sina teorier på detta synsätt.

I detta hänseende är Finland en föregångare i informationssamhället. Vi är starka inom forskning och utvecklingsarbete samt inom produktionen. Exporten av avancerad teknik – där informationsteknologiska produkter står för lejonparten – växer hos oss mest av alla OECD-länder. Den tekniska infrastrukturen är stark. Antalet mobiltelefoner och Internetanslutningar är av toppklass. Enligt bedömningar som gjorts av beslutsfattare inom det internationella affärslivet är Finland det land i världen där den nya informationsteknologin bäst uppfyller affärslivets behov (World Competitiveness Yearbook 1996).

Den ekonomiska tolkningen: Den ekonomiska tolkningen anser att den starka "informationsekonomiska" andelen i samhällsekonomin är det viktigaste i utvecklingen av informationssamhället. Då den viktigaste produktionsfaktorn är

information, "dematerialiseras" produktionen, vilket har vittbärande positiva effekter bl.a. för miljön.

Tolkningen avser en kunskapsbaserad ekonomi (knowledge-based economy), ekonomisk verksamhet kommer att baseras sig på kunskap i allt högre grad. Kunskap är en strategisk resurs och den viktigaste processen är inläring. I denna mening får vi ett informationssamhälle där vi satsar på de olika delfaktorererna samtidigt: grundläggande kunskap, dvs. utbildning, praktisk kunskap, dvs. praktik, skapande av kunskap, dvs. forskning, tillämpning av kunskap på nya tekniker, spridande av kunskap samt utnyttjande av kunnande och kunskap inom produktion, service, administration och personlig utveckling.

Den yrkesbaserade tolkningen: Denna tolkning av utvecklingen av informationssamhället är klar i linjerna: informationssamhället "avancerar" i den takt antalet informationsyrken och informationsarbetare ökar och ersätter de yrken och den arbetskraft som finns inom råvaru- och varuproduktionen.

Denna utveckling har kunnat iakttas i samtliga OECD-länder i flera decennier. I Finland har andelen informationsyrken ökat från en tredjedel av arbetskraften 1980 till 44 % av arbetskraften 1995.

Arbetsbeskrivningarna kan i dag och i framtiden indelas i tre grupper: rutinarbeten, människonära serviceyrken och symbolanalytiska arbeten (informationsyrken). Symbolanalytikerna arbetar med information och använder sig av informations- och datateknik. Denna grupp har ökat, men kommer sannolikt inte längre att öka sin andel av arbetsmarknaden i samma takt som hittills. Däremot tror man bl.a. i Förenta staterna att de människonära serviceyrkena (t.ex. vårdarbete, turism och restauranger) kommer att bli den egentliga tillväxtsektorn inom sysselsättningen.

Den etableringsrelaterade tolkningen: De nya informationsnäten gör det i princip möjligt för arbetsplatser, städer, skolor och medborgare varhelst i världen att stå i kontakt med varandra i realtid. Betydelsen av plats och tid förändras radikalt.

Detta är ett viktigt drag med särskild betydelse för ekonomins globalisering. Produktionsmässiga, ekonomiska och monetära åtgärder, och även kulturella insatser, styrs i realtid på det globala planet. Dröjsmålen blir mindre, vilket gör att det problematiskt att hantera systemen.

Förändringarna är betydelsefulla, men det finns välgrundad anledning för bedömningen att de inte i sig kommer att ändra samhällets grundkaraktär. Däremot blir logistiken en första rangens fråga, det må sedan gälla varor, tjänster, människor, arbete, information eller kunskap.

Den kulturella tolkningen: Informationsmängderna är i dag större än någonsin. I takt med att nya tekniska möjligheter tagits i bruk har människorna tagit dem till sig och förbundet sig till dem eller blivit bundna av dem. "Informationsverkligheter" med subkulturer har uppstått.

Den kulturella tolkningen av informationssamhället innebär en paradox. Samtidigt som informationsmängderna ökar, förlorar informationen i betydelse. Det är tänkbart att informationsfria områden kommer att bli stor lyx i framtiden.

INFORMATIONSSAMHÄLLET PARADOXER

Uppfattas 'informationssamhället' som en ekonomisk-social modell för den tekniska utvecklingen, blir begreppet mycket motstridigt. Åtminstone på följande plan kan man tala om informationssamhällets paradoxer.

Framsteg: Informationssamhället representerar en modell för "du sköna nya värld" där man kan leva ett rikt liv fritt från ekonomiska bekymmer. Men samhället delas upp på ett nytt sätt om man inte lyckas dämna upp polariserings-trenderna på arbetsmarknaden.

Utbildning: Informationssamhället kräver allt bättre utbildning och kunskande, men maskinerna utför allt fler sådana uppgifter som tidigare krävde yrkeskunskap.

Kunskap: Samtidigt som kunskap blir en allt centralare faktor inom produktion och tillväxt, sjunker priset på kunskap och dess betydelse minskar, eftersom det blir en vara som alla har tillgång till.

Plats och etablering: Informationsteknologin minskar platsens betydelse, men företag och arbetsplatser som utvecklar och tillämpar informationsteknologi kommer att koncentreras till vissa ställen. Den kunskap de behöver är svår att överföra med informationsteknologiska hjälpmedel.

Produktivitet: Under 1980- och 1990-talen, som var en tid av intensiv informationsteknologisk tillämpning, har produktiviteten ökat långsammare än förut i de utvecklade ekonomierna, särskilt i Förenta staterna.

Sysselsättning: Datatekniken skapar nya arbetsplatser, men samtidigt försvinner traditionella arbetsplatser och en betydande del av de nya arbetena i informationssamhället är fortsättningsvis enkla rutinarbeten.

INFORMATIONSSAMHÄLLET RISKER

Precis som i fråga om alla nya tekniska strömningar under historiens gång (jfr den industriella revolutionen) finns det risker också med tillämpningen av datateknik i stor skala.

Den kanske mest grundläggande risken är att själva begrepp **information** och **kunskap** fördunklas och urlakas. Då de tekniska möjligheterna att behandla, förmedla och bevara 'information' mångdubblas blir det svårare att kontrollera 'informationen' och säkerställa dess tillförlitlighet. Redan i dag översvämmas vi av osäker och otillförlitlig 'information', vars verkningar på beslutsfattandet kan vara svåra att förutsäga. Att hantera informationen i en situation där den över-
svämmas oss är en allvarlig framtida utmaning.

De komplicerade system som informationsteknologin möjliggör är känsliga dels för risker som beror på komplexiteten, dels för organiserad **databrottslighet**. Ansvarsfrågan i nätet är till många delar oklar och erbjuder vassa tekniska instrument åt den som vill odla smart brottslig verksamhet. I utvecklade samhällen har informationskriget fått en ny dimension då viktiga samhällsliga verksamhetsformer kan lamsläs för militära ändamål.

Massarbetslösheten har medfört att vissa medborgare missgynnats. Mera övergripande, mera permanent och mera hotande än den ekonomiska diskrimineringen är **informationsdiskrimineringen** som genom sin dubbeleffekt kan medföra en allt svårare social problemspiral. Risken finns att samhället delas upp i 'de kunskapsrika' och 'de kunskapsfattiga'. De grundläggande rättigheterna i anslutning till regionalt och socialt jämlik kommunikation och medborgarnas grundläggande rättigheter i datanäten måste därför säkerställas.

Informationsamhället kan öppna nya påverkningssamhälligheter för medborgarna. Den nya telematiska kulturen kan stärka medborgarsamhället. Men å andra sidan kan man tydligt se en global **koncentrering av massmedierna**, vilket nivellerar innehållet och minskar den kulturella mångfalden (kulturdiversitet).

Det första informationsamhället - internationellt perspektiv

International Data Cooperation/World Times har utvecklat det första heltäckande och lovande instrumentet för mätning av utvecklingen i informationsamhället, Information Society Index.

Instrumentet består av 20 variabler i tre grupper:

- Social infrastruktur (5 variabler), bl.a. utbildningsnivå, media och medborgarligen rättigheter
- Informationsstruktur (7 variabler), bl.a. telefonförbindelser, apparaturinnehav och kabel/satellitförbindelser
- Datorinfrastruktur (8 variabler), bl.a. antal hemdatorer + nät, Internetförbindelser

I jämförelsen deltar 55 länder som representerar 77 % av världens befolkning, 97 % av den globala BNP:n och 99 % av utnyttjandet av dator-tekniken.

Resultat av jämförelsen (20 i topp)

1. Förenta staterna	5.107	11. Holland	3.099
2. Sverige	4.003	12. Tyskland	2.970
3. Danmark	3.842	13. Japan	2.970
4. Norge	3.755	14. Hongkong	2.893
5. Finland	3.722	15. Österrike	2.640
6. Australien	3.704	16. Singapore	2.516
7. Kanada	3.494	17. Belgien	2.475
8. Schweiz	3.459	18. Frankrike	2.296
9. Nya Zeeland	3.363	19. Israel	2.070
10. England	3.146	20. Taiwan	2.053

Enligt expertisen saknas vissa viktiga toppvariabler i mätningen (ex. digitaliseringsgrad i telenätet, fast, mobil) och resultatet är därför alltför positivt för Förenta staternas del medan bilden av Finland är alltför negativ. Dessutom bör man märka att dessa mätningar endast beskriver förutsättningarna, inte utvecklingen "på djupet".

Källor: IDC/WorldTimes 1996, Tieto Group 1996

VILLKOREN FÖR KUNSKAPSINTENSIV TILLVÄXT

De tekniska innovationerna och internationaliseringen har grundligt förändrat produktionsutvecklingen i Finland under de senaste tio åren. Investeringarna i forskning och utveckling har ökat snabbt. Om man använder forskningsintensiteten (forskningsutgifter/BNP) som mått ser man att Finland har avancerat från mittserien till en topplats bland industriländerna. Av EU-länderna är det endast Sverige och Frankrike som ligger före Finland. I förhållande till bruttonationalprodukten använder Finland mera resurser för utbildning än något annat industriland. Dessutom ökar insatserna i forskning och produktutveckling hela tiden. Informationssamhällets infrastruktur är bland de mest kvalitativa i världen. Produktiviteten i industrin närmar sig OECD-toppen.

Den produktionsskapande grunden inom företagssektorn och hela samhället har sålunda förändrats på ett avgörande sätt och börjar skönjas även i strukturen inom produktion och utrikeshandel. Från att ha varit importör av teknologi har Finland blivit en exportör av teknologi. Handelsbalansen är positiv i fråga om

avancerad teknik.

Internationaliseringen och den tekniska förändringen är sammankopplade med varandra. Tekniken är en förutsättning för global företagsamhet, en effektiv och global spridning av produktionen är möjlig endast med hjälp av utvecklad information- och datateknik. Samtidigt betyder de nya globala marknaderna och den ökande internationella konkurrensen att företagen måste söka nya tekniska innovationer och främja utbredningen av den nya teknologin. Internationaliseringen betyder specialisering. Företagen söker konkurrensfördelar inom allt smälare produktionsgrupper. Tillräckligt stor marknad för dylik produktion kan uppkomma endast på det internationella planet.

En följd av den tekniska utvecklingen, den globala konkurrensen och internationaliseringen av företagen är att den finska produktionsstrukturen håller på att förändras i snabbare tempo än någonsin under hela vår självständighet. Vi håller på att övergå från produktion av råvaru-, kapital-, skala- och energiintensiv produktion till en kunskaps- och teknikintensiv tillväxt.

Tillväxten av den internationella marknaden för produkter för produktion, behandling och distribution av information kommer att vara synnerligen snabb också under de kommande tio till femton åren. Utvecklingen under 1990-talet visar att Finland har goda utsikter till framgång på denna växande marknad.

De branscher som använder och producerar datateknik har vuxit mycket snabbt i Finland de senaste åren, också i ett internationellt perspektiv. Exporten av industriprodukter som är utmärkande för informationsområdet har tagit en allt större andel av utrikeshandeln och under de senaste fem åren har denna form av export ökat mer i Finland än i något annat industriland. De nya arbetsplatserna inom industrin har huvudsakligen uppkommit inom informationssektorn på 1990-talet. På 1990-talet har exporten av datatekniska industriprodukter vuxit med i genomsnitt 40 – 50 % om året. Produktionen och exporten av kommunikationsapparatur uppvisar den snabbaste tillväxten. Den produktionskapande grunden för de branscher som ökat mest är annorlunda än de områden som utgjorde den traditionella produktionens styrka. Immateriellt kapital och självproducerade resurser har haft en nyckelställning.

BEGREPPET RELATIV FÖRDEL FÖRÄNDRAS

Enligt traditionella ekonomiska teorier ligger styrkan hos samhällsekonomierna och företagen i de branscher där respektive samhällsekonomi har s.k. relativ fördel på grund av naturtillgångar eller andra produktionsfaktorer. Det traditionella begreppet relativ fördel håller dock på att förändras. I företagen har betydelsen av grundläggande produktionskapande faktorer – råvaror, energi, kortutbildad arbetskraft – minskat, medan de produktionsfaktorer som man själv kan skapa har fått ökad betydelse. Det är dessa faktorer och de konkurrensfördelar de ger om kan förklara såväl tillväxten som internationaliseringen i företagen.

Företagens och samhällsekonomiernas relativa fördelar sammanfaller nödvändigtvis inte i dagens värld. Företagen sprider sin verksamhet på olika länder i förhållande till verksamheternas relativa fördelar; tillverkning, finansiering och FoU-verksamhet kan etableras på mycket olika sätt. Det har uppkommit konkurrens mellan länderna i fråga om sysselsättningsfrämjande företag, företag som dels använder teknologi, dels skapar teknologi.

När rörligheten hos produktionsfaktorerna och världshandeln liberaliserats, påverkas företagens investeringsbeslut i allt högre grad av de etableringsfördelar som olika länder erbjuder. Tillväxten i världshandeln och ökningen av direkta investeringar har lett till en ny form av "global arbetsplatstävlan".

Samhällsekonomiernas och regionernas specialisering och arbetsfördelning kommer fortsättningsvis att fördjupas i den globala handeln, men specialiseringen styrs av självskapade konkurrensfördelar. Dessa fördelar skapas av såväl företagen som industri- och teknologipolitiken, genom vilka den offentliga sektorn skapar specialiserade och utvecklade produktionsfaktorer och påverkar företagens etableringsvillkor.

KLUSTER AV KUNNANDE OCH EN NY PRODUKTIONSSTRUKTUR

Framgångskoncentration eller s.k. kluster beskriver produktionsstrukturen bättre och mångsidigare än den traditionella indelningen i branscher och sektorer. Enligt olika utredningar uppvisar särskilt den kunskapsintensiva produktionen tendenser till regionalt och funktionellt klusterbeteende. En gemensam bas av kunnande och teknologi binder producenterna av offentliga och privata tjänster och industrin nära till varandra. Företagen fungerar i nätverk. Det viktiga är inte bransch- och företagsgränserna utan kopplingarna mellan dem. Utmärkande för s.k. kluster är att företag som tekniskt och affärsmässigt ligger nära varandra gagnas av spontana teknologiströmmar och positiva yttre effekter.

Den viktigaste tillväxtpotentialen för industrin och tjänstesektorn i Finland finns i den kunskapsintensiva produktionen, vilket utvecklingen under 1990-talet har visat. En även i internationellt perspektiv stark datakommunikationskluster håller på att utvecklas i Finland. Tillämpningen av informations- och datateknik i andra branscher – också inom den traditionella skogssektorn och metallindustrin – håller på att skapa nya konkurrensfördelar. Särskilt stödjer utnyttjandet av dessa nya tekniker en annan snabbt växande koncentration av kunnande, tillväxten av välfärdsklustern. Denna kluster består av den helhet som produkterna och tekniken för välfärdstjänsterna och produktionen av dem behöver. Användningen av informations- och datateknik har ökat effektiviteten och kvaliteten märkbart inom serviceproduktionen. Samtidigt uppkommer nya topp tekniska produkter och hela system för välfärdstjänster för den internationella marknaden.

Hittills har tyngdpunkten inom informationssektorn eller den kunskapsintensiva produktionen i Finland legat på tillverkningen av apparatur, särskilt teleappa-

ratur. I framtiden kommer däremot produktionen av tjänster att öka snabbare. Gränserna mellan industriell produktion och produktion av tjänster kommer att försvinna.

För att trygga produktionen av välfärdstjänster behövs dessutom nya lösningar i gränslandet mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn. Välfärdsklustren håller på att bli ett nytt slags samarbetsnät för dels producenterna av teknik och service, dels den offentliga och privata sektorn.

INDUSTRI- OCH TEKNOLOGIPOLITIKENS NYA ROLL

Det tekniska och det produktionskunnandet är endast instrument som inte i sig är nog. En effektiv användning av tekniken så att den ökar välfärden på ett hållbart sätt förutsätter organisatoriska och institutionella förändringar, utbildning och större användarberedskap samt effektivare modifiering av det tekniska kunnandet för att nå framgång inom handel och ekonomi. Dessutom har tekniken ofta oönskade verkningar. Industri- och teknologipolitiken skall arbeta för en så stor utbredning av teknisk nytta som möjligt och för minimering av skadeverkningarna av teknologin.

Industri- och teknologipolitikens roll kommer att betonas allt mer. Den nya politiken baseras dock inte på begränsningar, subventioner, skattelättnader eller kompenserande till följd av de naturliga relativa fördelarna i olika länder och regioner. Det centrala innehållet i den nya politiken är att skapa specialiserade produktionsfaktorer för framtiden, främja konkurrensen och skapa allmänna etableringsförutsättningar för internationellt konkurrenskraftiga företag. Politikens uppgift är att finnas till där marknaden inte fungerar.

Också politikens nya uppgifter innebär prioriteringar. Särskilt i dag då produktionssystemet är i ett brytningskede mellan det gamla industrisamhället och det nya informationsamhället har industri- och teknologipolitiken en viktig roll. Föremålet för politiken – industri- och serviceföretagen – har övergått till verksamheter som överskrider bransch- och sektorgränserna. Också industri- och teknologipolitiken skall ges en bred tolkning, en tolkning som sträcker sig över de traditionella sektorgränserna inom förvaltningen. En politik som uppfattas på detta sätt kan påskynda utvecklingen av nya tillväxtkluster och utvecklingen av företag som verkar i Finland samt stödja uppkomsten av nya företag. Detta är särskilt viktigt inom informationssektorn, där konkurrensen ökar såväl mellan de multinationella företagen som mellan nationerna.

Även om de finska investeringarna i utbildning är stora i internationellt perspektiv och investeringarna i forskning och utveckling håller på att nå den internationella toppen, är situationen inte problemfri. Den höga nivån på fasta investeringar under decennierna efter kriget medverkade till att den ekonomiska tillväxten var snabbare än i andra industriländer, men den var inte så snabb som insatserna hade förutsatt. Då tyngdpunkten nu överflyttas från materiella investeringar till immateriella rättas situationen inte automatiskt till. En framtida tillväxt

hotas av att investeringarna kan visa sig vara ineffektiva på samma sätt som de materiella investeringarna var det.

Hur utbildnings- och forskningsresurserna inriktas är lika viktigt för den kommande tillväxten och det framtida väståndet som ökningen av dem. Utbildnings-, industri- och teknologipolitiken skall säkerställa att resurserna riktas effektivt. Det är också viktigt att effektivera verksamheten på arbetsmarknaden, eftersom en del av utbildningskapitalet hotas att bli permanent outnyttjat till följd av den höga arbetslösheten.

FRAMTIDA ORGANISATIONER

En viktig framgångsfaktor i informationssamhället är att organisationerna har förmåga att smidigt förändra och anpassa sig och att effektivt lärande är den viktigaste gemensamma processen. Man kan allt klarare se hur företagsverksamheten övergår från traditionell produktion till bredare serviceverksamhet.

Förändringar som berör arbetet i informationssamhället är bl.a. de högre krav som ställs på kvalitet, smidighet och lönsamhet. Strukturellt sett kommer detta till uttryck i arbetslivet i form av bredare organisationer, enklare strukturer och decentraliserat beslutsfattande.

De framgångsrika organisationerna i informationssamhället, **s.k. lärande organisationer**, har som ett centralt drag förmågan att lära, att anpassa sig och att förändra beteendet till nya krav och kunskaper i omvärlden. I lärandet är det viktigt att kunna skaffa, överföra och använda existerande kunskaper och kunskaper effektivt och att från dessa utgångspunkter skapa nya innovationer och produkter.

DEN LÄRANDE ORGANISATIONEN I INFORMATIONSSAMHÄLLET
KÄNNETEGEN

- 1. Gemensam strategi och gemensamma visioner.** Organisationen och dess medlemmar har en gemensam vision, har klart för sig vart man är på väg. Detta gör det möjligt att uppställa mål och förutse lärandet.
- 2. Ledningen och cheferna stödjer personalen.** Ledningens skyldighet är att skapa sådana villkor som ger nöjda och produktiva anställda genom bl.a. ömsesidigt förtroende, människovärde, möjlighet att utvecklas och förverkliga sig själv och få den ledning och utbildning i arbetet som behövs.
- 3. En öppen och förtroendeingivande atmosfär.** Mänskliga värderingar, idéer och uttryck. Särskilda mellan chefer och anställda har raserats. Alla drar åt samma håll.

4. **Organisations- och uppgiftsstrukturen stödjer** kontinuerligt lärande genom smidiga uppgiftsbeskrivningar som ändras i enlighet med omvärldens krav och behoven i organisationen, Lex, uppgiftsrotation och självstyrande grupper.
5. **Bra informationsförsörjning** Modern apparatur. Metodisk kunskaps- och informationshantering.
6. **Individens och gruppens arbets sätt.** Var och en ansvarar för utbildningen. Människorna delar med sig av sin sakkunskap. Man erkänner fel, en öppen dialog är möjlig.
7. **Utvecklade arbetsprocesser.** Att distribuera information är av central vikt liksom också processerna i samband med detta, vikten av informationsflödet inses på alla nivåer och verksamheten är optimal.
8. **Prestationsmål och belöningar.** Alla anställda berörs av prestationsmålen och det finns ett system för bedömning och belöning som stödjer och uppmuntrar individens och organisationens lärande.
9. **Utbildning och handledning.** Metodisk utbildning för att hantera förändringen. Formell utbildning för att stödja det viktiga lärandet på arbetsplatsen.
10. **Individens och gruppens utveckling.** Arbetsmetoder som uppmuntrar såväl individens som gruppens utveckling betonas. Hela organisationens inlärningsförmåga maximeras. Förutsätter ofta en avgörande förändring i tänkesättet.

ATT KUNNA DET VÄSENTLIGA OCH ATT HANTERA KUNSKAPEN I INFORMATIONSSAMHÄLLET

Förändringarna i arbetsuppgifterna syns i form av större uppgiftsområden, ett ökat behov av mångkunnighet och mera projektbaserat arbete. Arbetsuppgifterna betonar arbete i grupp, gruppernas resultat och verksamhetens effektivitet samt vikten av personalens interna och externa nätverk (networking).

Arbetet på individnivå kommer i fortsättningen att utmärkas av att kommunikationskoncentreringen blir starkare än förut och av att datoriseringen ökar. Att tiden som avsätts för arbete blir allt kortare kommer alltså att utgöra en konkurrensfaktor i framtiden och kommer att kräva kvalitativt kunnande och engagemang av samtliga arbetstagare i organisationen. Att hela tiden hålla yrkeskunnandet på tillräckligt hög nivå kräver **livslångt lärande**.

Fokuseringarna på yrkeskompetens i arbetslivet kommer att ändras. I framtiden skall en kompetent person ha en högre och samtidigt **bredare kompetensprofil** än förut.

Att fungera självständigt och tillsammans med andra är den grundval som framgång i yrkeslivet kommer att bygga på i framtiden. Dessutom bör

man erkänna de processer på det individuella, organisatoriska och samhällliga planet som utvecklar **förmågan att hantera** kunskap.

Undervisningen är fortfarande starkt **kunskapsbetonad** på alla nivåer inom den formella utbildningen. Goda grundläggande teoretiska kunskaper är viktiga för att man skall kunna hantera och filtrera informationsflödet, men för att man skall kunna nå fördjupade insikter och förmåga att tillämpa de teoretiska kunskaperna krävs ofta att man har en mångsidigare inlärmingsmiljö och mångsidiga möjligheter till praktisk tillämpning. Sådant kunnande som är viktigt för framgång i arbetslivet kan man endast **lära sig** genom inläring **i arbete (learning by doing)**, genom personlig träning.

En grundläggande utmaning för bättre kunnande i informationssamhället är att man uppfattar kunnandet som *hantering av kunskapskedjor* på samtliga plan, individen, organisationen och samhället.

Behovet av omfattande förändring i fråga om yrkeskunnandet gäller **hela utbildningskedjan**. Viktiga beslut är: Hur skall man kunna garantera att kunskaperna förnyas och att individen under sin levnadsbana utvecklar sitt kunnande i enlighet med förändringarna i arbetslivet? I vilket skede vore det ändamålsenligt att börja den livslånga utbildningskedjan och vilken instans bör sköta de olika delområdena av individens kunnande? Hur kan man mest effektivt ställa den nya informations- och datatekniken i det livslånga lärandets tjänst? Hur ser ansvarsfördelningen ut – mellan individ, arbetsgivare och den offentliga sektorn – i fråga om kostnaderna och resurserna för livslångt lärande/utbildning? Hur skall jämställdheten beaktas? På vilket sätt kan de långtidsarbetslösa och den åldrande arbetskraftens möjligheter och motivation till livslångt lärande tryggas?

I framtiden måste **samtliga utbildningsnivåer** ständigt kunna svara på förändringarna i arbetslivet. Av detta följer att samtliga länkar i utbildningskedjan blir mera beroende av varandra och av varandras kvalitet än förut. För att lyckas kommer läroanstalterna att som stöd behöva tillräckligt tydliga, gemensamma (nationella) visioner av de föränderliga kunskapsbehoven i arbetslivet, självständig beslutanderätt, kvalitetsbedömning, moderna metoder och redskap samt ett fast samarbete med arbetsamfund, nationella och internationella forskningssällskap och andra läroanstalter.

Användningen av de nya redskapen för **informations- och datateknik** kommer att ändra utbildningens dimensioner på ett märkbart sätt. En god data-teknisk infrastruktur med tillhörande tjänster är en viktig faktor för framgång i framtidens skolväsen och forskningsarbete. Finland finns bland de ledande länderna i fråga om datanätsutrustning (Internet) i skolorna och detta område utbyggs hela tiden. Att skapa förbindelser på de elektroniska motorvägarna är det första steget mot informationssamhällets fungerande infrastruktur i skolorna. De möjligheter som informations- och datatekniken erbjuder kan i högre grad utnyttjas först då det blir möjligt att knyta tekniken till den normala inlärningsprocessen och undervisningen på ett fast sätt. En omfattande förändring av attityder och kunnande behövs hos såväl lärare, administrativ personal som elever. Ett mål

är att undvika skillnader mellan könen när det gäller att behärska data- och kommunikationsteknik.

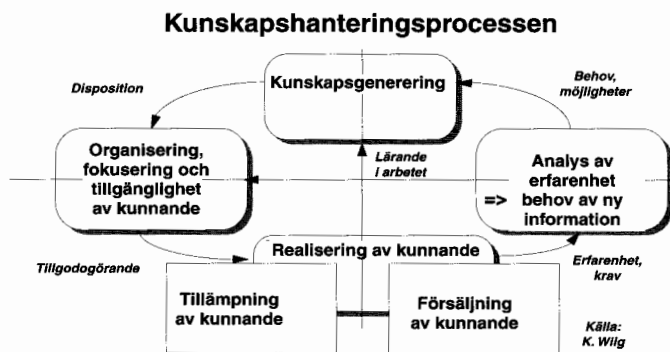
Den centrala utmaningen är: Hur skall lärarnas kännedom om arbetslivet, vilken är så viktig, och deras kunskaper om användningen av nya arbetsredskap kunna upprätthållas och utvecklas kontinuerligt i framtiden? Hur kan de nätverk som utvecklas för att utbyta och hantera kunskaper bäst stödja en fast, fortlöpande växelverkan mellan arbetsliv, utbildning och forskning? Hur skall hanteringen av kunskaper och innovationer organiseras i informationssamhället för att möta de stora utmaningarna som den globala konkurrensen ställer?

Fyra grundläggande strategier för kunskapshantering

Informationssamhällets konkurrenskraft kan i fråga om samhällets kunskapshantering göras effektivare bl.a. med hjälp av processutveckling (figur) och följande fyra grundläggande strategier:

1. Den **kultur** som informationssamhället förutsätter utvecklas: motivation för livslånga lärande, belöning för samarbete och för att man delar med sig av kunnandet, betoning av investeringar som siktar till att öka kunskaperna.
2. Verksamhetsmodeller som kan öka den för kunskapssamhället viktiga **kritiska kunskapsintensiteten** (spontana, informella direkta kontakter) utvecklas på **särskilda kunskapsområden**: flera **kunskapscenter** etableras, vilka effektivt kombinerar djupa erfarenhetsbaserade och teoretiska kunskaper (utbildning, forskning, arbetsliv). Investeringar i utbildning och forskning stärks på de växande områdena (kunskapskoncentrering).
3. Synligheten, tillgången och möjligheterna att utnyttja **dagens kunnande** och kunskap effektiveras.
4. Kännbara investeringar görs i den **datatekniska infrastrukturen** och i utvecklandet av de tjänster den erbjuder; särskilt med hänsyn till kunskapshantering och nya multimedietjänster: gemensamma principer/standarder skapas för tjänster och datoriserade hjälpmedel i det nationella nätet, åtminstone i fråga om den offentliga sektorn.

Avgörande faktorer vid kunskapshantering i informations-samhället



Källa: K.Wiig

Kaisa Kautto-Koivula

En nation som utöver en elektronisk motorväg dessutom lyckas bygga en **kreativ motorväg** har en strategisk konkurrensfördel i den kompetensbaserade tävlingen.

ÖVERFÖRING AV ERFARENHETER, EN UTMANING FÖR INFORMATIONSSAMHÄLLET

Inläringen i informationssamhället betonar samtliga kunskapselement. Vad och varför (know-what, know-why) samt hur och vem (know-how, know-who). Vid sidan av de teoretiska kunskaperna har inläring i arbete blivit det viktiga för utvecklingen och som ett resultat av detta det s.k. **erfarenhetsbaserade kunnandet** (tacit-knowledge, wetware). I det vanliga beslutsfattandet i arbetslivet står detta dolda kunnande ofta för mer än 80 %.

De största utmaningarna i framtiden gäller därför hur detta ostrukturerade dolda kunnande skall kunna överföras till dem som behöver det eller till följande generationer av studerande. En omfattande överföring av erfarenheter genom de traditionella utbildningsmetoderna och med hjälp av "utbildningsprofessionella" utbildare är så gott som omöjligt. Vad som behövs är en fast växelverkan och praktiskt arbete under ledning av branschsakkunniga (jfr läroavtalsutbildningen) för att någon form av erfarenhetsbaserat kunnande skall kunna överföras.

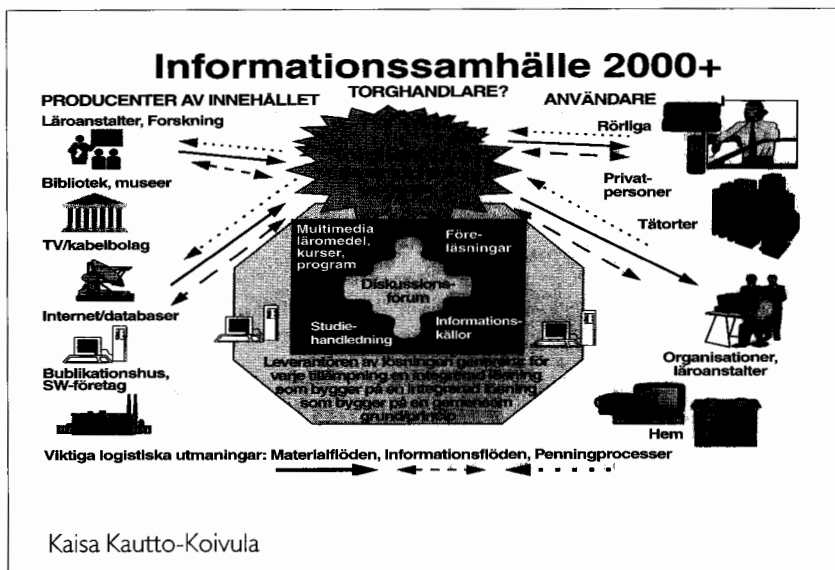
FRÅN SÄRSKILDA STRATEGIER MOT METODISK KUNSKAPSHANTERING

Kunskap och kunnande omvandlas inte så lätt till ekonomisk tillväxt, nya arbetsplatser och välbefinnande. **Växelverkan** mellan centrala funktioner fungerar dock varken tillräckligt väl eller tillräckligt effektivt i dag. För närvarande utvecklas utbildningen, forskningen, hanteringen av innovationer, arbetskraften, företagen och individerna enligt verksamhetsmodeller som är rätt separata. De har sina egna organisationer, mål, strategier och resurser. Att en gemensam vision och strategi saknas gör det svårare att arbeta för gemensamma mål. Man observerar inte i ett tillräckligt tidigt skede de hot och möjligheter som informationssamhället för med sig (den reaktiva modellen), eftersom man inte uppfattar förändringens volym, komplexitet eller karaktär i ett tillräckligt brett sammanhang.

De stora investeringarna i humankapitalet i den offentliga sektorn bör stödja arbetslivets utvecklingsbehov och konkurrenskraft. De bör gå i samma riktning och fokusera på strategiskt utvalda mål. De nationella utbildningspolitiska strategierna bör stödja nationella strategier inom industrin och forsknings- och arbetspolitiken, och tvärtom. Att skapa dessa visioner och strategier bör liksom det egentliga verkställandet var klarare bundna till varandra än förut. Tydliga strategier och arbetsfördelningar bör skapas för hanteringen av kunnandet i Finland.

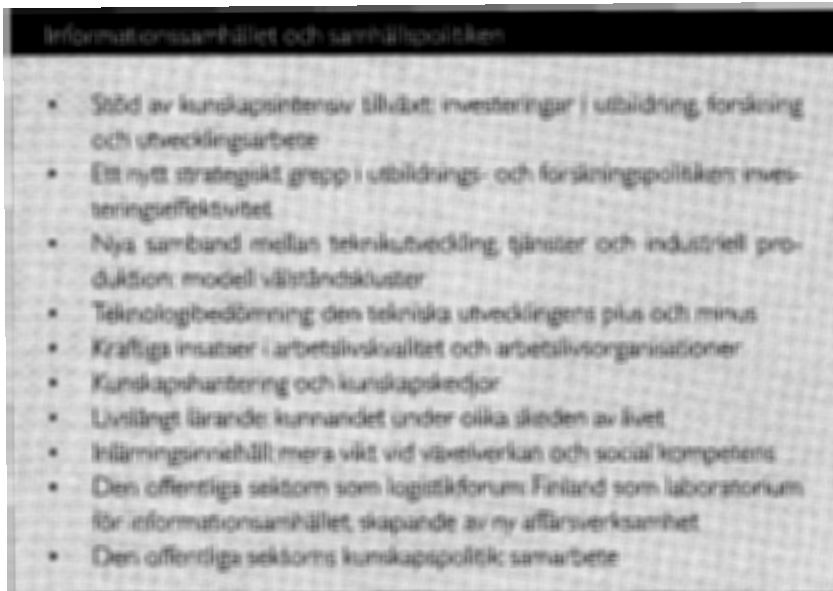
EN NY UPPGIFT FÖR DEN OFFENTLIGA SEKTORN

Data- och kommunikationstekniken skapar nya möjligheter för nya tjänster och för effektivisering av dagens tjänster i morgondagens informationssamhälle. Även om företagen spelar en central roll, kan service enligt ny teknik inte tas i bruk utan **stöd och samordning av samhället**. Kunskapslogistiken och värdekar-tan för samhällets nya datatekniska tjänster är komplicerade och behöver många olika slags organisationer och företag.



Staten kunde ha en viktig roll att spela som forum för kunskapslogistiken och för aktiva initiativ inom den kommersiella verksamheten. Staten kunde aktivera och samordna olika intresserade parter intressen och på detta sätt främja uppkomsten av en framtida informationsmarknad.

Resultatet kunde bli att man genom tjänsterna skulle skapa förutsättningar för ny affärsverksamhet. Enligt flera expertisbedömningar är Finland "världens bästa laboratorium" för dylika utvecklingsprojekt. Hos oss finns en internationellt sett högstående datateknisk infrastruktur samt toppkunnande för att åstadkomma ny service av denna typ och de tekniska system som behövs. Försöken i Finland och våra aktiva insatser kunde ge den finska industrin framtida fördelar i arbetet med en omfattande utbyggnad av de offentliga tjänsterna i informationssamhället.



6 MOT EN NY VÄLFÄRD

OM VÄLFÄRDSSTATEN, DEN OFFENTLIGA SEKTORN OCH FÖRSÄKRINGSTOLKNINGEN

Även om vi undviker att ge välfärdsstaten en exakt definition, kan man tydligt urskilja två olika tolkningar. En del vill se välfärdsstaten som särskild verksamhet inom den offentliga sektorn. Med detta avses främst systemet för social trygghet och utbudet av sådana samhälleliga tjänster som utbildning, hälsovård och sociala omsorgssystem (äldreomsorg och barnavård). Den andra, bredare tolkningen uppfattar välfärdsstaten som ett ekonomi- och socialpolitiskt system som framför allt vill minska den ekonomiska ojämlikheten och ge individen ett skydds nät för olyckliga sociala omständigheter. Dessa tolkningar överlappar varandra i många fall, men man kan dock säga att det förra anlägger en klart mikroekonomisk aspekt medan det senare synsättet är makroekonomiskt. För debatten är det naturligare med den bredare tolkningen, eftersom den inte utesluter de element som ingår i den smalare.

Kritiken av välfärdsstaten ökade på 1980-talet. Enligt denna är välfärdsstaten i sin moderna form den främsta orsaken till den långsammare tillväxten. En betydande nedskärning av de sociala utgifterna skulle sätta fart på den ekonomiska tillväxten (Lindbeck-kommittén).

Kritiken mot välfärdsstaten kan grovt uppdelas i två grupper. För det första ger beskattningen och inkomstöverföringarna i välfärdsstaten oriktiga ekonomiska signaler (problemet med moral hazard, "moralförlust") och har förstört sambandet mellan insatser och belöning. Detta har lett till att man arbetar mindre,

sparar mindre och är mindre företagsam. Den progressiva beskattningen och de behovsprövade förmånerna minskar utbildningsbenägenheten. Arbete och affärer inom den grå sektorn, arbete med vård av hem och barn och annan verksamhet utom räckhåll för offentlig registrering får offentligt stöd i samma utsträckning som registrerad företagsamhet.

Med tiden förenar sig också de sociala normer som betonar arbetets betydelse och individens ansvar med de regler som belönar moralförlost. Man börjar tolka t.o.m. de system som byggts upp för att stödja den ekonomiska smidigheten och den sociala och regionala utvecklingen i strid med de ursprungliga intentionerna, dvs. de uppfattas som system som erbjuder ett skydd mot förändringstrycket. Den komplexa helheten skapar en bild av att den ekonomiska verksamheten och inkomstfördelningen i sista hand endast är en fråga om politiska uppgörelser, vilket i sin tur sätter fart på byggandet av nya system.

För det andra har det blivit alltför dyrt att betala välfärdsstaten med skatter och lån. Att uppta lån är ingen ekonomisk effektivitetspruta ens på kort sikt, eftersom det är uppenbart att skattehöjningar måste följa av den obehärskade utvecklingen av statskulden.

De generella indikatorerna leder ofta till direkta slutsatser om välfärdsstatens effekt på den ekonomiska framgången. En enkel korrelationsanalys av tillväxt och offentliga utgifter berättar dock ingenting om något orsaks samband. Såväl den ekonomiska tillväxten som välfärdsstatens storlek kan avspegla någon tredje faktor, t.ex. någon ny tillväxtkälla eller ekonomiska misslyckanden. I dessa fall skulle nedskärningar av utgifterna för välfärden inte medföra några förbättringar i den ekonomiska situationen.

Verkningarna av välfärdsstatens volym på den ekonomiska tillväxten har specificerats. För det första kan man konstatera att det inte är möjligt att klart och tydligt visa på de mekanismer som enligt kritiken medfört att den ekonomiska tillväxten avstannat i välfärdsstaterna. För det andra ger de empiriska undersökningarna inte något underlag för träffande analyser av sambandet mellan socialskydd och ekonomisk tillväxt (Atkinson).

Kritiken av välfärdsstaten tiger i regel om de gynnsamma effekterna. En tolkning av välfärdsstaten är att uppfatta den som en *försäkring* (en utvidgad tolkning av socialförsäkringen) som möjliggör en tryggare livscykel och ökar risktagningen. De flesta av oss uppfattar detta som positiva fenomen. Som motvikt till detta medför försäkringssystemet också negativa effekter. De negativa följderna finns förstås också i privata försäkringssystem. Forskningen är mycket enig om att det finns större möjlighet att undanröja de negativa effekterna inom den offentliga sektorn.

Även om många viktiga funktioner i välfärdsstaten får ett klart stöd av ofullständig information och avsaknaden av marknadskrafter, är det inte skäl att i alltför hög grad betona dessa faktorer. I ett historiskt perspektiv har socialförsäkringen vuxit fram parallellt med förändringarna i arbetsvillkoren och den erbjuder ett skydd vid arbetslöshet, sjukdom och ålderdom. Detta har sänkt tröskeln

att gå in på den officiella arbetsmarknaden.

I själva verket kan man se omfördelningen och den bredare tolkningen av socialförsäkringen som två olika sidor av samma sak. Då det allmänna finansierar allmännyttiga funktioner, välfärdstjänster och sociala inkomstöverföringar upp-bärs mera skatt av de rika än av de fattiga. Detta betyder att varje sjukhus och skolbyggnad som finansierats med allmänna skattemedel kan ses som en del av socialförsäkringen. Försäkringen tar självfallet inte bort risken, med mildrar följderna genom att minska skillnaderna mellan människornas reella livsinkomster, vilka inte kan bedömas då en människa föds. Försäkringstolkningen blir särskilt meningsfull om man ser på den med småbarnsföräldrars eller blivande föräldrars ögon eller i samband med olika val som man ställ inför i livet.

Alla försäkringar är egentligen omfördelning av resurser, från de lyckligt lottade till dem som inte är så lyckligt lottade. På lång sikt, dvs. ett människoliv, kan de flesta omfördelningsåtgärderna tolkas som en form av försäkring.

ATT FÖRSÄKRA ARBETET

Att socialförsäkringen ökar risktagningens möjligheter har fått alltför litet uppmärksamhet. Investeringsriskerna kan minskas kännbart om risken delas med andra investerare på aktiemarknaden och med staten genom kapitalinkomstbeskattning. Man kan ha aktier från flera företag i en investeringsportfölj. Däremot erbjuder marknaden mycket få möjligheter att sprida investeringar som görs i fråga om humankapitalet. Dessa investeringar är svåra att sprida. Det betyder att om ens liv är beroende av den privata marknaden, investeras det alltför litet humankapital i branscher som kräver specialisering eller som är utsatta för sysselsättningsrisker. Eftersom det inte finns någon börs för humankapitalet (som tur är, skulle en del säga) behövs andra metoder för att uppmuntra investeringar i dessa branscher. En utvidgad socialförsäkringen erbjuder ett sätt.

Välfärdsstatens centrala uppgift är alltså att försäkra humankapitalet (arbetet). Välfärdsstatens försäkring och omfördelning kan också uppfattas som en strävan att förbättra marknadens funktion. Ur detta perspektiv är åtminstone en del av omfördelningen, vilket många uppfattar som etiskt önskvärt, att förbättra ekonomins allokativa effekt. Effektivitet och små inkomstskillnader behöver alltså inte vara mål som utesluter varandra.

Också i den progressiva beskattningen kan man se socialförsäkringsmässiga drag. Inkomsterna är förknippade med en viss osäkerhet. I dagens läge är det lättare att förutspå inkomsten för nästa år än inkomsten om 30 år. Den osäkra inkomsten på längre sikt innebär samma osäkerhet som yrkesvalet. Inkomstskillnaderna före skatt kan i stor utsträckning förklaras av ren och skär tur. En del har lyckats väl i livet, andra mindre bra. Också om man i dagens läge erkänner de sporrande effekterna av beskattningen, kan de skillnader som beror av slumpen endast utjämnas genom progressiv beskattning.

Utslagning betyder att humankapital går förlorat, dvs. att man har misslyckats

med att försäkra arbetet i samhället. För närvarande finns det 150 000 – 200 000 personer som på 1 – 4 år inte har varit sysselsatta på den öppna arbetsmarknaden trots olika åtgärder och som inte är på väg att få pension. Som ett led i försäkrandet av arbetet vore det motiverat att utveckla ett system som förenar de nuvarande arrangemangen så att det nya systemet bidrar till att öka det innehåll som arbetet ger åt livet och kunde fungera som ett steg mot arbete på marknadsvillkor. Inkomstnivån skulle vara högre än som långtidsarbetslös men lägre än marknadslönen. Systemet kunde kallas deltagarinkomst.

Med stöd av den ekonomiska forskningen de senaste decennierna kan man anta att välfärdsstaten har en särskild positiv funktion. Den kan även medföra betydande sporrande effekter. Forskningen ger sålunda inte stöd åt enkla nedskärningar av välfärdsstaten. Ur försäkringsperspektivet kan den samhällliga tryggheten i välfärdsstaten uppfattas som allmännytta (förtroende, solidaritet) som synes ha en kompletterande effekt tillsammans med många viktiga ekonomiska verksamheter, dvs. den är sporrande.

OM REFORMERING AV VÄLFÄRDSSTATEN

Välfärdsstatens positiva roll innebär självfallet inte att det inte finns rum för reformer. Det finns tryck från många håll. Utslagningen är alltså ett problem. Också medan arbetslösheten var relativt låg fanns utslagningen där, för att inte tala om förhållandena med stor arbetslöshet. De demografiska förändringarna utgör också en utmaning. Dessutom påverkas välfärdsstaterna också av den allt fastare europeiska integrationen.

Ett populärt förslag, som gällt nästan alla typer av sociala trygghetsreformer de senaste åren, har handlat om kraftigare styrning av förmånerna, att rikta dem till områden där de behövs, dvs. behovsprövning. Frågan har ofta uppfattats som en tvist mellan den heltäckande (universella) socialförsäkringen och den traditionella fattigvården. Typiskt nog har man erkänt att en heltäckande socialpolitik hindrar särbehandling av de sämre lottade och besparar dem från att utsättas för social skam. Å andra sidan har man nästan i samma andetag konstaterat att man i framtiden blir tvungen att ge avkall på ett heltäckande och allmänt socialskydd. Enligt detta synsätt återgår socialpolitiken till sin uppgift för hundra år sedan, dvs. att ta hand om de sämre lottade, dvs. till fattigvård. Folk med goda inkomster kunde däremot ordna sitt eget socialskydd privat om de så önskar.

När man kräver noggrannare styrning av förmånerna tänker man att de låga inkomsterna kan lyftas upp till en acceptabel nivå på ett budgetmässigt betydligt billigare sätt och med mycket större frikostighet om förmånerna går till dem som har det största behovet. Om man inte beaktar några indirekta kostnader, innebär det idealiska fördelningsprogrammet att familjen eller individen som har större behov än resurser får exakt så mycket som i överföringar behövs för att fylla gapet, fattigdomsklyftan. En förutsättning är att behovet kan definieras, dvs. att det går att fastställa fattigdomsgränsen.

Att genomföra ett dylikt system blir dock på många sätt dyrare än vad de direkta budgetkostnaderna anger. När man betonar sporrarna till arbete måste man i konsekvensens namn betrakta dem som viktiga även i fråga om de sämre lottade. I ett system med exakt allokering av förmånerna uppgår beskattningen av gränfallen (de uteblivna förmånerna) till exakt 100 % under fattigdomsgränsen. För det andra kräver en dylik finjustering mycket information och stor kapacitet att hantera informationen. Den sociala skammens, stigmatiseringens, betydelse är i stor utsträckning beroende av befolkningsunderlaget.

Mot systemet talar också det faktum att samhällets splittring skulle främjas. Man skulle bli tvungen att rikta de olika förmånerna mycket exakt till särskilda grupper, som blir andra klassens medborgare och behandlas som andra klassens medborgare. Om den sociala harmoni som präglar det nordiska samhället och som många anser vara ett av de viktigaste resultaten av den nordiska modellen i internationellt perspektiv uppfattas som ett primärt mål, bör förmånerna och samhällets tjänster erbjudas på ett sätt som omfattar alla medborgare.

I själva verket finns det inga tvingande skäl för en skarp motsättning mellan en heltäckande välfärdsstat, som baserar sig på försäkringstanken, och en noggrann inriktning av förmånerna. I sina renodlade form innebär såväl systemet på försäkringsgrund som systemet med noggrann inriktning, samt de olika systemen med tryggad basinkomst, antingen alltför små förmåner eller omöjligt hög beskattning av gränfall. Det finns inte något system som vore både enkelt att administrera och billigt. En blandform sporrar mera än noggrant behovsprövad fattigvård.



Välfärdsstaten har byggts upp för att skydda det industrialiserade samhället, men det finns inget skäl att anta att det kunde bli överflödigt i informationssamhället. Socialskyddet har fortfarande centrala uppgifter:

- att förhindra och lindra fattigdom
- att skydda människorna för risker på arbetsmarknaden och i familjelivet
- att omfördela resurserna från de rika till de fattiga, från de bättre lottade till de sämre lottade
- att göra omfördelningar av tid och pengar under en människans liv
- att stärka medborgarnas personliga oberoende
- att konsolidera den sociala enhetligheten.

Ingenting har gjort dessa uppgifter omoderna. Men det krävs allt mera för att man skall kunna svara på dem, eftersom de i dagens ekonomiska verklighet inte längre har ett lika direkt stöd som i det industriella samhället. Välfärdsstaten skall reformeras på en hållbar grund och syfta till att ta fram ett *smart välfärdssamhäl-*

le. Ett samhälle som skapar jämlika möjligheter; som räcker ut handen mot individen under de växlande riskerna under en människas liv och som ger henne möjligheter att klara sig själv samtidigt som det fungerar som ett solidariskt skyddsnät när fötterna inte bär. Välfärdsstaten skall ha klokare metoder. De grundläggande välfärdsmålen skall eftersträvas effektivare än förr, med hjälp av metoder som svarar mot de förändrade förhållandena och de nya riskerna.

"Ingen människa är en ö, hel och fullständig i sig ... och sänd för den skull aldrig bud och fråga för vem klockan klämtar: den klämtar för dig"(John Donne, engelsk 1600-tals diktare, *Mediation 17*, övers. Thorsten Jonsson).