

Statsrådets framtidssredogörelse, del 1 och 2

Utblick över kommande generationers Finland

STATSRÅDETS PUBLIKATIONER 2023:2

vn.fi/sv



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Statsrådets publikationer 2023:2

Statsrådets framtidssredogörelse, del 1 och 2

Utblick över kommande generationers
Finland

Statsrådet Helsingfors 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Statsrådet

Statsrådets kansli

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-792-8

ISSN pdf: 2490-0966

ISBN tryckt: 978-952-383-776-8

ISSN tryckt: 2490-0613

Layout: PunaMusta Oy

Illustration: Virpi Oinonen/Businessillustrator.com

Helsingfors 2022

Tryckeri: PunaMusta Oy, 2023



Statsrådets framtidsredogörelse, del 1 och 2

Utblick över kommande generationers Finland

Statsrådets publikationer 2023:2

Utgivare Statsrådet

Organisation Statsrådets framtidsredogörelse, del 1: statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet. Statsrådets framtidsredogörelse, del 2: statsrådets kansli.

Språk svenska

Sidantal

358

Referat

Statsrådets framtidsredogörelse utgör underlaget för regeringens och riksdagens framtidsdialog, och syftet med redogörelsen är att identifiera faktorer som är viktiga med avseende på beslutsfattandet och som kräver särskild uppmärksamhet i framtiden. Redogörelseförfarandet är ett sätt att bygga upp kommande generationers Finland och stärka Finlands beredskap inför framtiden.

I den första delen av framtidsredogörelsen, inom ramen för det scenarioarbete som gäller kommande generationers Finland, kartläggs samhälleliga, tekniska, ekonomiska, miljörelaterade och politiska förändringar samt osäkerhetsfaktorer som är förknippade med förändringarna, liksom även förändringarnas alternativa utvecklingsförlopp nu och i framtiden, såväl i Finland som i en internationell verksamhetsmiljö. De fyra scenarier som presenteras är möjliga utvecklingsförlopp, inga prognoser – inget av scenarierna kommer att bli verklighet som sådant och många utvecklingsförlopp kan påverkas. För varje scenarios del analyseras de möjligheter som scenariot erbjuder och de risker som förknippas med det och som kräver olika åtgärder som stöd för beredskapen. I redogörelsen föreslås insatser som ökar framtidsberedskapen. Under scenarioprocessen har statsrådet fört en bred dialog om framtiden. Den prognostiseringsinformation som har tagits fram som tjänstemannaarbete för redogörelsen har stärkt statsförvaltningens framsynsförmåga. Trots den exceptionella coronatiden kännetecknades beredningen av gemensam utveckling, stor delaktighet och samarbete. Som ett led i redogörelsen ordnades 50 framtidsdialoger om Finlands framtid i olika delar av landet.

I den andra delen av framtidsredogörelsen utreds hur lagberedningen bättre än i dag kan utnyttja prognostisering och beakta kommande generationer och deras rättigheter. Bakgrunden till detta är ett antal nationella och internationella riktlinjer och utvecklingsmål. I statsminister Sanna Marins regeringsprogram ingår ett löfte om en förnyad politik, vilket bland annat avser långsiktigt och faktabaserat beslutsfattandet samt rättvisa mellan generationerna. Regeringsprogrammet innehåller också åtgärder för att uppnå målen för hållbar utveckling och för att utveckla lagberedningen och dess kvalitet. Regeringens strategiska beslutsfattande ska i större utsträckning än tidigare stödja sig på forskning och prognostiseringsinformation.

Nyckelord

framtid, framtidsforskning, förutseende/prognostisering, framtidsdialog, scenarier, föregripande, förvaltningsutveckling, proaktiv administration, kommande generationer, rättvisa mellan generationerna, hållbar utveckling, redogörelse, lagberedning, lagstiftning

ISBN PDF 978-952-383-792-8

ISSN PDF 2490-0966

ISBN tryckt 978-952-383-776-8

ISSN tryckt 2490-0613

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-792-8>

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. ja 2. osa

Näkymiä seuraavien sukupolvien Suomeen

Valtioneuvoston julkaisu 2023:2

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Tulevaisuusselonteon 1. osa: valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, ympäristöministeriö. Tulevaisuusselonteon 2. osa: valtioneuvoston kanslia.

Kieli ruotsi **Sivumäärä** 358

Tiivistelmä Tulevaisuusselonteko muodostaa pohjan hallituksen ja eduskunnan tulevaisuusvuoropuhelulle, ja sen tehtävänä on tunnistaa päätöksenteon kannalta tärkeitä, tulevaisuudessa erityistä huomiota vaativia asioita. Tulevaisuusselontekomenettelyllä rakennetaan seuraavien sukupolvien Suomea ja vahvistetaan Suomen tulevaisuusvalmiutta.

Tulevaisuusselonteon ensimmäisessä osassa, seuraavien sukupolvien Suomi –skenaariotyössä, on kartoitettu yhteiskunnallisia, teknologisia, taloudellisia, ympäristöllisiä ja poliittisia muutoksia, niihin liittyviä epävarmuuksia sekä muutosten vaihtoehtoisia kehityskulkuja tulevaisuuteen niin Suomessa kuin kansainvälisessäkin toimintaympäristössä. Esitetyt neljä skenaariota ovat mahdollisia kehityskulkuja, eivät ennusteita – yksikään niistä ei toteudu sellaisenaan ja moniin kehityskuluihin voidaan vaikuttaa. Kussakin skenaariossa on pohdittu sen tuomia mahdollisuuksia sekä siihen liittyviä riskejä, jotka edellyttävät erilaisia toimenpiteitä varautumisen tueksi. Selonteossa esitetään toimia tulevaisuusvalmiuden lisäämiseksi. Skenaarioprosessissa valtioneuvosto on käynyt laajaa dialogia tulevaisuudesta. Selontekoon tuotettu ennakointitieto virkatyönä on kasvattanut valtionhallinnon ennakointikyvykkyyttä. Poikkeuksellisesta korona-ajasta huolimatta keskeistä valmistelulle on ollut yhteiskehittäminen, laaja osallistaminen ja yhteistyö. Selonteon osana on järjestetty 50 tulevaisuusdialogia Suomen tulevaisuudesta eri puolilla maata.

Tulevaisuusselonteon toisessa osassa on selvitetty, miten lainvalmistelussa voidaan nykyistä paremmin hyödyntää ennakointia ja huomioida tulevia sukupolvia ja heidän oikeuksiaan. Taustalla on useita kansallisia ja kansainvälisiä linjauksia ja kehittämistavoitteita. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan on kirjattu lupaus politiikan uudistamisesta, jolla tarkoitetaan muun muassa pitkän aikavälin huomioon ottamista, tietopohjaisuutta ja sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta. Hallitusohjelmaan sisältyy myös kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamista sekä lainvalmistelun kehittämistä ja lainvalmistelun laadun parantamista koskevia kirjauksia. Hallituksen strategista päätöksentekoa tuetaan entistä vahvemmin ennakointi- ja tutkimustiedolla.

Asiasanat tulevaisuus, tulevaisuuden tutkimus, ennakointi, tulevaisuusdialogi, skenaariot, varautuminen, hallinnon kehittäminen, ennakkoiva hallinto, tulevat sukupolvet, ylisukupolvinen oikeudenmukaisuus, kestävä kehitys, selonteot, lainvalmistelu, lainsäädäntö

ISBN PDF 978-952-383-792-8

ISBN painettu 978-952-383-776-8

ISSN PDF 2490-0966

ISSN painettu 2490-0613

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-792-8>

Government Report on the Future, parts 1 and 2 Outlook on the Finland of the next generations

Publications of the Finnish Government 2023:2

Publisher Finnish Government

Group Author Part 1: Prime Minister's Office, Ministry for Foreign Affairs, Ministry of Justice, Ministry of the Interior, Ministry of Defence, Ministry of Finance, Ministry of Education and Culture, Ministry of Agriculture and Forestry, Ministry of Transport and Communications, Ministry of Economic Affairs and Employment, Ministry of Social Affairs and Health, Ministry of the Environment. Part 2: Prime Minister's Office.

Language Swedish

Pages

358

Abstract

The Government Report on the Future forms the basis for dialogue on the future in the Government and Parliament and aims to identify issues that will be important for decision-making and require special attention in the future. The Government Report on the Future will be used in building the Finland of the next generations and in strengthening Finland's preparedness for the future.

Part 1 of the Government Report on the Future aims to build a shared understanding of the overall picture of the future operating environment. The 'Finland for Future Generations' scenario work provides an outlook on societal, technological, economic, environmental and policy changes, the uncertainties associated with these and alternative development paths for the future, both in Finland and in the international operating environment. The four scenarios presented in this report are possible development paths, not forecasts – none of them is an outcome as such and it is possible to influence many of them. The opportunities created by each scenario and the related risks, which require various measures to support preparedness, are discussed with regard to each scenario. The report also proposes actions to enhance future preparedness. In the scenario process, the Government has participated in a broad dialogue on the future. The foresight produced for the report by public officials has increased the central government's foresight capacity. Despite the exceptional circumstances brought on by the COVID-19 pandemic, co-creation, broad inclusiveness and collaboration have played a central role in the preparation. As part of the report, 50 futures dialogues on Finland's future were held around the country.

The second part of the Report on the Future examines how foresight can play a more important role in legislative drafting and how future generations and their rights can be taken into account better than they are at present. This work is motivated by several national and international policies and development objectives. The Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government includes a pledge for policy reform, which means examining matters from a long-term perspective, taking a knowledge-based approach and safeguarding intergenerational justice. The Government Programme also includes entries on implementing the Sustainable Development Goals, developing legislative drafting and improving the quality of legislative drafting, and states that research and foresight information will be used more effectively to support the Government's strategic policy-making.

Keywords

future, future studies, foresight, futures dialogue, scenarios, preparedness, development of public administration, anticipatory governance, future generations, intergenerational justice, sustainable development, reports, legislative drafting, legislation

ISBN PDF 978-952-383-792-8

ISSN PDF 2490-0966

ISBN printed 978-952-383-776-8

ISSN printed 2490-0613

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-792-8>

FÖRORD

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

Den första delen av framtidsredogörelsen har för första gången utarbetats som tjänsteuppdrag i ett förvaltningsövergripande samarbete mellan alla ministerier. I beredningen av scenarioarbetet har man lärt sig att se ur ett brett perspektiv på hela verksamhetsmiljön, på den osäkerhet som är förknippad med den och på olika möjliga scenarier samt konsekvenserna av dem. I redogörelsen har det också presenterats åtgärder som är oberoende av scenarierna, och genom vilka vi kan bygga beredskap för framtiden. Arbetet med framtidsredogörelsen har lagt grunden för statsrådets arbetssätt när det gäller prognostisering och för ministeriernas gemensamma och fortgående prognostisering samt för uppföljningen av verksamhetsmiljön.

Alla planer grundar sig på något antagande om framtidens utveckling. Målet med framtidsarbetet är inte att förutsäga framtiden utan att vidga tänkandet, utmana antaganden och öka medvetenheten om möjliga alternativa utvecklingsförlopp och vägar till framtiden samt om deras konsekvenser.

Finland är enligt internationella bedömningar för femte året i följd världens lyckligaste land samt för andra året i följd det land i världen som bäst främjar hållbarhet. Det är bra att komma ihåg och bli påmind om att vi finländare trots allt tar steget mot framtiden med relativt goda utgångspunkter. Kärnfrågan är hur vi kan försäkra oss om att också kommande generationer får möjlighet till ett lyckligt och hållbart liv?

I redogörelsens andra del har det granskats hur vi bättre kan beakta kommande generationer. Genom de beslut som ska fattas i dag bygger vi upp följande generationers Finland. Lagstiftningen är en av de mest centrala samhällsliga styrningsmetoderna. För att svara på framtidens utmaningar bör lagstiftningen bättre förutse framtida förändringar. När det gäller att beakta kommande generationer spelar exempelvis lagstiftningens konsekvensbedömning en viktig roll. Prognostiseringen stöder ett beslutsfattande som beaktar kommande generationer och framtiden.

Framtidsredogörelsen är en diskussionsöppning om följande generationers Finland. Redan under beredningen av redogörelsen har det förts en bred, inkluderande dialog med samhället om Finlands framtid. Mest tillförsikt hos dialogdeltagarna väckte nästa generation. För att citera en dialogdeltagare: tron på framtiden skapas i denna stund. Välkommen att fortsätta dialogen tillsammans.

Statsminister Sanna Marin
Januari 2023

Innehåll

Förord	6
Statsrådets framtidsredogörelse, del 1	11
Läsundervisning	12
1 Redogörelse över kommande generationers Finland	14
2 Utvecklande av framtidsberedskapen	23
2.1 Hur kan vi påverka vår omvärld så att vi främjar fred, säkerhet, stabilitet, hållbar utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter?	24
2.2 Hur kan vi säkerställa välfärdssamhällets finansieringsunderlag och lösa hållbarhetsunderskottet?	27
2.3 Hur kan vi i framtiden uppfylla välfärdssamhällets värdelöfte?	30
2.4 Hur kan vi skapa förhållanden som ger upphov till hållbar tillväxt?.....	33
2.5 Hur kan klimatförändringen bromsas, förlusten av biologisk mångfald stoppas och övergången till en koldioxidsnål ekonomi genomföras på ett rättvist sätt? ..	35
2.6 Hur tryggas kommande generationers möjligheter till ett socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbart liv?	37
3 Förändringsfaktorer som påverkar Finlands framtid	39
3.1 Politiska förändringsfaktorer.....	42
3.1.1 Förändringar i det multilaterala samarbetet och det regelbaserade systemet	43
3.1.2 Stormaktskonkurrensen	46
3.1.3 EU:s enighet och aktörskap	48
3.1.4 Förändringar i demokratin och sätten att utöva inflytande	51
3.1.5 Den internationella rättsstatsutvecklingen och auktoritarismens frammarsch.....	54
3.1.6 Radikala rörelser i samhället	57
3.1.7 Splittringen av säkerheten i fragment som sammanflätas	60
3.1.8 Utvecklingen i Ryssland	63
3.1.9 Den arktiska regionens ökade strategiska betydelse	66
3.1.10 Afrikas vägval	69
3.2 Miljörelaterade förändringsfaktorer	71
3.2.1 Klimatförändringen	72
3.2.2 Den minskande biologiska mångfalden	76
3.2.3 Tillståndet i miljön	80
3.2.4 Konkurrensen om krympande naturtillgångar	83
3.2.5 Hållbar matproduktion, rent vatten och frisk jordmån.....	86

3.3	Ekonomiska förändringsfaktorer	90
3.3.1	Den globala ekonomins utveckling	91
3.3.2	Ekonomiska trender som försvårar finansieringen av välfärdssamhället	94
3.3.3	Omställningen av arbetslivet	97
3.3.4	Nya former av ekonomi	100
3.3.5	Globalt växande konsumtion	103
3.4	Tekniska förändringsfaktorer	106
3.4.1	Forskning, utveckling och innovationer som avgör vår framtid	107
3.4.2	Den tekniska omvälvningen	110
3.4.3	Omvälvande förändringar i informationsmiljön	112
3.4.4	Cybersäkerhetens accentuerade betydelse	115
3.4.5	Rymdens växande strategiska betydelse	117
3.4.6	Omställning till utsläppsfri energiproduktion	119
3.4.7	Den kritiska infrastrukturens tilltagande sårbarhet	123
3.5	Samhälleliga förändringsfaktorer	129
3.5.1	Den ojämna demografiska utvecklingen	130
3.5.2	Den internationella migrationen – en utmaning för Europa	135
3.5.3	En divergerande region- och stadsutveckling	137
3.5.4	En motsägelsefull utveckling där såväl jämlikheten som ojämlikheten ökar	140
3.5.5	Kompetensen som kritisk framgångsfaktor	145
3.5.6	En bräcklig fysisk och psykisk hälsa	148
3.5.7	Genomgripande förändringar i människornas mångskiftande värderingar och attityder	152
3.5.8	Resiliensen accentueras	155

4	Alternativa utvecklingsförlopp för de osäkerhetsfaktorer som påverkar Finlands framtid	158
4.1	Politiska osäkerhetsfaktorer	159
4.1.1	Multilateralt samarbete och ett regelbaserat system	159
4.1.2	Stormaktskonkurrensen	161
4.1.3	EU:s enighet och aktörskap	163
4.1.4	Säkerheten	165
4.1.5	Ryssland	167
4.1.6	Den arktiska regionens strategiska betydelse	169
4.2	Miljörelaterade osäkerhetsfaktorer	171
4.2.1	Klimatförändringen	171
4.2.2	Biologisk mångfald och miljöns tillstånd	173
4.2.3	Konkurrensen om krympande naturtillgångar	175
4.2.4	Hållbar livsmedelsproduktion, rent vatten och frisk jordmån	177

4.3	Ekonomiska osäkerhetsfaktorer	179
4.3.1	Den globala ekonomins utveckling	179
4.3.2	Den ekonomiska omställningen och finansieringen av välfärdssamhället	181
4.3.3	Nya former av ekonomi	183
4.4	Tekniska osäkerhetsfaktorer	185
4.4.1	Den tekniska omvälvningen	185
4.4.2	Omvälvande förändringar i informationsmiljön.....	187
4.4.3	Omvälvande förändringar i rymdverksamheten	189
4.5	Samhälleliga osäkerhetsfaktorer	191
4.5.1	Internationell migration.....	191
4.5.2	Region- och stadsutveckling.....	193
4.5.3	Bildning, kunnande och forskning	195
4.5.4	Hälsa och välfärd	198
5	Scenarier för kommande generationers Finland	200
5.1	En värld av samarbete	203
5.1.1	Finland i En värld av samarbete	208
5.1.2	Konsekvenser ja beredskap i En värld av samarbete.....	217
5.2	En värld med hårdare konkurrens	222
5.2.1	Finland i en värld med hårdare konkurrens.....	227
5.2.2	Konsekvenser och beredskap i En värld med hårdare konkurrens	232
5.3	En östlig värld	236
5.3.1	Finland i En östlig värld	241
5.3.2	Konsekvenser och beredskap i En östlig värld	245
5.4	En värld som bryter samman	250
5.4.1	Finland i En värld som bryter samman	255
5.4.2	Konsekvenser och beredskap i En värld som bryter samman.....	262
6	Framtiden är redan här.....	268

	Statsrådets framtidsredogörelse, del 2	274
7	Inledning	275
8	Kommande generationer i olika sammanhang	278
	8.1 Kommande generationer och hållbar utveckling.....	279
	8.2 Det nationella arbetet för hållbar utveckling.....	283
9	Kommande generationers rättigheter	286
	9.1 Kommande generationer och de grundläggande och mänskliga rättigheterna ...	286
	9.2 Kommande generationer och de grundläggande miljö rättigheterna.....	288
	9.3 Barn och unga i den politiska planeringen.....	292
	9.4 Internationell praxis för beaktande av kommande generationer.....	295
10	Beslutsfattande som beaktar framtiden	300
	10.1 Framsyn är en oundgänglig del av ett faktabaserat strategiskt beslutsfattande.....	300
	10.2 Framsyn och bättre lagstiftning i EU.....	305
11	Lagstiftning är ett av de viktigaste samhälleliga styrmedlen	311
	11.1 Utnyttjande av framsyn vid lagberedning.....	313
	11.2 Konsekvensbedömning vid lagberedning.....	318
	11.2.1 Rådet för bedömning av lagstiftningen.....	321
	11.3 Hänsyn till kommande generationer i de högsta laglighetsövervakarnas grundlagsenliga uppgift.....	322
12	Avslutningsvis	324
13	Bilagor	329
	Bilaga 1 Framtidsdialoger som ett led i arbetet med framtidsredogörelsen.....	329
	Bilaga 2 Beredningen av redogörelsen.....	332
	Bilaga 3 Institutioner för kommande generationer.....	338
	Bilaga 4 Hänsyn till kommande generationer i justitiekanslerns grundlagsenliga uppgift.....	340
	Bilaga 5 Konsekvensanalys av förändringsfaktorer.....	357

Statsrådets framtidssredogörelse, del 1

LÄSUNDERVISNING

Denna framtidsredogörelse är resultatet av ett samarbete inom statsrådet med bred medverkan av samhället. Arbetet inleddes i april 2020. Redogörelsen har alltså tillkommit under en tidsperiod då det har skett stora och snabba förändringar i verksamhetsmiljön: världen och Finland skakades först av en kris orsakad av coronaviruset och, när redogörelsen redan blivit färdig, av Rysslands olagliga anfallskrig mot Ukraina och de omvälvningar det orsakat.

Som en följd av Rysslands anfall uppdaterades redogörelsen i snabb takt i slutet av mars 2022 i en situation där framtiden tedde sig oviss. En ny uppdatering gjordes också efter det att Finland lämnat in sin ansökan om Natomedlemskap. På detta sätt har man strävat efter aktualitet, men läsaren bör beakta att arbetet med förändringsfaktorer huvudsakligen gjordes hösten 2020 och att de scenarier som beskriver år 2040 fick sin grundläggande struktur redan i början av 2021. Även framtidsdialogerna fördes åren 2020 och 2021. Rysslands anfall mot Ukraina och de många möjliga följderna av detta har därför inte direkt påverkat scenarierna. De alternativa beskrivningarna av slutläget i scenarierna är trots det i stora drag fortfarande relevanta och möjliga.

Redogörelsen består av följande element i scenarioprocessen: (1) förändringsfaktorer som påverkar Finlands framtid, (2) osäkerhetsfaktorer som påverkar Finlands framtid och för vilka det med hjälp av forskare och experter har skapats alternativa framtida utvecklingsförlopp, (3) scenarier som bildas av projektiionsgrupper av framtidstabellens alternativa utvecklingsförlopp, deras konsekvenser och beredskap inför dem, (4) framtidsdialoger, samt (5) utveckling av framtidsberedskap. Även om det nya redogörelseförfarandet har utvecklat statsrådets framsynsförmåga, är detta bara början på en genuint förutseende förvaltning. Scenarioarbetet och den kontinuerliga och strategiska uppföljning av verksamhetsmiljön som senare ska kopplas till det är ett systematiskt sätt att identifiera förändringar och diskontinuiteter i verksamhetsmiljön. Det nya redogörelseförfarandet skapar en grund för ministeriernas gemensamma och fortlöpande framsyn.

Det är möjligt att utnyttja redogörelsen i sin helhet eller i delar: till exempel förändringsfaktorer kan användas som en bred lägesbild av verksamhetsmiljön, osäkerhetsfaktorer som resonemang kring alternativa utvecklingsgångar, scenarier som grund för vindtunnel- och stresstestning av egna planer, påverknings- och beredskapsplaner samt åtgärder oberoende av scenarierna som verktyg för (politik)planering. Med konsekvensanalysen av

förändringsfaktorerna (se bilaga 5) är det möjligt att identifiera och strukturera effekterna av den första eller andra nivån eller av flera nivåer och att uppfatta orsakssammanhang. När man läser framtidsredogörelsen är det viktigt att komma ihåg att de scenarier som beskrivs i redogörelsen inte är prognoser utan beskrivningar av möjliga alternativa utvecklingsgångar. Inget av scenarierna kommer att förverkligas som sådant, men att fundera på alternativa framtider hjälper oss att förbereda oss inte bara på relativt säkra utvecklingsgångar utan också på osäkerheter och överraskningar. Det kan skapas tusentals scenarier utifrån framtids Tabellen. I detta arbete har vi valt fyra av dem (se sidan 200). Framtids Tabellen kan fungera som grund för läsarnas eventuella egna scenarioarbeten.

Den systematiska reflektion över framtiden med hjälp av framsynsmetoder och bred expertis som framtidsredogörelsen representerar borde vara en etablerad del av statsförvaltningens framsynsverksamhet. Den strategiska framsynen skapar förutsättningar för en förvaltning som har berett sig på och förberett sig för framtida förändringar. Det är av yttersta vikt att skapa en föregripande verksamhetskultur och stärka förmågan att agera i en allt instabilare och mera komplicerad värld. Scenarioarbetet möjliggör förändringar i tänkande och verksamhets sätt, där framtidsarbetet integreras i beslutsprocesserna och där framsyn, uppföljning och beredskap i fråga om den framtida verksamhetsmiljön styr funktionsförmågan i en mer proaktiv riktning än tidigare.

Även förmågan att föreställa sig framtiden bör utvecklas vidare inom statsförvaltningen. Till exempel 9/11-kommissionen identifierade föreställningsförmåga (imagination) som det största misslyckandet och rekommenderade i sin slutrapport att olika sätt att föreställa sig framtids scenarier ska institutionaliseras.¹ I framsynsarbetet handlar det framför allt om förmåga att diskutera och tänka; *det centrala är att identifiera och ifrågasätta sina egna tankemodeller, antaganden och begränsningar i tänkandet.*² Framsyn har störst genomslag när arbetet görs tillsammans med andra – så har också denna redogörelse blivit till.

Vi önskar er givande läsning.

Generalsekreterare för framtidsredogörelsen
Jaana Tapanainen-Thiess

1 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States: Complete 9/11 Commission Report. På adressen <https://9-11commission.gov/report/>

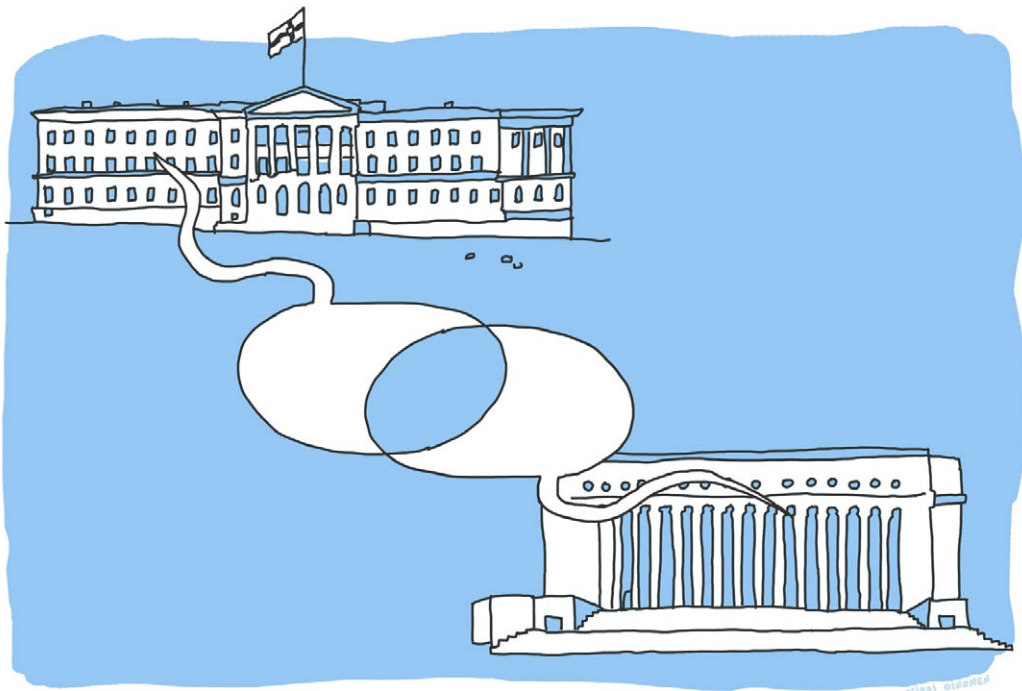
2 Riksdagens framtidsutskott 2020. Tulevaisuustiedon lähteillä. Analyysi ennakointiraporteista ja tulevaisuuden ilmiöistä. Riksdagens framtidsutskotts publikation 6/2020 (på finska). På adressen https://www.eduskunta.fi/FI/nai-neduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj_6+2020.pdf

1 Redogörelse över kommande generationers Finland

En nästan 30-årig framtidsdialog mellan statsrådet och riksdagen

Förfarandet med framtidsredogörelsen utgör framtidsdialogen mellan statsrådet och riksdagen. I den framtidsredogörelse som allt sedan 1993 lämnats till riksdagen en gång per valperiod behandlar statsrådet frågor i anslutning till Finlands framtid i ett längre perspektiv. Framtidsutskottet utarbetar på grundval av redogörelsen ett betänkande till statsrådet för åtgärder. I regeringens årsberättelse rapporterar regeringen årligen till riksdagen om hur åtgärderna har framskridit. På detta sätt främjar förfarandet med framtidsredogörelsen framtidsberedskapen och byggandet av kommande generationers Finland.

Detta dokument utgör den första delen av statsrådets framtidsredogörelse och presenterar statsrådets gemensamma förståelse.



Regeringens löften om förnyelse av politiken

Regeringens gemensamma styrgrupp för framtidsredogörelsen har styrt beredningen med beaktande löfterna i regeringsprogrammet om en förnyelse av politiken.

Redogörelsen och beredningen av den stöder regeringens löften om förnyelsen av politiken, till exempel dess löften om en långsiktig politik, om faktabaserat beslutsfattande, om ett nytt slags interaktion och om rättvisa mellan generationerna. Ministeriernas gemensamma framsynsarbete stöder också löftet om kontinuerligt lärande inom förvaltningen.

Det strategiska beslutsfattandet stöds med framsynsinformation

I enlighet med regeringsprogrammet stöder sig regeringens strategiska beslutsfattande i större utsträckning än tidigare på forskning och prognostiseringsdata.

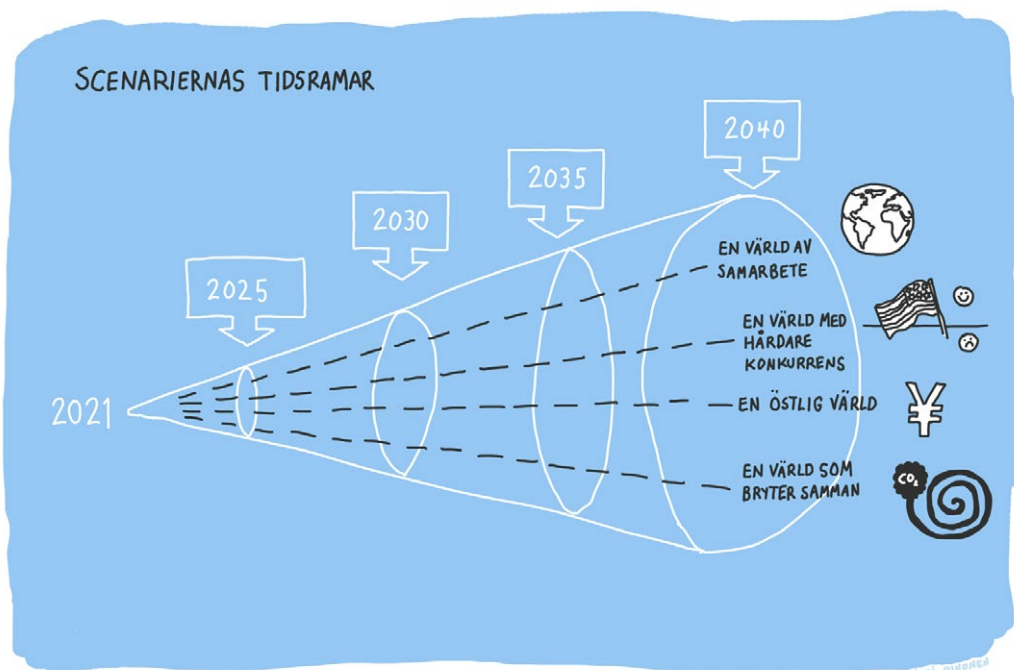
Utblick över kommande generationers Finland

Framtidsredogörelsens första del baserar sig på statsrådets breda och tvärsektoriella samarbete. I första delen av statsrådets framtidsredogörelse presenteras en gemensam förståelse av vår framtida omvärld som helhet. Framtidsredogörelsen är en inledning till framtidsdebatten, som för första gången får ett underlag baserat på scenarier som är ett resultat av statsrådets gemensamma arbete. I fokus för scenarioarbetet låg de förändringar som påverkar Finlands framtid och de osäkerhetsfaktorer som är förknippade med dem. Likaså behandlades alternativa framtider samt deras konsekvenser och skapandet av beredskap för dem. Redogörelsen har utarbetats som tjänstemannauppdrag genom ett samarbete där alla ministerier deltog. Arbetet samordnades av statsrådets kansli och samhället delaktiggjordes på bred bas.

I scenarioarbetet Kommande generationers Finland ingår fem centrala moment som beskrivs i redogörelsen:

1. Förändringsfaktorer som påverkar Finlands framtid
2. Osäkerhetsfaktorer som påverkar Finlands framtid
3. Scenarierna och de konsekvenser som de innebär samt skapande av beredskap för dem
4. Tecken på utveckling enligt scenarierna som noterats i nuet utifrån dialogarbetet
5. Åtgärder som är oberoende av scenarierna

I redogörelsen beskrivs fyra scenarier. I En värld av samarbete har man lyckats verkställa Parisavtalet, och målen för hållbar utveckling har till stora delar uppnåtts. I En värld som bryter samman är klimatet på väg mot en uppvärmning på 5 grader, och den globala säkerheten har försämrats drastiskt. I En värld med hårdare konkurrens delas samhällen och individer in i vinnare och förlorare. I En östlig värld har Kina blivit den ekonomiskt och politiskt ledande staten. Scenariernas utvecklingslinjer fram till 2040 åskådliggör möjliga utvecklingsförlopp i dessa scenarier.



I scenarierna i Kommande generationers Finland beskrivs hurdan Finland skulle kunna bli om världen utvecklas enligt de scenarier som beskrivs ovan: hurdana möjligheter Finland skulle ha i de olika scenarierna och vilka hot Finland skulle möta i dem. I redogörelsen diskuteras såväl åtgärder som är oberoende av scenarierna som åtgärder som är specifika för de olika scenarierna och som de alternativa utvecklingsförloppen kan kräva. Dessa fungerar som diskussionsinledning och kan användas som underlag för framtidsdiskussioner. Förvaltningssektorerna kan utnyttja materialet till exempel i sitt strategi- och framsynsarbete och exempelvis för att välja forskningens inriktning. Materialet kan även utnyttjas på andra förvaltningsnivåer och av alla aktörer i samhället. Scenarioprocessen och den tillhörande breda tvärssektoriella³ framtidsdialog som genomförts i flera faser har ökat statsförvaltningens gemensamma framsynsförmåga.

³ Tvärssektoriell verksamhet

Arbetskedan i scenarioprocessen Kommande generationers Finland

Identifiering av förändringsfaktorer: Identifiering av samhälleliga, tekniska, miljörelaterade och politiska förändringskrafter som har en central inverkan på Finlands framtid.

Analys av förändringsfaktorerna: Att öka förståelsen för kärnan i förändringen, dess centrala aspekter och regionala särdrag och dess konsekvenser

Identifiering av osäkerhetsfaktorer: Faktorer som har identifierats utifrån korseffektanalyser och effektosäkerhetsanalyser av förändringsfaktorerna och vars framtida utveckling till 2040 är förenad med avsevärd osäkerhet och som anses påverka Finlands framtid på ett betydande sätt

Alternativa utvecklingsförlopp för osäkerhetsfaktorerna fram till 2040: På grundval av breda expertworkshopar har det för varje osäkerhetsfaktor skapats fyra alternativa utvecklingsförlopp till 2040.

Morfologisk analys för identifieringen av grova scenarier: Behandling av sambanden mellan osäkerhetsfaktorernas alternativa utvecklingsförlopp för att identifiera grova scenarier.

Fördjupning av scenarierna: Scenarierna åskådliggörs och konkretiseras, scenarionarrativ skapas och scenarierna delas in i faser.

Analys av scenariernas effekter: Möjligheter, risker och hotbilder, skapande av beredskap och åtgärder som är oberoende av scenarierna.

Kontinuerlig bevakning av omvärlden: Utvecklande av den kontinuerliga bevakningen av omvärlden med scenarioarbetet som referensram.

Förutsättningar för en kraftfullare och bredare användning av scenarioarbetet Kommande generationers Finland skapas i statsrådets strategiska beredning. Beredningen av framtidsredogörelsens första del har lagt grunden för regeringens halvtidsöversyn. Scenarioarbetet stödde statsrådets gemensamma framtidsöversikt, som innehåller effektivitetsanalyser för varje förvaltningsområde. Därtill fungerar scenarioarbetet som referensram vid

utvecklandet av den kontunerliga bevakningen av omvärlden, och skapar därmed proaktiv lägesmedvetenhet och stöder lägesbildsverksamheten. Scenarioarbetet stöder också identifieringen av teman för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet och stärker därigenom ledningen genom information. Scenarioarbetet kan även utnyttjas i ministeriernas egna planeringsprocesser.

Framtidsdialogerna – Mitt Finland är...

Det finländska samhället har gjorts delaktigt i framtidsdebatten även på ett bredare sätt som en del av arbetet med framtidsredogörelsen. Statsrådets kansli har tillsammans med Stiftelsen Dialogpaus ordnat 50 dialoger om Finlands framtid. Deras syfte har varit att öka förståelsen av erfarenheter och tänkesätt hos människor med olika bakgrund. Till debatterna kallades olika generationer, i synnerhet unga personer⁴, personer med olika könstillhörighet och bakgrund och människor vars vardag ser olika ut.

”Denna debatt har väckt positiva tankar om Finlands framtid.”

Deltagare i en framtidsdialog

Dialoger ordnades med dialogpausmetoden⁵ på distans i olika delar av landet under ledning av Stiftelsen Dialogpaus och i samarbete med regionala och lokala aktörer. Stärkandet av debatten och delaktigheten stödde också syftena med justitieministeriets Nationella demokratiprogram 2025⁶, som ska främja delaktighet och utveckla nya former av interaktion mellan förvaltningen och civilsamhället.

”Stunder när människor av egen vilja kommer för att lyssna till andras tankar. Stunder när man ser en människa uppleva ett ögonblick av lycka eller nå en insikt om livet. Och att själv bli sedd och hörd.”

Deltagare i en framtidsdialog

De dialoger som förts inom ramen för framtidsredogörelsen stöder genomförandet av regeringens löften om en förnyelse av politiken till exempel genom ett nytt slags interaktion.

4 Statsrådets kansli 2020. Det nationella framsynsätverket. Nuorten toiveita ja huolia Suomen tulevaisuudesta. På adressen <https://youtu.be/9VZ-SxGyqf0>

5 ”Dialogpaus är ett nytt sätt att inleda och föra en konstruktiv samhällsdiskussion.” Källa: Stiftelsen Dialogpaus: Vad är dialogpaus? På adressen <https://www.dialogpaus.fi/vad-ar-dialogpaus/>

6 Justitieministeriet. Det nationella demokratiprogrammet 2025. På adressen <https://oikeusministerio.fi/sv/demokratiprogram-2025>



Åtgärder som riksdagen förutsätter

I enlighet med de åtgärder som riksdagen förutsätter har förfarandet med framtidsredogörelsen ändrats för att stärka redogörelsens genomslag⁷ (FrUB 1/2018 rd):

Riksdagen förutsätter att statsrådet

1. utvecklar framtidsredogörelsens genomslag så att beredningen av framtidsredogörelsen bättre kopplas till ministeriernas gemensamma och fortlöpande prognostisering; en publikation som samlar ministeriernas gemensamma och fortlöpande framtidsarbete kan tjäna som framtidsredogörelsens första del som bygger upp en samsyn;
2. skapar alternativa scenarier och handlingsmodeller också för den händelse att förändringen i det globala verksamhetssystemet är bestående eller mycket långvarig; på grund av osäkerheten i den globala omvärlden behövs mer ingående analyser också av scenarier där utvecklingsförloppet för det internationella samarbetet inte är det önskade; det står inte i strid med att främja de officiella målen, utan det handlar om beredskap för en alternativ framtid.

⁷ Framtidsutskottets betänkande FrUB 1/2018 rd–SRR 5/2018 rd. På adressen https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/FrUB_1+2018.aspx

Statsrådet har ändrat förfarandet med redogörelsen på det sätt som riksdagen har förutsett. Framtidsredogörelsen lämnas till riksdagen i två delar. Redogörelseförfarandet gör det möjligt för riksdagen att ta ställning till såväl innehållet i statsrådets gemensamma framtidsarbete som regeringens spetsstema.

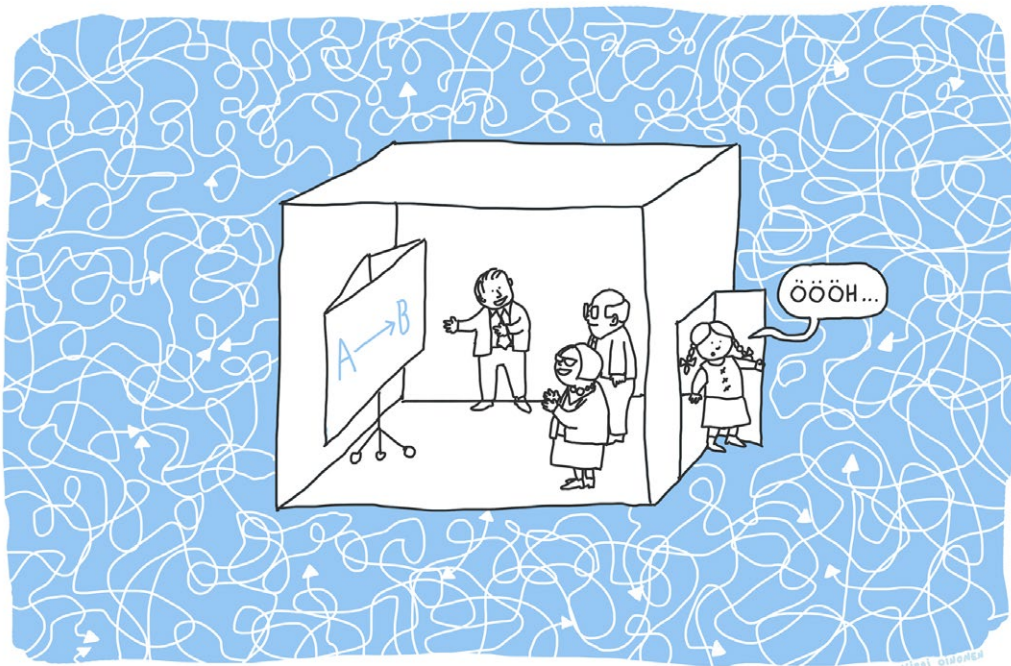
I framtidsredogörelsens första del presenteras en gemensam förståelse av vår framtida omvärld som helhet på grundval av scenarioarbetet Kommande generationers Finland. Dessutom identifieras de viktigaste frågorna för de kommande åren. Framtidsredogörelsens första del anknyter till ministeriernas gemensamma och kontinuerliga framförhållning, och den har utarbetats som tjänsteuppdrag. Ministeriernas gemensamma prognostiseringsarbetsgrupp har under samordning av statsrådets kansli fungerat som den centrala arbetsgruppen för framtidsredogörelsens första del, och ministeriernas representanter har involverat experter inom sina förvaltningsområden och nätverk. På så sätt har man skapat en ny verksamhetsmodell för statsrådets framsyns- och framtidsarbete och fördjupat det tvärssektoriella samarbetet.

Som stöd för beredskapsbyggandet har statsrådet skapat olika alternativa scenarier, i vilka osäkerheten i den globala omvärlden har beaktats. I scenarioarbete har man kartlagt samhälleliga, tekniska, ekonomiska, miljörelaterade och politiska förändringar, osäkerhetsfaktorer som är förknippade med dem samt förändringarnas alternativa förlopp såväl i Finland som i den internationella verksamhetsomgivningen.

I framtidsredogörelsens andra del behandlas frågan hur kommande generationer ska beaktas i lagberedningen och hur regleringsbehovet ska förutses.

Höjning av statsförvaltningens framsynsförmåga

Genom det nya framtidsredogörelseförfarandet har man främjat systemiskt genomförande av proaktiv administration, som ska vara förvaltningsövergripande, utgå från företalser, vara interaktiv, behandla komplexa frågor och basera sig på dialog och begrundande diskussion. Trots den exceptionella coronatiden har gemensam utveckling, bred delaktighet och samarbete varit kännetecknande för beredningen.



”Det är bra att stanna upp och fundera på dessa saker, i synnerhet i ett lite längre perspektiv.”

Deltagare i en framtidsdialog

Den framsynsinformation som har tagits fram som tjänstemannarbete har ökat statsförvaltningens framsynsförmåga. Tack vare scenarioarbetet har statsrådets kompetens i framsynens metodologi och innehåll utvecklats. Som stöd för arbetet har det vid ministerier utnyttjats existerande framsynsarbetsgrupper och tillsatts nya.

Ministerier har också börjat utveckla sin egen framsynskompetens med utbildningar och projekt. Arbetet med redogörelsen har fungerat som stöd för ministeriernas strategiarbete, och kommer även i framtiden att göra det.

Under processen har det förts en bred tvärssektoriell dialog. Under dess olika skeden har det ordnats arbetsseminarier såväl vid enskilda ministerier som tvärssektoriellt. I analysen av förändringsfaktorer har det för varje identifierad förändringsfaktor skapats tvärssektoriella grupper bestående av 3–8 ministerier per tema. Den aktiva tvärssektoriella dialogen om förändringsfaktorer som påverkar Finlands framtid fortsätter.

Ett nationellt framsynsätverk samt experter och forskare som stöd för arbetet

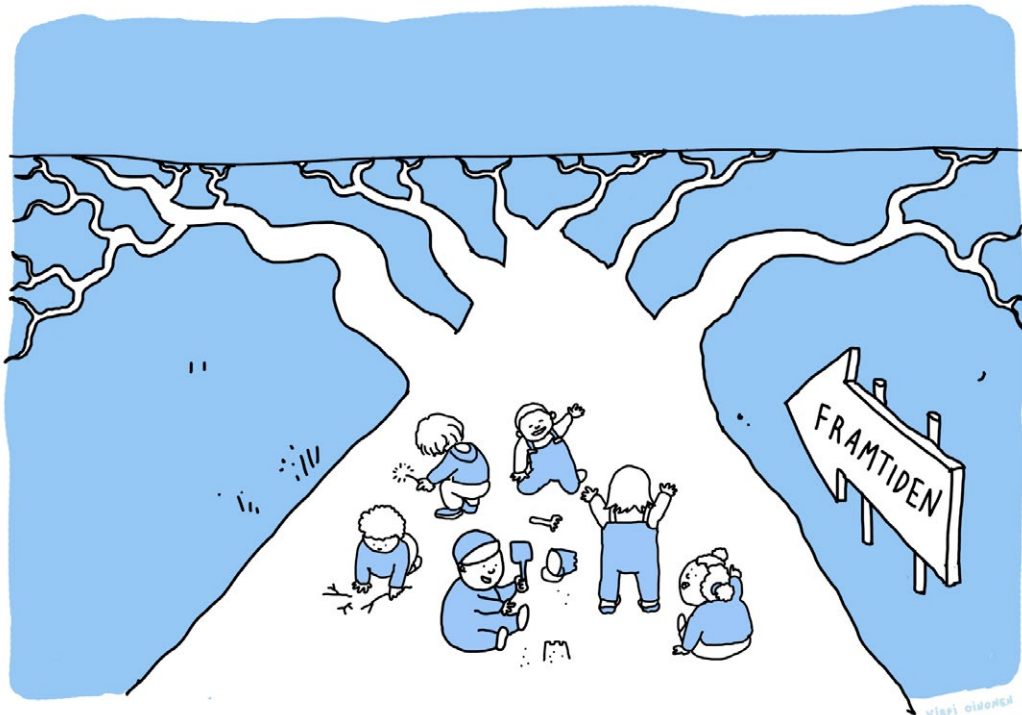
I olika skeden av scenarioprocessen har experter och forskare som inte är anställda vid statsrådet deltagit bland annat via enkäter och arbetsseminarier. Experterna har bland annat bistått med att identifiera förändringsfaktorer, beskriva osäkerheten i deras framtida utveckling, skapa och överväga hypoteser om osäkerhetsfaktorernas alternativa utvecklingsförlopp samt överväga deras inverkan.

Det nationella framsynsätverket har också deltagit i arbetet genom bland annat så kallade Foresight Friday-möten, som arrangerats i redogörelsens olika skeden. Även det årliga framsynsforumet Finnsight var år 2020 kopplat till beredningen av denna redogörelse, och representanter för det nationella framsynsätverket, förvaltningsområdena och berörda parter deltog aktivt i dialogen.

2 Utvecklande av framtidsberedskapen

Under arbetet med framtidsredogörelsen har centrala frågeställningar som sammanhänger med Finlands framtid identifierats. Dessutom har man identifierat åtgärder som bygger upp Finlands framtidsberedskap.

1. Hur kan vi påverka vår omvärld så att vi framgångsrikt främjar fred, säkerhet, stabilitet, välfärd, hållbar utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter?
2. Hur kan vi i framtiden uppfylla välfärdssamhällets värdelöfte?
3. Hur kan vi skapa en verksamhetsmiljö som ger upphov till hållbar tillväxt?
4. Hur kan vi säkerställa välfärdssamhällets finansieringsunderlag och lösa hållbarhetsunderskottet?
5. Hur kan vi bromsa klimatförändringen, stoppa förlusten av biologisk mångfald och gå över till en koldioxidsnål ekonomi på ett rättvist sätt?
6. Hur kan vi trygga kommande generationers möjligheter till ett liv som är hållbart såväl socialt som ekonomiskt och miljömässigt?



2.1 Hur kan vi påverka vår omvärld så att vi främjar fred, säkerhet, stabilitet, hållbar utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter?

Hur kan vi trygga Finlands säkerhet och utvecklandet av den i en omvärld som förändras snabbt och i en säkerhetspolitisk miljö som är instabil? Hur kan Finland som en del av EU utöva inflytande och positionera sig i det föränderliga världspolitiska läget? Hur kan vi främja det internationella regelbaserade och multilaterala samarbetet? Hur kan vi trygga och främja en fungerande demokrati nationellt och internationellt? Hur kan vi stödja deltagande på lika villkor?

Arbetet med scenarierna stärker uppfattningen att Europeiska unionen är den viktigaste referensramen, påverkanskanalen och säkerhetsgemenskapen för Finlands utrikesrelationer och ekonomi. Finland har förbundit sig till EU:s grundläggande värderingar som omfattar respekt för de mänskliga rättigheterna, frihet, demokrati, jämlikhet och rättsstaten. EU:s medlemsstater och medborgare har faktiska möjligheter att påverka unionens beslut. EU är en inflytelserik global aktör genom vilken Finland och finländarna effektivare än utanför unionen kan utöva inflytande i internationella frågor och i utvecklingsförlopp som rör oss själva. EU-medlemskapet erbjuder Finland ekonomisk stabilitet och skyddar oss för extern politisk och ekonomisk påverkan. Det är av central betydelse för Finland att vara med och bestämma EU:s framtid: delta aktivt i EU:s beslutsfattande och främja en starkare sammanhållning i unionen samt unionens funktion.

Samtidigt måste vi förbereda oss för osannolika scenarier där unionen förändras så att den inte längre tjänar sitt syfte och våra grundläggande långsiktiga mål eller där den försvagas och till och med upplöses.

Finland ska vara en aktiv internationell aktör. Vi ska stödja det multilaterala samarbetet och en regelbaserad internationell verksamhet. Vi ska dessutom systematiskt främja FN:s principer. Det nordiska samarbetet bör stärkas på bred front. Finland ska för egen del och som medlem i EU stärka den fungerande transatlantiska relationen med USA. Finland och EU får lov att bereda sig långvariga motsättningar med Ryssland.

EU:s Rysslandspolitik definieras i nuläget av unionens stöd till Ukraina och de sanktioner som unionen påfört Ryssland till följd av invasionen. Det är viktigt att utveckla kunskapen och kunnandet om Ryssland och Kina; särskilt Kina är ännu tämligen obekant för det finländska samhället. Dessutom måste vi bereda oss på att den del av världen som inte hör till västländerna får en växande roll i den internationella politiken.

Omvälvningar inom den internationella politiken, den ökade ojämlikheten och de allt mer varierande formerna för delaktighet utmanar tillvägagångssätten inom den traditionella demokratin. I många länder ökar instabiliteten i demokratin på grund av en auktoritär ledningskultur och en allt starkare populism baserad på skapande av motsatsförhållanden. Internationella företeelser som klimatförändring, migration och informationsmanipulation påverkar den demokratiska utvecklingen över landsgränserna även i Finland. Också i Finland bör demokratin underhållas och utvecklas för att beslutsfattandet ska upplevas som rättvist även i situationer som förändras snabbt.

Förtroendesamhället bygger på förtroende i alla dess former. Förtroende är en central kraft som håller ihop samhället. Fastän finländarnas förtroende för de offentliga institutionerna och demokratin allmänt taget är högt, måste den offentliga förvaltningens förmåga att svara på medborgarnas förväntningar och behov samt på framtidens utmaningar fortsättningsvis stärkas. Det måste säkerställas att förtroendet för samhällets funktion och beslutsfattare bevaras i alla befolkningsgrupper. Utöver fungerande och tillgängliga offentliga tjänster behöver beredningen och beslutsfattandet bli öppnare och mera delaktiggörande. Dessutom behövs satsningar på förvaltningens integritet samt på rättvisa och icke-diskriminering.

Förutsättningarna för en fungerande demokrati och ett fungerande civilt samhälle behöver fortlöpande utvecklas och vi måste satsa på en fungerande och pålitlig rättsordning. En högklassig och föregripande författningsgrund är en förutsättning för ett stabilt och välmående samhälle. Den kräver fortlöpande tillsyn. Det är viktigt att också i fortsättningen främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och arbeta för genomförandet av rättsstaten och demokratin såväl i Finland som internationellt som en del av en utrikespolitik baserad på mänskliga rättigheter. Finland kan påverka den internationella utvecklingen genom att dela information om erfarenheter, praxis och tillvägagångssätt. Demokrati och det civila samhällets deltagande stöds med utvecklingssamarbetets metoder såväl bilateralt som via arbetet i internationella organisationer.

Samhällssäkerheten samt samhällets resiliens måste säkerställas på ett övergripande sätt med beaktande av alla aktörer i samhället, även individer och sammanlutningar. Finlands handlingsmodell för beredskap samt den övergripande säkerheten och ledningen av den måste utvecklas på ett föregripande sätt som beaktar alternativa

framtid. Vi bör säkerställa att vi kan reagera på olika slags hot och förändringar snabbt och flexibelt. Genom försörjningsberedskapsarbete skapas beredskap att sörja för att samhällets kritiska funktioner fungerar så normalt som möjligt i alla situationer. Kärnan i verksamheten ligger i ett fungerande partnerskap mellan den offentliga, den privata och den tredje sektorn. Detta samarbete bör stärkas och de olika sektorernas ansvar förtydligas. När verksamhetsmiljön förändras och det ömsesidiga beroendet i samhället ökar, växer uppgiftsområdet för försörjningsberedskapen samt behovet att trygga samhällets kritiska funktioner. Vid sidan av skapande av materiell beredskap håller försörjningsberedskapen på att få ett nytt fokusområde, nämligen att utveckla och säkerställa den kritiska infrastrukturens resiliens.

I det regionala och lokala beredskapsarbetet ska såväl myndighetssamarbetet som samverkan mellan den offentliga och den privata sektorn kontinuerligt utvecklas.

Fördelningen av arbetsuppgifter mellan de myndigheter och andra aktörer som svarar för befolkningskyddet och samordningen av beredskapsarrangemangen behöver göras klarare och beredskapsplaneringen utvecklas såväl nationellt som regionalt vad gäller lednings- och lägesbildsverksamheten, de materiella förmågorna och de logistiska arrangemangen. När beredskap för störningssituationer byggs upp bör vikten av att stärka befolkningens psykiska resiliens och situationen för de befolkningsgrupper som har en utsatt ställning dessutom beaktas bättre än tidigare.

Det centrala är förebyggandet av marginalisering och ojämlikhetsutveckling, medborgarnas förtroende för myndigheternas verksamhet och samhället och det inbördes förtroendet mellan medborgarna, medborgarnas tilltro till fungerande social- och hälsovårdstjänster och möjligheten att i alla situationer få tjänster som är brådskande och nödvändiga med hänsyn till funktionsförmågan och välbefinnandet oberoende av bostadsort och tid på dygnet.

En grunden för ett samhälle som fungerar i störningssituationer är att dagliga uppgifter sköts och beredskap upprätthålls. Den grundläggande förändringen i verksamhetsmiljön förutsätter att resurserna och prestationsförmågan hos de myndigheter som svarar för den inre säkerheten stärks i fråga om den allmänna ordningen och säkerheten, gränssäkerheten, räddningsväsendet och underrättelseverksamhet för att trygga den nationella säkerheten.

Förutsättningarna för det militära försvaret bör tryggas, och Finlands internationella försvarssamarbete bör utvecklas systematiskt och med föregripande av de krav som den säkerhetspolitiska miljön ställer. I och med Nato-medlemskapet ska också Finlands försvar anpassas och bli en del av Natos gemensamma försvar. Den nationella försvarsförmågan och Nato-medlemskapet bildar en trovärdig säkerhetslösning för Finland.

2.2 Hur kan vi säkerställa välfärdssamhällets finansieringsunderlag och lösa hållbarhetsunderskottet?

Hur kan vi säkerställa välfärdssamhällets framtid? Hur kan vi underlätta invandring och integration av kunnig arbetskraft i Finland och stödja återflyttare?

Den offentliga ekonomin måste vila på en stabil grund. Med den offentliga ekonomins hållbarhet avser dess förmåga att producera välfärd för medborgarna inom de ramar som de tillgängliga resurserna sätter. Därför är det viktigt att på lång sikt hålla skuldkvoten i den offentliga ekonomin stabil. Då begränsas inte det ekonomiskpolitiska beslutsfattandet av tillgången på finansiering för den offentliga sektorn och av kostnaderna för finansieringen.

Den ekonomiska tillväxten är en central källa till materiellt välstånd och välfärd.

Utbudsfaktorerna, såsom produktiviteten, investeringarna och utbudet på arbete, bestämmer samhällets förmåga att producera välfärd för medborgarna. För att samhället ska kunna trygga tjänster för människor i olika ålder och livssituation, bör sysselsättningsgraden inom den privata sektorn vara tillräckligt hög. Det är av yttersta vikt att öka de partiellt arbetsföras, de svårssysselsattas och invandrarnas deltagande på arbetsmarknaden och öka de deltidsanställdas möjligheter till heltidsarbete.

Beskattningen bör utvecklas långsiktigt och systematiskt så att den stöder ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Ett stabilt och förutsebart skattesystem skapar en pålitlig miljö för företagens och hushållens ekonomiska beslut. Ett skattesystem som är så neutralt som möjligt och där skattebaserna är breda och skattesatserna låga är det som bäst stöder ekonomisk tillväxt.

I en värld som förändras måste arbetskraftens kompetens underhållas och utvecklas. Tjänsterna och förmånerna ska fungera ihop, arbetshälsan och arbetsmotivationen ska förbättras och socialskyddet ska vara sporrande. Vi måste se till att arbetspensionssystemet förblir stabilt och finansieringen av det hållbar. När arbetet och arbetsförmågan förändras bör vi se till att arbetet förblir säkert och hälsosamt och sörja för arbetshälsan.

Det är emellertid klart att det bara i ett Finland med högre sysselsättningsgrad går att upprätthålla välfärdsstatens bastjänster när vårt samhälle samtidigt åldras snabbt. När befolkningen åldras blir det allt viktigare att identifiera och utnyttja den potential som den del av befolkningen som står utanför arbetskraften besitter. Hit hör bland annat att höja

arbetskraftsdeltagandet för de partiellt arbetsföra, förebygga marginalisering bland unga och stärka integrationen av invandrare. Fokus måste sättas på hur de som är i arbetsför ålder ska orka i arbetet och på att stödja deras arbetsförmåga bland annat genom åtgärder för att upprätthålla arbetsförmågan. Det är också väsentligt att den kompetens som innehas av dem som går i pension utnyttjas. Antalet personer i åldrarna 65–74 år som arbetar har stigit från 37 000 år 2010 till 85 000 år 2021.

Produktiviteten ökar huvudsakligen i företagen. Den kan påverkas genom att man gynnar politiska åtgärder som främjar produktivitetsökning eller tar bort flaskhalsar som förhindrar produktivitetsökning. Produktivitetsökningen kan påskyndas genom att man höjer företagets innovationsförmåga eller skapar starkare incentiv för innovation. Dessa främjas av FoU-investeringar och tillgång på kunnig arbetskraft. Teknisk kunskap som produceras som ett resultat av företagets egna FoU-investeringar stöder produktiviteten direkt. Dessutom höjer utbildning och FoU-verksamhet företagets förmåga att ta till sig teknik och kunskap som utvecklats någon annanstans.

Den åldrande befolkningen har redan under de senaste tio åren lett till ökade pensionsuppgifter, vilket på längre sikt medför ett betydande tryck på den offentliga ekonomins hållbarhet. Särskilt det ökade antalet mycket gamla leder under de närmaste åren till ökade kostnader för omsorg- och hälsa. I framtiden räcker den nuvarande skattegraden inte till för att finansiera dessa. Samtidigt minskar antalet personer i arbetsför ålder. På lång sikt råder obalans, ett hållbarhetsunderskott, mellan inkomsterna och utgifterna i de offentliga finanserna. Utöver att befolkningen åldras är den offentliga ekonomin också utsatt för många andra slags tryck som till exempel beror på behov att skapa beredskap i det nya försvagade säkerhetsläget, på klimatförändringen och på behov att förnya och reparera offentlig infrastruktur.

Internationaliseringen av finska företag och företagens verksamhetsmöjligheter bör främjas såväl på EU:s inre marknad som globalt. Företagens investeringar bör främjas, och man bör sörja för en god investeringsmiljö. Samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn bör öka. System som gör det möjligt för storföretag att skaffa sig en dominerande ställning bör kontrolleras.

Digitala innovationer och nya former av värdeskapande utvecklas, och företagsverksamhetens strukturer förändras i allt snabbare takt. Detta syns i utvecklingen av produktiviteten och börsvärdena, där plattformsföretagen är klart dominerande särskilt i USA och Kina.

Regleringen för digitala plattformar bör utvecklas på så sätt att de åtgärder som vidtas förbättrar Europas möjligheter att klara sig i konkurrensen i fråga om värdeskapande. Affärsverksamheten bör utvecklas på basis av samarbete genom att möjliggöra kluster

av ekosystem,⁸ där företag, forskningsanstalter och/eller en offentlig aktör deltar. Den hållbara utvecklingen måste beaktas i företagets affärsverksamhet och när regleringen utvecklas.

”Kostnadskonkurrenskraften diskuteras för lite. Det behövs mera företagsverksamhet i Finland.”

Deltagare i en framtidsdialog

Det centrala är att stödja integrationen i samhället samt utbildning och sysselsättning för människor som flyttar till Finland. Arbetsinvandringen bör stödjas, och kunskapsarbetskraft bör lockas till Finland. Återflyttarnas återanpassning i Finland bör underlättas. Integrationen av den utländska arbetskraft som redan finns i Finland bör förbättras avsevärt.

”Experter hämtas från Korea och Kina, men borde man inte också utreda vilken potential återflyttningen har?”

Deltagare i en framtidsdialog

⁸ Begreppet ekosystem har etablerat sig i den närings- och innovationspolitiska debatten. I denna kontext "nätverk mellan företag, entreprenörer, forskning, den offentliga förvaltningen och aktörer inom tredje sektorn, där alla är beroende av varandra". Källa: Arbets- och näringsministeriet: Tillväxtekosystem som verktyg för ny närings- och innovationspolitik. På adressen <https://tem.fi/sv/ekosystem>

2.3 Hur kan vi i framtiden uppfylla välfärdssamhällets värdelöfte?

Hur kan vi stoppa den utveckling där ojämlikheten mellan regioner och individer ökar? Hur kan vi se till att hela kompetenskedjan förblir högkvalitativ och höja utbildnings- och kompetensnivån? Hur kan vi säkerställa en tillräcklig tillgång på kunnig arbetskraft i framtiden? Hur kan vi sköta finländarnas fysiska och psykiska hälsa och öka medborgarnas och samhällets förmåga att anpassa sig efter förhållanden som förändras?

Kompetensen och bildningen ska stärkas med hjälp av utbildning och forskning. Hela kompetenskedjan och resurstilldelningen från småbarnspedagogiken till högskoleutbildningen samt vetenskapen måste stärkas och ojämlikhetsutveckling förebyggas. Var och en bör ges möjlighet till en trygg och hälsosam uppväxt- och lärmiljö som stöder inläring. Det är en absolut nödvändighet att främja jämlik och tillgänglig utbildning.

Befolkningens utbildnings- och kompetensnivå bör höjas, och utbildningens kvalitet och verkningsfullhet förbättras genom att man höjer den andel som avlägger examen och i högre grad än tidigare möjliggör kontinuerligt lärande för hela befolkningen. En högre kompetensnivå och ett längre arbetsliv är nödvändiga förbättringar med tanke på arbetsmarknaden och konkurrenskraften. Till nyckelfaktorerna när vi ska trygga en tillräcklig tillgång på arbetskraft i framtiden hör att locka kunniga arbetstagare till Finland och att integrera deras familjer väl i det finländska samhället.

Kunniga och kreativa människor är Finlands viktigaste resurs. Bildningsgrunden bygger på högklassig fostran, utbildning, forskning och kultur. Finlands konkurrenskraft och välfärd bygger på kompetens och högklassig, forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet samt tillämpning av dem.

Finland behöver mera arbetskraft. Utbildningsnivån, som har sjunkit under viktiga konkurrentländers, måste höjas. Vi måste se till att Finland lockar experter från utlandet och också lyckas hålla dem kvar. Vi ska vidta åtgärder för att arbetskarriärerna ska bli längre och för att de som är mera svårssysselsatta ska få arbete och orka i arbetet genom att utveckla olika tjänster och genom multiprofessionellt samarbete. De partiellt arbetsföra är

en resurs och källa till tillväxt som hittills inte har deltagit i arbetslivet i tillräcklig utsträckning. Genom ungdomsgarantin säkerställs att de unga kan utbilda sig och få arbete. Särskilt måste det satsas på att höja utbildnings- och kompetensnivån för dem vars ställning är svagast. Vi måste stödja jämlik tillgång till hälsotjänster och jobsökartjänster för dem som deltar i arbetslivet, dem som är svårare att sysselsätta och dem som är arbetslösa.

För att kunna bevara välfärdssamhället behöver vi en människocentrerad verksamhetskultur där kundens behov på riktigt bestämmer tjänsten och målen under hela livscykeln. Gemenskaperna, delaktigheten och individernas möjligheter att sköta sin hälsa och sitt välbefinnande måste stärkas. Genom att utveckla människornas vardagsmiljöer stöds välbefinnandet, hälsan och vardagstryggheten.

I synnerhet bör de ungas psykiska hälsa och välbefinnande stärkas. Vi måste undersöka hur de faktorer som minskar människornas resurser och livskvalitet verkar och ta itu med de underliggande orsakerna. Det är av största vikt att skapa förutsättningar för människors välfärd bland annat genom att trygga en skälig utkomst, fungerande förebyggande tjänster och basservice, såsom social- och hälsovård och utbildning. Marginalisering måste förebyggas. Genom att påverka grundorsakerna till marginaliseringen kan vi också inverka på säkerheten i samhället. Sysselsättning och upprätthållande av arbetsförmågan ska stödjas och ett övergripande samarbete mellan sysselsättnings- och utbildningsåtgärderna och de social- och hälsopolitiska åtgärderna ska utvecklas för att främja sysselsättning.

”Det brukar sägas att en kedja inte är starkare än dess svagaste länk. Vi måste ge den svagaste länken mera stöd.”
Deltagare i en framtidsdialog

Vi måste ta tag i empatiklyftorna⁹ och stärka solidariteten genom att producera information om förutsättningarna för välbefinnande och lycka. Det centrala är att bättre beakta den mänskliga utvecklingen och det mänskliga perspektivet som helhet. Vi måste förebygga och minska polariseringen (inkl. polariseringen av tjänster och säkerheten i livsmiljön) och den utveckling där ojämlikhet går i arv. Det måste säkerställas att det finns starka stödnätverk för dem som har svårt att klara sig och dem som inte nås av servicebudet. Det mänskliga kapitalet måste stärkas i alla skeden av livet. Den förbättrade

⁹ Med begreppet empatiklyfta avses människors vilja att känna eller inte känna empati mot olika befolkningsgrupper. Källa: Kainulainen, S. & Saari, J. 2018. Samassa veneessä: empatiakuilujen poliittinen ulottuvuus Suomessa. *Politiikka* 60: 4, s. 310-323. Ursprunglig källa: Trout, J. D. 2009. *Empathy gap: Building bridges to the good life and the good society*. Penguin Books, London.

livskvaliteten stöder också resiliensen, hälsan och arbets- och funktionsförmågan. Jämlikheten mellan könen och en analys av könskonsekvenserna bör beaktas i allt beslutsfattande. För att förebygga segregering av bostadsområden och stödja deras livskraft bör det förvaltningsövergripande samarbetet mellan social-, bostads- och utbildningspolitiken samt samhällsplaneringen effektiviseras.

“Vi måste hitta sådant hos vår nation som förenar.”

Deltagare i en framtidsdialog

Det är viktigt att ge alla möjlighet till fungerande närservice, undervisning för barn och unga i närskolor, ungdomstjänster, motionstjänster, konst- och kulturtjänster, fritidssysselsättningar och bibliotekstjänster. Som en del av en mångsidig näringspolitik bör man bättre än tidigare stödja och dra nytta av skapande branscher.

2.4 Hur kan vi skapa förhållanden som ger upphov till hållbar tillväxt?

Hur kan vi skapa förhållanden som ger upphov till hållbar tillväxt genom att främja högkvalitativ grundforskning och vetenskapliga genombrott, utveckla innovationer och teknologier och tillämpa dessa i företagens affärsverksamhet?

FoUI-verksamhet, från grundforskning till tillämpad forskning, och utnyttjandet av innovationer bör stärkas för att höja produktiviteten och utveckla konkurrenskraften. För att stärka konkurrenskraften bör man särskilt sörja för de små och medelstora företagens förmåga att hänga med i digitaliseringen och utvecklingen av artificiell intelligens. FoUI-intensiteten och forskningens ambitionsnivå måste höjas. Man bör också satsa på prognostisering av den tekniska utvecklingen.

Det bör säkerställas att lagstiftningen är aktuell och teknikneutral, och man bör satsa på identifiering och hantering av risker och sårbarheter.

En hög teknisk kompetens och en god innovationsförmåga inom företagets produktutveckling är nyckelfaktorer när nya lösningar utvecklas. Utnyttjandet av plattform- och molntjänster blir en central del av företagets framgångsstrategi, och det är livsviktigt för Finland att lyckas med ett nytt slags ekosystempolitik. Den stabila finska verksamhetsmiljön förbättrar näringslivets verksamhetsförutsättningar och är en betydande konkurrensfördel som inte får gå förlorad även om säkerhetsläget i närområdena skulle vara svagt. Verksamhetsmiljön bör också sporra såväl finländska som utländska företag att investera i FoUI-verksamhet i Finland och att utnyttja dess resultat för att öka värdeskapandet så att sysselsättningen och välfärden ökar.

Finland och EU bör dela samma uppfattning om vad vi själva i framtiden måste ha kontroll över, äga och kunna och med vilka metoder. Informationsresiliensen och, som en del av den, cybersjälvförsörjningsgraden fortsätter att växa i betydelse. Försörjningsberedskapen i fråga om kompetens, det vill säga det nationella kunnandet i branscher som är kritiska för försörjningsberedskapen, utgör en allt viktigare resurs som det med tanke på hela samhällets funktion är nödvändigt att upprätthålla och utveckla.

Den multiprofessionella användningen av forskningsinformation bör stärkas. Det är nödvändigt att sörja för FoUI-området som helhet, från högklassig grundforskning till tillämpad forskning och innovationer. Samtidigt bör vi beakta säkerheten, tillgängligheten och konfidentialiteten i en informationsmiljö som är stadd i förvandling. Den internationella regleringen av tekniken måste utvecklas med människan i centrum. Individerna ska ha möjlighet att skapa egna tekniska kompetensuppsättningar som stöd för sitt liv. Den artificiella intelligensen och digitaliseringen skapar en betydande tillväxt i dataekonomin. Det är utomordentligt viktigt att de små och medelstora företagen kan dra nytta av denna utveckling och därigenom förbättra sin produktivitet och konkurrenskraft. En människocentrerad dataekonomi och individens rätt till sina egna data är centrala principer när man skapar välfärd och individcentrerade lösningar. En öppenhet som tryggas tillsammans och ett växande förtroende gör det möjligt att använda data bättre över gränserna. Det är viktigt att åstadkomma internationella regelverk som gör digitala plattformar interoperabla, och Finland bör delta i detta arbete.

”Vi är Oppfinnar-Jockar och väldigt duktiga på många saker.”

Deltagare i en framtidsdialog

Med tanke på välfärden och konkurrenskraften är det viktigt att framtida tekniska lösningar främjar samhälleliga mål, såsom hållbar utveckling, övergripande säkerhet, resiliens och människocentrerade tillvägagångssätt. Dessutom behövs hantering av risker och sårbarheter samt bland annat kontinuerlig utveckling av och handledning om fungerande och cybersäkra handlingsmodeller för såväl företag som enskilda användare. I och med digitaliseringen och den tekniska utvecklingen blir det sannolikt lättare att begå brott, och brotten ändrar form i snabb takt. Vi bör kunna identifiera denna utveckling och ingripa effektivt.

2.5 Hur kan klimatförändringen bromsas, förlusten av biologisk mångfald stoppas och övergången till en koldioxidsnål ekonomi genomföras på ett rättvist sätt?

Hur stöder vi hållbar utveckling, genomför vi verkningsfulla och rättvisa klimatåtgärder, bereder vi oss på klimatförändringens konsekvenser och förhindrar vi att förlusten av biologisk mångfald fortsätter? Hur tryggar vi tillgången till säker och hälsosam mat och rent vatten?

Genom lagstiftning och annan styrning ska vi säkerställa att Finland är klimatneutralt 2035 och klimatpositivt kort därefter. Finland ska delta aktivt i arbetet för att stärka det internationella avtalssystem och de internationella mål som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser och trygga den biologiska mångfalden. Åtgärder och kunskapsutveckling ska också avdelas för att hjälpa länder som framskrider långsammare med bekämpningen av klimatförändringen. Finland ska säkerställa att förutsättningarna för livsmedelskedjan i landet bevaras under förhållanden som förändras.

Resurser ska riktas och prioriteringar göras så att tröskelpunkterna (tipping points) för ekosystemen och klimatet inte nås. Klimatförändringen och skyddet för den biologiska mångfalden är på många sätt sammankopplade. Att klimatförändringen hejdas är också en förutsättning för att den biologiska mångfalden ska kunna skyddas. Genom att identifiera och beakta kopplingarna kan man säkerställa att naturskyddspolitiken och klimatpolitiken samordnas och bedrivs konsekvent.

Finland ska delta i bekämpningen av klimatförändringen utifrån olika infallsvinklar. Lösningar inom cirkulär ekonomi och ren teknik ska främjas aktivt. Insatserna för att bromsa klimatförändringarna ska fortsätta och anpassningsåtgärderna ska utvecklas långsiktigt. Vid anpassningen beaktas också multiplikativa effekter av anpassningsåtgärder utanför Finland. Vi ska säkerställa att den gröna omställningen¹⁰ blir rättvis på både kort och lång sikt så att kommande generationers rättigheter beaktas. Och vi ska förutse och skapa

10 "Med grön omställning avses en övergång till ekologiskt hållbar ekonomi och tillväxt som inte bygger på överkonsumtion av naturresurser utan på koldioxidsnåla lösningar som främjar cirkulär ekonomi och biologisk mångfald." Källa: Miljöministeriet Vad är den gröna omställningen? På adressen: <https://ym.fi/sv/vad-ar-den-grona-omstallningen>

beredskap för klimatförändringens mångfacetterade effekter på verksamhets- och säkerhetsmiljön också genom att utveckla vår kompetens.

För att vi ska kunna hålla oss inom planetens gränser och främja förutsättningarna för hållbar utveckling krävs bestående förändringar i attityderna och värdegrunden samt att dessa starkare än tidigare knyts till de ekonomiska styrmedlen och beslutsfattandet.

Vi måste sörja för att produktionsbetingelserna bevaras för totalt sett hållbart¹¹ producerade inhemska livsmedel. Vi ska satsa på underhållet av den kritiska infrastrukturen för vattenhushållning och minska reparationsskulden i fråga om vattenhushållningsnätet.

11 Total hållbarhet uppnås, när jämlikt välstånd för människorna skapas genom att beakta kopplingarna mellan ekologisk, social, kulturell och ekonomisk hållbarhet i planeringen, budgeteringen och beslutsfattandet. Termen kan också avse samordning och samarbete i vidare mening mellan olika samhällssektorer för att uppnå de olika dimensionerna av hållbarhet. Vid bedömningen av den totala hållbarheten är det viktigt att beakta eventuella skadliga (klimat-) effekter och nyttiga handavtryck som orsakas utanför landets gränser. Dessa externa effekter som rör klimat, natursystem eller människor ska räknas som kostnader eller tillgodohavanden för de finländska aktörerna. Källa: Expertpanelen för Hållbar Utveckling. På adressen: <https://www.kestavyyyspaneeli.fi/sv/>

2.6 Hur tryggas kommande generationers möjligheter till ett socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbart liv?

Hur beaktas de kommande generationerna i beslutsfattandet? Hur bygger man upp en helhetshållbarhet som framskrider i samhällets centrala system på ett sådant sätt att människorna mår bra inom ramarna för den ekologiska hållbarheten?

Finlands strategiska förmåga bör stärkas så att man inom beredning av beslutsfattande och verkställande bättre utnyttjar strategisk prognostisering, framtidsforskning och strategisk planering. Det politiska beslutsfattandet bör möjliggöra långsiktig beredning som överskrider regeringsperioderna i frågor som påverkar samhället på ett centralt sätt.

I förvaltningen ska generationsöverskridande, jämställdhet och jämlikhet samt rättvisa beaktas. Man bör också se till att samhällsförändringar förutses i lagstiftningen och att den bygger på högklassiga konsekvensbedömningar. Tryggandet av nuvarande och kommande generationers välmående förutsätter nya modeller för beslutsfattandet och mätare för uppnående av helhetshållbarhet.

”Vi ska se till att också följande generation har möjligheter till ett gott liv.”
Deltagare i Framtidsdialog

De globala hoten och den betydande instabiliteten i säkerhetsmiljön, utmaningarna och teknologiberoendet i det finländska samhället förutsätter allt starkare samarbete, beredskap samt hantering av risker och kriser. Strategisk prognostisering stöder beaktandet av ett långsiktigt perspektiv i beslutsfattandet och den strategiska planeringen och skapar förutsättningar för en förvaltning som är beredd och förberedd för framtida förändringar. Som stöd för beslutsfattandet bör man utveckla medvetenhet om verksamhetsmiljön och prognostisering av verksamhets- och säkerhetsmiljön samt hantering av riskerna. För prognostisering och kontinuerlig uppföljning av verksamhets- och säkerhetsmiljön behövs en fungerande dialog mellan olika aktörer samt uppdaterade verktyg som stöd för uppföljning och prognostisering.

Betydelsen av och nyttan med ledning som bygger på prognostiserad information ökar ju mer omfattande och komplicerade helheter som granskas. Beslutsprocesser som bygger på scenarier utgör de viktigaste kognitiva skedena i lösningen av komplicerade problem.

Det är viktigt att stärka den offentliga förvaltningens förmåga att svara på medborgarnas föränderliga förväntningar, behov och på framtidens utmaningar. Också förmågan att göra strategiska val, långsiktigheten, beredskapen till förändring och kontrollerad risktagning bör stärkas. Den strategiska kommunikationsförmågan bör utvecklas. På detta sätt möjliggörs öppen verksamhet inom förvaltningen på alla nivåer inom beslutsfattandet.

Framtidens beslutsfattande bör både i fråga om innehåll och finansiering grunda sig på identifierade fenomenbaserade helheter som är viktiga för samhällets utveckling. Som stöd och resurs för det förvaltningsövergripande arbetet och granskning av olika fenomen är det skäl att utnyttja en fenomenbaserad budgetering.

Att samtidigt beakta ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet i beslutsfattandet är en av kärnfrågorna i en konsekvent politik. Man måste skapa ett gemensamt system för uppföljning av konsekvenserna så att det omfattar de ekonomiska, sociala och ekologiska konsekvenserna. Välfärdsekonomins angreppssätt ger en möjlighet att bygga en bestående grund för ett rättvist, jämlikt, klimatvänligt och kompetent samhälle, som är starkare än dagens samhälle när det gäller att svara på framtida kriser och klara av dem snabbare än nu.

”Tron på framtiden skapas i denna stund”.

Deltagare i Framtidsdialog

3 Förändringsfaktorer som påverkar Finlands framtid

Förändringsfaktorer som påverkar Finlands framtid har identifierats och beskrivits inom ramen för ett förvaltningsövergripande samarbete. Över 30 förändringsfaktorer har identifierats och de har kunnat beskrivas och analyseras tack vare det breda samarbetet. Genom PESTE¹²-analys har de delats in i kategorierna samhällliga, tekniska, ekonomiska, miljörelaterade och politiska förändringar.

I den omfattande analys av förändringsfaktorer som fungerat som underlag för redogörelsen har man utrett

- vad som är kärnan i förändringen,
- vilka centrala aspekter den består av,
- vilka regionala karakteristiska drag som är förknippade med den och
- vad förändringen inverkar på.

Läsaren bör notera att denna redogörelse bara innehåller kortfattade beskrivningar av förändringsfaktorerna. Den struktur som nämns ovan framgår inte av beskrivningarna, och detsamma gäller till stor del de innehåll som sammanhänger med dem. De förändringsfaktorer som identifierats under arbetet med redogörelsen har också använts i en omvärldsbeskrivning som ingår i ministeriernas gemensamma framtidsöversikt¹³. Arbetet med förändringsfaktorer utgör en grund för en gemensam och kontinuerlig bevakning av omvärlden.

12 PESTE är en förkortning som består av begynnelsebokstäver i engelska ord: P = politiska, E = ekonomiska, S = sociala, T = tekniska och E = miljörelaterade.

13 Ministeriernas framtidsöversikt 2022 (på finska). På adressen: <https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022#/>



Förändringsfaktorer som påverkar Finlands framtid

Politiska förändringsfaktorer

- Förändringar i det multilaterala samarbetet och det regelbaserade systemet
- Stormaktskonkurrensen
- EU:s enighet och aktörskap
- Förändringar i demokratin och sätten att utöva inflytande
- Den internationella rättsstatsutvecklingen och auktoritarismens frammarsch
- Radikala rörelser i samhället
- Splittringen av säkerheten i fragment som sammanflätas
- Utvecklingen i Ryssland
- Den arktiska regionens ökade strategiska betydelse
- Afrikas vägval

Miljörelaterade förändringsfaktorer

- Klimatförändringen
- Den minskande biologiska mångfalden
- Tillståndet i miljön
- Konkurrensen om krympande naturtillgångar
- Hållbar livsmedelsproduktion, rent vatten och frisk jordmån

Ekonomiska förändringsfaktorer

- Den globala ekonomins utveckling
- Ekonomiska trender som försvårar finansieringen av välfärdssamhället
- Omställningen av arbetslivet
- Nya former av ekonomi
- Globalt växande konsumtion

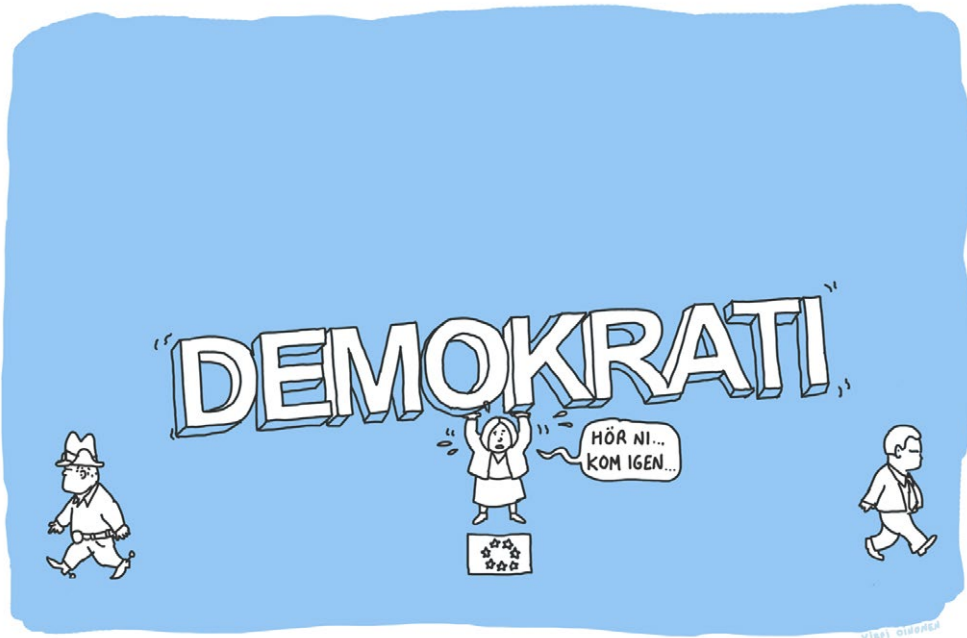
Tekniska förändringsfaktorer

- Forskning, utveckling och innovationer som avgör vår framtid
- Den tekniska omvälvningen
- Omvälvande förändringar i informationsmiljön
- Cybersäkerhetens accentuerade betydelse
- Omvälvande förändringar i rymdverksamheten
- Omställningen till utsläppsfri energiproduktion
- Den kritiska infrastrukturens tilltagande sårbarhet

Samhälleliga förändringsfaktorer

- Den ojämna demografiska utvecklingen
- Den internationella migrationen – en utmaning för Europa
- En divergerande region- och stadsutveckling
- En motsägelsefull utveckling där såväl jämlikheten som ojämlikheten ökar
- Kompetensen som kritisk framgångsfaktor
- En bräcklig fysisk och psykisk hälsa
- Genomgripande förändringar i människornas mångskiftande värderingar och attityder
- Resiliensens accentuerade betydelse

3.1 Politiska förändringsfaktorer



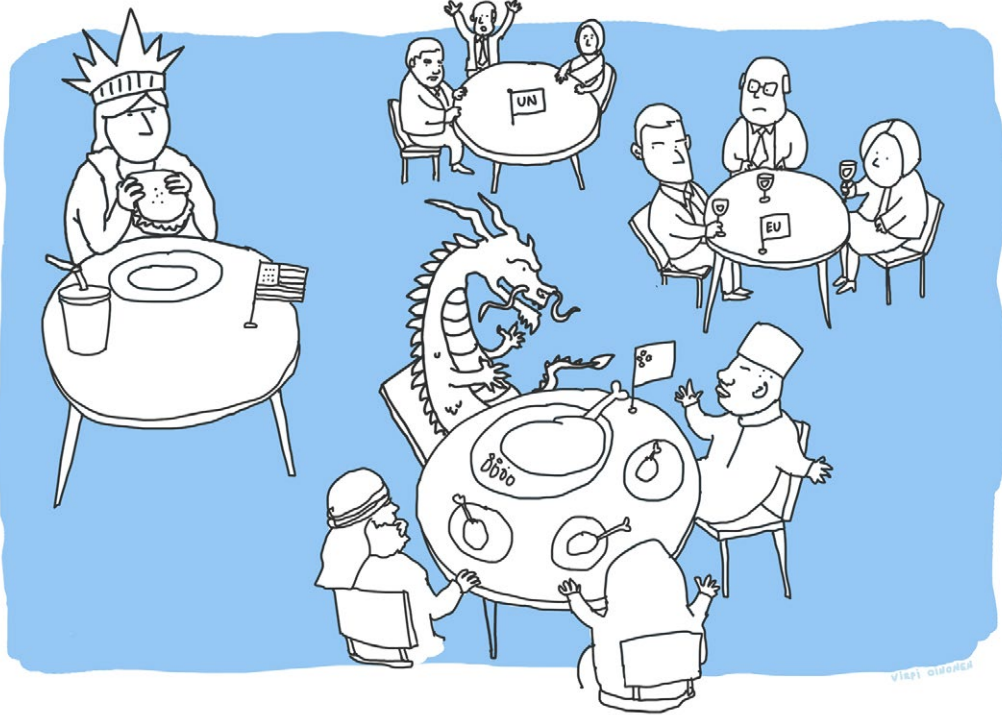
När internationella normer, gemensamma regler och ingångna avtal iakttas, ökar förutsägbarheten samt förtroendet mellan staterna. Det krig som Ryssland har inlett är också en attack mot den regelbaserade internationella ordningen. Samtidigt har den hårdnande konkurrensen, de växande spänningarna och skillnaderna i ideologiska synsätt mellan stormakterna i hög grad försämrat förutsättningarna för och utfallet av den regelbaserade internationella ordningen och det multilaterala samarbetet.

Kinas roll som utmanare på systemnivå har stärkts särskilt i förhållande till USA. Konkurrensen i fråga om värden, politiska system, resurser och teknisk nivå hårdnar i en värld som blir allt mera multipolär. Även i många utvecklingsländer växer intresset att få en mera inflytelserik roll i det internationella systemet.

Afrikas och de arktiska områdenas strategiska och ekonomiska betydelse i den internationella politiken har vuxit. Förändringarna i omvärlden har påskyndat strävandena att göra Europa strategiskt mera självförsörjande och handlingskraftigt. EU:s och i synnerhet valutaunionens legitimitet och förtroendet för dem har vuxit bland medborgarna.

I en komplicerad värld av ömsesidiga beroendeförhållanden får begreppet säkerhet en bredare och mera mångfacetterad innebörd. Det behövs multilateralt samarbete för att svara på gemensamma hot och utmaningar gällande säkerheten. Extremrörelsernas aktiviteter utgör en fara med tanke på säkerheten i vardagen. I Europa finns det exempel på en uppgång för auktoritära system och en erosion av rättsstaten.

3.1.1 Förändringar i det multilaterala samarbetet och det regelbaserade systemet



Det internationella systemet grundar sig på idén om suveräna och jämbördiga stater. Dialogen, samarbetet och överenskommelserna mellan dessa sker inom ramen för multilaterala institutioner. Kärnan av dem utgörs av Förenta nationerna (FN) och dess underorgan. När man agerar i enlighet med internationella normer ökar förutsägbarheten och förtroendet mellan staterna, vilket är livsviktigt särskilt för små stater. Den hårdnande konkurrensen och motsättningarna mellan stormakterna försvårar likväl det multilaterala samarbetet. Den internationella normgrunden och de institutioner som upprätthåller den har under de senaste åren utmanats på flera sätt.

När det kalla kriget upphörde, ökade tron på det internationella samarbetets möjligheter, på avtal och på att de demokratiska värderingarna skulle segra och att motsättningarnas tid var förbi. År 2015 lyckades man förhandla fram Parisavtalet, som är ett klimatavtal, och Agenda 2030 för hållbar utveckling. Systemet har försvagats av stormakternas ensidiga aktioner, som ofta har brutit mot internationell rätt, och av säkerhetsrådets oförmåga att ingripa effektivt i konflikter. Detta har setts i samband med Rysslands invasion av Ukraina. Utvecklandet av en fri global handel har avstannat i efterdyningarna av finanskrisen, rättsstatsutvecklingen har saktat av, WTO har råkat i kris, nya handelshinder har införts och det

finns en risk för att särskilt tekniksektorn splittras i stormaktsledda block. G20¹⁴ har inte förmått ta någon betydande roll i eftervården av pandemin. Beslutsfattandet har under de senaste åren varit svårt också i de internationella miljö- och klimatförhandlingarna.

EU:s och USA:s starka engagemang för det regelbaserade och multilaterala samarbetet bland annat för att främja demokrati- och rättsstatsprinciperna är av största vikt när de auktoritära staterna försöker öka sitt inflytande på de internationella arenorna. Möjligheterna att svara på de globala utmaningarna har förbättrats i och med den nuvarande presidenten Bidens administration i USA, men till ökad osäkerhet bidrar likväl landets inrikespolitiska utveckling som inverkar på dess agerande utåt.

Det krig som Ryssland har inlett i Ukraina är ett angrepp mot den regelbaserade internationella ordningen och de värden som uttrycks i FN-stadgan. Ryssland bryter på ett flagrant sätt bland annat i Ukraina mot internationell rätt och internationella åtaganden som landet självt har varit med om att utarbeta och godkänna. Samarbetet i organ inom det multilaterala internationella systemet har därför försvårats. På grund av Rysslands aktioner har det säkerhetspolitiska läget försämrats, och det har uppstått en kris i relationerna mellan EU och Ryssland. Rysslands mål är att säkerhetsstrukturen i Europa ska grunda sig på en indelning i intressesfärer. Ryssland eftersträvar ett multipolärt internationellt system där landet självt har en erkänd stormaktsställning. Ryssland utnyttjar det internationella systemet, och tolkar fakta, avtal och procedurbestämmelser i enlighet med sina egna intressen. Till följd av invasionen har Rysslands ställning i internationella organisationer begränsats på många sätt. Även exempelvis klimatsamarbetet och det övriga samarbetet med Ryssland inom de arktiska forumen har avbrutits.

Kina försvarar å ena sidan FN-systemet, det multilaterala samarbetet och fri handel utifrån sitt eget perspektiv. Å andra sidan har landet i FN:s råd för mänskliga rättigheter öppet arbetat för en ändring av värdegrunden för det multilaterala samarbetet och ifrågasatt de mänskliga rättigheternas universalitet. Kina försöker i praktiken omforma det internationella systemet så att det bättre motsvarar landets egna syften. Landet agerar ofta bilateralt. En ny tyngd i det internationella systemet eftersträvas av staterna i det så kallade globala syd. Också EU måste satsa allt mera på jämlikare partnerskap med dessa länder. Samtidigt är det nödvändigt att Kina förbinder sig att bromsa klimatförändringarna, lösa miljökriserna och främja rättsstatstänkandet.

EU är en viktig stöttepelare för det multilaterala samarbetet och det regelbaserade internationella systemet. EU:s verksamhet på multilaterala forum har försvårats av att unionens beslutsfattande tidvis har varit ineffektivt och ibland också av att medlemmarna varit

14 G20 är en grupp som består av världens 19 rikaste länder och Europeiska unionen

oense. EU främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt miljö- och klimatmålen på många olika sätt. Ofta handlar det om att balansera dem mot målen för ekonomin och säkerheten. EU profilerar sig bland annat som en föregångare inom grön och rättvis tillväxt för alla och hållbar utveckling.

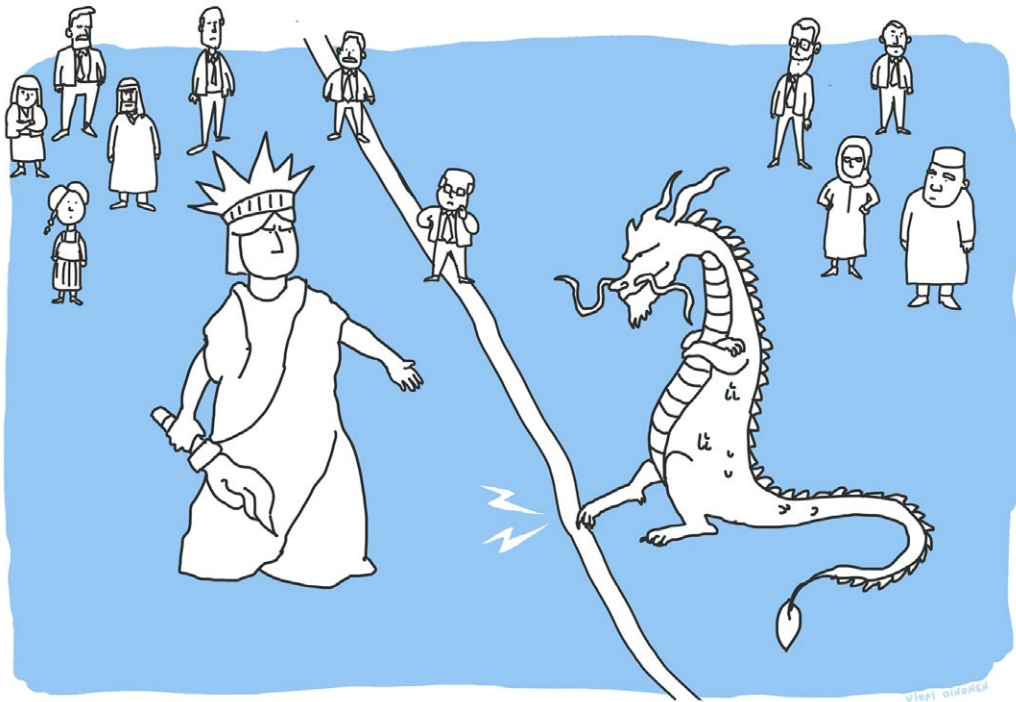
Trots flera motgångar och brett erkända reformbehov har krisen i det multilaterala internationella samarbetet inte inneburit att det lamslagits helt. Som en motvikt mot den ansvarslösa användningen av vetorätten i FN:s säkerhetsråd har rådet visat handlingskraft i andra kriser. Arbetet i FN:s specialorganisationer har visat sig fungera vid kriser i olika delar av världen.

Det globala åtgärdsprogrammet för hållbar utveckling Agenda 2030 utgör ett gemensamt målramverk för jordens alla länder för att uppnå hållbar utveckling senast 2030. Agenda 2030 är inte ett rättsligt bindande dokument, men det är politiskt förpliktande för alla jordens länder. Det möjliggör sektorsövergripande samarbete grundat på frivillighet, utbyte av erfarenheter samt partnerskap också mellan företag, organisationer, städer och forskningsprojekt¹⁵. Möjligheterna att uppnå de mål för hållbar utveckling (SDG) som ingår i Agenda 2030 har äventyrats förutom av problemen i det multilaterala samarbetet även av följdverkningarna av Ukrainakrisen.

Många globala problem drabbar mest direkt de allra fattigaste och mest utsatta samhällena bland annat i Afrika och Mellanöstern. Problem som inte åtgärdas i avlägsna länder återspeglar sig ofta på Europa med fördröjning till exempel i form av en okontrollerad migration.

15 United Nations. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Department of Economic and Social Affairs. På adressen <https://sdgs.un.org/2030agenda>

3.1.2 Stormaktskonkurrensen



Förhållandena mellan stormakterna har förändrats snabbt, vilket i betydande grad har försvårat samarbetet i det regelbaserade internationella systemet och bidragit till att försvaga säkerheten också i Finlands och Europas närområden. Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 försvagar betydligt säkerhetsläget såväl för Finland som internationellt.

I stormaktsrelationerna finns det drag av skärpt konkurrens och skärpta motsättningar, men också drag av inbördes beroende. Kinas snabba framväxt som en global aktör har förändrat stormaktsdynamiken. I centrum för den finns konkurrensen mellan USA och Kina om rollen som global ledare, vilken inverkar på förhållandena mellan stater världen över. USA har ställt som sitt klara mål att bevara sin ledande ställning internationellt. Det spända förhållandet mellan USA och Kina tvingar också andra stater och aktörer att överväga hur de ska orientera sig i den nya politiska, ekonomiska och ideologiska konkurrensen. Trycket för att öka EU:s autonomi och försvara de egna fördelarna har stärkts samtidigt som risken för att utomstående aktörer ska utöva påtryckning på medlemsstaterna har vuxit.

FN:s säkerhetsråds oförmåga att ingripa i utvecklingsförlopp som hotar freden och stabiliteten har ökat staternas handlingsfrihet i förhållande till andra stater och egna medborgare. USA har under president Bidens ledning strävat efter att stärka sina traditionella partnerskap och allianser och arbeta för att lösa ett flertal utmaningar som kräver

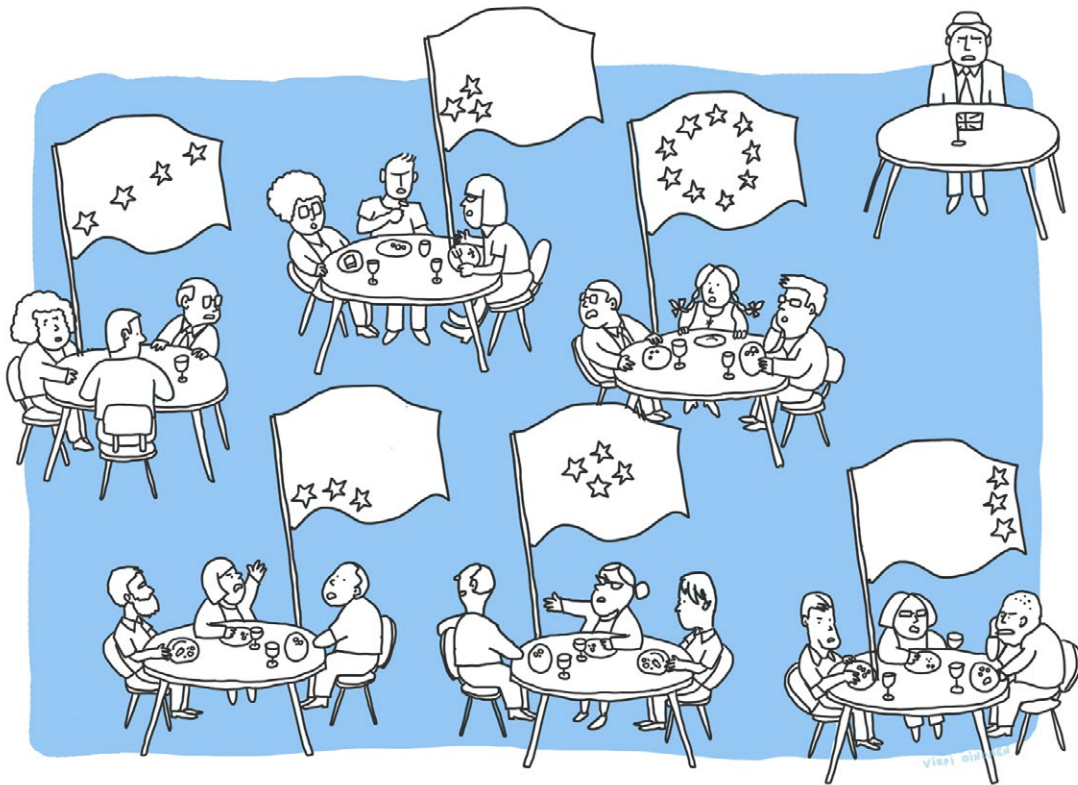
internationellt samarbete. Ryssland och Kina strävar efter att ändra och också försvaga det regelbaserade samarbetet och den multilaterala ordningen samtidigt som de gärna drar nytta av fördelar som den möjliggör. Kinas öppnare och kraftfullare agerande för att främja sina mål försvagar förtroendet för landet. Även om Rysslands relativa globala tyngd mätt enligt ekonomin och den tekniska och mänskliga utvecklingen minskar, skapar dess militära kapacitet och i sista hand dess kärnvapen samt dess permanenta medlemskap i FN:s säkerhetsråd förutsättningar för att landet även i fortsättningen kommer att besitta en betydande utrikes- och säkerhetspolitisk tyngd.

Kina och Ryssland har intensifierat sitt samarbete utifrån sina delade intressen. Men den ryska eskalationen och risktagningen kan öka oron i Kina, som betonar stabilitet, eftersom de ryska tilltagen är ofördelaktiga för den kinesiska ekonomin. Hittills har relationen varit osymmetrisk och gynnat Kina. Det är av central betydelse hur relationen mellan Kina och Ryssland utvecklas och hurdan den blir. Särskilt Kina, men också Ryssland, har betydande inflytande och nätverk globalt.

Den tekniska konkurrensen skärps och håller på att bli ett väsentligt element i den geopolitiska konkurrensen. Teknikpolitiken är tätare sammanflätad med övriga politiksektorer än tidigare, såsom säkerhetspolitiken och handelspolitiken. Stormaktskonkurrensen kan sålunda bidra till att stärka staten som aktör. Emellertid kan man observera en motsatt trend som utmanar maktkoncentration och stormaktskonkurrens. Vid sidan av staterna och de geopolitiska blocken utvecklas nätverk där också icke-statliga aktörer har en central roll.

Riskerna med kärnvapenupprustningen har vuxit under de senaste åren. Stormakterna utvecklar nya strategiska och icke-strategiska kärnvapensystem. Situationen kompliceras förutom av konventionella strategiska vapensystem, såsom utveckling av olika missil- och missilförsvarssystem, också av att Kina stigit fram som en utmanare till Ryssland och USA inom den militära dimensionen. Kina har inte varit villigt att delta i kärnvapenförhandlingarna. Under Rysslands invasion i Ukraina har kärnvapenretoriken ingått bland landets strategiska metoder.

3.1.3 EU:s enighet och aktörskap



Europeiska unionen är Finlands viktigaste internationella referensram och påverkanskanal. För Finland är EU också en säkerhets- och värdegemenskap. Utmaningarna och hoten i omvärlden förutsätter såväl globala lösningar som lösningar på EU-nivå. EU är en betydande inre marknad och en eftertraktad handelspartner vars normer och standarder har styrverkan även utanför dess gränser. EU:s inre marknad erbjuder Finland ekonomisk stabilitet – av Finlands export av varor och tjänster går över hälften till EU-området, medan ca 60 % av importen kommer från EU-området. EU är en viktig referensgrupp också inom många sådana verksamhetsområden där den egentliga beslutanderätten är i nationella händer. I utvecklingspolitiken och i det internationella samarbetet kring bland annat klimatförändringen är EU:s roll central. EU och dess medlemsländer är världens största finansierare av utvecklingssamarbete.

EU har reagerat på den ryska invasionen snabbt, målmedvetet och med aldrig tidigare skådad enighet. I och med krisen inom energiförsörjningen, stigande inflation och andra följdverkningar stärks insikten om att Europeiska unionens inre sammanhållning och dess beslutsfattande och funktionsförmåga är förknippade med många inre och yttre framtidsutmaningar. Till dessa hör bland annat medlemsstaternas divergerande ekonomiska utsikter och den ökande skuldsättningen, den hårdnande kampen mellan stormakterna, Storbritanniens utträde ur EU samt skiljelinjerna i många politikfrågor å ena sidan mellan

de nordliga och sydliga medlemsländerna och å andra sidan mellan de västliga och de östliga medlemsländerna. I samband med coronakrisen och särskilt i Finland riktade sig kritikens udd mot EU:s gemensamma stimulansåtgärder och det allt djupare gemensamma ekonomiska ansvaret för följderna av andra medlemsstaters ekonomiska politik. Enligt enkäter har EU:s och särskilt valutaunionens legitimitet och förtroendet för unionen emellertid vuxit under de senaste åren. Enligt Eurobarometern har förtroendet för EU under de senaste åren vuxit, men skillnaderna mellan medlemsstaterna är stora och i flera medlemsstater finns starka EU-kritiska politiska rörelser.

Europeiska unionen har blivit en säkerhetsgemenskap vars syfte är att garantera invånarna en hög säkerhetsnivå och grundläggande fri- och rättigheter. Invandringskrisen och terrortattackerna har stärkt unionens integrationsutveckling som säkerhetsgemenskap. Medlemsländernas delvis divergerande intressen när det gäller utvecklandet av invandrings- och asylpolitiken har däremot försvagat unionens integrationsutveckling. Det är sålunda viktigt att utifrån kommissionens reformpaket från hösten 2020 hitta en övergripande lösning för hanteringen av migrationen på EU-nivå inklusive en reform av det gemensamma asylsystemet. Om man misslyckas med detta kan det få långvariga konsekvenser för EU:s sammanhållning. Emellertid verkar det i huvudsak vara lättare att nå samförstånd om politislösningar för att garantera säkerheten vid de gemensamma yttre gränserna än inom andra del, och i fråga om den interna säkerheten och samarbetet kring brottsbekämpningen, som traditionellt har hört till medlemsländernas kompetens, har integrationsutvecklingen gått framåt. Sammantaget har unionens fotavtryck en tendens att växa såväl inom unionen som utanför när det gäller hanteringen av migrationen, gränssäkerheten och samarbetet kring brottsbekämpningen.

I samband med Rysslands angrepp mot Ukraina har Europeiska unionen visat att den kan fatta snabba och enhälliga beslut även i asylpolitiken. Beslutet att erbjuda miljoner människor tillfälligt skydd var historiskt, och det återstår att se hur den vilja att hjälpa ukrainarna som finns i hela Europa mera generellt inverkar på synen på EU som en säkerhetsgemenskap och på utvecklingen av EU:s gemensamma migrations- och asylpolitik. Det är likväl klart att de frågor som rör mottagande av människor som flytt från det krigsdrabbade Ukraina och deras möjligheter att stanna i EU samt krigets konsekvenser till exempel för EU:s ekonomi och energilösningar kommer att utgöra mycket stora utmaningar under de kommande åren, och de kommer att sätta enigheten i EU på prov.

Europeiska unionens förmåga att agera externt har stärkts under de två senaste årtiondena. Som en reaktion på de ökade spänningarna i omvärlden har EU under de senaste åren fokuserat särskilt på att utveckla säkerhets- och försvarssamarbetet i syfte att stärka unionens förmåga att agera självständigt samt på att befästa partnerskapen. I och med Rysslands angrepp mot Ukraina stärks EU:s roll som utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk aktör, och samarbetet inom unionen fördjupas. Flera europeiska länder har meddelat

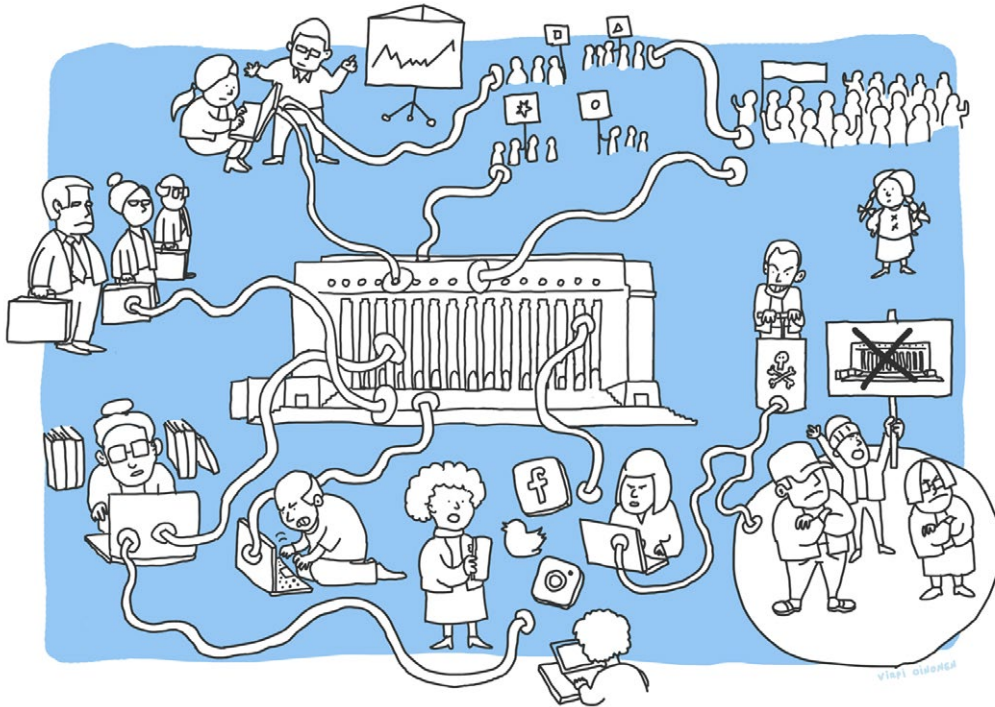
att de ska öka sina försvarsbudgetar, och bland annat Tysklands utrikes- och säkerhetspolitiska linje har genomgått förändringar. EU betalar också kompensationer för det stöd i form av försvarsmaterial som ges Ukraina. I fortsättningen kommer det försvarsindustriella samarbetet att utvecklas. Samtidigt strävar man efter att minska strategiska beroendeförhållanden och ta fram gemensamma europeiska lösningar på försörjningsberedskapsfrågor. Arbetet med att stärka Europas strategiska autonomi fortsätter. Krisen har också stärkt Nato och framhävt dess roll som garant för sina medlemsländers gemensamma försvar. Vikten av samarbete mellan EU och Nato ökar.

På grund av den hårdnande kampen mellan stormakterna samt pandemin och Rysslands invasion av Ukraina har EU börjat granska det globala inbördes beroendet på ett mera övergripande och kritiskt sätt än tidigare bland annat vad gäller produktionskedjor, energi och teknik. EU har strävat efter att hantera kriser särskilt i Afrika, på Balkan och i det östliga grannskapet, men på säkerhetsområdet har unionen ännu inte förmått ta på sig en roll som motsvarar dess ekonomiska tyngd. Afrika har blivit en allt viktigare partner för EU såväl politiskt som ekonomiskt.

Storbritanniens utträde har minskat unionens globala tyngd, men det att ett stort medlemsland inte längre är med kan i en del frågor också stärka EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska funktionsförmåga. En försmak av detta har getts i samband med de stimulans- och stödåtgärder som genomförts inom EU:s ram i samband med coronakrisen. Oron för att Storbritanniens EU-utträde skulle kunna stärka de krafter som vill stoppa integrationen också i andra medlemsländer i unionen har inte besannats. Rysslands invasion av Ukraina har fungerat som en påminnelse om att de demokratiska länderna, däribland EU, Storbritannien och USA, är eniga i grundläggande frågor. Kärnan i EU:s utvidgningspolitik förblir att sporra stater till reformer för att möjliggöra medlemskap. De förhandlingar som pågår och inledandet av nya har emellertid framskridit långsamt.

Ifrågasättandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt jämställdheten mellan könen har ökat i Europeiska unionen, vilket gör det svårare att upprätthålla en enig linje och profil i EU:s utrikespolitik. En del medlemsländer utmanar genom sin interna utveckling – inklusive undergrävande av grunderna för rättsstaten – EU:s traditionella värdegrund, och kan också försvaga enigheten och effektiviteten i EU:s beslutsfattande.

3.1.4 Förändringar i demokratin och sätten att utöva inflytande



Internationella forskningsinstitut har rapporterat om att demokratin har blivit skörare och auktoritarismen fått ett starkare fotfäste under det senaste årtiondet. Nivån på demokratin har försvagats ytterligare under coronapandemin. Forskningsinstituten har identifierat flera hot mot demokratiutvecklingen i världen under de närmaste åren. De västliga demokratierna har under de tre senaste årtiondena befunnit sig mitt i en stor omvälvning. Till detta bidrar bland annat den förändrade näringsstrukturen, urbaniseringen, globaliseringen, den hårdnande ekonomiska konkurrensen och de skadliga förändringarna i miljöns status.

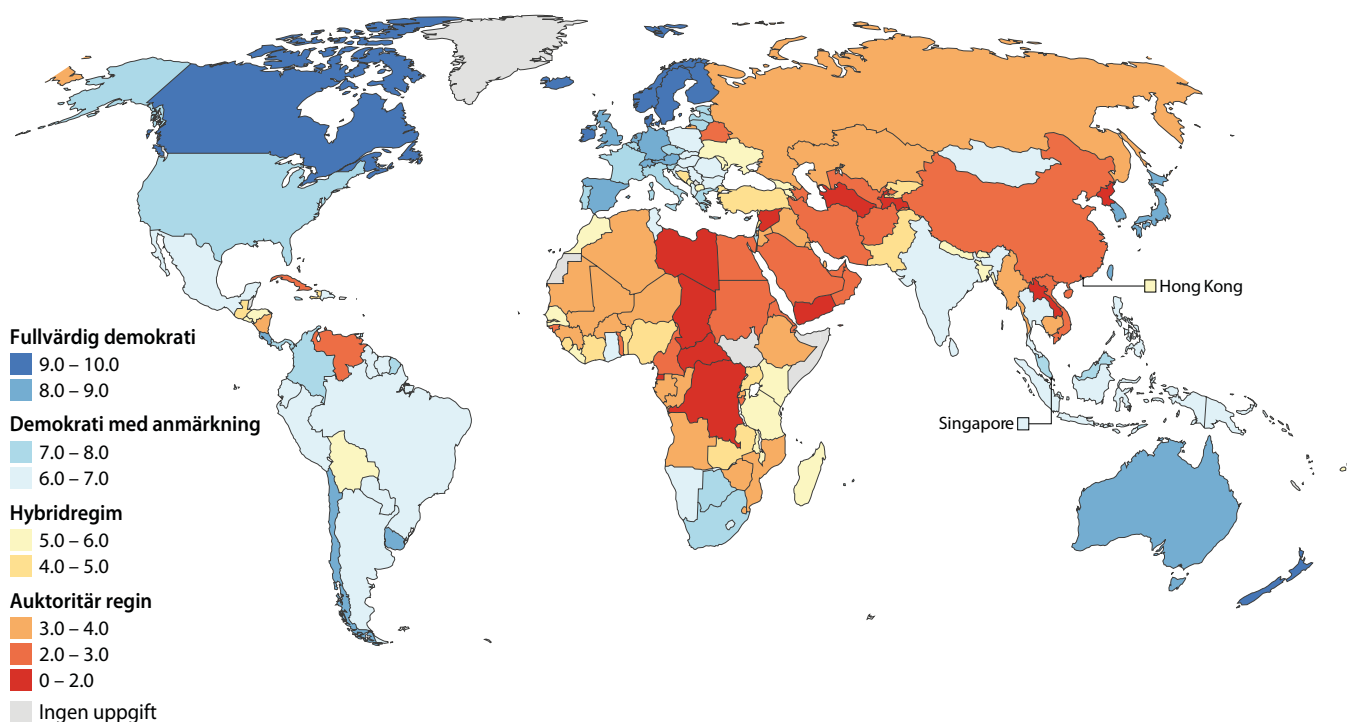
Den politiska agendan har under innevarande århundrade också utökats med allt svårare frågor som det politiska systemet måste anstränga sig för att lösa. Som kristecknen har man sett det att missnöjet bland befolkningen och misstron mot den politik som bedrivs och det politiska systemet har vuxit, att demokratis egenvärde har försvagats i väljarnas ögon och att de mest auktoritära statsskicken har stärkts.

I Finland finns det starka demokratiska traditioner och uppskattningen för demokratin bland medborgarna är stor. Demokratin, rättsstaten och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bildar tillsammans den värdegrund som den finska samhällsordningen bygger på. Den finska demokratin stöder sig på rättsstaten, där grundlagen ger ett starkt skydd för varje individs människovärde och okränkbarhet samt övriga grundläggande fri- och rättigheter.

I Freedom Houses demokratijämförelse placerar sig Finland bland de främsta tillsammans med de övriga nordiska länderna¹⁶. I Finland har understödet för demokratin och tillfredsställelsen med hur den fungerar förblivit stabila, och intresset för politik har under de senaste åren stigit en aning. Även förtroendet för förvaltningen, myndigheterna och demokratin har hållit sig på en hög nivå. Det finska partisystemet är trots förändringar ett av de stabilaste i EU, och valen placerar sig i internationella jämförelser bland de mest pålitliga i världen. OECD har bedömt medborgarnas förtroende för förvaltningens institutioner i Finland. Även om medborgarnas förtroende för de offentliga institutionerna och tillfredsställelse med demokratin också enligt denna bedömning är hög, är andelen människor som tror sig kunna påverka de politiska processerna i Finland låg jämfört med andra länder där förtroendet är högt. OECD betonar också att eventuell utslagning bland vissa befolkningsgrupper bör bekämpas i Finland genom man främjar en mera omfattande social dialog.

Diagram 1. Demokratins tillstånd internationellt. Källa: The Economist Intelligence Unit.

Demokratiindex 2020, världen indelad enligt styrelseskick



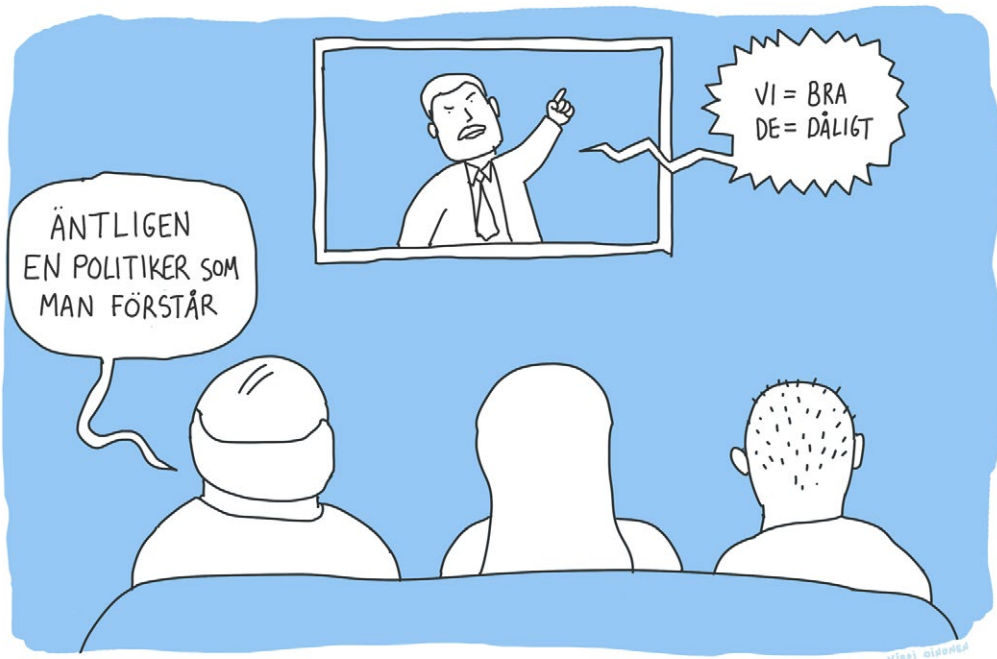
¹⁶ Freedom House 2021. På adressen <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>

Enstaka personers, organisationers, städers, gemenskapers och företags roll som påverkare av den politiska agendan ökar. Icke-statliga aktörer utövar inflytande i allt högre grad och allt mera självständigt vad gälle både internationella och nationella frågor och normer. Att formerna för politiskt deltagande blir mångsidigare är en klar trend såväl i Finland som annanstans i Europa. I Finland har människorna i allt högre grad övergått till att använda olika individuella former av deltagande för att uttrycka sina politiska åsikter, attityder och värderingar. Tekniken möjliggör nya tids- och platsberoende deltagandekanaler. Makten sprids, och maktutövningen blir mera komplicerad.

Den offentliga maktens uppgift är att tillgodose medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och tillhandahålla dem tjänster öppet och jämlikt. Den offentliga förvaltningen måste kunna förnya sina verksamhetsmodeller när omvärlden förändras och nätverksmakten ökar. Enligt OECD bör man i den finska förvaltningen fästa vikt vid att mäta förtroendet bättre, tillhandahålla tjänster som motsvarar medborgarnas förväntningar och behov, införa mera engagerande former för beredning och beslutsfattande, öka öppenheten och sörja för förvaltningens integritet samt för rättvisa och icke-diskriminering. I många länder ökar instabiliteten i demokratin på grund av en auktoritär ledningskultur och en allt starkare populism grundad på skapande av motsatsförhållanden. Internationella frågor kring klimatförändring, migration och informationsmanipulation påverkar den demokratiska utvecklingen över statsgränserna – även i Finland. Risken för hatprat och riktade trakasserier kan försvaga viljan att delta och påverka bland till exempel personer som hör till minoritetsgrupper och kvinnor. Representativiteten i det demokratiska systemet har ett direkt samband med dess legitimitet.

Sociala medier och digitala plattformar har erbjudit möjligheter till direkt inflytande och öppen samhällsdebatt. Samtidigt har cyberhot, desinformation, trakasserier mot tjänstemän samt informationspåverkan på såväl val som till exempel politiker blivit en utmaning. Diskussionsklimatet i sociala medier kan delvis vara vasst och polariserande. Detta kan öka frustrationen i samhället och leda till att folk inte vill delta i den offentliga debatten, och det kan fungera som en grogrund för extrema rörelser. Hatretorik riktad mot myndigheter och politiska beslutsfattare är ett växande problem. Enligt färsk forskning är det vanligt att myndigheter och beslutsfattare utsätts för hatretorik, och det inverkar på beslutsfattandet genom att tysta ner den som blir måltavla. Samma problem har också många andra personer med offentliga uppdrag (t.ex. domare och åklagare), samt forskare, journalister och aktörer inom frivilligorganisationer. De som hör till minoriteter möter hatprat med större sannolikhet än andra, vilket kan försvaga deras trygghetskänsla. Fenomenet kan inverka på yttrandefriheten och människornas villighet att söka sig till sådana uppgifter i samhället där man blir utsatt för hatretorik och riktade trakasserier. En central fråga med tanke på framtiden är också hur man kan föra en konstruktiv samhällsdebatt. Hatretoriken kan i värsta fall inskränka medborgarnas möjligheter att delta i samhällsdebatten och beslutsfattandet och på så sätt få demokratins grundpelare att erodera.

3.1.5 Den internationella rättsstatsutvecklingen och auktoritarismens frammarsch

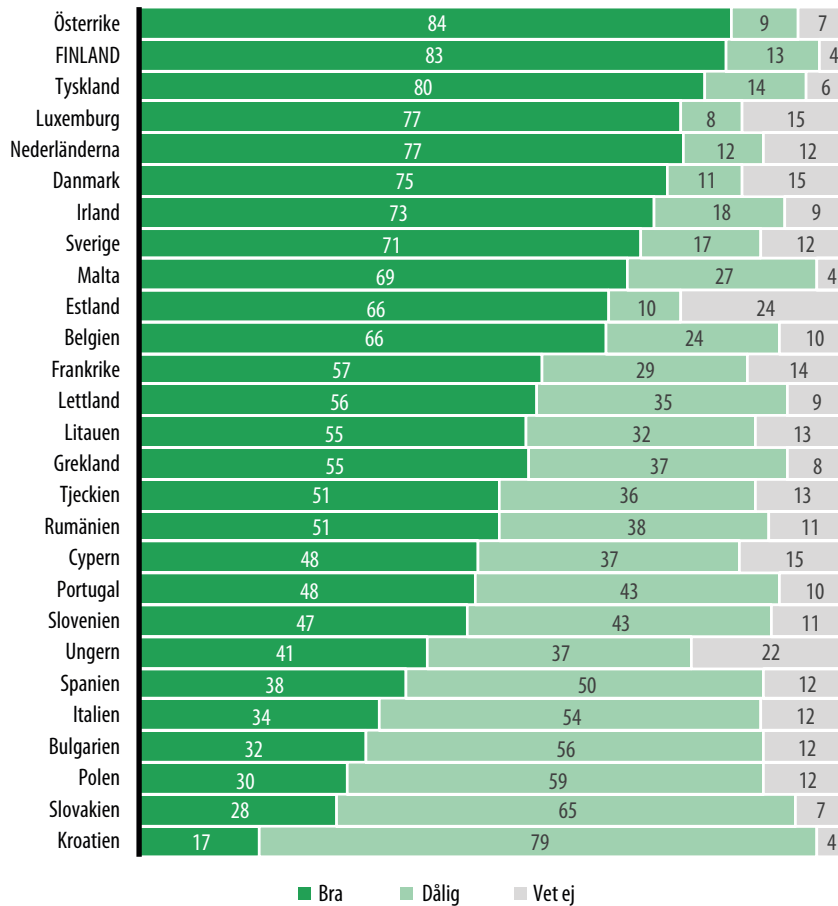


Rättsstaten är grunden för den västliga demokratiska samhällsordningen och, som ett av Europeiska unionens värden, ett av de element som ingår i ett EU-medlemskap. Konsekvenserna av bakslagen i demokrati- och rättsstatsutvecklingen i Europa och annanstans är vittomfattande. Man måste ständigt vara uppmärksam på rättsstatens funktion och resiliens såväl på EU-nivå som i Finland. Människorna och företagen måste kunna lita på rättsinstitutionernas oberoende och effektivitet, och rätten att få sin sak prövad i domstol bör säkerställas.

Rättsstatsprinciperna, inklusive kvinnornas och sexual- och könsminoriteternas rättigheter motarbetas allt öppnare. Den gränsöverskridande och antigenderrörelse som verkar via olika kanaler har som mål att upphäva människorättslagar som trätt i kraft redan för tiotal år sedan. Rörelsen styrs inte centralt, men dess inflytande håller på att stärkas på många håll. Kärnan i rättsstatsprincipen är att den offentliga maktutövningen ska grunda sig på lagar som tryggar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och som tillämpas av självständiga och oberoende domstolar.

Diagram 2. Allmänhetens uppfattning om domstolars och domares oberoende ställning.

Källa: EU Justice Scoreboard.



EU-kommissionen anser i sin rapport om rättsstatsprincipen 2022 att läget för den finska rättsstaten är gott. Enligt rapporten är uppfattningen att rättsväsendet är oberoende fortfarande på en synnerligen hög nivå (över 75 %) bland medborgarna i Finland. Kommissionen ger i sin rapport Finland fyra rekommendationer, där landet uppmanades att fortsätta pågående reformer på områden, där Finland redan kan anses höra till Europas mest utvecklade medlemsländer, såsom bekämpning av korruption och offentlighet för handlingar. Däremot kan tillgodoseendet av rättigheterna i Finland försvåras av att rättegångarna tar lång tid och kan medföra stora utgifter.

I världen, Europa och också inom EU har det synts tecken på en uppgång för auktoritära system och på att rättsstaten eroderar. Även regleringen av undantagsförhållanden i samband med pandemin har lyft fram nya dimensioner i den europeiska rättsstatsdebatten, och deras verkningar kan i en del EU-länder sträcka sig långt in i framtiden.

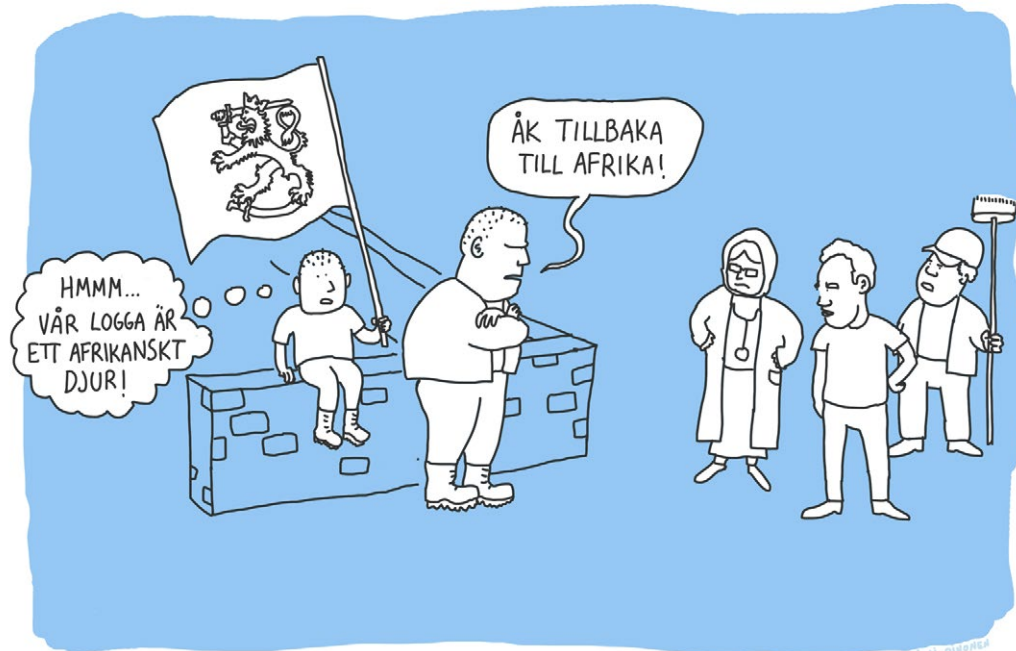
Enligt det rättsstatsindex som The World Justice Project årligen publicerar har den globala rättsstatsutvecklingen försämrats från år till år sedan 2017 och också under 2021. Den negativa rättsstatsutvecklingen syns i form av lägre grad av skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna, begränsningar som försvagar statens befogenheter och en allmän förekomst av korruption. I indexet för 2020 sjönk USA under de 20 bästa länderna till plats 21 och i indexet för 2021 till plats 27. Utvecklingen i Ryssland och Kina blev allt sämre. I täten låg fortfarande Danmark, Norge, Finland och Sverige¹⁷.

Det globala index som mäter individens frihet (Human Freedom Index, Cato Institute et al.) visar på motsvarande sätt att den allmänna nivån på tillgodoseendet av individens rättigheter och de ekonomiska rättigheterna har sjunkit ända sedan år 2008 (-0.07). Enligt indexet har läget förbättrats i 67 länder men försämrats i 82. Finland delar plats 6 i indexet med Kanada.

Flera av de forskningsinstitut som följer den internationella demokratiutvecklingen har i sina rapporter de senaste åren noterat auktoritarismens frammarsch. År 2020 rapporterade institutet V-Dem vid Göteborgs universitet att autokratierna för första gången sedan 2001 utgör en majoritet av världens länder. Auktoritära stater, såsom Kina och Ryssland, försöker systematiskt skapa ett narrativ om det egna systemets överlägsenhet. Det väsentliga med tanke på framtiden är om den globala demokrati- och rättsstatsutvecklingen fortsätter att peka neråt och om rättsstatsprincipens betydelse som ett centralt värde i de västliga demokratierna minskar.

17 World Justice Project: Rule of Law Index. På adressen <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

3.1.6 Radikala rörelser i samhället



Hatretorik och extrema åsikter blir allt vanligare¹⁸. Hat- och våldsretorik särskilt i sociala medier skapar en grogrund för våldsam radikaliserings och extremism samt extremrörelser.

De radikala islamistiska terroriströrelserna söker för tillfället sin plats. Isis attraktionskraft har försvagats efter det att organisationen förlorade sina områden i Syrien och Irak i början av 2019. Men anhängarna av ideologin och deras nätverk har inte försvunnit någonstans. Hotet från den radikala islamistiska terrorismen består, men verksamheten söker en ny riktning. I Europa och Finland har nätverken stärkts bland annat av det exceptionellt betydande fenomenet med utländska stridande i konflikten i Syrien och Irak. De som återvänder från området stärker de radikala islamistiska nätverken i Europa.¹⁹

Hotet om våldsam extremism och terrorism på ytterhögerhåll har ökat i Europa under de senaste åren. I Finland har extremhöger utfört våldsdåd, av vilka en betydande del har varit misshandel. Den våldsamma högerextremistiska verksamheten i Finland har

¹⁸ Saresma, Tuija; Pöyhtäri, Reeta; Knuutila, Aleks; Kosonen, Heidi; Juutinen, Marko; Haara, Paula; Tulonen, Urho; Nikunen, Kaarina och Rauta, Jenita 2022. Verkkoviha. Vihapuheen tuottajien ja levittäjien verkostot, toimintamuodot ja motiivit (Näthat. Nätverk av personer som producerar och sprider hatretorik, deras verksamhetsformer och motiv, på finska). Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:48. Statsrådets kansli, Helsingfors. På adressen <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-298-5>

¹⁹ Skyddspolisens Radikaali-islamistinen terrorismi on yhä merkittävä uhka Euroopassa. På adressen <https://supo.fi/radikaali-islamistinen-terrorismi>

påverkats av högsta domstolens beslut i september 2020 att upplösa Nordiska motståndsrörelsen. Också flera andra länder har under de senaste åren genom domstolsbeslut upplöst organisationer med anknytning till extremhögern. Den våldsamma extremhögerens verksamhet är fragmenterad. I Finland finns det flera små grupper vars ideologi innefattar den vita rasens herravälde och motstånd mot invandring. Utmaningar orsakas av eventuellt samarbete mellan olika grupper samt internationella kontakter. Under coronapandemin har högerextremistisk våldspropaganda spridits på nätet. Coronaepidemin har i dessa kretsar setts som en möjlighet, för om samhället driver mot kaos ger det möjligheter att störta det nuvarande systemet och ersätta det med ett nytt.

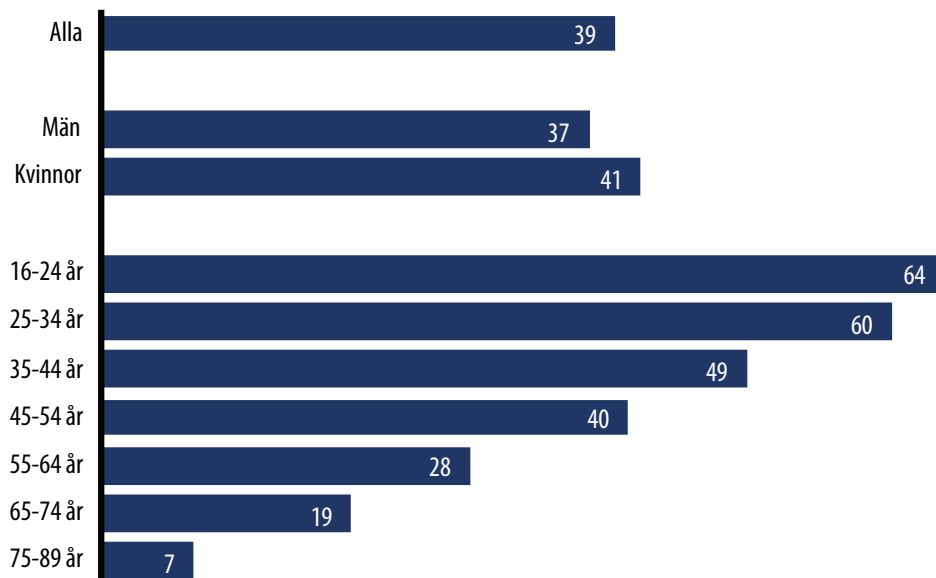
Det är svårt att bedöma hur den våldsamma extremistiska verksamheten utvecklas. Det är likväl möjligt att våldet ökar i framtiden i överensstämmelse med internationella exempel. Den instabila ekonomiska utvecklingen samt polariseringen av samhället och de ökade motsättningarna mellan olika befolkningsgrupper inverkar på de våldsamma extremistiska gruppernas verksamhet och skapar en grogrund för den. Under pandemin har det spridits en betydande mängd konspirationsteorier och annat material med syfte att undergräva förtroendet för myndigheternas verksamhet och samhällets institutioner. Dessa strömningar kan framöver också ta sig våldsamma former, såsom redan har hänt till exempel i USA.

Hotet om terrorism från den våldsamma högerextrema verksamheten har ökat. Utvecklingen i den våldsamma extremhögerens verksamhet påverkas av många faktorer, såsom den internationella utvecklingen och utvecklingen i de internationella kontakterna och det internationella samarbetet mellan olika grupper, det ekonomiska läget samt effektiviteten i myndigheternas motåtgärder till exempel mot spridningen av propaganda och hatretorik på webben. Inverkan av kumulativ extremism är också en betydande faktor, eftersom den våldsamma extremhögerens verksamhet påverkas av utvecklingen inom den våldsamma extremvänstern och den anarkistiska samt den radikalislamistiska extremismen och terrorismen. Den våldsamma extremhögern försöker ofta rättfärdiga sin verksamhet genom att kalla de motåtgärder och reaktioner på andra extremistiska gruppers verksamhet.

De radikala rörelserna inom i den utomparlamentariska våldsamma extremvänstern har varit obetydliga i Finland under de senaste åren. Internationellt utgör den likväl ett växande hot i många länder, och det är viktigt att följa dess utveckling.

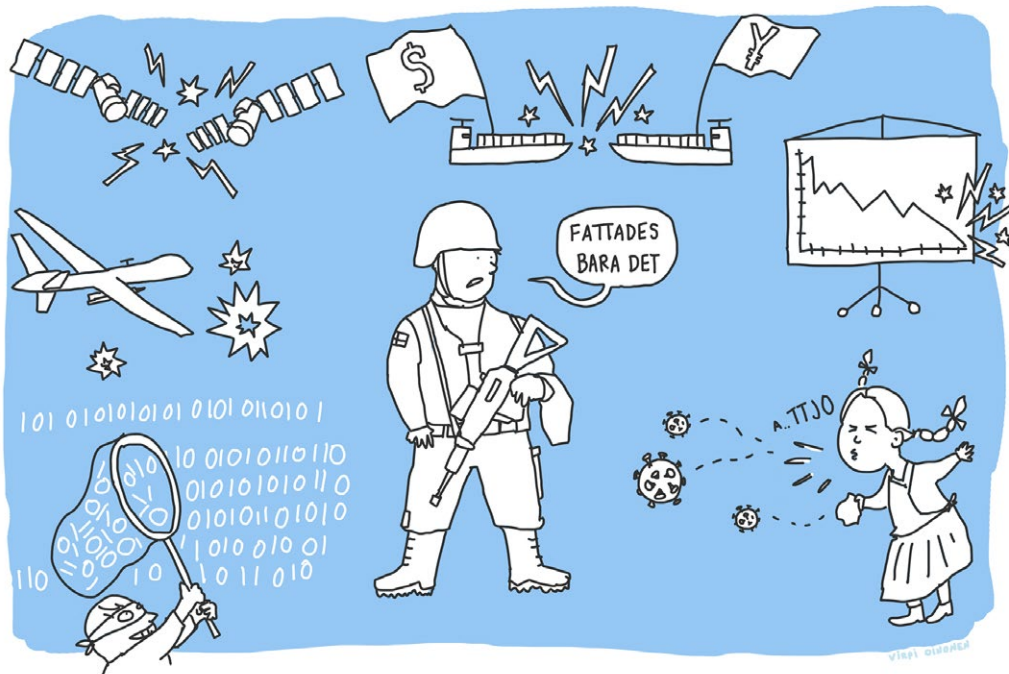
Övriga radikala alternativa strömningar har i Finland varit obetydliga sedan 2016 då rörelsen mot det planerade kärnkraftverket i Pyhäjoki ebbade ut. De utomparlamentariska rörelser som sammanhänger med klimatförändringen har stärkts i många europeiska länder under 2019. Också i Finland har det förekommit rörelser i liten skala. Till sina verksamhets sätt har de emellertid varit fredliga.

Diagram 3. Andelen människor som i sociala medier har sett fientliga eller nedsättande inlägg riktade mot människogrupper i procent av nätanvändarna (2020, de tre sista månaderna). Källa: Statistikcentralen, Befolkningens användning av informations- och kommunikationsteknik.



Extremrörelserna i Finland kommer på kort sikt sannolikt att fortsätta på samma nivå som i dag, men på längre sikt kan de öka särskilt till följd av den internationella utvecklingen. Det centrala hotet i Finland sammanhänger med enskilda personer som spurras att agera till exempel av hatprat och våldsuppmaningar på webben.

3.1.7 Splittringen av säkerheten i fragment som sammanflätas



I en invecklad värld av ömsesidigt beroende håller säkerheten som begrepp och verksamhet på att formas om. Säkerheten splittras i fragment, och den behandlas sektors- och temaspecifikt. Redan nu, men särskilt i framtiden, flätas de olika delområdena av säkerheten samman samtidigt som de blir allt starkare knutna till olika politiksektorer. Hanteringen av säkerheten utvecklas, men utvecklandet av den globala hanteringen bromsas av starka nationella intressen. Större vikt måste fästas vid den nationella säkerheten, och den kräver ett bredare grepp än hittills under trycket av så kallade traditionella samt nya säkerhetshot och förändringar i omvärlden med omfattande konsekvenser. Upprätthållandet av säkerheten förutsätter ett aktivt förvaltningsövergripande lagstiftningsarbete och ett nytt sätt att tänka när man ska lösa strukturella problem. Vid behandlingen av säkerhetsfrågor stöter man på en sektoriserad förvaltning, ovilja att samordna gemensam verksamhet och brist på politisk vilja.

Säkerheten utmanas av allt mera nätverkande kriminella aktörer som utnyttjar den nyaste tekniken och drar nytta av samhällets och individernas svaga punkter även över statsgränserna. Information och teknik får allt större tyngd som strategiska resurser samt som grund för att utnyttja motsatsförhållanden och sårbarheter. Vikten av de nyaste verksamhetsdimensionerna, cybermiljön och rymden, accentueras. Kunnskap och specialkompetens blir allt viktigare som framgångs- och säkerhetsfaktorer för samhällen. Instabiliteten och förändringarna i ekonomin inverkar på säkerhetsmiljön. Omvänt inverkar instabiliteten i säkerhetsmiljön på ekonomin, och den globala maktkampen förs allt kraftfullare även

inom ekonomin. Miljöns tillstånd och klimatförändringen granskas också som ett delområde av säkerheten och en orsak till säkerhetseffekter av många slag. Resursknappheten, konkurrensen om strategiska naturtillgångar och energiomställningen kan öka spänningarna och motsättningarna och göra kriminell verksamhet mera lockande i form av nya brottsfenomen.

Stormaktskonkurrensen blir allt intensivare, och styrkeförhållandena i världspolitiken förändras. Oförutsägbarheten och instabiliteten fortsätter, hybridverksamheten ökar och den militära verksamhetsmiljön, inbegripet Finlands närområde, är spänd. Användningen av militärt våld och hot om militärt våld fortsätter att ingå i staternas verktygsback, men bilden av krig fortsätter att förändras. Icke-statliga aktörer får ökat inflytande, och bland annat stora teknikföretag blir allt viktigare aktörer. När det internationella regelbaserade samarbetet och det multilaterala systemet utmanas ökar instabiliteten i verksamhetsmiljön. EU:s utrikespolitiska handlingskraft sätts tidvis på prov, men att agera på hot leder också till ett tätare EU-samarbete. Kriserna i EU:s närområden fortsätter, och det finns en ständig risk för att det uppstår nya. Olika partnerskap, allianser och samarbetsnätverk får ökad betydelse.

Rysslands invasion av Ukraina försvagar säkerheten internationellt, och säkerhetsläget för Europa och Finland är allvarigare än någonsin tidigare efter kalla kriget. Förändringen bedöms bli långvarig. Europas nya säkerhetspolitiska verklighet är en situation där Ryssland utmanar de grundläggande principerna för säkerheten i Europa, hotar med militär maktutövning och brukar militärt våld. Som ett resultat av en omprövning av säkerhetspolitiken har Finland och Sverige ansökt om medlemskap i Nato. Det är sannolikt att vi kommer att få se Rysslands reaktioner på Finlands och Sveriges Nato-beslut först på sikt. Om kriget i Ukraina blir långvarigt kan det leda till att utvecklingen i Ryssland får ett sådant förlopp som också får återverkningar på Finland.

Även coronapandemin har bidragit till att försämra förutsägbarheten i den internationella och nationella verksamhetsmiljön, och krisen driver på och förstärker förändringar också i fråga om säkerheten. Pandemin har ökat krismedvetandet och accentuerat vikten av resiliens och krishanteringsförmåga. På kort sikt utvecklas till exempel hälsosäkerheten, beredskapen och försörjningsberedskapen, men även vid klimatsäkerheten fästs allt större vikt, eftersom pandemin ökade medvetenhet om globala hot ytterligare.

Den dynamik som skapar ojämlikhet och polarisering förändras i takt med att samhället förändras, men dess betydelse för säkerheten kvarstår. För majoriteten av dem som bor i Finland är vardagen tryggare än någonsin. Den inre tryggheten är likväl också personlig. Den beror på individens personliga egenskaper och erfarenheter samt förhållandena och hurdana trygghetsproblem och rädslor individen upplever i sin vardag. Trygghetskänslan kan å sin sida spela en betydande roll för hurdan vardagen blir och vilka möjligheter den

erbjuder. För att kunna garantera alla individer en trygghet och trygghetskänsla på samma nivå, behöver man i allt högre grad olika slags lösningar. På känslan av säkerhet inverkar också den övergripande säkerhets- och verksamhetsmiljön: Rysslands invasion av Ukraina har till exempel orsakat oro och osäkerhet i samhället.

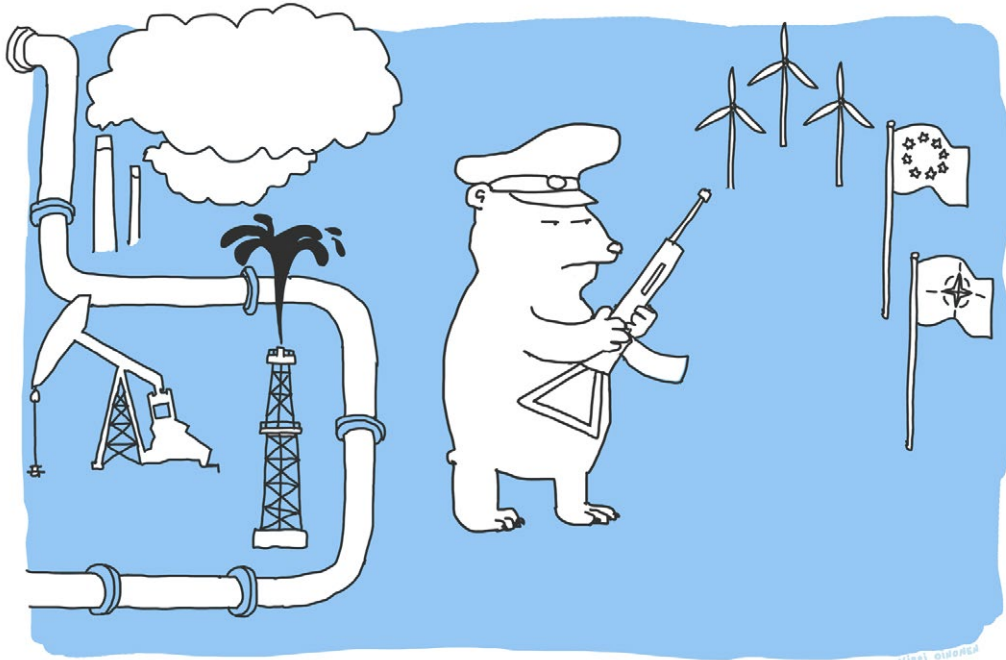
I samhällsdebatten går åsikterna i allt högre grad isär om Finlands och välfärdssamhällets riktning. Bland Finlands befolkning bevaras förtroendet för institutionerna och rättssystemet sannolikt, men när värderingarna och attitydklimatet blir allt mera diversifierade uppstår meningsskiljaktigheter och osäkerhetsfaktorer. Dessa kan orsaka instabilitet i samhället och drabba också förtroendet för institutionerna och staten som producent och garant för trygghet. Fungerande trygghetstjänster är till exempel av avgörande betydelse för att tillgodose de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna samt för att upprätthålla den finländska demokratin och människornas förtroende för samhället.

Det blir allt svårare att förutse den internationella säkerhets- och verksamhetsmiljön. Makten och styrkan sprids ut samtidigt som makten i auktoritära stater koncentreras, varvid de blir svårare att kontrollera och risken för konfrontation ökar. Trycket på säkerhetskenteringen ökar på alla plan och i alla sektorer och medför främst ett behov att utveckla samarbetet, samordningen och den systemiska ledningen för att stärka den nationella säkerheten. Allianserna, partnerskapen och nätverken ökar, och samarbetet kan generera ett betydande mervärde för säkerheten. Men det kan också leda till att motsatsförhållandet mellan "vi" och "de andra" betonas, vilket kan öka motsättningarna och instabiliteten.

Säkerheten beror i avgörande grad på statens förmåga att skapa säkerhet och utveckla den på ett övergripande och delaktiggörande sätt (nationell, regional och lokal nivå, privata sektorn, medborgarna) samt bland annat dess förmåga att integrera teknikutvecklingen i säkerheten. Den övergripande säkerheten²⁰, det internationella multilaterala samarbetet och den bilaterala diplomatin är betydande verktyg när man svarar på och bygger upp beredskap för säkerhetshot och säkerhetsutmaningar som ofta är globala och inte bromsas av staters eller aktörers gränser.

20 Övergripande säkerhet är en målbild där de hot som är riktade mot samhällets livsviktiga funktioner kan kontrolleras. Samhällets livsviktiga funktioner tryggas genom samverkan mellan myndigheter, näringslivet, organisationer och medborgare. Vad den övergripande säkerheten innefattar och hur den uppnås beskrivs i Säkerhetsstrategi för samhället.

3.1.8 Utvecklingen i Ryssland²¹



Ryssland strävar att bli en stormakt. Grunden är en uppfattning om en historisk och berättigad intressesfär som den ryska statsledningen har utvecklat. Den ryska invasionen av Ukraina i februari 2022 är en flagrant överträdelse av internationell rätt. Den kränker Ukrainas suveränitet och territoriella integritet och utgör ett allvarligt hot mot världsfreden. Invasionen är en demonstration av hur Rysslands strävan efter stormaktsställning med hjälp av en bred uppsättning instrument försvagar säkerhetsläget internationellt och i synnerhet i Europa och i Finlands närområden.

Ryssland har traditionellt haft kapacitet och erfarenhet av att driva sina intressen såväl globalt som regionalt. För närvarande bygger Rysslands agerande emellertid i högre grad på militära hot och tvång än på skapande av ett fungerande samarbetsnätverk. Utvecklandet av den militära styrkan (inkl. kärnvapen) och användningen av den stöder verkställigheten av den ryska styrkepolitiken och ökar dess militära avskräckningseffekt. Ryssland upprätthåller sin strategiska kärnvapenavskräckning och sin konventionella militära kapacitet. Den ryska kärnvapenkapaciteten garanterar landet inflytande i ett läge där dess ekonomiska och politiska inflytande har minskat betydligt. Rysslands relativa maktställning väntas försvagas när dess ekonomiska tillväxt avtar och landet hamnar på efterkälken i den

²¹ Som källmaterial har publikationen *Voiman Venäjä* använts: Försvarsministeriet 2019. *Voiman Venäjä*. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-663-060-4>

globala konkurrensen. Detta kompenserar landet bland annat genom att rikta in resurser på utveckling av sin militära styrka och använda denna som ett av sina instrument när det driver sina intressen. Ryssland baserar också i fortsättningen sin utrikes- och säkerhetspolitik på skapande av motsatsförhållanden, och landet utmanar västländerna och deras organisationer och strävar efter att försvaga sammanhållningen i väst. Spridning av desinformation är en central del av Rysslands instrumentuppsättning. Rysslands aggressiva handlande och nonchalerande av internationell rätt har i väst förstört de sista resterna av förtroende för landet.

Ryssland ser det förra Sovjetunionens område som sin intressesfär där landet har rätt att försvara sina intressen, vid behov med maktmedel. Samtidigt söker Ryssland partner globalt bland annat i Asien, Afrika och Latinamerika.– I Mellanöstern är landets intressen likaså knutna till finans-, säkerhets- och geopolitiska frågor. Ryssland är också medvetet om Afrikas växande potential och har i synnerhet satsat på militärt samarbete genom vilket landet strävar efter att driva också andra intressen på kontinenten. Landets relationer till USA, Nato och Europeiska unionen förblir mycket spända, och relationerna till Kina är fortfarande utmanande och osymmetriska trots element av partnerskap. Ryssland fortsätter att vara en betydande utmaning med hänsyn till Europas och Finlands säkerhet oberoende av hur landet utvecklas, och dess strävanden skapar instabilitet och försvagar säkerheten internationellt också framöver. Finland är på ett särskilt sätt knutet till målen för Rysslands EU- och Nato-politik, och Rysslands inställning till Finland avspeglar också i fortsättningen dess mera övergripande utrikes- och säkerhetspolitiska mål.

Utöver de omedelbara ekonomiska verkningar som den militära eskaleringen medför försvagas prognosen för Rysslands ekonomiska tillväxt också på lång sikt av det långvariga beroendet av energiexport och av uteblivna ekonomiska reformer. Ryssland har redan tidigare haft allvarliga problem inom investeringar, infrastruktur, teknisk utveckling och kompetens. Ryssland sackar fortfarande efter övriga utvecklade ekonomier i stället för att ta in på deras försprång. Landets andel av världsekonomin är anspråkslös, och den växer inte. Rysslands betydelse som energiexportör minskar när EU strävar efter att gradvis och så snabbt som möjligt göra sig fritt från beroendet gas-, olje- och kolimport från landet. Osäkerheten ökar till följd av västs sanktioner och Rysslands motåtgärder samt att samhället sluter sig, investeringarna stannar av, oljepriset växlar och rubeln försvagas.

Rysslands politiska system präglas av auktoritarism, korruption, vanstyre, svaga institutioner och avsaknad av ett oberoende domstolsväsende. Presidentens person och den allt fåtaligare närmaste kretsen runt honom har stor betydelse, och de styr hela landets utveckling. Landets politiska system förblir sannolikt auktoritärt och civilsamhället svagt även om president Putins roll skulle minska eller om han småningom skulle träda tillbaka. De samhälleliga missförhållandena och invasionen av Ukraina och dess konsekvenser kan öka spänningarna i samhället och missnöjet bland befolkningen, men man strävar efter

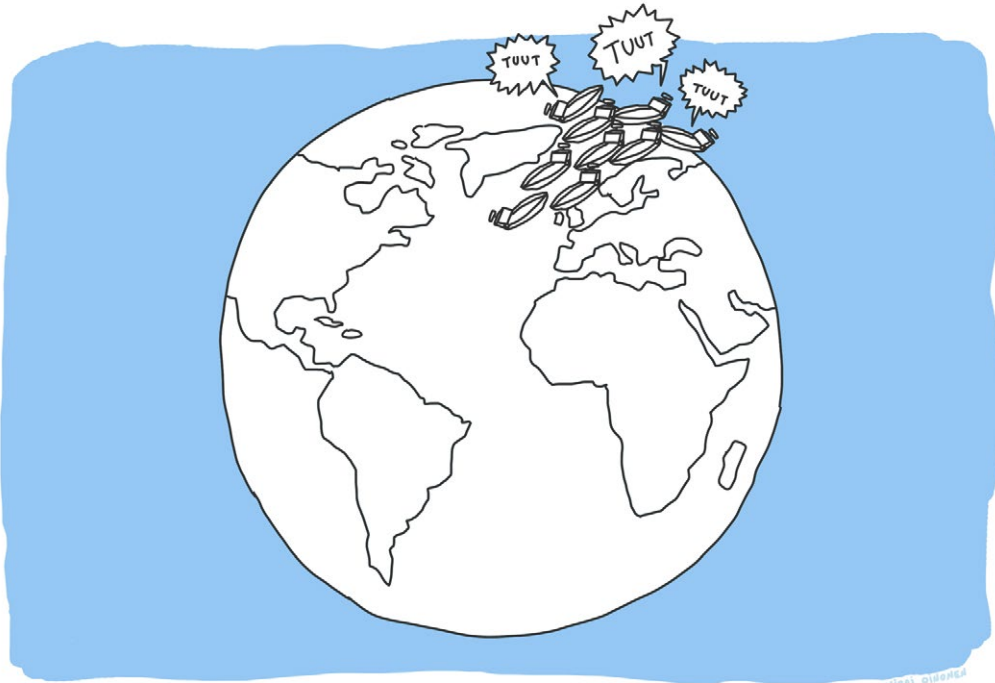
att kontrollera och kväva dessa med olika metoder. Statsapparaten försöker genom kraftig informationspåverkan stärka befolkningens stormaktsidentitet och bevara en värdegrund och attityder som är regimvänliga. De demografiska förändringarna – den avtagande och åldrande befolkningen samt utvandringen av och bristen på kompetent arbetskraft – utgör en utmaning med tanke på landets utveckling.

Rysslands interna utveckling (inbegripet graden av auktoritarism) inverkar på landets sätt att agera internationell: Ryssland handlar snabbt och överraskande. Det politiska systemets centraliserade ledningssätt och den auktoritära maktutövningen innebär att ledningen också i framtiden försöker förhindra att politiska alternativ växer fram. Den ryska invasionen i Ukraina har gjort Ryssland till ett ointressant objekt för utländska investeringar och fått utländska företag att dra bort sina investeringar från landet. I denna svåra situation och efter hand som landets ekonomiska problem blir akutare kan missnöjet bland medborgarna tillta.

Klimatförändringen och miljöproblemen ligger inte överst på Rysslands politiska agenda. Men också klimat- och miljöproblemen och deras konsekvenser kan överraska genom sin kraft och få verkningar också utanför landets gränser. Ryssland ser klimatförändringen i den arktiska regionen främst som en möjlighet och inte som ett hot. Den arktiska regionens strategiska och ekonomiska betydelse har vuxit.

Rysslands största inverkan utanför landets gränser är likväl på kort och medellång sikt det militära hot som landet självt ger upphov till.

3.1.9 Den arktiska regionens ökade strategiska betydelse



Den arktiska regionens strategiska betydelse har vuxit under 2020-talet som en följd av klimatuppvärmningen och det försämrade säkerhetsläget i Europa. Temperaturen i den arktiska regionen har stigit nästan fyra gånger så snabbt som i världen i genomsnitt, och klimatförändringen är ett särskilt kraftigt hot mot den arktiska naturen. Den har redan oåterkalleligt förändrat området och kommer även framöver att vara det största hotet i området. Det varmare klimatet i den arktiska regionen smälter glaciärer och havsis. Följderna är allvarliga och globala, såsom att havsytan stiger, metanutsläppen från marken ökar och havsströmmar förändras. Klimatförändringen och den avtagande biologiska mångfalden försvagar förutsättningarna för urfolken i området att utöva sina näringar och sin traditionella kultur.

Det smältande istäcket har gjort det möjligt att ta i bruk nya sjövägar och öppna nya olje- och gasfält. Förändringarna skapar möjligheter för sjötransporter och exploatering av områdets kolväte- och mineraltillgångar. Emellertid kan dessa nya sjövägar i och med det nya säkerhetspolitiska läget förbli oanvända. En central fråga är hur förvaltningen av havsområdet på Ishavet ska ordnas i ljuset av avtalet Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction (BBNJ) innan fullskalig sjötrafik med flera aktiviteter inleds.

Den militära aktiviteten i den arktiska regionen har ökat, och det spända internationella läget avspeglar sig nu också på samarbetet i området. Arktiska rådet förblev länge ett konstruktivt samarbetsforum, men invasionen av Ukraina har avbrutit det arktiska samarbetet

med Ryssland, eventuellt för en lång tid. Till exempel har EU:s och Rysslands gemensamma projekt och program och det akademiska samarbetet mellan dem avbrutits. Även arbetet i Barents euroarktiska råd fortsätter utan Ryssland. De länder som ingår i den nordliga dimensionen har avbrutit alla politikåtgärder som rör Ryssland och Belarus på obestämd tid. I praktiken är de finska arktiska aktörernas tidigare kontakter till Ryssland brutna. Det avbrutna forskningssamarbetet med Ryssland inverkar särskilt på dataunderlaget om klimatförändringarna i den arktiska regionen. I IPPC:s rapport SROCC konstateras likväl att samarbetet måste effektiviseras för att man ska kunna svara på de enorma utmaningarna. Också många icke-arktiska stater, däribland Kina, har visat ett växande intresse för den arktiska regionen, vilket ger näring till diskussionen om i vilken mån stater som inte har territorier i regionen ska kunna delta i förvaltningen av området och samarbetet rörande området. Det väsentliga är att upprätthålla fungerande samarbetsstrukturer. Ur finländsk synvinkel är det viktigt att arbetet i det Arktiska rådet fortsätter trots svårigheterna. Det är det viktigaste mellanstatliga arktiska forumet för Finland.

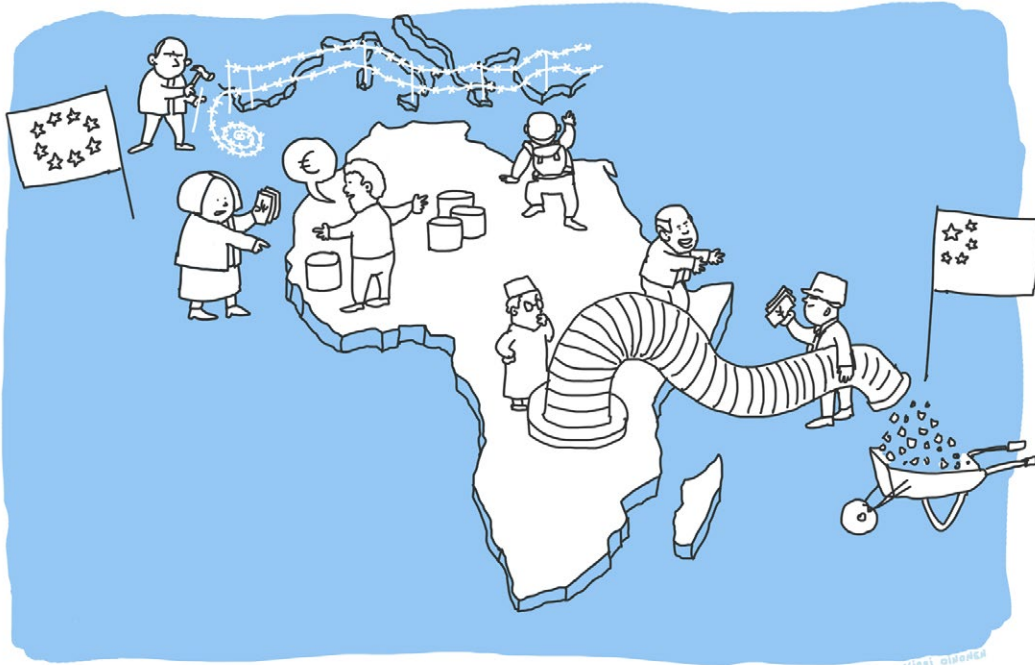
Den arktiska regionens ekonomiska betydelse är mycket stor för Ryssland som är beroende av sin energiexport, men följderna av klimatförändringen blir allt allvarigare. Sibirien påverkas samtidigt av bland annat tinande permafrost, skogsbränder och aldrig tidigare skådade värmeböljor. Tyngdpunkten i den ryska klimatpolitiken ligger på att anpassa sig efter klimatförändringen, inte att bromsa den. Den ökade ryska militära närvaron i den arktiska regionen förklaras av Rysslands strävanden att trygga sin territoriella suveränitet och naturtillgångarna, kontrollera Nordostpassagen, skydda de strategiska avskräckningsstyrkorna på Kolahalvön samt den allmänna moderniseringen av armén. Natoländerna har reagerat på detta genom att öka sin lägesmedvetenhet och aktionsförmåga i området. Såväl Ryssland som Nato ser den helhet som bildas av Östersjöområdet, Nordatlanten och den arktiska regionen som ett enda nordeuropeiskt operationsområde. Det är osannolikt att den arktiska regionen är det område där en konflikt uppstår. Men säkerheten i området hänger nära samman med säkerhetsläget i Östersjöregionen och det övriga Europa, och det kan därför inte uteslutas att de militära motsättningarna i regionen ökar. Att Finland och Sverige söker medlemskap i Nato förändrar det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget, när alla arktiska länder utom Ryssland i framtiden hör till alliansen. Det förändrade säkerhetspolitiska läget ger frågor som rör den hårda säkerheten ökad tyngd i det arktiska samarbetet och leder till en intensivare debatt om dessa frågor.

USA riktar allt större uppmärksamhet på säkerheten i den arktiska regionen. Landet har inte velat äventyra stabiliteten i den arktiska regionen och inte driva Ryssland till ett närmare samarbete med Kina. Den nuvarande administrationen förhåller sig konstruktivt till ett multilateralt klimat- och miljösamarbete i området och lyfter upp bland annat urfolkens rättigheter. I framtiden kommer USA att öka sin närvaro i den arktiska regionen.

Den arktiska regionen har sammanlagt cirka fyra miljoner invånare, av vilka omkring tio procent hör till urfolken. Befolkningen, särskilt urfolken, upplever klimatförändringen och dess konsekvenser för livet och kulturen först. Den ökande ekonomiska aktiviteten – inbegripet infrastrukturen, transporterna och energiprojekten – innebär förutom en möjlighet också ett hot till exempel mot utövningen av de traditionella näringarna och den traditionella kulturen. Så är fallet i synnerhet om befolkningens åsikter och urfolkens rättigheter inte respekteras och hänsyn inte tas till förhållandena i den arktiska regionen och de risker som är förknippade med dem samt naturens sårbarhet. Men urfolkens verksamheter försvåras också av stagnationen i det arktiska samarbetet, eftersom urfolken som ständiga deltagare i Arktiska rådet har haft en stark ställning i det arktiska beslutsfattandet²².

22 Koivurova, Timo; Heikkilä, Markku; Ikävalko, Johanna; Kirchner, Stefan; Kopra, Sanna; Mikkola, Harri; Pursiainen, Riina; Sepponen, Susanna & Stepien, Adam 2022. Arktinen yhteistyö uuden edessä: Analyysi Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksista. Statsrådets utredning 2022:2. Statsrådets kansli, Helsingfors. På adressen <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022101061475>

3.1.10 Afrikas vägval



Den europeiska synen på Afrika har under de senaste åren blivit mångsidigare så att man utöver fattigdom och konflikter också ser möjligheter. Den snabba urbaniseringen och den växande medelklassen erbjuder en växande marknad. Samtidigt är utvecklingen utanför tillväxtcentrumen svag, särskilt på landsbygden.

Afrika är etniskt, kulturellt, språkligt och ekonomiskt en heterogen kontinent. Detta tar sig uttryck i stora skillnader mellan olika delar av kontinenten till exempel i fråga om ekonomisk utveckling och införandet av teknik liksom också i fråga om förbindelserna inom kontinenten.

Hela Afrikas framtid bestäms av den snabba befolkningsökningen. Hälften av den framtida befolkningsökningen i världen kommer att ske i Afrika, och dess befolkning väntas fördubblas fram till år 2050. Om man lyckas kombinera befolkningsökningen med en etablering av de demokratiska samhällsstrukturerna, en diversifiering av den ekonomiska strukturen och skapandet av arbetsplatser blir Afrika en intressant ekonomisk partner. Om befolkningsökningen däremot sker i kombination med en instabil samhällsutveckling, kommer den att stärka de negativa konsekvenserna av fattigdomen, klimatförändringen, grogrunden för extremistiska rörelser och deras verksamhet samt olika konflikter. Detta kommer att synas i Europa i form av en växande invandring.

Intresset för Afrika har vuxit i takt med världsdelen strategiska och handelsekonomiska potential. Den politiska och ekonomiska närvaron av internationella aktörer på den afrikanska kontinenten har ökat. Konkurrensen om inflytande, naturtillgångar och kontrollen över de trafik-, energi- och dataförbindelser som inverkar på handeln och investeringarna har hårdnat. Kina har redan i årtionden utvecklat sina politiska och kommersiella relationer med afrikanska länder. Samtidigt har också andra nya aktörer, såsom Turkiet och länderna vid Persiska viken, stärkt sin närvaro i Afrika.

För Europa är Afrika en viktig ekonomisk partner och säkerhetsangelägenhet men i växande grad också en strategisk partner i strävandena att svara på de globala utmaningarna och upprätthålla den regelbaserade internationella ordningen. I Afrika befinner sig EU i tilltagande utsträckning i en konkurrenssituation, och många stater som verkar aktivt på kontinenten erbjuder Afrika en samhällsmodell som inte grundar sig på demokrati, mänskliga rättigheter och god förvaltning.

Integrationsutvecklingen i Afrika, såsom stärkandet av Afrikanska unionen och införandet av ett frihandelsområde 2021 är positiva utvecklingslinjer. Samtidigt bör man förhålla sig realistiskt till deras inverkan på hela världsdelen utveckling.

Redan i dag är 70 % av Afrikas 1,3 miljarder invånare under 30 år, och den snabba befolkningsökningen leder till att antalet unga fortsätter att växa. Den enormt stora unga befolkningen bestämmer i slutändan riktningen för framtidsutvecklingen i världsdelen. Utvecklingen påverkas av olika faktorer. Till de viktiga frågorna hör om utvecklingen motsvarar de ungas framtidsdrömmar och om man lyckas hitta arbetsplatser för alla och samtidigt utnyttja Afrikas växande ekonomiska potential. Det är också möjligt att de ungas förväntningar inte infrias, vilket kommer att ta sig uttryck i sociala spänningar, konflikter och ett ökat antal flyktingar.

3.2 Miljörelaterade förändringsfaktorer



En sund och produktiv jordmån samt rent vatten är en förutsättning för allt liv. En försämrad status för jordmånen och knappa vattentillgångar utgör redan allvarliga problem i Europa. Klimatförändringen försämrar tillgången på mat och kan öka de okontrollerade migrationsströmmarna och de globala kriserna. Klimatförändringen är det största hotet mot mänskligheten och ändrar levnadsförhållandena överallt på jorden. Redan en uppvärmning på 1,5 grader innebär en betydande risk för mänskligheten. De nödvändiga åtgärderna förutsätter stora förändringar i den energi- och utsläppsintensiva industrin samt att transporterna och energikonsumtionen styrs mot utsläppsfrihet. Den biologiska mångfalden fortsätter att försämrings. Till de centrala krafter som driver försämringen av miljöns tillstånd hör konsumtionen, som inte visar några tecken på att avta. Den strategiska betydelsen av naturresurser och rent vatten ökar. En hållbar och ansvarsfull naturresursekonomi tryggar ekosystemtjänsterna, jordmånens goda status och den biologiska mångfalden.

3.2.1 Klimatförändringen



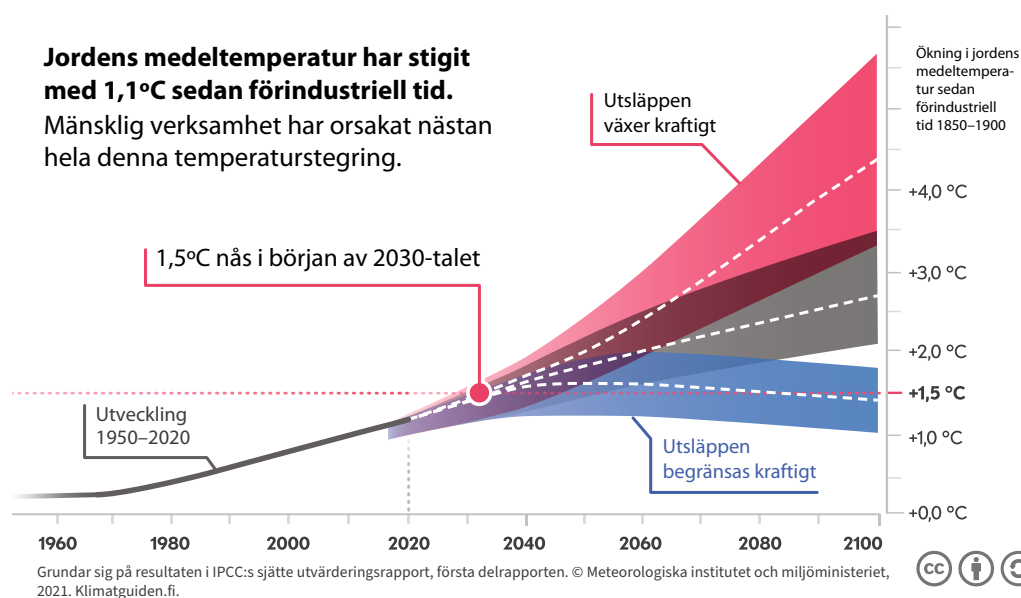
Klimatförändringen är det största hotet mot mänskligheten. Den förändrar levnadsförhållandena på hela planeten, och den utgör också ett mångfacetterat säkerhetshot. Redan en uppvärmning på över 1,5 grader innebär en betydande risk för mänskligheten, naturens mångfald, livsmedels- och näringstryggheten och vattenförsörjningen och gör det svårare att avskaffa av fattigdomen och ojämlikheten. Det behövs åtgärder som förutsätter stora förändringar i den energi- och utsläppsintensiva industrin samt betydande begränsningar eller avgifter till exempel för att styra transportsektorn och energikonsumtionen så att de blir utsläppsfria.

Finland har i enlighet med Parisavtalet åtagit sig att bekämpa klimatförändringen. Landet håller på att skärpa sina utsläppsmål genom en ändring av klimatlagen där det fastställs som strategiskt mål att Finland är klimatneutralt 2035. Kunskapen om hur brådskande åtgärderna mot klimatförändringen är har ökat efter det att Parisavtalet ingicks. Enligt IPCC kommer gränsen på 1,5 graders uppvärmning emot tidigare än man antog när Parisavtalet ingicks, och de nuvarande utsläppsminskningarna innebär en uppvärmning på tre grader²³. Förutom att bromsa klimatförändringen är det nödvändigt att anpassa sig till och skapa beredskap för konsekvenserna av klimatförändringen. Vid klimatmötet i Glasgow 2021 antogs etappmål för att uppnå 1,5-gradersmålet. För första gången skrevs det in i

23 IPCC 2021. Climate Change 2021: The Physical Science Basis. På adressen <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>

avtalet att stöden för stenkol och fossila bränslen ska fasas ut. Enigheten kring reglerna för den internationella marknadsmekanismen gör det framöver möjligt att minska utsläppen där det är mest kostnadseffektivt.

Diagram 4. Ökningen i jordens medeltemperatur 1900–2100 jämfört med förhistorisk tid.



Klimatförändringen ökar förekomsten av extrema väderfenomen. Den utgör ett särskilt stort hot mot naturen i de nordliga områdena, och den förändrar livsmiljöerna. I Finland blir klimatet enligt en del beräkningar till och med 2–6 grader varmare före utgången av århundradet. Detta får betydande inverkan på florin och faunan, och bland annat risken för nya växt- och djursjukdomar samt skadedjur växer. De genomsnittliga temperaturstegringarna på grund av klimatförändringen blir störst i norr. Temperaturen i den arktiska regionen har stigit nästan fyra gånger så snabbt som i världen i genomsnitt²⁴, och klimatförändringen är ett särskilt kraftigt hot mot naturen och livsmiljöerna i den arktiska regionen. Trädgränsen rör sig norrut (på fjällen uppåt), istäcket på marken gör det svårare för renarna att hitta vinterföda och skogsbränder blir vanligare. Klimatförändringen i norr är ett hot mot den biologiska mångfalden, ekosystemen och samernas näringar och kultur²⁵.

24 Rantanen, Mika; Karpechko, Alexey Yu.; Lipponen, Antti; Nordling, Kalle; Hyvärinen, Otto; Ruosteenoja, Kimmo; Vihma, Timo & Laaksonen, Ari 2022. The Arctic has warmed nearly four times faster than the globe since 1979. *Commun Earth Environ* 3: 168. På adressen <https://doi.org/10.1038/s43247-022-00498-3>

25 Tuomenvirta H.; Haavisto R.; Hildén M.; Lanki T.; Luhtala S.; Meriläinen P.; Mäkinen K.; Parjanen A.; Peltonen-Sainio P.; Pilli-Sihvola K.; Pöyry J.; Sorvali J. & Veijalainen N. 2018. Sää- ja ilmastoriskit Suomessa – Kansallinen arvio (Väder- och klimatrisker i Finland - en nationell bedömning, på finska). Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2018:43. Statsrådets kansli, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-601-0>

Förändringarna i väder- och vattenförhållandena och förekomsten av is och tjäle inverkar till exempel på översvämningarnas tidpunkter och antal, torrperioderna, trafikinfrastrukturens funktion och sjöfarten, kraven på anpassning av byggnader till förändrade förhållanden, jordmånens status och bärighet samt ökningen av näringsläckaget. Klimatförändringen inverkar direkt på verksamhetsförutsättningarna för jord- och skogsbruket och fiskerinäringen men också på många andra branscher, såsom turismen, när de snörika vintrarna blir färre.

Finland drabbas av konsekvenserna av klimatförändringen för säkerheten²⁶ både direkt och indirekt. Konfrontationerna, konflikterna och migrationen bedöms öka till följd av förändringarna i klimat- och levnadsförhållandena. Kampen om naturresurserna hårdnar och kan leda till regionala konflikter och också förändringar i de globala styrkeförhållandena och i geopolitiken. En förändring i omvärlden som är central för Finland är också öppningen av den arktiska regionen, vilken ger området större strategisk och säkerhetspolitisk tyngd. Uppvärmningen av den arktiska regionen inverkar också på klimatet i andra delar av världen till exempel genom att glaciärer smälter, havsytan stiger, metan frigörs ur marken och havsströmmar förändras. Den växande förekomsten av extrema väderfenomen medför mångfacetterade utmaningar i fråga om samhällets kritiska funktioner och kan öka riskerna för olyckor. Klimatförändringen inverkar såväl globalt som nationellt också bland annat på matproduktionen, tillgången på vatten, energiomställningen, försörjningsberedskapen och förekomsten av sjukdomar och därigenom också på säkerhetsmiljön. Dessutom kan till exempel omställningseffekter uppträda också på kort sikt i de staters verksamhet och politik vars ekonomi är beroende av produktion och export av fossil energi.

Klimatförändringen har ett nära samband med försvagningen av den biologiska mångfalden. Naturskyddsområdena och övriga områden i naturtillstånd lindrar de negativa effekterna av klimatförändringen på naturtyperna och arterna. Den ökande uppvärmningen ökar sannolikheten för allvarliga och irreversibla förändringar. Till de centrala riskerna hör till exempel att arter dör ut i stor skala, att marken utarmas och att matproduktionen och tillgången på dricksvatten i världen försämras.

Markanvändningen spelar en central roll i strävan att hejda klimatförändringen och att anpassa sig till den. Genom olika projekt kan man till exempel sörja för skogarnas tillväxtförmåga och hälsa samt främja mångsidiga sätt att bruka och sköta skogen. Klimatpolitiken

26 För konsekvenserna av klimatförändringarna för säkerheten, se till exempel slutrapporten: Hakala, Emma; Erkamo, Sanna; Pyykönen, Juha; Tuomenvirta, Heikki; Tynkkynen, Oras; Berninger, Kati & Vihma Antto 2021. Ilmastonmuutos ja Suomen turvallisuus: uhat ja varautuminen kokonaisturvallisuuden toimintamallissa (Klimatförändring och Finlands säkerhet: Hot och beredskap i den övergripande säkerhetsmodellen, på finska). Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:52. Statsrådets kansli, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-386-9>

inverkar på lagstiftningen om skogarna, vilket för ett skogrikt land som Finland har stor betydelse. Kolsänkorna och kollagren har en betydande roll i klimatpolitiken också i fortsättningen, vilket syns bland annat i de nationella utredningarna om markai världen förvändningen och skogarna och i den gemensamma jordbrukspolitiken. Jordmånen är ett betydande kollager, men beräkningen av kolbalanser är förenad med betydande osäkerhet. Särskilt uppgifterna om skogarnas kolbalans varierar betydligt från år till år. Enligt de senaste beräkningarna har tillväxten i skogarna blivit långsammare²⁷, vilket orsakar oro för att kolsänkorna ska minska.

27 Naturrekursinstitutet 2021. Den årliga tillväxten i skogarna har sjunkit enligt den senaste riksskogstaxeringen. På adressen <https://www.luke.fi/fi/uutiset/metsien-vuotuinen-kasvu-laski-tuoreimassa-valtakunnan-metsien-inventoinnissa>

3.2.2 Den minskande biologiska mångfalden



Förlusten av biologisk mångfald innebär att mångfalden avtar på såväl populationsnivå som genetisk nivå och ekosystemnivå. Den inverkar på naturens anpassningsförmåga och människors hälsa, ekonomi och livskvalitet. En mångsidig natur anpassar sig och är flexibel – den kan repa sig efter chocker. För närvarande fortsätter naturens mångfald att minska, också i Finland, trots de åtgärder som har vidtagits.

Ekosystemen ger näring och råvaror, hjälper till att reglera vatten- och näringsströmmarna, fungerar som livsmiljöer för insekter som pollinerar odlingsväxter och binder kol. Dessutom använder människorna naturområden för rekreation och för att förbättra sitt välbefinnande. Efterfrågan på dessa ekosystemtjänster ökar ständigt samtidigt som ekosystemens potential att tillhandahålla dem försvagas. Konkreta exempel på detta är det hot mot livsmedelstryggheten som pollinerardöden utgör, den försämrade regleringen av kolets och näringsämnenas kretslopp i ekosystemen och näringsläckaget till inlandsvatten och hav samt de skador och kostnader som orsakas av översvämningar och andra extrema väderfenomen på grund av markens försämrade förmåga till vattenreglering. En biologiskt mångfaldig natur producerar också positiva effekter på hälsan och välbefinnandet och minskar risken för pandemier. Mänsklig verksamhet har redan länge lett till att kvaliteten på livsmiljöerna har försämrats och till att de har splittrats geografiskt, vilket hör till de viktigaste orsakerna till att många arter är hotade eller dör ut.

Diagram 5. Antropogen kvävebelastning i havet kg/km² per år (specifikt belastningstal, medeltal för åren 2000–2013). Källa: VEMALA-modellen, Finlands miljöcentral SYKE. 2017.

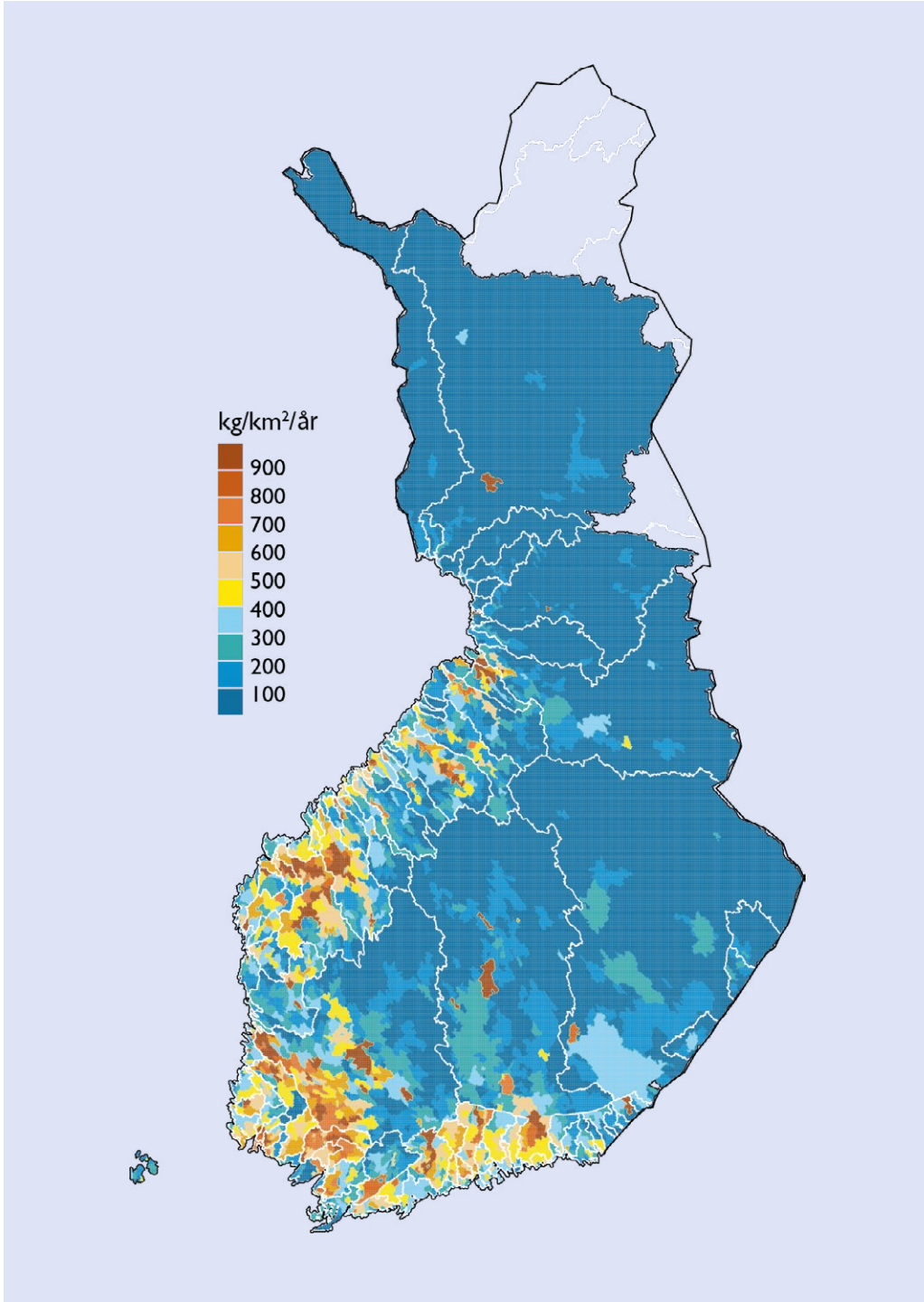
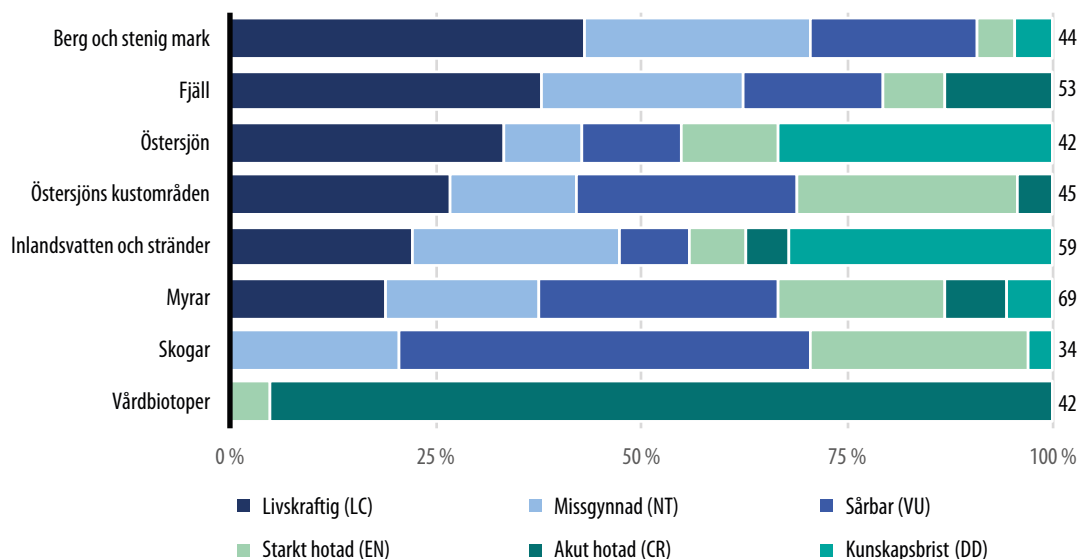


Diagram 6. Hotklassernas andelar för olika naturtyper. Källa: Finlands miljöcentral SYKE.

Minskningen av skogarnas areal och den regionala avskogningen är globalt sett primärt en följd av det ökade behovet att röja åkrar för att producera mat. I ett globalt perspektiv är de bland de största hoten mot skogsanvändningens ekologiska hållbarhet, produktionen av ekosystemtjänster och den biologiska mångfalden i skogsnaturen. Vid sidan av förändringarna i markanvändningen leder den globala avskogningen till att naturmiljön fragmenteras och arternas levnadsförhållanden och utbredningsmöjligheter försämras. Klimatförändringen påskyndas också av för stora skogsavverkningar genom att kolsänkorna och kollagren minskar och kol frigörs från marken. Försämringen av jordmånens status inverkar direkt på vattnets och luftens kvalitet, den biologiska mångfalden och klimatförändringen. Den kan också försvaga hälsan och orsaka hot mot livsmedels- och fodersäkerheten.

Som de faktorer som orsakar det största och mest vittomfattande trycket på och hoten mot Finlands natur har man identifierat skogsbruket, jordbruket, byggandet och övrig markanvändning samt utsläppen och klimatförändringen. I bakgrunden finns behovet att utnyttja Finlands förnybara och icke-förnybara naturtillgångar som sammanhänger med det ökande välbefindandet, den växande konsumtionen och den globala handeln.

Att förlusten av biologisk mångfald är en systemisk utmaning för samhället. Den kräver snabba och effektiva åtgärder från olika aktörer i samhället. Dessa åtgärder måste engagera alla från staten och kommunerna till företagen, markägarna och de enskilda medborgarna, och de måste på ett rättvist sätt beakta grundorsakerna till förändringen: förändringarna i befolkningen och samhällena (till exempel konsumtionsvanorna), den

ekonomiska och tekniska utvecklingen och faktorer som sammanhänger med institutionerna och förvaltningen samt konflikter och epidemier. Alla dessa skeenden styrs i slutändan av människornas beteende och värden. Även den globala finansmarknaden kräver i växande grad ansvar av aktörerna, vilket öppnar nya möjligheter och gör det lättare att nå målen för den biologiska mångfalden.

3.2.3 Tillståndet i miljön



Miljön och naturen är i ett utsatt läge. Utöver de länge kända problemen, såsom förstörelse och ohållbar användning av naturmiljöer, näringsbelastning, klimatförändring, luftföroreningar, farliga ämnen och avfall, uppstår nya utmaningar i och med kemikaliseringsen och de miljögrundade hälsoriskerna. De viktigaste drivkrafter som leder till minskad biologisk mångfald är förändring av markanvändningen, ohållbar användning av naturtillgångarna, klimatförändringen, förstörelse av livsmiljöer samt invasiva arter. Den förändrade användningen av haven inverkar på den biologiska mångfalden i havsnaturen.

När importen av virke, olja och naturgas från Ryssland upphör på grund av Rysslands invasion av Ukraina och de sanktioner som den lett till, uppstår ett behov att hitta ersättande virke på annat håll och öka avverkningarna i Finland. Samtidigt varnar IPBES och IPCC för att utveckla åtgärderna för att bromsa klimatförändringen och förlusten av biologisk mångfald separat utan att deras samverkan studeras: en okontrollerad teknikbaserad grön övergång kan orsaka ett stort extra tryck på ekosystemen när man ersätter icke-förnybara råvaror med förnybara och fossil energi med bioenergi. Enligt IPCC:s anpassningsrapport ska anpassningsåtgärderna primärt inriktas på att skydda och återställa ekosystemen. Upp till 30–50 % av land- och havsekosystemen behöver skyddas eller återställas för att trygga de kritiska ekosystemtjänsterna, det vill säga vattnet, näringsämnenas och kolets kretslopp, livsmedelsproduktionen, kolsänkorna och stävandet av extrema väderfenomen.

Sammanjämkningen av det växande behovet av bioråvaror med det växande behovet av skydd och återställning är en av de viktigaste frågorna.²⁸

Den biologisk mångfalden, som är en central indikator för tillståndet i miljön, fortsätter att minska i takt med att kvaliteten på levnadsmiljöerna sjunker. I Finland har utsläppen i luften och vattnet minskat, men i Östersjöns inre områden och bottenområden är situationen ännu inte i alla avseenden bra. Luftföroreningarna orsakar i Finland årligen 1600–2000 förtida dödsfall²⁹.

Fastän såväl de långväga utsläppen³⁰ som utsläppen från egna källor tack vare EU:s klimat- och luftskyddspolitik kommer att minska betydligt fram till år 2030 minskar antalet förtida dödsfall enligt expertbedömningar med bara ca 10 % från 2015 till 2030. När de långväga utsläppen minskar kvarstår ännu delvis utsläppen från småskalig förbränning av ved samt vägtrafikens utsläpp som är oreglerade och sker nära andningshöjd. De sanitära olägenheter som beror på luftföroreningar orsakas till stor del (64 %) av små partiklar (PM2.5), som innehåller bland annat carcinogena föreningar och tungmetaller. Användningen av farliga kemikalier och skadliga ämnen är fortfarande omfattande. Väsentliga osäkerhetsfaktorer utgörs av de sammanlagda effekterna av kemikalier, hormonstörande ämnen och nanomaterial på miljön och följaktligen också på människan.

Temperaturen i den arktiska regionen har stigit nästan fyra gånger så snabbt som i världen i genomsnitt. Förlusten av biologisk mångfald måste stoppas, näringsutsläppen, utsläppen av små partiklar och kemikaliebelastningen minskas och skadliga ämnen avskaffas i material och produkter.

De otaliga sjöarna och vattendragen i Finland erbjuder oss rikligt med ekosystemtjänster av olika slag, såsom näring, rekreation, rena inlandsvatten och högkvalitativt grundvattnet. Emellertid fortsätter lantbruksproduktionen, effektiviseringen av markanvändningen, klimatförändringen och kemikaliseringen att hota vattennaturen och inverka menligt på användningen av vattenområdena och på rekreationen.

28 IPCC 2022. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. På adressen <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>

29 THL 2020. Luftföroreningar. På adressen <https://thl.fi/sv/web/miljohalsa/luftforeningar>

30 Med långväga luft- eller vattenföroreningar som överskrider gränserna mellan två eller flera stater avses att ämnen av någon människa släpps ut direkt eller indirekt i luft eller vatten på så sätt att det orsakar skadliga effekter på människors hälsa eller på miljön i en annan stat. I allmänhet kan effekterna av en utsläppskälla eller grupp av utsläppskällor inte särskiljas från effekterna av andra utsläppskällor eller grupper av utsläppskällor. Källa: Europeiska unionens råd: Beslut 81/462/EEG om ingående av konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar. På adressen <http://data.europa.eu/eli/dec/1981/462/oj>

Till de centrala krafter som driver försämringen av miljöns tillstånd hör konsumtionen, som inte visar några tecken på att avta. Kemikalier utgör en väsentlig del av produkter och tjänster i det moderna samhället. Kemikaliehantering och en övergång till kemikalier som är säkrare för hälsan och miljön eller till processer som helt och hållet ersätter kemikalier är väsentligt med hänsyn till miljöns hållbarhet. En förutsättning för en hållbar kemikaliehantering och en säker cirkulär ekonomin är att kunskapsbasen ökas och öppnas.

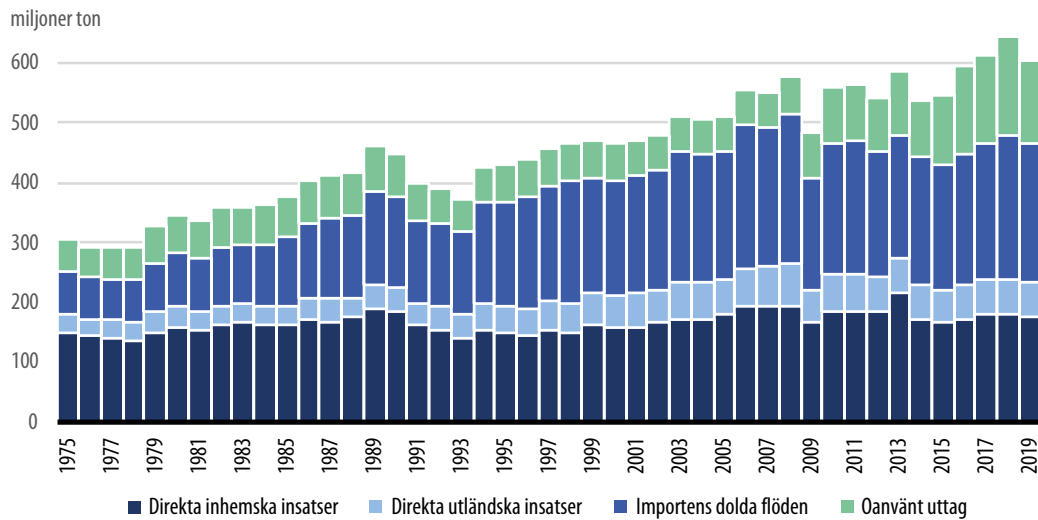
Mänskligheten måste hitta sätt att skapa hållbar tillväxt och samtidigt trygga en god miljö och en mångsidig natur för kommande generationer.

3.2.4 Konkurrensen om krympande naturtillgångar



Naturtillgångarnas betydelse i den ekonomiska politiken och säkerhetspolitiken är i dag större än någonsin. Industrialiseringen, det växande välståndet och befolkningsökningen har lett till att behovet av råvaror i utvecklingsländerna har ökat snabbt. Efterfrågan är stor särskilt på energi, trävaror och mineraler. Även i de rika länderna växer konsumtionen, om än måttligare. Rysslands invasion av Ukraina och de sanktioner som den lett till har tydligt synliggjort de säkerhetsaspekter som är förknippade med naturresurserna. EU är fortfarande beroende av energi som importeras från Ryssland, framför allt naturgas. Normalt utgör Rysslands och Ukrainas sammanlagda veteexport ungefär en tredjedel av den totala vetehandeln i världen. Ukraina är också en viktig producent av foderspannmål. Finland har importerat virke, olja, naturgas och särskilt konstgödsel och konstgödselråvaror från Ryssland.

Världen förändras snabbt, och i den internationella utvecklingen understryks behovet att ersätta användningen av icke förnybara råvaror med förnybara lösningar som bygger på ansvarsfull bio- och delningsekonomi. I synnerhet Europas beroende av energi från Ryssland kräver att övergången till produktion och användning av förnybar energi påskyndas. EU försöker aktivt bryta beroendet av import av fossila bränslen från Ryssland så fort som möjligt och påskynda omställningen till ren energi. Betydelsen av näring och vatten som är rena, högkvalitativa och säkra och en ansvarsfull och smart användning av naturtillgångar växer. De skapar en grund för en växande affärsverksamhet som internationaliseras och för utveckling av samhället, samhällets stabilitet och välfärden. Konkurrensen om de minskande naturtillgångarna ökar också exploateringen av naturtillgångar med kriminella metoder över statsgränserna.

Diagram 7. Den sammanlagda användningen av naturtillgångar 1970–2019.

Den globala minskningen av naturtillgångarna skapar behov att utveckla sätt att använda dem som är resurssnålare än de nuvarande. När de icke förnybara naturtillgångarna blir knappa uppstår efterfrågan på förnybara råvaror för hållbart producerade alternativ. Med tanke på klimatmålen är det viktigt att den fossila ekonomin ersätts med en ekonomi grundad på förnybara råvaror. Samtidigt måste denna förändring anpassas efter det behov att skydda och återställa ekosystemen som växer enligt klimat- och naturmålen. I kombination med den tekniska utvecklingen leder dessa till förändringar i grundstrukturerna för naturresursekonomin.

Trots att resurseffektiviteten ökar försvagar effekterna av klimatförändringen (torka, översvämningar, utarmningen av jordmånen, ökenspridningen och minskningen av odlingsbara områden) vatten- och energisäkerheten samt tillgången på mat. På så sätt ökar de kriser och konflikter och den okontrollerade migration som beror på miljö- och klimatförändringen.

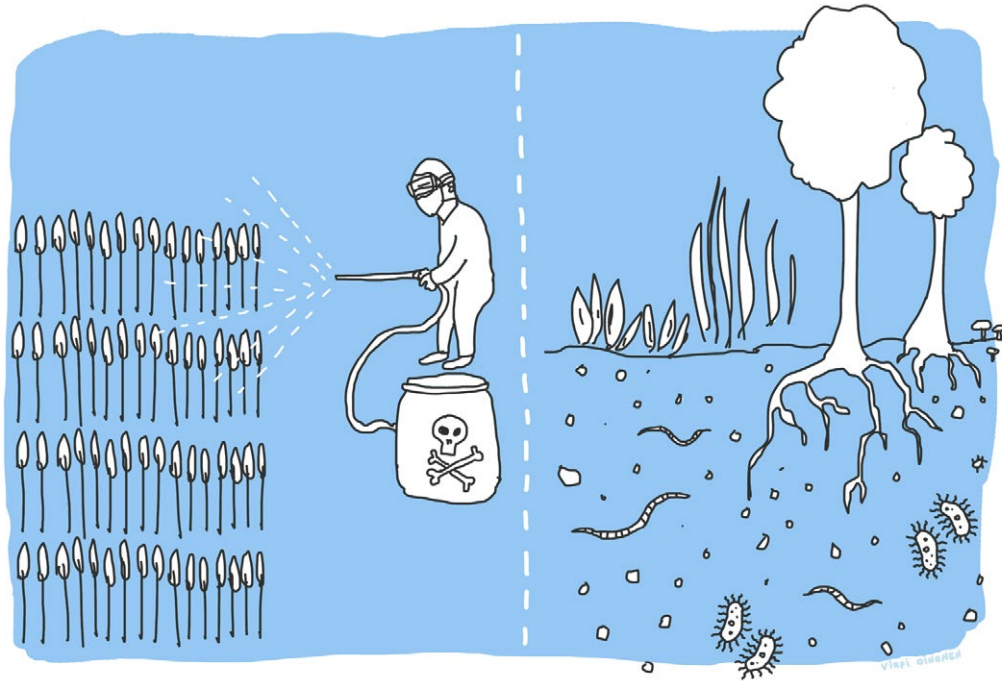
Förändringen drivs globalt av befolkningstillväxten och det ökande välståndet, den globala produktionsökningen, den ökade vikten av den ekonomiska dimensionen av säkerheten, den ökande konsumtionen och de stigande råvarupriserna, förändringarna i markanvändningen (på land och till havs), den icke hållbara användningen av naturtillgångar, klimatförändringen, miljöförstörelsen och invasiva arter.

De yttersta orsakerna till förändringen är i grund och botten att naturtillgångarna är begränsade medan efterfrågan på dem inte är det. Industrialiseringen, det växande välståndet och befolkningsökningen har lett till att behovet av råvaror i utvecklingsländerna har

ökat snabbt. Även i de rika länderna växer konsumtionen, om än måttligare. Utbudet hinner inte med, varför konkurrensen hårdnar och priserna stiger.

Globalt inverkar befolkningstillväxten och befolkningens ökade välstånd direkt på användningen av naturresurser. Människornas världsbild och värderingar inverkar på konsumtionsbeteendet.

3.2.5 Hållbar matproduktion, rent vatten och frisk jordmån



Åtgärder som förbättrar livsmedelssystemen hör till de viktigaste och mest verkningsfulla sätten att lösa många globala utmaningar. Inbördes beroende förekommer förutom internationellt och mellan länder också mellan branscher och de olika länkarna i produktionskedjorna. När världen förändras blir livsmedels- och näringstryggheten samt livsmedelssäkerheten allt viktigare. Den ryska invasionen av Ukraina har visat hur sårbar livsmedelstryggheten i Europa, Sydasien och Nordafrika är, eftersom Ryssland och Ukraina är Europas stora kornbodar.

Den övergripande säkerheten, beredskapen och försörjningsberedskapen har blivit allt viktigare. Läget inverkar på hela matsystemets funktion och särskilt på tillgången och priserna på produktionsinsatser och jordbruksprodukter. Mitt i alla förändringar blir det ännu viktigare att kunna garantera ett ekologiskt hållbart och konkurrenskraftigt inhemskt livsmedelssystem, försörjningsberedskapen och tillgången till rent vatten och kunna kontrollera djur- och växtsjukdomar. Med tanke på den övergripande säkerheten är det viktigt att säkra tillgången på produktionsinsatser genom att öka självförsörjningsgraden, främja internationellt samarbete och säkra import av kritiska insatsvaror via flera kanaler.

När klimatet förändras behövs fler effektiva åtgärder för anpassning till klimatförändringen och för att minska utsläppen av växthusgaser, och detta medför utmaningar också vad gäller matproduktionen.

Ett hållbarare livsmedelssystem är ofta också produktivare. Resurseffektiviteten har förbättrats, men matproduktionen störs bland annat av olika följder av klimatförändringen. Matproduktionen medför också miljökonsekvenser. Särskilt produktionen av animaliska livsmedel belastar miljön.

Torka och erosion samt okontrollerade översvämningar minskar den odlingsbara arealen i ett globalt perspektiv. Finland berörs särskilt av att olika slags skadedjur och växtsjukdomar blir vanligare och sprider sig till nya områden, vilket försvårar odling. Att få maten att räcka till och fördela den jämlikt blir en allt större utmaning när befolkningen växer och odlingsförhållandena försämras bland annat på grund av klimatförändringen. Den ojämna fördelningen av matproduktionen samt hungern är faktorer som ökar den okontrollerade migrationen och de globala kriserna och konflikterna. Även matkonsumtionen är ojämnt fördelad. Till ett hållbart livsmedelssystem hör att alla har jämlika möjligheter att äta hälsosamt och hållbart.

Problemen med ojämnt fördelade möjligheter till jordbruksproduktion och ojämn tillgång till tillräcklig och hälsosam mat i olika delar av världen löses emellertid inte genom utvecklande av ny teknik. Den globala ojämlikheten bör kunna lindras till exempel med handelspolitiska medel, genom globala partnerskap mellan syd och nord och genom utvecklande av demokratin. Även växtförädling och genmodifikation behövs, men mycket kan göras genom regenerativ odling som redan är i bruk och där man genom den bästa kända odlingspraxisen försöker förbättra de lokala jordbruksekosystemens funktion. Genom flera olika tekniker för att modifiera genom kan man få fram växter som har bättre motståndskraft mot sjukdomar och miljöförhållanden som förändras och som har bättre odlings-tekniska eller näringsmässiga egenskaper. Sådana växtprodukter kan främja målen i EU:s strategi för biologisk mångfald och den europeiska gröna given (Green Deal) och särskilt i strategin Från jord till bord (Farm to Fork). Genom dessa kan man också främja det FN-mål för hållbar utveckling som gäller ett störningståligare och hållbarare system för jordbruk och livsmedelsproduktion. Huruvida dessa förädlingstekniker blir vanligare i framtiden beror i hög grad på om EU:s lagstiftning om genmodifierade livsmedel och genmodifierat foder ändras i fråga om dem.

Det finns fortfarande relativt lite kunskap om insekternas proteininnehåll och i vilken mån de är användbara som människoföda. De kan bli en alternativ proteinkälla särskilt i områden där det råder proteinbrist. En större potential än som livsmedelsråvara har insekterna ändå i fodersektorn.

Främjandet av hållbar livsmedelsproduktion förutsätter bland annat att riskerna med bekämpningsmedel och konstgödsel minskas och att den ekologiska produktionen ökas, vilket kan bli svårt när växtskadegörarna breder ut sig. En precisare gödsling och en minskad användning av mikrobläkemedel hör till de centrala åtgärderna för att uppnå en hållbar

livsmedelsproduktion. Även minskande av matsvinn och förebyggande av uppkomsten av livsmedelsavfall är förutsättningar för ett livsmedelssystem som är hållbart totalt sett.

Även livsmedelssystemet har i hög grad gått över till dataekonomi. Information som produceras i olika delar av livsmedelskedjan, samlas in och sparas, delas och utnyttjas på bred front, och information blir en allt viktigare egendom som många företag säljer. Ny teknik och den snabba globala digitaliseringen har lett till en modernisering också av det finska livsmedelssystemet. Innovationer har möjliggjort nya sätt att producera, skaffa och tillreda mat. Det är likväl bra att komma ihåg att det också är en riskfaktor att i allt för hög grad stödja sig på datateknik, utan försörjningsberedskapen bör tryggas också med "traditionella" metoder.

En frisk och produktiv jordmån är en förutsättning för allt liv. Jordmånen är en väsentlig faktor för produktionen av biomassa och tillgången på rent vatten. En frisk jordmån upprätthåller mångsidiga ekosystem och lindrar effekterna av extrema väderfenomen, såsom översvämningar.

Mänskliga aktiviteter och ohållbar markanvändning påverkar jordmånen på många sätt. När marken förseglas med olika konstruktioner, jordmånen komprimeras och förorenas, andelen organiskt material minskar och erosionen ökar, påverkas förutsättningarna för näringsproduktion och bland annat sådana ekosystemtjänster som jordmånen producerar negativt. Till dessa ekosystemtjänster hör den hydrologiska cirkulationen och god grundvattenkvalitet. I Finland leder jordmånens försämrade status till att kemikalier och näringsämnen i allt högre grad sköljs ut och hamnar i Östersjön och i inlandsvatten, där de skadar den ekologiska statusen. Torvjordarnas stora andel av åkermarken är en svår fråga också med tanke på klimatet. Indirekt inverkar jordmånens status på ekonomin och människornas hälsa.

Cellulärt jordbruk är en av lösningarna på det växande näringsbehovet och de minskande ekologiska resurserna. Det innebär nya sätt att producera näring, såsom undersökning och utveckling av syntetisk matproduktion. Genom cellulärt jordbruk kan man spara odlingsmark, skog, vatten och energi, och detta bidrar till att bekämpa klimatförändringen. För närvarande forskas det i hur mycket mat som kan produceras hållbart genom cellulärt jordbruk. Potential finns, men hur stor den är vet man ännu inte exakt. Hur det cellulära jordbruket utvecklas vidare beror likväl på energipriset. I framtiden kommer det fortfarande att finnas efterfrågan på traditionellt jordbruk.

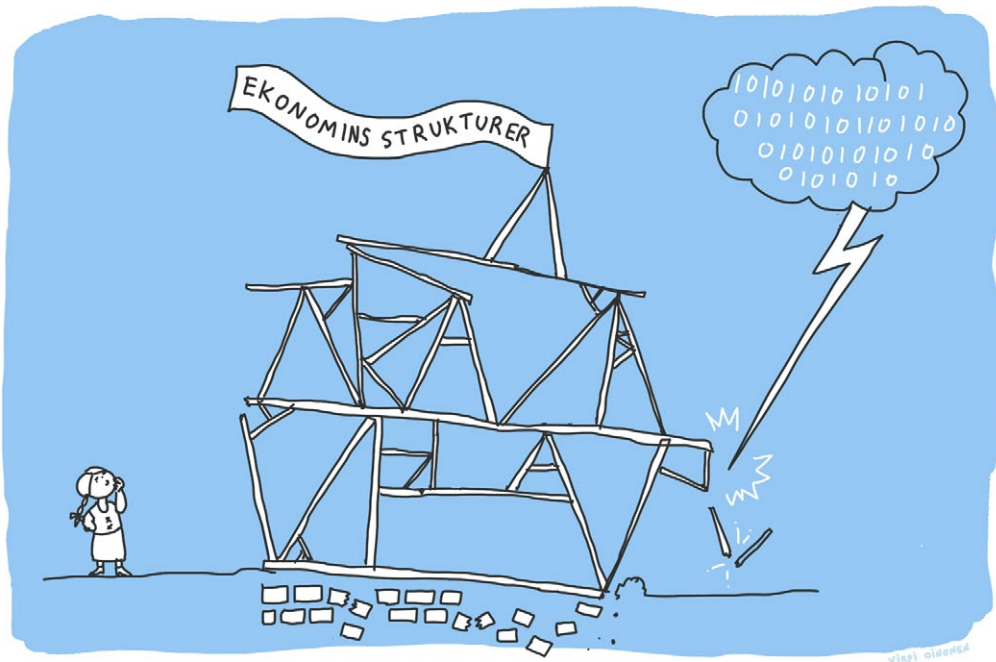
Vattnet spelar en central roll för människors välbefinnande, i alla former av primärproduktion och i industrins processer. Rent dricksvatten, lösningar där vatten sparas och återanvänds samt bättre sanitära förhållanden har en nyckelställning när vi bygger ett hållbart samhälle.

Verksamhetens hållbarhet är en förutsättning för att vi ska ha en frisk jordmån, bevarad biologisk mångfald och rent vatten också i framtiden. Efterfrågan ökar också på helhetslösningar som använder geografisk information i fråga om vattentjänster, användningen av information om skogs- och vattenresurser samt hanteringen av vattenresurser och översvämningsrisker.

De viktigaste näringsämnen som leder till övergödning av naturliga vattenområden är kväve och fosfor. I industrin har man lyckats få utsläppen av dem under kontroll. Jordbrukets andel av den nuvarande belastningen av vattendragen är betydande, ställvis upp till 80 procent. Trots omfattande vattenskyddsåtgärder inom jordbruket, förbättras situationen långsamt på grund av det näringslager som samlats i åkerjorden. Dessutom har klimatförändringen medfört kortare vintrar, och vinterregnen leder till att mera näringsämnen sköljs ut i vattendragen. Den intensiva användningen av skogarna kommer också att inverka på vattendragen, om man inte fäster särskild vikt vid planeringen av markanvändningen. Under de senaste åren har vattenhanteringen i gruvorna och problem i samband med den samt kemikalier som läcker ut i vattendragen varit på tapeten.

Övergödningen av naturliga vatten medför särskilt stora utmaningar i Östersjön. Östersjön är en grund och nästan sluten bassäng där vattnet byts långsamt via de danska sunden. I Östersjöns tillrinningsområde bor nästan 90 miljoner människor, och det består av områden som ingår i 14 olika stater. Belastningen med näringsämnen (särskilt fosfor), som har pågått länge har lett till en ond cirkel av intern belastning som är svår att bryta. Östersjöns ekologiska status är allmänt taget dålig, vilket tar sig uttryck bland annat i stora syrefria, helt döda bottenområden. Fastän man har lyckats minska belastningen från de punktformiga källorna (städerna, industrin) i betydande grad, är den diffusa belastningen från jordbruket fortfarande i många områden betydande. Klimatförändringen medför ytterligare utmaningar för vattenskyddet i Östersjön. Miljöriskerna ökas också av den livliga sjötrafiken när stora kvantiteter olja och andra miljöfarliga ämnen transporteras.

3.3 Ekonomiska förändringsfaktorer

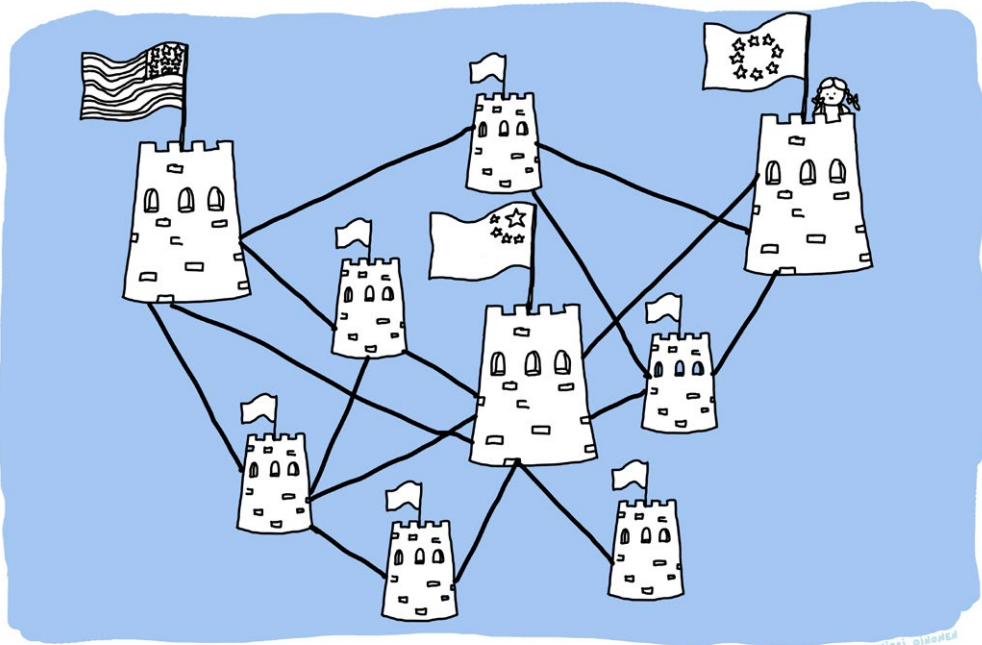


I värdeskapandet genom nyttigheter som är föremål för omsättning har det i och med digitaliseringen skett en betydande förändring i riktning mot ett mera databaserat värdeskapande. Utvecklandet av virtuell affärsverksamhet är på väg att bli en strategisk konkurrensfördel. Några ledande plattformsföretag har redan gjort betydande framsteg och håller på att omdefiniera sin huvudsakliga affärsverksamhet³¹. Här har Finland möjligheter till framgång i framtiden. Digitala lösningar spelar en avgörande roll även när konsumtionsbeteendet ändras och blir hållbart, det vill säga utvecklas i riktning mot en konsumtion som håller sig inom gränserna för planetens bärkraft.

I framtiden är det viktigt hur tillväxt åstadkoms och i vad avkastningen investeras. Den kraftiga skuldsättningen äventyrar finansieringen av samhällets bastjänster i framtiden. Samtidigt understryks vikten av kontinuerligt lärande för att sörja för att tillgången på arbetskraft är tillräcklig och möter efterfrågan och att arbetskraften har den kompetensnivå som krävs: Detta ställer arbetskraftens tillräcklighet och de demografiska faktorerna i ny dager.

31 Se till exempel <https://www.theverge.com/22588022/mark-zuckerberg-facebook-ceo-metaverse-interview>

3.3.1 Den globala ekonomins utveckling



Människorna och samhällena är på ett aldrig tidigare skådat sätt i kontakt med varandra och beroende av varandra. Mätt enligt den internationella handelns andel av totalproduktionen har globaliseringen likväl saktat in särskilt som en följd av finanskrisen 2008.

Världsekonomin har under de senaste åren mött många utmaningar, och den har bromsats bland annat av handelskrig och den osäkerhet som brexit och Rysslands invasion av Ukraina har orsakat. I världsekonomin medförde coronapandemin en historiskt sett exceptionell stegring av skuldnivåerna, recession och skuldsättning. Återhämtningen såg likväl ut att ta fart ordentligt redan under 2021 bara för att brytas till följd av Rysslands angreppskrig. Att tillväxt- och utvecklingsekonomierna krympt är emellertid ytterst exceptionellt och medför bakslag i arbetet för att eliminera fattigdomen. De ekonomiska konsekvenserna av den ryska invasionen är vittomfattande och syns såväl i kvantiteter som i priser. Den ryska ekonomin lider illa av de ekonomiska sanktionerna, och detta återspeglar sig också på de länder som bedriver handel med Ryssland.

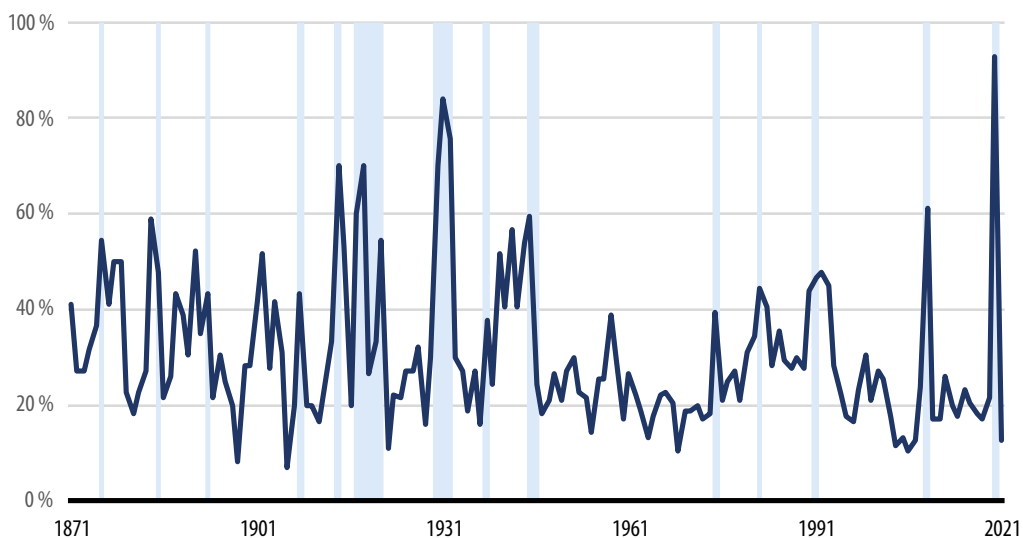
Den osäkerhet som den ryska invasionen orsakar för världsekonomin ökar inflationen ytterligare. Den viktigaste faktor som driver upp konsumentpriserna är de snabbt stigande marknads- och konsumentpriserna på energi i efterdyningarna av coronakrisen. Stigande råvarupriser och störningar i leveranserna av mellanprodukter leder till högre producentpriser. Den stigande inflationen har bedömts bli tillfällig, men det är möjligt att inflationen fortsätter att vara hög en längre tid. Att inflationen väntas stiga leder också till farhågor

om skenande lönekostnader. En pris-lönespiral skulle bli ett självunderhållande och mera långvarigt fenomen som sannolikt skulle bromsa den ekonomiska tillväxten.

En förändrad inflationsmiljö är en allvarlig utmaning för centralbankerna när de ska anpassa sin finanspolitik, vars grundlinje i flera år har varit att kraftigt stimulera ekonomin.

Motsättningarna mellan Kina och USA har under de senaste åren vuxit och i allt större utsträckning fått drag av en kamp mellan konkurrerande system. På längre sikt bedöms tyngdpunkten i den ekonomiska tillväxten fortsätta att förflyttas österut och mot de stora tillväxt- och utvecklingsekonomierna Kina, Indien och Sydostasien.

Diagram 8. Andelen ekonomier i recession 1871–2021. Källa: Världsbanken.

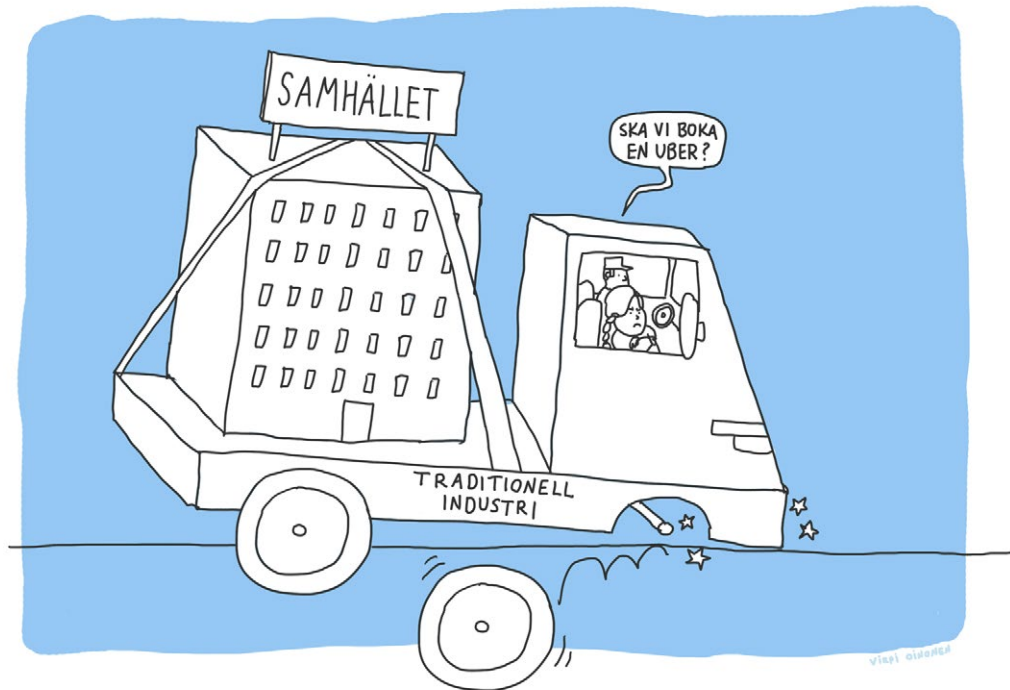


De starkt globaliserade värdenätverken blev ett framträdande debattämne våren 2020 när störningar i produktionskedjorna präglade den första fasen av de ekonomiska konsekvenserna av pandemin. Värdet av en ingående kännedom om produktionskedjorna och utveckling och optimering av riskhanteringen med hjälp av digitalisering blev uppenbart. Frågan accentueras ytterligare med beaktande av hur sanktionerna mot Ryssland och Rysslands motåtgärder inverkar på produktionskedjorna, tillgången och priserna på råvaror och komponenter samt matpriserna, det vill säga på den ekonomiska utvecklingen som helhet i Finland och de övriga västländerna. Lokal produktion kan i viss mån också få ökad betydelse, även om omfattande lokalisering av produktionen knappast kommer att ske.

Klimatförändringen och den minskade biologiska mångfalden inverkar på förutsättningarna för ekonomisk verksamhet jorden runt samt på vilka som blir förlorare och vilka som blir vinnare. Affärsverksamhet och investeringar som är förenliga med hållbar utveckling blir hela tiden viktigare när man ska svara på klimatförändringen och andra världsomfattande utmaningar.

Globaliseringen är till stora delar en följd av den tekniska utvecklingen, men det politiska beslutsfattandet inverkar på hur den tar sig uttryck och på vilket sätt olika samhällen och befolkningsgrupper får del av dess frukter, såsom ekonomisk tillväxt. De växande ojämlikhet som förknippats med globaliseringen har ökat kritiken särskilt mot de ekonomiska dimensionerna av globaliseringen.

3.3.2 Ekonomiska trender som försvårar finansieringen av välfärdssamhället



Under de senaste åren har det förekommit ett utbrett tvivel på marknadsekonomins förmåga att svara på de krav och mål som avses ge en hållbar framtid. Samhällets interna och inbördes polarisering har vuxit på grund av de förändringsdrivande krafter som olika globala kriser har skapat. Tekniken möjliggör nya former av ekonomisk verksamhet, såsom plattform- och delningsekonomi, vilka är mera baserade på platsoberoende immateriell affärsverksamhet. Digitaliseringens inverkan på produktiviteten i arbetet och den takt i vilken mervärdet ökar har varierat mellan branscherna och varit mindre än väntat. Serviceaffärsverksamhetens och det immateriella mervärdesskapandets andel av det mervärde som skapas genom arbete har vuxit. Förändringarna i ekonomin medför i framtiden utmaningar för finansieringen av den offentliga sektorn och nya krav på den offentliga sektorns strukturer, finansieringsunderlag och verksamhetsmodeller³².

Den globala nedgången i ekonomisk aktivitet under pandemin ledde till en statlig lånestimulans av historiska mått. Situationen utgör en svårbedömd risk för det finansiella systemets stabilitet. Centralbankerna har efter finanskrisen 2008 genomfört kraftfulla

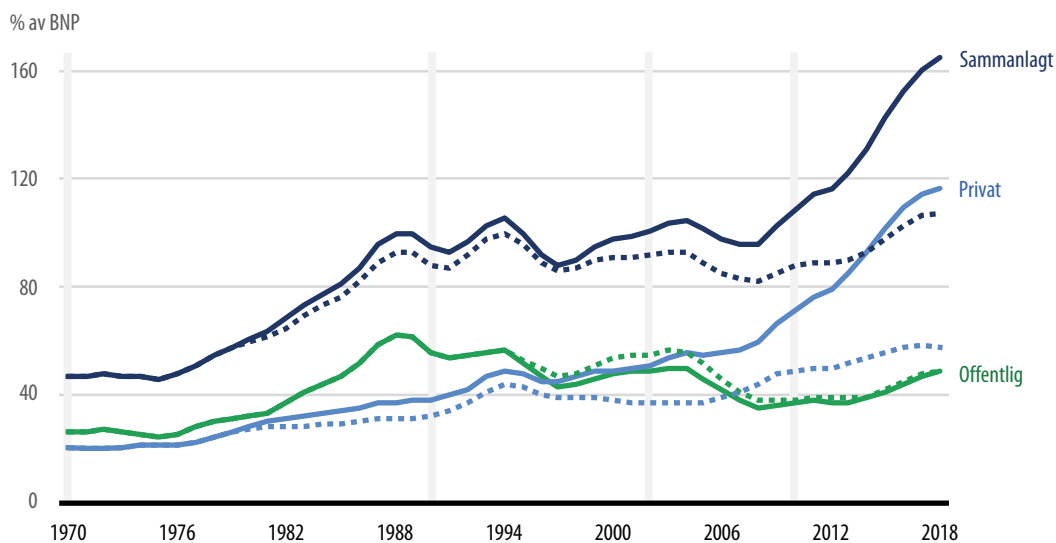
32 Europeiska kommissionen 2020. Directorate-General for Communication. The European Data Strategy. På adressen <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4c34e6f9-5391-11ea-aece-01aa75ed71a1>

finansmarknadsåtgärder. Många länder och individer har under de två senaste årtiondena skuldsatt sig kraftigt. Till följd av detta har manöverutrymmet i den offentliga ekonomin minskat, och hushållens och staternas risker vid stigande ränta har ökat.

Den ökande polariseringen av det ekonomiska välståndet, som stärks av det skärpta geopolitiska läget, kan ytterligare öka riskerna med tanke på det nuvarande ekonomiska systemets funktion och acceptansen för det på längre sikt. Den ökande ekonomiska ojämlikheten kan också leda till ökad ojämlikhet mellan regioner och generationer. Samtidigt är det svårt att bedöma omfattningen av de ekonomiska effekterna och konsekvenserna av den globala klimat- och miljökrisen. Dessutom har krisen accentuerat kopplingen mellan välfärd och ekonomi.

Diagram 9. Den tilltagande skuldsättningen i världen 1970–2019.

Källa: Internationella valutafonden (International Monetary Fund); Världsbanken.

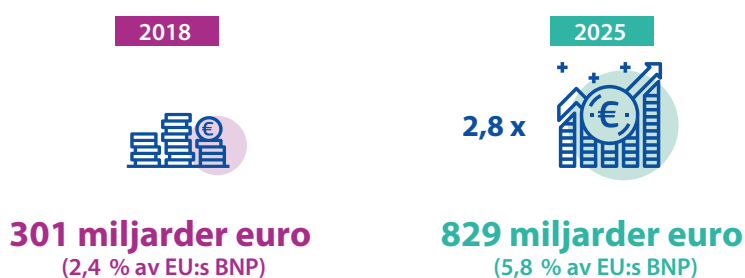


Särskilt i västländerna diskuterar man flitigt hållbar stimulans för att minska de ekonomiska effekterna av coronapandemin, men globalt verkar det osäkert om den ekonomiska tillväxten kommer att bygga på val som är hållbara ur miljösynpunkt. Oljans ställning som den centrala energikällan håller småningom på att börja vackla, och Rysslands invasion av Ukraina påskyndar denna utveckling. Den kraftiga skuldsättningen äventyrar finansieringen av samhällets bastjänster i framtiden. En kraftig statlig skuldsättning kan försvaga förmågan till omfattande investeringar till exempel i hållbar energiproduktion och genomförande av hållbar utveckling.

Vid sidan av de officiella valutor som administreras av nationalstater och centralbanker har det uppstått virtuella valutor som upprätthålls av olika distribuerade nätverk. Dessa medför ofta en betydande elkonsumtion och inverkar också på klimatåtgärderna.

Diagram 10. Prognos för dataekonomins utveckling 2018–2025. Källa: Europeiska kommissionen. EU:s datastrategi.

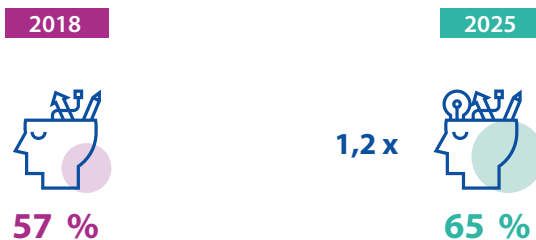
Dataekonomins värde (EU27)



Antalet yrkespersoner i databranschen (EU27)



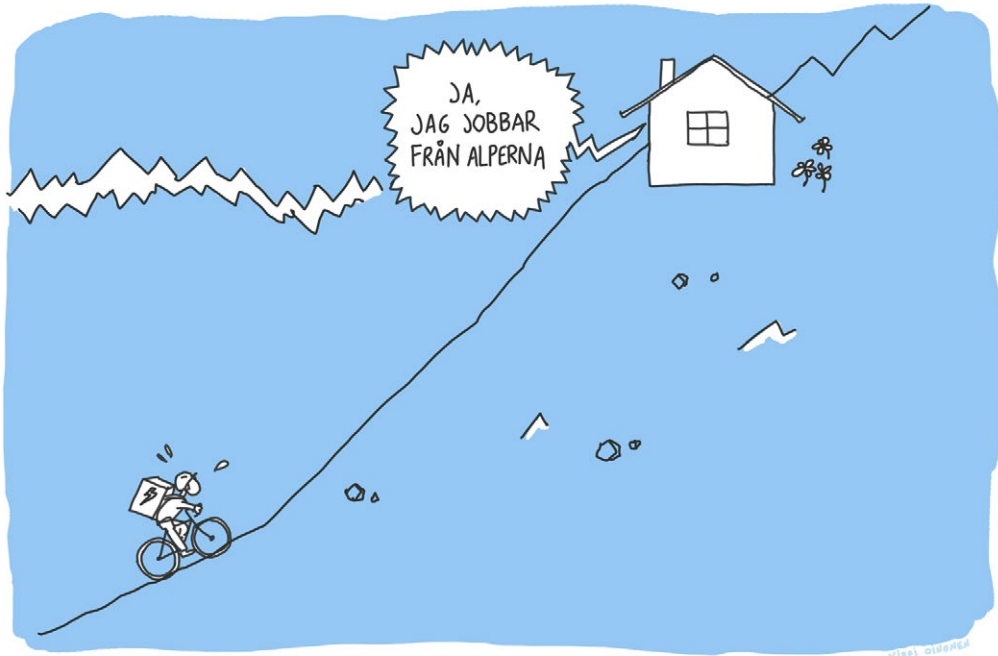
Andel av EU:s befolkning som har grundläggande digitala färdigheter.



© Europeiska unionen, 2020

Centralbankernas projekt för att utveckla en digital centralbanksvaluta kan likväl inverka på den nuvarande affärsbanks- och finansieringssektorns verksamhet samt utvecklandet av virtuella valutor. Det finansiella systemets roll blir sannolikt ännu större som en del av de geopolitiska spänningarna och konkurrensen mellan stormakterna.

3.3.3 Omställningen av arbetslivet



Omställningen av arbetslivet är ett mångfacetterat fenomen vars olika dimensioner inverkar starkt på varandra. Förändringen drivs på av globaliseringen av ekonomin och förändringarna i den internationella arbetsfördelningen, klimatförändringen (resursknapphet), förändringarna i befolkningsstrukturen (åldrande befolkningen och invandring), urbaniseringen och omformningen av nätverk samt ibruktagandet av teknik (digitalisering). Genom tekniska och sociala innovationer blir arbetet produktivare vilket höjer produktiviteten i hela samhällsekonomin.

Till följd av förändringarna i arbetslivet förändras yrkesstrukturerna och kompetenskraven, och decentraliserat arbete blir vanligare i och med det minskade platsberoendet, vilket samtidigt förändrar arbetsmiljön och arbetslivet. Användningen av teknik fortsätter att öka. Coronapandemin visade att många arbetsplatser i Finland hade beredskap för ett digitalt språng, det vill säga att i hög utsträckning övergå till distansarbete och användning av digitala verktyg. Finland har goda förutsättningar att utvecklas till en föregångare inom decentraliserat arbete.

I den globala konkurrensen lyckas de smidiga och mest innovativa. När produktiviteten utvecklas i olika takt i olika branscher kan löneskillnaderna mellan olika branscher och yrken öka. Efterfrågan inriktar sig särskilt på utbildade experter, men också bland dessa sker en bransch- och yrkesspecifik differentiering. Samhällsstrukturer som kan förändras och forskning och utvecklingsverksamhet som konkretiseras fungerar som möjliggörare.

Förändring möjliggörs av ett högklassigt baskunnande, bred generisk kunskap och generiska färdigheter samt uppdatering och förnyande av kompetensen. Flexibla utbildningsmöjligheter och en tillgång på tjänster som stöder förändring främjar kompetensutveckling och smidiga övergångar. En god sysselsättning garanteras av att man förutom generiska färdigheter har spetskunnande och ligger i framkant av utvecklingen.

Omställningen av arbetslivet inverkar på tillgången på arbetskraft och på hur väl den möter efterfrågan samt på den kompetensnivå som krävs. Det kontinuerliga lärandet får ännu större tyngd än tidigare. I fortsättningen ska arbetstagarna bland annat ha nätverks- och datakunskande och kunskande i digital teknik. När arbetslivet förändras framstår arbetskraftens tillräcklighet och de demografiska faktorerna (befolkning i arbetsför ålder, hur stor del som hör till arbetskraften i olika ålderskohorter, invandring) i ny dager. Omställningen av arbetslivet innebär en utmaning i fråga om regleringen av arbetslivet och i fråga om de tjänster som stöder arbetslivet. För att övergången ska lyckas behövs både regleringen och tjänsterna. Regleringen ska vara flexibel, men den ska också garantera större trygghet för dem som av en eller annan orsak inte hänger med när arbetet förändras. Utmaningen är att hitta en nivå som är lämplig med tanke på arbetsmarknadens funktion och förutsättningarna för ett gott arbetsliv. Av arbetstagarna krävs förmåga att sörja för sin egen arbetsmarknadsduglighet samt initiativkraft och tro på sina möjligheter att klara sig.

De nya formerna av arbete, utkomst och entreprenörskap, såsom plattformsekonomi och delningsekonomi, ökar företagandet, särskilt ensamföretagandet, och förändrar i betydande grad arbetslivets struktur och anställningsförhållandena. Samtidigt splittras arbetskarriärerna, arbetstiden och utkomsten allt oftare på olika källor som eventuellt kan vara flera till antalet. Tills vidare har fenomenet likväl visat sig vara ovanligt, och det finns inga klara uppgifter om huruvida det blir vanligare och hur snabbt eller om dess omfattning. De nya sätten att arbeta, de nya teknologierna och de nya produktionsprocesserna kräver satsningar på föregripande riskbedömning. Förändringarna i arbetet avspeglar sig också i fritidens betydelse.

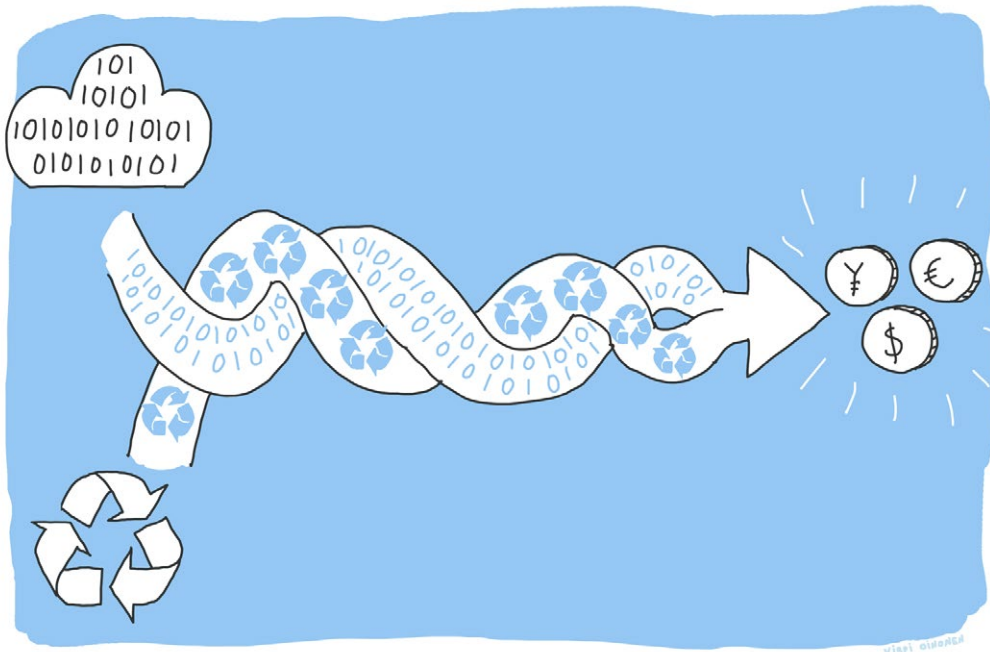
Uppskattningen för förvärvsarbetet fortsätter att vara hög, men de unga kräver meningsfulla arbetsuppgifter, gott ledarskap och en arbetsgemenskap som stöder arbetshälsan. Möjligheterna att delta i arbetet beror också på om tillgången på tjänster är tillräcklig och på socialskyddet, hurdan täckning föräldraledighetssystemet har och tillgången på småbarnspedagogisk verksamhet. Detta inverkar särskilt på kvinnornas förutsättningar för att delta i arbetslivet, eftersom vårdansvaret fortfarande fördelar sig ojämnt mellan kvinnor och män. Även det att de äldre deltar i arbetslivet allt längre minskar avgången från arbetskraften.

Satsningar på arbetarskyddet och arbetshälsan syns i arbetstagarnas produktivitet samt i sjukfrånvaron och antalet invalidpensioner. Arbetarskyddets och arbetshälsans betydelse

understryks när arbetet i allt högre grad utförs på annan plats än ett fast arbetsställe och i framtiden i allt högre grad samtidigt för olika arbetsgivare. Att bestämma vem som bär ansvaret för att arbetet utförs säkert och för arbetshälsan är särskilt svårt i fråga om arbete inom plattformsekonomin. Dessa utmaningar måste kunna lösas, eftersom dåliga arbetsförhållanden står i samband med ökad sjukfrånvaro, ökad sjukincidens och högre risk för arbetsolyckor. Frånvaro och olyckor medför stora utgiftsposter såväl för arbetsgivaren som för arbetstagaren och samhället. När arbetslivet förändras är det särskilt viktigt att satsa på identifiering av orsakerna till psykiska problem och förebyggande av problemen, tillgången på mentalvårdstjänster och smidiga vårdkedjor, för att det ska vara möjligt att stanna i arbetet eller återvända till arbetet. Ökningen av de perioder av arbetsoförmågenhet som börjar av skäl som har att göra med den psykiska hälsan förvärrar bristen på kunskapsarbetskraft.

Den arbetsgrundade invandringen och mängden utländsk arbetskraft ökar i bästa fall. Finlands attraktionskraft som mottagare av invandare grundar sig på det finländska samhällets styrkor, såsom stabilitet, livskvalitet, fungerande infrastruktur och välfärdstjänster. Överraskande kriser, såsom Rysslands invasion av Ukraina, kan snabbt ändra omfattningen av invandringen. En ökad arbetsgrundad invandring förutsätter likväl arbetstillfällen för personer med avancerat kunnande, ett mottagligt arbetsliv och en förmåga att integrera invandrare framgångsrikt. Otypiska anställningar blir allt vanligare, vilket är en utmaning för tillståndssystemet och kan kräva ändringar i lagstiftningen. Med tanke på tillgången på arbetskraft är det viktigt att de allt färre unga och hela den krympande befolkning som är i arbetsför ålder knyts till arbetslivet.

3.3.4 Nya former av ekonomi



Med nya former av ekonomi avses de olika former av data-, plattform- och delningsekonomi samt cirkulär ekonomi som blivit aktuella i och med den fjärde industriella revolutionen. Bioekonomin, som drar nytta av dessa och grundar sig på resurssmart användning av naturtillgångar, ingår i denna helhet. Inverkan av tillgänglig information, tekniken som utvecklas och den växande beräkningseffektiviteten avspeglar sig på ett genomgripande sätt i samhällets och ekonomins strukturer.

I värdeskapandet genom nyttigheter som är föremål för omsättning har det i och med digitaliseringen skett en betydande förändring. Den fjärde industriella revolutionen har, oberoende av bransch, inneburit att värde skapas allt mera databaserat. Data har blivit en allt viktigare del av den ekonomiska tillväxten och organiseringen av affärsverksamheten, och det ökade utnyttjandet av data har bidragit till att påskynda en övergripande strukturell förändring och omställning av den ekonomiska verksamheten.

Åtagandena gällande hållbar utveckling har fungerat som ett politiskt och ekonomiskt incitament i strävan att möjliggöra en växande bio-, cirkulär- och delningsekonomi. Koldioxidnsål industri och cirkulär ekonomi betonas också i Europeiska kommissionens strategi för hållbar tillväxt (Green Deal), EU:s program för att nå klimatmålen (Fit for 55) och initiativet Europas digitala decennium. I initiativet betonas den så kallade tvillingövergången

(twin transition)³³ som innebär att kolneutralitets- och digitaliseringsmålen starkt kopplas samman för att reformera samhället, industrin och ekonomin. EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa förutsätter för sin del en övergripande förändring med sikte på hållbara produktions- och konsumtionsätt³⁴. Den cirkulära ekonomin erbjuder lösningar för att nå klimatmålen och förhindra att den biologiska mångfalden minskar. Genom cirkulär ekonomi görs traditionella verksamhets- och produktionsätt resurssmartare och effektivare för att orörda naturresurser ska användas mindre och konsumtionen och produktionen ska hålla sig inom de gränser som ställs av planetens bärkraft. De nya teknologierna igen är en viktig del i främjandet av exempelvis en mera hållbar användning av förnybara naturresurser. De ökar också möjligheterna att göra Finland mera självförsörjande. Ny teknik kommer likväl inte ensam att räcka till för att garantera hållbar tillväxt.

Att ta i bruk ny teknik och utnyttja tillgänglig information är viktiga faktorer i främjandet av tvillingövergången, men förändringen förutsätter också att företagen omarbetar sina affärsmodeller. Tillväxt och nya arbetsplatser uppstår särskilt i företag som verkar i branscher som sysslar med förnybar energi, energieffektivitet, byggande och återvinning samt återtillverkning. Framställning av produkter så att de kan återvinnas, användning av material utan svinn och återanvändning av produkter och material för nya ändamål kväver en ny förtjänstlogik och nya partnernätverk. Det förutsätter en intelligent logistik och kreativ användning av digitala lösningar när produkter, material och tjänster delas. Omarbetningen av verksamhetsmodellerna och den tilltagande automatiseringen kan i framtiden innebära ännu mera betydande förändringar i värdeskapandet och tjänsternas innehåll. I Finland pågår företagsledda ekosystemprojekt där företag som är ledande i sina branscher utarbetar globala verksamhetsmodeller. Att sådana verksamhetsmodeller blir framgångsrika och sprider sig till nya branscher och olika slags företag hör till nyckelfrågorna i närings- och innovationspolitiken under de närmaste åren.

Enligt en internationell jämförelse har Finland hamnat på efterkälken när det gäller utnyttjande av ny teknik på ett sätt som påskyndar den ekonomiska strukturomvandlingen. I det europeiska indexet för digital ekonomi och digitalt samhälle (DESI) placerar sig Finland likväl på första plats. Resultatet är en följd bland annat av att det mänskliga kapitalet ligger betydligt över EU:s genomsnittsvärde³⁵. I indexet beaktas också Finlands digitala kom-

33 Europeiska kommissionen 2022. Strategisk framsynsrapport 2022. På adressen https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report_sv

34 EU:s handlingsplan för den cirkulära ekonomin 2021. På adressen https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en

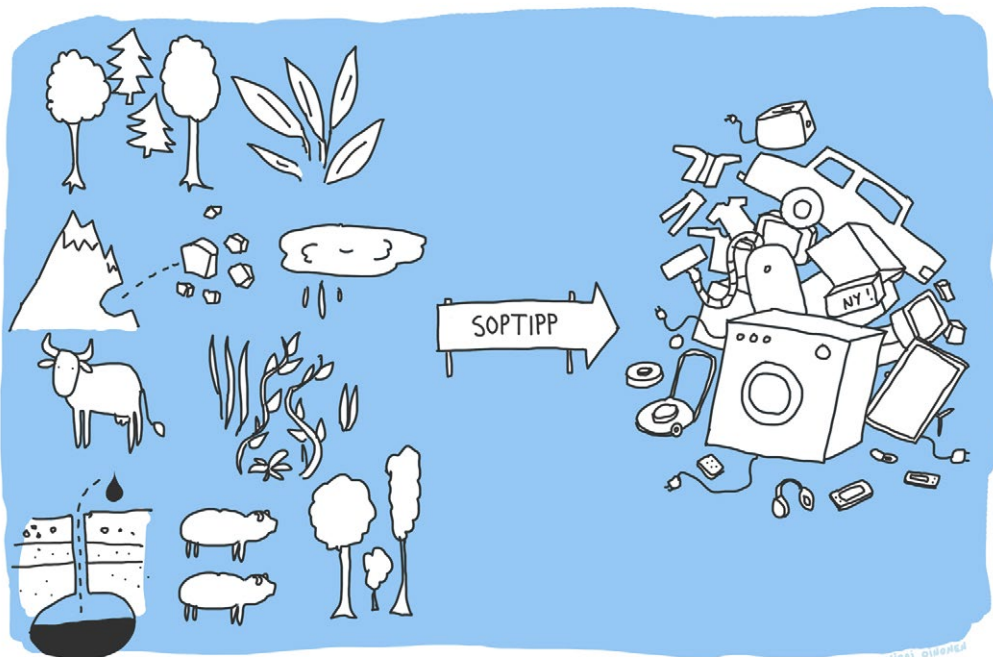
35 Europeiska kommissionen 2021. The Digital Economy and Society Index (DESI). På adressen <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>

pass³⁶, där de nationella målen och indikatorerna för ämnesområdena inom EU:s digitala decennium fastställs och en enhetlig vision för den digitala omställningen³⁷ på lång sikt skapas. Placeringen visar sålunda att nivån på användningen av kunskap och teknik är hög internationellt sett, varför Finland har framgångspotential i framtidens dataekonomi. För att denna potential ska kunna utnyttjas krävs likväl också aktivitet när utvecklingen omsätts i praktik.

36 KM:s pressmeddelande 20.10.2022 "Redogörelse om den digitala kompassen visar riktningen för utvecklingen av digitaliseringen i Finland". På adressen <https://www.lvm.fi/sv/-/redogorelse-om-den-digitala-kompassen-visar-riktningen-for-utvecklingen-av-digitaliseringen-i-finland-1846786> Statsrådets redogörelse Finlands digitala kompass, SRR 10/2022 rd, 20.10.2022

37 Kommunikationsministeriet 2022. Finland på första plats i EU:s digitaliseringsrankning. På adressen <https://www.lvm.fi/sv/-/finland-pa-forsta-plats-i-eu-s-digitaliseringsrankning-1808249>

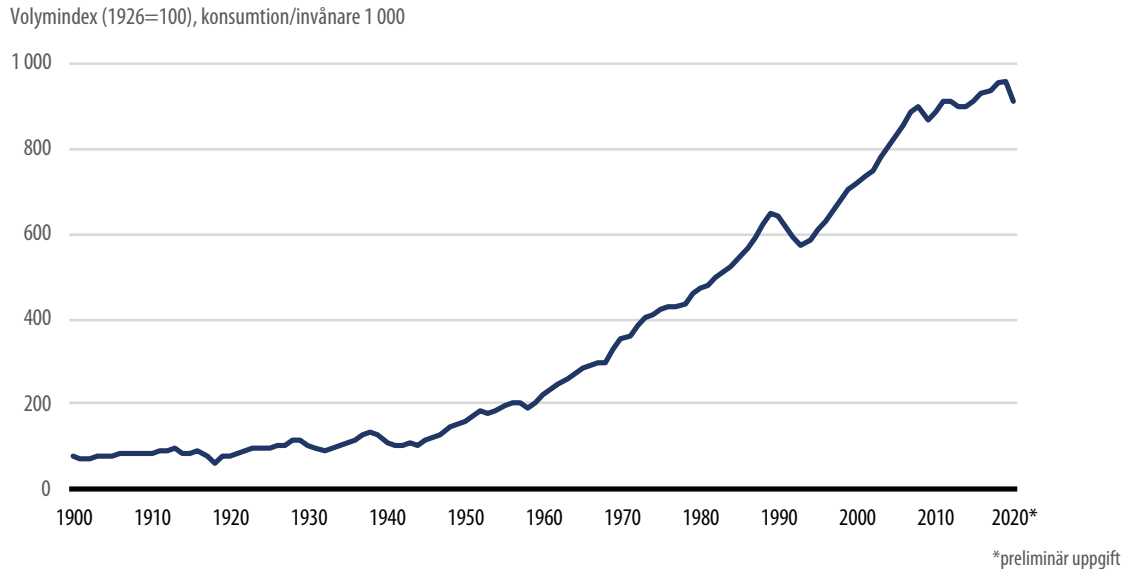
3.3.5 Globalt växande konsumtion



Konsumtionen växer globalt i takt med ökande välfärd, folkmängd och välstånd. Den växande materiella konsumtionen leder till en accelererande användning av naturresurserna. Fossilekonomin och den produktionsinfrastruktur som skapats för ständig konsumtion av jungfruliga naturresurser är inte lätt att anpassa efter den cirkulära ekonomins och delningsekonomins krav. De moderna samhällena grundar sig på en stor och billig användning av råvaror, och i den offentliga diskussionen talar man samtidigt om såväl en övergång till en koldioxidsnål cirkulärekonomi som ett behov av ekonomisk tillväxt och befolkningsökning. Övergången till grön ekonomi behöver som stöd såväl en genomgripande förändring av den privata konsumtionen ("1,5 graders livsstil") som en ekologisk återuppbyggnad, där det för industrin skapas en smart infrastruktur som möjliggör ren produktion. För att koldioxidavtrycket av konsumtionen ska halveras fram till år 2030 krävs att konsumtionen regleras, beskattas, nudgas och styrs genom information.

Diagram 11. Utvecklingen av den privata konsumtionen 1900–2020.

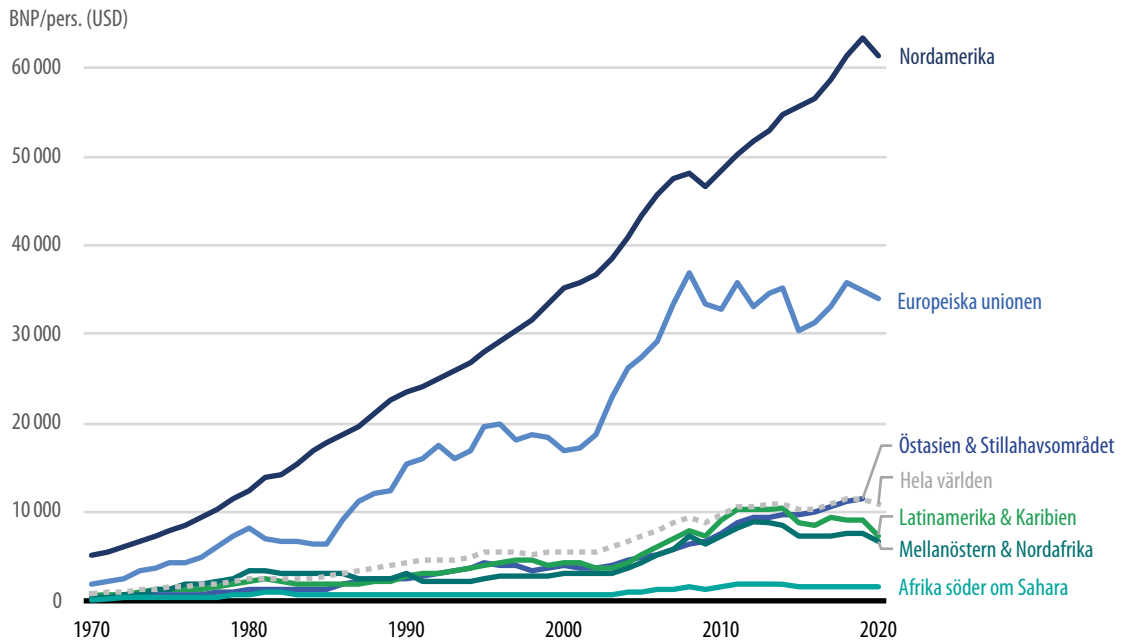
Källa: Statistikcentralen. Nationalräkenskaper.



Omställningen av den privata konsumtionen innebär att finländarnas konsumtionsbeteende förändras och blir hållbart, det vill säga utvecklas i riktning mot en konsumtion som håller sig inom ramarna för planetens bärkraft. För detta krävs att människorna har viljestyrka och förändrar sina attityder, att företagen tillhandahåller hållbara produkter och tjänster och att omvärlden är gynnsam på så sätt att hållbara val görs till lockande, enkla och ekonomiskt förnuftiga standardval. En ekonomi och välfärd som grundar sig på konsumtion lik den nuvarande står inte på hållbar grund. Miljöeffekterna av den privata konsumtionen måste reduceras betydligt i fråga om boendet, mobiliteten och maten (som orsakar tre fjärdedelar av utsläppen) samt övrig konsumtion. Arbetet och utkomstkällorna ändrar form, och i ingen region låter sig befolkningen längre på traditionellt sätt delas in i producenter och konsumenter.

Finländarnas koldioxidavtryck är i medeltal ca 10 000 kilo per person, medan hållbarhetskravet för 1,5-gradersmålet är att det sänks till ca 2 500 kilo fram till år 2030. I klimatplanen på medellång sikt uppmuntras medborgarna att minska sitt koldioxidavtryck med i genomsnitt 50 % fram till år 2030³⁸.

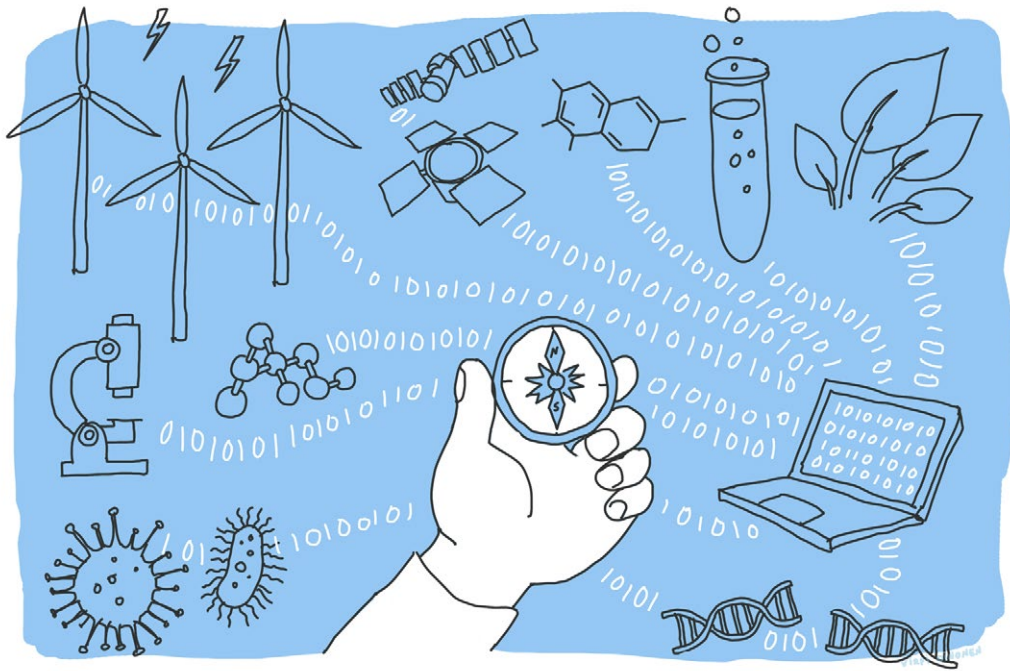
38 Lettenmeier, Michael; Akenji, Lewis; Toivio, Viivi; Koide, Ryu & Amellina, Aryanie 2019. 1,5-asteen elämäntavat. Sitras utredningar 148. Sitra, Helsingfors. På adressen <https://www.sitra.fi/julkaisut/1o5-asteen-elamantavat/>

Diagram 12. BNP per invånare (USD). Källa: Världsbanken. World Development Indicators.

Vid sidan av klimatoron växer också entusiasmen för cirkulär- och delningsekonomins lösningar och hållbara val i vardagen. Förutsättningar för en genomgripande förändring av den privata konsumtionen skapas genom att man i stället för vikten av att avstå betonar de positiva effekterna av hållbara val till exempel för individens eller hushållets hälsa och ekonomi eller upplevelsen av tillfredsställelse och meningsfullhet. Bara en liten del av människorna fattar konsumtionsbeslut endast på grundval av miljöeffekterna, utan konsumentbeteendet styrs fortfarande av priset, hur bekanta produkterna och tjänsterna är, hur länge de håller samt nyhetsvärdet. Därför räcker inte enbart informationsstyrning, utan nudgning och pris- och investeringsincitament är viktiga till exempel när det gäller reparationer, energirenoveringar och delningsekonomi.

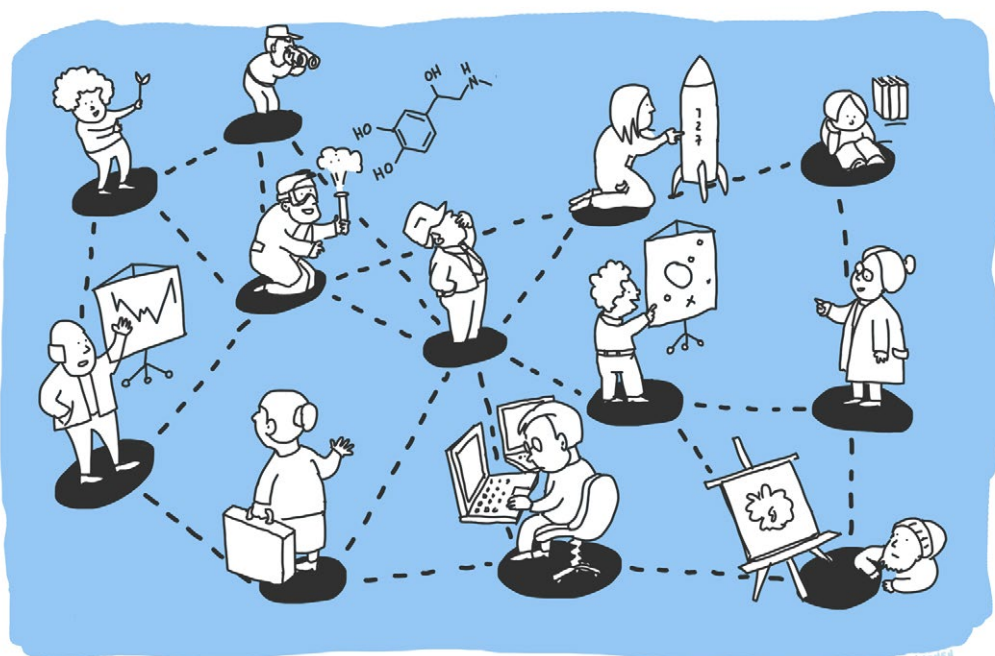
Digitala lösningar utgör viktiga möjliggörare för förändring och spelar en avgörande roll till exempel för energieffektiviteten i boendet, för gemensam användning av produkter och för tjänster samt för tillväxten på marknaden för återanvändning. Hälsö- och kostnadsmedvetenhet bidrar till att öka populariteten hos promenerande och cykelåkning samt en växtbaserad kost.

3.4 Tekniska förändringsfaktorer



Den snabba digitaliseringsutvecklingen och förändringarna i informationsmiljön penetrerar hela samhället. Vid digitaliseringen och användningen och utvecklandet av ny teknik är tillgången på digital information, det vill säga data, och informationens användbarhet, cybersäkerheten och IKT-infrastrukturen av central betydelse. Intelligent teknologier medför ekonomisk och samhällelig nytta för en stor del av världens befolkning. För att utveckla konkurrenskraften och förbättra människornas livskvalitet har vetenskapliga genombrott, utvecklandet av nya teknologier och innovationer och förmågan att snabbt ta till sig och tillämpa dem avgörande betydelse. Behovet av forskningsbaserad kunskap och öppen tillgång till den samt kritiskt tänkande kommer att fortsätta att växa i framtiden. Rymdbranschen växer när småsatelliter och privata uppskjutningstjänster utvecklas och gör det möjligt att nå rymden till lägre kostnader än förr. Omställningen av energiproduktionen innebär en övergång till utsläppsfri energiproduktion.

3.4.1 Forskning, utveckling och innovationer som avgör vår framtid



Finlands konkurrenskraft och välfärd grundar sig på högklassig vetenskap, forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet och tillämpning av den samt på kompetens. Om Finland lyckas har landet en betydande möjlighet att inom sina centrala kompetensområden fungera som producent och tillämpare av ny kunskap och nya lösningar samt delta i processer där EU:s medlemsländer till exempel avtalar om tekniska standarder. Finland har också möjlighet att påverka tekniska standarder i internationella förhandlingar, om landet uppträder som en stark aktör och de finska företagen som betydande utvecklare av ny teknik. Teknologidelegationen har till uppgift att bereda en nationell teknikpolitik som stöder sig på digitalisering, skapar välfärd och styr konkurrenskraften. I sin rapport konstaterar delegationen att teknikpolitiken för att vara verkningsfull förutsätter ett nära samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn och att Finland spelar en aktiv roll som del av EU och i den internationella utvecklingen.³⁹

Nya idéer, ny kunskap och ny teknik som grundar sig på en stark grundforskning hör till de viktigaste drivfjädrarna för hållbar tillväxt och produktivitet. Teknik- och innovationscyklarna blir snabbare, och nya lösningar, ny teknik och digitala verktyg utvecklas hela tiden

³⁹ Finansministeriet 2021. Suomen teknologiapolitiikka 2020-luvulla – Teknologialla ja tiedolla maailman kärkeen (Finlands teknologipolitik på 2020-talet – En global ledare inom teknik och information, på finska). Finansministeriets publikationer 2021:30. Finansministeriet, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-692-3>

hos oss och ute i världen, och de tas snabbt i bruk. Nya lösningar uppkommer oftast i samarbete som inbegriper flera vetenskaper och branscher där till exempel tekniskt kunnande kombineras med samhällelig, humanistisk eller kulturell kompetens.

För att stärka konkurrenskraften och förbättra människornas livskvalitet har vetenskapliga genombrott, utvecklandet av nya teknologier och innovationer och förmågan att snabbt ta till sig och tillämpa dem avgörande betydelse. De har kritisk betydelse också när man ska reformera samhället, utveckla människornas livskvalitet och hälsa samt främja säkerheten och försörjningsberedskapen. De företag som har förnyelseförmåga deltar aktivt i globala värdenätverk och ekosystem för affärsverksamhet. Genom FoUI-verksamhet höjs produktionens förädlingsvärde och stärks skapandet av immateriella rättigheter. I framtiden kommer FoUI-verksamhetens roll att vara ännu mera betydande än i dag, eftersom en fungerande miljö är attraktiv för forskare och lockande när företag väljer placeringssort för sin FoUI-verksamhet. Ett långsiktigt utvecklande av verksamhetsmiljön och finansieringen är av central betydelse för attraktionskraften.

Förändringarna och komplexiteten i verksamhetsmiljön förutsätter brett samarbete och tvärvetenskaplighet. Den privata och offentliga sektorn arbetar i partnerskap med varandra. De högskolor och andra forskningsorganisationer samt företag som verkar i internationellt samarbete har en nyckelställning när det gäller att möta utmaningarna, och de fungerar som producenter, förmedlare och tillämpare av information samt utvecklare av ny teknik. Betydelsen av internationella nätverk växer, och den globala konkurrensen om de bästa experterna, företagen och forskningskoncentrationerna hårdnar. I den internationella konkurrensen och när det gäller att lösa samhällliga problem klarar sig de länder som långsiktigt satsar offentliga och privata resurser på FoUI-verksamhet, höjer målnivån för verksamheten och lyckas öka antalet företag som bedriver FoUI-verksamhet samt locka till sig investeringar. Den ökande offentliga forskningsfinansieringen sporrar också den privata sektorn att investera i kompetens och FoUI-verksamhet. De enorma globala och samhällliga utmaningarna, såsom klimatkrisen och digitaliseringen, erbjuder också möjligheter för och efterfrågan på nya lösningar. Vid sidan av det internationella samarbetet är det också nödvändigt att sörja för en tillräcklig försörjningsberedskap när det gäller forskning, kunskap och tekniskt kunnande inom kritiska områden.

Vetenskaplig kunskap bidrar till bildningen och kan användas för att skapa välbefinnande och utveckla förfaranden som underlag för beslutsfattande. Bildning främjar tillit och respekt mellan människor samt kritiskt tänkande och bidrar till ett nytt kulturarv som kan utnyttjas i innovationer. Behovet av forskningsbaserad kunskap, öppen tillgång till forskningsbaserad kunskap, bildning, kritiskt tänkande och frihet att uttrycka sig kommer att få ännu större betydelse i framtiden. Alla utbildningsinnehåll i Finland grundar sig på forskningsbaserad kunskap.

Diagram 13. FoU-satsningars andel av BNP åren 2008–2018 i Finland och ett antal referensländer. Källa: Statsrådets kansli. OECD Main Science and Technology Indicators.

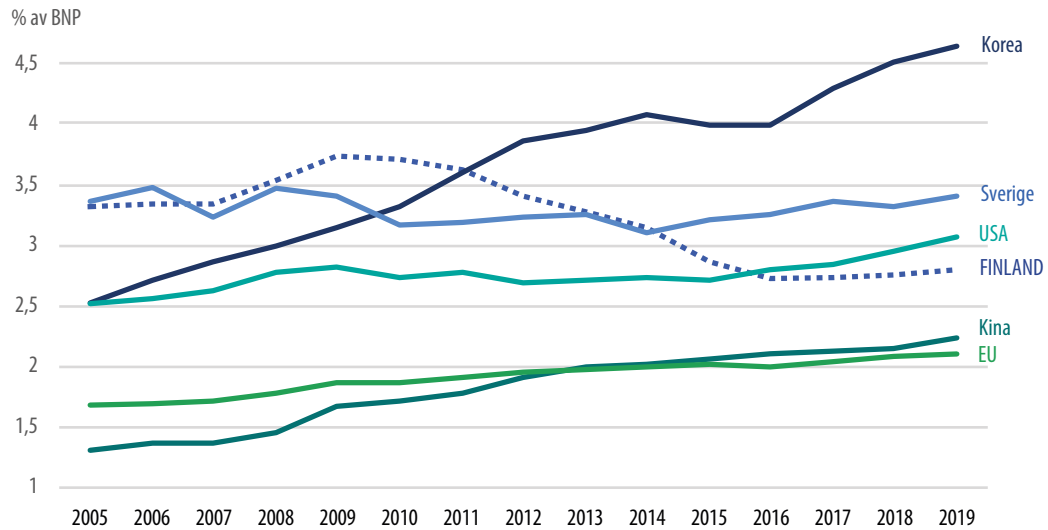
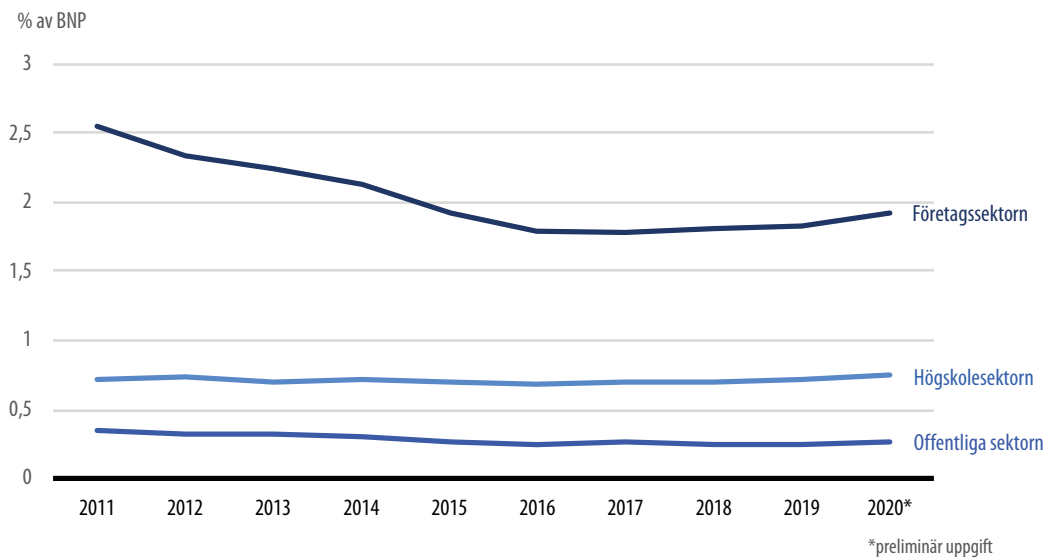


Diagram 14. FoU-utgifternas andel av BNP åren 2008–2020. Källa: Statistikcentralen. Forskning och utveckling.



3.4.2 Den tekniska omvälvningen



Den fjärde industriella revolutionen pågår. Med benämningen avses de förändringar som följer av att ny teknik tas i bruk. Genom att utnyttja ny teknik och nya tillämpningar skapar man tillväxt och välbästand, effektiviserar verksamhet och höjer produktiviteten. Detta förutsätter att alla skaffar sig nya färdigheter och utvecklar sin kompetens. Den tekniska omvälvningen medför att arbetet och produktionen av tjänster förändras i alla branscher.

Intelligenta teknologier medför ekonomisk och samhällslig nytta för en stor del av världens befolkning, och de har potential att förbättra människors liv och hälsa. Artificiell intelligens (AI) väntas öka den globala tillväxten med 14 procent fram till 2030. Det industriella internet (II), integrerade mobilitetstjänster (Mobility as a Service, MaaS), digital logistik, luftrummet U-space och sakernas internet (IoT) kan hjälpa till att minska koldioxidutsläppen och trafikstockningarna och optimera energiförbrukningen. Den tekniska utvecklingen är intensiv, och dess konsekvenser kan ses över hela världen i samtliga sektorer av samhället.

Den tekniska utvecklingen är snabb och icke-linjär. Det är svårt att förutse vilka tekniska lösningar som kommer att spela en betydande roll i framtiden. Enstaka chocker eller kriser kan påskynda eller ändra riktningen på omvälvningen (jfr COVID-19 och Rysslands invasion av Ukraina). Enligt en del bedömningar påskyndas till exempel EU:s gröna övergång när Rysslands invasion av Ukraina tvingar EU-länderna, som är beroende av fossila importbränslen, att i snabbare takt än planerat investera i produktion av förnybar energi,

energieffektivitet och energiinfrastruktur. Dessutom kan en bransch påverkas av förändringar i andra branscher, vilket ökar det inbördes beroendet samt behovet av ett brett och branschöverskridande samarbete. Det snabbt framskridande ibrukttagandet av digital teknik är en del av den tekniska omvälvningen. Det är en genomgående utveckling som överstiger sektors- och statsgränserna och inverkar på samtliga aktörer från individer till organisationer. Digitaliseringen är förutom en möjlighet också en nödvändighet. Den kräver kontinuerliga investeringar och andra insatser av samhällets olika aktörer. Öppen tillgång till och fri användning av digital information, det vill säga data, och stärkande av kompetens samt cybersäkerhet och IKT-infrastruktur har en central ställning vid digitaliseringen och utvecklandet och användningen av ny teknik. Investeringar i spjutspetsteknik och i ett fullt utnyttjande av digitaliseringens möjligheter stärker företagets konkurrenskraft och är av största vikt för SME-företag. Ett fullt utnyttjande av digitaliseringen erbjuder också en viktig möjlighet att avhjälpa problemen i den offentliga ekonomin. Den sekretessbelagda myndighetsinformation enligt offentlighetslagen som ligger i tiden och lagstiftningen om den möjliggör en säker digital omställning. Vid främjandet av digitalisering är det viktigt att identifiera konsekvenserna av digitaliseringen för befolkningen och förebygga negativa konsekvenser.

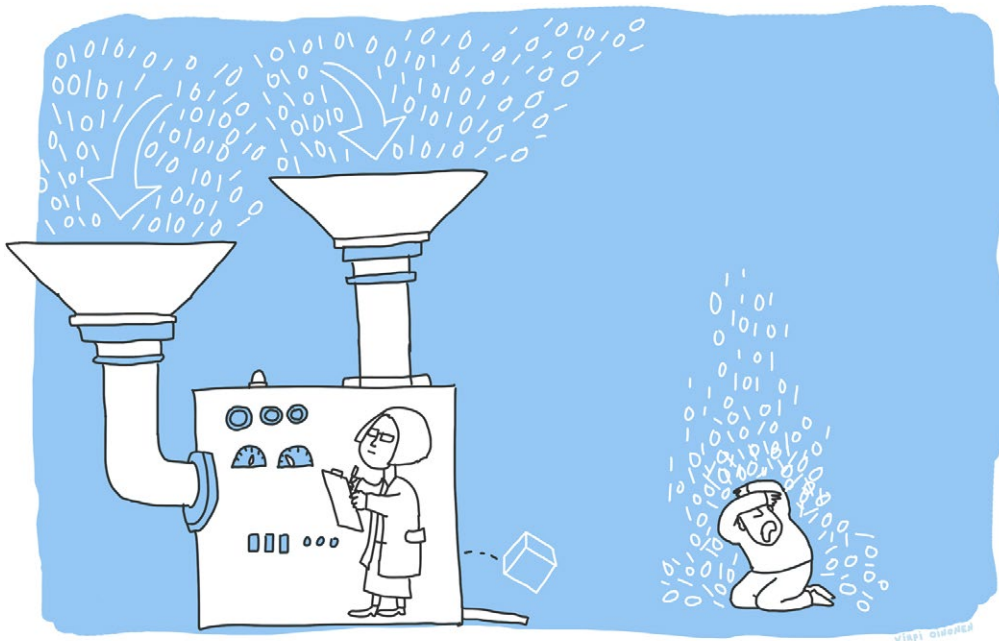
Under de närmaste årtiondena kan också andra teknologier, såsom kvantberäkning, i likhet med digitaliseringen innebära en utmaning med tanke på samhällets invanda tillvägagångssätt, strukturer, roller och regelverk. En viktig uppgift för den offentliga sektorn är att skapa förutsättningar för att utnyttja människocentrerade teknologier, såsom digitaliseringen, i hela samhället. Men den offentliga sektorn kan också visa vägen för utvecklingen. Med hänsyn till ett etiskt och hållbart främjande av teknisk utveckling är det väsentligt att se till att lagstiftningen är aktuell, delta i utformandet av internationella standarder och säkerställa teknikneutraliteten. Man ska stödja och välja tekniska lösningar som främjar och står i samklang med de samhällsliga målen.

En gemensam nationell vision för digitaliseringen och dataekonomin för år 2030 har fastställts i Finlands digitala kompass⁴⁰. Beredningen av kompassen har letts av ministergruppen för utveckling av digitaliseringen, dataekonomin och den offentliga förvaltningen med stöd av samarbetsgruppen inom ansvarsområdet för digitalisering och dataekonomi (Digitaliseringsbyrån)⁴¹.

40 KM:s pressmeddelande 20.10.2022 "Redogörelse om den digitala kompassen visar riktningen för utvecklingen av digitaliseringen i Finland". På adressen <https://www.lvm.fi/sv/-/redogorelse-om-den-digitala-kompassen-visar-riktningen-for-utvecklingen-av-digitaliseringen-i-finland-1846786>. Statsrådets redogörelse Finlands digitala kompass, SRR 10/2022 rd, 20.10.2022.

41 Statsrådet 2021. Samarbetsgruppen inom ansvarsområdet för digitalisering och dataekonomi (Digitaliseringsbyrån). Projekt LVM066:00/2021. På adressen <https://valtioneuvosto.fi/sv/projektet?tunnus=LVM066:00/2021>

3.4.3 Omvälvande förändringar i informationsmiljön



Förändringarna i informationsmiljön penetrerar hela samhället och utmanar rådande tillvägagångssätt och strukturer. I bakgrunden finns den allt mera genomgripande digitala revolutionen. Det centrala är den växande mängden data, information och kunskap och dess ökande splittring och mångfald. Mängden digitala data som producerades 2020 bedömdes vara 60 zettabyte (1 zettabyte = 10^{21} byte), och tillväxten i datamängden väntas accelerera. Analyseringen av stora datamaterial och tekniken för detta utvecklas, men det blir allt mera krävande att producera och förädla betydelsefull information.

Kunskapen och kunnandet som kritisk resurs får nya former. Enskilda företag fortsätter att öka sin makt, och beslut som fattas av företagen inverkar på samhällena globalt. En växande andel av branschernas värdeskapande uppkommer genom insamling, produktion, behandling och användning av data. Data samlas in och utnyttjas av stater, företag och enskilda medborgare.

Den digitala miljön har blivit en del av vardagen och verksamheten. Individens förmåga att hantera information sätts på prov. Den ofantliga mängden information och den snabbhet med vilken informationen hanteras gör individens tankevärld utsatt för förvanskningar och förvrängningar och orsakar stress. Gränserna mellan det verkliga och det virtuella och mellan fakta och fiktion blir suddigare. Virtuella nätmiljöer, såsom metaversum och web 3.0 för över roller och ansvar som varit förbehållna företag och samhällen till autonoma, distribuerade virtuella organisationer. Spelreglerna för dessa är långt ifrån klara.

Omvälvnngen gör alla aktörer utsatta för ökande missinformation⁴², desinformation och informationspåverkan. För såväl företag som organisationer inom den offentliga sektorn är det viktigt att kunna identifiera den informationspåverkan och desinformation som de utsätts för och skapa beredskap för att genom riskhantering och kommunikation motverka eventuella ryktesskador som får förtroendet för institutionerna att erodera eller skada affärsverksamhet.

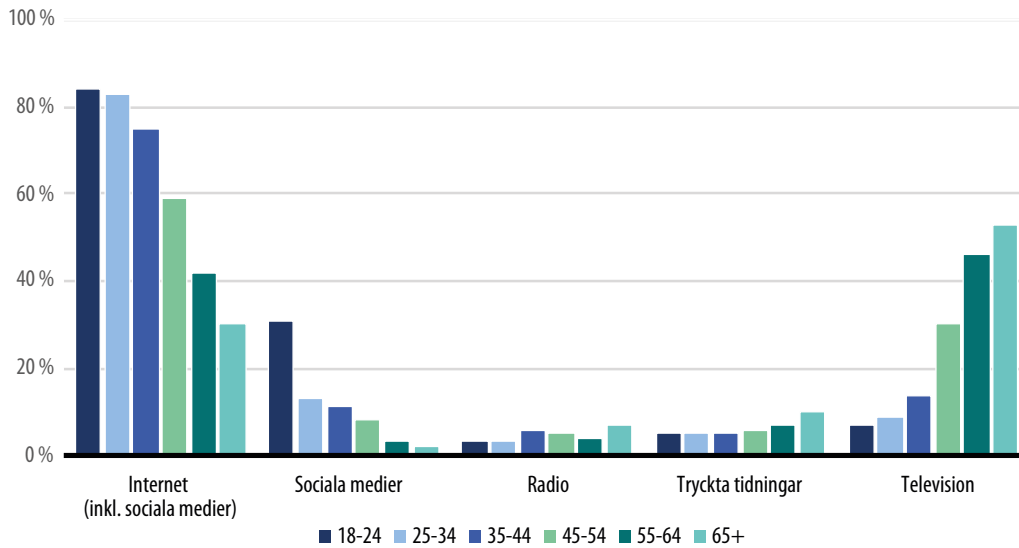
Informationskanalerna tar sig allt mera varierande former, och sociala medier får en allt större tyngd, vilket möjliggör snabbare delning av information än förr till nästan alla samt påverkan genom crowdsourcing⁴³.

Säkra, tillförlitliga och tillgängliga informationsmiljöer kan skapas med olika metoder. Säkerhet kan skapas och underhållas om man anlägger ett helhetsgrepp. I värsta fall kan ökningen av informationspåverkan leda till att det allmänna förtroendet går förlorat, demokratin försvagas och samhället polariseras. Vid ingången av 2020-talet är detta en ny utmaning för den offentliga makten. En människocentrerad dataekonomi och individens rätt att bestämma över information om sig själv är centrala principer när man skapar välfärd och människocentrerade lösningar. En öppenhet som garanteras tillsammans och ett växande förtroende gör det möjligt att dra nytta av informationen bättre. En förutsättning för nya databaserade verksamhetsmodeller och produkter är att de digitala tjänsterna och teknologierna är kompatibla och att data kan överföras smidigt. För att möjliggöra detta behöver standarderna och informationens interoperabilitet utvecklas och internationella regelverk skapas. Det är viktigt att Finland deltar aktivt i detta arbete.

42 Ofrivillig (spridning av) vilseledande information

43 Uutismedia verkossa 2020. Reuters Instituutin Digital News Report Suomen maaraportti. På adressen https://www.mediaalantutkimussaatio.fi/wp-content/uploads/Reuters-Uutismedia-verkossa_raportti-Suomi_2020.pdf

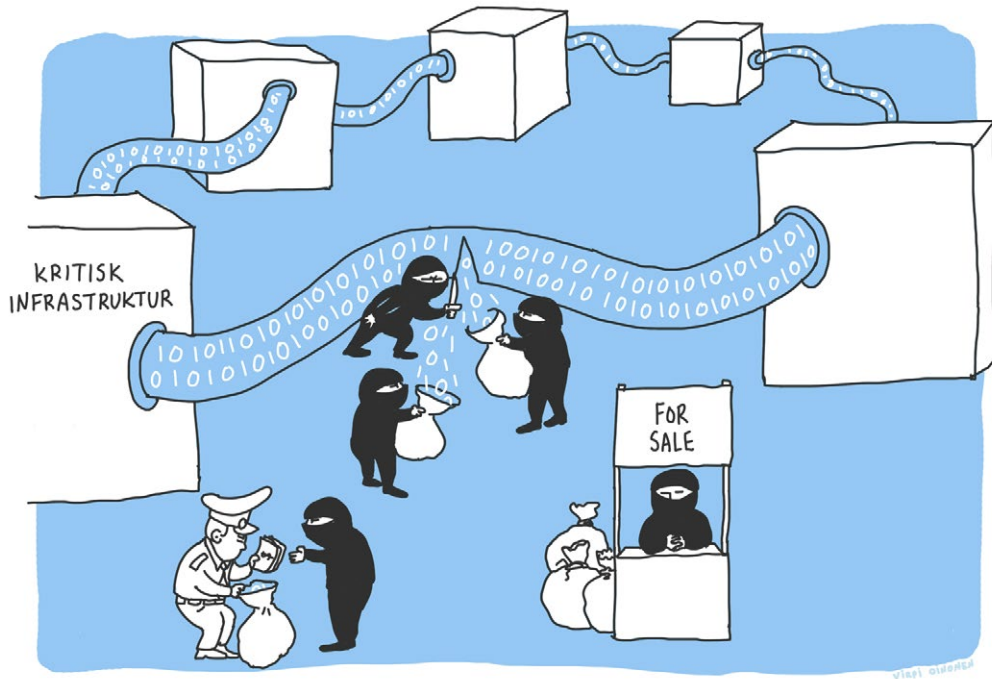
Diagram 15. Huvudsakliga nyhetskällor för olika åldersgrupper i Finland. Källa: Reuters Institute; Forskningscentret för journalism, kommunikation och media vid Tammerfors universitet COMET.



För att kunna förmedla en översiktsbild av förändringarna i informationsmiljön som helhet behöver man först skapa en gemensam förståelse (begrepp, dimensioner, aktörer, strukturer, processer). Informationsmiljön kan behandlas till exempel utifrån tre dimensioner: den fysiska och den kognitiva (individens förmåga att ta emot och behandla information) dimensionen och den dimension som handlar om sättet att kommunicera.

Informationsmiljön innehåller och kombinerar många sociala, kulturella, kognitiva, tekniska och fysiska egenskaper som inverkar på individens, gruppens, systemets, sammanlutningens eller organisationens kunskap, förståelse, föreställningar och världsåskådningar och i slutändan på deras verksamhet.

3.4.4 Cybersäkerhetens accentuerade betydelse



Den tekniska utvecklingen till exempel inom nätverksteknik, kvantberäkning och artificiell intelligens medför förutom möjligheter också nya hot mot säkerheten men samtidigt lösningar för att avvärja hoten. Cybersäkerheten har blivit en allt viktigare del av individernas, företagens och samhällets verksamhet i en digital omvärld. Behovet av funktionssäkra datanät och informationssystem samt säker informationsbehandling accentueras när samhällets processer automatiseras och blir tekniska. Dessutom förutsätter de ständiga förändringarna i inbördes beroendeförhållanden att säkerhetsarkitekturen kontinuerligt utvecklas och omdefinieras med ett helhetsgrepp. Förändringarna i cyberverksamhetsmiljön är ofta snabba och deras effekter svåra att förutse. Det blir allt viktigare att bygga upp en beredskap för cyberhot.

Cyberattackerna har ökat inom samhällets olika sektorer, och attacker har riktats till exempel mot aktörer på statlig och kommunal nivå. Dessutom har många stater och andra aktörer utvecklat cyberkapacitet som ger dem kunnande och förmåga att störa, skada eller utnyttja en annan parts datasystem.

Cyberpåverkan kan riktas mot samhällets livsviktiga funktioner, såsom besluts- och ledningssystem och kritisk infrastruktur. På så sätt kan olika samhällsaktörers datasystem, tjänster och datalager tillfogas så stor skada att samhällets funktioner och statens ledningsförmåga i betydande grad paralyseras. En cyberattack som riktas mot finansmarknadens infrastruktur kan till exempel i värsta fall orsaka omfattande skador på den

betalningstrafik som är nödvändig för samhällets funktion och därigenom rubba stabiliteten på finansmarknaden. En cyberattack som riktas mot social- och hälsovårdssystemet, energiproduktionen eller industrins styrsystem kan i värsta fall orsaka materiella skador och förlust av människoliv. Finland bör kontinuerligt utveckla sin beredskap som svar på de hot och utmaningar som cybermiljön för med sig.

Cyberattackerna, cyberbrottsligheten och cyberspionaget respekterar inga statsgränser. Cyberhoten i de globala nätverken utgör säkerhetshot av en ny typ. För att värja sig mot dem krävs innovativa lösningar. Cybersäkerheten har blivit en permanent punkt i staternas säkerhetsagenda. Manipulering av informationsmiljön har blivit allmännare, och cybermiljön används som verktyg för informations- och hybridpåverkan.

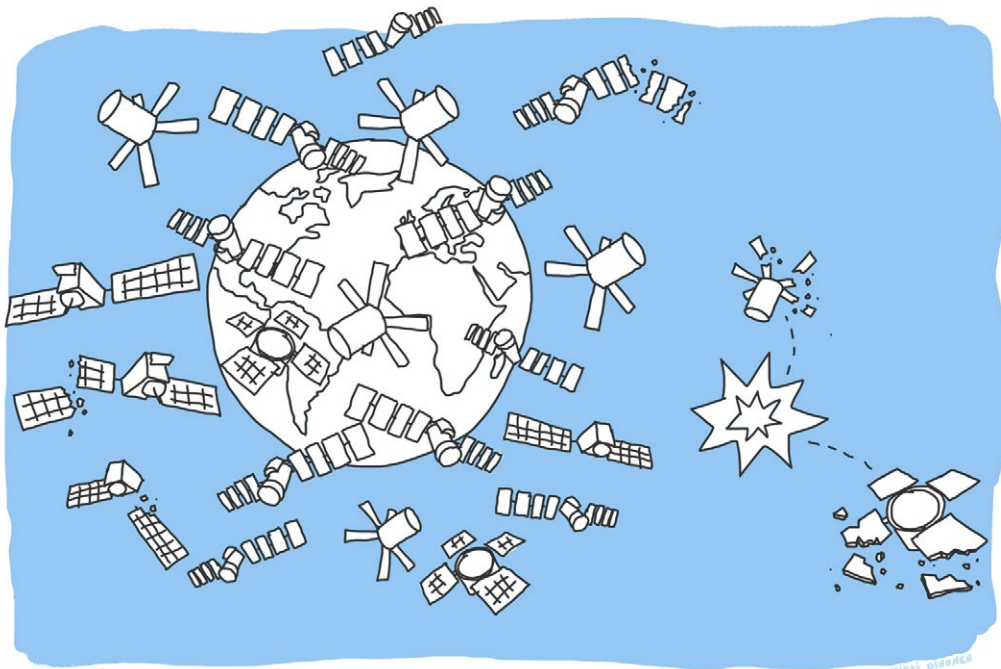
Ett högt tekniskt kunnande, utbildning i cybersäkerhet och innovationsförmågan inom företagens produktutveckling har en nyckelroll vid utvecklandet av lösningar även i fråga om cyberhot. Det finska cybersäkerhetskunnandet och en stabil verksamhetsmiljö är betydande konkurrensfördelar som vi inte får förlora. Dessa ökar också den interna säkerheten och förbättrar näringslivets verksamhetsbetingelser.

I och med den tekniska omvälvningen och tillväxten hos icke-europeiska teknikjättar krävs nytänkande också i fråga om den kritiska infrastrukturen. I och med det ökande innehavet av data som har samband med människors beteende kan de stora aktörerna ta allt mera makt av de stater som iakttar rättsstatsprincipen. Finland och EU bör dela samma uppfattning om vad vi själva i framtiden måste ha kontroll över, äga och kunna och med vilka metoder. Cybersjälvförsörjningsgradens⁴⁴ betydelse blir allt större. Cybersjälvförsörjningen är ett område som har fått stor tyngd i säkerhetspolitiken. Cybersäkerheten grundar sig likväl i mycket hög grad på samarbete mellan företag och den offentliga sektorn. Teknologierna, utrustningen och programvaran har till stor del utvecklats av privata företag, men riskerna omfattar hela samhället.

Behovet att förstå cybersäkerhetens betydelse på alla plan har vuxit markant. Centraliserad ledning löser inte alla frågor, utan företagets verksamhetsbetingelser bör förbättras. Det är också väsentligt att stödja individernas, sammanslutningarnas och företagets beredskap att förstå de informations- och säkerhetsfrågor som är stadda i förändring. Cybersäkerheten är en oumbärlig del av den nationella säkerheten, och när exempelvis nationella anskaffningar görs, tillåter faktorer som rör den nationella säkerheten undantag från EU:s upphandlingsregler.

44 Med cybersjälvförsörjning avses förmågan att självständigt producera och underhålla de program, den utrustning och de teknologier som behövs i det moderna informationssamhället. Med hjälp av den strävar man efter att minska främmande maktens cyberpåverkan på nationell verksamhet särskilt ur säkerhetspolitisk och näringspolitisk synvinkel.

3.4.5 Rymdens växande strategiska betydelse



Rymdverksamheten får allt större betydelse för samhällets funktion, den inre och den nationella säkerheten och beslutsfattandet inom de olika förvaltningsområdena. Många branscher utnyttjar data som produceras och förmedlas av satelliter. Olika lösningar som används i 5G-datakommunikation och för att göra upp väderprognoser är till exempel beroende av infrastruktur som tillhandahålls med hjälp av satelliter. Även flera tjänster inom transportsektorn, industriell produktion och jord- och skogsbruket stöder sig på lösningar som bygger på satelliter.

Den nya rymdekonomin (New Space Economy)⁴⁵ förändrar rymdbranschen när utvecklandet av småsatelliter och privata uppskjutningstjänster gör rymden tillgänglig till lägre kostnader än förr samtidigt som nya affärsmodeller i global skala också blir möjliga. I denna brytningstid förnyas rymdbranschens aktörer och roller samt sättet att utföra saker. Nya privata tjänsteleverantörer kompletterar de offentligt finansierade och opererade satellitsystemen (den s.k. traditionella rymdindustrin). För att kunna utvecklas kräver de nya systemen den offentliga sektorns stöd och samarbete med den.

I utvecklingen noteras särskilt den ökade tillgången på rymddata och den ökade kapaciteten och effektiviteten i behandlingen av data, de möjligheter att utnyttja data som artificiell intelligens erbjuder samt den centrala betydelsen av rymddata i många tillämpningar

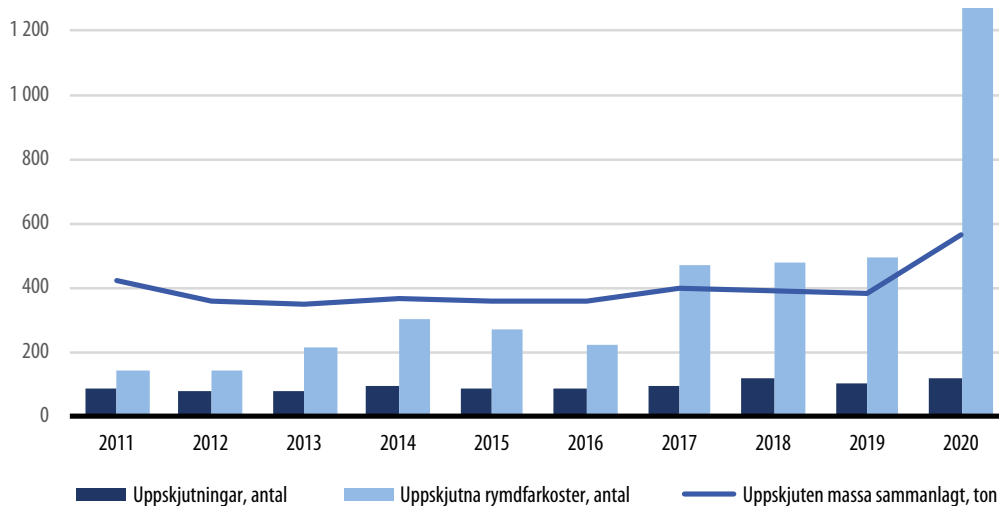
⁴⁵ New Space Economy avser rymdverksamhet som bedrivs av nya statsoberoende aktörer på kommersiella grunder.

där information från olika källor kombineras. Tillämpningsområdena blir allt vardagligare, vilket möjliggör olika tjänster och tillämpningar som grundar sig på rymdteknik och rymd-data. Detta erbjuder Finland en stor potential för affärsverksamhet.

Rymdens strategiska betydelse har ökat, och de offentliga rymdbudgetarna växer. Olika nationella funktioner som är kritiska för försörjningsberedskapen, såsom datakommunikationen, energiproduktionen, finanssektorn och aktörerna inom den interna säkerheten, stöder sig också på satellitsystem. Stormakterna tävlar både i rymden och om rymden. Rymden utnyttjas i växande grad också som ett område för militära aktiviteter. Satelliter inverkar också på krigsföring och gör slagfältet genomskinligt. Den bildström från Rysslands invasion av Ukraina som statliga och privata aktörers satelliter producerar följs och utnyttjas av ett stort antal aktörer.

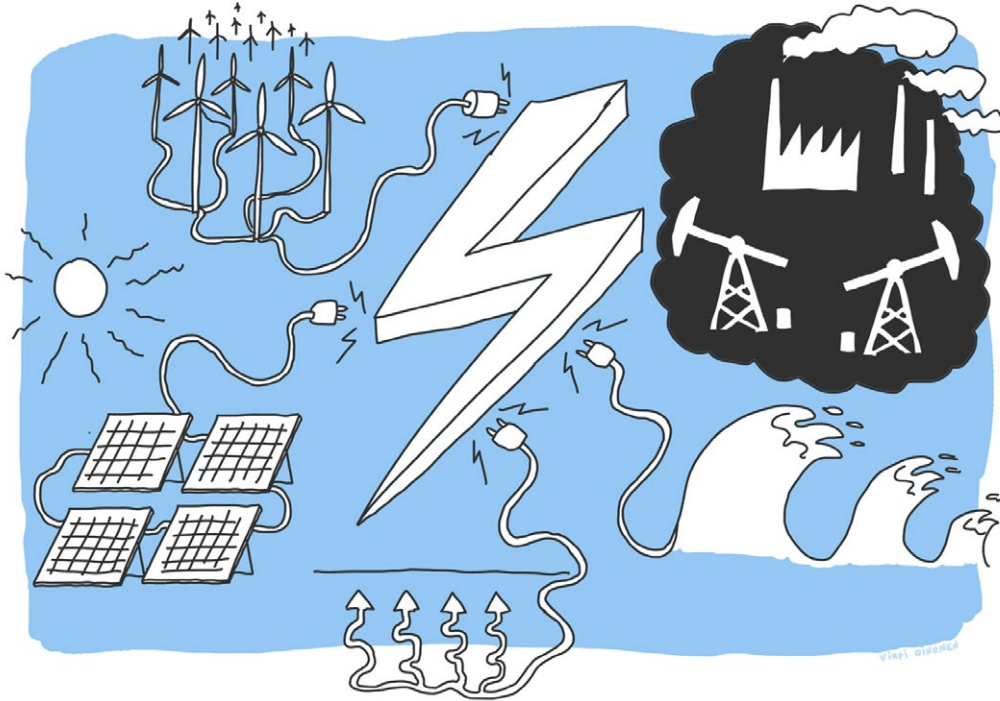
Vikten av att rymden används hållbart växer. I omlopp runt jorden finns ca 2 000 fungerande satelliter och över 34 000 stycken över 10 cm stora objekt som utgör rymdskrot. Den ökande trafiken och den växande mängden rymdskrot medför risker för skador och kollisioner, vilket utgör ett hot mot satelliternas funktionssäkerhet och omloppsbanornas användbarhet. Behovet av gemensamma regler (Space Traffic Management) och förvaltning av radiofrekvenserna växer. Ett regelbaserat internationellt samarbete har här en nyckelställning. Hållbar användning av rymden, såsom avlägsnandet av rymdskrot och underhåll av satelliter (Active Space Debris Removal, On-Orbit Servicing), innebär också nya affärsmöjligheter⁴⁶.

Diagram 16. Rymdverksamhetens kvantitativa utveckling från år 2000. Källa: ESPI database (2020).



46 ESPI Yearbook 2020. Space Policies Issues and Trends. På adressen <https://espi.or.at/publications/espi-yearbook#>

3.4.6 Omställning till utsläpfsfri energiproduktion



De internationella och nationella styrmedlen är avsedda att kraftigt påverka den globala utvecklingen i riktning mot ett koldioxidsnålt samhälle. Energiomställningen innebär en övergång till utsläpfsfri energiproduktion, såsom biomassa och vind- och solkraft. Samtidigt försvinner produktion grundad på fossila bränslen som stenkol från marknaden. De förnybara energiformerna står globalt för ca 10 % av energiproduktionen. I Finland täcktes nästan 40 procent av den totala energikonsumtionen 2020 med energi från förnybara källor, och av elenergin produceras redan cirka en fjärdedel förnybart. Eftersom övergång till eldrift är den viktigaste trenden när det gäller energianvändningen, kommer de förnybara energikällornas andel att växa betydligt under de närmaste årtiondena. En stor utmaning, men också en stor möjlighet, är elektrifieringen av transportmedlen. Det väsentliga är hur och enligt vilket tidsschema förändringen sker⁴⁷. Ryssland invasion av Ukraina bedöms påskynda den gröna övergången i Europa. På kort sikt kan det likväl hända att man försöker trygga tillgången på energi genom att senarelägga verkställigheten av redan fattade beslut om att fasa ut fossila energikällor eller kärnkraft.

Energiomställningen innebär i praktiken också att elproduktionen varierar allt mer enligt väderleken, och elproduktionen blir mindre reglerbar och också mera lokal. Att kunna

47 Huttunen, Riku 2017. Statsrådets redogörelse om nationell energi- och klimatstrategi fram till 2030. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2017:5 Arbets- och näringsministeriet, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-192-0>

säkerställa tillgången på energi under alla förhållanden (energiresiliensen är viktig också med tanke på försörjningsberedskapen) samt behovet och vikten av innovationer inom energilagring (särskilt elenergi). Den varierande produktionen av förnybar energi och de stora anläggningarna till exempel inom produktionen av kärnenergi ökar utmaningarna med att upprätthålla jämvikten mellan energiproduktionen och energikonsumtionen. Elkonsumtionen måste vara flexibel, och bättre än tidigare kunna anpassas efter produktionen.

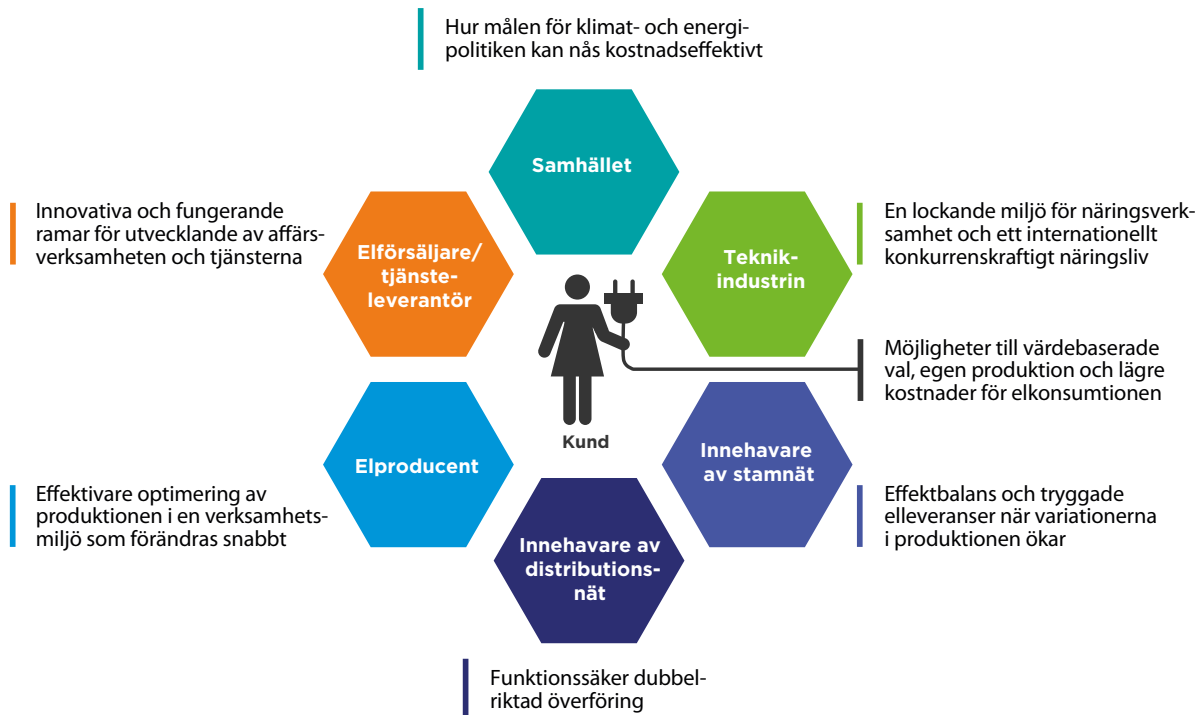
Energiomställningen har sin grund i strävandena att uppnå klimatneutralitet och att minska utsläppen. Den snabba digitaliseringsutvecklingen har skapat förutsättningar för att genomföra de åtgärder som sammanhänger med energiomställningen kontrollerat. Exempel på detta utgörs av digitalt styrda elnät som möjliggör att småskalig energiproduktion ansluts till elsystemet⁴⁸.

Integreringen av energisystemen kommer att bli en del av energipolitiken. Olika energisystem ska sammanlänkas för att hela energisystemets funktion ska kunna tryggas. I framtiden kommer de olika sektorerna inom energiproduktionen och energikonsumtionen att vara starkt knutna till varandra. För att systemet ska fungera krävs ett nära samarbete mellan olika branscher⁴⁹.

Vid integreringen av energisystemen spelar till exempel cirkulär ekonomi en betydande roll, vilket innebär att jordbrukets, samhällenas och industrins avfall och sidoströmmar utnyttjas för produktion av värme och el. De kan också utnyttjas som bränsle vid transporter.

48 Paloneva, Mikko & Takamäki, Saana 2020. Yhteenveto toimialojen vähähiilitiekartoista (Sammandrag av sektorspecifika färdplaner för ett koldioxidsnålt samhälle, på finska). Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:52. Arbets- och näringsministeriet, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-525-6>

49 Sipilä, Olli; Lyyra, Satu; Semkin, Nikita; Patronen, Jenni; Kaura, Eeva; Sipilä, Esa; Kopra, Jukka; Tynkkynen, Veli-Pekka; Pynnöniemi, Katri & Höysniemi, Sakari 2017. Energia, huoltovarmuus ja geopolittiset siirtymät (Energi, försörjningsberedskapen och geopolitisk övergång, på finska). Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2017:79. Statsrådets kansli, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-489-4>

Diagram 17. Vision av ett intelligent elnät. Källa: Arbets- och näringsministeriet.

I energipolitiken finns det tre grundläggande dimensioner. Man måste ständigt sörja för att de är i balans även vid en övergång till ett koldioxidsnålt energisystem. Energisystemet ska vara kostnadseffektivt, och det ska samtidigt möjliggöra att samhällsekonomin växer och att de finska företagen är konkurrenskraftiga på en global marknad. Energisystemet ska vara hållbart, och hänsyn ska tas till växthusgasutsläppen och miljön. Dessutom ska systemet vara leveranssäkert⁵⁰.

Det skärpta geopolitiska läget och de stigande energipriserna har lett till att leveranssäkerheten, försörjningsberedskapen och kostnadseffektiviteten i energisystemet fått en nyckelställning vid sidan av klimataspekten.

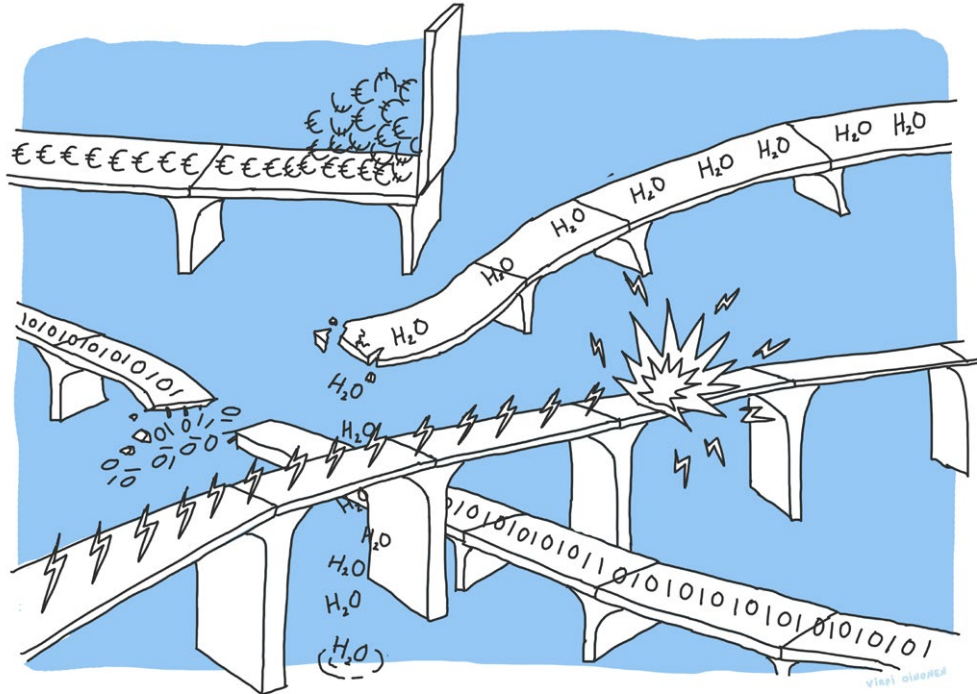
Omställningen av energisystemet bör genomföras kontrollerat och utgående från det befintliga systemet. Investeringarna i energiproduktionen och industrin är långsiktiga, och bland annat byggnadsbeståndet förnyas långsamt.

50 Pahkala, Tatu; Uimonen, Heidi & Väre, Ville 2018. Joustava ja asiakaskeinen sähköjärjestelmä; Älyverkkotyöryhmän loppuraportti (Ett flexibelt och kundcentrerat elsystem: Slutrapport av arbetsgruppen för smarta nät, på finska). Arbets- och näringsministeriets publikationer 2018:33 Arbets- och näringsministeriet, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-346-7>

Energimarknaden utvecklas inte linjärt, och osäkerhetsfaktorerna på marknaden sammanhänger bland annat med hur snabb den tekniska utvecklingen är.

I ett samhälle som är beroende av fossil energiproduktion kan energiomställningen inverka på stabiliteten, staternas och företagens verksamhetsmiljö och de traditionella styrkeförhållandena. Förändringarna inverkar på den säkerhetspolitiska miljön och på den regionala stabiliteten. Frågan har tydligt aktualiserats och diskuterats i samband med sanktionerna mot Ryssland och de ryska motåtgärderna.

3.4.7 Den kritiska infrastrukturens tilltagande sårbarhet



Med kritisk infrastruktur avses sådana grundläggande strukturer och tjänster och tillhörande funktioner som är nödvändiga för att upprätthålla livsviktiga samhällsfunktioner. Till den kritiska infrastrukturen hör bland annat systemen för produktion, överföring och distribution av energi, transport- och logistiktjänsterna och trafiknäten, det digitala samhällets datasystem samt kommunikationsnäten och kommunikationstjänsterna, systemen för betalnings- och värdepapperstransaktioner, de säkra systemen för positions- och tidsbestämning samt vattenförsörjningen och avfallshanteringen.⁵¹ En fungerande infrastruktur är alltid en förutsättning också för livsmedelstrygghet. För att trygga den kritiska infrastrukturens funktion är det särskilt viktigt att bygga upp beredskap för hot mot cybersäkerheten och att stödja återhämtning efter cyberattacker. Om den kritiska infrastrukturen skadas så att den inte är funktionsduglig eller förstörs, försvagas den nationella säkerheten, samhällsekonomin, den allmänna hälsan och säkerheten och den statliga förvaltningen. Det handlar om centrala element i den nationella säkerheten och en kritisk del av samhällets resiliens.

Den kritiska infrastrukturen är till sin karaktär permanent, men bland annat digitaliseringen av samhällets funktioner, tjänstefieringen, de ökande ömsesidiga

⁵¹ Definition ur Säkerhetskommitténs generalsekreterares blogg 27.2.2020. Källa: Valtonen, Vesa 2020. Kriittisen infran puolustajat (Försvare av kritisk infrastruktur). Försvarsministeriets blogg. På adressen: https://www.defmin.fi/ajankohtaista/blogi/kriittisen_infran_puolustajat.10565.blog#4509bcf0

beroendeförhållandena och förändringarna i säkerhetsmiljön förutsätter att den ständigt utvecklas och omdefinieras. Till exempel positionsdata bör i dag se som en del av den kritiska infrastrukturen. Utöver de funktioner som den offentliga sektorn ansvarar för är det viktigt att stödja företagens och medborgarnas kompetens att förstå de säkerhetsfrågor som anknyter till upprätthållandet av den kritiska infrastrukturen och som förändras. Den kritiska infrastrukturen har central betydelse också för Finlands försörjningsberedskap och för landets försvar. Därför ska man i planeringen inom den offentliga sektorn beakta befolkningens och näringslivets behov av försörjningsberedskap. Till dessa hör särskilt den infrastruktur som är kritisk för näringslivet och samhällets funktion samt befolkningens utkomst och välfärd. Hoten är delvis internationella. Den kritiska infrastrukturen är ett strategiskt objekt för den statliga säkerheten och därför också föremål för underrättelseinhämtning, cyberstörning, kontinuerlig påverkan som stör funktionsförmågan och också eventuella attacker. Utvecklandet och hanteringen av den kritiska infrastrukturen och skapandet av beredskap för eventuella hot förutsätter att kompetensen kontinuerligt utvecklas.

De funktioner och tillvägagångssätt som sammanhänger med produktion, förmedling och användning av kritisk infrastruktur har redan i många år digitaliserats, och bland annat pandemin har påskyndat denna utveckling. De system som ingår i den kritiska infrastrukturen och tjänster baserade på dem kräver för att fungera säkra datanät och datasystem, pålitliga system för tids- och positionsbestämning, autentiserad elektronisk betalningstrafik och i synnerhet störningsfri energiförsörjning. Den kritiska infrastrukturens funktion är beroende av information och behandling och överföring av information. Detta ställer krav på informationssäkerheten, det vill säga konfidentialiteten och integriteten hos och tillgången på den information som ska användas. Även om den utveckling som beskrivits ovan har gjort det lättare att ta del av många av samhällets tjänster, har den samtidigt gjort påverkansrelationerna mellan olika ekosystem för kritisk infrastruktur komplexare och ökat det ömsesidiga beroendet mellan olika system i synnerhet inom kommunikations-, dataöverförings- och energisektorerna.

Att elförsörjningen fungerar pålitligt är en förutsättning för samhällets grundläggande funktion. En allvarig störning i tillgången till elektricitet eller värme inverkar på alla funktioner i samhället. Därför är det utomordentligt viktigt att som en del av driften av den kritiska infrastrukturen se till att elnäten och gas- och fjärrvärmeledningarna fungerar säkert och störningsfritt. I industrin är oavbruten eltillförsel ett livsvillkor, men störningar i eltillförseln får allvarliga följder också för värmedistributionen, data- och kommunikationsnäten, transporterna och logistiktjänsterna. Sett till driften av kritisk infrastruktur har också de små konsumenternas egen elproduktion betydelse. En orsak till den ökande elektrifiering är behovet att minska utsläppen och sträva efter koldioxidsnålhet samt ersätta fossila bränslen. När energinäten förnyas är de långa investeringstiderna en utmaning, och det är svårt att välja rätt tidpunkt för investeringarna.

Finland är en del av Nordens och de baltiska ländernas regionala elmarknad som ingår i den större europeiska elmarknaden. Fungerande och tillräckliga överföringsförbindelser är i nyckelställning med tanke på leveranssäkerheten så att det inte uppstår flaskhalsar i förbindelserna över gränserna.⁵² Energisystemintegration förbättrar effektiviteten i energianvändningen, ökar flexibiliteten i elsystemet och skapar ny kapacitet för energilagring.

De åtgärder som syftar till att hantera klimatförändringen och de skärpta miljökraven framtvingar strukturella förändringar i transportsystemet. Målet att trafiken ska bli utsläppsfri accentuerar betydelsen av hållbara sätt att förflytta sig och nya och alternativa trafikbränslen och drivmedel. Digitaliseringen och automatiseringen ställer nya slags krav på transportinfrastrukturen och servicenivån samt säkerheten och funktionssäkerheten i person- och godstransporterna. De system som krävs för det tekniska genomförandet av tjänsterna kräver oavbruten eltillförsel för att fungera. Rysslands invasion av Ukraina har förändrat Finlands ställning ur transportsynpunkt och gjort landet mindre lättillgängligt internationellt. Att trygga de internationella förbindelserna för den finska utrikeshandeln förblir en central uppgift för transportsystemet. Det snabbaste sättet att göra Finland mera tillgängligt är att satsa på transporttjänster, logistiska tjänster och digitalisering, eftersom nya investeringar i transportnät är långvariga projekt.

Den globala utvecklingen inom informations- och kommunikationstekniken möjliggör dataöverföring i realtid och lagring och säkerhetskopiering av stora mängder data. Följaktligen finns sektorns fysiska infrastrukturer, tjänster, produktionsfaktorer och stödfunktioner i olika delar av världen. De globala molntjänsterna har blivit en betydande del av infrastrukturen, och tjänsteproduktionens geografiska placering är inte längre lätt att identifiera. På grund av utvecklingen är det viktigt för Finland att de internationella kommunikationsförbindelserna fungerar säkert. Teknikens ökade komplexitet, såsom användningen av satellitsystem, försvårar Finlands möjligheter att hantera sina nationella risker knutna till de globala data- och kommunikationsnäten. Dessa risker ökas exempelvis av att styrningen av industriella processer, logistiken, distributionen av energi och vatten samt hälso- och sjukvården och andra tjänster som är viktiga för befolkningen bygger på informations- och kommunikationssystem. Även användningen av datanät och datasystem samt elektroniska tjänster för militära ändamål och som en del av kriminell verksamhet ökar.

En fungerande vattenförsörjning är viktig för alla finländare. Den är också en förutsättning för näringsverksamhet och för samhällets nödvändiga funktioner, såsom hälso- och sjukvården. För att störningsfria vattenförsörjningstjänster och nuvarande servicenivå

52 Nationell energi- och klimatstrategi 2016. Arbets- och näringsministeriet. På adressen <https://tem.fi/energia-ja-ilmastostrategia>

ska kunna upprätthållas krävs att de risker som verksamheten är utsatt för hanteras allt bättre samt att det genomförs strukturella och funktionella ändringar. Vattenförsörjningsbranschen måste satsa på att sköta reparationsskulden, utveckla beredskapen för störningssituationer och förbättra cybersäkerheten när det gäller såväl produktionen av säkert hushållsvatten som hygienisk bortledning av avloppsvatten. Dessutom ska man genom hantering av översvämningssrisker och övervakning och utveckling av dammsäkerheten bygga upp beredskap för hot mot befolkningens säkerhet, störningar i kritisk infrastruktur och klimatförändringen.

En fungerande avfallshantering är en väsentlig del av samhället. Avfallshanteringen är en oundgänglig tjänst som har betydelse för medborgarnas hälsa och livsmiljö och är en del av samhällenas kritiska infrastruktur. Genom avfallshanteringen tas produkter och material som kasserats vid boende eller privat eller offentlig produktion till vara och behandlas så att de inte skadar människors hälsa eller miljön. Beredskap för störningar i avfallshanteringen ska finnas i alla situationer, även storolyckor som involverar olje- eller gastankfartyg, omfattande strålningsolyckor, alvarliga djur- och växtsjukdomsepidemier och pandemier. Avfallshanteringen befinner sig i en fas av kraftig utveckling, och den har under de senaste åren blivit en allt mera integrerad del av den cirkulära ekonomin. I den cirkulära ekonomin är avfallshanteringens uppgift att ta tillvara de värdefulla resurser som ingår i avfallet och förädla dem till återvunna material och energi till nytta för samhället. Vid beredningen av återanvändningen av exempelvis byggnadsmaterial och byggnadsprodukter som kasseras, elektriska och elektroniska anordningar, olika slags förpackningar och textilier har många möjligheter identifierats, och produktionen av biogas behöver ökas märkbart för att klimatmålen ska kunna nås.

Det finska bank- och finanssystemet är nära knutet till Europa och särskilt Norden genom såväl ägandeförhållandena som verksamhetssystemen. Även övervakningen och resolutionen av betydande banker har överförts till europeisk nivå (Europeiska centralbanken ECB och den gemensamma resolutionsnämnden SRB). Infrastrukturen för betalningstrafik, kortbetalning och värdepappershandel har under 2000-talet förändrats kraftigt i Finland. System och datalager som är väsentliga med tanke på de finansiella institutens förmåga att tillhandahålla oavbrutna tjänster har flyttats till utlandet. Den tekniska utvecklingen inom de finansiella systemen är snabb och grundar sig på fungerande datakommunikationsförbindelser. Denna trend fortsätter och stärks sannolikt i framtiden.

Diagram 18. Finlands havskabelförbindelser. Källa: TeleGeography, Submarine Cable Map <https://www.submarinecablemap.com/country/finland>, Global Bandwidth Research Service, <https://www2.telegeography.com/global-bandwidth-research-service>



Under de senaste åren har kortbetalningarnas andel i Finland vuxit snabbt, och coronapandemin har påskyndat övergången från kontanter till andra betalningsmedel. Endast uppskattningsvis ca 8 procent av konsumenterna använder huvudsakligen kontanter.⁵³ Ett av de system för massbetalningar som är kritiska för Finland är det sameuropeiska systemet STEP2⁵⁴ som upprätthålls av EBA Clearing⁵⁵ och via vilket banker verksamma i Finland genomför gireringar och direktdebiteringar till hela euroområdet. Ett annat kritiskt internationellt system är det slutna kommunikationsnätet SWIFT⁵⁶, som drivs av bankerna.

53 Finlands Bank. Kontantstatistik. <https://www.suomenpankki.fi/sv/statistik/betalningsstatistik/kontantstatistik/>

54 <https://www.ebaclearing.eu/services/step2-t-system/overview/>

55 <https://www.ebaclearing.eu/>

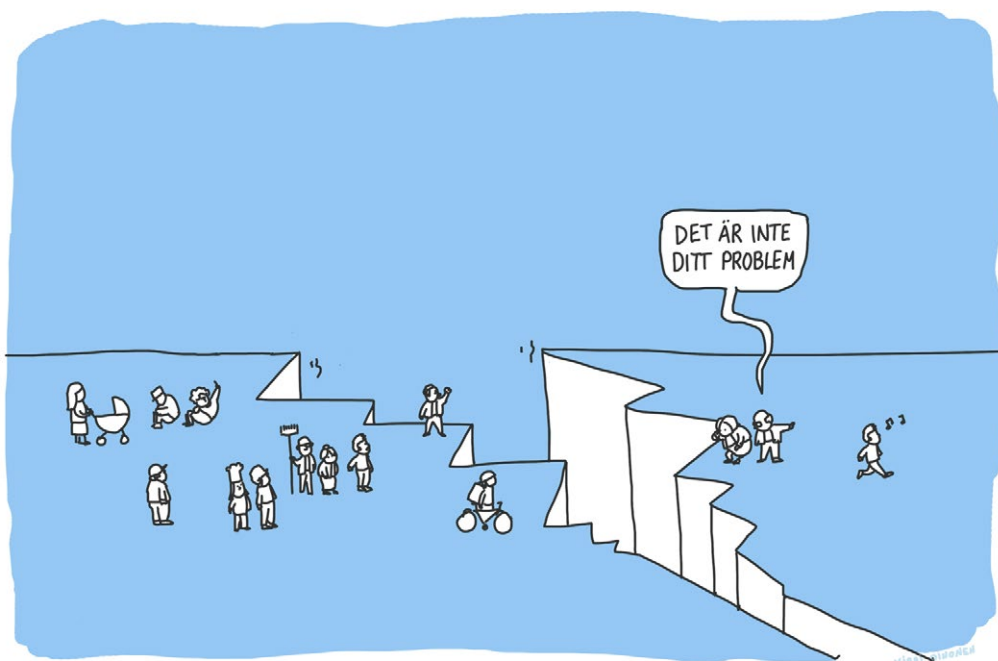
56 <https://www.swift.com/>

Finansinstituten har inte genom nationella arrangemang byggt upp beredskap för en situation där system och/eller datalager som finns i utlandet inte kan användas.

I ett scenario där de internationella förbindelserna eller systemen av en eller annan orsak drabbats av en långvarig och allvarlig störning, skulle företagens verksamhet och befolkningens vardagliga liv försvåras betydligt. I den moderna ekonomin, där elektroniska betal- och clearingsystem spelar en dominerande roll, skulle myndigheternas möjligheter att sköta en utdragen störningssituation vara mycket begränsade. Efterfrågan på kontanter skulle växa väsentligt, och den skulle på grund av störningarna i hanteringen av kort styras till bankkontoren. Bara de banker vars datasystem och datalager finns i Finland skulle kunna dela ut kontanter via sitt kontorsnät, och utbudet av kontanter skulle inte närmelsevis möta efterfrågan. Företagen skulle inte kunna fakturera varandra och det skulle bli nödvändigt att stänga börsen. Konsekvenserna är mycket allvarliga för ekonomin som helhet.

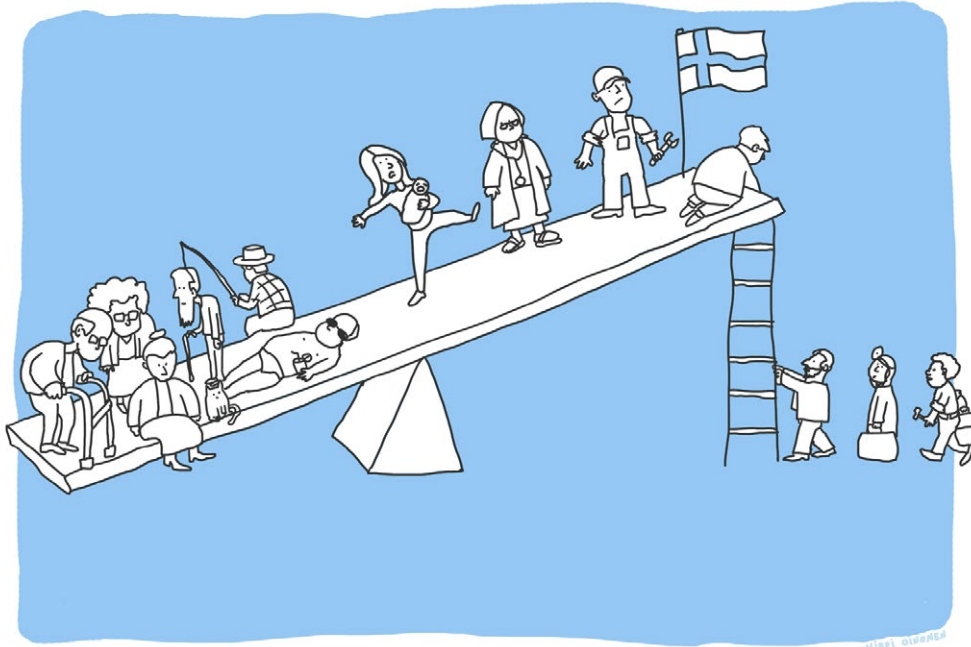
För att skydda den kritiska infrastrukturen bör vi på nationell nivå fastställa målen och tillvägagångssätten för skyddet närmare samt den offentliga och den privata sektorns roller och ansvar. Även begreppet kritisk infrastruktur och dess omfång bör ses över regelbundet.

3.5 Samhälleliga förändringsfaktorer



Att få kompetensen att börja öka är en kritisk framgångsfaktor för Finland. Till våra framtidsutmaningar hör att av den befolkning som är i arbetsför ålder minskar. Denna utveckling beror på den ojämna demografiska utvecklingen, polariseringen i samhället och de utmaningar för tjänsteproduktionen och försörjningskvoten som den interna migrationen orsakar. Det är viktigt att främja hälsosamma levnadsvanor och samhörighet bland medborgarna och förebygga polarisering av värderingar och attityder.

3.5.1 Den ojämna demografiska utvecklingen

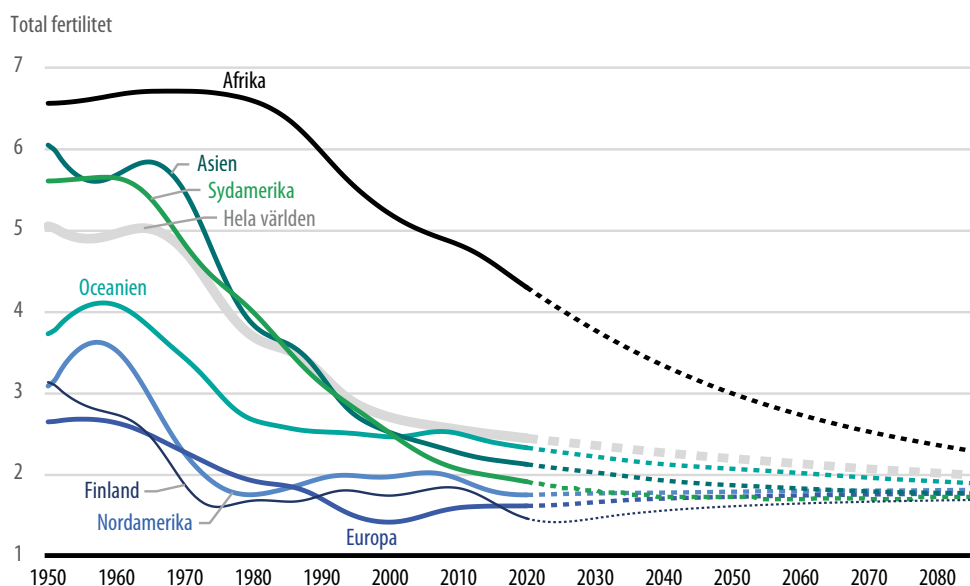


Nativiteten sjönk under 2010-talet med en fjärdedel, och Finlands befolkning åldras snabbare än man tidigare förutsett. Den åldrande befolkningen leder till växande klyftor mellan generationer och regioner och innebär en utmaning med tanke på den ekonomiska tillväxten.

Människorna lever allt längre, och de får allt färre barn i allt högre ålder. Utvecklingen beror på sjunkande barndödlighet och andra framsteg inom läkarvetenskapen och familjeplaneringen samt den stigande utbildningsnivån. När den förväntade livslängden stiger och nativiteten avtar blir befolkningen äldre och befolkningsökningen övergår småningom i minskning. Samtidigt leder urbaniseringen till växande skillnader mellan regionerna, eftersom befolkningen minskar och åldras snabbare i de kommuner som har flyttningsunderskott än i tillväxtkommunerna. Internationellt sett är Finlands befolkning rätt gammal men samtidigt frisk. Denna internationella särställning kan vi också dra nytta av.

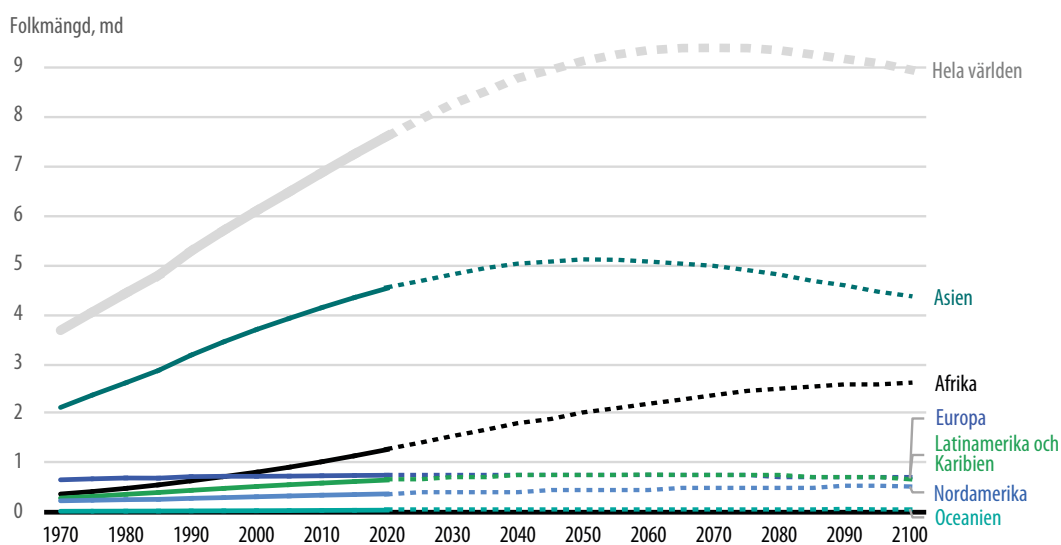
Det är bland annat oklart hur högt den förväntade livslängden kan stiga och hur lågt nativiteten kan sjunka i olika länder och när denna utveckling upphör. Vi närmar oss sannolikt ytterligheterna för båda fenomenen. Jordens befolkning beräknas växa från nuvarande nästan 8 miljarder till 9 eller 11 miljarder år 2100. Medan barnens och de ungas andel av befolkningen inte just kommer att förändras väntas andelen 65 år fyllda tredubblas under detta århundrade. Därför har FN utlyst 2020-talet till ett årtionde för hälsosamt åldrande: de äldres välmåga och sysselsättning är avgörande för hur världen möter utmaningarna med en åldrande och krympande befolkning.

Diagram 19. Nativitetens utveckling 1950–2019 och den beräknade utvecklingen i de olika världsdelarna och i Finland. Källa: FN (2019).



Befolkningsökningen väntas övergå i minskning på 2070-talet (Wittgenstein Centre) eller först på 2100-talet (FN:s scenario med medelhög eller hög nativitet). Tidpunkten beror framför allt på hur nativiteten utvecklas i Asien och Afrika. Om de sexuella och reproduktiva rättigheterna tillgodoses innebär det att antalet barn minskar i de länder som har hög nativitet.

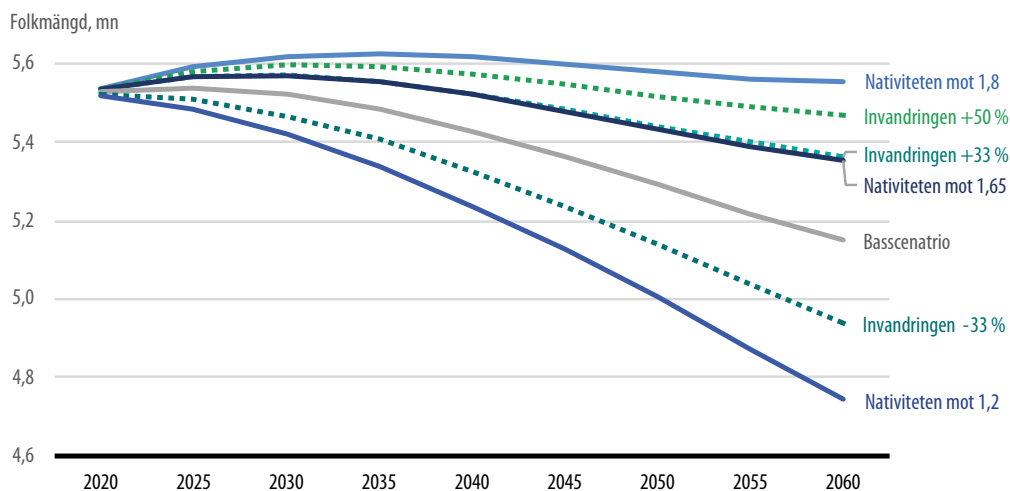
Diagram 20. Folkmängdens utveckling i de olika världsdelarna 1970–2019 och en prognos för utvecklingen 2020–2100. Källa: Medium SSP2 - Wittgenstein Center for Demography and Global Human Capital (2021).



I Finland har den totala nativiteten sjunkit under 1,4 och hör till de 15 lägsta i världen. Den kan återhämta sig och stiga till 1,5–1,9 men kan också förbli låg. Under alla omständigheter kommer antalet barn per kvinna att förbli klart under tidigare nivåer. Nativiteten har sjunkit framför allt därför att antalet förstfödda sjunker och antalet barnlösa stiger. Under 2010-talet fick också de finländare som levde i äktenskap eller samboförhållanden färre barn än tidigare. Att barnafödandet skjuts upp har att göra med en upplevelse av ekonomisk och social osäkerhet samt de normer som gäller arbetslivet och levnadssättet. De flesta finländare önskar sig fortfarande två eller flera barn⁵⁷.

Befolkningen i Finland ökar fortfarande tack vare ett flyttningsöverskott från utlandet: nettoinvandringen är ca 16 000 personer om året. Invandrarna är yngre än den övriga befolkningen, varför invandringen också bidrar till en sundare åldersstruktur. Enligt prognoserna närmar sig folkmängden i Finland 5,6 miljoner för att sedan börja minska på 2030-talet om de nuvarande trenderna håller i sig.

Diagram 21. Finlands befolkningsutveckling 2020–2060 beräknad enligt olika antaganden om nativiteten och nettoinvandringen. Källa: Eurostat.



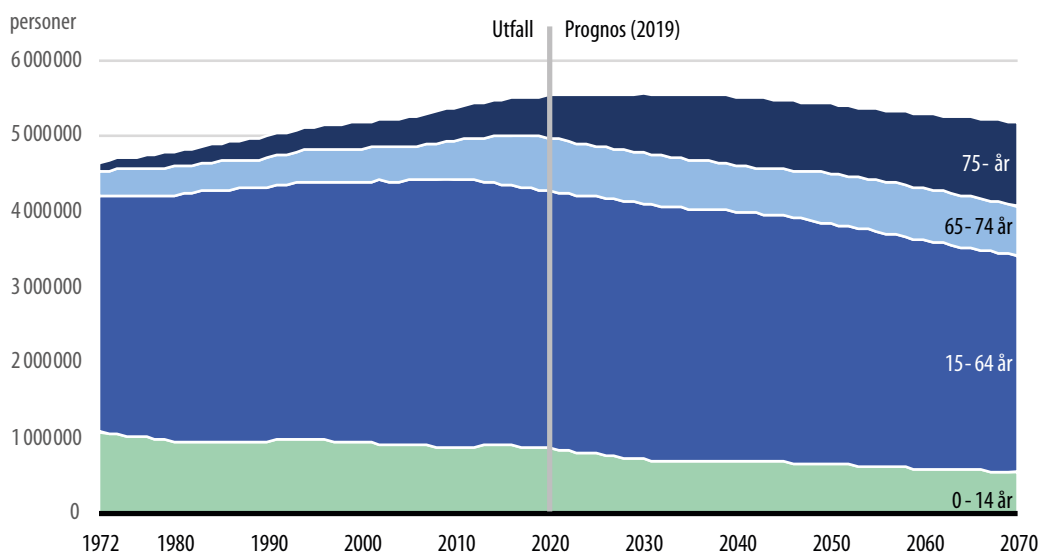
Den förväntade livslängden har ökat i Finland under 2000-talet. Medan finländarna år 2000 i genomsnitt dog vid 83 års ålder hade motsvarande ålder år 2019 stigit till 87 år. Den del av befolkningen som fyllt 65 år är också friskare och har bättre funktionsförmåga än

57 Rotkirch, Anna 2021. Syntyvyyden toipuminen ja pitenevä elinikä: Linjauksia 2020-luvun väestöpolitiikalle (Ökande fruktsamhet och längre livslängd: Riktlinjer för befolkningspolitiken på 2020-talet, på finska). Statsrådets kanslis publikationer 2021:2. Statsrådets kansli, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-073-8>

tidigare⁵⁸. I 2040-talets Finland beräknas antalet 65-åringar vara dubbelt så många som antalet barn, medan antalet 85 år fyllda beräknas uppgå till ca 350 000 personer. I och med utvecklingen av den förväntade livslängden ökar behovet att trygga kvantiteten och kvaliteten på tjänsterna för äldre och social- och hälsovårdstjänsterna samt behovet av intressebevakning.

Befolkningen åldras i olika takt i olika regioner och olika befolkningsgrupper. Migrationen inom landet, där unga vuxna, kvinnor och personer med högre utbildning i ökande grad flyttar till tillväxtcentrum driver de regionala skillnaderna till sin spets. Att de unga kvinnorna samlas i de stora städerna och tillväxtcentrumen medan de unga männen däremot stannar på den glest befolkade landsbygden försämrar möjligheterna att bilda familj.

Diagram 22. Befolkningen enligt åldersgrupp. Källa: Statistikcentralen.



Åldringsförsörjningskvoten (antalet 65 år fyllda per hundra 15–64-åringar) är i Finland 35, vilket är fjärde högst i världen. Den beräknas stiga till 45 år 2035 och till 50–90 år 2060 beroende på hur nativiteten och migrationen utvecklas. År 2050 förutspås det finnas över 660 000 personer i åldersgruppen 65–74 år, nästan 540 000 i åldersgruppen 75–84 år och 380 000 som fyllt 85 år. Största delen av dem kommer att vara friska och ha en god

58 IIASA 2020. Aging Demographic Datasheet 2020. På adressen <https://previous.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/WorldPopulation/PublicationsMediaCoverage/ModelsData/AgingDemDataSheet2020.pdf>

funktionsförmåga. Behovet av hjälp och omsorg i livets slutskede verkar likväl inte minska samtidigt som antalet åldringar flerdubblas i och med att livslängden växer⁵⁹.

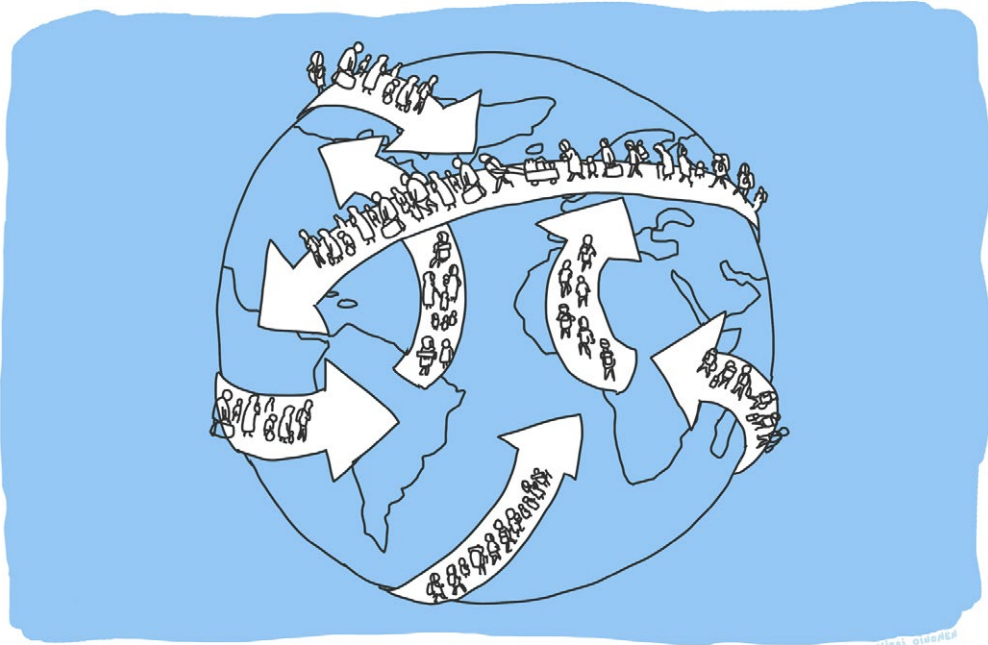
De sociala nätverken genomgår stora förändringar. När befolkningen åldras förändras de politiska och sociala relationerna. Redan nu utgör de som fyllt 50 hälften av de röstberättigade och de kommer att bli en klar majoritet. I framtiden lever finländarna också längre tider i en- eller tvåpersonershushåll. Familjeförhållandena förändras så att allt färre har egna barn och barnbarn, syskon, kusiner och kusinbarn. Samtidigt ökar antalet levnadsår som barnen har tillsammans med sina far- och morföräldrar och deras föräldrar. Andelen barnlösa och personer utan familj är högre i de lägre socioekonomiska grupperna. De krympande familjenätverken innebär att ensamheten och behovet att stödja den psykiska hälsan växer. De barnlösa och de som saknar familj har delvis andra behov än de som har familj. Denna utveckling kan också avspegla sig till exempel i de familje- och arvsrättsliga frågorna.

När den del av befolkningen som är i arbetsför ålder minskar försvagas möjligheterna till ekonomisk tillväxt om inte den tekniska utvecklingen på ett avgörande sätt förändrar behovet av arbetskraft och arbetets produktivitet. På grund av att arbetskraften minskar beräknas den ekonomiska tillväxten i Finland under 2040-talet bygga enbart på produktivitetssökningar. Det stora antalet åldringar medför ett höjningstryck på bland annat social-, hälso-, omsorgs- och pensionsutgifterna. Finländarna blir emellertid allt friskare och mera välutbildade. En högre sysselsättning bland hela befolkningen och särskilt bland de allt bättre utbildade seniorerna kan minska hållbarhetsgapet. Vi kan svara på de utmaningar som den åldrande befolkningen medför genom att främja en högre nativitet samt större familjevänlighet, öka invandringen och återflyttningen och öka utbildningsnivån och sysselsättningsgraden bland annat genom strukturella arbetsmarknadsreformer och förbättrad arbetskraftsrörlighet⁶⁰.

59 Aalto, Assi; Ahola, Ilari; Hytönen, Jukka; Paavonen, Marja; Palmén, Olli; Pääkkönen, Jenni & Tamminen, Veliarvo 2020. Suomen julkisen talouden kestävyys (De offentliga finansernas hållbarhet i Finland, på finska). Finansministeriets publikationer 2020:59. Finansministeriet, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-287-1>

60 Aalto, Assi; Ahola, Ilari; Hytönen, Jukka; Paavonen, Marja; Palmén, Olli; Pääkkönen, Jenni & Tamminen, Veliarvo 2020. Suomen julkisen talouden kestävyys (De offentliga finansernas hållbarhet i Finland, på finska). Finansministeriets publikationer 2020:59. Finansministeriet, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-287-1>

3.5.2 Den internationella migrationen – en utmaning för Europa



Globalt har nivån på den internationella migrationen vuxit bara en aning sedan 1960-talet. I Finland har förändringen emellertid varit snabb: antalet utländska medborgare i Finland har tiofaldigats från år 1990 till år 2019. Största delen av all migration sker på grund av arbete, familj eller studier fastän den offentliga debatten ofta fokuserar på asylsökande och okontrollerad invandring.

Invandringsspolitiken erbjuder endast begränsade möjligheter att inverka på migrationen. Centrala drivfjädrar för migrationen är den ekonomiska utvecklingen i ursprungslandet, befolkningens åldersstruktur och förändringar i den samt politiska och sociala utvecklingsförlopp. Klimat- och miljöförändringen inverkar på levnadsbetingelserna, de ekonomiska förhållandena, livsmedelstryggheten och den politiska stabiliteten. Alla dessa omständigheter inverkar på de internationella flyttningsrörelserna. De stora linjerna, såsom befolkningsstrukturens utveckling och skillnaderna i ländernas ekonomiska situation är förutsebara, medan många andra faktorer, såsom konflikter och den flyttning som framtingas av klimat- och miljöförändringar, är svårare att förutspå.

Rysslands invasion av Ukraina visade att en konflikt vid EU:s gräns redan på några veckor kan leda till att miljoner människor flyr till EU, vilket ställer vår beredskap på prov. När antalet personer som har rätt till tillfälligt skydd också i Finland kan växa betydligt på kort tid, blir ordnandet av mottagning och tjänster en betydande samhällelig utmaning som kräver omfattande nya resurser. Vi vet ännu inte vilken slutdestinationen för flyttningsrörelsen

blir eller hur permanent de som flytt kriget stannar i sina mottagarländer och hurdana konsekvenser för de europeiska länderna en så här stor flyttningsrörelse som utvecklats så snabbt kommer att få. De som flytt från Ukraina är i huvudsak kvinnor och barn. De flesta av de vuxna som anlant har minst en yrkesutbildning, vilket ger dem en god grund för integration och sysselsättning. De som har fått tillfälligt skydd har rätt att arbeta och studera i Finland.

Återverkningarna av en konflikt lik kriget i Ukraina på ekonomin och livsmedelstryggheten kan vara mycket betydande drivkrafter för flyttningsrörelser också globalt. Kriget i Ukraina kan få långvariga och omfattande konsekvenser, eftersom Ukraina och Ryssland är betydande aktörer i den internationella spannmålshandeln. Merparten av ländernas spannmålsexport har gått till Mellanöstern och Nordafrika. Där är konsekvenserna av att spannmålsexporten har avstannat stora. Begränsningarna i exporten samt prisstegringarna får allvarliga följder för livsmedelstryggheten i regionen, och konsekvenserna kan i värsta fall ta sig uttryck i protester och oroligheter.

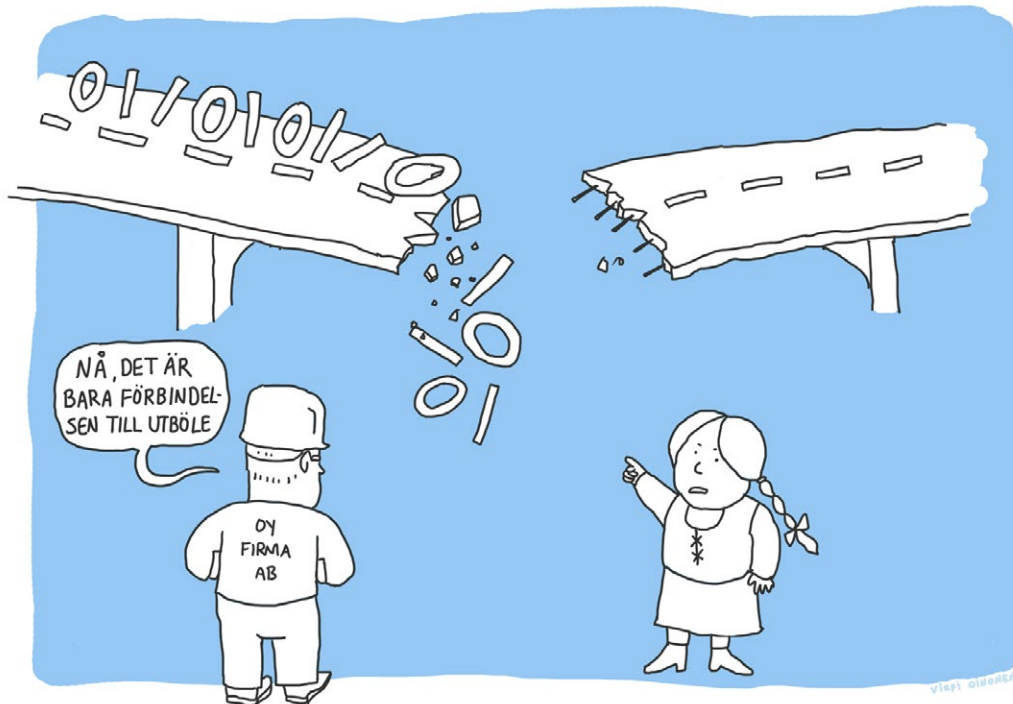
Största delen av de migranter som kommer från länder utanför Europa är unga vuxna som söker möjligheter att arbeta. Befolkningen växer och de unga åldersgrupperna är stora i Afrika, Sydamerika och Mellanöstern. Befolkningen åldras och minskar däremot i Europa, Kina, Japan och Europas östra grannskap, vilket försämrar försörjningskvoten och kan medföra arbetskraftsbrist.

I de instabila områdena i Mellanöstern och Afrika fortsätter konflikterna och ett växande antal flyktingar tvingas lämna sina hemtrakter för lång tid. Flyttningsrörelserna kan bli allt svårare att förutse, varför det behövs vilja och beredskap för snabba variationer i antalet invandrare.

Migrationen och hanteringen av den spelar en växande roll i EU:s politik. Diskussionerna om invandringspolitik, multikulturalism och den nationella identiteten tilltar fortfarande, och den starka uppdelningen av åsikter i ytterligheter gör det svårt att nå konsensus. För Finland som stat vid EU:s yttre gräns är det särskilt viktigt att man i unionen hittar enhetliga och solidariska lösningar. I EU måste man också bereda sig på hybridpåverkan: invandrare har använts och kan också i fortsättningen användas som ett påtryckningsmedel mot Europeiska unionen eller en medlemsstat.

Finland behöver mera arbets- och utbildningsinvandring. Även de som kommer av andra orsaker kan bli en resurs, och det är viktigt att integrera dem i det finska samhället för att trygga en hållbar ekonomi och välfärdssamhället. Finland och Europa konkurrerar med resten av världen om de bästa experterna. Konkurrensen hårdnar allt eftersom befolkningen i höginkomstländerna åldras och länderna vidtar aktiva åtgärder för att stärka sin attraktionskraft på kunniga invandrare och sin förmåga att hålla dem kvar.

3.5.3 En divergerande region- och stadsutveckling



Den geografiska koncentrationen av befolkningen och företagsverksamheten har redan pågått i årtionden och grundar sig framför allt på förändringar som skett i arbetslivet och företagens verksamhetsmodeller. Skillnaderna mellan de olika regionernas struktur fortsätter att växa när befolkningen och arbetsplatserna koncentreras till de största städerna och deras närområden. Befolkningen och arbetsplatserna utvecklas i olika riktning i olika delar av landet och i olika kommuner. Folk dras till städerna på grund av arbetsplatser, boendeformer, tjänster och mera omfattande valmöjligheter. Önskemålen i fråga om boende blir allt mera individuella. Skillnaderna i boendenivå växer på grund av de växande inkomstskillnaderna. I boendecentrum bor man allt tätare. Värdet på bostäder och fastigheter utvecklas i olika riktning i de olika regionerna, och i en del regioner rasar värdet. Under coronapandemin har det platsberoende arbetet ökat i vissa yrkesgrupper. Detta har möjliggjort flera slags boendeval och ökat landsbygdens attraktion bland dem som önskar höja sin boendenivå. Detta kan också främja en mera balanserad region- och stadsutveckling.

Permanent bor ca 1,5 miljoner människor på landsbygden, men en mycket större del av befolkningen bor delar av tiden på landsbygden till exempel för att arbeta, tillbringa sin fritid eller av familjeskäl. Det ökande multilokala och platsberoende arbetet kan erbjuda möjligheter att stärka livskraften i glest befolkade regioner. När de säsongsböende flyttar från sina fasta bostadsorter till sina säsongsbostäder ökar befolkningen på

landsbygden med klart över en miljon personer, och därför växer hälften av Finlands regioner säsongvis⁶¹.

I de största stadsregionerna kan bebyggelsestrukturen förtätas så att man utnyttjar befintliga byggnader och annan infrastruktur i stället för att bygga nytt. Man kan också minska trafiken och stödja fysiskt aktiva fortskaffningssätt. Härigenom minskar koldioxidutsläppen. Nybyggen måste utföras hållbart, eftersom byggnadsbeståndet förnyas mycket långsamt. Samtidigt utgör den växande reparationskulden⁶² för såväl infrastruktur som byggnader ett problem.

Försörjningskvoten håller på att bli ohållbar i många regioner, och i dessa regioner är det särskilt för små kommuner svårt att uppfylla lagstadgade skyldigheter att ordna tjänster. När befolkningen åldras, ökar bland annat behovet av tjänster. När den arbetsföra befolkningen minskar försvagas också förutsättningarna för hållbar näringsverksamhet, och det är brist särskilt på kunnig arbetskraft i många regioner. Trots att de yngre åldersgrupperna blir mindre är det likväl fortfarande nödvändigt att ordna tillgängliga närtjänster. Samtidigt försvagas finansieringsunderlaget i många kommuner. Servicestrukturen för basservicen är stadd i förändring, och den privata sektorns andel av tjänsteproduktionen ökar. Både glesbygden och de tätt bosatta områdena har utmaningar. Problemen inom tjänsteproduktionen, såsom resursbristen inom hälso- och sjukvården, skolstängningar och försämrade kommunikationer försvagar en del regioners attraktionskraft. Problemen med tillgången på arbetskraft återspeglar sig på tjänsternas tillräcklighet och kvalitet.

Informationsteknikens utveckling griper in i alla branschers utveckling. Den ojämlika utvecklingen i fråga om infrastrukturen för datakommunikation orsakar också ökande ojämlikhet mellan regioner i fråga om tillgången på tjänster. Digitalisering och artificiell intelligens utnyttjas i såväl den kommersiella och som den offentliga tjänsteproduktionen. Finländarna utnyttjar utländska webbutiker, och den som svarar på samtal till servicenummer kan befinna sig i Indien. Till exempel handeln kommer att digitaliseras, och många fastigheter för närbutiker töms, vilket oundvikligen försvagar livskraften hos städernas centrum och mindre tätorter. Fram till 2030 kommer 20 eller kanske till och med 40 procent av alla

61 Se till exempel Rannanpää, Sari; Antikainen, Janne; Aro, Rasmus; Huttunen, Jaakko; Hovi, Sebastian; Pitkänen, Kati; Strandell, Anna; Nurmio, Kimmo; Rehunen, Antti; Vihinen, Hilikka; Lehtonen, Olli; Muilu, Toivo & Weckroth, Mikko 2022. Monipaikkaisuus – nykytila, tulevaisuus ja kestävyys (Multilokalitet – nuläge, framtid och hållbarhet, på finska). Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:9. Statsrådets kansli, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-150-6>

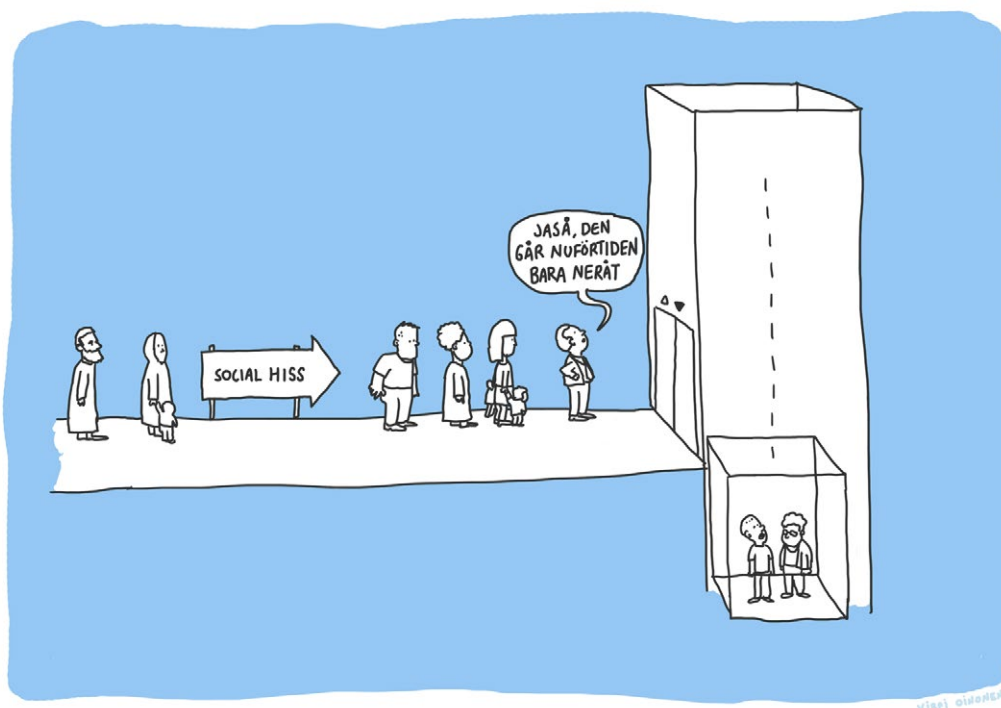
62 Reparationskuldens storlek talar om hur mycket som hade bort investeras för de skulle vara i gott skick med hänsyn till användningen. En reparationskund uppkommer när man gör nedskärningar i underhållet och bara utför tvingande, brådskande reparationer. Underhållet motsvarar alltså inte slitaget på konstruktionerna. Reparationskulden, förfallet, tar sig uttryck i dålig inomhusluft och vattenledningar som springer läck. Källa: Byggnadsindustrin. Korjausvelka. På adressen <https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Korjausrakentaminen1/Korjausvelka/>

detaljhandelsaffärer i Finland att läggas ner, vilket samtidigt leder till att 11 000–25 000 arbetsplatser går förlorade⁶³. De finska företagen bör kunna konkurrera på samma internationella marknad som större internationella aktörer. I den konkurrensen måste företag som verkar på lokala marknader kunna digitalisera sina tjänster för att nå ut till en större kundkrets.

Myndigheternas tjänster ändras och blir i allt högre grad digitala, varför mängden data som ska kunna hanteras växer. Samtidigt växer de informationssäkerhetsrisker som sammanhänger med funktioner som är kritiska med tanke på samhällets funktion och stabilitet. Digital kompetens antas höra till medborgarfärdigheterna, men vid sidan av de digitala tjänsterna behövs fortfarande också andra kanaler för att sköta ärenden för att alla kundgrupper ska kunna nås. Detta förutsätter också att servicenätverk som möjliggör att ärenden uträttas fysiskt upprätthålls.

63 Mitronen, Lasse & Närvänen, Elina 2020. Asiantuntija-artikkeli kaupan toimialasta (Artikel av experter om handelsbranschen, på finska). Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:55. Arbets- och näringsministeriet, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-532-4> och Piipari, Riku; Puttonen, Matti & Terho, Teemu 2021. Kaupan toimialan digitalisaation edistäminen. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:27. Arbets- och näringsministeriet, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-611-6>

3.5.4 En motsägelsefull utveckling där såväl jämlikheten som ojämlikheten ökar



Trots svårigheterna i den globala ekonomin minskade den extrema fattigdomen i världen under de år som föregick 2020-talet. Minskningen i fattigdomen drevs framåt i huvudsak av den goda utvecklingen i Ostasien och i Stillahavsområdet, särskilt i Kina, Indonesien och Indien. I och med pandemin började antalet människor som lever i extrem fattigdom år 2020 igen växa för första gången på tjugo år. Trots västländernas kraftiga offentliga stimulans beräknas pandemin globalt leda till att upp till 150 miljoner människor faller ner i extrem fattigdom.

Diagram 23. De internationella migranterna i tvärsnitt. Källa: International Organisation for Migration. World Migration Report (2020).

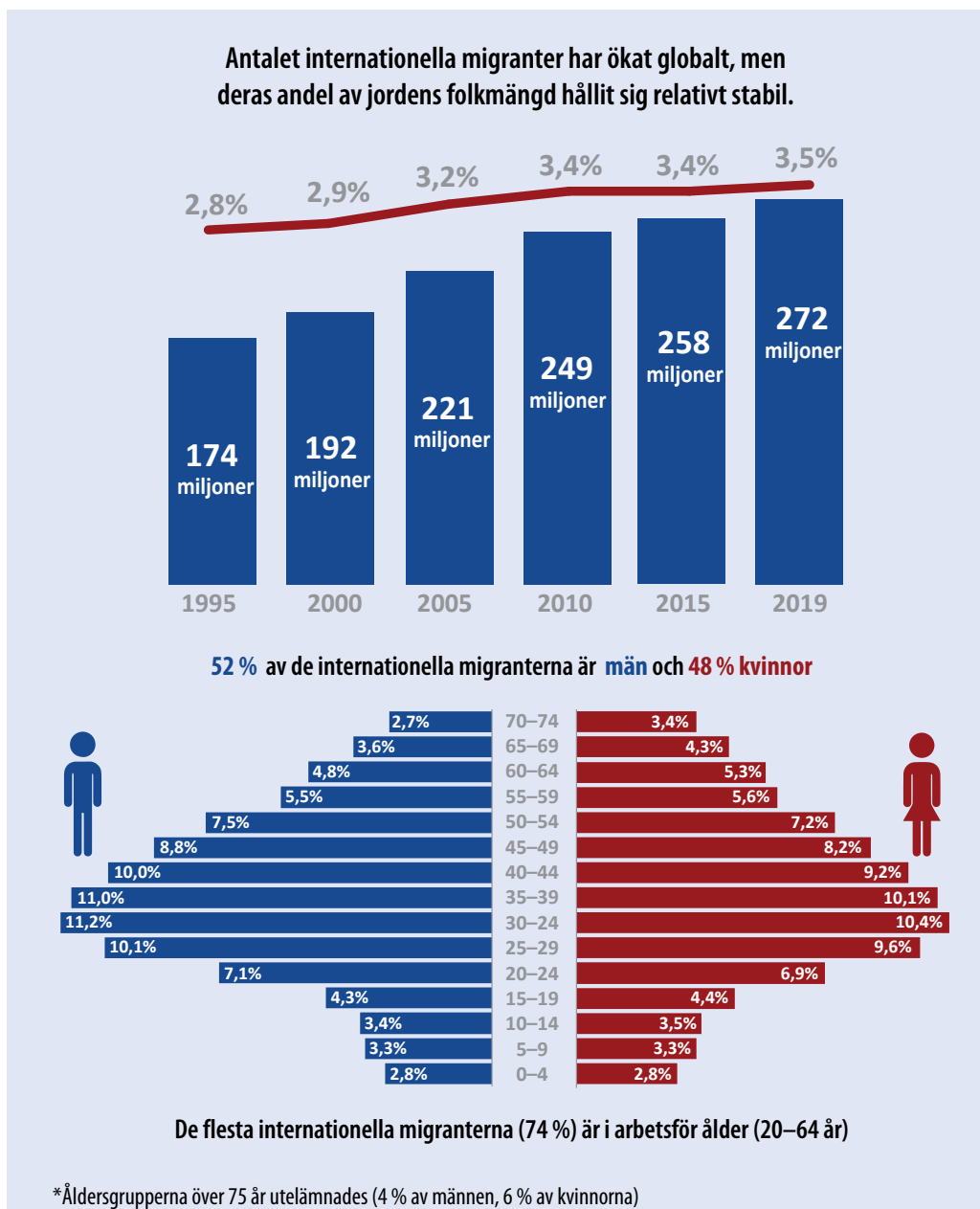


Diagram 24. Befolkningens upplevelse av delaktighet i Finland. Källa: THL (2020). Upplevelsen av delaktighet (delaktighetsindikatorns medelvärde, 0–100) enligt ställning på arbetsmarknaden.



Den globala polariseringen ökar när välståndet koncentreras till vissa länder. Även skillnaderna i förmögenhet mellan individerna har fortsatt att öka.

I Finland finns det fortfarande stora skillnader i hälsa och välmåga mellan olika regioner och befolkningsgrupper. Största delen av medborgarna mår bra, men alla har inte fått del av den positiva utvecklingen. Ojämligheten i det finska samhället tar sig uttryck i en ojämn fördelning vad gäller utvecklingen inom hälsa, välfärd, inkomster, förmögenhet, kunskande, sysselsättning, i skillnader i olika befolkningsgruppers deltagande i samhället och i att värden och attityder går i sär och polariseras. De kulturella och språkliga skillnaderna växer inom landet. Den höga inflationen och den snabba gröna övergången försvagar särskilt låginkomsttagarnas ställning. Fastän jämställdheten och jämlikheten under de senaste åren har utvecklats i många avseenden, förekommer ojämlikhet och till och med diskriminering på grund av exempelvis ålder, etnisk och social bakgrund och kön allmänt i arbetslivet. Därför blir kunskandet och potentialen inte fullt utnyttjade, och arbetslivet blir kortare än planerat⁶⁴.

Det finländska välfärdssamhället har som mål att överbrygga skillnader i utgångsläge och förebygga utslagning ur samhället. I internationell jämförelse är inkomstskillnaderna i Finland små och den sociala rörligheten stor, men skillnaderna i förmögenhet har vuxit

64 Aalto, Assi; Ahola, Ilari; Hytönen, Jukka; Paavonen, Marja; Palmén, Olli; Pääkkönen, Jenni & Tamminen, Veliarvo 2020. Suomen julkisen talouden kestävyys (De offentliga finansernas hållbarhet i Finland, på finska). Finansministeriets publikationer 2020:59. Finansministeriet, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-287-1>

nästan oavbrutet i 30 år. På grund av låga inkomster löper särskilt unga vuxna, ensamstående och personer över 75 risk att drabbas av fattigdom och marginalisering. Bland barnfamiljer har fattigdomen börjat öka särskilt i hushåll med ensamförsörjare och i invandrarhushåll. Bland ensamförsörjare, av vilka största delen är kvinnor, och bland personer med funktionsnedsättning är sysselsättningsgraden klart lägre än bland befolkningen i genomsnitt. Under de senaste årtiondena har det i Finland uppstått en relativt stor, konjunkturoberoende grupp av människor som har svårt att få jobb. De arbetslösa har fler långvariga sjukdomar än andra, och de upplever sitt hälsotillstånd som sämre än de som har arbete. Utsatthet och marginalisering har ett starkt samband med multipel problematik och problem som överskrider generationsgränserna, vilket också kan ta sig uttryck i försvagad trygghet. Under de senaste åren har forskningen också visat att samhällets strukturer inte i tillräcklig grad stöder genomförandet av en jämlikhet som är oberoende av bakgrund. Flerspråkigheten blir till exempel för samhället i allt högre grad en resurs, och det behövs stöd för att ett positivt språkklimat ska växa fram. Följderna av den direkta eller indirekta diskrimineringen i arbetslivet och utbildningen är av många slag, och de kan innebära en svagare utkomst, segregering av bostadsområden, utbildningsområden och arbetsmarknaden och ett minskat förtroende för samhället.

Jämlikhet mellan könen är en central del av det finländska välfärdssamhället. Det finns emellertid fortfarande skillnader mellan könen i fråga om bland annat lönerna och anställningarnas art. Även ansvaret för omsorg och användningen av familjeledigheter fördelar sig ojämnt mellan kvinnor och män. Den könsbaserade uppdelningen är stark i utbildningen och arbetslivet också i internationell jämförelse. Våld mot kvinnor och våld i nära relationer är ett segt människorättsproblem i Finland. Dessutom utsätts könsminoriteter och sexuella minoriteter ofta för diskriminering och trakasserier till exempel i arbetslivet. Det är viktigt att beakta den sammanlagda effekten av kön och andra faktorer: bland kvinnor med utländsk bakgrund är sysselsättningen till exempel lägre än bland kvinnor födda i Finland och bland män med invandrarbakgrund.

Utsatthet och marginalisering har ett starkt samband med multipel problematik och problem som överskrider generationsgränserna. Att en person begår brott, blir offer för brott eller råkar ut för missöden och olyckor har ofta samband med utsatthet. Illamåendet bland ungdomar och barn under 18 år och den utveckling som skett i de våldsbrott som åldersgruppen begår samt gängbildningen bland de unga är oroväckande fenomen. Även om våldsbrotten bland unga i början av 2010-talet totalt sett minskade, har brottsmisstankarna mot minderåriga och särskilt mot unga under 15 år ökat avsevärt sedan år 2015. Numerärt var ökningen mest betydande när det gäller misstankar om grundformen av misshandel. Procentuellt mest har de grova rånen och brotten mot liv och försöken till brott

mot liv ökat. Samtidigt har brotten koncentrerats allt mera till en liten grupp av kriminellt aktiva unga⁶⁵.

Upplevelsen av att samhället är rättvist och jämlikt är en viktig grund för stabiliteten. Den växande ojämlikheten och ett tillspetsat diskussionsklimat kan leda till misstro mot samhället och andra människor och späda på utvecklingen mot intern polarisering. Om man inte ingriper effektivt i denna utveckling, finns det risk för att samhället delas upp i vinnare och förlorare, vilket på lång sikt kan leda till en kris för demokratin och till att förtroende-samhället börjar erodera.

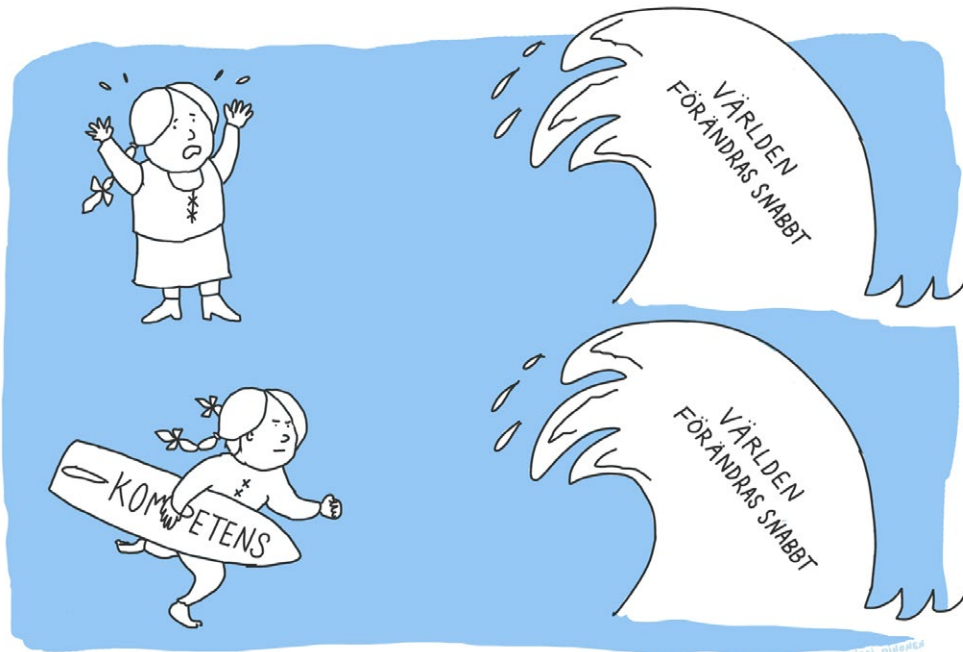
Enhetskulturens strukturer är stadda i förändring. En enhetlig kultur uppkommer inte längre enligt boendeort eller familjekrets, utan den egna referensgruppen kan tack vare sociala medier finnas på andra sidan jordklotet. Kommande generationer i Finland lever i en verklighet med många olika plan, och upplevelsen av mening är individuell. Alla bär likväl på en önskan om tillhörighet, vilken med hjälp av sociala medier ibland är lättare att uppfylla än förr. Å andra sidan upplever en del utanförskap och har svårt att hitta en lämplig referensgrupp. Under de två senaste årtiondena har det också blivit vanligare att leva på ett sätt där familjen inte längre står i centrum.

Den socioekonomiska bakgrundens inverkan på inlärningsresultaten har tilltagit snabbt i Finland under de tio senaste åren. Bakgrunden inverkar fortfarande också på valet av utbildning. Skillnaderna i kunnande mellan eleverna växer, och avståndet mellan de båda ändarna på kompetensskalan blir allt större. I inlärningsresultaten förekommer också betydande könsskillnader, och valet av utbildning är alltså starkt könsbundet. Den socioekonomiska bakgrunden inverkar också på konst- och kulturhobbyer och annan fritidsverksamhet som utvecklar individen, stöder inläringen och främjar välbefinnandet. Det finländska välfärdssamhället har som mål att överbrygga skillnader i utgångsläge och förebygga utslagning ur samhället.

Oväntade kriser fördjupar polariseringen i samhället. Effekterna av coronapandemin och Rysslands invasion av Ukraina framhävs i fråga om grupper som redan har en utsatt ställning i samhället. Arbete krävs för att skapa beredskap för olika kriser och hantera och lindra deras konsekvenser. Till de centrala framtidsfrågorna hör sålunda hur omfattande och djup polariseringen i samhället är och vad samhället gör för att motverka den.

65 Centralkriminalpolisen Nuorten väkivaltarikollisuuden määriä ja piirteet poliisin tietoon tulleen rikollisuuden valossa. På adressen <https://poliisi.fi/documents/25235045/0/raportti-nuorten-vakivaltarikollisuus-poliisi.pdf/5707ff63-fce5-b1a3-83ed-6ae62808adfa/raportti-nuorten-vakivaltarikollisuus-poliisi.pdf?t=1646715994222>

3.5.5 Kompetensen som kritisk framgångsfaktor



Den internationella konkurrensen om experter är hård, och ute i världen satsas det enormt på att öka kompetens- och utbildningsnivån. Kunniga och kreativa personer är en viktig resurs och konkurrensfaktor för Finland, och deras betydelse blir allt större i den globala konkurrensen. Det är viktigt att Finland även i framtiden har en stark bildningsgrund som bygger på en högkvalitativ och verkningsfull fostran, utbildning, forskning och kultur.

I samhället och arbetslivet behövs en kompetens som är bredare och högre än tidigare och svarar på samhällets behov. Kompetensbehoven prognostiseras och identifieras systematiskt. På arbetsmarknaden är behovet av arbetskraft störst vad gäller högt utbildade arbetstagare. Dessutom finns det brist på kunnigt folk inom vissa yrkesgrupper.

Befolkningens utbildnings- och kompetensnivå behöver höjas genom att kvaliteten på utbildningen förbättras och de andelar av befolkningen som avlägger examen höjs. Flexibla lösningar för kontinuerligt lärande som är bättre än förr möjliggör att de som är i arbetsför ålder kompletterar sitt kunnande oavsett bakgrund, sysselsättningsläge eller boendeort. Detta gagnar såväl ekonomin som individen själv.

För Finland är det viktigt att hela kedjan av fostran och utbildning från småbarnspedagogiken till högskoleutbildningen är i skick och att samarbetet mellan utbildningsnivåerna fungerar friktionsfritt. I utbildningssystemet finns det inga stängda dörrar, utan från varje nivå är det möjligt att fortsätta studierna. Det är viktigt att utbildningen och småbarnspedagogiken är högklassig och tillgänglig överallt i Finland.

Internationellt sett är det finländska utbildningssystemet utmärkt, och utbildningen väntas svara på mera komplicerade utmaningar. I fråga om utbildningsnivån har Finland likväl halkat efter de viktigaste konkurrentländerna, Finland är det enda OECD-land där andelen 25–34-åringar med högskoleutbildning inte har vuxit under perioden 2000–2021⁶⁶ och landets relativa placering till exempel i PISA-jämförelserna har försämrats. Till de viktiga frågorna med tanke på framtiden hör tron på utbildningens betydelse, utbildningens kvalitet, bevarandet av förtroendet för utbildningssystemet och utbildningssystemets förmåga att reagera på förändringar och nya krav.

Det behövs mera arbets- och utbildningsinvandring för att trygga välfärdssamhället och den ekonomiska hållbarheten. Genom rätt integrations- och utbildningsåtgärder ger också annan invandring än arbets- och utbildningsinvandring kunnig arbetskraft. Enligt arbets- och näringsministeriets beräkningar förbättrar invandringen försörjningskvoten om sysselsättningsgraden bland de invandrade är ca 60 % eller högre. År 2021 var sysselsättningsgraden bland utländska medborgare och utlandsfödda enligt en arbetskraftsundersökning klart över 60 %. Sysselsättningsgraden bland dem kommit till Finland för arbete är högre än bland dem som kommit av andra orsaker. De regionala skillnaderna inom landet syns också i sysselsättningsgraden bland dem som har utländsk bakgrund, vilket visar att det finns ett behov att utveckla de regionala arbetsmarknadernas mottagningsförmåga.

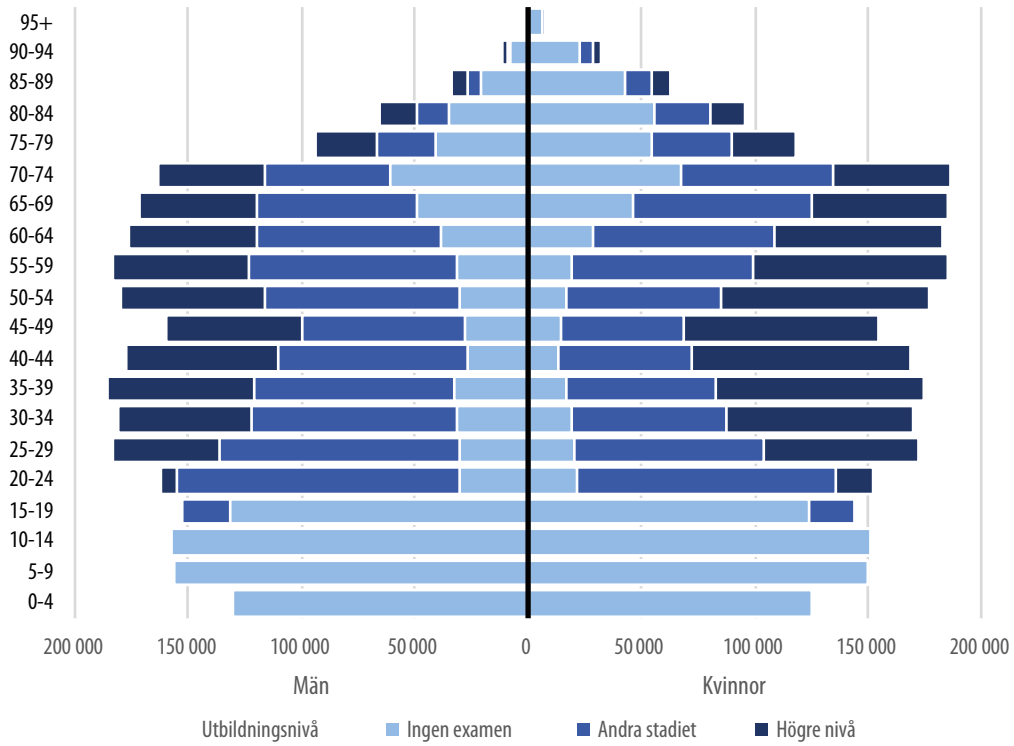
Kompetens och kreativitet har en kritisk betydelse för bildningen, den kulturella utvecklingen och utvecklandet av de mänskliga resurserna. Utbildning och vars och ens möjligheten att utveckla sitt eget kunnande oberoende av bakgrund bidrar på ett väsentligt sätt till den samhälleliga jämlikheten. Alla ska ha rätt att lära sig, växa och utveckla sig till exempel konstnärligt och få det stöd och den vägledning som de behöver för detta. Att utbildnings- och yrkesvalen i hög grad fördelar sig enligt kön gör arbetsmarknaden mindre flexibel och är ett problem ur jämställdhetssynpunkt. Identifiering och utveckling av kunnande stärker också samhällets funktionssäkerhet och övergripande resiliens⁶⁷ i olika överraskande och akuta kriser. Kompetensen har också en utomordentligt viktig roll när lösningar på vetenskapliga och globala problem utvecklas⁶⁸.

66 OECD Education at a Glance 2022. På adressen <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/> och Compare your country. På adressen <https://www.compareyourcountry.org/snaps/education-at-a-glance-2022/en/4476/2021/OAVG>

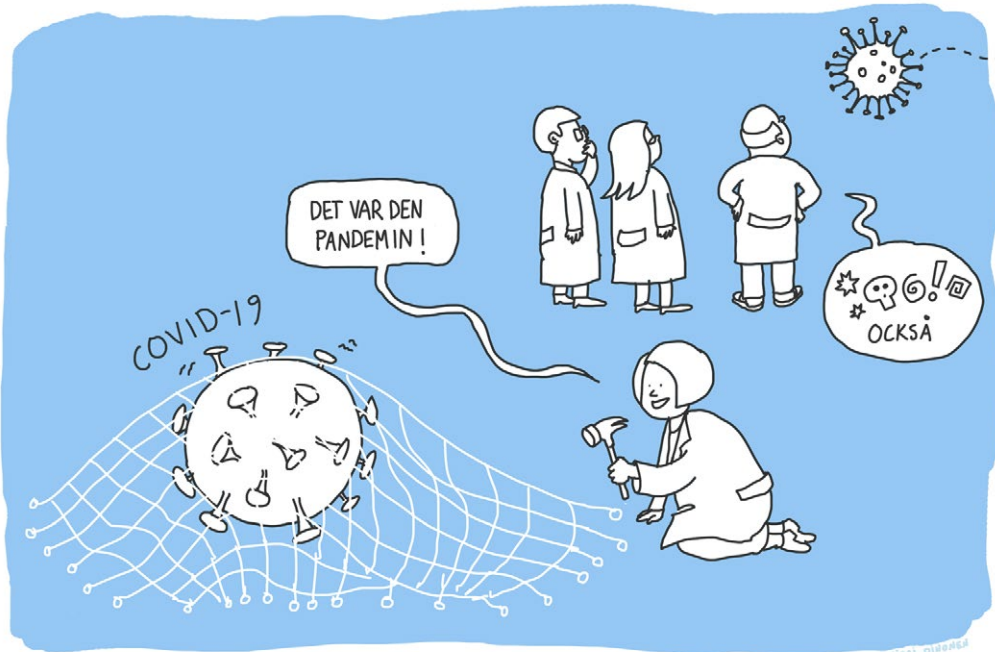
67 Angående samhällets övergripande resiliens, se följande slutrapport: Hyvönen, Ari-Elmeri; Juntunen, Tapio; Mikkola, Harri; Käpylä, Juha; Gustafsberg, Harri; Nyman, Markku; Rättälä, Tiina; Virta, Sirpa & Liljeroos, Johanna 2019. Konaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:17. Statsrådets kansli, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-647-8>.

68 Finlands officiella statistik (FOS): Befolkningens utbildningsstruktur 2019 [e-publikation]. ISSN=2242-2900. 2019. Helsingfors: Statistikcentralen [Hämtad 23.8.2021]. Åtkomstsätt: http://www.stat.fi/til/vkour/2019/vkour_2019_2020-11-05_tie_001_sv.html

Diagram 25. Befolkningen efter utbildningsnivå, ålder och kön 2019. Källa: Statistikcentralen (2021).



3.5.6 En bräcklig fysisk och psykisk hälsa



Största delen av människorna eftersträvar ett gott och meningsfullt liv, hälsa och lycka. Förändringarna i människornas vardag inverkar såväl på ekonomin som på det samhälleliga beslutsfattandet – och vice versa. Innehållet i ett meningsfullt liv består till exempel av människorelationer, arbete och fritidssysselsättningar, såsom motion, idrott, kultur och konst, samt natur och djur. Livstillfredsställelse och lycka sammanhänger särskilt med upplevd fysisk och psykisk hälsa samt människorelationer. Sysselsättning, utbildning, delaktighet i samhället, hälsa och välbefinnande, små berusningsmedelsproblem och välfärd i vid bemärkelse utgör en grund också för en god vardagstrygghet.

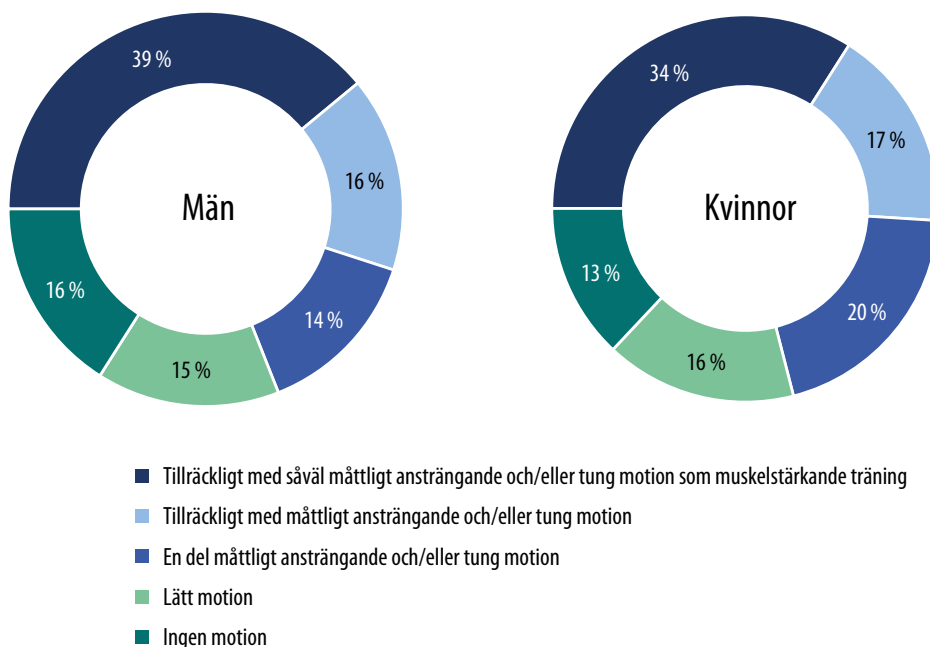
En del av följderna av coronapandemin i människornas vardag blir sannolikt långvariga. Hit hör ökat distansarbete, ökade distansstudier och färre resor. Distansarbete och distansstudier gör det möjligt att skapa en vardagsrytm som är mindre belastande. Men ökande vistelse hemma leder också för en del personer till ensamhet och marginalisering, i synnerhet som det blir allt vanligare att människor bor i enpersonshushåll. Till riskerna hör också att de psykiska problemen ökar, att den fysiska aktiviteten minskar, att näringsintaget blir ohälsosammare och att gränserna mellan fritid och arbete suddas ut så att belastningen blir större.

Delaktighet är en förutsättning för välmående, och deltagande i fritidsgemenskaper och organisationsverksamhet är viktiga sätt att bli delaktig. Det finns ett starkt samband mellan å ena sidan motion och andra levnadsvanor (t.ex. kosten, sömnen, berusningsmedel),

kultur, ett förhållande till naturen och andra former av fritidssysselsättning och deltagande och å andra sidan hälsa och välbefinnande. I fråga om en del levnadsvanor har utvecklingen under de senaste årtionden gått i en sämre riktning. Gymnastik och idrott utövas fortfarande aktivt, men eftersom vardagsaktiviteten avtar rör sig människor totalt sett allt mindre. Det här leder till ökade problem med hälsan och välbefinnandet samt kostnader för samhället.

Bland såväl barn och unga som vuxna rör bara var tredje på sig tillräckligt med tanke på hälsan. Av de äldre rör bara några procent på sig tillräckligt. En stor del av barnen och de unga har en så svag uthållighet att den eventuellt inverkar menligt på hälsan och funktionsförmågan, och elever kan ha svårt att klara vardagens aktiviteter utan att tröttna. Av dem som är i arbetsför ålder (20–64-åringarna) bedömer cirka en fjärdedel att deras arbetsförmåga är nedsatt. Många livsstilsrelaterade sjukdomar har blivit vanligare. De hälsoproblem som orsakas av övervikt samt de tilltagande psykiska problemen och problemen med livskompetensen hör till de mest betydande folkhälsoproblemen. De har också stora konsekvenser för samhällsekonomin till exempel genom att orsaka arbetslöshet.

Diagram 26. Mäns och kvinnors motionerande. Källa: FinHälsa 2017.



Digitaliseringen förändrar nästan alla livsområden från arbete och vardagens ärenden till hobbyer och sociala relationer. Konsekvenserna av den allt allmänare och mera omfattande användningen av olika smarta apparater och teknologier är mångfacetterade.

Digitaliseringen skapar nya möjligheter, nya slags tjänster och meningsfullt innehåll i människors liv till exempel genom att göra det lättare att upprätthålla sociala relationer och genom att möjliggöra ett allt bredare spektrum av fritidssysselsättningar även i glest befolkade regioner. Men digitaliseringen kan också till exempel leda till att människorelationerna blir ytligare och minska den fysiska aktiviteten i vardagen. Den kan öka de ungas osäkerhet och pressen på dem att lyckas, när sociala medier skapar föreställningar om ett perfekt liv. Den äldre befolkningen har aktiverat sig i användningen av digitala redskap och tjänster, även om till exempel den ökande förekomsten av minnessjukdomar gör det svårare att klara sig i en digital miljö.

En persons välbefinnande och fysiska och psykiska hälsa har ett starkt samband med hur meningsfullt personen upplever att livet är. Detta beror på de reella levnadsförhållandena, såsom den ekonomiska och sociala situationen. En människa som mår bra gör oftast hälsofrämjande val. Olika faktorer som sammanhänger med samhällets strukturer kan likväl orsaka oro, växande ojämlikhet eller utvecklingsförlopp som leder till marginalisering. De omvälvande förändringarna i arbetslivet kan till exempel öka oron för att arbetsplatserna inte kommer att räcka till och för att utkomsten är hotad. Den ökade ojämlikheten och marginaliseringen har ett starkt samband med multipel problematik och transgenerativa problem.

Välmågan har också en samhällsekonomisk betydelse. En människa som mår bra och upplever meningsfullhet i sitt liv är kreativare och aktivare i sina studie-, arbets- och fritidsgemenskaper. Ibland behöver individen samhällets stöd för att hitta en riktning för sitt liv. Från år till år förblir de ungas drömmar traditionella: arbete, god hälsa och nära människorelationer. Men den osäkerhet och otrygghet som de unga upplever på grund av globala frågor, såsom klimatförändringen och det världspolitiska läget, har ökat.

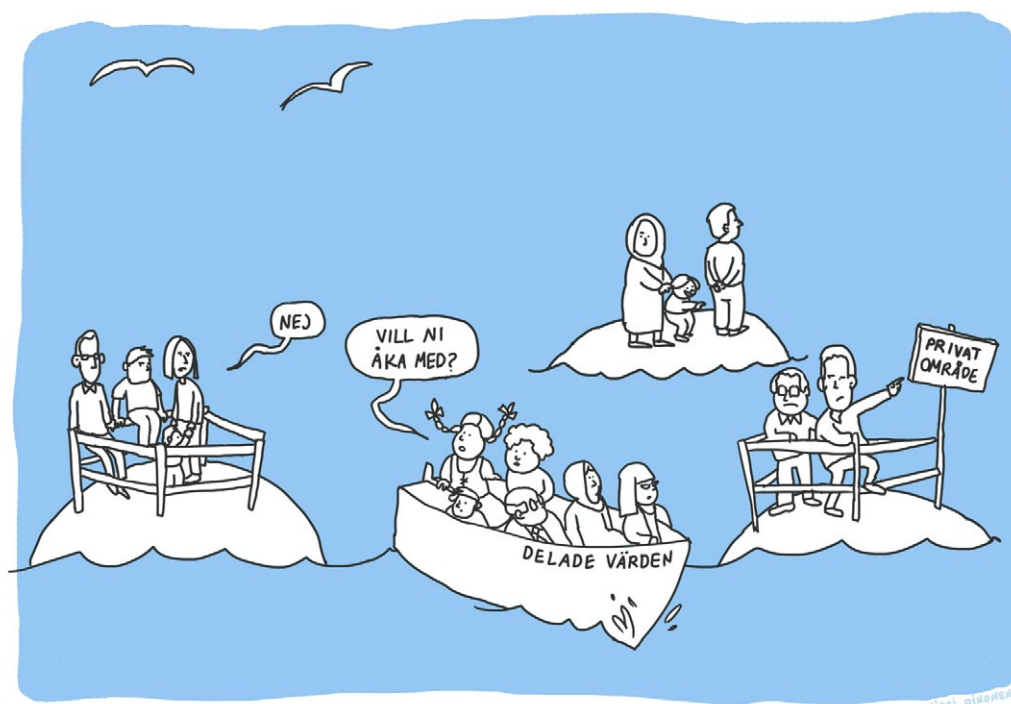
De enorma och ständigt växande valmöjligheterna i samhället framtiden som upplevs som osäker kan framkalla ångest hos människor genom att de ständigt väcker frågor och tvivel i fråga om de egna valen. Det finns också fakta som tyder på en allt kraftigare tudelning på så sätt att vardagen för en del är fylld av aktiv delaktighet medan andra står utanför. För framtidens välfärdssamhälle är stöd till delaktighet och gemenskapskultur av central betydelse. Delaktighet, trygghetskänsla, rättvisa och förtroende för samhället och dess institutioner och för andra medborgare är också byggstenar i den psykiska resiliensen och samhällets resiliens.

Smittsamma sjukdomar utgör ett växande hot mot hälsan. Fenomenet har ett direkt samband med den minskade biologiska mångfalden: när mångfalden minskar försämras också förutsättningarna för mänskligt liv. Den växande exploateringen av naturtillgångarna och förändringarna i markanvändningen inskränker i allt högre grad livsutrymmet för naturliga arter. I kombination med befolkningsökningen och den ökande ojämlikheten,

urbaniseringen och mobiliteten främjar detta uppkomsten av nya sjukdomsalstrare, såsom coronaviruset, och spridningen av sjukdomarna. Klimatförändringen leder samtidigt till att djurarter som sprider mänskliga sjukdomar breder ut sig till nya områden.

Den ökande användningen av mikrobläkemedel leder till att sjukdomsalstrande mikrober som är motståndskraftiga mot läkemedlen utvecklas. Om mikrobläkemedelsresistensen blir allmännare också i Finland, kan det komma att saknas behandlingar för en del svåra infektioner. Blir fenomenet allmännare kan det inverka på hela hälso- och sjukvården: till exempel cancerbehandlingar och kirurgiska ingrepp i tarmområdet blir farliga om mikrobläkemedlen inte längre stoppar infektioner.

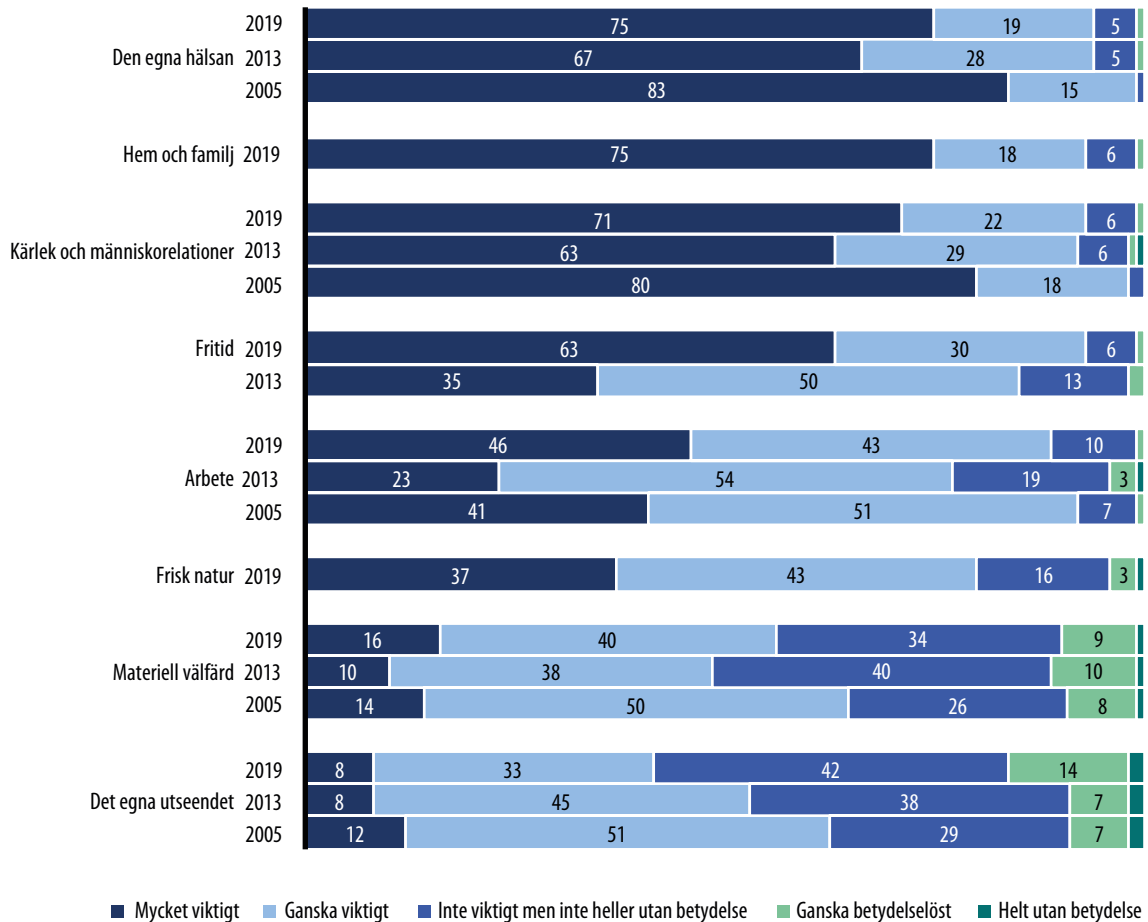
3.5.7 Genomgripande förändringar i människornas mångskiftande värderingar och attityder



Värderingarnas och attitydernas utveckling återspeglar förändringar i samhället men orsakar också sådana förändringar. I ett längre perspektiv förekommer i värdeutvecklingen en växelverkan mellan olika typer av värderingar. Värderingar förändras långsamt, medan attityder utvecklas något snabbare.

Förändringar i värderingar och levnadssätt har en omfattande inverkan på samhället. Värderingarna inverkar till exempel på den sociala samhörigheten, samhällsfreden och demokratin, delaktigheten, det aktiva medborgarskapet, välbefinnandet, hälsan, bildningen, etiken och öppenheten.

Säkerheten har allmänt skattats högt i finländarnas värdehierarki; den personliga samt den nationella och samhälleliga säkerheten ges stor betydelse i finländarnas värderingar. De säkerhetsrelaterade värdena betonas när säkerheten upplevs som hotad.

Diagram 27. De ungas värderingar och prioriteringar 2005–2019. Källa: Ungdomsbarometern (2020).

Ytterligheterna bland värderingar och attityder polariseras. En av de centrala framtidsfrågorna är hur omfattande och djup denna polarisering kommer att bli. De breda skillnaderna kan försvaga befolkningens trygghetskänsla. En stor majoritet av befolkningen delar likväl många värderingar och attityder. Tillspetsning av motsättningar kan förbyggas genom att man ökar den konstruktiva dialogen och interaktionen mellan olika befolkningsgrupper.

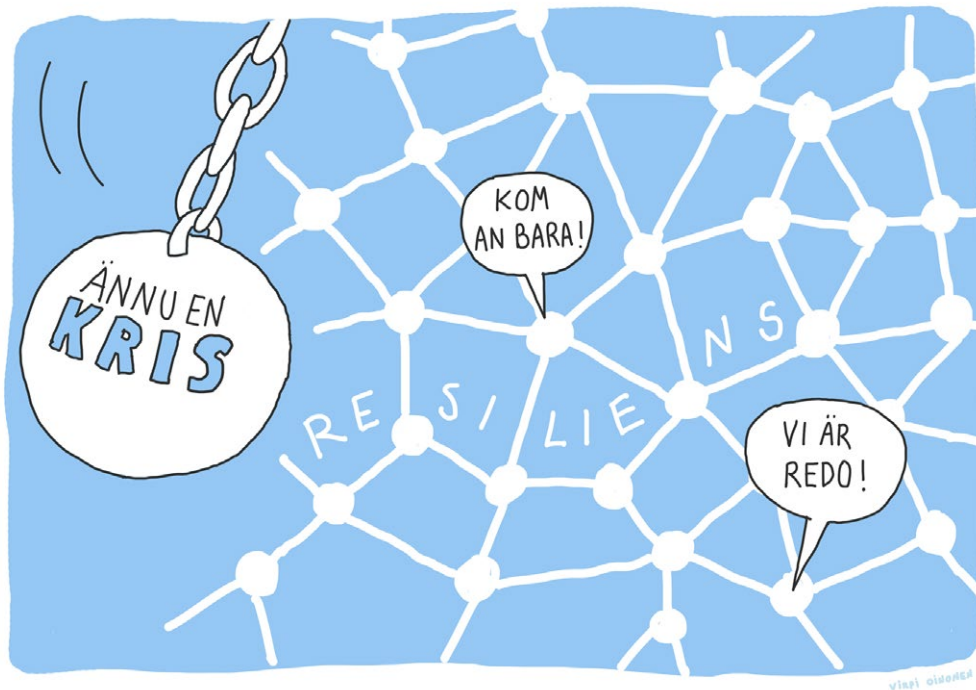
Även utbildningens, småbarnspedagogikens och fritidsorganisationernas samt religionernas roll är väsentlig för att utveckla en mera accepterande kultur och främja konfliktlösning- och dialogfärdigheter som behövs för att åstadkomma en konstruktiv diskussion.

Demokrati- och människorättsfostran och stärkning av medieläskunnigheten är också viktiga verktyg. Hatprat och riktade trakasserier kan minska medborgarnas vilja att delta och utöva inflytande.

Det är viktigt att rättigheterna till deltagande och möjligheterna till inflytande tillgodoses. Ett aktivt deltagande i samhällslivet skapar bildning, välbefinnande, öppenhet och trygghet. Människor upplever sitt liv som meningsfullt och engagerar sig för frågor och mål som de anser viktiga och betydelsefulla. Innovationer och resultat föds ur kreativitet, engagemang och ett entusiasmerande arbete som har genomslag. Människor som mår bra upplever mening och delaktighet i samhället och är aktiva. Fritidssysselsättningar inom motion, konst och kultur blir vanligare.

Till värderings- och attitydutvecklingen hör som väsentlig del också utvecklande av ett hållbart privat konsumtionsbeteende i riktning mot en konsumtion som håller sig inom de gränser som planetens bärkraft sätter. För detta krävs att människorna har vilja, är aktiva och förändrar sina attityder, att företagen tillhandahåller hållbara produkter och tjänster och att omvärlden är gynnsam på så sätt att hållbara val gjorts till lockande, enkla och ekonomiskt förnuftiga standardval. Dessutom är det viktigt att säkerställa att alla människor har faktiska möjligheter och förutsättningar att göra dessa val. En ekonomi och välfärd som grundar sig på konsumtion lik den nuvarande står inte på hållbar grund, och miljöeffekterna av den privata konsumtionen måste reduceras.

3.5.8 Resiliensen accentueras



Förändringarna i verksamhets- och säkerhetsmiljön är kontinuerliga och delvis snabba, komplexa och svåra att förutse. En instabil säkerhetsmiljö ökar ytterligare de risker och hot som samhället är utsatt för samt faran för störningssituationer och kriser av olika art och grad. Resiliensen – uthärda, tåla, återhämta sig, ta lärdom och förnya sig – blir en kritisk kompetens när man skapar beredskap för och svarar på störningar och kriser.

Det finska samhället anses ha en god beredskap för olika hot. Den finska handlingsmodellen för övergripande säkerhet har utvecklats systematiskt under många år, och den har internationellt setts som ett föredöme. Coronakrisen, som medfört konsekvenser för hela samhället, har accentuerat vikten av handlingsmodellen för den övergripande säkerheten och resiliensen samt ökat krismedvetenheten och samtidigt framhävt betydelsen av att skapa beredskap och samarbeta internationellt. Krisen har blottlagt de finländska och internationella handlingsmodellernas styrkor och utvecklingsbehov.

Ett samhälles övergripande resiliens⁶⁹ avser dess förmåga att bevara sin funktionsförmåga och utvecklas fastän det utsätts för kriser eller störningar. Därför kan den anses bestå

69 Angående samhällets övergripande resiliens, se följande slutrapport: Hyvönen, Ari-Elmeri & Juntunen, Tapio & Mikkola, Harri & Käpylä, Juha & Gustafsberg, Harri & Nyman, Markku & Rättälä, Tiina & Virta, Sirpa & Liljeroos, Johanna 2019. Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:17. Statsrådets kansli, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-647-8>. Rapporten har använts som underlag för detta kapitel.

av interaktion, ömsesidigt beroende och sammanjämkning på fyra nivåer: individnivån, samhällsnivån, stats- och institutionsnivån och den internationella nivån. Och den ska betraktas ur ett samhällsligt helhetsperspektiv och med hänsyn till alla tidsspann. Den övergripande resiliensen är kopplad till samhällets tillstånd och globala fenomen, och den utvecklas genom systematisk och proaktiv samhällspolitik och internationellt samarbete.

Grunden för resiliensen är ett säkert, stabilt, välmående och ekonomiskt hållbart samhälle. Trygghetskänslan, förtroendet för samhället och dess institutioner, förtroendet för andra medborgare samt upplevelsen av delaktighet och rättvisa skapar en grund för samhällets resiliens och mentala kristållighet. Den psykiska resiliensen stöds genom att marginalisering och utveckling mot ökad ojämlikhet förebyggs. Även finländarnas höga utbildning och säkerhetskunnande stärker befolkningens resiliens. Betydelsen av civilsamhällets samt individernas och gruppernas frivilliga arbete för att bygga upp beredskapen och deras funktionsförmåga fortsätter att växa. Den privata sektorn spelar en allt större roll för den övergripande resiliensen förutom ur ekonomisk synvinkel också som en del av den kritiska infrastrukturen. Även miljön är en del av samhällets övergripande resiliens. Välmående ekosystem förblir funktionsdugliga, och en motståndskraftig miljö återhämtar sig snabbare från kriser, såsom extrema klimatfenomen.

Under en kris accentueras vikten av rättidig och högklassig information som underlag för beslutsfattandet och kommunikationen samt för förebyggande av dis- och missinformation. Myndigheternas urval av metoder för kommunikation behöver hela tiden uppdateras med beaktande också av informationens tillgänglighet för olika befolkningsgrupper. Att svara på befolkningens behov har stor betydelse för resiliensen, och genom samordnad kommunikation ökas förtroendet för myndigheternas verksamhet och arbete för beredskapen. Medierna och webbkommunikationsmiljöerna spelar en stor roll i detta. Forsknings- och innovationsverksamheten, utbildningen samt kultur- och välfärdstjänsterna stärker samhällets resiliens: en förmåga att fungera i normala förhållanden ger förutsättningar för att kunna fungera under undantagsförhållanden och för innovations- och produktionsförmåga. Digitalisering kan öka resiliensen, eftersom flera av samhällets grundläggande funktioner och tjänster under en kris kan fungera på webben förutsatt att säkerheten och funktionssäkerheten är under kontroll.

Förståelsen av den övergripande bilden samt samarbetet och beredskapen accentueras också på det internationella planet. Trycket för samarbete och global hantering växer i fråga om omfattande kriser, och staterna omvärderar sitt internationella beroende och sina egna förmågor. En fungerande försörjningsberedskap har central betydelse för medborgarnas, organisationernas och institutionernas resiliens. Coronakrisen och Rysslands invasion av Ukraina bidrar till att målen för försörjningsberedskapen och självförsörjningsgraden samt tillvägagångssätten skärps.

Med tanke på samhällets övergripande resiliens är en handlingsmodell för den övergripande säkerheten som grundar sig på samarbete mellan myndigheterna, näringslivet, organisationerna och medborgarna en av Finlands särskilda styrkor. Det är viktigt att utveckla handlingsmodellen och tillvägagångssätten för den övergripande säkerheten så att de blir ännu starkare. Även lärdomarna från coronakrisen ska beaktas. Den övergripande resiliensen har också en förebyggande inverkan; den bidrar till att förebygga till exempel hybridpåverkan och höjer tröskeln för att påverka Finland. Bland de kritiska förmågorna inom den offentliga sektorn framträder lägesmedvetenheten och ledarskapet, kommunikationen och samarbetsförmågan samt att samhällets livsviktiga funktioner kan upprätthållas på alla verksamhetsnivåer inbegripet den lokala och den regionala nivån. Att en normal vardag kan fortsätta så störningsfritt som möjligt har central betydelse för resiliensen.

4 Alternativa utvecklingsförlopp för de osäkerhetsfaktorer som påverkar Finlands framtid

Från förändringsfaktorer till identifiering av osäkerhetsfaktorer

De ovannämnda förändringsfaktorer som inverkar på Finlands framtid har förutom genom analyser av förändringsfaktorer analyserats utifrån osäkerheten i fråga om deras framtida utveckling och deras verkningsfullhet. För att skapa en översiktssbild av de inbördes beroendeförhållandena mellan förändringsfaktorerna har korseffektsanalys använts.

Effektosäkerhetsanalys: Att en förändringsfaktor är mycket osäker innebär att vi har svårt att förutse hur den kommer att utvecklas fram till 2040: förändringens innehåll, riktning eller tidpunkten då den sker är oklar. För förändringsfaktorn finns alternativa utvecklingslinjer in i framtiden.

Korseffektsanalys: Identifiering av inbördes beroenden mellan identifierade förändringsfaktorer. Genom att som grund för scenarierna välja de faktorer som står i det största beroendeförhållandet till varandra har man fått fram dynamiska scenarier där en förändring i en osäkerhetsfaktor oundvikligen inverkar på andra osäkerhetsfaktorer. En korseffektsanalys är framför allt en heuristisk process. Heuristiken används eftersom den är en metod som i allmänhet tämligen snabbt leder tillräckligt nära det bästa möjliga slutresultatet.

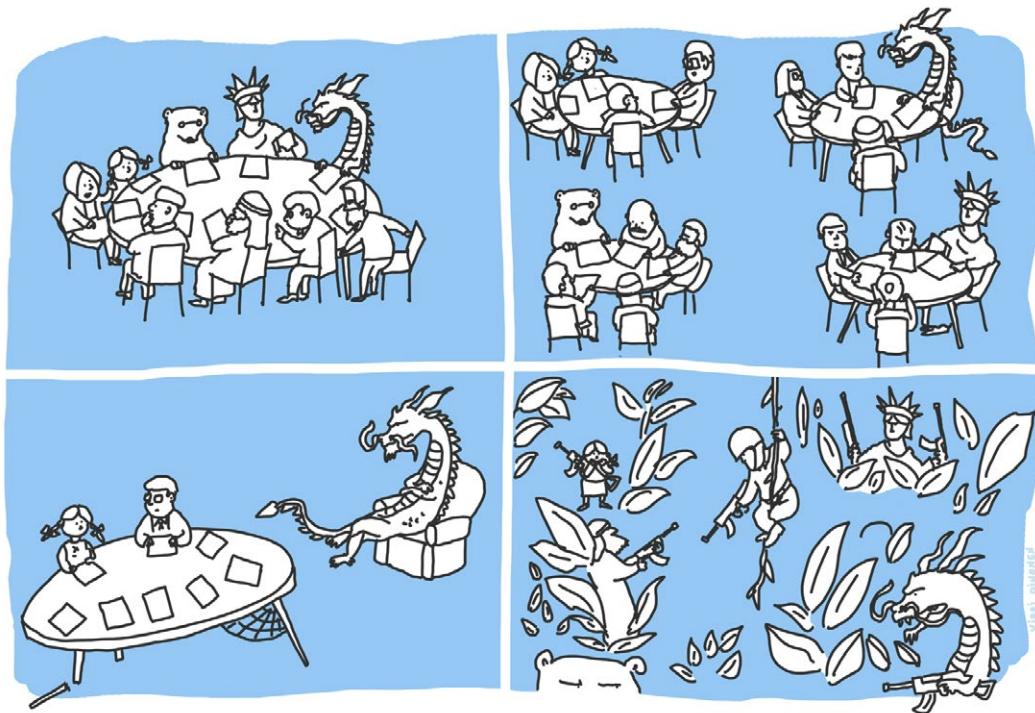
På grundval av dessa två analyser, det vill säga effektosäkerhetsanalysen och korseffektsanalysen, har de **centrala osäkerhetsfaktorer som inverkar på Finlands framtid** identifierats. Vid expertworkshoppar har det för varje osäkerhetsfaktor tagits fram en hypotes för deras alternativa utvecklingsförlopp i framtiden.

Härnäst följer korta beskrivningar av samhällliga, tekniska, ekonomiska, miljörelaterade och politiska osäkerhetsfaktorer som påverkar Finlands framtid och olika alternativ till utvecklingsförlopp för dem fram till 2040.

4.1 Politiska osäkerhetsfaktorer

4.1.1 Multilateralt samarbete och ett regelbaserat system

Det rådande internationella systemet bygger på idén om suveräna och sinsemellan likvärdiga stater. Ramarna för de självständiga staternas dialog, samarbete och överenskommelser anges av multilaterala institutioner, av vilka Förenta nationerna och dess underorganisationer utgör kärnan. När man agerar i enlighet med internationella normer ökar förutsebarheten och förtroendet mellan staterna, vilket är livsviktigt särskilt för små stater. Det krig som Ryssland för i Ukraina är också ett angrepp på det regelbaserade internationella systemet och på värderingarna i Förenta nationernas stadga. Den hårdnande konkurrensen och motsättningarna mellan stormakterna försvårar det multilaterala samarbetet. Den internationella normgrunden och de institutioner som upprätthåller den har under de senaste åren utmanats på många sätt. För att bemöta hotande globala utmaningar krävs att man samarbetar multilateralt, att vetenskapens betydelse erkänns och att FN:s roll är stark. För att trygga trovärdigheten hos det internationella regelbaserade systemet måste man visa att Rysslands handlingar och grova kränkningar av internationell rätt och humanitär rätt får konsekvenser.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Den allmänna demokratiska utvecklingen
- Stormaktsrelationerna

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

GLOBAL DEMOKRATI: De flesta länderna i världen har tagit ett steg mot ett mer demokratiskt styre. Även Kina och Ryssland har genomfört försiktiga reformer i riktning mot en rättsstat. FN har genomgått reformer och fått större legitimitet. Utvecklingsländernas röst hörs tydligare än tidigare. Det internationella samarbetet är multilateralt. På agendan återfinns en liberal värdegrund och en hållbar utveckling eftersträvas.

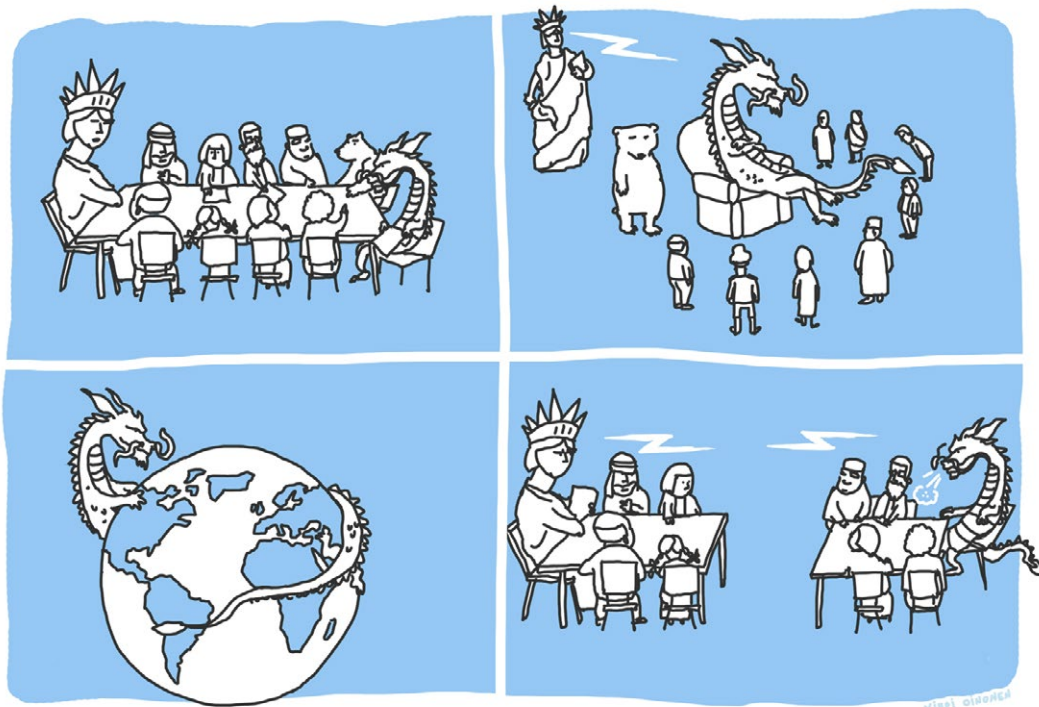
INTRESSEORIENTERAT SAMARBETE: Det är svårt att samarbeta internationellt för att bemöta globala utmaningar, utan lösningar skaffas med hjälp av regionala avtal eller tematiskt, från fall till fall. Samarbetet inom ramarna för FN är väldigt begränsat: man försöker dock komma överens om nödvändiga helheter. Mänskliga rättigheter, rättsstatliga frågor och minskande av fattigdomen står inte på agendan och miljöproblem adresseras när det är nödvändigt.

ETT SVAGT SYSTEM: Den regelbaserade internationella ordningen utmanas. FN är försvagat och man har inte lyckats genomföra några betydande reformer av organisationen. Ett effektivt samarbete försämras bl.a. av att man är beroende av det auktoritära Kina som blivit en global makt. Prioriteringen av nationella intressen gör det svårare att avtala om effektiva åtgärder t.ex. för att bromsa klimatförändringen. I USA har demokratin och rättsstatens utveckling stärkts, något som återspeglats också i Latinamerika och Afrika.

DJUNGELNS LAG: Det multilaterala systemet är svagt och oförmöget till kompromisser och beslutsfattande överlag. När de globala problemen drivs till sin spets blir risken för konflikter värre. Tvister avgörs genom den starkes rätt, det är vanligt med konflikter mellan staterna. Den globala säkerheten har försämrats dramatiskt. Auktoritarismen och militarismen stärks och odemokratisk verksamhet förekommer allmänt inom alla funktioner.

4.1.2 Stormaktskonkurrensen

Konkurrensen mellan stormakterna har tilltagit, och Kina har trätt fram som en verklig utmanare till USA. USA har flyttat sin strategiska tyngdpunkt till Asien. Ryssland eftersträvar stormaktsställning och genomdriver vid behov sin intressesfärspolitik med militära medel. Relationerna mellan stormakterna är spända och konsekvenserna av detta märks i hela världen. Ökade motsättningar såväl inom handelspolitiken som inom maktpolitiken sätter press på en indelning av länderna i världen i ett demokratiskt och ett auktoritärt läger, något som bl.a. EU försöker undvika. Behovet av större autonomi, en stärkt utrikespolitisk roll och försvar av egna värderingar och intressen ökar för EU, samtidigt som utomstående aktörer utövar påtryckningar direkt på enskilda medlemsländer. Den tekniska konkurrensen hårdnar och den har bildat en central axel i den strategiska konkurrensen. Teknikpolitiken överlappar mera än tidigare de andra politiska sektorerna, såsom säkerhetspolitiken och handelspolitiken.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Det ömsesidiga maktförhållandet mellan USA och Kina.
- Det globala ömsesidiga beroendet

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

ÅTERGÅNG TILL 2000-TALET: Ett regelsystem som upprätthålls under ledning av USA, i vilket FN:s och bl.a. WTO:s roller och mandat liknar de nuvarande. Det multilaterala samarbetet är starkt. USA har ingått omfattande handelsavtal i Asien och med EU. Den militära makten har förlorat sin betydelse och makten projiceras med hjälp av andra metoder.

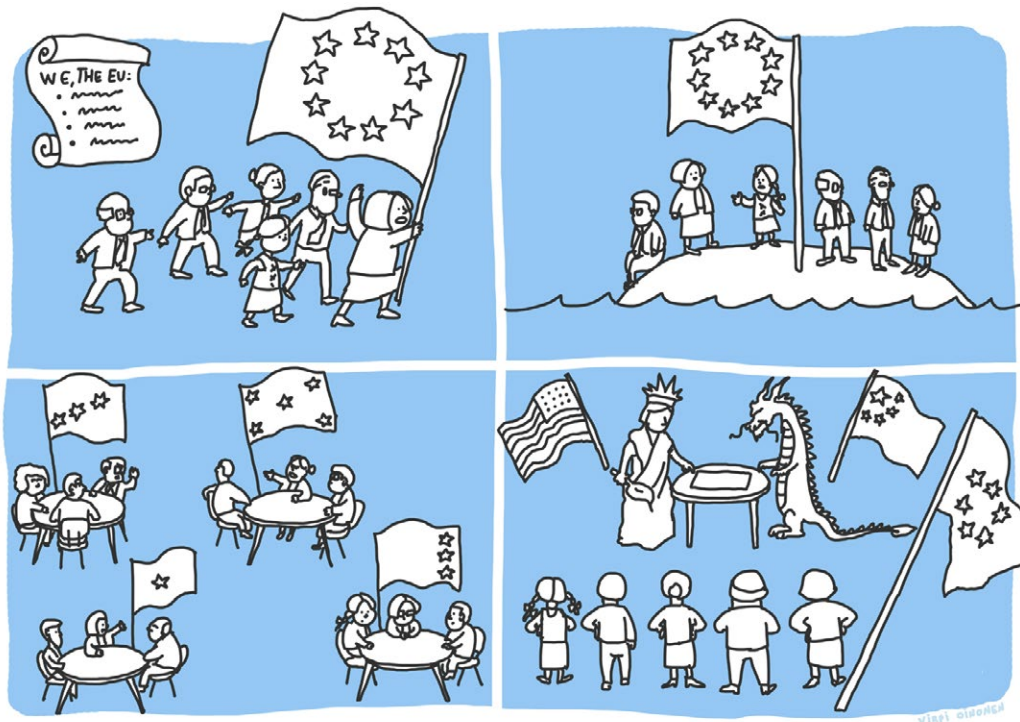
NOLLSUMMEKONKURRENS: Världen är indelad i två block som delvis har frigjort sig från varandra – en majoritet av demokratiska stater som leds av USA och en gruppering som leds av Kina. FN:s verksamhet är verkningslös och samarbetet för att bemöta globala utmaningar är bristfälligt och går långsamt. Konkurrensen mellan blocken framträder inom ekonomi, teknik, politik och ideologi. Den ekonomiska frikopplingen bromsar upp tillväxten överallt. Användningen av militära maktmedel utgör en betydande del av stormakternas olika metoder.

KINAS GLOBALA HEGEMONI: Kinas tillväxt är fortsatt god, men USA:s tillväxt överstegras. Kina har bundit många av världens länder till sin egen ekonomiska inflytelsesfär bl.a. genom att utnyttja sidenvägsprojektet. Kina främjar sina egna värden och mål inifrån FN-systemet: globala utmaningar hanteras effektivt, om Kina anser att verksamheten ligger i landets intresse. EU balanserar mellan stormakterna. Kinesiska teknik- och plattformsbolag har gått förbi sina amerikanska konkurrenter när det gäller marknadsandelar.

KINAS OMFATTANDE MAKTSFÄR: USA har förlorat sin ledande ställning till Kina, och relationerna mellan stormakterna är fientliga. Kina har skapat ett auktoritärt styrt nätverk av vasallstater för sig själv och kan lätt ingripa i dessa staters inrikespolitik. Ryssland hör till Kinas maktsfär. EU är svagt och splittrat. FN:s betydelse har kollapsat, och vid sidan av de traditionella organisationerna har det bildats nya östliga och västliga organisationer och regimer. Kina har höjt sin tekniska kompetensnivå och självförsörjning. Utifrån blockens interna beslutsfattande bemöts globala utmaningar reaktivt.

4.1.3 EU:s enighet och aktörskap

EU är en ledande försvarare av det regelbaserade internationella systemet, demokratin, de mänskliga rättigheterna och rättsstaten och stöder och verkställer åtgärder mot klimatförändringen. Europeiska unionens interna samstämmighet och dess besluts- och handlingsförmåga är förknippade med osäkerhet kring framtiden på lång sikt: är medlemsländerna tillräckligt eniga kring de värden, normer och institutionsroller som styr beslutsfattandet, EU:s grundläggande värden och stora riktlinjer för att få till stånd ett betydelsefullt beslutsfattande och (utrikes)politiskt aktörskap på unionsnivå? Äventyrar en differentiering och försämring av medlemsländernas tillväxt och den ökande skuldsättningen enigheten och den ekonomiska integrationen inom EU? USA:s strategiska fokusskifte mot Asien, det försämrade transatlantiska förtroendet, Kinas framväxt som en strategisk konkurrent, Rysslands aggressiva agerande i EU:s närområden samt instabiliteten i närområdena har påskyndat åtgärderna för att öka handlingsförmågan och oberoendet i Europa. På senare år har uppmärksamheten inriktats på att särskilt utveckla säkerhets- och försvarssamarbetet, vilket dock inte ersätter Nato som Europas grundpelare för det gemensamma försvaret. EU är en betydande utövare av ekonomisk och mjuk makt men har svårigheter att hänga med i den teknikkonkurrens som leds av USA och Kina. Staternas uppmuntran till reformer för att möjliggöra medlemskap förblir kärnan i EU:s utvidgningspolitik. De pågående förhandlingarna liksom inledandet av nya har dock gått långsamt.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Världsekonomin utveckling
- Det internationella systemets handlingslogik

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

ETT INFLYTELSERIKT OCH LEGITIMT EU: Europa är en stark internationell aktör med ett erkänt ledarskap som stöder det regelbaserade systemet. Integrationen har fördjupats inom många politiska sektorer. I medborgarnas ögon är EU:s legitimitet utmärkt, skiljelinjerna mellan medlemsländerna har börjat suddas ut. EU är en stark påverkare bl.a. i frågor kring hållbar utveckling. EU:s normer och standarder påverkar också normsystemen i tredjeländer. Även i andra områden tar man efter EU-integrationen.

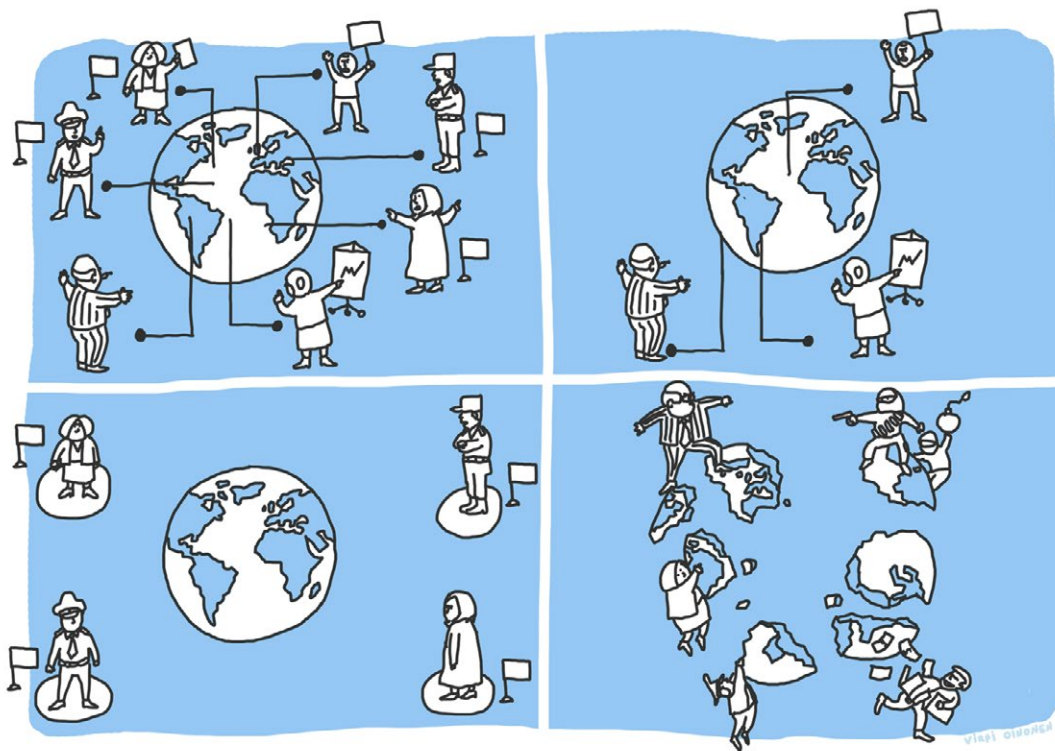
ETT EU SOM ÖKAR SIN AUTONOMI: Integrationen har fördjupats när det gäller den inre marknaden samt utrikes- och säkerhetspolitiken, Nato har europeiserats. Enorma investeringar i utbildning och FoUI-verksamhet har stärkt Europas teknologiska oberoende och konkurrenskraft. Europa har än så länge lyckats anpassa sig till de förändringar som de globala utmaningarna medför och kan erbjuda sina lösningar till resten av världen.

ETT BETYDELSELÖST EU: En svag ekonomisk utveckling och en långsamt växande ojämlikhet inom och mellan medlemsländerna pressar EU att se över de gemensamma reglerna samt sin finans- och samhällspolitik. Det är svårt att komma överens om reformer. Inställningen till EU delar medborgarna. En del anser att det gemensamma ekonomiska ansvaret och regleringen är för mycket, medan andra anser att det är för lite. Inom utrikespolitiken profilerar sig de enskilda medlemsstaterna starkare än EU.

ETT SVAGT OCH SPLITTRAT EU: EU:s förmåga att fatta beslut har förlamats, enigheten är ständigt utsatt för prövning och den yttre funktionsförmågan är dålig. Medlemsländerna har delat upp sig i flera samarbetsoförmögna block. Enskilda medlemsstater går ur EU. En del medlemsstater bryr sig inte om grundläggande värden eller gemensamt avtalade handlingsriktlinjer: Kina, USA och till och med Ryssland spelar ut EU:s medlemsländer mot varandra. FoUI-verksamheten är splittrad, den ekonomiska tillväxten svag och konkurrenskraften obefintlig.

4.1.4 Säkerheten

I en komplicerad värld av ömsesidigt beroende måste säkerheten som begrepp och verksamhet omformas. Överallt är staterna och samhällena utsatta för trycket från många olika förändringar. Större vikt måste fästas vid den nationella säkerheten, och den kräver ett bredare grepp än hittills under trycket av så kallade traditionella och nya säkerhetshot och förändringar i omvärlden med omfattande konsekvenser. Trycket på samordning och samarbete blir starkare nationellt och internationellt. Säkerheten är på ett avgörande sätt beroende av statens förmåga att producera och utveckla säkerheten på ett övergripande och inkluderande sätt och bland annat också av dess förmåga att integrera den tekniska utvecklingen i säkerheten. Den övergripande säkerheten och det internationella multilaterala samarbetet utgör verktyg för att bemöta säkerhetshot och säkerhetsutmaningar som vanligen är globala, och som därför inte känner av några gränser mellan stater eller aktörer.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Det multilaterala samarbetet
- Statens aktörskap och legitimitet

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

EN STABIL, TRYGG VÄRLD: Den starka internationella gemenskapen möter utmaningar och hot med hjälp av multilateralt samarbete. Man har lyckats integrera teknologin och icke-statliga aktörer, företag, organisationer och medborgarna i den internationella och nationella säkerhetsproduktionen. Säkerhetsförvaltningen är effektiv och föregripande och den totala resiliensen utvecklas inom ramen för den övergripande säkerheten. Statens berättigande som producent av säkerheten utvecklas och staten har en stark legitimitet.

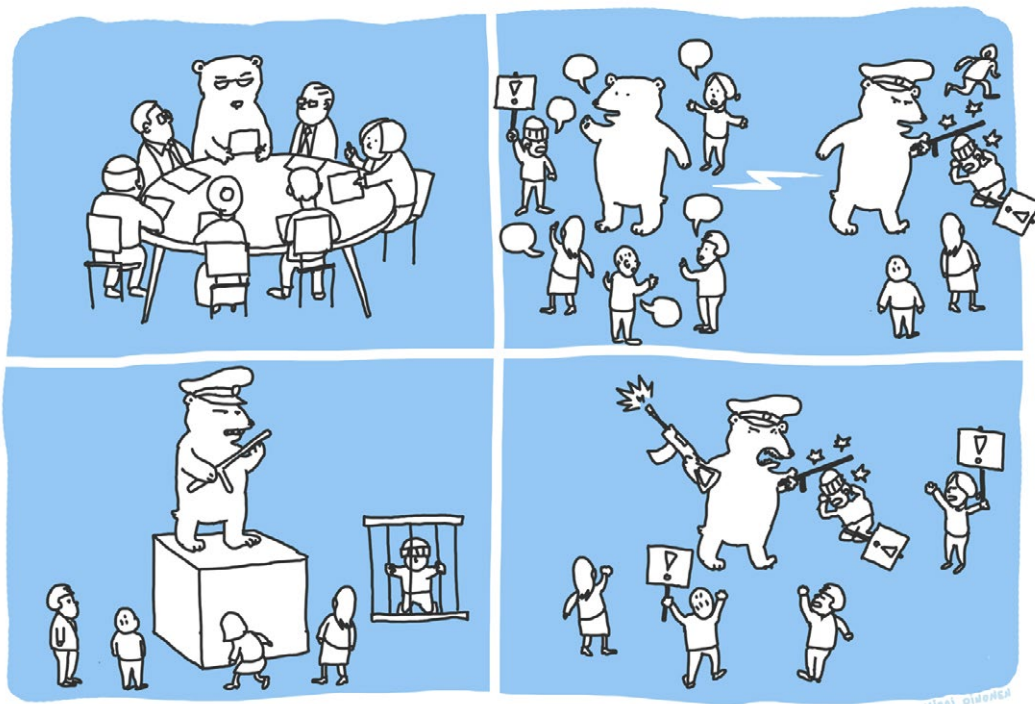
EN NY, MÅNGSIDIG SÄKERHETSGEMENSKAP: Det multilaterala samarbetet utmynnar i en ny form av internationellt samarbete genom vilket hot och utmaningar bemöts. Det statscentrerade internationella samarbetet bryter samman, staterna fungerar inte längre tillförlitligt och effektivt. Icke-statliga aktörer är viktiga aktörer inom det internationella samarbetet. Statens och den privata sektorns intressen möts inte och den privata sektorn övergår särskilt till internationellt samarbete. Individerna och befolkningsgrupperna är inte kopplade till staten och samhället på ett sätt som får dem att känna delaktighet och skyldigheter.

NATIONELL SÄKERHET: Nationella intressen får det multilaterala samarbetet att gå i baklås, och den internationella gemenskapen klarar inte av att bemöta hoten. Regler följs inte, utan regionala och tematiska internationella arrangemang utvecklas. De icke-statliga aktörerna och den tekniska utvecklingen har inte kunnat integreras i det internationella samarbetet. Staterna lyckas producera säkerhet till en viss del för sina samhällen och behåller således sitt berättigande. På nationell nivå har man delvis lyckats integrera den tekniska utvecklingen, företagen och medborgarna med produktionen av säkerhet (inklusive försvaret). Den nationella säkerhetsförvaltningen är dominerande, och den totala resiliensen utvecklas som en del av den övergripande säkerheten.

BÖRJAN TILL SLUTET – EN OTRYGG VÄRLD: Det multilaterala samarbetet och den internationella gemenskapen har skrupnat ihop. Staterna klarar inte av att producera säkerhet. Deras legitimitet vittrar sönder. Tomrummet efter staten fylls av intressegrupper, storföretag samt terroristorganisationer och kriminella organisationer. Den nationella säkerhetsförvaltningen är verkningslös och orsakar otrygghet och misstro. Statens och den privata sektorns intressen möts inte, det uppstår inga kompanjonskap. Individerna och befolkningsgrupperna är inte kopplade till staten och samhället, som splittras i konkurrerande grupper.

4.1.5 Ryssland

Rysslands interna utveckling och externa aktörskap är förknippade med osäkerhet och detta konkretiseras särskilt i den ryska ledningens handlingar och i landets ekonomiska, politiska och militära styrka och förmåga, relationen mellan staten och medborgarna samt landets internationella inriktning och öppenhet. Ryssland fortsätter att eftersträva en identitet och ställning som stormakt och målet är fortsättningsvis en säkerhetsstruktur i Europa som bygger på en indelning i intressesfärer. För att driva sina intressen använder och utvecklar Ryssland sin militära styrka. Landets resurser garanterar inflytande, men det halkar efter i den globala ekonomiska och tekniska konkurrensen. Det politiska systemet och dess legitimitet stöder sig på presidenten, och man försöker trygga att det nuvarande systemet kan fortsätta. Rysslands invasion av Ukraina och dess följder innebär omfattande negativa ekonomiska konsekvenser för Ryssland, men dessutom försvagas tillväxtprognoserna också på lång sikt av landets ekonomiska beroende av energiexport och ogenomförda ekonomiska reformer. En del av den ryska befolkningen är missnöjd med läget, och oroligheterna och spänningarna i samhället kan öka.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorers utveckling:

- Rysslands makt och den ryska ledningens handlingar: ekonomisk, politisk och militär styrka och förmåga
- Relationen mellan staten och folket och relationen till utlandet

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

ETT ANSVARSFULLT STORMAKTSRYSSLAND: Ryssland är en inflytelserik global aktör med stor dragningskraft som är inriktad på multilateralt internationellt samarbete. Landet är förutsebart, har förbundit sig till institutioner och verksamheten sker inom ramarna för institutionerna. Det ryska civilsamhället är starkt, liksom ekonomin. Politiken och regimen såväl som utbildningen och uppfostran reformeras, och de nationella institutionerna är funktionsdugliga. Mjuk makt betonas och det har skett en ideologisk förändring. Rysslands tankar om intressesfärer realiseras indirekt genom ett starkt och internationellt inflytande, t.ex. via olika institutioner.

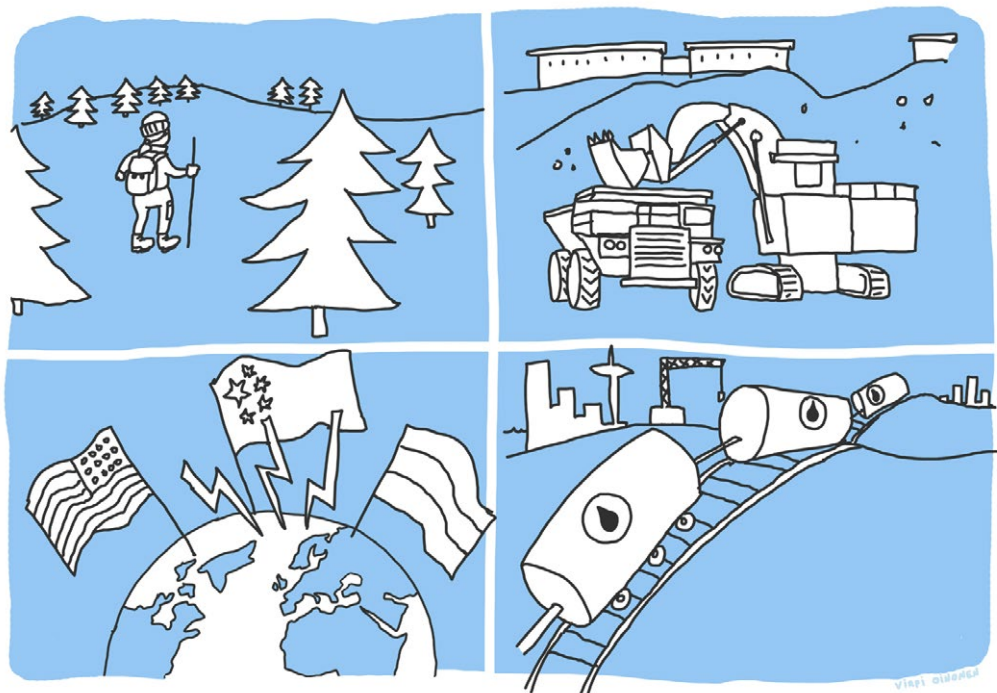
RYSSLAND VID ETT VÄGSKÄL: Ryssland blir starkt och stabilt internt och samhällsmässigt och rikedomerna fördelas jämnare. Det civila samhället är aktivt och organiserar sig för att lösa problem i vardagen. Även om statens legitimitet inte bestrids, förekommer det interna meningsskiljaktigheter om de politiska riktlinjerna: en del grupperingar är demokratiska till sin ideologi, medan andra är auktoritära. Ryssland söker aktivt kompanjonskap från nationella säkerhetsintressen och är mer beroende av internationellt samarbete.

ETT AUKTORITÄRT RYSSLAND: Ryssland är en kontrollstat som fungerar enligt en auktoritär stats handlingslogik. Det är tekniskt skickligt och teknologin används som verktyg för den auktoritära makten. Rikedomarna finns till största delen hos eliten. Det pyr en konflikt mellan makthavarna och medborgarna, och spänningarna utmynnar i oroligheter. Ryssland är en självständig, internationell aktör, landet följer inte normerna, det driver sina intressen på sitt eget sätt och söker kompanjonskap bland andra auktoritära stater. Tankegången är kraftigt inriktad på intressesfärer och genomdrivs också genom tillgripande av militära maktmedel.

ETT INSTABILT OCH AGGRESSIVT RYSSLAND: Ryssland är en överraskande, hotfull och aggressiv aktör. Befolkningens förtroende för myndigheterna är dåligt. Det patriotiska etoset har försvagats, men man försöker fortfarande använda patriotismen som ett verktyg för makten. Det råder instabilitet i samhället: staten och folket står i konflikt och kriminaliteten och problemen på systemnivå har förvärrats. Myndigheterna konkurrerar om makten: regimen försvagas och splittras och det kan uppstå alternativ till Kreml. Ryssland driver en aggressiv intressesfärspolitik och angriper och ockuperar områden som det anser hör till dess intressesfär.

4.1.6 Den arktiska regionens strategiska betydelse

Den arktiska regionens strategiska betydelse har ökat under 2010-talet som en följd av det varmare klimatet och det försämrade säkerhetsläget i Europa. Den arktiska regionen har värmts upp nästan fyra gånger så snabbt som jordklotet i genomsnitt. Klimatförändringen är också ett synnerligen starkt hot mot naturen och livsmiljöerna i de arktiska områdena. Den har redan oåterkalleligt förändrat den arktiska regionen och fortsätter också att vara det största hotet i området. Det varmare klimatet i den arktiska regionen smälter glaciärer och havsis. Följderna är allvarliga och globala, t.ex. stigande havsnivåer, ökande metangasutsläpp ur marken och förändrade havsströmmar. Klimatförändringen och den minskande biologiska mångfalden försämrar förutsättningarna för ursprungsbefolkningarna i området att utöva näringar och traditionell kultur. Det smältande istäcket har dock öppnat möjligheter för nya havsrutter och för nya olje- och gasfält. Uppvärmningen av den arktiska regionen gör att den samtidigt blir tillgängligare, vilket ökar det ekonomiska intresset också från länder och företag utanför området. När det ekonomiska intresset för området växer, ökar också konkurrensen. Områdets strategiska betydelse, inklusive dess militärstrategiska ställning, har ökat, liksom den militära aktiviteten i området. Det är osannolikt att konflikter kommer att födas i den arktiska regionen, men säkerheten i området är nära sammanlänkad med säkerhetsläget i Östersjöregionen och det övriga Europa. Därför går det inte att utesluta att militära motsättningar kommer att öka i regionen. Den säkerhetspolitiska och militärstrategiska konstellationen i den arktiska regionen förändras i och med Finlands och Sveriges ansökningar om medlemskap i Nato, eftersom alla arktiska länder förutom Ryssland i framtiden kommer att höra till alliansen. Arktiska rådet förblev länge ett forum för konstruktivt samarbete, men på grund av Rysslands invasion av Ukraina har samarbetet med Ryssland åtminstone tills vidare lagts på is. Även många icke-arktiska stater har visat ett ökande intresse för den arktiska regionen.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Den arktiska regionens sammankoppling med globala strömmar
- Genomförandet av energiomställningen

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

NATURRESERVAT: Man har lyckats stoppa att snö- och istäcket krymper. Ursprungsbefolkningens självbestämmandesträvanden har fått medvind. Efterfrågan på kolväten har rasat och regionens inkomster och välfärd är beroende av traditionella näringar och naturturism. Arktiska rådet och andra regionala samarbetsstrukturer har förlorat sin betydelse.

EKONOMISK VINNARE: Snö- och istäcket i regionen krymper långsammare, men den växande trafiken, industrin och befolkningen orsakar miljöproblem. Ursprungsbefolkningens självbestämmanderätt tillgodoses dåligt. I regionen har det uppstått framgångsrika teknikkuster och logistiska knutpunkter för trafiken mellan Europa och Asien. Den arktiska regionens kontrollmekanismer har förnyats.

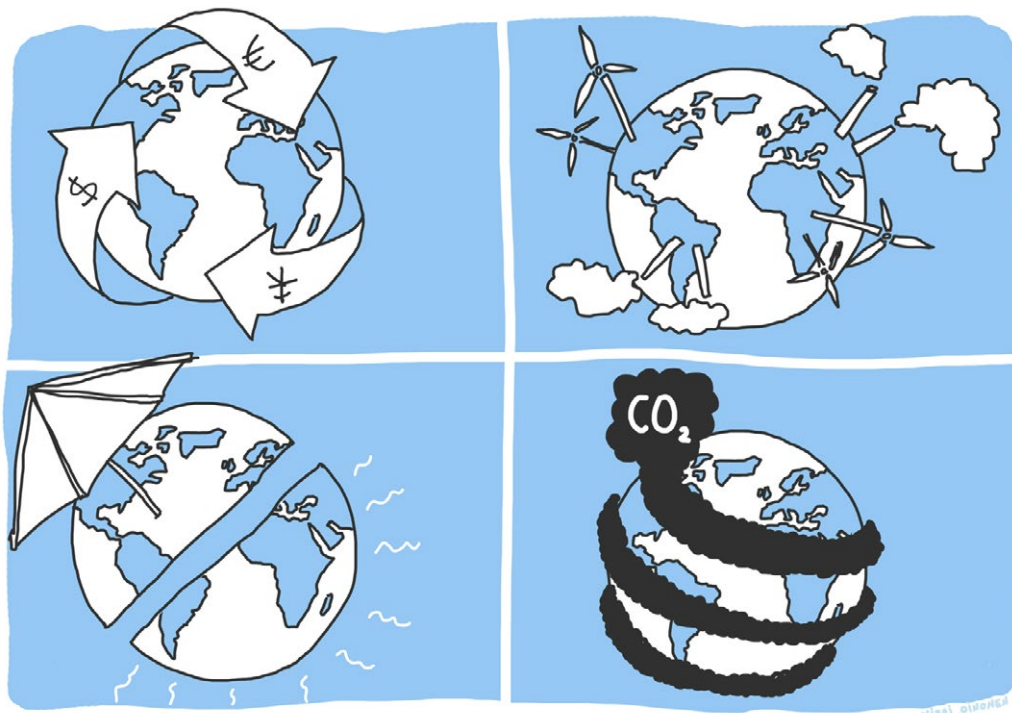
RESURSLAGER: Staternas och företagens ekonomiska intressen begränsar det politiska utrymmet för ursprungsbefolkningen. Kolväteindustrin och utvinningsindustrin blomstrar och farlederna används för transport av råvaror. Ryssland satsar på att utveckla regionen och infrastrukturen i den. Spänningar mellan Ryssland och västvärlden återspeglas i samarbetsutsikterna för regionen. Folkmängden sjunker.

KONKURRENSSITUATION: Miljöns tillstånd har försämrats och den ekologiska balansen är rubbad. Staterna och företagen förbereder sig på att en farled över Nordpolen öppnas. Staternas strategiska och ekonomiska intressen begränsar det politiska utrymmet för ursprungsbefolkningen så att det blir litet. Nya olje- och gasfält samt ökad sjöfart har lett till att den arktiska regionens strategiska betydelse ökar: spänningarna mellan stormakterna återspeglas i militär upprustning och aktivitet.

4.2 Miljörelaterade osäkerhetsfaktorer

4.2.1 Klimatförändringen

Att klimatet förändras som en följd av att halten växthusgaser i atmosfären ökar är det största hotet mot mänskligheten. Klimatförändringen förändrar levnadsförhållandena på hela planeten, och den är också ett flerdimensionellt säkerhetshot. Redan en värmeökning på över 1,5 grader innebär en betydande risk för mänskligheten, den biologiska mångfalden, matförsörjningen samt avskaffandet av fattigdom och ojämlikhet. Det behövs åtgärder som förutsätter stora förändringar inom den energi- och utsläppsintensiva industrin samt betydande begränsningar eller avgifter för att styra transportsektorn och energikonsumtionen så att de blir utsläppsfria. Klimatförändringen leder till extrema väderförhållanden, den hotar i synnerhet naturen i de nordliga regionerna och förändrar livsmiljöerna. I Finland blir klimatet enligt en del beräkningar till och med 2–6 grader varmare före utgången av århundradet.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Vidtagande av åtgärder för att minska utsläppen, vilket är beroende av ett regelbaserat system, ekonomin och konkurrenskraftiga tekniker och värdekedjor.
- Återkopplingsmekanismer för klimatförändringen som kan orsaka oberäkneliga och oåterkalleliga förändringar varifrån det inte finns någon återvändo.

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

EN KLIMATNEUTRAL CIRKULÄREKONOMISK VÄRLD: Den globala uppvärmningen har begränsats till 1,5 grader. Vi lever i en värld som följer Parisavtalet. Det har uppstått nya marknader för teknologin, övergången är rättvis och utsläppshandeln fungerar. Skydd och återupprättande av ekosystem, naturbaserade lösningar och tekniska innovationer stöder anpassning och bromsning av klimatförändringen.

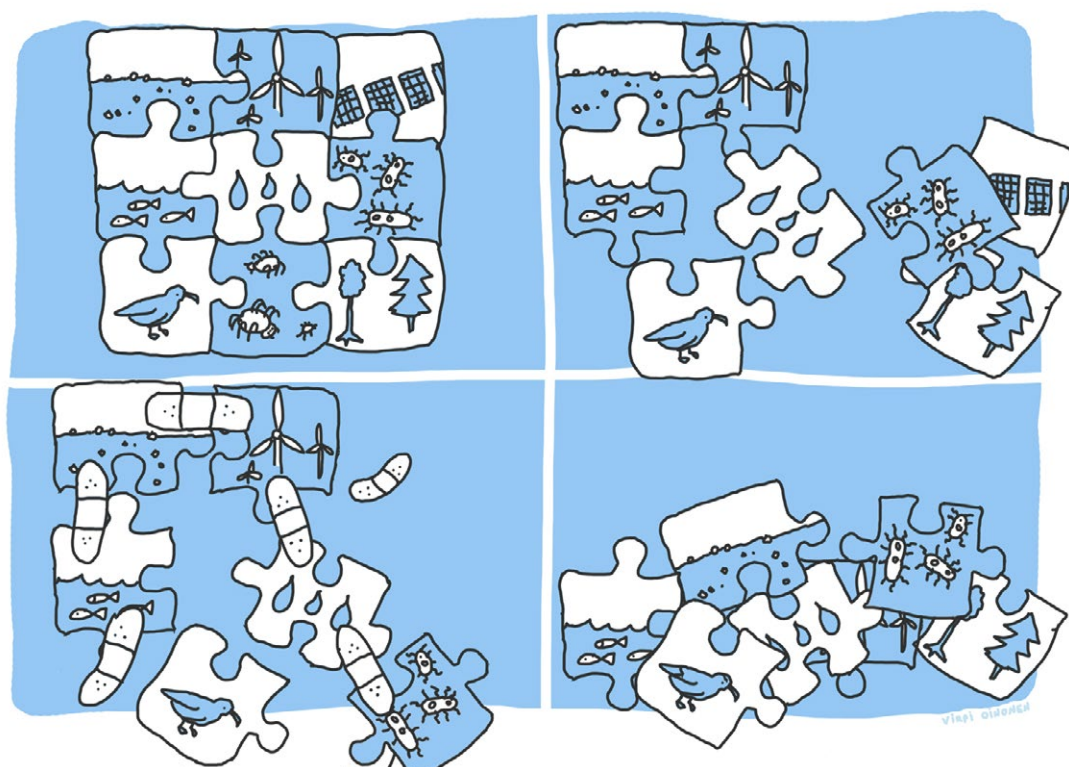
REGIONALA SKILLNADER: Det finns stora skillnader mellan olika stater när det gäller hur de bromsar klimatförändringen och anpassar sig till detta. Man anpassar sig till situationen regionalt och den bromsas ineffektivt (regionalt). Klimatutmaningarna bemöts med regionala avtal och marknadsanpassade lösningar. Konsumenternas inställning sätter press på det politiska beslutsfattandet vid en övergång till hållbarare lösningar.

EN KAMP FÖR ANPASSNING: Målen i Parisavtalet nås inte även om viljan finns. Det uppstår överraskande element, som inte de tekniker som utvecklas är tillräckliga för att bemöta. Man försöker anpassa sig men lyckas inte få kontroll över situationen. Förväntningarna på teknologin och förhoppningarna om en konstant ekonomisk tillväxt infrias inte: man lyckas inte bryta sambandet mellan tillväxten och förbrukningen av naturtillgångarna. Det råder polarisering: de rika länderna klarar sig, men de fattiga är sämre rustade för att möta de svårigheter som klimatförändringen orsakar.

GLOBAL MILJÖDYSTOPI: På väg mot en uppvärmning på +5 grader, miljöns tillstånd är regressivt och ohållbart. Man anpassar sig inte till klimatförändringen och bromsar den inte heller. Önationerna är förlorarna. Kritiska punkter (tipping points) för klimatförändringen, från vilka det inte finns någon återvändo till den gamla jämvikten, innebär att klimatet förändrats varaktigt. Den globala säkerheten försämras och antalet klimatflyktingar ökar. Den levande naturen överraskar med sina reaktioner: vi lever i en värld av ständiga pandemier.

4.2.2 Biologisk mångfald och miljöns tillstånd

Miljöns tillstånd och den biologiska mångfalden påverkar livsuppehållande ekosystemtjänster: rent vatten, ren luft och ren mat, ekosystemens resiliens och förmåga att förhindra pandemier och andra miljörelaterade hälsorisker. Miljön och naturen befinner sig i ett utsatt läge. Utöver sådana problem som länge varit kända, såsom förlust och ohållbart utnyttjande av naturmiljöer, näringsbelastning, klimatförändring, luftföroreningar, farliga ämnen och avfall, framträder också andra utmaningar i form av kemikalisering och miljörelaterade hälsorisker. Den ökade konsumtionen är en av de viktigaste drivkrafterna som försämrar miljöns tillstånd. Kemikalier utgör en väsentlig del av produkterna och tjänsterna i det moderna samhället. De viktigaste faktorerna som försämrar den biologiska mångfalden är förändringar i markanvändningen, ohållbar användning av icke-förnybara naturtillgångar, klimatförändringen, livsmiljöförstörelse och främmande arter. En förändring i användningen av haven påverkar havsnaturens mångfald. Den biologiska mångfalden, den viktigaste indikatorn för miljöns tillstånd, fortsätter att minska i takt med att kvaliteten på livsmiljöerna försämras. I Finland har utsläppen i luften och i vattnet minskat, men läget i Östersjöns vattendrag och bottenvatten är ännu inte helt bra.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Kan man åtgärda olika delsystem samtidigt? Den biologiska mångfaldens och miljöns tillstånd hör samman med många andra samhällsproblem, och de kan inte åtgärdas separat, även om en stark naturskyddspolitik också behövs.
- Frikoppling av konsumtion och produktion från ökad användning av naturtillgångarna.

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

VÄLMÅENDE EKOSYSTEM: Vi lever i ett välfärdssamhälle som håller sig inom gränserna för planetens eller naturens bärkraft och som lösgör sig från konsumtionen. Utmärkande är att naturens tillstånd inte försämras som helhet sett och att livsmiljöer återupprättas på ett omfattande sätt. Vi är på väg mot en nettoförbättring av biodiversiteten.

ORÄTTVIS HÅLLBARHETSOMSTÄLLNING: Orättvis omställning till hållbarhet innebär en deloptimeringssituation där de starkaste vinner och det goda fördelas ojämnt. Dåliga och billiga kompromisser nås. Miljöns tillstånd kan förbättras lokalt, på andra ställen är riktningen den motsatta. Förlusten av arter och av den biologiska mångfalden framskrider när livsmiljöer slås i spillror.

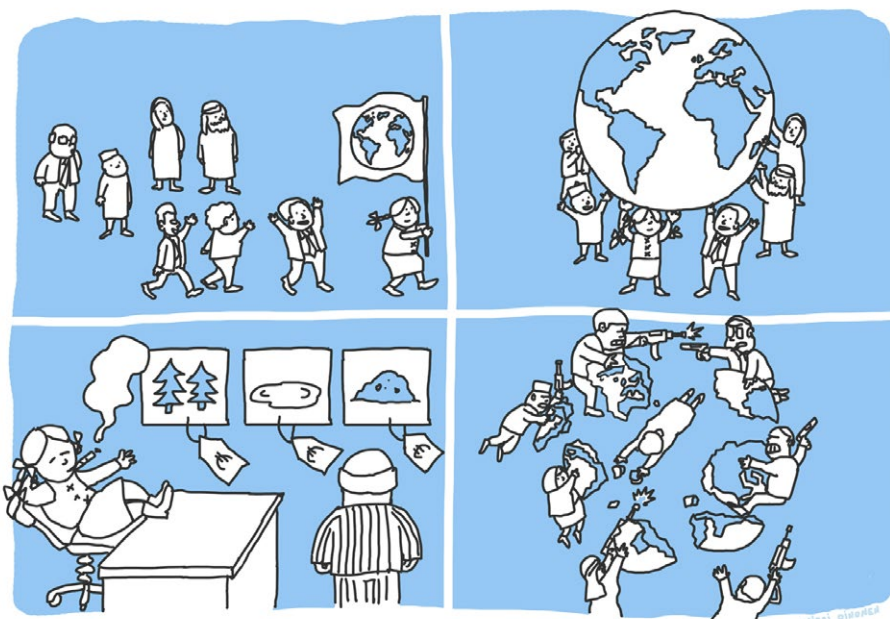
ALLTFÖR LITE, ALLTFÖR SENT: Nuläget: obekväma beslut skjuts upp. De enskilda åtgärderna sätts in som plåster alltför sent och det långsamma tempot framåt är inte tillräckligt i sammanhanget. Det går inte längre att vända situationen på ett kontrollerat och hållbart sätt: det blir nödvändigt med allt hårdare, dyrare och radikalare åtgärder. Förlusten av arter och av den biologiska mångfalden framskrider när livsmiljöerna slås i spillror, klimatförändringen fortskrider och utsläppen fortsätter. Detta tar sig också uttryck i ekonomiska förluster.

MILJÖDYSTOPI: Gamla prestationer har urvattnats och ekosystemen kollapsat. Den finländska naturens anpassningsförmåga försämras radikalt när utrotningshotade arter försvinner i allt snabbare takt och klimatförändringen fortskrider.

4.2.3 Konkurrensen om krympande naturtillgångar

Naturtillgångarnas betydelse inom den ekonomiska politiken och säkerhetspolitiken är i dag större än någonsin. Industrialiseringen, det växande välståndet och befolkningsökningen har lett till att behovet av råvaror i utvecklingsländerna har ökat snabbt. Efterfrågan är stor särskilt på energi, trävaror och mineraler. Även i de rika länderna ökar konsumtionen, om än i något måttligare takt. En snabbt föränderlig värld och internationella utvecklingsutmaningar lyfter fram behovet att ersätta förbrukningen av icke-förnybara råvaror och energi med förnybara, ansvarsfulla lösningar inom bioekonomi och cirkulär ekonomi. Näring och vatten som är rena, högklassiga och säkra och naturtillgångar som används på ett ansvarsfullt och smart sätt får större betydelse. De lägger grunden för en affärsverksamhet som växer och internationaliseras och för utveckling, stabilitet och välfärd i samhället. Sinande icke-förnybara naturtillgångar skapar efterfrågan på alternativ som på ett hållbart sätt produceras av förnybara råvaror. I kombination med den tekniska utvecklingen leder dessa till förändringar i grunderna för naturresursekonomin.

Den strategiska betydelsen av naturtillgångar, rent vatten och den rena teknik som hör samman med dem har ökat. Ökande efterfrågan och prisuppgång på råvaror har uppmuntrat till utvecklandet av effektivare metoder för användning, tillvaratagande och återanvändning av råvaror. Detta kan ibland kräva en balansgång mellan en hållbar användning av naturtillgångarna och miljöskyddet. Den globala minskningen av naturtillgångarna skapar behov att utveckla sätt att använda dem som är resurssnålare än de nuvarande. Den ojämna fördelningen av naturtillgångarna kommer att leda till konflikter och okontrollerad migration. Med hållbar hushållning med naturtillgångarna avses ansvarsfull användning av förnybara naturtillgångar inom bioekonomin och den cirkulära ekonomin, vilket tryggar ekosystemtjänsterna, en god jordmån och den biologiska mångfalden, skapar välfärd och möjliggör en lönsam företagsverksamhet också för kommande generationer.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Vi förbrukar årligen globalt sett naturtillgångar motsvarande 1,6 jordklot. Det är ingen självklarhet att naturtillgångarna i framtiden kan utnyttjas på samma sätt som i dag.
- När världens befolkning ökar och blir förmögnare, ökar också konsumtionsbehoven och efterfrågan på många saker, såsom mat, vatten och energi, vilket kan trappa upp den globala konkurrensen om naturtillgångarna.

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

PIONJÄREN FINLAND: Finland har lyckats övergå till en hållbar användning av naturtillgångarna och försöker försvara sina lösningar i den globala miljön. Ren teknik används på ett omfattande och kostnadseffektivt sätt. Finland är en föregångare inom den cirkulära bioekonomin som främjar klimatneutralitet och övergripande hållbarhet med hjälp av nya innovativa lösningar och försök. En fungerande koldioxidmarknad och nya, hållbara marknadsmekanismer sörjer för hållbar skötsel och användning av naturtillgångarna.

BIO-FINLAND MED GLOBALA LÖSNINGAR: En förändring av systemet framskrider, icke-förnybara naturtillgångar har ersatts med förnybara, miljövärden och välfärd har framhävts. Finland träffar avgöranden utifrån sitt eget utgångsläge i det globala samarbetet. Landet är initiativrikt och aktivt i internationella förhandlingar.

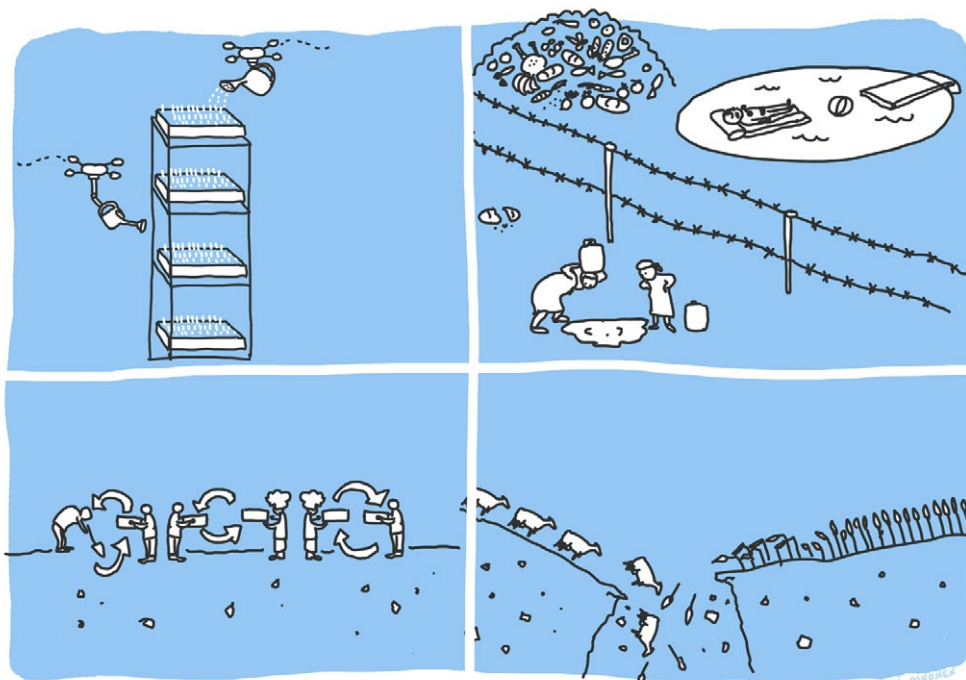
SNABBVINST-FINLAND: En ojämn fördelning av naturtillgångarna kan leda till globala konflikter och okontrollerad migration. När världens befolkning ökar och blir förmögnare ökar också konsumtionsbehoven, vilket kan leda till överkonsumtion. Andra länders intresse för Finlands naturtillgångar ökar. Finland kammar hem snabbvinster i konkurrensen om naturtillgångarna, vilket t.ex. leder till att kollagren och biodiversiteten minskar.

JAG VILL HA ALLT NU GENAST: Konkurrensen om naturtillgångarna medför politiska kriser, instabilitet i samhället och mänsklig nöd över hela världen. Klyftan mellan rika och fattiga länder växer. Man förbinder sig inte till den gröna utvecklingen, och inom produktionen håller man sig till traditionella styrkor och nya innovationer uppstår inte.

4.2.4 Hållbar livsmedelsproduktion, rent vatten och frisk jordmån

Åtgärder som förbättrar livsmedelssystemen hör till de viktigaste och effektivaste medlen för att lösa många globala problem. Ett ömsesidigt beroende förekommer, förutom internationellt och mellan länder, även mellan branscher och de olika länkarna i produktionskedjorna. I en föränderlig värld blir livsmedels- och näringstrygghet samt hälsosam och säker mat allt viktigare. Att garantera ett konkurrenskraftigt, inhemskt livsmedelssystem, försörjningsberedskapen och rent vatten samt att hålla djur- och växtsjukdomar under kontroll är viktigare än förut i en tid av förändringar. Konsekvenserna av klimatförändringen, t.ex. torka, erosion och minskade odlingsbara områden, försämrar tillgången på mat och ökar okontrollerade flyttningströmmar samt globala kriser och konflikter.

Frisk och produktiv jord och rent vatten är en förutsättning för allt liv. Jordmånen är ett oundgängligt element för produktionen av mat och biomassa, liksom för tillgången på rent vatten. En frisk jordmån möjliggör mångformiga terrestriska ekosystem och mildrar effekterna av extrema väderfenomen, såsom översvämningar. Vatten är av central betydelse för människans välbefinnande, i alla former av primärproduktion och industriella processer. Rent dricksvatten, lösningar som sparar och återvinner vatten och bättre sanitära åtgärder spelar en nyckelroll vid uppbyggnaden av ett hållbart samhälle. De näringsämnen som i huvudsak bidrar till övergödningen av naturvattnen är kväve och fosfor. Inom industrin har sådana utsläpp fått under kontroll, men trots de omfattande vattenskyddsåtgärderna inom jordbruket förbättras situationen långsamt på grund av att näringsämnena ansamlats i åkerjorden. Dessutom bidrar vintrarna, som på grund av det förändrade klimatet blivit kortare och regniga, till att näringsämnena urlakas i vattendragen. Problemen med övergödda naturvatten gäller i synnerhet Östersjön.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Konsekvenser av klimatförändringen
- Förändringar i konsumtionsvanorna

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

ETT HÅLLBART LIVSMEDELSSYSTEM: Nya, hållbara odlingsmetoder och hållbart vattenbruk ökar livsmedelsproduktionens resiliens. Livsmedelskedjan är en rättvis och helhetsekonomiskt hållbar aktör. Det är en självklarhet att tänka på resurseffektiviteten, jordmånen är frisk och produktiv. Konsumenternas attityder styr branschen mot innovativa nya produktionssätt. Vattenförsörjningen fungerar och nya tekniker används vid förbrukningen av vattenresurserna. Företagens samhällsansvar är en självklarhet, och nya innovationer skapar hållbar affärsverksamhet. De olika sätten att producera mat har samordnats på ett innovativt sätt. Utsläppen i vattnet är under kontroll och vattnets kvalitet är god.

GRÄSROTSNIVÅN AGERAR: Cirkulär ekonomi och ren teknik ökar, men drivkraften är den ekonomiska konkurrenskraften, inte ekologin. Eftersom normgrunden är svag, skapar en aktiv medborgarverksamhet möjligheter till en frivillig hållbar förändring. Företagen upptäcker en marknadsnisch, och sådana metoder för proteinproduktion som är avskilda från jorden blir vanligare, eftersom efterfrågan på dem har ökat. Vattnets kvalitet förbättras inte märkbart.

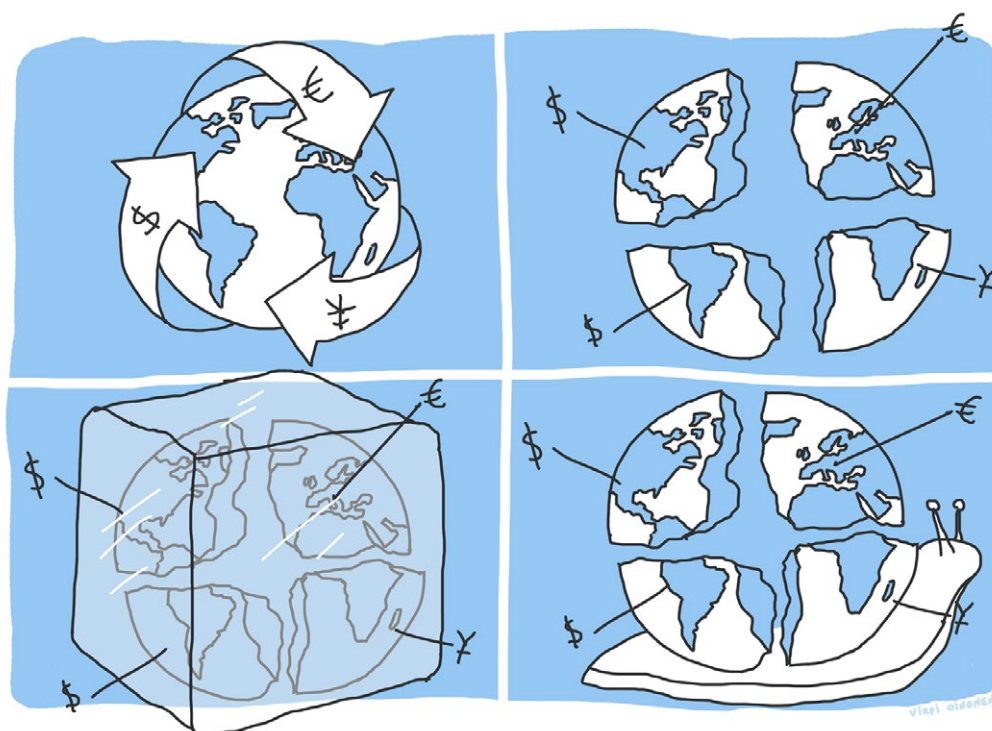
MITT LAND, MIN MAT, MITT VATTEN: Protektionism och okontrollerad utrikeshandel leder till brist på mat och vatten för en del, medan andra har mat i överflöd. Spänningarna kring äganderätten till och användningen av vattnet ökar och situationen mellan länderna blir krisartad. Vattnets kvalitet fortsätter att försämrans.

FJÄTTRING VID OHÅLLBARHET: Livsmedelstryggheten försämrans och bristen på livsmedel ökar. Livsmedelsproduktionen och livsmedelssäkerheten blir nationellt, regionalt och lokalt fokuserade och självförsörjning betonas. Vattenresurserna minskar, tillgången på rent vatten försämrans och jordmånen utarmas. Vattnets kvalitet försämrans ännu mer.

4.3 Ekonomiska osäkerhetsfaktorer

4.3.1 Den globala ekonomins utveckling

Människorna och samhällena är beroende av varandra på ett sätt som aldrig skådats tidigare. Globaliseringen har dock blivit långsammare och i och med coronaviruspandemin har också världsekonomin uppvisat en betydande tillbakagång. Återhämtningen kom dock redan igång under 2021, men Rysslands krigshandlingar och konsekvenserna av dem ökar åter osäkerheten inom branscher och områden som är beroende av Ryssland och de långsiktiga konsekvenserna av kriget. Det är däremot synnerligen ovanligt att framväxande ekonomier och tillväxtekonomier krymper, något som leder till kräftgång i bekämpningen av fattigdom. Dessutom kan skuldsättningen och följderna av staternas skuldhanteringsförmåga hota såväl den demokratiska utvecklingen som den globala finansmarknaden. Motsättningarna mellan Kina och USA har eskalerat ytterligare och i allt högre grad fått drag av en kamp mellan olika system. Sådana osäkerheter reflekteras också på den internationella finansmarknaden och därmed också i den finansiella stabiliteten⁷⁰. Utvecklingen på längre sikt bedöms innebära att tyngdpunkten inom den ekonomiska tillväxten fortsätter att förflyttas österut mot de stora framväxande ekonomierna och tillväxtekonomierna: Kina, Indien och Sydostasien.



⁷⁰ Det råder finansiell stabilitet när finanssystemet effektivt klarar av störningar och att upphäva instabilitet på finansmarknaden så att några betydande störningar inte återspeglas i realekonomin.

Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Det multilaterala handelssystemet och förmågan till samarbete inom tekniken
- Den tekniska omvälvningen och produktivitetens utvecklingen

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

EN ÖPPEN OCH HÅLLBART VÄXANDE VÄRLDSEKONOMI: Grön övergång och cirkulär ekonomi har gjort ett globalt genombrott. Konkurrens, innovativitet och ansenliga satsningar på FoUI snabbar upp tillväxten. Ekonomier som sluter sig lämnar på efterkälken. Värdekedjorna utvecklas på produktionsekonomiska grunder och de optimeras, och störningar motverkas effektivt med hjälp av digitala lösningar.

EN VÄRLD AV BLOCK INDELADE I VINNARE OCH FÖRLORARE: Tillväxten kan till och med vara snabb regionalt, men världsekonomins totala tillväxt är inte optimal. Den tekniska utvecklingen och produktivitetens utvecklingen bestämmer takten och framgången för tillväxten. Regionalisering visar sig som den rådande formen för handelsordningarna och som regionalisering av värdekedjorna.

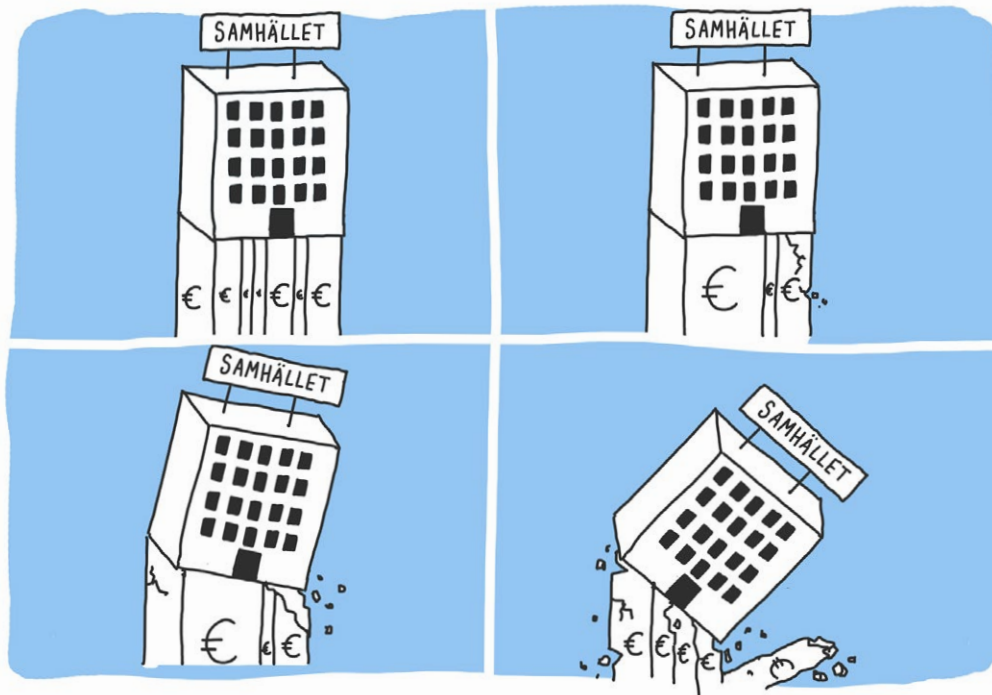
LÅNGSAM ELLER OHÅLLBAR TILLVÄXT UNDER SKULDBÖRDA: Ekonomisk-teknologisk differentiering bromsar upp världsekonomins tillväxt. En snabb tillväxt som påskyndas av högteknologiskt kunnande är ställvis möjlig. En kraftig indelning i vinnare och förlorare förekommer både mellan och inom samhällena. Hinder som beror på cybersäkerheten bromsar upp den tekniska omvälvningen. Stormakterna ökar sitt inflytande på bekostnad av andra. Få har nytta av globaliseringen och den leder inte till välfärd på bred front. Skuldbördan växer. Man återvänder delvis till utbyte av varor.

STAGNATION: Tillväxten och produktiviteten är dåliga globalt sett och innovationer uppkommer inte. Differentiering och blockbildning indikerar en utveckling som riktar sig bort från globaliseringen. Det finns många hinder för handeln och värdekedjorna är korta. Skulddriven tillväxt leder till svajande ekonomi.

4.3.2 Den ekonomiska omställningen och finansieringen av välfärdssamhället

Det viktigaste inom den globala finanspolitiken är konstant ekonomisk tillväxt. I framtiden är det också viktigt hur tillväxten fås till stånd och vad avkastningen investeras i. Samhällets förmåga att svara mot överraskande förändringar i den offentliga sektorns strukturer, finansieringsbas och verksamhetsmodeller är beroende av samhällets ekonomiska bärkraft. De stängningsåtgärder i ekonomin som orsakades av pandemin och de finanspolitiska stödåtgärder som vidtagits som motvikt till dem har lett till en omfattande skuldstimulans av staterna. Kraftfulla finansmarknadsåtgärder av centralbankerna har stött stimulansen. Den långa perioden med låga räntor har lett till att staterna och medborgarna har skuldsatt sig kraftigt och okontrollerat.

De ekonomiska förändringarna leder i framtiden till utmaningar för finansieringen av den offentliga sektorn och nya krav på den offentliga sektorns strukturer, finansieringsbas och verksamhetsmodeller. I nedanstående projektioner har finansieringen av välfärdssamhället granskats i förhållande till skattebasens karaktär och aktivitetsgraden. År 2019 uppgick den ekonomiska försörjningskvoten i Finland till 133, vilket betyder att aktivitetsgraden i samhället då var 43 %. I projektionerna varierar aktivitetsgraden inom intervallet 35–60 %. Skattebasen varierar från den nuvarande, för vilken lönearbetet är av stor betydelse, till en smalare skattebas för lönearbete vilken påverkas av de nya formerna av ekonomi.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Aktivitetsgraden (lönearbete, frivilligarbete, delningsekonomi)
- Skattebasens karaktär

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

DE SKÖNA NYA VÄRLD: En stor del av befolkningen kan dra nytta av nya former för arbete och aktivitet som ligger i det egna och allmänhetens intresse. Skattebasen har anpassats till omställningen av arbetslivet. Det går att finansiera välfärdssamhällets tjänster. Begreppet arbete förändras och försörjningen kommer ofta från flera olika källor, samtidigt som gränsen mellan fritid och arbete suddas ut. Utbildningspolitiken är aktiv och människorna upprätthåller sina kunskaper väl. Frivilligarbete och kortjobb spelar en betydande roll inom välfärden och omsorgen.

LÄTTSSYSSLESÄTTNING: Få kan till fullo dra nytta av alla nya former av arbete och aktivitet. Skattebasen återspeglar dock nya former av lönsamhet och produktivitet, samhället får en betydande del av finansieringen från andra håll än från arbetsbeskattningen. En stor del av tjänsterna kan finansieras med offentliga medel, men individens belåtenhet med det egna arbetet och arbetsamheten har blivit lidande. Viljan att betala skatt kan avta.

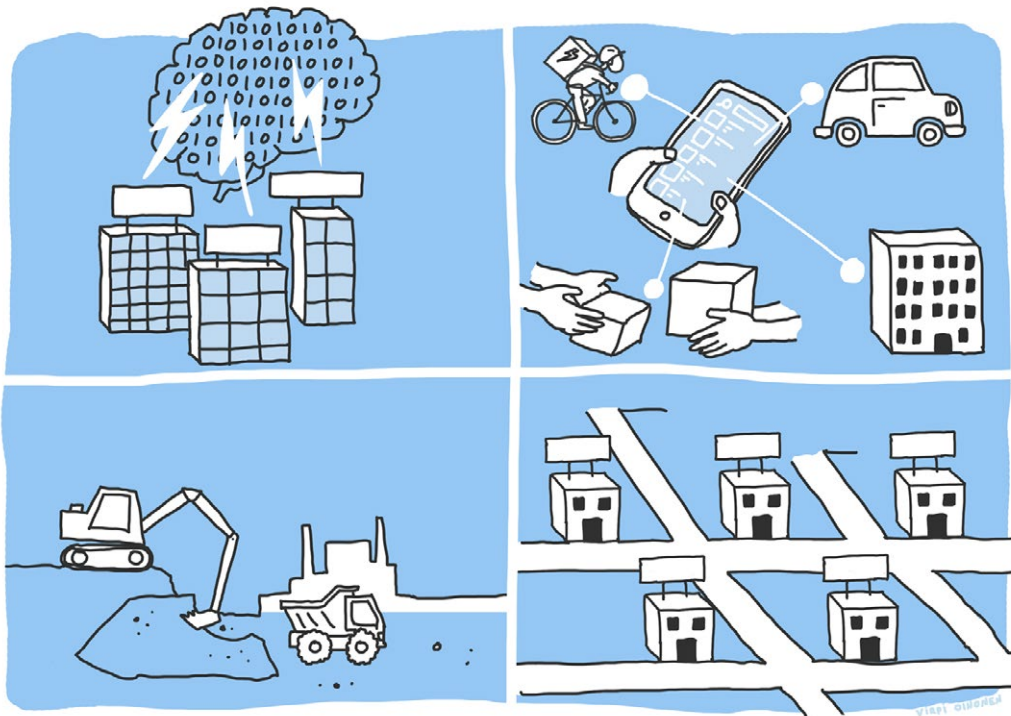
DEN NUVARANDE KURSEN HÅLLS: Beskattningen av arbetstagarna stramas åt, motivationen att utföra lönearbete försämras. Skattebasen följer i spåren av förändringar i arbete och aktivitet och den offentliga ekonomin är inte i balans. En del av de nödvändiga (stöd)tjänsterna produceras på frivillig basis eller av tredje sektorn. Samhället polariseras allt mer enligt inkomstbasen (löneinkomster resp. kapital eller motsvarande).

ÅTERGÅNG TILL SOCIAL EKONOMI: Finansieringen av de offentliga tjänsterna befinner sig i kris. Digitaliseringen framskrider, men en stor del av befolkningen hänger inte med i utvecklingen, den digitala klyftan fördjupas och olika befolkningsgruppers aktivitetsgrad sjunker. De välavlönade köper de tjänster som passar dem, basnivån är inte tillräcklig. Mycket av arbetet beskattas inte och människorna upplever att de lämnas utanför tjänsterna i samhället. Mängden frivilligarbete ökar och människorna känner sig betydelsefulla av frivilligarbetet. Den grå ekonomin tilltar och viljan att betala skatt kan avta.

4.3.3 Nya former av ekonomi

Med nya former av ekonomi avses de former som blivit aktuella i och med den fjärde industriella revolutionen, data-, plattform-, bio- och delningsekonomi och cirkulär ekonomi. Inverkan av tillgänglig information, utvecklingen inom tekniken och den växande beräkningseffektiviteten avspeglar sig på ett genomgripande sätt i samhällets och ekonomins strukturer. Den fjärde industriella revolutionen har inneburit en övergång till mer databaserat värdeskapande. Data har blivit en allt viktigare del av den ekonomiska tillväxten och av organiseringen av affärsverksamheten.

Ett åtagande för hållbar utveckling är både ett politiskt och ett ekonomiskt incitament för att försöka möjliggöra en spridning av cirkulär ekonomi och bio- och delningsekonomi samt av immateriellt värdeskapande. Med hjälp av cirkulär ekonomi ändras traditionella verksamhets- och produktionsmetoder så att orörda naturtillgångar används i allt mindre grad och all ekonomisk verksamhet, inklusive konsumtion och produktion, ryms inom gränserna för jordens bärkraft. Tillväxt och nya arbetsplatser uppstår särskilt i företag som verkar i branscher som sysslar med förnybar energi, energieffektivitet, byggande och återvinning samt återtillverkning.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Materiellt värdeskapande eller immateriell utveckling.
- Var sker produktionen i en global konkurrenssituation – i allt högre grad i globala värdekedjor eller baserat på regionala / lokala lösningar.

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

OBEGRÄNSAD TILLVÄXT: När en generell artificiell intelligens utvecklas, tas ett stort kliv framåt, vilket leder till ett produktivitetssprång och en ny period av kraftig ekonomisk tillväxt. Tillväxten bygger på kontrollen över koncept, varumärken och plattformar och makten koncentreras till stora företag (GAFA⁷¹). Affärsverksamheten och företagen flyttar snabbt från en plats till en annan och affärsverksamheten är inte bunden till tid och plats. Skalbarheten är snabb. Betydelsen av kultur och kreativt kunnande betonas.

EN EKONOMI AV BYTESHANDEL OCH KREATIVITET: Immateriella former av delnings- och plattformsekonomi (jfr AirBnB, Wolt) fungerar som motorer för tillväxt. Det leder nödvändigtvis inte till stor värdeproduktion inom alla områden men stöder sysselsättningen och försörjningen. Tjänsteproduktionen anpassas till lokala förhållanden och drar nytta av kulturella styrkor. En regions livskraft och attraktionskraft har stor betydelse för tillväxten och företagsverksamheten. Rörlighet är tillåten bland arbetstagarna. Värdegrund och betydelsefullhet betonas.

EN MATERIALISTISK VÄRLD: Naturtillgångs- och arbetskraftsintensiva branscher, såsom jord- och skogsbruk och tillverkningsindustrin, fungerar som motorer för tillväxt. Affärsverksamheten är dock sårbar bland de snabba förändringarna på världsmarknaden (t.ex. en minskning av papperskonsumtionen). Anpassning och förnyelse bygger på ersättning och hållbar användning av råvaror (återvinning av råvaror, nya material). Kapitalintensitet betonas.

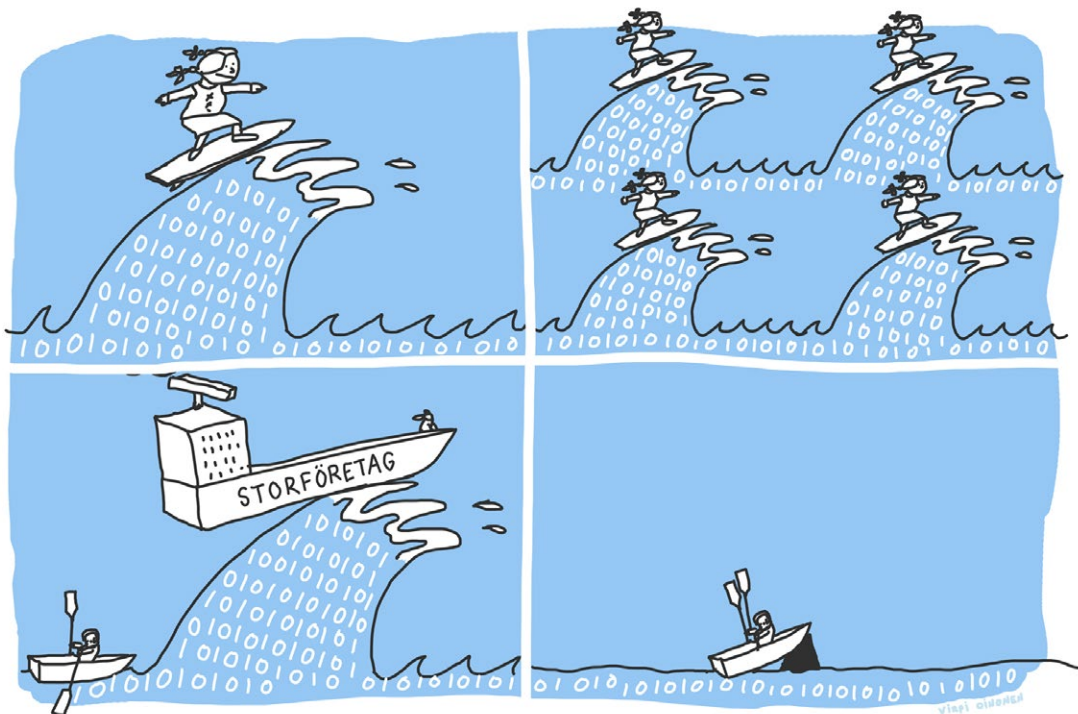
NÄREKONOMI: Den traditionella butikshandeln och den lokala livsmedelsproduktionen är starka, t.ex. byggandet. Uppskalning går långsamt, om det ens är möjligt. Värdeproduktionen är låg, men upprätthåller dock sysselsättningen och driftigheten. Råvaru- och arbetskraftsavhängighet betonas.

71 Google, Amazon, Facebook, Apple.

4.4 Tekniska osäkerhetsfaktorer

4.4.1 Den tekniska omvälvningen

Den tekniska utvecklingen är snabb och icke-linjär. Teknikvalen politiseras och dras in i världspolitiska spänningar och storföretagens intressen. I de här valen bör Finland vara en föregångare och erbjuda lösningar. Digitaliseringen utmanar de etablerade tillvägagångssätten i samhället och påverkar såväl individerna och organisationerna som samhällsstrukturerna. Inför digitaliseringen krävs eftertanke kring de etiska frågor som dyker upp, i synnerhet med tanke på ibruktagandet av artificiell intelligens. Datas tillgänglighet och användbarhet, cybersäkerheten samt informations- och kommunikationsinfrastrukturen är centrala för hur digitaliseringen och de nya teknikerna används och främjas på ett hållbart sätt. Då nya tekniker utvecklas måste man säkerställa att lagstiftningen är uppdaterad, att det finns möjlighet att påverka internationella standarder och att tekniken är neutral⁷². Frågor kring dataskydd, ansvar, grundläggande och mänskliga rättigheter bör bedömas enligt tillämpningsområde. Det är viktigt att de framtida tekniska lösningarna främjar samhällsmål, såsom hållbar utveckling, övergripande säkerhet, krishanteringsförmåga och människocentrering. Det är osäkert hur EU:s konkurrenskraft utvecklas i förhållande till USA:s, Kinas och den övriga världens.



72 Marknadsanpassade teknikval som utgångspunkt.

Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Den tekniska utvecklingen, deloptimering eller sammanförande
- Förtroende, attityder, värden, kunnande: exkluderande eller inkluderande samhälle

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

KREATIVA OCH MÄNNISKOCENTRERADE LÖSNINGAR: General artificial intelligence (AGI)⁷³ i praktiken i betydelsen att utveckla nuvarande artificiella intelligens (ANI), som löser ett problem åt gången, till ett system som efterliknar människans kognitiva tänkande och problemlösning. Maskinen är lika intelligent eller intelligentare än människan. Den tekniska utvecklingen är förnybar, utgår från människan, är inkluderande och beaktar de mänskliga rättigheterna. Teknologin används på ett kreativt sätt och för att hitta nya möjligheter. Livet integreras i förändringen och människorna finner positiva roller för sig själva. Det förekommer till exempel en digital intressebevakare och en tanke om personlig stödintelligens⁷⁴.

DELOPTIMERING PÅ ETT MÄNNISKOCENTRERAT SÄTT: Narrow artificial intelligence (ANI)⁷⁵. Den tekniska utvecklingen framskrider, men informationssilor bromsar upp möjligheterna att finna nya lösningar. Lösningarna är dellösningar och bygger på separata bruk, användargränssnitt och tillstånd (egna lösenord osv.). Gränssnitten är ålderdomliga, men samtidigt sörjer man för människornas lika värde.

TEKNIKLÅSNING: Gamla prestationer urvattnas. "Livet får ge efter för förändringarna". Utvecklingen är sluten och kraftigt beroende av internationella storföretag. Utvecklingen framskrider med tekniken först, men samtidigt sker en deloptimering. Det råder konkurrens och misstro såväl mot tekniken och kunskapen som mot hur de tillämpas och delas. Motståndet mot tekniken kan till och med leda till att man helt lämnar utanför den tekniska nyttan. När gemensamma spelregler saknas, används teknik och kunskap som ett verktyg för makt och kontroll, och risken för missbruk ökar.

KREATIV UTVECKLING PÅ DE STORA AKTÖRERNAS VILLKOR: Tekniker utvecklas kreativt genom att man drar nytta av nya möjligheter. Utvecklingen leds dock av de stora internationella plattformarna och sker på deras villkor. En del av människorna lämnar efter i utvecklingen, när ingen sörjer för den digitala delaktigheten och kompetensen. Den tekniska utvecklingen är dock snabb, och utvecklingen mot ett ojämlikare samhälle fortsätter.

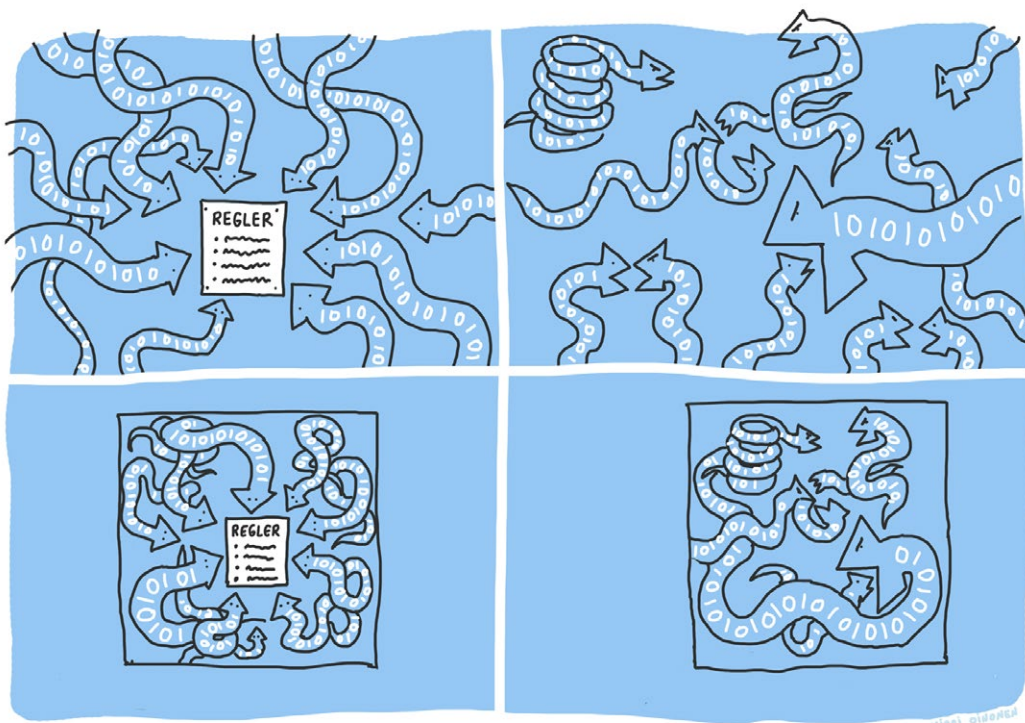
73 Generell artificiell intelligens

74 Den artificiella intelligensen stöder och förstärker människans intelligens. Man kan också använda termen 'IA' (Intelligence Augmentation).

75 Smal artificiell intelligens (Weak AI, Narrow AI) klarar av att generera en lösning på något välvägränsat problem. Medan man inom traditionell programmering lätt kan räkna ut ett svar av typen SANT/FALSKT i situationer där reglerna är fullständigt entydiga, kan appar som använder artificiell intelligens räkna ut sannolikheten i situationer där det inte finns något tydligt regelverk.

4.4.2 Omvälvande förändringar i informationsmiljön

Omvälvande förändringar i informationsmiljön genomsyrar hela samhället och utmanar samhällets tillvägagångssätt och strukturer. Det viktigaste är den ökande mängden data, information och kunskap. Informationsmiljön kan behandlas utifrån tre dimensioner: den fysiska, den informativa och den mänskliga. Bakom förändringen av informationsmiljön ligger en allt djupare digital omvälvning. Data, information och kunskap är de viktigaste elementen i den fjärde industriella revolutionen. Informationsmiljön utvidgas och blir mångsidigare, vilket innebär en utmaning för alla aktörer. Samtidigt skapar den nya former av affärsmöjligheter. Gränserna mellan det verkliga och det virtuella, mellan fakta och fiktion suddas ut, och s.k. förstärkt verklighet blir det normala. De omvälvande förändringarna i informationsmiljön gör aktörerna mottagliga för missinformation, desinformation och informationspåverkan.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Säkerheten: ligger ansvaret hos gruppen/samhället eller hos individen
- Öppenheten i miljöerna för nätkommunikation

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

ÖPPENHETEN TRYGGAS TILLSAMMANS: Miljöer för nätkommunikation konstrueras enligt öppenhetsprincipen. Man har kommit överens om de gemensamma spelreglerna och övervakar att de följs. I regel har alla fri tillgång till de olika tjänsterna och informationen, men var och en kan begränsa användningen av och tillgängligheten till de egna uppgifterna. Vem som helst kan producera information och växelverkan begränsas inte. Uppgifternas riktighet bedöms gemensamt och informationspåverkan försvåras.

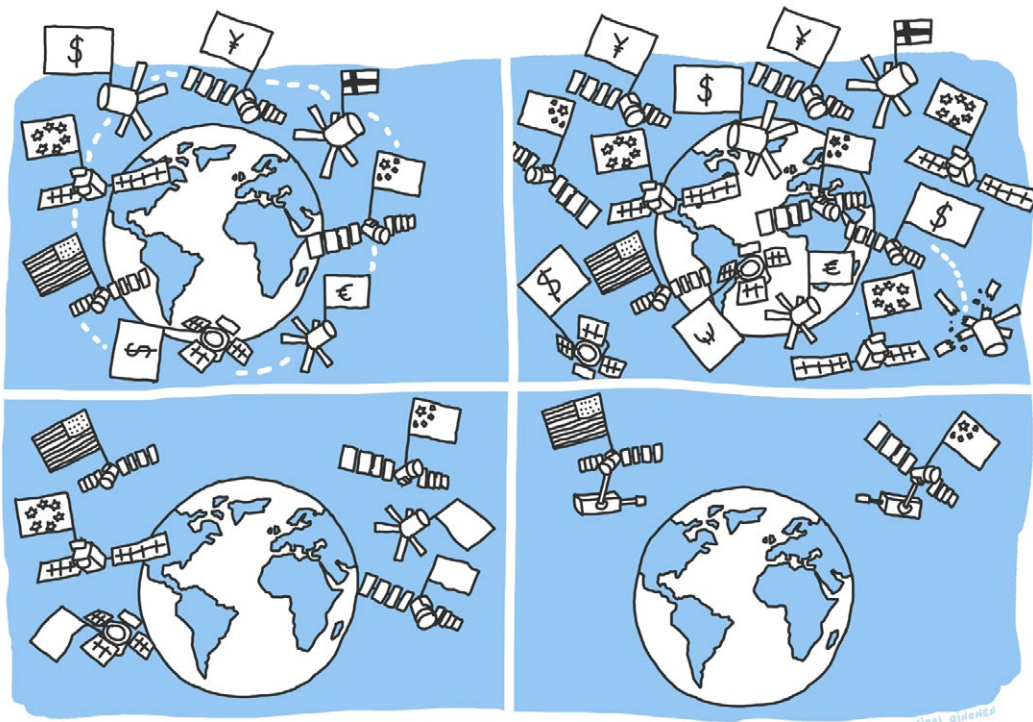
VÄXELVERKAN I SÄKRA BUBBLOR: Miljöer för nätkommunikation konstrueras i regel som slutna. Tillgången till information och tjänster begränsas eller också förhindras tillträdet helt för att garantera säkerheten. Det är svårt att dela, samköra och dra nytta av informationen. För säkerheten har man beslutat om gemensamma spelregler och övervakar att de följs. Uppgifternas riktighet bedöms i en avgränsad miljö. Man arbetar i egna bubblor (antingen individuellt eller internt inom stater, organisationer eller dylikt).

OSKYDDAD ÖPPENHET: Växelverkan begränsas inte. Övervakningen av användarna och producenterna av tjänster är minimal. Beteende eller verksamhet som skadar andra leder inte till institutionella följder för dem som driver eller använder olika plattformar.

OSKYDDAD OCH SLUTEN: Miljöer för nätkommunikation konstrueras i regel som slutna. Tillgången till information och tjänster begränsas godtyckligt eller också förhindras tillträdet helt. Uppgifter censureras och växelverkan begränsas godtyckligt. Det är svårt att fastställa om informationen är korrekt och varifrån den kommer. Gemensamma spelregler finns inte och ingen bestraffning följer av beteende eller verksamhet som skadar andra. Alla fungerar strikt i sina egna bubblor.

4.4.3 Omvälvande förändringar i rymdverksamheten

Rymdens strategiska betydelse har ökat. Rymdverksamheten får allt större betydelse för att samhället ska fungera, för den nationella säkerheten och för beslutsfattandet inom olika förvaltningsområden. Den ökade tillgången till rymddata och den ökade kapaciteten för att processa data samt de möjligheter som lösningarna kring artificiell intelligens innebär för användningen av data är anmärkningsvärda. Rymddata är också av central betydelse för samkörningen av information från olika källor i många tillämpningsprogram. Så kallad New Space Economy förändrar sektorn, då utvecklingen av små satelliter och privata uppskjutningstjänster möjliggör billigare tillträde än tidigare till rymden och nya affärsmodeller som är globalt skalbara. I denna brytningstid förnyas rymdbranschens aktörer och roller samt sättet att utföra saker. Rymden utnyttjas i allt högre grad som ett område för militära aktiviteter. Stormakterna tävlar både i rymden och om rymden.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- En hållbar och kontrollerad användning av rymden, utveckling av internationell lagstiftning, affärsmöjligheter inom branschen samt ägarskap, hantering och tillgänglighet i fråga om satellitdata.
- Geopolitikens konsekvenser för öppenheten på marknaden och sammanvändbarheten.

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

HÅLLBAR ANVÄNDNING AV RYMDEN: En hållbar användning av rymden och förtroende är centrala i det globala rymdsamarbetet. Ny teknik tas (kontrollerat) i bruk med tillförsikt. Marknaden fungerar och erbjuder affärsmöjligheter för olika aktörer. Öppen datapolitik möjliggör maximal nytta för olika branscher. Sektorn är bunden av en tydlig internationell, gemensam lagstiftning, och rymden är tillgänglig för alla. Finland är en jämnstark aktör på marknaden och i det internationella samarbetet.

MÅNGA MÖJLIGHETER, FÅ REGLER: Ny teknik tas i bruk med tillförsikt. I branschen finns affärsmöjligheter för stora och små företag. Avsaknaden av reglering kan leda till att verksamheten växer okontrollerat och därmed till risker för kolliderande satelliter och störningar. Alla kan ta sig ut i rymden med hjälp av kommersiella tjänster. Finland är en jämnstark aktör på marknaden och i det internationella samarbetet.

ENSKILDA BLOCKS SEGERTÅG: Protektionismen ökar. Rymdverksamheten koncentreras till ett par stora block, såsom Kina-koalitionen / USA-koalitionen. Tillträdet till rymden är mer begränsat och tillgången till data mer begränsad, eftersom kommersiell verksamhet försvåras. Finlands möjligheter att delta i rymdverksamheten är begränsade.

MILITÄR DOMINANS: Den militära dominansen och spänningarna sprider sig ut i rymden och protektionismen är stark. Kommersiell verksamhet är svår att genomföra, och staterna satsar på rymdverksamhet utifrån sitt eget utgångsläge. Data produceras i första hand för eget bruk. Det är svårt att ta sig ut i rymden utan egen uppskjutningsmöjlighet. Verksamhetsmodellen är polariserad: det finns många små block och lite samarbete. Modellen för inte samhället framåt, utan innebär en förlust för alla.

4.5 Samhälleliga osäkerhetsfaktorer

4.5.1 Internationell migration

De viktigaste drivkrafterna bakom den internationella migrationen hör samman med samhällsstrukturerna och hur samhällena utvecklas. De stora dragen, såsom förändringar i befolkningsstrukturen och skillnader i ländernas ekonomiska situation kan förutses, men många andra faktorer, såsom tvångsmigration till följd av konflikter, miljö- och klimatförändringar och behov av internationellt skydd, är svårare att prognostisera och ofta överraskande och snabba. Migrationen och hanteringen av den får en större roll i EU:s politik, och diskussioner om invandringspolitik, kulturell mångfald och nationell identitet uppstår också. Arbets- och utbildningsbaserad invandring behövs för att trygga den ekonomiska hållbarheten och välfärdssamhället. Finland och Europa konkurrerar om de bästa experterna med den övriga världen och konkurrensen hårdnar när befolkningen i länder med en hög inkomstnivå åldras.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Den globala ekonomin
- Europeiska unionens migrationspolitik

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

FRIVILLIG GLOBAL RÖRLIGHET: Den största delen av migranterna rör sig på lagliga vägar baserat på arbete, studier och familjeband. Tvångsmigrationen minskar, eftersom också människorna i ursprungsländerna fått bättre levnadsförhållanden. Det finns lagliga och säkra alternativ för humanitär invandring. Det är lätt att flytta till Europa, och migranternas möjligheter till integration är goda. Man flyttar också bort från Europa till andra växande ekonomier. Det åldrande Europa måste konkurrera om arbetskraften med tillväxtekonomierna, men eftersom det är ett säkert och stabilt område är det fortfarande ett lockande mål.

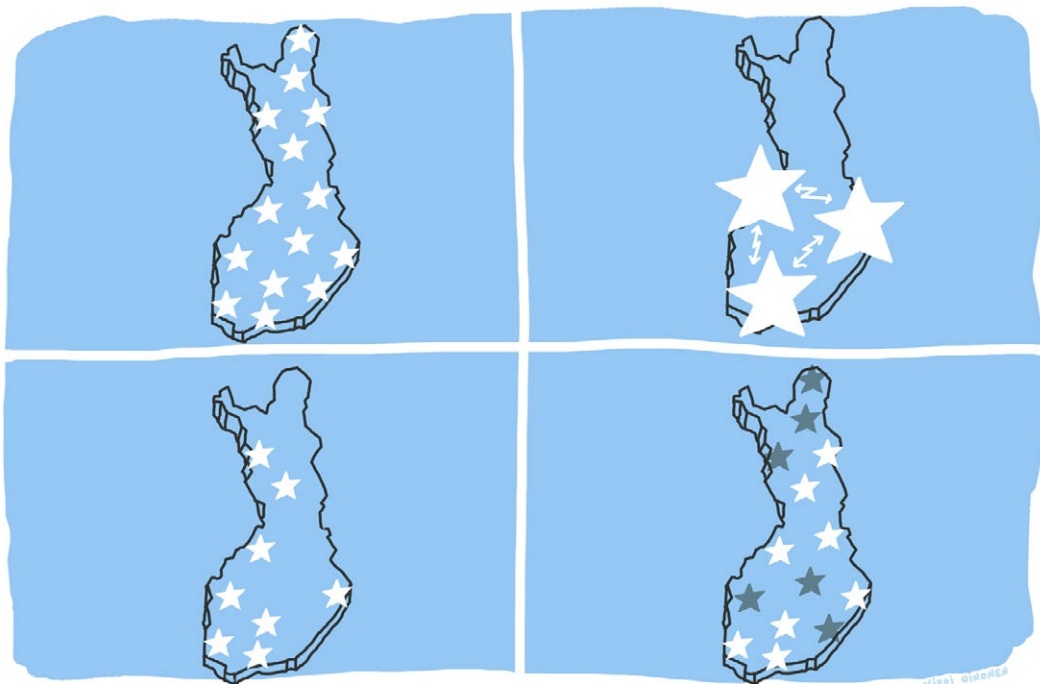
ÖKANDE LAGLIG MIGRATION: Stora skillnader i levnadsstandarden mellan länderna ökar migrationslusten, som i huvudsak tar sig lagliga uttryck. Även tvångsmigrationen tilltar när en utveckling som följer av ekonomisk polarisering och klimatförändring, såsom tillgången till mat och rent vatten, orsakar konflikter. Det finns lagliga alternativ för humanitär migration. Migrationen är främst inriktad på några få länder med hög inkomstnivå. Det åldrande Europa behöver arbetskraft, men behoven på arbetsmarknaden och invandrarnas kompetens motsvarar nödvändigtvis inte varandra.

CHERRY PICK: Det finns fler destinationsländer för migrationen än tidigare. Migranterna lockas t.ex. av arbetsmarknaden i ett åldrande Kina eller ett växande Turkiet. Konkurrensen om experter ökar. Det åldrande Europa försöker samla ihop den arbetskraft som det behöver men tvingas konkurrera med andra områden. En avog inställning till invandrare försämrar områdets attraktionskraft. Då de allra fattigaste ursprungsländerna blir förmögnare förbättras ungdomarnas framtidsutsikter i hemlandet, men detta kan också förbättra möjligheterna för medborgarna i de här länderna att migrera och på detta sätt kan migrationen utökas.

TILLTAGANDE OLAGLIG MIGRATION: Stora skillnader i levnadsstandarden mellan länderna ökar viljan att flytta. Destinationsländerna för migrationen väljer ut vilka de vill släppa in i landet utifrån sina egna behov. De lagliga migrationsvägarna är smala och trycket växer på de olagliga vägarna, vilket bland annat ökar människosmugglingen. Situationen för migranterna inom Europa och för de migranter som försöker ta sig till Europa blir alltmer desperat och allt sämre med tanke på de mänskliga rättigheterna. Antalet personer som blir tvungna att flytta till följd av kriser och klimatförändringar ökar betydligt. Ökad olaglig vistelse i landet försämrar den inre säkerheten och folkopinionen mot invandringen hårdnar.

4.5.2 Region- och stadsutveckling

En betydande osäkerhetsfaktor för Finland utgörs av hur differentieringen av regionstrukturen fortskrider, alltså hur pass snabbt och kraftigt urbaniseringen genomförs och var den inträffar. Befolkningen och arbetsplatserna utvecklas i olika riktning i olika delar av landet och i olika kommuner. Arbetsplatser, boendeformer, tjänster och större valmöjligheter drar folk till städerna. Platsberoende arbete har blivit vanligare inom vissa yrkesgrupper i och med coronaviruspandemin, vilket ökar boendialternativen. Samtidigt leder multilokalitet och regioner vars invånarantal ökar säsongvis till utmaningar när det gäller tillgången på tjänster och hållbarheten i fråga om byggd miljö och mobilitet. En ojämlik utveckling av infrastrukturen för telekommunikation orsakar regional ojämlikhet. På vissa platser ökar försörjningskvoten så att den blir ohållbar, och det är svårt för kommunerna att klara en hållbar produktion av sina lagstadgade tjänster. Förenhetligande av samhällsstrukturen i stadsregionerna är ett viktigt medel för att minska klimateffekterna. Nybyggnation måste genomföras på ett hållbart sätt, eftersom bostadsbeståndet förnyas mycket långsamt. En växande underhållsskuld är också ett problem.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Lösningssmodellen för omställningen till hållbarhet
- Statsförvaltningens roll

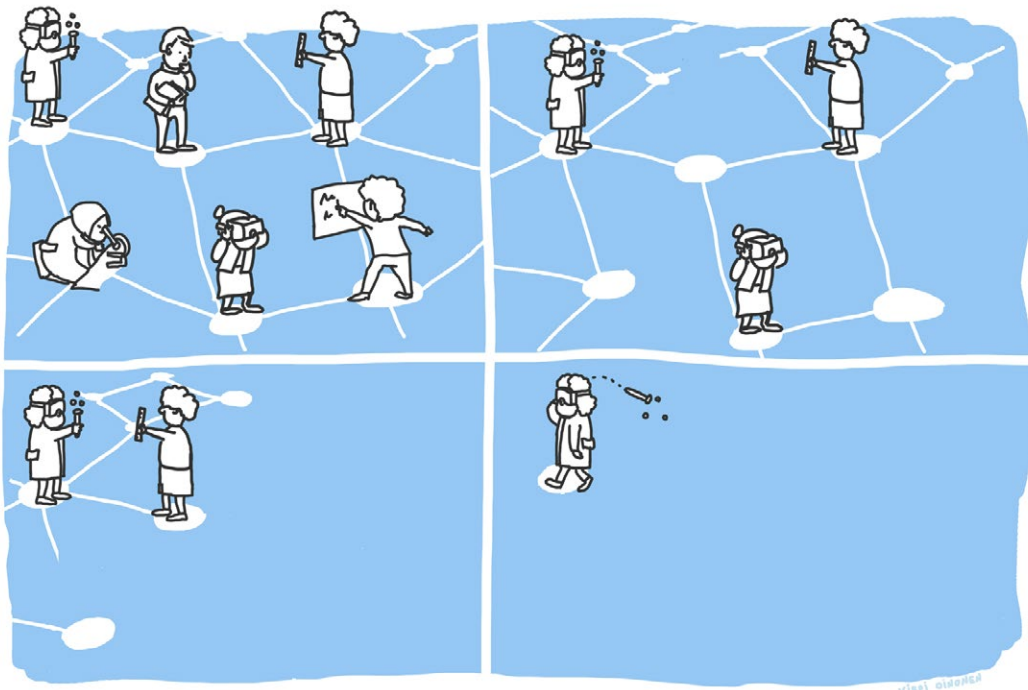
Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

- **MULTILOKAL UTVECKLING:** Den multilokala utvecklingen har bromsat differentieringen av den finländska regionstrukturen. Ojämligheten har minskat och bostadsområdena är socialt hållbara. Staten klarar av att upprätthålla välfärdssamhället. Digitaliseringen används för att stärka multilokaliteten. Landsbygdens infrastruktur (vägnät, digitalisering, bredband) är god. Lokal anknytning och kulturarv uppskattas i vardagsbehoven både inom produktion och inom turism.
- **STARKARE STORSTÄDER:** Stadsregionernas interna samarbete har stärkts, och de stora städerna har en betydande inverkan på utvecklingen. 3–4 stora stadsregioner konkurrerar sinsemellan hårt om investeringar och kunnig arbetskraft. Digitaliseringen utnyttjas för att öka konkurrenskraften. Statsförvaltningen har intagit en passiv roll i denna konkurrens. De offentliga tjänsterna centraliseras och är svåråtkomliga utanför centrumen. Arbets- och utbildningsplatser lockar folk till några få större stadsregioner och förorterna byggs ut. Utsattheten anhopas i vissa områden, utvecklingen av bosättningsområdena har differentierats och relationerna mellan olika befolkningsgrupper har försämrats.
- **FOKUS PÅ CENTRUMEN:** Staten är stark och beskyddande, men verksamheten är inriktad på centralisering. Inom förvaltningen satsas på framgångsrika, resursstarka områden. Befolkningen och särskilt den kunniga arbetskraften koncentreras där det finns arbetsplatser och universitet. De offentliga tjänsterna blir svåråtkomliga utanför centrumen. De unga flyttar efter utbildning och arbetsplatser, de äldre efter social- och hälsovårdstjänster till närlägenheten. Kärnlandsbygden avfolkas.
- **BOLLEN HOS KOMMUNERNA:** Statsförvaltningens roll och satsning när det gäller regionutvecklingen och serviceutbudet i regionerna är passiv. Utvecklingen skiljer sig mellan olika kommuner och regioner. De lokala lösningarna är betydande. Det uppstår kommunsammanslagningar. Däremot vill en del små kommuner förbli självständiga – några av dem klarar sig, för andra är det svårt. Skatteinkomster och lokala resurser får större betydelse för serviceutbudet. Konkurrensen om investeringar och kunnig arbetskraft ökar den regionala ojämlikheten.

4.5.3 Bildning, kunnande och forskning

Den internationella konkurrensen hårdnar inom sektorn för kunnande, forskning och vetenskap samt inom innovationsverksamheten. Kunskapsbehoven i arbetslivet och det övriga samhället ändras och ökar. Huruvida man lyckas eller misslyckas med att tillgodose de här behoven är beroende av kvaliteten och funktionsförmågan i hela utbildningskedjan, ända från småbarnspedagogiken till högskoleutbildningen.

En lyckad produktion av ny kunskap och lösningar är nyckeln till att få nya affärsmöjligheter och till att hävda sig i den globala konkurrensen. Avgörande är om företagen, den offentliga sektorn och högskolorna har möjlighet och vilja att satsa på FoUI-verksamhet. Kunnande och FoUI-verksamhet förnyar och stöder samhällets och individens utveckling. De spelar också en avgörande roll för att lösa globala problem. I strävan efter en positiv utveckling måste man klara av att stärka möjligheterna till kontinuerligt lärande under arbetskarriären för hela befolkningen samt aktivt motverka att någon lämnar utanför arbetslivet eller utbildningssystemet. Kunnandet och möjligheterna till kompetensutveckling har ett nära samband med jämlikheten mellan individerna och i samhället. Kunnandet byggs på en stadig grund av bildning och kultur och det lägger också grunden för att stärka och utveckla dessa vidare.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Kunskaps- och innovationskulturen samt förnyelseförmågan, kvaliteten och tillämpningen i fråga om utbildningen, kunnandet och FoUI-verksamheten, utbildningssystemet och förmågan att tillgodose föränderliga kunskapskrav med hjälp av kontinuerligt lärande.
- Nätverkan, det internationella och nationella samarbetet samt den internationella konkurrenssituationen

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

GRUNDEN FÖR KONKURRENSKRAFT OCH BILDNING: Ökande kunskaps- och FoUI-baserad konkurrenskraft, samhällsreformer och ekonomiska reformer samt pionjärskap. Experter är tillgängliga och befolkningen i arbetsför ålder utvecklar sitt kunnande kontinuerligt. Kvaliteten på utbildning och forskning förbättras, och hela utbildningskedjan är sammanhängande från småbarnspedagogiken till högskoleutbildningen. Samarbete innebär nationella och internationella nätverk. Produktionen, importen, tillämpningen och den öppna användningen av kunskap och teknik fungerar och det uppstår internationella genombrott och innovationer. Lösningar på globala problem genereras och förändringsförmågan är god. Den bildningsmässiga och kulturella grunden är stark. Även konsten och kulturen blomstrar, och både deras instrumentella värde och deras egenvärde är erkända. Nya idéer, kreativiteten och innovativiteten flödar.

OJÄMLIKHET OCH KUNSKAPSUNDERSKOTT I EN GLOBALISERAD VÄRLD: Man samarbetar och nätverkar kring verksamheterna, men nyttan av detta inriktas på ett ojämnt sätt på några få. Verksamhetsmodellerna omarbetas inte tillräckligt: inom befintliga områden följer man med i utvecklingen, men konkurrenskraften utvecklas eller förnyas inte. Det råder brist på experter i flera branscher och regioner. Det finns inte tillräckligt med fortbildning, och de befintliga tjänsterna är inte riktade till dem som behöver dem bäst.

DÅLIGT SAMARBETE I ETT KUNSKAPSBASERAT SAMHÄLLE: Kunnandet utvecklas och man lyckas ordna lokal basservice såsom grundläggande utbildning. Otillräckligt nätverkande utvecklar dock inte den relativa konkurrenssituationen för vetenskapen eller högskoleutbildningen och kunskaperna utvecklas inte helt till den nivå som krävs för fortsatta studier. Allt fler blir utan tillräckliga färdigheter för att klara sig i samhället. Det går inte att få nytt know-how, innovationer eller experter till landet i tillräcklig utsträckning, och investeringarna riktas inte till kärnområdena. Med hjälp av samarbete klarar man inte att på ett tillräckligt sätt svara mot svårigheter i den demografiska utvecklingen i servicestrukturerna. Att man vänder sig inåt påverkar också konsten och

kulturen, vilket försämrar innovativiteten. Samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn utvecklas inte. Konkurrensläget försämras relativt, och man lyckas inte heller föra ut resultaten till utlandet.

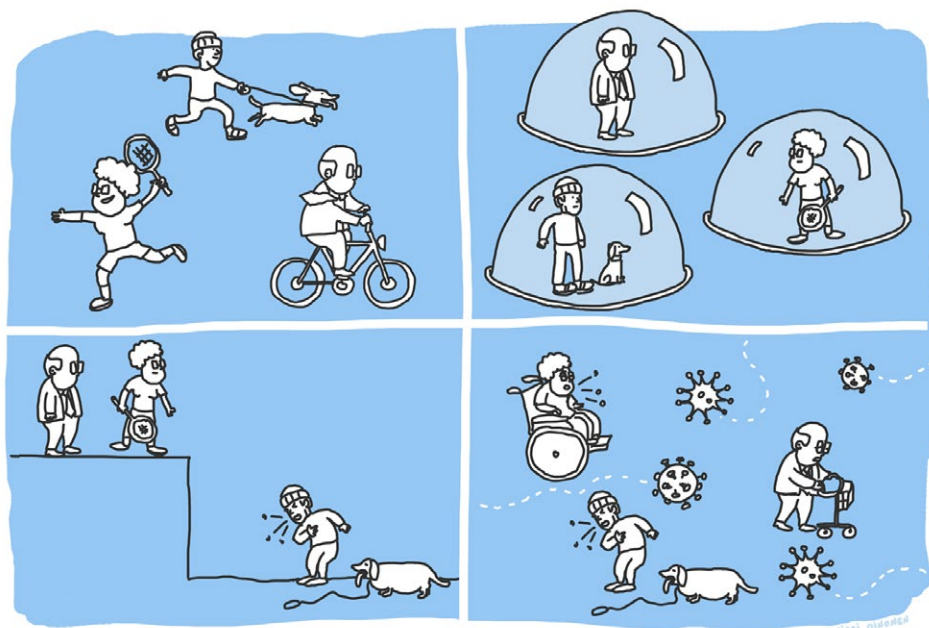
KONKURRENSKRAFTEN FÖRSÄMRAS OCH SAMHÄLLET BLIR OJÄMLIKT: Kunnandet och FoUI-verksamheten förnyar inte ekonomin och samhället. Tilltron till utbildningen avtar och satsningarna och utbildningskvaliteten försämras. Det råder stor brist på experter, och det uppkommer inga innovationer och ingen ny toppkompetens, vilket leder till att konkurrenskraften försämras. Verksamhetsmodellerna för utbildning och forskning ändras inte enligt behoven, förnyelse, profilering och tillämpning av kunskapen sker inte och man deltar inte i nätverk, utan verksamheten splittras. Kontinuerligt lärande är svårtillgängligt och utbudet otillräckligt. Ojämligheten ökar, många medborgares grundkunskaper är inte tillräckliga för arbetslivet eller vidareutbildning och kunskapsskillnaderna blir större. Marginaliseringen av människor ökar, liksom den regionala differentieringen. Finlands grund av kunnande, bildning och kultur vittrar sönder. Också den konst- och kulturverksamhet som understöder kreativiteten är endast ett privilegium för ett fåtal.

4.5.4 Hälsa och välfärd

De olika samhällssektorernas lösningar påverkar människornas hälsa och välfärd. Förutom av sysselsättning och försörjning påverkas individens välfärd av hur väl samhället klarar av att tillhandahålla basservice, såsom social- och hälsovårdstjänster, utbildning och vid behov sysselsättningstjänster. Osäkerheten hör samman med att välfärd och hälsa hos befolkningen är en förutsättning för en hållbar tillväxt. En gynnsam utveckling av befolkningens hälsa och välfärd sker inte av sig själv, utan den kräver långsiktig och metodisk politik. Om denna långsiktighet saknas, finns det en risk för att befolkningens hälsa och välfärd försämras, vilket i sin tur leder till stagnerande tillväxt och andra störningar i välfärdssamhället. För att kunna trygga befolkningens välfärd behöver de olika förvaltningsområdena ha en gemensam ståndpunkt, gemensamma mål och gemensam uppföljning.

Ojämligheten bland befolkningen består bl.a. i att alla i princip inte har resurser eller stöd från samhället att träffa sådana val i livet som stöder hälsa och välfärd. Fetma samt ökande psykiska problem och livshanteringsproblem hör till de mest betydande folkhälsoproblemen som har påtagliga konsekvenser för samhällsekonomin.

Globala fenomen och kriser hotar befolkningens hälsa och välfärd. Hälsot hot orsakade av smittsamma sjukdomar ökar, eftersom människan på många sätt har rubbat balansen i naturen. Ökad användning av mikrobläkemedel leder till att det utvecklas sjukdomsalstrare som är resistent mot läkemedlen, och användningen är därför ett allvarligt hot mot hälso- och sjukvården i framtiden. Osäkerheten kan minskas med hjälp av nationell långsiktig och metodisk politik, även om det är svårt att påverka fenomenen på global nivå.



Betydande osäkerheter i förändringsfaktorns utveckling:

- Utvecklingen av miljö- och levnadsförhållandena samt utvecklingen av levnadssätten
- Ojämlighetsutvecklingen

Alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040

PARADISET: Befolkningen har arbets- och funktionsförmåga. Människorna tar väl hand om sitt fysiska och psykiska välmående och tar ansvar för naturens och medmänniskornas välfärd. Inom social- och hälsovården satsas på förebyggande åtgärder och tjänsterna är tillgängliga för alla. Miljö- och levnadsförhållandena har stabiliserats och bland annat mikrobläkemedelsresistensen påverkar nästan inte alls kvaliteten på vården. Uppkomsten av pandemier har minskat och de fås under kontroll snabbt och lokalt.

VERKLIGHETEN I EN BUBBLA: Klimatförändringen, försämrad biologisk mångfald och mikrobläkemedelsresistens är ett allvarligt hälsohot. Pandemier orsakar instabilitet och rädsla. Hälsan och välfärden stöds med regionala, lokala och interna lösningar. Solidariteten och känslan av gemenskap har ökat bland de närmaste, vilket i sin tur ökar välbefinnandet sporadiskt. Å andra sidan orsakar miljöhoten konstant stress.

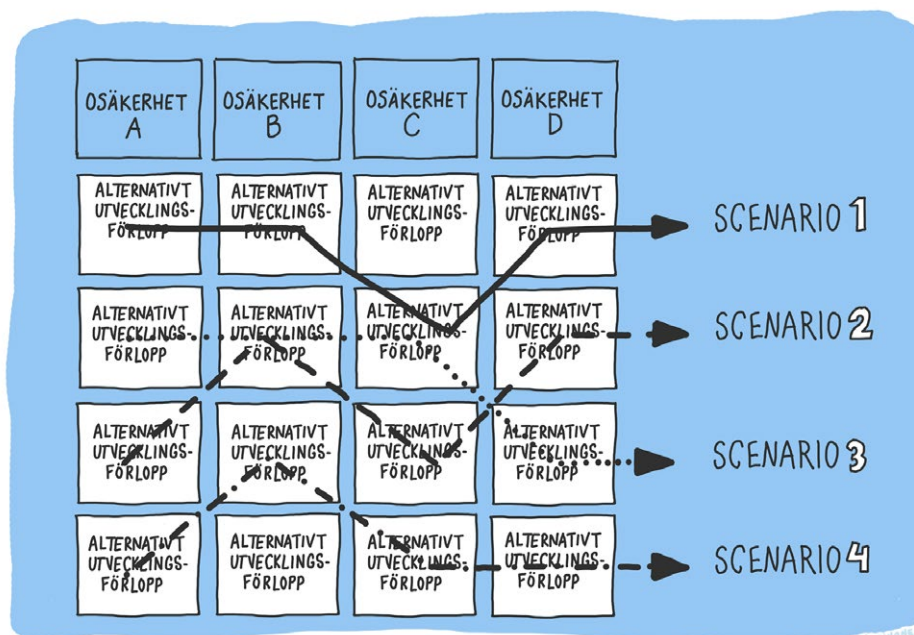
ETT POLARISERAT SAMHÄLLE: De som har det gott ställt har arbets- och funktionsförmåga och de utnyttjar privata social- och hälsotjänster samt motions- och kulturtjänster som stöder välbefinnandet. Tillträdet till tjänsterna är begränsat. Ohälsosamma levnadssätt anhopas allt kraftigare bland samma människor och nedärvs. Det förekommer mycket ensamhet. Utslagning och ojämlik välfärd ökar. En stor del av miljöproblemen har fåtts under kontroll med hjälp av internationella fördrag och högteknologiska lösningar. En stor del av människorna lever på grundskydd och deras funktionsförmåga är dålig. De tillhandahålls basservice av staten.

ETT SYSTEM I KRIS: Miljö- och levnadsförhållandekriser orsakar dödsfall, och social- och hälsovårdssystemet och finansieringen av det befinner sig i kris. Det är möjligt att på någon nivå skydda sig mot hoten mot miljö- och levnadsförhållandena med hjälp av pengar och ett bra socialt nätverk. En stor del av befolkningen saknar arbets- och funktionsförmåga och utslagning är vanligt. Samhället och livsmiljön stöder inte befolkningens välfärd, och de offentliga ekonomiska resurserna är inte heller tillräckliga för detta. Polariseringen påverkar livsmedelspriserna och livsmedelsproduktionen kraftigt.

5 Scenarier för kommande generationers Finland

Scenarioarbetet baserar sig på en morfologisk analys, som har tagits fram för att analysera och lösa komplexa och mångfacetterade problem. Man har analyserat osäkerhetsfaktorer som påverkar Finlands framtid, skapat hypoteser om osäkerhetsfaktorernas möjliga alternativa utvecklingsförlopp fram till 2040, behandlat sambanden mellan de alternativa utvecklingsförloppen och bildat projektionsgrupper av alternativa utvecklingsförlopp, som bildar konsekventa grova scenarier. De presenterade scenarierna är möjliga utvecklingsförlopp, inte prognoser – inget av dem kommer att förverkligas som sådant, och många utvecklingsförlopp kan påverkas.

Ett internationellt perspektiv



Nedan presenteras korta sammanfattningar av scenarierna i en internationell kontext:

Finlands perspektiv

I scenariot **en värld av samarbete** utvecklas öppna och trygga samhällen i riktning mot hållbarhet och hälsa i fråga om ekonomin, naturen och människan. Verkställandet av Parisavtalet har lyckats och målen för hållbar utveckling (SDG) har till stora delar uppnåtts. Den gröna övergången och den cirkulära ekonomin har fått ett globalt genombrott, och uppvärmningen av klimatet har stannat vid +1,5 grader. I scenariots värld är samarbetet multilateralt. Man har tillsammans kunnat möta globala utmaningar, till exempel tryggandet av den biologiska mångfalden. Digitalisering och avancerad teknik underlättar människornas liv och ojämlikhetsutvecklingen har avstannat. Vid sidan av materiell välfärd berikar

immateriella värden och verksamhet som baserar sig på dem människornas liv och förbättrar deras livskvalitet. Välmående ekosystem tål stress, förstärker kolsänkor och producerar välfärd.

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

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

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

Scenariot En värld av samarbete kan ses som en utopi medan scenariot En värld som bryter samman är en dystopi. En värld av hårdare konkurrens kan betraktas som en extrapolering av nuläget mot framtiden, där vissa nuvarande utvecklingstrender förstärks. En östlig värld är det mest överraskande av scenarierna. I samtliga scenarier, i synnerhet En värld av hårdare konkurrens och En östlig värld, förekommer det också, precis som i dag, i någon mån motstridiga trender.

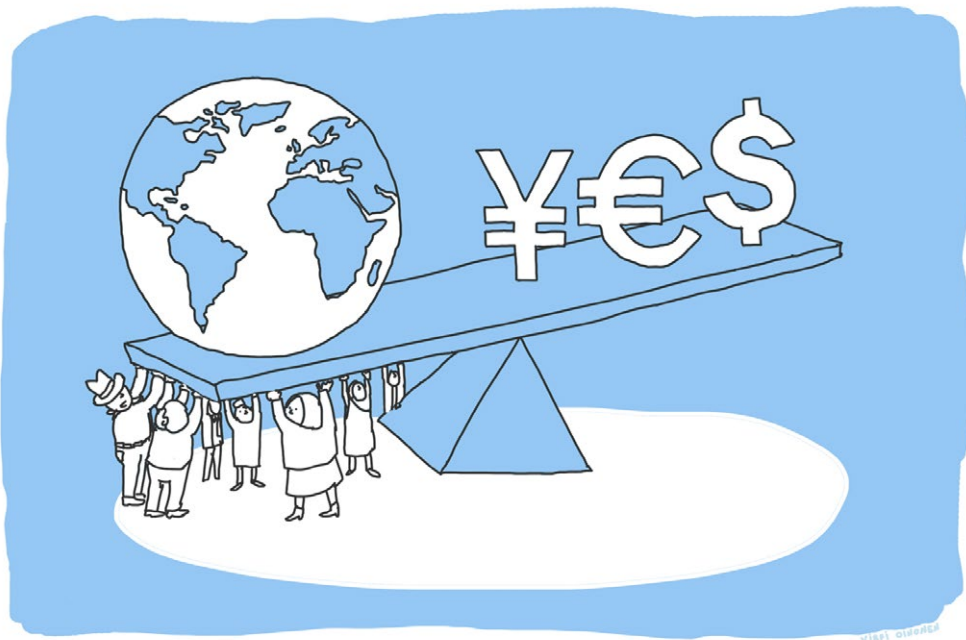
Framtidstabellen lägger grunden för scenarierna

Osäkerhetsfaktorer	Scenarier			
	En värld av samarbete	En värld med hårdare konkurrens	En östlig värld	En värld som bryter samman
Multilateralt samarbete och ett regelbaserat system	Global demokrati	Intresseorienterat samarbete	Ett svagt system	Djungelns lag
Stormaktskonkurrensen	Återgång till 2000-talet	Nollsummekonkurrens	Kinas globala hegemoni	Kinas omfattande maktsfär
EU:s enighet och aktörskap	Ett inflytelserikt och legitimt EU	Ett EU som ökar sin autonomi	Ett betydelselöst EU	Ett svagt och splittrat EU
Säkerheten	En stabil, trygg värld	En ny, mångsidig säkerhetsgemenskap	Nationell säkerhet	Början till slutet - en otrugg värld
Ryssland	Ett ansvarsfullt stormaktsryssland	Ryssland vid ett vägskäl	Ett auktoritärt Ryssland	Ett instabilt och aggressivt Ryssland
Klimatförändringen	En klimatneutral cirkuläreconomisk värld	Regionala skillnader	En kamp för anpassning	Global miljödystopi
Biologisk mångfald och miljöns tillstånd	Välmående ekosystem	Orättvis hållbarhetsomställning	Alltför lite, alltför sent	Miljödystopi
Hållbar livsmedelsproduktion, rent vatten och frisk jordmån	Ett hållbart livsmedelssystem	Gräsrotsnivån agerar	Mitt land, min mat, mitt vatten	Fjättring vid ohållbarhet
Den globala ekonomins utveckling	En öppen och hållbart växande världsekonomi	En värld av block indelade i vinnare och förlorare	Långsam eller ohållbar tillväxt under skuldbörda	Stagnation
Nya former av ekonomi	Obegränsad tillväxt	En ekonomi av byteshandel och kreativitet	En materialistisk värld	Närekonomi
Den tekniska omvälvningen	Kreativa och människo-centrerade lösningar	Beoptimering på ett människocentrerat sätt	Teknikkläsning	Kreativ utveckling på de stora aktörernas villkor
Omvälvande förändringar i informationsmiljön	Öppenheten tryggas tillsammans	Växelverkan i säkra bubblor	Oskyddad öppenhet	Oskyddad och slutet
Omvälvande förändringar i rymdverksamheten	Hållbar användning av rymden	Många möjligheter, få regler	Enskilda blocks segertåg	Militär dominans
Den arktiska regionens strategiska betydelse	Naturreservat	Ekonomisk vinnare	Resurslager	Konkurrenssituation
Konkurrensen om krympande naturtillgångar	Pionjären Finland	Bio-Finland med globala lösningar	Snabbvinst-Finland	Jag vill ha allt nu genast
Den ekonomiska omställningen och finansieringen av välfärds-samhället	De sköna nya värld	Lättsysselsättning	Den nuvarande kursen hålls	Återgång till social ekonomi
Internationell migration	Frivillig global rörlighet	Ökande laglig migration	Cherry pick	Tilltagande olaglig migration
Region- och stadsutveckling	Multilokal utveckling	Starkare storstäder	Fokus på centrumen	Bollen hos kommunerna
Bildning, kunnskap och forskning	Grunden för konkurrenskraft och bildning	Ojämlighet och kunskapsunderskott i en globaliserad värld	Dåligt samarbete i ett kunskapsbaserat samhälle	Konkurrenskraften försämras och samhället blir ojämligt
Hälsa och välfärd	Paradiset	Verkligheten i en bubbla	Ett polariserat samhälle	Ett system i kris

5.1 En värld av samarbete

“Världen förändras när man förändrar den.”

Deltagare i en framtidsdialog



I En värld av samarbete utvecklas öppna och trygga samhällen i riktning mot övergripande hållbarhet som omfattar ekonomin, naturen och människornas fysiska och psykiska välbefinnande. Individens förutsättningar och möjligheter att leva ett gott liv ökar i hela världen. Parisavtalet har verkställts globalt och rättvist, och målen för hållbar utveckling (SDG) har till stora delar uppnåtts. I och med den grundläggande förändringen i människornas värderingar och målsättningar har också grön omställning och cirkulär ekonomi gjort ett globalt genombrott.

En värld av samarbete är en trygg värld av ömsesidigt beroende som baserar sig på starkt multilateralt samarbete. Globala utmaningar och hotbilder möts med effektivt internationellt samarbete och FN har reformerats. USA har i många avseenden bibehållit sin ledande internationella ställning, och Kina ingår i samarbetsystemet och stöder det. EU är en inflytelserik och legitim aktör inte bara som en del av det globala, multilaterala samarbetet utan också i medborgarnas ögon. EU är också en vägvisare för tredje länders normsystem.

Flera icke-statliga aktörer, till exempel stora företag och organisationer, har också integrerats i det internationella samarbetet. Tack vare detta den internationella gemenskapen och

det internationella samarbetet blivit starkare. Den militära styrkan har minskat i betydelse. De flesta länder i världen har övergått till ett mer demokratiskt styrelseskick än tidigare, och staterna respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Så har skett också i Ryssland. Landet har orienterat sig mot och förbundit sig till internationellt samarbete och internationella institutioner, vilket har skapat förtroende för landet internationellt. Anfallskriget mot Ukraina 2022 och dess följdverkningar tvingade Ryssland att ändra sina tillvägagångssätt. Det ryska civilsamhället har blivit starkare. Landet har riktat in sig på multilateralt internationellt samarbete och kanaliserar sitt inflytande genom internationella institutioner.

Den arktiska regionen är ekonomiskt framgångsrik på grund av de teknologikluster och logistiska koncentrationer som uppstått inom området. Integrationen och utvecklingen av en inre marknad i Afrika har påskyndat den ekonomiska tillväxten i världsdelen och minskat ojämlikheten.

”Pengar kan skapas i all evighet, men vi förfogar bara över ett jordklot.”

Deltagare i en framtidsdialog

I människornas värderingar accentueras natur- och miljövärden. Människligheten har lyckats begränsa klimatuppvärmningen till 1,5 grader och stoppa förlusten av biologisk mångfald. Välmående ekosystem tål stress, förstärker kolsänkor och producerar välfärd. Miljön och levnadsförhållandena är i balans, och i fråga om användningen av naturtillgångar har en systemisk grön omställning genomförts. Naturtillgångar används resurseffektivt, och naturbaserade lösningar dominerar. Värden som förknippas med biologisk mångfald (monetera och immateriella) är transparenta i beslutsfattandet. Matsystemen är hållbara, vattenförsörjningen fungerar och vattenstatusen är god.

I en värld av samarbete används teknik för att främja hållbar utveckling. Den människo-centrerade och kreativa kunskapsbaserade tekniska utvecklingen möjliggör en växande hållbar global ekonomi. En allt viktigare del av den ekonomiska tillväxten och affärsverksamhetens värdeskapande sker i plattformsekonomis ekosystem. Detta har påskyndat den strukturella omvandlingen av den ekonomiska verksamheten mot ökat immateriellt värdeskapande. Digitaliseringen och introduktionen av nya teknologier skapar nya möjligheter att arbeta. Arbetet utförs i allt högre grad oberoende av plats, vilket leder till att efterfrågan och tillgången på arbete är global. Nya arbetsuppgifter planeras med människan i centrum, och arbetet kan utföras tryggt på ett hälsofrämjande sätt. Marknaden är öppen, och gemensamt överenskomna standarder bildar grunden för en jämlik internationell marknad och konkurrens. Energin är i huvudsak förnybar, och att minska utsläppen

är kostnadseffektivt. Vätgasen, som är ren, håller på att bli ett allt viktigare bränsle och energilagringsmedium. Tillträdet till rymden är öppet, rymden som verksamhetsmiljö har reglerats och den utnyttjas på ett hållbart sätt.

Digitaliseringen underlättar jämlikt internationellt samarbete över stats-, vetenskaps-, kultur- och branschgränser. Informationsmiljön är öppen och trygg. Man kan lita på informations säkerheten för tjänster och produkter. Digitaliseringen stöder bland annat hållbara och effektiva transportkedjor för människor och varor. Tillgången till data är en viktig del av samhällets stresstolerans och resiliens. När det gäller informationsmiljön är ett centralt utvecklingsmål att kunna identifiera informationskällor i realtid. En viss mängd desinformation⁷⁶ måste accepteras, men kompetensen att hantera den är på hög nivå.

Världen är öppen och trygg och tar hänsyn till alla, och ojämlikhetsutvecklingen har stannat av. Det välfärdsekonomiska tänkesättet har omfattats på bred front, och det genomförs aktivt. Genom välfärdsekonomin vill man i enlighet med EU:s grundläggande värden sätta människorna i fokus för beslutsfattandet. Välfärden och möjligheterna till ett bra liv fördelas mer jämlikt än tidigare mellan olika länder, regioner, befolkningsgrupper och individer. Det satsas på förebyggande åtgärder, och hälsa främjas i ett brett samarbete mellan olika aktörer. Befolkningstillväxten har planat ut globalt, och fattigdomen har minskat, vilket minskar migrationstrycket. Den globala migrationen baserar sig på frivillighet, och tvångsflyttningen minskar. Bland annat Indien drar nytta av den globala liberaliseringen av handeln. Landet utgör en stor marknad för grön teknologi men är också producent och exportör. Det finns en efterfrågan på indiska experter både i hemlandet och utomlands.

76 Ofrivillig (spridning av) vilseledande information

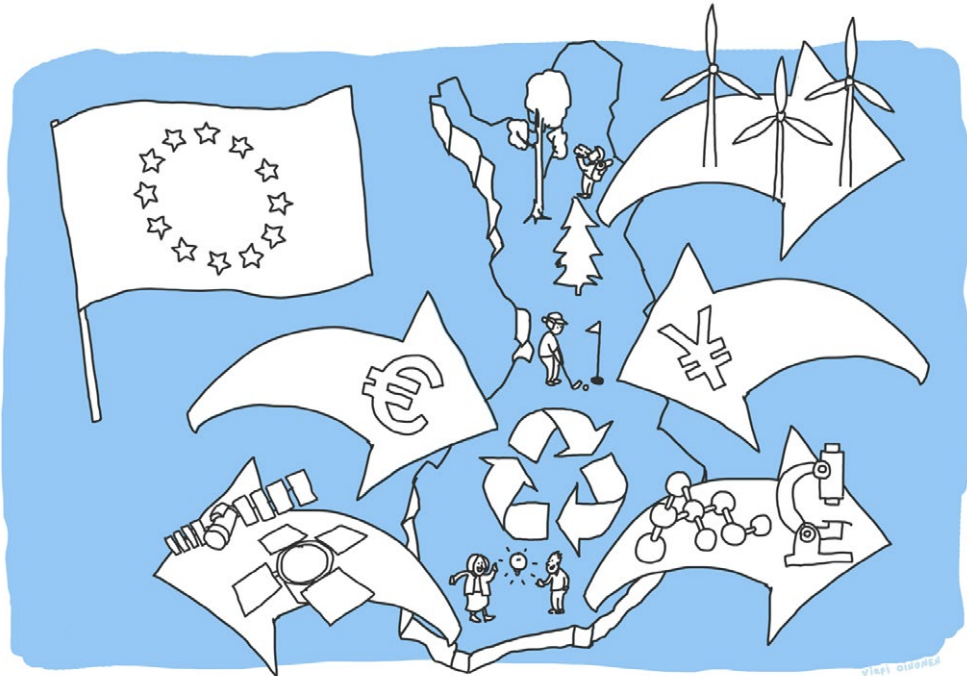
År **Centrala element i de internationella utvecklingsfaserna i En värld av samarbete**

-
- 2022** Rysslands invasion av Ukraina får vittomfattande konsekvenser för verksamhets- och säkerhetsmiljön. EU sluter sina led till följd av det ryska anfallskriget, och EU:s aktörskap stärks. Finland och Sverige ansöker om medlemskap i Nato.
- USA har återvänt till de multilaterala organisationerna och Parisavtalet. De internationella klimatförhandlingarna går framåt. EU har lagt fram ett betydande förslag till förnyelse av sin klimat- och energipolitik. FN:s biodiversitetskonvention ställer ambitiösa och omfattande post-2020-mål för att stoppa utarmningen av naturen. Rysslands invasion av Ukraina får EU:s medlemsländer att inleda en mycket snabbare utfasning av fossil importenergi än planerat.
- EU:s teknologidirektiv införs och unionens cyberstrategi genomförs. Det satsas betydligt mer på utveckling av kompetens i människocentrerad artificiell intelligens. Infrastrukturer för digitalisering byggs ut i snabb takt.
-
- 2025** Resultaten av Internationella demokratibarometrar uppvisar en positiv trend för tredje året i rad.
- Under fredsprocessen efter stridshandlingarna i Ukraina visar Ryssland sin vilja att samarbeta internationellt och att iaktta reglerna för internationellt samarbete. En opposition börjar byggas upp i Ryssland, och det civila samhället stärks på bred front.
- USA och Kina har slutit ett bilateralt avtal om handel, investeringar och teknik. Spänningarna mellan Kina och andra länder lindras. I Ryssland är valprocessen klart mera kompetitiv än tidigare. Valförseelser förekommer dock (presidentvalet 2024 och dumavalet 2026).
- EU:s gröna giv utvecklas gynnsamt liksom även nollutsläppsstrategin. EU:s biodiversitetsstrategi 2030 för medlemsländerna i rask takt mot målet, dvs. noll nettoförlust av natur.
- Inom FN träder omfattande avtal om teknik i kraft, och om reglerna för rymdtrafiken (Space Traffic Management) råder internationellt samförstånd.
-
- 2030** WTO har genomfört en omfattande reform, och frihandeln utvidgas så att hållbar utveckling beaktas.
- EU överskrider sitt mål att minska utsläppen med 55 % och avancerar mot en nettoförbättring av naturens tillstånd.
- I Ryssland genomförs reformer som stärker rättsstaten. Enligt OSSE:s valobservation förekommer endast få förseelser i valen (presidentvalet 2030, dumavalet 2031). Landet inleder en övergåomställning till väteekonomi.
- Amerikanska bolag behåller sin ledande ställning inom teknologi. USA är en aktiv utvecklare av standarder och reglering. Principerna för utveckling och användning av artificiell intelligens har fastställts genom ett internationellt avtal.
-

År **Centrala element i de internationella utvecklingsfaserna i En värld av samarbete**

- 2035** Kina har genomfört reformer som förstärker rättsstaten. Den afrikanska ekonomin växer kraftigt. Den politiska integrationen fördjupas inom Afrikanska unionen (AU).
- EU är en global politisk och ekonomisk maktutövare med ett omfattande nätverk av partner. EU får nya medlemsländer i västra Balkan. Ryssland förbinder sig på nytt till WTO:s normer, vilket främjar handeln mellan EU och Ryssland. I landet förs öppna och demokratiska valkampanjer (duma- och presidentvalet 2036).
- EU och AU närmar sig varandra såväl ekonomiskt som politiskt. USA ingår handelsavtal med EU och länderna i Stillahavsregionen.
- De globala skillnaderna i teknisk och ekonomisk utveckling har jämnat ut sig betydligt. Ett stort steg har tagits i utvecklandet av allmän artificiell intelligens.
-
- 2040** I det regelsystem som stormakterna garanterar är FN:s och WTO:s roll och mandat betydande. Konkurrensen om experter fortsätter.
- Det multilaterala samarbetet är starkt och proaktivt. Det globala samarbetet svarar samordnat på globala säkerhetshot och säkerhetsutmaningar. Även icke-statliga aktörer har integrerats i det internationella samarbetet.
- I Ryssland har en grundlagsreform fört landet mot parlamentarism. Landet har ett starkt civilsamhälle, och det är en attraktiv global aktör. Ryssland har förbundet sig till en avtalsbaserad världsordning och bland annat ett handelsavtal mellan EU och Ryssland har trätt i kraft.
- Klimatförändringen har stoppats vid 1,5 grader, arbetet med att avlägsna koldioxid ur atmosfären framskrider och den biologiska mångfalden förbättras globalt.
-

5.1.1 Finland i En värld av samarbete



Finland är ett samhälle med en koldioxidnegativ och resilient cirkulär ekonomi

Finland är ett samhälle med en koldioxidnegativ och resilient cirkulär ekonomi och är känt som en föregångare när det gäller gröna lösningar. Landet har aktivt medverkat till att förstärka internationella avtalssystem och målsättningar som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser och trygga den biologiska mångfalden. Det producerar globala miljö- och klimatlösningar och har utvecklat industri och kompetens inom ren teknik med en god exportmarknad. Tack vare välfungerande multilateralt och regelbaserat samarbete är det möjligt också för små stater att inverka på lösningen av globala problem som kräver stora insatser, till exempel klimatförändringen. Finland har en mer betydande roll i den internationella politiken och i främjandet av internationella regelverk än landets storlek ger vid handen.

Människornas värden återspeglar de positiva globala utvecklingstrenderna: konsumtionsbeteendet har blivit hållbarare, natur- och kulturvärden framhävs och individerna arbetar för det gemensamma bästa. Den offentliga debatten fokuserar på hållbar utveckling, och de olika aspekterna av hållbarheten – ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet – är i balans i denna debatt. Även synpunkter som rör välmående och kultur intar en allt synligare plats i debatten.

Finland är framgångsrikt i den digitaliserade världen

Internationellt är landet känt som en främjare av ansvarsfull och grön digitalisering. Finland arbetar aktivt för att utveckla och tillämpa artificiell intelligens, kvantteknik och nätteknik. Landet går i främsta ledet i arbetet för gemensamma standarder för användning av data och dataekonomi på ett interoperabelt och decentraliserat sätt. Den internationella regleringen har påskyndat utvecklingen mot öppna plattformar, och det har utvecklats gemensamma spelregler för att de ska kunna användas tryggt och tillförlitligt. Detta i kombination med bland annat medieutbildning och mediefostran har gett den samhällsdebatten en mera konstruktiv ton.

Det har förts en värdedebatt om teknikens roll i samhället, och människan står i centrum i de tekniska lösningarna. Avancerad beredskap för cyberhot samt en hög nivå på data-skyddet och informationssäkerhet möjliggör effektiv och trygg digitalisering och en stor tillit till digitala lösningar. Samhället blir allt mer beroende av den digitala miljön, varför cybersäkerheten är inbyggd i all verksamhet och alla processer och system som kan bli utsatta för säkerhetshot. Medieläskunnigheten har utvecklats och medierna är oberoende och presenterar olika syner. De stora aktörerna inom sociala medier bär sitt ansvar, vilket gör att mängden miss- och desinformation och dess konsekvenser kan hållas under kontroll. Också eventuella negativa utvecklingstrender inom digitaliseringen, till exempel inverkan på befolkningens fysiska aktivitet, välmående och hälsa, har identifierats och beaktats i samhällsutvecklingen.

“Under coronatiden har jag märkt att man inte behöver flytta till Helsingfors för arbete eller utbildning. Det är underbart att konstatera att jag i framtiden kan bo i Ivalo eller Enare och ändå delta i det samhällsliga påverkandet. Stöd för multilokalitet skulle vara en fantastisk sak. Härligt att inse att Finland kommer att erbjuda de här möjligheterna.”

Deltagare i en framtidsdialog

Digitaliseringen har utvidgats till den materiella världen och det materiella kunnandet. Den minskar platsbundenheten och stöder Finlands fokusering på sina nationella styrkor och tekniska spetsområden. Datakommunikationslösningar och olika delområden inom mikroelektroniken utgör Finlands särskilda styrkor. Finland hör till världens toppländer även när det gäller bioprodukter med högt förädlingsvärde och energisystem med låga utsläpp. Finländsk spetskompetens, forskning och affärsverksamhet har många framgångs- och exportmöjligheter inom rymdsektorn. Nästan alla samhällsfunktioner utnyttjar avancerade rymdlösningar. Till dem hör telekommunikationerna, miljöbevakningen, transportererna och räddningsväsendet. Satellitnavigering i kombination med tillförlitlig grundläggande geografisk information utgör en hållbar grund för ett brett utnyttjande av

positionsbestämning. Den finländska rymdteknologin tar emot investeringar också från utlandet.

Hållbar ekonomisk tillväxt baserar sig på immateriellt värdeskapande.

Finland har förstärkt sin position bland världens mest kompetenta och innovativa länder, och den ekonomiska tillväxten är hållbar. Gröna teknologier, såsom ren energi och koldioxidsnåla lösningar inom industrin, cirkulär ekonomi, cleantech, vatten- och skogsexpertis, bioekonomi, immateriellt värdeskapande, kreativ ekonomi och export av kompetens och utbildning ger Finland mervärde och nya innovativa produkter, möjligheter till affärsverksamhet samt välbefinnande. Användningen av artificiell intelligens har möjliggjort en kraftig höjning av produktiviteten inom såväl servicesektorn som tillverkningsindustrin. Detta leder till en positiv spiral, i vilken högklassigt kunnande och forskning stöder hållbar tillväxt, vilket möjliggör satsningar på kompetensen. Afrikanska unionens välfungerande inre marknad och Indien, som har gjort framsteg, erbjuder nya möjligheter till utrikeshandel och investeringar.

Finland har ett starkt innovationsekosystem och en dynamisk startup-gemenskap, som regelbundet producerar nya tillväxtföretag som vidareutvecklas till stora företag med en betydande positiv inverkan på det finländska samhällets utveckling. Företagandet har ökat betydligt bland de unga, och befolkningens kunnande utvecklas under hela arbetskarriären och livscykeln. Begreppet arbete har genomgått förändringar, och största delen av befolkningen deltar i nya former av arbete och aktiviteter. Sysselsättningsgraden och aktiviteten är sålunda på hög nivå. När den del av befolkningen som är i arbetsför ålder minskar, är det väsentligt att arbetskarriärerna har blivit längre tack vare att arbetsförmågan och arbetshälsan samt arbetsplatsernas förmåga att attrahera och hålla kvar arbetstagarerna har förbättrats. Detta har en positiv inverkan på företagets och samhällets konkurrenskraft. Individerna får sin utkomst från flera olika källor. Skattebasen har anpassats efter de omvälvande förändringarna i arbetslivet, och samhället klarar finansieringen av välfärdstjänsterna. Finland är ett modelland när det gäller arbetshälsa, och arbetshälsa och produktiviteten utvecklas inom ramen för trepartssystemet. Finlands goda arbetslivsbrand lockar investeringar till Finland och kunnig arbetskraft till finländska företag – även om en del av arbetet genomförs på plattformsekonomin platsoberoende arbetsmarknad – vilket är en viktig faktor när man ska fylla landets behov av arbetskraft.

Arbetets diversitet, multilokalt arbete och digitala tjänster som tillhandahålls flexibelt gör att det blir tid över för en meningsfull vardag, som får mera innehåll av bland annat motion, konst och kultur samt olika tjänster. Människorna kan utnyttja digitala lösningar för att främja sitt välbefinnande. Arbetet är tryggt och hälsosamt oberoende av sättet på vilken det utförs, platsen, branschen eller arbetsplatsens storlek. Individerna har möjlighet att skapa sig en egen palett av tekniskt kunnande som stöd för det egna livet.

Klimatuppvärmningen har stoppats globalt vid cirka 1,5 grader över temperaturen under förindustriell tid.

Klimatuppvärmningen har stoppats globalt vid cirka 1,5 grader, medan det finska klimatet har blivit 2,7 grader varmare sedan förindustriell tid. I södra Finland är vintern ofta kort eller uteblir, men det förekommer fortfarande sporadiskt kalla vintrar med mycket snö. I Lappland är vintrarna snörika, men även där är de kortare. Vattendragens tillstånd är gott.

Naturtillgångar utnyttjas på ett hållbart sätt, och totalkonsumtionen har minskat till en hållbar nivå. Ekosystemtjänsterna fungerar. Införlivandet av biodiversitet har framskridit väl i olika förvaltningssektorer, och den privata och tredje sektorn arbetar som stöd för verksamhetspolitiken. I matproduktionen blir nya teknologier allt vanligare. Vid sidan av den traditionella matproduktionen utvecklas hållbara vattenbrukslösningar, och mat produceras även utan jord, vilket erbjuder nya lönsamma möjligheter till ansvarsfull och hållbar matproduktion.

”Tekniken har gett oss möjligheten att leva ett gott liv samtidigt som en god och vacker miljö har bevarats för våra barn och barnbarn.”

Deltagare i en framtidsdialog

Utsläppen från inrikestrafiken har halverats genom att en betydande del av persontransporterna har elektrifierats och genom att man inom den tunga trafiken har tagit i bruk biobränslen. Effektiva och heltäckande allmänna transporter gör det möjligt att använda allmänna transportmedel. Användningen av information har en viktig roll till exempel vid minskningen av trafikens och logistikens klimateffekter, eftersom den skapar möjligheter till bland annat optimerade transporter och kombinerad distribution. Det finns utsläppsinformation i realtid för bedömning av miljökonsekvenser, och slutanvändarna har en äkta möjlighet att bedöma miljökonsekvenserna av sin verksamhet och sina val. Elektricitet och värme produceras med förnybar energi och lösningar som inte baserar sig på förbränning. Cirkulär ekonomi är den dominerande formen av ekonomi. Markanvändningssektorns kolsänkor är betydande, och utsläppen är under kontroll.

Stads- och landsbygdsmiljöerna stöder kohesion. I Finland är bebyggelsestrukturen gles, men bebyggelsestrukturerna förnyas så att de blir kompaktare, åtkomligare och tillgängligare, vilket gör att människorna allt oftare väljer utsläppsfria och fysiskt aktiva sätt att förflytta sig, såsom promenad eller cykelåkning. Även den lokala utvecklingen främjar koldioxidneutraliteten och klimatmålen. Genom naturbaserade lösningar har man lyckats integrera klimat- och diversitetsåtgärder som en normal del av kommunernas och städernas planering och beslutsfattande. De används allmänt och hjälper invånarna och miljön att anpassa sig till klimatförändringen och ger dem nytta vad gäller hälsa, rekreation och

vattenhushållning. Estetiska livs- och verksamhetsmiljöer samt de gröna strukturer som städerna upprätthåller, inklusive närnaturen, ökar trivselen och främjar aktivt medborgarskap. Bostadsområdena är socialt hållbara och stöder fysisk aktivitet. Lokala värden och närmiljöer samt kulturarv uppskattas, eftersom de berikar vardagen och även främjar produktionen och turismen.

Välfärden baserar sig på ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet

Välfärdssamhällets tjänster och funktioner kan finansieras och utvecklas. Välfärden baserar sig på ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Befolkningens fysiska aktivitet har ökat markant, och de psykiska problemen har minskat betydligt. Hälsoproblem och nedsatt funktionsförmåga hopar sig inte längre hos samma individer. Mikrobmedicinsresistensen är globalt under kontroll, och det finns beredskap för pandemier.

Befolkningen är arbetsför och har god funktionsförmåga. Samhällets strukturer och tjänster främjar människornas förmåga att sköta sin fysiska och psykiska hälsa, och alla har tillgång till hälsovård och andra tjänster som stöder välbefinnandet. Arbets- och arbetslivsaktörerna stöder arbetsförmågan. Dessutom finns en heltäckande palett av tjänster för människor i arbetsför ålder. Människor som använder läkemedel och medicinska produkter har större möjligheter att få skraddarsydd läkemedelsvård. Samhället kan sörja för att det ordnas preventiva och grundläggande tjänster (social- och hälsovårdstjänster, skola, biblioteks-, ungdoms-, motions- och kulturtjänster, sysselsättnings- och utbildningstjänster) och för deras tillgänglighet. Människor får välfungerande service i olika livssituationer preventivt och i rätt tid samt i interaktion med andra sektors tjänster. Vid reformeringen av beskattningen och socialskyddet har man också tagit hänsyn till omställningen på arbetsmarknaden.

Social delaktighet blir allt viktigare inom boende, arbetsliv, konsumtion och ägande. Människorna vill interagera och diskutera, vilket stöds av pluralistiska grundläggande världen som skapar förtroende i samhället. Relationerna mellan olika befolkningsgrupper är fungerande och baserar sig på respekt. Kulturarvet inverkar på människornas värden och attityder. Det bygger vidare och förmedlar det som förstås som finländskhet och vidareutvecklar ett pluralistiskt samhälle som godkänner mångfald. Religioner interagerar i en anda av ömsesidig acceptans. Individerna upplever det finländska samhället som värdefullt och känner samtidigt att även de har ansvar för och skyldigheter mot samhället. Välmående människor orkar dela med sig av det goda och delta aktivt i samhällsutvecklingen. Demokratin och förtroendet baserar sig även i fortsättningen på bildning, kultur och kompetens.

Finland är ett inkluderande, öppet och tryggt informationssamhälle

Samhället är inkluderande, öppet och tryggt, och ojämlikhetsutvecklingen har stannat av. Kompetens- och innovationskulturen utvecklas och bygger på jämlikhet och jämställdhet. Alla är delaktiga i samhället. Olika befolkningsgrupper, till exempel barn och ungdomar, deltar i beslutsfattandet om saker som gäller dem, och de kan påverka samhället.

Miljömedvetenheten och tilliten till information är stark, och kunnande och forskning utgör grunden för konkurrenskraften och bildningen. Kvaliteten på utbildningen och forskningen ökar, och hela utbildningskedjan från småbarnspedagogik till högskole- och vuxenutbildning betjänar människan och samhället. Ledning genom information och framtidsläskunnighet dominerar i samhället.

Utbildning och forskning skapar en grund för bildning. De ökar förståelsen av världen och den mänskliga naturen och främjar mänsklig tillväxt och kreativitet. Utbildning och forskning utgör i Finland grunden inte bara för bildningen utan även för vår konkurrenskraft: interaktion, anskaffande av information, problemlösning, utbildning och kompetens inom kommersialiseringen av forskningsresultat samt kreativitet innebär konkurrensfördelar. Utöver det som sagts ovan har man genom invandring som baserar sig på utbildning och arbete samt en höjning av sysselsättningsgraden och stöd för arbetsförmågan skapat en positiv spiral som bidrar till välfärdssamhället. Finländarnas utbildningsnivå hör till den absoluta toppen i världen: den jämlika grundläggande utbildningen är bland de bästa i världen, och mer än hälften av de unga vuxna har en högskoleexamen. Småbarnspedagogiken och utbildningen är högklassiga och tillgängliga i hela landet. Läroplikten uppfylls heltäckande, vilket minskar marginaliseringen bland ungdomarna. Andra viktiga sätt att minska marginaliseringen är särskilt stöd i skolan och inom småbarnspedagogiken och att för människor i arbetsför ålder tillhandahålla tillräckligt tidig tillgång till mångprofessionellt stöd och hjälp av yrkesutbildade personer inom social- och hälsovård samt yrkesvägledning och företagsrådgivning.

Finländska högskolor klarar sig väl i internationell jämförelse, och det finländska samhället är attraktivt för internationella experter som med sina insatser som aktiva och jämlika samhällsmedlemmar bidrar till att stärka det finländska näringslivet och förnya välfärdssamhället. Också personer som flyttat till Finland av andra orsaker än arbete och studier samt partiellt arbetsföra personer får lätt arbete och hittar en plats i samhället. Utbildningsexporten är aktiv och kontinuerligt lärande är möjligt för alla.

Tillgång till kunnig arbetskraft från utlandet utvecklar samhället

Tack vare målmedvetet och systematiskt samarbete är Finland 2040 en globalt välkänd koncentration av experter och ett attraktivt land till vilket det är lätt för studerande, arbetstagare och experter och deras familjer att komma. Experter som är intresserade av Finland

erbjuds omfattande information och centrala tjänster digitalt redan innan de kommer till landet. Inreseprocessen fungerar smidigt och effektivt. De invandrade studerandenas och arbetstagarnas kunnande är i synnerhet inriktat på FoUI-verksamhet, avancerad teknik, investeringar och branscher som har brist på arbetskraft. Kritiska målsektorer som lockar till sig experter är till exempel artificiell intelligens, cybersäkerhet, kvantberäkning och lösningar för den gröna omställningen. Forsknings- och innovationsverksamheten samt näringslivet får sin konkurrenskraft från internationellt, mänskligt kapital och bygger med hjälp av det en grund för fortsatt välfärd i Finland. Den internationella expertpoolen samt högklassiga infrastrukturer är resurser som gör Finland till en globalt attraktiv FoUI-omgivning.

Tillgången till kunnig arbetskraft från utlandet utvecklar samhället, säkerställer att arbetskraften räcker till och tryggar befolkningstillväxten. Detta medför också ett växande behov av tjänster och därmed ökande ekonomisk aktivitet. Hushållens köpkraft växer. Samhällets mångfald ses som en resurs och en förutsättning för utveckling, och det råder bred enighet om detta över partigränserna. I arbetslivet avgör kompetensen, inte i vilket land den anställda är född. På arbetsplatserna rekryteras internationella experter smidigt, och etnisk och kulturell mångfald hör till vardagen. Arbetsplatser satsar på kontinuerlig och proaktiv inläring. Detta har en positiv inverkan på arbetets produktivitet och arbetsgemenskapernas förmåga att möta kundernas behov med exempelvis innovationer och tjänster. Särskild vikt läggs vid att arbetet är meningsfullt och vid arbetshälsan, vilket gör att arbetsoförmågan minskar och sysselsättningsgraden förbättras. Människo- och företagscentrerade tjänster hjälper personer som flyttar till Finland att etablera och integrera sig.

Delaktighet och samarbete genomförs på bred front

Finlands framgång som rättsstat och demokrati fortsätter, och för denna utveckling har landet fått bred erkänsla. Deltagande, delaktighet och jämlikhet har realiserats på ett heltäckande sätt i hela landet liksom även de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Förtroendesamhället⁷⁷ är starkt och resilient. Beslutsfattandet baserar sig på information som producerats genom forskning och framsyn, gemensamma fakta och en gemensam förståelse av samhällets kommande utmaningar.

EU är för Finland den viktigaste politiska och ekonomiska referensramen och samtidigt en säkerhetsgemenskap. Finland utövar aktivt inflytande inom unionen och genom den. Finland och Sverige har anslutit sig till Nato där de är med och utvecklar såväl försvaret

⁷⁷ Förtroendesamhället är ett samhälle präglad av gemenskap, där jämvikten mellan rättigheter och skyldigheter realiserar på bästa sätt. Den höga förtroendenivån brukar i Finland förklaras särskilt genom hänvisningar till det aktiva civilsamhället, fungerande institutioner och ett tillräckligt socialskydd som omfattar hela befolkningen. Frivilligverksamheten ökar förtroendet mellan människorna. Den offentliga förvaltningen behandlar människor rättvist och korruptionen är liten.

och olika partnerskap som den övergripande säkerheten även i samarbete med EU. Försvarsalliansen Nato och olika arrangemang för försvarssamarbete har blivit breda samarbetsforum som vid sidan av försvaret utvecklar den övergripande säkerheten och nära partnerskap.

Efter kriget mellan Ryssland och Ukraina 2022 har Ryssland demokratiserats och utgör inte ett militärt hot mot Finland eller sina övriga närområden. I och med den positiva utvecklingen av den internationella säkerhetssituationen har säkerheten ökat även i Finland, och de ekonomiska relationerna utvecklas positivt även i fråga om Ryssland. Relationerna mellan Finland och Ryssland blir tätare, och inom internationella institutioner är de tillsammans med andra länder eniga i de viktigaste sakfrågorna. Ryssland är också bland annat en aktiv medlem i Natos partnerskap för fred.

Det finländska samhället är tryggt för alla individer och befolkningsgrupper. Säkerhetsförvaltningen är heltäckande, effektiv och proaktiv. Samhällets övergripande resiliens har ökat tack vare målmedvetna utvecklingsåtgärder. Tekniken, företagen och medborgarna med sina behov, rättigheter och skyldigheter har integrerats i säkerheten och i skapandet och utvecklandet av den. Arbetsfördelningen i samhället är avancerad när det gäller säkerheten.

År	Finlands utvecklingsfaser i En värld av samarbete
2022	<p>Digitaliseringen av den privata och den offentliga sektorn och anammandet av nya digitala affärsmöjligheter stöds. I Finland förhandlar man fram en kraftfull klimatlag, och omfattande planer för dess verkställighet blir klara. Coronastimulansen inriktas effektivt på den gröna omställningen.</p> <p>Finland inleder en process för anslutning till Nato.</p>
2025	<p>Styrningen av utbildningen och forskningen har förnyats så att den motsvarar framtidens behov. Finlands konkurrensställning stärks. Fiskala och andra styrningsmetoder stöder människornas välmående och hälsa. En socialskyddsreform har genomförts, och minskning av ojämlikheten står i fokus. En rättvis omställning stöder utsläppsminskningar, och de gröna investeringarna fortsätter att växa. Naturbaserade lösningar börjar sprida sig till kommuner och städer, och ekologisk kompensation och återställande är på väg att införas i lagstiftningen.</p> <p>Anpassningen av den finska säkerhetspolitiken och det finska försvaret till Nato fortsätter.</p>
2030	<p>Digital teknik är används överallt, och den offentliga förvaltningens strukturer stöder ekosystemverksamhet. Arbetets natur har förändrats, och många människor får sin försörjning från flera olika källor. Samhällets skyddsnet är flexibla och heltäckande. Finland har gjort en lyckad omställning till hållbar användning av naturtillgångar och främjar cirkulär ekonomi med digitala lösningar. Produktion av bioekonomiprodukter med högt mervärde hör till vardagen. Konsumtionen av naturtillgångar har börjat sjunka när utvecklingen mot cirkulär ekonomi framskrider, och konsumtionens klimatavtryck har halverats. Naturbaserade lösningar ger omfattande välfärds- och miljönytta. Mer än 50 % av de unga vuxna har högskoleutbildning, och inlärningsresultaten, FoUI-satsningarna och deras genomslag samt forskningens kvalitet stärks. Jämlikheten inom utbildningen ökar och tillgången till kontinuerligt lärande är god.</p> <p>Finland arbetar konstruktivt och framgångsrikt som en av de valda medlemmarna i FN:s säkerhetsråd 2029–2030.</p>
2035	<p>Den systemiska hållbara omställningen framskrider och Finland tar initiativ och är aktivt i internationella förhandlingar. Finland är en klimatneutral (utsläpp och kolsänkor i balans) och resilient cirkulär ekonomi, där trafiken har elektrifierats och förnybara energiformer blir allt vanligare. Välfärdsökningen är inte längre kopplad till konsumtion av naturtillgångar. Återställningsåtgärderna är effektiva och naturens mångfald förbättras. Även kustvattnens ekologiska status förbättras när utsläppen minskar. Skattebasen har förändrats i och med omvälvningarna i arbete och ägande, och de offentliga tjänsterna kan ordnas högklassigt och jämlikt. Kontinuerligt lärande är en dominerande trend.</p>
2040	<p>Naturens tillstånd försvagas inte längre, och omfattande områden har återställts, vilket gör att ekosystemen tål stress, kolsänkor är effektiva och välfärdsnyttan stor. Finland är koldioxidnegativt, och vattenstatusen är god. Finska företag är betydande globala aktörer, och Finland har ett aktivt FoUI- och affärsverksamhetsekosystem som överskrider gränser mellan sektorer och branscher. Konkurrenskraften bygger på kunskaper och FoUI. Aktörerna förnyas sig, lär sig ständigt nytt och är föregångare. Befolkningen har en god arbets- och funktionsförmåga, och människorna tar väl hand om sitt fysiska och psykiska välbefinnande.</p>

5.1.2 Konsekvenser ja beredskap i En värld av samarbete

Centrala MÖJLIGHETER i En värld av samarbete

- Det multilaterala och regelbaserade internationella samarbetet ger Finland och dess invånare goda möjligheter till inflytande internationellt. Ökningen av EU:s inflytande främjar stabilitet och välbefinnande globalt och öppnar möjligheter också för Finland.
- Finland är ett mönsterland inom hållbar utveckling, kompetens, förtroende och övergripande säkerhet och hör till de främsta länderna i världen när det gäller utsläppsnåla energisystem, cirkulär ekonomi och klimat- och miljölösningar.
- Underskottet i den offentliga ekonomin kan korrigeras genom en snabb omställning till en grön och digital ekonomi samt genom att förbättra arbetsmarknadens funktion.
- Kunniga och kreativa människor ökar bildningen, utvecklar kultur och producerar mänskliga resurser för det gemensamma bästa och för att utveckla samhället. Utbildning och möjligheter att utveckla det egna kunnandet oberoende bakgrund gör samhället jämlikare.
- Den regionala jämlikheten ökar tack vare den tekniska utvecklingen och den hållbara ekonomiska tillväxten. Finlands särskilda styrkor inom högskoleutbildningen och bland annat nätkompetens och cleantech stärks. Finland förmår skapa ny teknik, nytt kunnande och innovationer. Bildandet av plattformsekosystem mellan företag, i vilka informationshanteringen och utvecklandet av ekosystemens spelregler har en nyckelställning, erbjuder finländska företag möjligheter på globala marknader.

Centrala RISKER i En värld av samarbete

- Den utmärkta samhällsliga utvecklingen kan leda till att reformer försummas och förmågan att förnya sig försvagas. Den ekonomiska konkurrensen på den öppna, internationella marknaden är hård. För framgång krävs arbete.
- I ett samhälle och en värld som är stabila och säkra invagar man sig i en känsla av säkerhet och bygger inte upp tillräcklig beredskap för risker och hot.
- En allt för snabb teknisk omställning som inte är under kontroll kan till exempel leda till att välfärdssamhällets centrala mål inte tas i beaktande i den tekniska utvecklingen och till att alla människor inte hänger med i den snabba förändringen. När individens egna val och alternativ framhävs, tar det längre tid att nå konsensus.
- Även om klimatförändringen i viss mån är under kontroll och det är lättare att hantera miljökriserna, kan man inte helt undvika kriser. Naturen kan överraska (t.ex. pandemin).
- Förändringarna och åtgärderna har varit för snabba och radikala, och man har inte hunnit föra en samhällslig debatt om dem eller så har kommunikationen misslyckats. Människorna hinner inte anpassa sig till förändringarna. Samhället är förvirrat och befinner sig i ett tillstånd av osäkerhet, vilket kan framkalla olika reaktioner, såsom marknadsstörningar. Samhället kan segregeras på grund av politiska motkrafter.

Centrala ÅTGÄRDER i En värld av samarbete

- Finland tryggar en rättvis och målmedveten grön omställning, fasar ut de fossila bränslena och minskar den allt för stora konsumtionen och användning av naturtillgångar. Mervärde skapas av ren teknik, förnybara naturtillgångar och immateriella tjänster samt digitala produkter.
- Finland satsar på att stödja multilateralt samarbete och ett regelbaserat system. Demokratin, dess förutsättningar och förtroendet för den ska upprätthållas och stärkas såväl nationellt som globalt. Säkerheten och försvaret utvecklas på ett övergripande, proaktivt och långsiktigt sätt. Landet upprätthåller och utvecklar sin kapacitet att delta i internationella civila och militära krishanteringssuppgifter för att bevara stabiliteten tillsammans med andra internationella aktörer.
- Utbildning, basforskning, tillämpad forskning och överföring av innovationer från forskning till marknad stöds. För att stärka konkurrenskraften ska man sörja för de små och medelstora företagens digitaliseringskompetens. Informationssamhället utvecklas systematiskt. Utbudet av arbetskraft tryggas, och man ser till att Finland är och förblir ett attraktivt land för investerare, utländsk arbetskraft och återflyttare och erbjuder arbetsplatser åt alla finländare.
- Det tvärssektoriella samarbetet görs ännu tätare och proaktivare. För att trygga nu levande och kommande generationers välfärd ska nya modeller för beslutsfattande utvecklas.

BEREDSKAP i En värld av samarbete

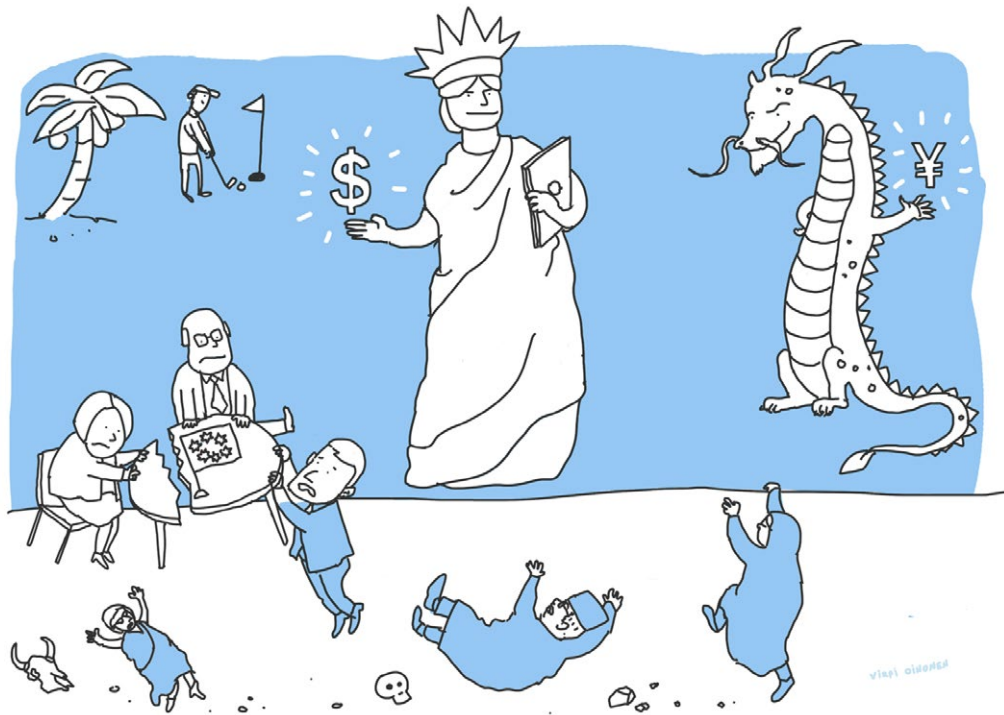
- Hållbar utveckling beaktas i all verksamhet. Man stärker konsekvensbedömningen av beslut med hänsyn till social och ekologisk hållbarhet. Finland är aktivt med och förstärker det internationella avtalssystem och de målsättningar som syftar till att minska växthusgasutsläppen och trygga naturens mångfald.
- Finland går i bräschen för arbetet för gemensamma tekniska standarder och blir en modigare pådrivare i fråga om nya teknologier som främjar den gröna omställningen. Detta förutsätter fortlöpande satsningar på forskning och utveckling inom såväl den privata som den offentliga sektorn och vid högskolorna.
- Den intensiva EU-politiken för att främja egna mål och för att utveckla unionen fortsätter. Internationellt samarbete och nätverksbildning stöds och stärks i alla sektorer.
- Vikten av jämlikhet och jämställdhet i all verksamhet betonas. Demokrati, grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, rättsstatsutveckling och principerna för välfärdsekonomi stöds såväl nationellt som internationellt.
- Bildning, kultur, konst, motion, ungdomsarbete, kompetens och vetenskap främjas, eftersom de har en nyckelställning på vägen mot en värld av samarbete. Språklig och kulturell mångfald beaktas i all offentlig förvaltning, och utvecklandet av goda relationer mellan olika befolkningsgrupper stöds.
- Multilokalt arbete möjliggörs, och samtidigt ser man till att Finland är lockande för arbetskraftsmigration och kan hålla kvar internationella experter i landet. Finland bygger upp strukturer som stöder välfärd och inför incentiv som ökar motivationen att upprätthålla arbetsförmågan. Man skapar sätt att aktivt underhålla arbetsförmågan, vilket förebygger utslagning i arbetsliv och utbildning.
- Finland satsar på serviceutveckling. Inom trafiken och logistiken höjs effektiviteten och hållbarheten genom digitaliseringen och användning av information. Det är viktigt att behoven att transportera människor och varor beaktas bättre och att transporterna effektiviseras och samordnas.
- Man ser till att infrastrukturen (t.ex. jord- och skogsbruk, vattenhushållning samt informationsteknisk infrastruktur och transportinfrastruktur) planeras hållbart och långsiktigt sätt och sköts så att det finns fullgoda förutsättningar för att samhället ska kunna fungera.

- Det är också av central betydelse att upprätthålla och utveckla den nationella beredskapen, krisberedskapen och riskmedvetenheten. Forsvarsförvaltningens uppgifter utvecklas så att de stöder det övriga samhället i den nya säkerhetsmiljön samtidigt som försvarsförmågan utvecklas långsiktigt som medlemsland i Nato och inom ramen för internationellt samarbete. Finland upprätthåller och utvecklar också beredskapen att tillsammans med andra internationella aktörer delta i internationella civila och militära krishanteringsuppgifter. Som en del av arbetet med beredskapen ska Finlands nätverk av beskickningar utvecklas och stärkas. Finlands aktiva roll och bilden av landet som producent av säkerhet upprätthålls.
- Lagstiftningen görs smidigare och effektivare, och klimatet och den biologiska mångfalden beaktas överallt i lagstiftningen. Frågorna behandlas som företeelser, och inflytande utövas i brett samarbete mellan olika förvaltningsområden. Åtgärdernas kontinuitet tryggas, och långa konsekvenskedjor beaktas.
- Det informationsbaserade beslutsfattandet stärks. Dessutom stöds forskningen om det samhällsliga genomslaget mera än tidigare. Samarbetet mellan olika sektorer i fråga om användningen av information säkerställs, och informationskapital används för att hjälpa länder som framskrider långsammare.

5.2 En värld med hårdare konkurrens

“Hur ska jag som ung person någonsin kunna räcka till i det finska samhället? Kan just jag påverka på något sätt? Får jag någonsin ett arbete?”

Deltagare i en framtidsdialog



År 2040 har konkurrensen mellan stormaktsblock, samhällen, företag och individer blivit hårdare. Världen har delats upp i två block som delvis har brutit banden till varandra: majoriteten av demokratiska stater som leds av USA och en gruppering som leds av det auktoritära Kina. USA försöker stävja Kinas framväxt som dess utmanare. EU har valt sida som en del av det USA-ledda blocket, även om blockets politik inte alltid står i samklang med EU:s intressen och värderingar. EU lider av svag ekonomisk utveckling och ökande ojämlikhet mellan medlemsländerna, och unionen förmår inte inta en ledande roll internationellt. Osäkerheten i världspolitiken återspeglas också på finansmarknadens stabilitet.

Kinas strävan att utöva inflytande noteras och möter brett motstånd. Det finns spänningar i till exempel Indiens förhållande till Kina, och Indien är en del av den USA-ledda världen. I Afrika hör en del stater på grund av sina ekonomiska förbindelser klart till Kinas

intressesfär, medan andra försöker maximera sina intressen på kort sikt genom att bolla mellan länder.

Konkurrensen mellan grupperingarna kan ses inom ekonomi, teknik, politik, ideologi och kultur samt militärt. Nationella intressen, stater som vänder sig inåt och stormaktskonkurrensen försvårar globalt samarbete i en värld med komplexa säkerhetsutmaningar vad gäller den militära verksamhetsomgivningen och hela samhället. Utövande av militär makt hör till stormakternas sätt att påverka, och hybridpåverkan⁷⁸ används allmänt. Ryssland befinner sig vid ett vägskäl: det blir internt starkare och stabilare och söker aktivt partner utan att ändå binda sig kraftigt till något av blocken. Rysslands tankegång kring intressesfärerna verkar ha blivit pragmatisk och mindre militär.

FN:s verksamhet är ineffektiv, och samarbetet för att möta globala utmaningar är bristfälligt och långsamt, om än inte helt obefintligt. Stormakternas oförmåga att samarbeta försvagar FN:s beslutsfattande och effektivitet. Vid sidan av och i stället för det omfattande multilaterala samarbete som sker inom ramen för FN har det uppstått regionala och tematiska internationella arrangemang.

Klimatutmaningar bemöts med regionala avtal samt marknadsbetingade och tekniska lösningar. Det finns stora skillnader mellan olika stater när det gäller hur de bromsar klimatförändringen och anpassar sig till den. Klimatuppvärmningen blir snabbare, och extrema väderfenomen i kombination med en minskande biologisk mångfald försvagar allt kraftigare mat- och vattenförsörjningen i många regioner och leder till ett växande antal miljöflyktingar. Arbetet för att uppnå miljömålen framskrider i olika takt i olika områden och sektorer. Omställningen till hållbarhet⁷⁹ är orättvis och välfärden fördelas ojämnt. Jordens befolkning växer och därmed också konsumtionsbehoven.

På grund av den svaga normgrunden är det den aktiva merborgarverksamheten som i västländerna skapar möjligheter till en frivillig omställning till hållbarhet. Stärkningen av konsumenternas miljövärderingar och miljöattityder i synnerhet i Europa och USA skapar allt starkare tryck på företag att övergå till hållbara lösningar och på politiska beslutsfattare att skapa reglering som stödjer hållbar utveckling. De allt ensidigare naturekosystemtjänsterna och den hårdnande konkurrensen om naturtillgångar leder till konflikter och

78 En politiskt motiverad systematisk verksamhet genom vilken en statlig eller icke-statlig aktör försöker uppnå sina syften med användning av olika metoder som kompletterar varandra och så att föremålets svagheter utnyttjas. Metoderna kan till exempel vara ekonomiska, politiska eller militära, och de kan användas samtidigt eller efter varandra.

79 Omställningen till hållbarhet är en medveten radikal förändring (omställning) på systemnivån mot ett hållbarare och mer rättvist samhälle. I den förändras de system i vårt samhälle som bildar grunden för vår välfärd – till exempel energi, boende, trafik, matkedjan och annan industriell och ekonomisk verksamhet – på ett fundamentalt sätt så att de stöder jämlik välfärd på så sätt att naturens system inte äventyras och ekonomisk, social och kulturell hållbarhet genomförs. Källa: Finlands miljöcentral

motsättningar. Miljöbelastningen och miljöeffekterna tar sig uttryck bland annat i förändringar i klimatet, minskande biologisk mångfald, miljöskadliga förändringar i markanvändningen, ackumulering av kväve och fosfor, kemisk förorening, globalt ohållbar användning av färskvatten samt samhällets ekologiska och materiella fotavtryck. Bioekonomi och den cirkulär ekonomi samt ren teknik har blivit vanligare i olika delar av världen, men det sker i olika takt.

***”Börjar vi tänka att allt på andra ställen är
annorlunda på ett negativt sätt?”***

Deltagare i en framtidsdialog

Den globala ekonomin delar in världen, samhällen och individer i vinnare och förlorare. I vissa regioner är den ekonomiska tillväxten snabb men världsekonomin totala tillväxt är inte optimal och den bromsas av ekonomisk och teknisk särutveckling och handelshinder. Världsekonomin regionaliseras när handeln i högre grad sker inom blocken i stället för på en öppen global marknad. Integrationen i Afrika har fördjupats i fråga om ekonomin, men utvecklingen har främst gagnat de få framgångsrika länderna i världsdelen. Tekniken utvecklas under ledning av stora företag och på deras villkor. Snabb tillväxt som stöds av högteknologiskt kunnande är ställvis möjlig. Västerländska nätkommunikations- och informationsmiljöer byggs upp enligt öppenhetsprincipen: tillgången till olika slags tjänster och information är fri. Detta möjliggör också immateriellt mervärde, såsom utvecklande av kulturtjänster. Rymden utnyttjas och används av flera aktörer, även kommersiella. Kina är en stormakt inom rymdverksamheten och konkurrerar med traditionellt västerländskt rymdkunnande på sina egna villkor. Vissa västerländska demokratier har börjat stödja Kinas strävanden i rymden. Den svaga regleringen av rymdverksamheten och bristen på gemensamma regler kan leda till tvister och konfrontationer.

I En värld med hårdare konkurrens framhävs vikten av hög utbildningsnivå och digital kompetens. Det finns brist på experter i flera branscher och regioner. Europa åldras och behöver arbetskraft. Men arbetsmarknadens behov och invandrarnas kunnande möts inte nödvändigtvis, och den inhemska arbetskraftens kompetens kan inte utnyttjas mångsidigt. Europa försöker trots detta åtgärda bristen på arbetskraft genom rekrytering på den internationella arbetsmarknaden. Destinationsländer för migrationen är fler än tidigare, och konkurrensen om experter blir allt hårdare. Experter lockas även med oetiska och ohållbara metoder.

År	Centrala element i de internationella utvecklingsfaserna i En värld med hårdare konkurrens
2022	<p>De demokratiska länderna intensifierar sitt samarbete. USA fortsätter sin hårda politik mot Kina för att förhindra Kinas framryckning i fråga om teknik och marknadsandelar. Efter Rysslands invasion av Ukraina och de vittomfattande konsekvenser som den medför rasade det internationella förtroendet för Ryssland.</p> <p>EU:s teknologidirektiv införs, och unionens cyberstrategi genomförs. Infrastrukturer för digitalisering byggs i snabb takt.</p> <p>EU:s klimatpolitik framskrider, men den internationella gör det inte.</p>
2025	<p>I Kina och USA har investeringarna i FoUI och antalet patent ökat medan övriga länder hamnar på efterkälken. EU går med på att överge många kinesiska tekniklösningar för att i stället stödja västliga standarder.</p> <p>Rysslands internationella ställning är svag, och landet fokuserar i synnerhet på att hantera och utveckla sitt interna läge. När den nuvarande ryska regimens legitimitet blir svagare tar sig nya krafter in i duman (presidentvalet 2024 och dumavalet 2025).</p> <p>Tillgången på finansiering för klimatåtgärder varierar regionvis. Globalt anhopar sig miljöproblemen i vissa regioner och orsakar migration. Konflikterna i EU:s närområden avtar, och rättsstatsläget i länderna förbättras.</p>
2030	<p>EU:s integrationsutveckling har avstannat. I Ryssland ökar antalet partier och aktörer, och en regering kommer nätt och jämt till stånd (presidentvalet 2030 och dumavalet 2031). Legitimiteten är svag. Kina har inlett en blockad av Taiwan.</p> <p>Inom tekniken behåller de amerikanska företagen sin ledande ställning. USA är en aktiv utvecklare av standarder och reglering. Världsmarknaden behärskas av två teknikstandarder och två ekosystem: det dominerande USA-ledda systemet och dess Kina-ledda utmanare.</p> <p>EU överskrider sitt mål att minska utsläppen med 55 %. De rika föregångsländerna har satt upp koldioxidtullar och naturresursskatter. Livsmedels- och vattenkriser bryter ut globalt, och miljömigrationen ökar.</p>

År **Centrala element i de internationella utvecklingsfaserna i En värld med hårdare konkurrens**

2035 Tillväxten i världsekonomin är långsam. FN är ineffektivt, och dess organisationer är närmast spelplaner för stormaktskonkurrensen. Integrationen inom Afrikanska unionen blir fördjupas. I Ryssland hålls val med verklig konkurrens. EU:s stora medlemsländer har stärkt sin egen utrikes- och säkerhetspolitik.

Kina och dess intressesfär har ett eget slutet datanät och teknikekosystem. De tekniska innovationerna, och genom dem också ekonomierna, delas in i två läger. Det svaga multilaterala samarbetet och den svaga internationella regleringen vad gäller exempelvis teknik orsakar ett säkerhetsunderskott.

Klimatmigrationen har ökat snabbt, och det förekommer livsmedels- och vattenkriser i världen. De nordiska länderna har lyckats minska sina utsläpp och öka sin resiliens, men indelningen av de stora staterna i klimatprogressiva och reaktionära påverkar utrikespolitiken. Arbetet för att bromsa klimatförändringen sker i huvudsak i demokratiska stater.

Kina och övriga växande ekonomier rekryterar aggressivt på den internationella arbetsmarknaden.

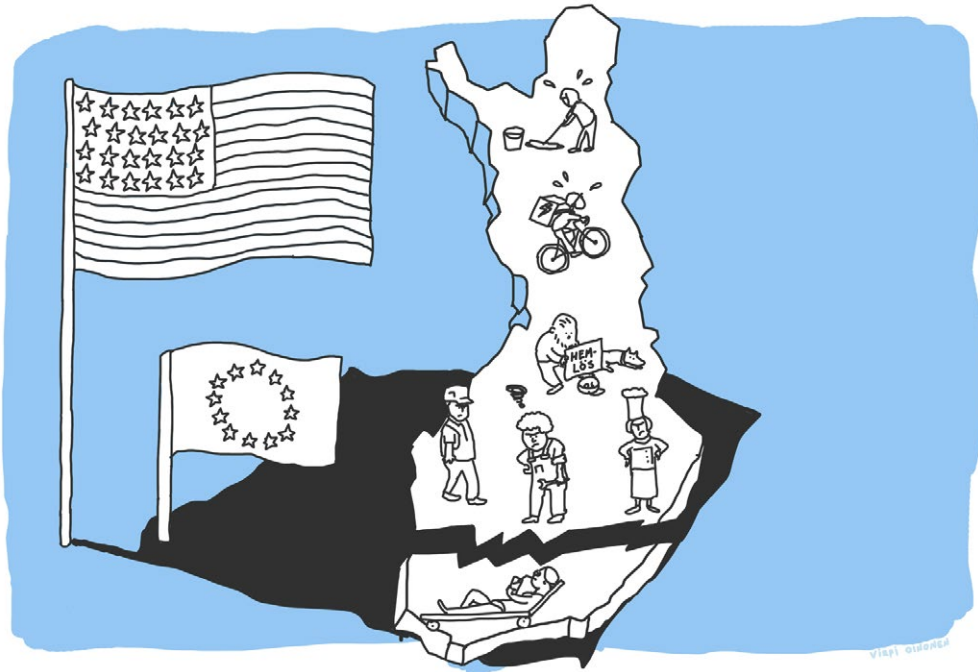
2040 Världen har delats in i block som leds av stormakterna (Kina och USA). Dessa har gjort sig mera självförsörjande på kritiska områden (bland annat teknik). Regionala handelsarrangemang och konkurrerande teknikstandarder dominerar.

Nationella intressen och inåtvändhet försvårar det multilaterala samarbetet. Det internationella normsystemet iakttas inte, och man når inte enighet om nya regler.

Ryssland står vid ett vägskal såväl internt som externt. Landet har stärkts internt, och det civila samhället fungerar självorganiserande och lösningscentrerat. Landet strävar efter att skapa internationella partnerskap utifrån grunderna för sin nationella säkerhet. Dess intressesfärspolitik är pragmatisk och icke-militär.

Globalt lyckas staterna inte tackla klimatkrisen. Regionala avtal finns till exempel i EU och mellan de nordiska länderna, men globala avtal saknas eller är svaga. Skillnaderna mellan de stater som har anpassat sig och de som inte har gjort det är stora.

5.2.1 Finland i en värld med hårdare konkurrens



EU och Finland är politiskt och ekonomiskt beroende av USA. Finland, som klart hör till den västliga grupperingen, har anslutit sig till Nato. Ett svagt EU betjänar inte Finlands eller andra små medlemsländers intressen: stora medlemsländers inflytande ökar i EU:s beslutsfattande. Det blir vanligare att betrakta världen ur nationell synvinkel, och bristen på solidaritet bland medlemsstaterna urholkar EU inifrån. EU:s inre marknad, som tidigare fungerade effektivt, försvagas, vilket bromsar Finlands ekonomiska utveckling. EU riskerar att splittras när Kina ställer medlemsländerna inför valet mellan piska och morot: de ekonomiska möjligheterna och det auktoritära systemets skenbara effektivitet kan locka en del medlemsländer. Kina kan tvinga medlemsländer att välja mellan kortsiktiga fördelar för det egna landets medborgare och unionens helhetsintressen.

Finland strävar efter att stärka sin roll inom EU genom att bland annat öka sitt oberoende av de stora EU-länderna och genom att intensivifiera det nordiska samarbetet. Landet vill stärka sin egen internationella roll och skapa bilaterala samarbetsförhållanden med andra stater. De internationella relationerna blir alltmer transaktionella, vilket gör det svårare att ingå nya pålitliga partnerskapsförhållanden.

Fokus i konkurrensen mellan stormakterna ligger inte på den arktiska regionen, men för Ryssland är området militärstrategiskt betydande, vilket har en negativ inverkan på

Finlands säkerhet. Finland satsar på landets militära försvar nationellt och som Nato-medlem, och också det internationella försvarssamarbetet är långt utvecklat.

Finland är ett konkurrenssamhälle

Finska företag har utnyttjat nya affärsmöjligheter. Olika former av plattformsekonomi och delningsekonomi har blivit allt vanligare och etablerat sig. Konkurrenskraften höjs genom digitalisering. Även Finland måste anpassa sig till den ökande internationella skattekonkurrensen, och företagen måste välja inom vilket marknadsområde de vill verka.

Finland har en betydande specialkompetens inom rymdbranschen. Bristen på reglering inom rymdverksamheten utgör dock ett hot mot verksamhetens hållbarhet, och till exempel risken för kollisioner i hårt trafikerade omloppsbanor ökar sårbarheten hos kritisk infrastruktur som är beroende av satellitdata (t.ex. positionsdata, telekommunikation).

I En värld med hårdare konkurrens har välfärdssamhällets finansiella grund försvagats. I Finland konkurrerar regioner om investeringar och sakkunnig arbetskraft. Ungefär 3–4 storstadsregioner klarar sig i konkurrensen. Det uppstår skillnader i kommunernas och regionernas möjligheter att producera tjänster.

”Många familjer har inget stödnätverk i sin vardag.”

Deltagare i en framtidsdialog

Finland har lyckats med att inom utvalda kompetensområden utveckla en stark konkurrensställning på toppnivå, men i genomsnitt har kompetensnivån sjunkit. Skillnaderna i inlärning har fördjupats, och kunskapsbasen har blivit allt smalare sett till hela befolkningen. Polariseringen är stark, och en del av befolkningen är framgångsrik. Utbildningen motsvarar inte längre arbetsmarknadens snabbt föränderliga krav på kunnande och det finns inga resurser för omskolning. Bildningsnivån och den sociala välfärdsgrunden eroderar ytterligare, och vid sidan av till exempel vetenskapligt baserad argumentation skapas ”falsa nyheter” för att på kort sikt främja vissa syften. Kompetensskillnaderna mellan finländarna när det gäller informationssökning och informationsanvändning ökar.

Arbetslivet delas in i vinnare och förlorare såväl på individ- som företagsnivå. För vinnarna accentueras arbetets roll i livet. Konkurrensen om kunniga arbetstagare ökar. Den finska arbetsmarknaden behöver mera arbetskraft, men konkurrensen om i synnerhet de välutbildade utländska arbetstagarna är hård. Arbets- och utbildningsplatser lockar människor till vissa stadsregioner, och förortererna fortsätter att växa. Ojämligheten mellan dem som utför traditionellt lönearbete, dem som står utanför arbetskraften och dem som har

atypiska anställningsförhållanden har ökat. De befolkningsgrupper som behöver särskilt stöd får det i allt mindre utsträckning.

Utbildningssektorer och yrken segregeras mycket kraftigt enligt kön, vilket leder till att arbetsmarknaden inte är tillräckligt flexibel och individer inte får arbeten som motsvarar deras förmåga. Skattebasen från lönearbete blir snävare, och befolkningens aktivitet och villighet att betala skatter minskar. Få människor kan till fullo utnyttja de nya formerna av arbete och aktivitet. Ojämligheten mellan de personer i arbetsför ålder som har arbete och de svårssysselsatta ökar. För en stor andel av befolkningen ökar trycket för att hitta arbete samtidigt som möjligheterna att hitta arbete försämras. Pensionsskyddets nivå äventyras, och nya former av arbete kan leda till att en del av befolkningen står utanför arbetspensionsskyddet.

Ojämligheten och polariseringen i samhället har ökat

Finland har polariserats: ojämlikheten mellan befolkningsgrupper har ökat på nästan alla livsområden, och utsattheten går i arv. Konkurrensen och ojämlikheten mellan barn och unga växer och världsbilderna utvecklas i olika riktning. I en värld med hårdare konkurrens ökar marginaliseringen, ensamheten och skillnaderna i välbefinnandet. Psykiska hälsoproblem är vanliga, och ohälsosamma levnadsvanor är allmänna. Det satsas inte tillräckligt på förebyggande tjänster. Därför fortsätter skillnaderna när det gäller möjligheterna och resurserna att ta hand om ens eget och de närståendes välbefinnande att växa. Skillnaderna i tillgången till och kvaliteten på social- och hälsovårdstjänsterna och bildningstjänsterna (utbildning, kultur, motion, ungdom, bibliotek) växer. Den grundläggande utbildningen kan inte främja jämlikhetsutveckling. Samhället förmår inte minska de problem som orsakas av låg fysisk aktivitet och psykisk ohälsa och de dåliga sysselsättningsmöjligheterna, utan de fortsätter att växa.

Känslan av delaktighet i samhället försvagas och påverkar därmed attityderna till skyldighetsstrukturerna, till exempel inställningen till beskattningen och förtroendet för institutionerna och försvaret, men även till andra människor. Den orättvisa som en betydande andel av befolkningen upplever på grund av den ökande ekonomiska och sociala ojämlikheten spär på misstron mot andra medborgare och mot myndigheterna. En del människor lever på grundläggande socialskydd, och deras funktionsförmåga och möjlighet att få tillgång till tjänster har försämrats. Detta ökar ojämlikheten i fråga om bildning, hälsa och välbefinnande. Grundläggande och mänskliga rättigheter tillgodoses inte på ett jämlikt sätt. Värden och attityder polariseras, vilket leder till tvister mellan människogrupper och ett hårdare attitydklimat.

Den ohållbara användningen av naturtillgångar leder till osäkerhet och risker

Den ohållbara användningen av naturtillgångar får vittgående konsekvenser. Konsekvenserna blir vittgående inte bara ur naturens synvinkel utan också med tanke på människornas hälsa och ekonomin. I fråga om avvärjandet av klimatförändringen riskerar Finland bli kvar i ett mellanstadium utan en konstruktiv modell att avancera längs, när den samhälleliga polariseringen ökar.

Finland går i bräschen för den globala omställningen till hållbarhet, och vårt globala handavtryck är stort. Lösningar producerade av finska företag minskar utsläppen och miljökonsekvenserna globalt, men konkurrensen om naturtillgångar leder till att klimatförändringen och förlusten av den biologiska mångfalden inte kan bromsas. Detta orsakar konflikter av många slag.

Upplevelsen av regional orättvisa ökar i fråga om klimatförändringen och den försämrade biologiska mångfalden. Att globala och internationella avtal ersätts med regionala eller bilaterala har en negativ inverkan på exporten av långt förädlade bioekonomiprodukter, mat och vattenkompetens från Finland. Detta gör det också svårare att avtala om gemensamma miljö- och klimatmål. Klimatet i Finland har blivit ca 3 grader varmare än det är i dag. Vintern är för det mesta kort eller uteblir i södra Finland. I Lappland förekommer alltså snöiga vintrar, men även där är de kortare än tidigare.

År	Finlands utvecklingsfaser i En värld med hårdare konkurrens
2022	<p>Finland lyckas inte vidta åtgärder för att utveckla utbildningen och FoU-verksamheten. En del regioner och kommuner är föregångare inom den gröna övergången medan en del fortfarande står på bromsen. Man driver intressen som grundar sig på rådande förhållanden i stället för att genomföra strukturella reformer.</p>
2025	<p>Kompetensen och de digitala färdigheterna eller bristen på sådana börjar polarisera befolkningen, och behovet av stödtjänster växer. Satsningarna på kunskaps- och forskning har varit av engångsnatur, och de försvagades efter coronapandemin. Man förmår inte genomföra reformer och inte heller utveckla det kontinuerliga lärandet så att det motsvarar behoven.</p> <p>Ojämligheten ökar, eftersom ekonomin betonas på bekostnad av välfärden.</p> <p>En del gynnas av de tekniska och andra lösningar som utvecklas. Hela landet vill inte förbinda sig till gemensamma miljö- och klimatmål.</p> <p>Finland satsar på sin nationella säkerhet.</p>
2030	<p>Man har inte lyckats få kompetens- och utbildningsnivån att börja stiga, och FoU-verksamheten förser inte samhället med nytt kunskaps- och utvecklingsmaterial. Ojämligheten fortsätter att öka. Nya förtjänstmodeller leder till att människorna delas in i vinnare och förlorare, och inkomstskillnaderna ökar betydligt. Samhället får en betydande del av sin finansiering på annat sätt än genom beskattning av arbete. Den åldrande befolkningen, urbaniseringen, den småskaliga förbränningen av trä och trafiken leder till att luftföroreningarna fortsätter att skörda liv.</p>
2035	<p>Finlands kompetensnivå sjunker, och resurserna blir knappare. Ojämlighetsutvecklingen är allvarlig, och också bostadsområdena delas in i populära och nedgångna.</p> <p>Arbetet har ändrat form, och det traditionella lönearbetet får ge vika för nya sätt att arbeta.</p> <p>Främjandet av utsläppsminskningar och cirkulär ekonomi leds av företag och sker ojämnt.</p> <p>Vattenområdenas status förbättras ställvis, men naturbaserade lösningar har inte blivit allmännare överallt.</p>
2040	<p>Samhället är polariserat: för en del går det bra, för andra mycket dåligt. Bristen på experter är betydande i olika branscher. Den kompletterande utbildningen är otillräcklig och ojämlig, och inlärningsfärdigheterna och viljan att lära sig går också i hög grad i arv. Kompetensen och FoU utvecklas inte tillräckligt snabbt för att stödja sysselsättning och ökad produktivitet.</p> <p>Vad gäller miljömålen leder situationen med deloptimering och svaga och billiga kompromislösningar där de starkaste vinner till en orättvis hållbarhetsomställning och samhällelig oro.</p>

5.2.2 Konsekvenser och beredskap i En värld med hårdare konkurrens

Centrala MÖJLIGHETER i scenariot En värld med hårdare konkurrens

- Finland är med och utvecklar det transatlantiska partnerskapet inom alla sektorer. Det är möjligt att öka exporten till USA. Den hårda internationella konkurrensen och utmaningarna i Finlands ekonomi fungerar som sporrar för innovativ utveckling och effektivisering av verksamheten inom såväl den privata som den offentliga sektorn.
- Den rena naturen, det rena vattnet och den stabila samhällsordningen främjar Finlands funktionsförmåga. Kommersiella innovationer inom styrkeområdena, såsom digitalisering, innovationer som gäller skogsbruket och färskvattentillgångarna samt skogsindustrin erbjuder nya exportmöjligheter.
- Finland kan främja den internationella dialogen och därmed bidra till att förebygga missförstånd och eskalering. Detta skapar förutsättningar för stabilitet och vapenkontroll m.m.

Centrala RISKER i scenariot En värld med hårdare konkurrens

- Att maktblocken bryter banden mellan varandra har får betydande konsekvenser för ekonomin men även mera generellt och leder bland annat till internationella spänningar och aktiv hybridpåverkan, vilket försämrar Finlands säkerhet. Relationen till Ryssland är osäker, och det militära hotet mot Finland består.
- Ett litet lands påverkningsmöjligheter försvagas i ett splittrat EU.
- Finland är inte attraktivt för experter, vilket leder till brist på kompetent arbetskraft och snävare kompetensområden. Den tilltagande ojämlikheten försvagar förtroendet, kompetensen, hälsan och miljösäkerheten och kan därmed även påverka samhällets kohesion och stabilitet.
- Uppdelningen av arbetskraften i sysselsatta och sådana som är svårare att sysselsätta, till exempel partiellt arbetslösa, accentueras och leder till större ojämlikhet.
- Finländska företag klarar sig inte på världsmarknaden på grund av den allt hårdare konkurrensen.
- Den bristfälliga omställningen till hållbarhet leder till att klimatförändringen framskrider och den biologiska mångfalden försvagas.

Centrala ÅTGÄRDER i scenariot *En värld med hårdare konkurrens*

- EU ska förstärkas, de transatlantiska förhållandena värnas och det nordiska samarbetet stödjas. Unionen ska koncentrera sig på sina egna styrkor som inre marknad och handelsaktör, som försvarare av demokratin och rättsstaten och som en lösare av globala problem.
- Finland upprätthåller sitt eget nationella försvar och är en aktiv och kompetent medlem i Nato. Finland lyfter aktivt fram säkerheten i Nordeuropa i internationella forum.
- Finland ökar satsningarna på utbildning och kunnande som ger konkurrensfördelar samt på FoUI. Medborgarnas arbetsförmåga, sysselsättning och möjligheter att orka arbeta stöds genom aktiva åtgärder, multiprofessionella grupper och tvärspektoriella tjänster.
- Den kritiska infrastrukturen upprätthålls.

BEREDSKAP för *En värld med hårdare konkurrens*

Om scenariot slår in

- Finland kan främja konstruktiv dialog och samarbete. Det nordiska samarbetet ska intensifieras och Finland ska vara en aktiv del av EU. Också det nationella försvaret, Natos gemensamma försvar och försvarssamarbetet i EU samt övrigt internationellt samarbete ska upprätthålls och utvecklas. Det satsas på utvecklingen av beredskap och resiliens nationellt och inom EU och Nato samt på maximering av synergier i samband med detta.
- Finland bedriver en koherent politik och söker hållbara och tvärspektoriella lösningar.
- Individernas eget aktörskap stärks och enhetskulturen stöds. Människor uppmuntras till verksamhet som upprätthåller och utvecklar aktivitet, till exempel motion och kultur. Man ser till att socialskyddet är tillräckligt för olika grupper och att det finns tillgång till omsorgstjänster.
- Finland satsar på arbetsinvandring och integration av invandrare i samhället. Man skapat effektiva vägar för integration och sysselsättning av invandrare.
- Välfärdsekonomin betydelse och de positiva ekonomiska effekterna av att välfärden främjas lyftas fram.

- Det är viktigt att främja utvecklandet av globala hållbarhetsstandarder för naturresursprodukter och se till att lagstiftningen om naturtillgångar och de frågor som gäller ägande är uppdaterade och tar hänsyn till nationella intressen.
- Medborgarnas delaktighet och förtroende för samhället och andra människor stärks. Demokratin och rättsstatsprincipen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, jämlikheten och jämställdheten mellan könen stöds såväl i internationella och nationella sammanhang som i beslutsfattandet. Utveckling som leder till ökande ojämlikhet förebyggs och ojämlikheten minskas. Man satsar på högklassig småbarnspedagogik och utbildning samt livslångt lärande och trygghet av bred kompetens. Informationens öppenhet säkerställs.
- Man ser till att regleringen är möjliggörande och tillåtande och att Finland deltar aktivt i det internationella arbetet för att skapa internationell reglering om digitala plattformars kompatibilitet. Det satsas på FoUI och kritiska spetsteknologier identifieras för att stärka konkurrenskraften hos företag av alla storleksklasser.
- Möjligheterna att få arbete och stanna kvar i arbetslivet ska stödjas i fråga om hela befolkningen. Människornas förmåga att orka arbeta stöds genom tvärssektoriella tjänster, till exempel genom samordning av social- och hälsovårdstjänster med arbets- och näringstjänster.

För att scenariot inte ska slå in

- Det internationella regelbaserade systemet och förtroendet samt åtgärder som ökar säkerheten ska stärkas. EU:s förmåga att agera självständigt främjas, och dess inre marknadspolitik stöds samtidigt som också de transatlantiska relationerna stärks. Finland är en aktiv medlem i EU. Internationella partnerskap som baserar sig på förtroende byggs upp på bred front.
- Hänsyn tas till skillnaderna mellan regionerna, som hotar att öka, och för att stävja polariserings- och ojämlikhetsutvecklingen behövs ett brett spektrum av åtgärder inom olika politiksektorer. Jämlikheten i tillgången till sysselsättnings-, social- och hälso-tjänster för dem som deltar i arbetslivet och dem som är arbetslösa ökas.
- I beslutsfattandet tas bättre hänsyn till kommande generationer. Lagstiftningsarbetet är högklassigt och dynamiskt, och det föregriper samhälleliga förändringar. Grundliga konsekvensanalyser är en del av beredningen och uppföljningen. Man tar modigt ställning till

utvecklingstrender och faktorer som skapar problem samt strukturer som cementerar problem.

- Informationspolitiken och mediekompetensen stärks. Tvärvetenskaplig forskning främjas. Man ser till att det bedrivs grundforskning och utvecklingsverksamhet. Man bygger upp kunskap om förutsättningarna för välfärd och ett lyckligt liv i syfte att stärka solidariteten.
- Finland arbetar för att avskaffa fattigdomen och minska ojämlikheten nationellt och globalt. Företagshälsovården integreras i den grundläggande hälsovården, som erbjuds alla.
- På arbetsmarknaden fästs särskild vikt vid etiken.
- Segregeringen av utbildningssektorer och yrken enligt kön minskas. Läroplikten upprätthålls, jämlik och jämställd tillgång till utbildning tryggas och satsningar görs på kontinuerlig kompetensutveckling. Möjligheterna till hobbyverksamhet tryggas, i synnerhet för barn och unga,
- Klimatförändringen bromsas. Man riktar betydande stöd till olika aktörer i samhället för att bromsa klimatförändringen och se till att även samhällets strukturer stöder detta arbete. En ambitiös statlig strategi skapas för att minska de utsläpp som konsumtionen orsakar. Miljöskatter tas ut. Finland planerar ett Agenda 2040 i vilket sambandet mellan ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet beaktas bättre.

5.3 En östlig värld

”I kinesiskan är ordet för kris detsamma som ordet för möjlighet, och själv anser jag att vår möjlighet är här nu.”

Deltagare i en framtidsdialog



År 2040 har Kina blivit den ledande staten ekonomiskt och politiskt. Den ekonomiska och politiska makten har koncentrerats till Asien. Kinas ekonomiska tillväxt är stark och Kina har knutit flera länder i synnerhet i Asien och Afrika till sin ekonomiska inflytelsesfär genom att bland annat utnyttja sidenvägsprojektet⁸⁰. I USA sprids en ny våg av populism, landet har vänt sig inåt och den ekonomiska tillväxten är svag.

USA har förlorat sitt inflytande och måste göra handelspolitiska kompromisser för att säkra amerikanska företags möjligheter agera globalt. Den del av världen som leds av Kina har ökat sin självförsörjningsgrad inom nästan alla kritiska produktionsområden och nyckel-teknologier. Kina har ändrat sitt sätt att verka utrikes- och handelspolitiskt och blivit mera kompromissvilligt efter att ha konstaterat att konstruktivt samarbete på lång sikt leder till

⁸⁰ Kallas även "Ett bälte, en väg" och "Nya Sidenvägen". Ett kinesiskt utvecklingsprojekt eller egentligen en samling projekt där Kina investerar kraftigt i olika infrastrukturer (inklusive landsvägar, järnvägar, hamnar och satelliter) i Asien, Afrika och Europa.

resultat som Kina kan dra nytta av. Indien har närmat sig Kina ekonomiskt och politiskt och är på många sätt beroende av Kina.

Stormakterna ser till att grundläggande regler iakttas. Vid behov förhandlar de dock sinsemellan utan att beakta mindre stater, och de tar sig privilegier. I kraft av sitt ökade inflytande arbetar Kina inom FN-systemet utgående från sina egna värden och mål. Kina tar sig an globala utmaningar effektivt, men begränsat och kopplat till säkerheten, stabiliteten och suveräniteten, om landet anser att denna verksamhet överensstämmer med dess egna intressen. Den internationella gemenskapen är splittrad, och det multilaterala samarbetet utvecklas inte. Hybridpåverkan utövas allmänt. Regionala och tematiska samarbetsarrangemang blir vanligare, men det afrikanska frihandelsområdet har inte blivit verkligt. De mänskliga rättigheterna och rättsstatsfrågorna står inte på den internationella agendan.

EU agerar tämligen enigt, och integrationen i unionen har fördjupats i fråga om den inre marknaden och utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken. EU-ländernas försvarsutgifter har ökat betydligt. Nato har blivit mer europeiskt efter att USA har vänt sig inåt. Finland och Sverige är medlemmar i Nato. Europa har än så länge lyckats anpassa sig till de förändringar som de globala utmaningarna medför. Världsläget är likväl spänt, och det utgör en ständig risk för ekonomin, säkerheten och välfärden.

***”Anpassar sig människan efter tekniken eller
anpassas tekniken efter människans behov?”***

Deltagare i en framtidsdialog

Kinesiska teknik- och plattformsföretag har ökat sina marknadsandelar och gått förbi sina amerikanska konkurrenter, och Kina har ett betydande inflytande över tekniska standarder. Enorma investeringar i utbildning och FoUI-verksamhet har förstärkt Europas teknologiska oberoende och konkurrenskraft. Säkerheten i nätkommunikationsmiljöerna och informationens korrekthet regleras och övervakas inom EU.

Nätkommunikationsmiljöer konstrueras i regel som slutna, vilket leder till att alla i hög grad fungerar i sina egna miljöer och bubblor. Gemensamma spelregler fastställs för slutna kommunikationsmiljöer, och tillgången till information och tjänster begränsas eller så blockeras tillgången till bubblorna helt för att garantera säkerheten. Tillträdet till rymden är begränsat. Det finns få nationella och kommersiella aktörer, och exploateringen av rymden leds av ett par stora koalitioner.

Rysslands samarbete med Kina är intensivt och produktivt. Landet stöder sig på Kinas tekniska kunnande och är en auktoritär kontrollstat. Ryssland bedriver en kraftfull intressesfärspolitik och är fortfarande starkt på det ekonomiska, politiska och militära området. Landets naturtillgångar kontrolleras i huvudsak av en elit. En konflikt pyr mellan makthavarna och medborgarna. Landet är en internationell aktör som följer sina egna regler och som söker partner bland andra auktoritära stater. Man satsar på den arktiska regionen och på att utveckla dess infrastruktur. Spänningarna mellan Ryssland och USA återspeglas på områdets samarbetsutsikter, men tvisterna, som tidvis skärps, är i huvudsak begränsade och har att göra med direkta ekonomiska intressen.

Klimatpolitiken har delvis gett resultat. Koldioxidutsläppen växer till en början lite, men börjar sjunka kring 2040. Målen i Parisavtalet har delvis uppnåtts, likaså delningsekonomi, och man anpassar sig efter klimatförändringen. Även förmögna länder drabbas av klimatförändringen, men de fattiga lider mera av dess negativa konsekvenser.

När världens befolkning växer och blir förmögnare, ökar också konsumtionsbehoven och efterfrågan på mat. Den ekonomiska tillväxten är globalt sett ohållbar, och man har inte lyckats lösgöra tillväxten från användning av naturtillgångar. Det faktum att de största ekonomiska områdena har vänt sig inåt bromsar världshandeln. Den ojämna fördelningen av naturtillgångar kan orsaka konflikter i olika delar av världen. Bland de områden som redan används finns det inte nödvändigtvis sådana som lämpar sig för matproduktion, vilket leder till att produktionen utsträcks till nya områden. Detta inverkar negativt på miljön. Naturens mångfald försämras i och med att naturliga levnadsmiljöer försvinner. Vattenresurserna minskar, tillgången på rent vatten försämras och jordmånen utarmas på grund av den monokulturella användningen och odlingen av jorden. Den kraftigt ökande befolkningen i Afrika leder till fortsatt fattigdom och migration.

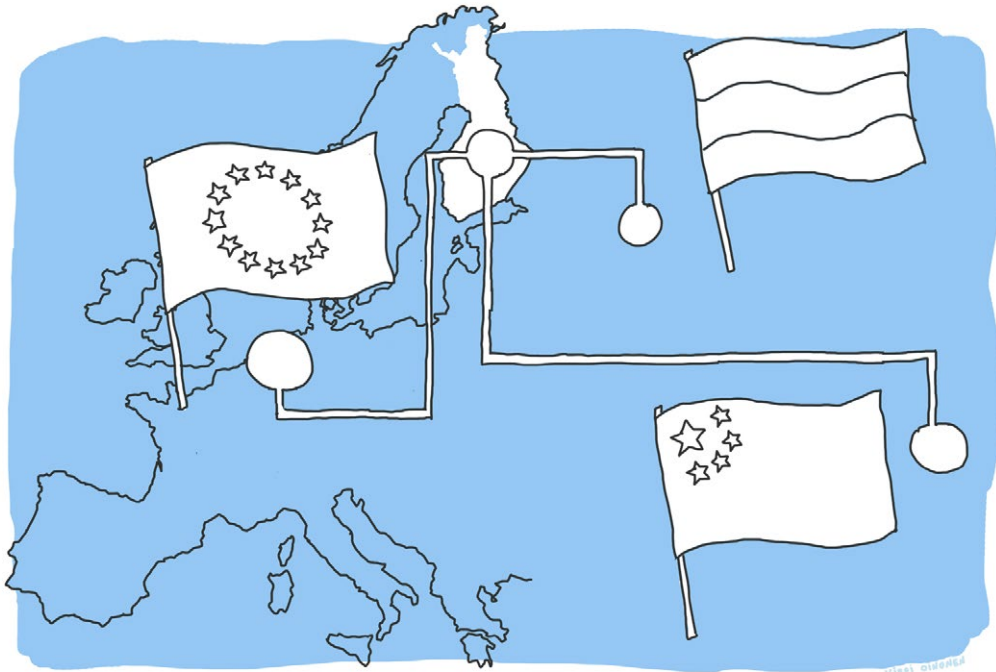
År **Centrala element i de internationella utvecklingsfaserna i En östlig värld**

-
- 2022** Handelskriget mellan USA och Kina trappas upp. Handlingsförlamningen i WTO fortsätter och världsekonomin dyker.
- USA fortsätter med sin strikta Kina-politik i syfte att förhindra ytterligare kinesisk tillväxt i fråga om teknik och marknadsandelar.
- Rysslands aggressiva agerande skapar en utbredd osäkerhet, och det blir kris i relationerna till väst. Oppositionen behandlas allt mera hårdhänt, vilket ytterligare försvagar dess möjligheter till framgång i val. Den fossila energin förblir konkurrenskraftig.
- Man genomför grön stimulans, och målen för EU:s Green Deal-politik har avtalats, men genomförandet är långsamt.
-
- 2025** Oförmågan att fatta behövliga multilaterala politiska beslut tilltar. USA domineras av populismens andra väg och landet vänder sig igen inåt. Stormakterna och EU ökar sin ekonomiska och militära självförsörjning. EU-ländernas försvarsutgifter har vuxit märkbart.
- Kinas inflytande över tekniska standarder är betydande. Kina är ledande inom artificiell intelligens, och landet höjer sin produktivitet med hjälp av innovationer utan att bromsas av en rättsstat. Landet ökar sina marknadsandelar inom tekniken. Ryssland lider av västliga sanktioner och är beroende av kinesiskt kunnande och den kinesiska marknaden. Landet fortsätter att driva en aggressiv intressesfärspolitik.
- Spänningarna ökar när det gäller ägande och användning av naturtillgångar. Omvälvningar och innovationer i den materiella världen utgör utvecklingstrender som den privata och offentliga sektorn investerar i. Genomförandet av EU:s gröna giv har inte lyckats på väntat sätt.
-
- 2030** Nato har blivit mer europeiskt till följd av att USA har vänt sig allt mera inåt. I USA har rättsstatsprincipen försvagats. Ett G3-forum inrättas för överenskommelser i "stora frågor".
- Elektrifieringen har lett till att efterfrågan på ovanliga och kritiska naturtillgångar har flerfaldigats.
-
- 2035** Kina och den Kina-ledda världen är självförsörjande på nästan alla kritiska områden inom produktionen och inom nyckelteknologierna.
- I många utvecklingsländer kontrolleras infrastrukturen av fordringsägare. I Ryssland är de politiska valen (duma- och presidentvalet 2036) helt styrda. EU skyddar sitt datanät med en brandvägg.
- Globalt används naturtillgångarna på ett ohållbart sätt. Åtgärderna för att bromsa klimatförändringen framskrider inte, varför tyngdpunkten flyttas mot anpassningsåtgärder.
-

År **Centrala element i de internationella utvecklingsfaserna i En östlig värld**

- 2040** Kinas ställning som den ledande ekonomiska stormakten har stärkts, och landet utnyttjar denna ställning hänsynslöst för att utvidga sin maktsfär med sikte på att bli självförsörjande. EU agerar tämligen enligt som en pol i ett splittrat, konkurrensbaserat system av stater. Världen präglas av en ojämlik, ohållbar ekonomisk tillväxt och en bristfällig global kontroll. Säkerheten i nätkommunikationsmiljöerna och informationens riktighet regleras och övervakas inom EU. Ryssland är en auktoritär kontrollstat med en pyrande konflikt mellan medborgarna och staten. Landet bedriver en kraftfull intressesfärspolitik och är fortfarande ekonomiskt, politiskt och militärt starkt. EU har fått en ökad utrikes- och säkerhetspolitisk tyngd, och Nato utvecklas till dess militära dimension. Relationerna mellan EU och Ryssland är fortfarande spända, och det finns risk för konfrontation.
-

5.3.1 Finland i En östlig värld



Förstärkningen av EU:s aktörskap internationellt gagnar Finland: Ett starkt EU har en större utrikes- och säkerhetspolitisk tyngd och erbjuder handelspolitisk uppbackning. Finland drar nytta av att EU:s inre marknad utvecklas. Goda relationer och aktivt deltagande i multilaterala organisationer ger upphov till affärsverksamhet i vilken även de tillväxtpotentialer som Asien erbjuder utnyttjas.

Finlands försvar utvecklas inom ramen för EU- och Nato-medlemskapet. Rysslands auktoritära roll och kraftfulla intressesfärstänkande är alltjämt en betydande faktor i Finlands säkerhetsmiljö, vilket i den finska ekonomin syns bland annat som försiktighet i de utländska investeringarna i landet. Ryssland strävar efter att interagera bilateralt med länder, inte till exempel med EU. Finland satsar alltmer på sitt försvar men tar samtidigt hänsyn till partnerländernas säkerhetsintressen och satsar på brett partnerskapssamarbete.

Utmaningen för länderna i Östersjöområdet, inklusive Finland, är att se till att USA:s intresse för Nordeuropa består i en situation där USA internationellt riktar sin uppmärksamhet i synnerhet mot Kina. Finland har satsat mycket på utveckling av det bilaterala samarbetet med USA, som nu har vänt sig inåt och överfört fokus i sin utrikespolitik till Asien. Det finns också en risk för att Europa inte ensamt kan utveckla säkerhets- och försvarssamarbetet så att det klarar utmaningen från öst. Detta stärker Rysslands möjligheter att framgångsrikt driva sin intressesfärspolitik.

Finland deltar aktivt i regionala och tematiska samarbetsarrangemang, och landets möjligheter att påverka förstärks ytterligare. I Finland är säkerhetshandlingen heltäckande, effektiv och proaktiv. Den övergripande resiliensen utvecklas som en del av det proaktiva utvecklandet av säkerheten som helhet. Den tekniska utvecklingen, företagen och medborgarna med sina behov, rättigheter och skyldigheter har delvis kunnat integreras i det nationella säkerhetssystemet och i försvaret, som är fast knutet till det.

Finland har goda trafikförbindelser och kommunikationer och en hög servicenivå, men den osäkerhet som sammanhänger med Ryssland gör Finland mindre tillgängligt särskilt från öster. Den artificiella intelligensen och automationen har gått framåt i synnerhet i spårtrafiken och kollektivtrafiken. Inom råvaruströmmarna blir sjötransporterna till utlandet (Nordostpassagen) allt viktigare, och de ökar.

Finland är föregångare i utsläppsfri teknik, bio- och delningsekonomi och cirkulär ekonomi samt industriell dataekonomi

Den materiella världen har konstruerats om. Den digitaliseras med användning av dataekonomin, och återvinningen och användningen av material är effektiv. Satsningarna på FoUI-verksamhet och högklassig grundforskning ger underlag för en god ekonomisk tillväxt. Innovativt tekniskt kunnande är en möjlighet för Finland. En hög utbildningsnivå och högklassig grundforskning och tillämpande forskning är framgångsfaktorer för Finland.

Vid sidan av den tekniska utvecklingen skapas innovationer. Finland är föregångare i utsläppsfri teknik, bio- och delningsekonomi och cirkulär ekonomi samt industriell dataekonomi. De hållbara lösningarna inom exporten baserar sig bland annat på ren energi och koldioxidsnålhet, förnybara råvaror, cirkulär ekonomi, ren mat och förbättring av livskvaliteten och välbefinnandet samt teknologier som ansluter sig till dessa faktorer. Finland hör till världens toppländer inom cirkulär ekonomi, bioprodukter med högt förädlingsvärde, energisystem med låga utsläpp, klimat- och miljölösningar samt ett hållbart men samtidigt produktivt arbetsliv. Den högklassiga grundforskningen utgör en grund för innovationer inom hållbar utveckling som formar om affärsverksamheten.

Finländska företag koncentrerar sig alltmer på nischad kompetens och teknik som inte direkt konkurrerar med kinesiska företag. Finland profilerar sig allt starkare som en arktisk aktör. Finland satsar på arktiskt kunnande och vilket ger en konkurrensfördel. Finland är även med i rymdverksamheten genom det europeiska samarbetet och tack vare europeisk finansiering. Inom rymdverksamheten knyts finländska företag och det finländska forskningsfältet allt starkare till EU för att få finansiering.

Klimatet i Finland är cirka 3 grader varmare än det var under förindustriell tid

Intresset för Finlands naturtillgångar har ökat. Man blir också tvungen att importera vissa kritiska förnybara naturtillgångar till Finland, eftersom alla naturtillgångar inte finns i landet.

Finlands klimat har blivit cirka 3 grader varmare jämfört med förindustriell tid, och det arktiska området värms upp nästan fyra gånger så snabbt som jordklotet i genomsnitt. Vintrarna är regnigare och för det mesta korta; i södra Finland kan vintern utebli helt. I Lappland förekommer alltjämt snörika vintrar, men vintern har blivit kortare. Den framskridande klimatförändringen leder till allt värre och allt oftare förekommande översvämningar, värmeböljor, ösregn och skogsbränder. Andra länders sätt att agera i miljöfrågor påverkar också Finland.

”Finland är ett bra land att bo i när vi tar hand om varandra i både små byar och stora städer. När vi respekterar och hjälper varandra. Finland är ett bra land att bo i när vi värnar om det vi har byggt upp: en fungerande demokrati, förtroende för samhället och respekt för naturen.”

Deltagare i en framtidsdialog

Kinas dominerande ställning skapar utmaningar

Det demokratiska beslutsfattandet fungerar, och det finns en insikt om att det är en av Finlands styrkor. Frivilligorganisationerna har en allt större roll som påverkare i samhället. Värde- och attitydbubblor förstärks, men de är alltjämt förankrade i samhället, nationalstaten Finland och dess gemensamma grundläggande värden. Staten förmår trygga samhällets funktioner, säkerheten och välfärden och därigenom skapa samhällelig kohesion. Solidariteten och gemenskapen med närstående ökar, vilket stöder välfärden.

Kompetensen utvecklas, och lokala bastjänster inom till exempel undervisningen och hälsovården kan för det mesta upprätthållas. I det internationella läget och systemet med blockbildning har det internationella forskningsarbetet försvårats. Man strävar efter att upprätthålla utbildnings- och kultursamarbete med Kina och det övriga Asien, men tyngdpunkten ligger tydligt på samarbete med öppnare ekonomier, till exempel EU. Finland lyckas dock inte locka utländska experter i tillräcklig omfattning, och konkurrensen om kunnig arbetskraft ökar, vilket bromsar den ekonomiska utvecklingen. Bristen på arbetskraft lindras genom automatisering och digitalisering av olika funktioner. Afrikas snabba befolkningstillväxt leder framför allt till en migration mot Europa. EU och europeiska stater försöker dock förhindra invandringen av utbildade människor. Finlands befolkning krymper och nettoinvandringen minskar.

Kinas ledande ställning skapar utmaningar i de ekonomiska relationerna. Kompetensen flyttar österut och det blir allt sannolikare att experter kommer att lämna landet. Exportföretag och andra organisationer som bedriver internationellt samarbete blir tvungna att välja mellan den östliga och västliga världen. Detta syns framför allt i plattformsekonomi, där plattformsekosystem byggs på ett slutet sätt inom olika ekonomiska områden. Risken för FoUI-spionage växer. Att försvara mänskliga rättigheter kan till exempel leda till ekonomiska sanktioner. Det kan hända att Finland i för hög grad koncentrerar sina samarbetssträvanden på Kina och förlorar möjligheter i andra delar av Asien, såsom Indien. Den östliga kulturmiljön är annorlunda, vilket innebär utmaningar för Finlands internationella samarbete och bibehållandet av egna värden.

År	Finlands utvecklingsfaser i En östlig värld
2022	Öppnandet av data och den nuvarande utbildnings- och FoUI-politiken fortsätter. Ett mer tillåtande förhållningssätt intas till skuldsättningen i statsfinanserna. I och med Rysslands anfallskrig blir landets förhållande till Kina allt mera osymmetriskt.
2025	Den offentliga ekonomin är inte i balans, och skuldsättningen fortsätter. Omvälvningar och innovationer i den materiella världen utgör en utvecklingstrend som den privata och offentliga sektorn investerar i. Ryssland fortsätter att öka sin militära närvaro vid sin gräns mot Finland, i Östersjön och i den arktiska regionen.
2030	Inom hållbar utveckling produceras innovationer.
2035	Finland är en föregångare inom bio- och delningsekonomi och cirkulär ekonomi samt industriell dataekonomi.
2040	Finland upphör med överkonsumtion av naturtillgångar och tillhörande utsläpp och förbinder sig att bli ett land med genuint hållbar utveckling. Relationerna mellan Finland och Ryssland är spända och samarbetet svårt.

5.3.2 Konsekvenser och beredskap i En östlig värld

Centrala MÖJLIGHETER i En östlig värld

- EU:s strategiska ställning blir starkare och därmed förstärks även Finlands ställning och säkerhet. EU:s inre marknad skapar möjligheter, dragningskraft, arbetsplatser och välfärd. Ett starkt EU erbjuder utrikes- och säkerhetspolitiskt manöverutrymme, djupare försvarssamarbete och handelspolitisk uppbackning. För Finland utgör EU en garanti för säkerheten och ekonomin.
- Finland kan främja en konstruktiv dialog, kontakter, samarbete och handel även i riktning mot Asien. Finland är en föregångare inom grön teknik, till exempel ren energi och koldioxidsnåla lösningar för industrin, cirkulär ekonomi, cleantech, vatten- och skogs kompetens samt hållbar bioekonomi. Landet har starkt kunnande också inom det immateriella värdeskapandet, den kreativa ekonomin och exporten av kompetens och utbildning. Det finns en bred efterfrågan på tekniskt kunnande, och Finland kan svara på denna efterfrågan. Den ekonomiska tillväxten och den avstannade ojämlikhetsutvecklingen stärker välfärdssamhället. Att Finland är en föregångare inom tekniken i vissa branscher lockar också experter i specialområden till Finland, vilket minskar bristen på arbetskraft.
- När klimatförändringen framskrider fortsätter Finland att vara ett bra land att leva i. Finland är ett koldioxidnegativt samhälle som har förberett sig för klimatförändringens konsekvenser.
- Det kan uppstå nya globalt sett stora företag i Finland. Dessa utnyttjar såväl nationella som internationella ekosystem (inklusive finska startupföretag och små och medelstora företag) som plattformar för tillväxt och utveckling.

Centrala RISKER i En östlig värld

- Kina dominerar den globala tekniska utvecklingen, vilket utgör ett mot samhällen, säkerheten, integriteten, grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. Motsättningarna mellan EU och Kina kan växa. Östhandeln kan leda till starkare kritiska beroendeförhållanden.

- Kinas ökade inflytande i det multilaterala internationella samarbetet och inom ekonomin kan leda till att västerländska värden och normer försvagas globalt.
- Finland har inte den kompetens inom asiatiska språk och asiatisk kultur som behövs för att landet ska kunna utnyttja de handelsekonomiska möjligheter som finns.
- Den instabila säkerhetsmiljön och Rysslands starka intressesfärstänkande försvagar Finlands säkerhet och även den ekonomiska utvecklingen, om det utländska kapitalet, investerarna och experterna undviker Finland på grund av den osäkerhet som Ryssland skapar. EU:s och Finlands säkerhet, stabilitet och kohesion försvagas genom hybridpåverkan.
- Ojämnhet i åtgärderna för att bekämpa klimatförändringen kan orsaka säkerhetsrisker.
- Natos trovärdighet minskar på grund av att USA har vänt sig inåt. Även Storbritanniens, Frankrikes och Tysklands förutsättningar att satsa på försvaret och på närvaro i Europa kan försvagas när de måste svara på den strategiska utmaning som Kina orsakar i öst.

Centrala ÅTGÄRDER i En östlig värld

- Diplomatin ställs i fokus för Finlands klimatpolitik. Anpassningen av internationella riskområden till klimatförändringen stöds. Säkerhetshoten i anslutning till klimatförändringen beaktas proaktivt och medlingskompetens erbjuds. Åtgärder för att bromsa klimatförändringen och anpassa sig till den i olika områden stöds även internationellt.
- Multilateralt samarbete och genomförandet av FN:s grundläggande principer främjas. Finland deltar aktivt i EU:s utveckling och påverkar starkt unionens beslutsfattande. Fattiga och sköra samhällen stöds i synnerhet i Afrika.
- Finland satsar kraftigt på cybersäkerhet och cyberberedskap samt identifiering av hybridpåverkan och beredskap (inkl. informationspåverkan) för hybridpåverkan. Det nationella försvaret och det omfattande partnerskapsarbetet utvecklas samtidigt som försvaret utvecklas inom ramen för Nato- och EU-medlemskapen.
- Särskild vikt ska fästas vid att skaffa arbetskraft till branscher i vilka den tekniska utvecklingen och digitaliseringen inte lindrar bristen på arbetskraft. På grund av den krympande inhemska arbetskraften är det

speciellt viktigt att locka utländsk arbetskraft till såväl servicebranschen som kvalificerade uppgifter som förutsätter specialkompetens.

- Lagstiftningen anpassas så att den tillåter snabbare reaktioner på hot av olika slag än i nuläget. Syftet med detta är att beslutanderätten i frågor som gäller till exempel utsläppsutvecklingen, användningen av naturtillgångar och hybridpåverkan också i fortsättningen i hög grad innehas av finska myndigheter.
- Satsningarna på kunnande och FoUI-verksamhet är viktiga, och de ska utvecklas så att Finland kan möta globala utmaningar. Det tekniska kunnandet, självförsörjningen inom teknik och konkurrenskraften utvecklas systematiskt. Finland ser till att landet kan skapa innovationer, behålla och vidareförädla dem och använda dem i företagsverksamhet för att genomföra den gröna övergången.
- Olika incentiv används för att främja att innovationer som skapas i Finland, och industri och affärsverksamhet som vidareförädlar dem stannar i Finland. Finlands rykte som ett säkert och stabilt land för inhemsk och internationell ekonomisk verksamhet stärks.
- Finländskheten och sammanhållningen upprätthålls och utvecklas bland annat genom kulturella aktiviteter.
- Kännedomen om Asien förbättras. Kompetens i asiatiska språk främjas.

BEREDSKAP för En östlig värld

Om scenariot slår in

- Finland strävar efter att agera på ett konstruktivt sätt för att främja dialogen och samarbetet mellan öst och väst. Det nordiska samarbetet intensifieras, och relationerna till Ryssland sköts via inom ramen för EU- och Nato-medlemskapen och andra samarbetsarrangemang. Myndigheternas kunnande och befogenheter samt hela samhällets förmåga att på ett heltäckande sätt möta hybridhot (inkl. informationspåverkan) utvecklas. En intensifiering av det europeiska säkerhets- och försvarssamarbetet stöds liksom också Natos funktionsförmåga.
- Utrikesförvaltningens funktionsförmåga tryggas och kompetensen i internationella frågor stärks inom alla förvaltningsområden. Kunskaperna och forskningen om Kina och andra asiatiska länder stärks. Kompetensen rörande Ryssland ska upprätthållas och utvecklas.

- Påverkansarbetet inom EU och internationellt via EU stärks. Man stöder sådana åtgärder som ytterligare stärker EU:s funktionsförmåga och enighet.
- Till de centrala åtgärderna hör betydande satsningar på FoUI och teknik i Europa och Finland för att stärka det tekniska oberoendet. Inom EU satsas det på åtgärder med vilka kunnandet och FoUI-verksamheten kan utvecklas. Internationellt vetenskaps- och forskningssamarbete utvecklas för att man bättre ska kunna möta globala utmaningar. Man vidtar fler åtgärder som stärker bilden av Finland som en säker mottagare av placerings- och investeringsobjekt trots landets geopolitiska läge som granne till ett instabilt Ryssland.
- Det är viktigt att stärka gemensamma värden och att upprätthålla och utveckla finländskheten och den sociala delaktigheten. Det förs en värdebatt om Finlands plats och roll i världen och om hur Finland i en sådan värld ska förhålla sig till kränkningar av de mänskliga rättigheterna och av rättsstaten i sina konkurrent- och partnerländer.
- För att förebygga polarisering stärker man delaktigheten och jämlikheten. Finland genomför strukturella reformer i socialskyddet och säkerställer att alla grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter tillgodoses.
- Mediefostran samt demokrati- och människorättsfostran stöds och stärks. Finland stöder också verksamhetsbetingelserna för fri och livskraftig medborgarverksamhet som kan möta olika slags omvälvningar och företeelser.
- När transportlösningar utvecklas, fokuserar man på tryggheten av finländarnas behov och intressen.
- Inom det internationella samarbetet arbetar Finland aktivt för hållbar användning av naturtillgångar.

För att scenariot inte ska slå in

- Finland stöder och bidrar till att utveckla det multilaterala regelbaserade samarbetet (inkl. FN). Finland stöder också rättsstatsprincipen, de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna, jämlikheten och jämställdheten mellan könen i såväl internationella som nationella sammanhang och i beslutsfattande. Arbetet för att avskaffa fattigdom och ojämlikhet globalt stärks. Interaktionen och partnerskapen med afrikanska länder ökas.
- EU:s funktionsförmåga utvecklas och enigheten stärks. Det nordiska samarbetet intensifieras och fördjupas, och eventuella synergifördelar

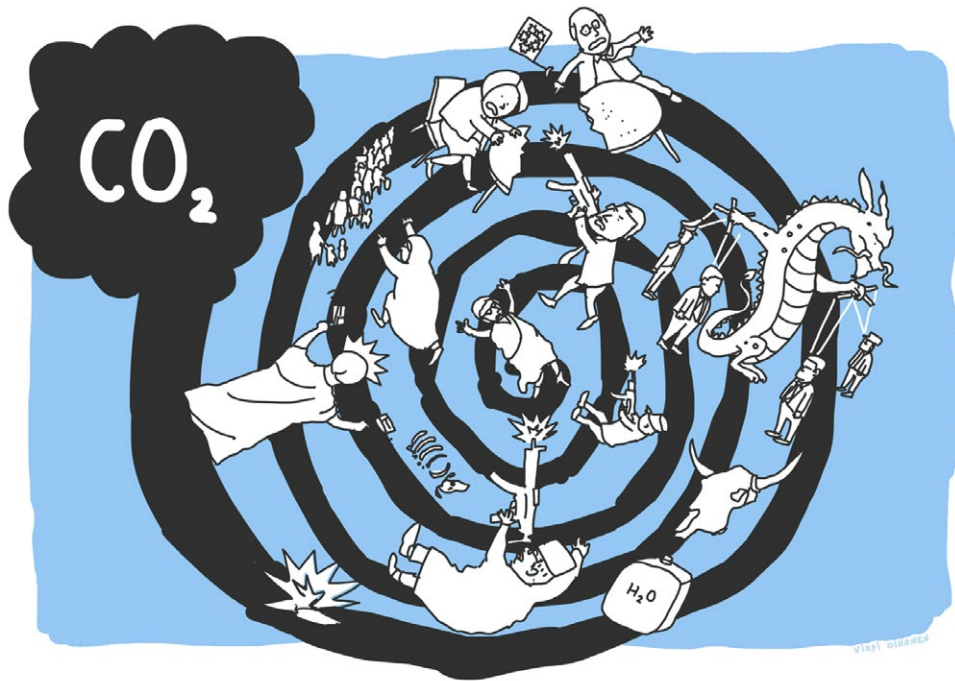
utnyttjas. Finland ska vara en aktiv del av det allt närmare försvarssamarbetet mellan EU och Nato och även det transatlantiska samarbetet ska stödjas och utvecklas på bred front.

- Det analytiska och kritiska kunnandet om Kina och Asien samt Ryssland stärks.
- Man strävar efter att förebygga värde- och attitydbubblor genom att bland annat främja goda relationer mellan olika befolkningsgrupper. Silotänkande och tilltagande ensidighet ska undvikas i den regionala utvecklingen. En invandringsvänlig kultur främjas.
- Det finska kompetenssamhället utvecklas. Betydande satsningar görs på forskning, produktutveckling och innovationer, såväl i Finland som inom det europeiska samarbetet. Finansiering styrs till strategiska branscher och finansieringens förutsebarhet och varaktighet tryggas. Informationsbaserat beslutsfattande används för att stärka välfärdssamhällets strukturer och dess ekonomiska grund.
- Finland håller konsekvent fast vid internationella miljöåtaganden.
- På nationell nivå behövs kraftiga satsningar på cybersäkerheten.

5.4 En värld som bryter samman

“Hur sårbara är vi inte!”

Deltagare i en framtidsdialog



I en värld som bryter samman har strävan att begränsa utsläpp helt misslyckats och klimatuppvärmningen överskrider Parisavtalets mål oåterkalleligt. Klimatet är på väg mot en uppvärmning på fem grader fram till slutet av seklet. Den globala konsumtionen och produktionen är ohållbar, och koldioxidutsläppen har ökat snabbt. Klimatförändringen och den globala konkurrensen om naturtillgångar leder till omfattande kriser, samhällelig instabilitet och mänsklig nöd. Den biologiska mångfalden har på många ställen förstörts permanent. Den sjätte massdöden framskrider och ekosystemtjänsterna försvagas, vattenresurserna har minskat och bristen på mat ökar.

Det går inte att tillgodose befolkningens grundläggande behov i alla delar av världen, och ojämlikheten inom och mellan länder och regioner är större än någonsin. Spänningarna kring innehavet och användningen av vatten har ökat, och situationen skärps alltmer både inom och mellan länder. Matproduktionen och livsmedelssäkerheten blir nationell, regional och lokal, och vikten av att vara självförsörjande accentueras. Miljömigrationen och massflykten av människor från olika områden är omfattande när deras livsmiljöer har ödelagts på grund av att ekosystem har kraschat. Stora människomassor från Centralasien, Mellanöstern och Afrika söker sig mot Europa.

Det multilaterala samarbetet fungerar inte och FN har förlorat sin betydelse. Globala utmaningar möts reaktivt och var för sig av olika block av stater. I en värld som bryter samman har blocken vänt sig inåt och maximerar bara sitt eget intresse. Tvister avgörs med maktmedel och den starkes rätt råder. Risken för konflikter ökar ytterligare när globala problem tillspetsas. Hållbar utveckling, mänskliga rättigheter och rättsstatsfrågor får ingen uppmärksamhet. Den globala säkerheten har försvagats dramatiskt; hybridpåverkan är kraftig och militära konflikter och krig är vanliga. Auktoritarismen och militariseringen tilltar överallt i världen. Religion används allt mera som ett redskap för att uppnå politiska mål, vilket tillspetsar motsättningarna mellan och inom samhällena.

Vid sidan av traditionella internationella organisationer har det grundats nya östliga och västliga organisationer samt intresseregimer av olika slag. Staterna har inte kapacitet att skapa säkerhet, vilket underminerar deras legitimitet. Odemokratiska tillvägagångssätt blir vanligare på alla verksamhetsnivåer, och demokratiernas statliga aktörskap och deras grund i de mänskliga rättigheterna försvagas. Det uppstår maktvakuum som fylls av icke-statliga aktörer, olika slags intressegrupper, storföretag samt terroristorganisationer och andra kriminella organisationer.

I en värld som bryter samman är stormaktsrelationerna fientliga, och faran för ett storkrig och hotet om kärnvapenkrig har ökat. Ryssland är en oberäknelig och aggressiv aktör. Landet angriper och invaderar områden som det anser höra till sin intressesfär. Internt är Ryssland instabilt. Problemen på systemnivå har tillspetsats, regimen slits av interna maktkamper, och tvister mellan staten och medborgare leder till ständiga oroligheter. EU är inte funktionsdugligt och splittras i block. Enskilda medlemsländer lämnar unionen. Stormakterna spelar ut EU-länder mot varandra. Indiens relationer till Kina och Pakistan är fientliga, och det finns en ständig risk för allvarliga militära sammandrabbningar.

”Krig är storindustri.”

Deltagare i en framtidsdialog

Kina har dragit nytta av att det ömsesidiga beroendet har brutit samman. Landet har skapat ett nätverk av auktoritärt styrda vasallstater och blandar sig i deras angelägenheter genom ekonomisk maktutövning och diktat. Kina har lyckats integrera den tekniska utvecklingen, företagsverksamheten och FoUI i kärnan av sitt aktörskap: det globala ”China Corporation” ökar ständigt sitt inflytande. USA har förlorat sin ledande ställning och de interna kriserna avlöser varandra. Landet fokuserar på att maximera sin nationella säkerhet och kan eller vill inte försvara sina gamla bundsförvanter.

Den globala ekonomin har gått i stå, produktiviteten är låg, och protektionism och blockbildning förekommer allmänt. I En värld som bryter samman accentueras betydelsen av regionala och lokala intressen och vikten av att vara självförsörjande. Värdekedjorna i produktionen, som tidigare var globala, har blivit kortare.

Samhällena lider av ett hållbarhetsunderskott, och finansieringen av de offentliga tjänsterna befinner sig i kris. Finansmarknaden fungerar dessutom inte längre globalt, utan de har regionaliserats. Privata valutor som står utanför offentlig kontroll blir betydligt allmänna. Förtroendet på marknaden har försvagats, vilket påverkar tillgången och priset på finansiering. Den globala ojämlikheten och fattigdomen ökar explosionsartat, och alla slags migration växer.

Den tekniska utvecklingens nackdelar accentueras och polariserar samhället ytterligare. Även informationsmiljön är instabil och splittrad. Teknik, information och tjänster används som instrument för makt, påverkan och kontroll. Algoritmer och tendentiös djupfejk (deepfake⁸¹) skapar en förfalskad verklighet, bubblor och ekokammare. Informationspåverkan är omfattande.

Storföretag har betydande makt överallt i världen. Informationsjättarnas makt ökar när det gäller hantering och innehav av information, och informationen är inte fritt tillgänglig. Teknikbaserad bevakning och censur är allmänna företeelser. Det är svårt att verifiera att informationen är korrekt och pålitlig, och baseringen av det samhälleliga beslutsfattandet på information och forskning försvagas. Stater utvecklar teknik för kontroll och militär makt.

Strävan efter militär dominans och de militära spänningarna sprider sig också till rymden och den arktiska regionen. Den europeiska rymdkapaciteten försvagas och resurserna styrs till stora medlemsländer samt till kommersiella aktörer och tjänsteproducenter utanför Europa. Det förekommer ett betydande teknikmotstånd i samhället.

Den digitala omvälvningen och automationen leder till omfattande arbetslöshet och skapar en kunskapsklyfta. Man har inte lyckats lösa den globala inlärningskrisen, och möjligheterna att utbilda sig har blivit sämre och fördelas allt ojämna. Satsningarna på kompetens, bildning, proaktiva tjänster och FoUI-verksamhet minskar, och bildningen och samhällets kulturella grundvalar eroderar. Individernas funktionsförmåga försvagas betydligt och välfärden fördelas ojämlikt. Demokratiska samhällssystem bryter samman och gemenskaper splittras. I stället bildas små gemenskaper, intressegrupper och bubblor med spänningar mellan dem.

81 Djupfejk (deepfake) är förfalskad video bestående av levande bild och ljud som verkar äkta. Djupfejk produceras artificiellt genom att bilder och videor kombineras med hjälp av maskininlärning (artificiell intelligens).

År **Centrala element i de internationella utvecklingsfaserna i En värld som bryter samman**

2022 Rysslands invasion av Ukraina orsakar en kris i landets relationer med väst. Instabiliteten ökar internationellt, och det finns risk för militär eskalering. Det internationella samarbetet lamlås. Världsekonomin stagnerar, även om Kinas ekonomi fortfarande växer. Den ekonomiska tillväxten i EU är svag. Den informella ekonomin ökar. Strukturreformerna avstannar.

De internationella klimatförhandlingarna misslyckas. EU lyckas inte med sin ambitiösa klimatpolitik. Stimulansen är i alltför hög grad inriktad på fossila bränslen. EU:s relationer med Ryssland är svaga, varför unionen strävar efter att ersätta den importerade gasen och oljan med förnybar energi snabbare än planerat. Det är likväl inte tillräckligt lönsamt och kan inte göras tillräckligt snabbt, varför användningen av stenkolk och andra fossila bränslen samt kärnkraft ökar. Regionalt förekommer kraftiga stormar, skogsbränder och torka. Dessa kriser förbrukar resurser som borde användas för en politik som bromsar klimatförändringen. Klimatkrisen har redan lett till att antalet migranter har ökat.

2025 Den globala säkerheten försämras och kapprustningen ökar ytterligare. Det uppstår sprickor i samarbetet mellan västländerna.

Konflikterna i Mellanöstern och Nordafrika skärps, och diktaturena stärker sina positioner.

Det stora antalet migranter utgör ett hot mot Europa. Italien, Grekland och Spanien kommer överens om strikta åtgärder.

Handelskriget mellan USA och Kina trappas upp. Den långsamma ekonomiska tillväxten i USA försvagar landets ekonomiska maktposition.

Protektionistisk ekonomisk politik är förhärskande, och självförsörjning eftersträvas.

I Ryssland är oppositionen svag, och de politiska valen resulterar inte i några överraskningar. Regimens legitimitet försvagas. Ryssland för ett oavbrutet hybridkrig mot väst. Teknikkriget mellan länderna trappas upp ytterligare. Stormakterna och många stora stater inrättar rymdstyrkor som en del av sina försvarsmakter.

2030 I Finlands närområde förekommer upprepade militära tillbud och enstaka väpnade incidenter.

I EU har det uppstått två grupperingar (nord och syd). Beslutsfattandet inom unionen har gått i baklås.

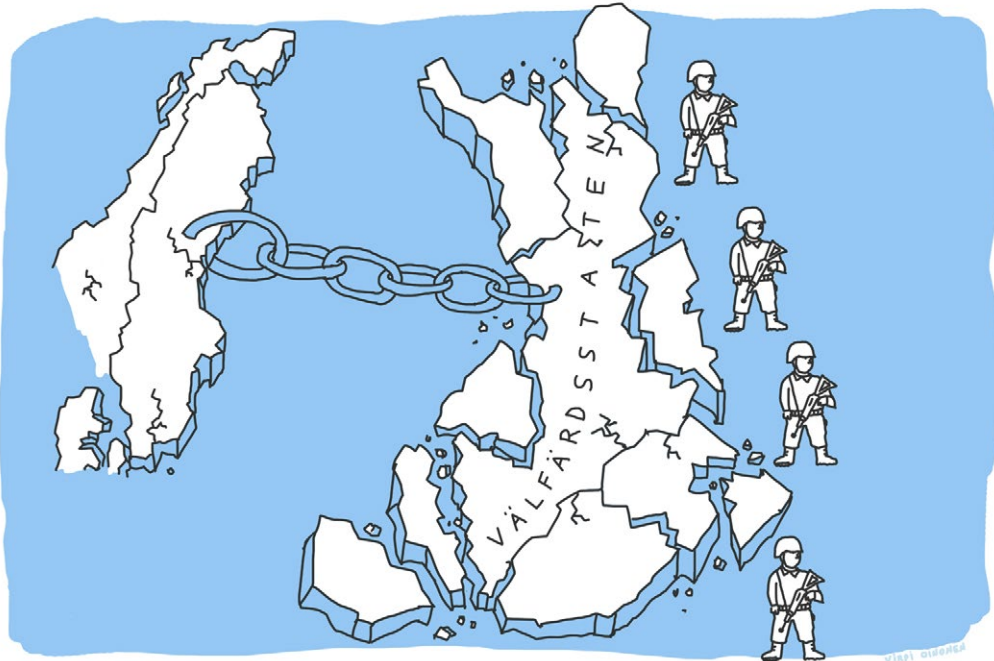
Kina utvidgar sin intressesfär i Asien: piskan används allt oftare vid sidan av moroten. Muren mellan USA och Mexiko förstärks.

Inga framsteg har gjorts i de internationella klimatförhandlingarna eller gällande EU:s klimatåtgärder.

År av arbete går förlorade, och priset på utsläppsminskningarna stiger för varje år som går. Passiviteten börjar orsaka kostsamma skador.

År	Centrala element i de internationella utvecklingsfaserna i En värld som bryter samman
2035	<p>FN är en gummistämpel för stormakternas transaktioner.</p> <p>Populistiska regeringar försvagar EU:s rättsstatliga grund. Kina och Ryssland påverkar många EU-länders och Balkanländers politik.</p> <p>Grekland, Italien och Spanien tar i bruk egna valutor och Polen går ur EU. En del av världens stater ägs på grund av sin skuldsättning av företag.</p> <p>När klimatförändringen blir värre börjar allt större människomassor sätta sig i rörelse. Torka och översvämningar orsakar hungersnöd och konflikter. Okontrollerad klimatmigration är vanlig.</p> <p>Ryssland är väldigt slutet och militärt aggressivt. Landet utövar oavbruten och kraftfull hybridpåverkan.</p>
2040	<p>Den globala säkerheten har försämrats dramatiskt, och konflikter, hybridpåverkan och krig förekommer allmänt.</p> <p>EU:s förmåga att fatta beslut har lamslagits, dess enighet är satt på prov och funktionsförmågan är svag.</p> <p>Kinas ekonomi växer och dess inflytande är betydande: systemet med vasallstater och "China Corporation" är ett faktum. Landet är marknadsledande inom många teknikområden.</p> <p>USA har förlorat sin ledande ställning, och den har tagits över av Kina. Landet genomgår upprepade interna kriser och varken kan eller vill försvara sina gamla allierade.</p> <p>Ryssland uppträder trotsigt och aggressivt. Regimen lider av en intern maktkamp. Samhället är instabilt och medborgarna hankar sig fram i vardagen. Landet använder sig av kraftiga hybridaktiviteter och angriper och invaderar områden som det anser höra till sin intressesfär.</p>

5.4.1 Finland i En värld som bryter samman



En omvärld med skärpta konflikter, hot och samhällelig instabilitet

Västländerna vill upprätthålla demokratins ideal, men kvar finns bara skalet. Kriser och konflikter ute i världen återspeglas på många sätt helt konkret också på Finland.

Hotet av en militär konflikt i Europa och Finlands närområden är konstant och verkligt. Finland ligger avskild, och ensamt är landet utan inflytande internationellt. Tidigare allianser och goda relationer fungerar inte längre. När EU faller sönder tyr sig Finland till olika grupper och partnerförhållanden med enskilda länder eller block. Också i Finland förs allvarliga diskussioner om att lämna EU. Sveriges och det nordiska samarbetets betydelse accentueras inom alla sektorer. Finland och Sverige ökar sitt försvarssamarbete, och partnerskap söks också med stora europeiska länder. Finland strävar efter att förstärka sin försvarsförmåga, sin avhållande tröskelförmåga och sin övergripande säkerhet. Landet bygger också upp sin beredskap för kraftig hybridpåverkan och militära hot.

”Man måste kunna prata också om svåra saker.”

Deltagare i en framtidsdialog

I den arktiska regionen har riskerna och sannolikheten för olika konflikter ökat avsevärt. Arktiska rådet har förlorat sin betydelse. Befolkningen i den arktiska regionen, inklusive ursprungsfolk, har allt mindre utrymme för att påverka sina egna och näromgivningens angelägenheter.

Antalet flyktingar som söker sig mot Europa och en bättre levnadsstandard ökar årligen. Olaglig invandring samt klimat- och miljömigration från fragila länder till Finland ökar, delvis också på grund av Rysslands hybridoperationer. Invandringsfientligheten ökar, och Finland satsar allt mera på gränsbevakningen. Det är oroligt vid Europas yttre gränser, och man begränsar ofta inresa i landet utan att beakta flyktingars rättigheter och mänskliga rättigheter. Integrationen av invandrare lyckas inte och en stor del av dem marginaliseras.

Samhället är otryggt

Tron på demokratin och dess funktion har vittrat sönder bland medborgarna. Den politiska verksamheten tillspetsas och samarbetsförmågan inom politiken blir allt sämre. Beslutsprocesserna är oeniga och röstningsaktiviteten låg. I En värld som bryter samman har det finländska förtroendesamhället urholkats och marginaliseringen har ökat. Olika ärenden avgörs på alla nivåer allt oftare genom juridiska processer, vilket leder till att de blir besvärligare och framskrider långsammare.

Finlands interna säkerhet har försvagats, och brottslighet samt radikala extrema rörelser växer kraftigt även inom ekonomin och politiken. Säkerhetsförvaltningen är konkurrerande och ineffektiv, eftersom resurserna är knappa. De myndigheter som svarar för den övergripande säkerheten konkurrerar sinsemellan om resurserna trots att landet satsar på hård säkerhet och kampen för överlevnad. Säkerheten produceras delvis av individer och genom olika arrangemang (serviceproducenter, sammanslutningar och gäng). Allt detta leder till otrygghet och bristande förtroende för institutionerna bland befolkningen. Statens legitimitet försvagas.

Individer och befolkningsgrupper upplever inte sådan tillhörighet till staten eller samhället att de skulle känna sig delaktiga eller anse sig ha plikter. Förhållandena mellan olika befolkningsgrupper blir radikalt sämre, och det förekommer rasism och diskriminering samt starka spänningar och konflikter mellan olika befolkningsgrupper. Samhället splittras i konkurrerande grupper och bubblor. Till splittringen bidrar de mångskiftande och motstridiga värderingarna och attityderna och de spänningar som dessa orsakar. Jämlikheten

mellan könen har försvagats, och hatprat och så kallade riktade trakasserier⁸² har blivit betydligt allmännare.

”Nationens allmänna kohesion samt släkterna och byarna upplöses och splittras.”

Deltagare i en framtidsdialog

Få människor drar nytta av tekniken

I En värld som bryter samman är den tekniska utvecklingen sluten och sker punktvis. Den fokuserar på att upprätthålla grundläggande funktioner och utnyttja de knappa resurserna, och bara få invånare i Finland drar nytta av den. Informationens tillförlitlighet ifrågasätts, forskningsbaserad information används inte vid beredningen av beslutsfattandet, det finns inga delade fakta och inte heller någon gemensam uppfattning om samhällets utmaningar och olika sätt att lösa dem.

Tekniken utvecklas under ledning av stormakter och på statlig nivå ligger fokus framför allt på säkerhet och militära prestanda. Frukterna av den tekniska utvecklingen skördas mest av storföretag, som också har betydande makt i samhället. Den nytta tekniken har att erbjuda kan inte utnyttjas på grund av människornas bristande förtroende. Medborgarna är inte jämlika i sin strävan att hänga med i digitaliseringsutvecklingen.

”Det är lätt att manipulera människor. Medierna har blivit ett nytt vapen, och de används som vapen.”

Deltagare i en framtidsdialog

Staternas självbestämmanderätt är begränsad. Storföretag har betydande makt även i hanteringen av informationsmiljön samt i den samhälleliga serviceproduktionen. När internationell reglering fattas, utvecklar och använder även andra enskilda aktörer och personer tekniken för sina egna syften (inkl. brottslighet). Finlands högklassiga datalager

82 Riktade trakasserier innebär att en eller flera personer genom att mobilisera andra inleder organiserade trakasserier mot den som är föremål för dem eller uppmanar till sådana trakasserier. Trakasserier kan vara direkta eller indirekta. Till metoderna hör bland annat svartmålning, spridning av uppgifter av privat karaktär och hot. Riktade trakasserier kan också riktas mot en person via närstående personer. Syftet med riktade trakasserier är ofta att påverka människor eller samhällsstrukturer och institutioner och särskilt det förtroende som dessa åtnjuter eller de beslut som de fattar, men motivet för riktade trakasserier kan också vara att diskriminera eller stöta ut en minoritet eller någon som upplevs stå utanför.

lockar stormakter och storföretag, och det finns risk för missbruk. En betydande del av infrastrukturen är privatägd. Hela infrastrukturen eroderar på bred front. Det betydande teknikmotståndet fortsätter att öka i det finska samhället.

Miljökrisen och konkurrensen om de krympande naturtillgångarna

Det finska klimatet har blivit ca 3,5 grader varmare sedan förindustriell tid. Klimatförändringen leder till betydande förändringar i förhållandena, när till exempel regn och växtskadegörare ökar. Detta medför svårigheter för jord- och skogsbruket. De miljörelaterade hälsoriskerna har ökat betydligt. Man försöker få större skördar med hjälp av gödsel och bekämpningsmedel, vilket leder till kemikalisering och en ökad belastning av vattendragen. I Södra Finland varar hösten fram till våren. Regnen är häftiga och den mörka snöfria perioden påverkar människornas psyke i landets södra, västra och delvis även mellersta delar. Vintrarna är korta och milda. I Lappland och i östra Finland förekommer fortfarande snörika vintrar.

Klimatförändringen har fått stora konsekvenser för samernas traditionella näringar och kultur. Den påverkar floran och faunan på ett betydande sätt också i Finland, och utarmningen av den biologiska mångfalden fortsätter: allt fler arter är utrotningshotade. Livsbetingelserna för i synnerhet nordliga fjällarter förändras så mycket att de flyttar till mer gynnsamma områden. Klimatförändringen ökar risken för en allt större spridning av främmande arter till Finland, och de negativa effekterna av främmande arter som redan spridit sig till Finland kan ytterligare förvärras. Samtidigt ökar risken för att ekosystemtjänsternas kraschar.

Målet att uppnå klimatneutralitet har inte uppnåtts. Skogens kolsänkor har försvagats i takt med att miljöförstörelsen och klimatförändringen har framskridit. Man har inte heller lyckats minska utsläppen från transporterna eller energiproduktionen. Det har inte varit möjligt att ta i bruk nya gröna teknologier, och förnybara energiformer är inte heller i utbredd användning på grund av bristande investeringsresurser.

Finlands naturtillgångar intresserar den övriga världen, vilket ökar risken för konflikter och säkerhetsshot som riktar sig mot Finland. På grund av klimatuppvärmningen och öppnandet av nya farleder har havstrafiken i den arktiska regionen fördubblats. Samtidigt har naturtillgångarna blivit betydligt åtkomligare, och den arktiska regionen strategiska betydelse har ökat betydligt. Miljöriskerna i den arktiska regionen har ökat och går inte längre att kontrollera. Finland har stora vatten- och skogsresurser, som andra också kan eftertrakta. Samhället blir mera instabilt, och den allt värre klimatförändringen leder till betydande välfärds-, hälso-, miljö- och säkerhetsrisker. Naturtillgångarna och övriga resurser börjar sina, vilket inverkar på medborgarnas välbefinnande och hälsa.

Välfärdssamhället finns inte längre, och utsiktslösheten och illamåendet ökar

I en värld som bryter samman har välfärdssamhället Finland blivit ett utarmat samhälle. Levnadsstandarden, livskvaliteten och folkhälsan har sjunkit betydligt och brottsligheten har ökat kraftigt. Polariseringsen påverkar alla delområden av livet, från utbildning till hälsa och välmående samt fritid.

Finansieringen av de offentliga tjänsterna befinner sig i en djup kris. Skattebetalningsviljan minskar, och den grå ekonomin samt byteshushållningen ökar, vilket leder till att en ännu större del av den ekonomiska aktiviteten ligger utanför beskattningen. Till följd av detta skärs de offentliga tjänsterna ner i betydande grad. De ersätts av privata serviceleverantörer och frivilligarbete, men dessa tjänster är inte tillgängliga för alla. Mycket stora nedskärningar görs i de förebyggande social- och hälsovårdstjänsterna och bildningstjänsterna, till exempel utbildnings-, kultur-, motions- och bibliotekstjänsterna, och det satsas allt mindre på dem. De knappa resurserna riktas till säkerheten och försvaret för att främja samhällsfreden och för att trygga landets existens.

Förutsättningarna för långsiktig näringsverksamhet är svaga och företagens livscykel kort. Exporten och importen har minskat märkbart. När utrikeshandelns betydelse försvagas på hemmamarknaden får regionala, lokala och självförsörjningsekonomier en allt större betydelse i den ekonomiska utvecklingen. Lokal verksamhet, byteshushållning och småskalig produktion ökar, vilket är positivt i de områden där verksamheten lyckas.

FoUI-verksamheten koncentreras till några få stora företag och tjänar i synnerhet deras intressen. I Finland har FoUI-verksamheten minskat, och den offentliga finansieringen har skurits ner betydligt. Den når upp till en internationell nivå bara i några få branscher.

Också regionalt har Finland blivit ojämlikare och mera polariserat, och det förekommer kraftig segregering av olika slag. Det finns stora regionala skillnader i utbildningens innehåll, kvalitet och tillgänglighet. Utbildningssystemen, formell utbildning och examina ifrågasätts. Det uppstår alternativa, kraftigt intressebundna utbildningskanaler. Det förekommer brist på experter och utbildningens kvalitet har sjunkit.

Arbetslivet förändras märkbart. En liten grupp tekniska och digitala experter har en bra arbetssituation men en allt större andel av befolkningen är arbetslös eller har anställningsförhållanden med svaga arbetsvillkor. Den stora arbetslösheten har en direkt inverkan på köpkraften, arbetspensionssektorn och dess finansieringsunderlag samt intäkterna av försäkringspremierna. Skatteintäkterna minskar betydligt också på grund av att den del av befolkningen som är i arbetsför ålder minskar. Befolkningens köpkraft är svag. Ojämlikheten mellan dem som deltar i arbetslivet och dem som står utanför ökar. Medelklassen har krympt, och antalet sämre lottade har vuxit. Förmögna personer förmår dock alltjämt trygga sin levnadsstandard och sitt välmående.

”Tidigare var byarna gemenskaper där alla fick vara med, till och med byfånen. Men nuförtiden är det lättare att utesluta sådana människor ur sitt eget revir.”

Deltagare i en framtidsdialog

Människorna måste ta ansvar för sin hälsa, men en allt mindre del av befolkningen kan på ett tillräckligt sätt sörja för sin eget och sina närståendes välbefinnande. Den offentliga sektorn förmår inte längre stödja välbefinnandet hos de individer som behöver särskilt stöd. Olika problem som gäller välbefinnandet och funktionsförmågan samt ohälsosamma levnadsvanor går i arv och samlas i allt större utsträckning hos samma individer. Globala kriser och försvagade nationella säkerhetsnät belastar den psykiska hälsan ytterligare, vilket medför att de psykiska problemen ökar explosionsartat. Befolkningens allt sämre arbets- och funktionsförmåga ökar sjukdomsbenägenheten ytterligare och leder till växande arbetsoförmåga.

Anordnarna av social- och hälsovårdstjänster måste välja hur de riktar sina begränsade resurser. Nivån på socialskyddsförmånerna och de tjänster som tillhandahålls samt deras täckning har försvagats betydligt. Samtidigt har betydelsen av frivilliga privata försäkringar ökat. När socialskyddssystemet bryter samman, ändras det finländska välfärdssamhällets värdegrund allt snabbare. Inom social- och hälsovårdstjänsterna påverkas genomförandet att hälso- och sjukvårdstjänster och deras tillräcklighet av den ökade förekomsten av pandemier av olika slag men även av andra sjukdomar som ansluter sig till klimatet. Den allt svagare kontrollen har lett till självmedicinering och en ökad användning av olika naturpreparat och alternativa vårdformer.

”Det är oroväckande när människor känner att de inte hör till eller inte är värda någonting.”

Deltagare i en framtidsdialog

Polariseringen av samhällets och svårigheterna att upprätthålla en fungerande infrastruktur påverkar matpriserna och matproduktionen. Matkedjan fungerar inte och bara en del av befolkningen har råd med hälsosam och näringsrik mat. Den dåliga kosten ökar ojämlikheten ytterligare och syns i befolkningens välmående och hälsa. Den försämrade infrastrukturen för vattenhushållning äventyrar hushållens tillgång till vatten i en del regioner, och bara de förmögna har råd att betala för rent kranvatten. Vatten-, avlopps- och dagvattenrensningens dåliga skick försvårar vattenförsörjningen och hanteringen av dagvatten, vilket leder till att stadsöversvämningar och vattenburna epidemier blir allmänna.

År	Finlands utvecklingsfaser i En värld som bryter samman
2022	<p>Den internationella säkerheten har försvagats märkbart sedan Ryssland invaderade Ukraina. Krisen får långtgående konsekvenser också i ett större sammanhang, och särskilt konsekvenserna för ekonomin och i energisektorn är stora. Välfärdsskulden efter kriserna kan inte skötas.</p> <p>Samarbetet mellan förvaltningsområdena löper trögt och det skapas ingen helhetssyn för hur välfärden ska tryggas. I den internationella politiken framskrider man inte heller systematiskt i arbetet för att avvärja hoten mot miljön och hälsan.</p>
2025	<p>Finansieringen av de offentliga tjänsterna råkar i kris. Satsningarna på kompetens och forskning är otillräckliga och blir allt mindre.</p> <p>Det saknas långsiktighet i politiken, och miljöhoten fås inte under kontroll. Man förmår inte på ett tillräckligt sätt svara på de krav som den nationella säkerheten ställer.</p> <p>De negativa konsekvenserna av coronapandemin och den allmänna känslan av otrygghet börjar märkas tydligt i den finländska befolkningens välbefinnande, i synnerhet i form av ökad ohälsa och marginalisering bland de unga och i form av försämrad funktionsförmåga bland de äldre.</p>
2030	<p>Säkerheten och statens legitimitet försämras, och de nationella och internationella verksamhetsmiljöerna är instabila. Staten försöker vidta enstaka åtgärder för att få situationen under kontroll. Människorna upplever att de inte omfattas av samhällets tjänster.</p> <p>Ojämligheten har ökat i fråga om utbildningen, och kompetens- och utbildningsnivån sjunker.</p>
2035	<p>Finland lyckas inte längre locka till sig experter eller företag, varför bristen på experter och kunskaper blir allt större. Därför uppkommer det inte heller några nya spetsområden, som skulle kunna förnya ekonomin. Vad gäller det arbete som utförs går stora skatteinkomster förlorade.</p> <p>Det finns inte gemensamma värderingar som delas av en stor del av befolkningen, och befolkningens tro på bildningens betydelse försvagas.</p> <p>Ojämligheten är utbredd såväl i fråga om hälsa och välfärd, kompetens och ekonomi som med avseende på tillgången till andra tjänster, såsom tjänster inom kultur och motion. Utslagning är starkt ärftlig, och endast välavlönade kan köpa sig de tjänster de behöver. En djup ojämlikhet som omfattar många livsområden leder till ökade oroligheter och konflikter mellan olika befolkningsgrupper.</p>
2040	<p>Det finska välfärdssamhället har ersatts av ett utarmat samhälle. Den interna säkerheten i Finland har försvagats, och landet befinner sig avsidat, är ensamt och saknar inflytande internationellt. Landet tyr sig till olika grupper och partnerförhållanden med enskilda länder och block.</p> <p>Ekosystem och samhällen kollapsar. Luftföroreningarna är utom kontroll och de extrema väderfenomenen har tillspetsats. Antalet migranter ökar ständigt.</p> <p>Finansieringen av de offentliga tjänsterna befinner sig i kris. Befolkningens arbets- och funktionsförmåga har försämrats betydligt, människorna rör inte på sig tillräckligt, och de psykiska problemen har ökat explosionsartat.</p>

5.4.2 Konsekvenser och beredskap i En värld som bryter samman

Centrala MÖJLIGHETER i En värld som bryter samman

- Samarbetet mellan de nordiska länderna är utomordentligt viktigt. Länderna har liknande värdegrunder och intressen, och det förtroende mellan dem som byggts upp under en lång tid är alltjämt starkt. Det är möjligt att förstärka bland annat det nordiska säkerhets- och försvarssamarbetet.
- Det finländska samhället är tämligen resilient. Det stora militära hotet skapar kohesion som bär Finland genom de värsta tiderna.
- Finland har kunnande när det gäller att manövrera i svåra internationella politiska situationer, och därför kan Finland vara aktivt och stärka sin internationella ställning som främjare av dialog och som konfliktlösare.
- Miljökriser och humanitär nöd leder oundvikligen också till att miljömedvetenheten ökar starkt i olika delar av världen, vilket tar sig många olika uttryck. Konsekvenserna av kriserna kan vara mycket omfattande, och de kan också erbjuda möjligheter av helt nya slag till exempel när det gäller att utveckla produktionssystem och ekonomiska system.
- Finland kan fortsättningsvis utnyttja sina befintliga naturtillgångar.
- Finland har kapacitet att utveckla och använda tekniska lösningar, och det finns efterfrågan på det finska samhällets cyberkunnande.

Centrala RISKER i En värld som bryter samman

- Finlands självständighet och existens är hotade. Krig och konflikter är ständiga hot, och intressesfärspolitik och kraftig hybridpåverkan bedrivs allmänt. Finland kan bli föremål för auktoritär stormaktspolitik inom flera områden: marken, haven, luften och cyberrymden.
- Ett EU som förlorar sin funktionsförmåga och faller sönder i block skulle ytterligare försvaga Finlands säkerhet, ekonomi och samhälleliga stabilitet.
- Minskningen av den biologiska mångfalden är oåterkallelig och klimatet är på väg mot en uppvärmning med +5 grader. Allt fler konflikter och flyktingströmmar beror på mat-, vatten- och levnadsförhållanden.
- Ekonomins förmåga att förnya sig undermineras när investeringarna minskar. Tillgången till marknadsfinansiering blir svårare när finansmarknadens förtroende och den finansiella stabiliteten försvagas.
- Välfärdssamhället har brutit samman i och med ojämlikhetsutvecklingen och det tilltagande utslagningen. De kulturella rättigheterna tillgodoses inte. Det råder en samhällelig och intern instabilitet i landet, vilken kan leda till våldsamma konflikter. Det finländska förtroendesamhället och förtroendet för institutionerna försvagas.
- Användningen och utvecklandet av teknik är förenade med omfattande risker. Stater och samhällen förmår inte hävda sig mot storföretag, tekniken används som redskap för auktoritär maktutövning och allt slags teknologisk ojämlikhet och teknikmotstånd ökar i samhällena och globalt. Detta leder till spänningar och förändringar i maktbalanserna. Den obefintliga cybersäkerheten har lett till att informationsmiljöer har kraschat, och det finns inte pålitlig masskommunikation och information. Informationspåverkan är kraftig.

Centrala ÅTGÄRDER i En värld som bryter samman

- Mekanismer för global förvaltning som baserar sig på regler och multilateralt samarbete utvecklas och stöds.
- Finland satsar kraftigt på att utveckla sin egen försvarsförmåga (inkl. totalförsvaret) och försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige. Dessutom ska landet arbeta för en försvarsallians med de nordiska länderna och även en bredare nordeuropeisk försvarsallians med större europeiska länder.
- Resiliensen, den övergripande säkerheten, försörjningsberedskapen och samarbetsförmågan höjs nationellt och på EU-nivå.
- Finland bygger upp sin beredskap att reagera på plötsliga kriser inbegripet sådana som orsakas av klimatförändringen.
- Verksamhetsförutsättningarna för de myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten säkerställs för att samhällsfreden och stabiliteten ska kunna bevaras.
- Förtroende- och medborgarsamhället stärks systematiskt även genom gemensamma värden och kulturarvet.
- Finland ser till att grundläggande fri- och rättigheter, mänskliga rättigheter samt rättsstatens funktion och rättssäkerheten tillgodoses under kriser och i undantagsförhållanden.
- Kunnandet och konkurrenskraften utvecklas proaktivt. Finland säkerställer nivån på baskompetensen, eftersom högre kompetens bygger på en stark baskompetens. Vikten av att cyberkunnande och cyberkompetens utvecklas accentueras.
- Genom sysselsättningsåtgärder fortsätter Finland att eftersträva hög sysselsättning. Människor i arbetsför ålder ska upprätthålla sin baskompetens, och den utbildning som ger specialkunnande ska stärkas för att råda bot på bristen på arbetskraft inom specialområden. Inom serviceproduktionen måste man på grund av den digitala omställningen och den ökande automationen kunna skapa nya arbetsuppgifter, där den lokala och regionala närheten är betydelsefull. Man ser till att åtgärder för arbetslivet och arbetspolitiken utvecklas och att arbetsvillkoren är rättvisa även under sämre tider. När serviceproduktionen fördelar sig mellan å ena sidan storföretag och å andra sidan frivilliga aktörer, ska man i synnerhet i sysselsättningsåtgärder som riktas till de svagaste grupperna fästa vikt vid olika tjänsters interoperabilitet och vid flexibel praxis.
- Nya näringar som producerar hållbart värde skapas för att ersätta gamla näringar som belastar naturen och klimatet.

BEREDSKAP för En värld som bryter samman

Om scenariot slår in

- Hotet mot Finlands existens förutsätter kraftiga satsningar på försvaret och säkerheten. Finland ska upprätthålla och utveckla en stark avvärjningsförmåga enligt totalförsvarets principer och utnyttja de möjligheter som internationellt försvarssamarbete erbjuder.
- I det internationella samarbetet ska man arbeta för åtgärder som ökar säkerheten, förtroendet och stabiliteten.
- Åtgärder vidtas med vilka demokratins grundläggande funktion tryggas. Man håller fast vid de grundläggande fri- och rättigheterna och en fungerande rättsstat samt rättsskyddet även under exceptionella förhållanden. Samhällsfreden upprätthålls.
- Samhällets livsviktiga funktioner tryggas enligt modellen för övergripande säkerhet, och samarbetet mellan olika myndigheter samt olika kompetenser (bl.a. lägesbilder, spaning och cybersäkerhet) stärks ytterligare för att utveckla den nationella krishanteringen. Samhällets resiliens säkerställs. Landet ska också upprätthålla och utveckla försörjningsberedskapen och självförsörjningen i kritiska branscher och i matproduktionen samt säkerställa den obligatoriska upplagringen av läkemedel. Det är viktigt att upprätthålla befolkningens psykiska resiliens inklusive försvarsviljan. Den psykiska resiliensen stärks genom utbildning, tjänster, förmåner, kunskaper och bildning såväl långsiktigt på förhand som i form av verktyg som man satsar på i en krissituation för att vända trenden uppåt.
- Finland försöker hitta möjligheter att främja och utveckla mekanismer för global styrning bland annat för att bekämpa klimatförändringen och möjliggöra anpassning till den, hantera migrationen och förhindra spridning av massförstörelsevapen.
- Man strävar efter att etablera samarbete med inflytelserika bolag och teknikföretag. Förmågan att agera i slutna informationsmiljöer utvecklas. Landet tryggar försörjningsberedskapen i fråga om information samt kompetensen i kritiska branscher, inklusive datasäkerheten, informationens tillgänglighet och tillgången på information.
- Självförsörjningen utvecklas, och beroendet av import minskas.
- Social- och hälsovårdstjänsterna riktas och segmenteras noggrannare än tidigare. Man stöder enhetskulturen och individens möjligheter att sköta sin egen hälsa och sitt välbefinnande. Välfärds-, hälso- och miljöhot som följer med klimatförändringen prognosticeras. Finland satsar på att

utveckla och upprätthålla arbetsinvandringen och förbereder sig på att antalet personer som olagligt befinner sig i landet växer. Bekämpningen av olagligt inträde och olaglig vistelse i landet samt människohandel stärks, liksom kapaciteten att identifiera offer för människohandel och hjälpa dem. Genom att satsa på åtgärder som stöder befolkningens sysselsättning och förmåga att orka i arbetet främjar man också samhällelig delaktighet och kompetensutveckling.

För att scenariot inte ska slå in

- Det internationella, multilaterala och regelbaserade samarbetet främjas, EU:s och Natos aktörskap stöds och ett starkt och brett samarbete mellan de nordiska länderna främjas.
- Åtgärder som ökar säkerheten, förtroendet och stabiliteten vidtas. Försvaret utvecklas långsiktigt för att skapa en avhållande tröskel som motsvarar säkerhetsmiljön. För att trygga totalförsvaret och den övergripande säkerheten ska man säkerställa systematiskt tvärsektorielt samarbete och hela samhällets deltagande i skapandet och utvecklandet av säkerheten. Det krävs kraftiga satsningar på beredskap för hybridpåverkan. Finländarnas cyberkunnande stärks.
- Resiliensen höjs såväl nationellt som inom EU, likaså försörjningsberedskapen och förmågan att agera internationellt. Utvecklingssamhällen och fragila samhällen framför allt i Europas närområden (inkl. Afrika) och deras civilsamhällen stöds. Finland satsar på fredsskapande arbete och krishantering. De lagliga vägarna för humanitär invandring ökas.
- Man stöder processer och institutioner som för det globala ekonomiska systemet i en hållbar riktning. Finland måste satsa på cirkulär ekonomi och nya produkter och tjänster inom hållbar utveckling.
- Alla tänkbara åtgärder som förebygger miljö- och klimatrisker vidtas. Resurser ska riktas och prioriteringar göras så att de kritiska punkterna för ekosystemen och klimatförändringen aldrig nås.
- Finland satsar på demokratiutveckling och på förutsättningarna för ett fungerande förtroendesamhälle. Den offentliga förvaltningens förmåga att möta medborgarnas föränderliga behov och förväntningar stärks för att det inte ska uppstå ännu större skillnader i förtroendet för samhällets institutioner mellan olika regioner och befolkningsgrupper. Myndigheterna gör allt som står i deras makt för att se till att finländarna kan lita på att den information som masskommunikationskanalerna presenterar är korrekt. Landet vidtar åtgärder för att bekämpa rasism

och upprätthålla goda relationer mellan olika befolkningsgrupper. Samhörigheten mellan olika befolkningsgrupper stärks i hela samhället.

- Finland satsar på delaktighet, enhetskultur och välmående i arbetslivet. Hög delaktighet minskar risken för marginalisering.
- Den samhälleliga ojämlikhetsutvecklingen stoppas, och man ser till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna tillgodoses jämlikt. Finland satsar på förebyggande av polarisering bland annat genom metoder som säkerställer att människor får arbete. Landet ska också garantera alla lika möjligheter att delta i högklassig småbarnspedagogik samt grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet. Allmänbildningen och befolkningens höga utbildningsnivå ska upprätthållas.

6 Framtiden är redan här

I scenarioarbetet Kommande generationers Finland har statsrådet genom en omfattande tvärssektoriell framtidsdialog och genom att engagera samhället behandlat samhälleliga, tekniska, ekonomiska, miljörelaterade och politiska förändringskrafter som har central betydelse för Finlands framtid. Som en del av arbetet med framtidsredogörelsen ordnades 50 dialoger om Finlands framtid. Till diskussionerna inbjöds personer från olika generationer och av olika kön, med olika bakgrund och med olika vardagsliv, i synnerhet unga.

Scenarioarbetet Kommande generationers Finland och dialogarbetet kompletterar varandra. De frågor och teman som togs upp i scenarioarbetet togs upp också med deltagarna i framtidsdialogerna. I dialogerna har diskussionen grundat sig på hur framtiden ter sig i ljuset av existerande erfarenheter. Resultaten av framtidsdialogerna ger i synnerhet information om hurdan värdegrund framtidens Finland bör byggas på.

I scenarioarbetet Kommande generationers Finland har fyra scenarier beskrivits. I En värld av samarbete har åtagandena enligt Parisavtalet uppfyllts, och målen för hållbar utveckling (SDG) har till stor del nåtts. I En värld med hårdare konkurrens delas samhällen och individer in i vinnare och förlorare. I En östlig värld har Kina blivit den ekonomiskt och politiskt ledande staten. I En värld som bryter samman är klimatet på väg att bli +5 grader varmare, och förlusten av biologisk mångfald är på många håll oåterkallelig.

”Framtiden är redan här, den är bara ojämnt fördelad.”

William Gibson

Nedan lyfts en del synpunkter från dialogerna fram under scenariernas rubriker. Enskilda människors erfarenhetsbaserade inlägg i framtidsdialogerna knyts på detta sätt ihop med scenariokontexten. I de kommentarer som framfördes i framtidsdialogerna kan man redan skönja antydningar till de olika scenarierna.

I En värld av samarbete är Finland inkluderande, öppet och säkert

När deltagarna i framtidsdialogerna tänkte på år 2040 önskade de att de då lever ett mycket vanligt liv med familj, god hälsa, arbete och tak över huvudet samt meningsfull fritid. Med andra ord önskade sig deltagarna inte guld och gröna skogar utan snarare att Finland ska förbli likadant som i dag – ”gråberget ska förbli grått”. Deltagarna upplevde likväl att vi för att uppnå detta i framtiden måste anstränga oss mera än tidigare både på det globala och på det personliga planet. På det globala planet har de största hoten sin grund i klimatförändringen och de utrikespolitiska förändringarna, medan exempelvis tillgången på arbete ingav farhågor på det privata planet. Många hoppades att ekonomin i framtiden inte ska skötas på bekostnad av miljön.

”De vanliga sakerna är de viktigaste, det behövs inget märkvärdigt och stort.”

Deltagare i en framtidsdialog

Våra unga är vår framtid. De unga och den nya generationen ses i dialogerna som en grupp som på ett aldrig tidigare skådat sätt har en vilja att rädda världen, godkänner pluralism och är företagsam samt solidarisk mot dem som är svagare. Deras beredskap att delta i den offentliga debatten och deras mod att kämpa för miljö- och jämlikhetsfrågor nämndes av många. Den nya generationen har vuxit upp i en internationell miljö, och dess sociala förmågor ansågs vara bättre än de föregående generationernas.

Som exempel på att den nya generationen träder fram nämndes unga i beslutande ställning och influerare i sociala medier som lyfter fram missförhållanden i den offentliga debatten.

”De unga är intresserade, kan ifrågasätta och greppar omfattande helheter. Många unga har stark moral och ett starkt förtroende för samhället.”

Deltagare i en framtidsdialog

Näst mest positiva tankar hos deltagarna väckte ett stabilt samhälle och demokrati och grunden för detta utgörs av flerpartisystemet. Deltagarna upplever att de mänskliga rättigheterna och yttrandefriheten i regel efterlevs i Finland och att människorna bemöts jämlikt. Att man kan lita på myndigheterna, att hierarkin inom förvaltningen är låg och att

korruption inte anses existera väckte hopp hos deltagarna, för de såg rikligt med exempel på en motsatt utveckling i andra länder. Förtroendesamhället anses erbjuda finländarna säkerhet och i skydd av det har finländarna bättre förutsättningar att klara sig också i framtiden.

Gemenskapen, viljan att hjälpa och talkoandan upplevs som en stor resurs i det finländska samhället. Enligt deltagarna framträdde samhällsansvaret till exempel i skötseln av coronakrisen, där man lyckades samarbeta i god anda över partigränserna.

Den finländska samtalskulturen upplevs också som öppen, inkluderande och aktiv och oftast god. Deltagarna lyfte också fram att staten, regionerna och kommunerna har ökat medborgarnas möjligheter att delta i beslutsfattandets olika faser.

”Jag fick en känsla att vara viktig, att inte vara bortglömd, att människor på riktigt är intresserade av att höra också mina åsikter.”

Deltagare i en framtidsdialog

Samma teman kom upp såväl i de yttranden som uttrycker oro som i de hoppfulla yttrandena. I fråga om utbildningen eller demokratins tillstånd har finländarna enligt deltagarna till exempel inte råd att vila på lagrarna. Det bör också noteras att minoriteterna inte upplever sin egen ställning som tryggad i framtiden. Samernas oro över klimatförändringen och minskat livsutrymme och de sexuella minoriteternas och könsminoriteternas oro över hur jämlikhetsutvecklingen ska fortsätta är äkta och orsakar betydande bekymmer i deras vardag.

I En värld med hårdare konkurrens är Finland ett konkurrenssamhälle

Deltagarna i framtidsdialogerna upplever att det finländska samhället redan nu är polariserat, och de är rädda för att det ska bli ännu värre i framtiden. Man upplever att livet för en del är på topp medan andra har nått botten. Att folket är delat och att ytterligheterna betonas framkommer såväl i den privata som i den offentliga debatten. Många upplever att de inte längre vågar säga sin åsikt högt, eftersom det kan leda till starka reaktioner. Man anser att sociala mediers algoritmer spär på polariseringen och uppkomsten av åsiktsbubblor, när människor inte längre möter olikheter i sina liv.

Deltagarna oroar sig mest över ojämlikheten, över att en del nu och i framtiden lever i överflöd samtidigt som andra lider av fattigdom och på ett eller annat sätt lämnas ensamma i samhället. Att bli ensam kan betyda marginalisering, en känsla av ensamhet, det att man upplever att man inte hör till någon gemenskap eller känner sig rotlös eller blir lämnad ensam till exempel med problem som har att göra med livshandlingarna eller det psykiska välbefinnandet.

”De ungas ökande illamående och så kallade rotlöshet. Att inte höra till något, att det inte finns någon gemenskap att höra till eller att inte känna sig höra till något. Det som inte förändras är människornas behov av tillhörighet, att höra till någon ’klan.’” Deltagare i en framtidsdialog

Som nästan lika stora källor till oro ses både utbildningens och det finländska arbetslivets framtid. Deltagarnas möjligheter att påverka utbildningen eller sysselsättningen gör framtiden osäker. Utbildningssystemet, som finländarna har varit stolta över, anses trots dess goda rykte vara utom räckhåll för många. Man önskar att beslutsfattarna skulle uppmärksamma småbarnspedagogiken, där eventuella skillnader skulle kunna jämnas ut, och i ett senare skede stärkandet av färdigheterna i självledning. Man önskar vidsynthet i utbildningsinnehållet i stället för att endast matematiska kunskaper efterlyses. Att bli antagen till universitetet anses svårt, och även regionala skillnader i utbildningsmöjligheterna väcker oro. Utbrändhet och svårigheter med att orka i arbetet upplevs som ett omfattande samhällsproblem i den finländska arbetskulturen. Utsuddade gränser mellan arbete och fritid och hårdare krav i arbetslivet oroade deltagarna. De ungas och barnfamiljernas ställning i arbetslivet och behovet av flexibilitet på grund av deras livssituation togs ofta upp. Dessutom funderade man på om det skulle vara möjligt med flexibilitet mot slutet av arbetslivet, när de egna föräldrarna börjar vara i sämre skick och behöver hjälp.

”Till och med för infödda finländare är det svårt att hitta arbetsplatser, för invandrare ännu svårare.”
Deltagare i en framtidsdialog

I En östlig värld är Finland en föregångare

I framtidsdialogerna var utbildningen ett tema som väckte både hopp och oro. Finlands utbildningssystem och utbildningens nivå uppskattas, och de ses som en god allmänbildande grund för folket. En högkvalitativ småbarnspedagogik och möjligheten att omskola

sig ses som privilegier som vi finländare har och som vi ska hålla fast vid. Finländarnas kompetensnivå, arbetet inom vetenskap och forskning samt tillämpningen av det är styrkor som vi kan använda för att utveckla innovativa lösningar på framtidens problem. Också det att man lättare än tidigare kan delta i utbildning, arbetsliv och samhällspåverkan oberoende av tid och rum ger många hopp.

Olika befolkningsgrupper upplever sin ställning som en del av Finlands framtid på väldigt olika sätt. Medan majoriteten av deltagarna i framtidsdialogerna oroade sig för illamåendet i samhället, såsom ojämlikhet, marginalisering, den psykiska ohälsan eller klimatförändringen, kände minoriteterna därutöver stor oro över tillgodoseendet av de egna grundläggande rättigheterna eller över möjligheten att utöva sin näring och kultur. Samerna upplever till exempel sin framtid som väldigt hotad, och i deras fall är det säkert inte någon överdrift att tala om ett nödrop till beslutsfattarna.

“Ser man även oss som en del av framtiden, när vi nu närmast betraktas som en del av historien?”

En same

De som hör till sexuella minoriteter och könsminoriteter undrar om deras existens kommer att vara accepterad i framtiden om de politiska maktförhållandena hos oss utvecklas på liknande sätt som de gjort i en del andra länder under de senaste åren. De teckenspråkiga igen hoppas att de också i framtiden ska få tjänster på teckenspråk och kunna använda teckenspråk, vilket inte heller det känns som en självklarhet på grundval av deltagarnas erfarenheter.

“Jag hoppas att döva i framtiden ska synas mer på olika platser och i olika positioner, för att dövhet ska ses som normalt, inte som något som väcker uppmärksamhet. Jag önskar att det i framtiden ska finnas åtminstone en döv riksdagsledamot.”

Martta, 35 år

I En värld som bryter samman ökar perspektivlösheten och illamåendet

I framtidsdialogerna sågs klimatförändringen som ett grundläggande hot mot Finlands framtid. Som den mest oroväckande följden av detta framhölls den omfattande migration som klimatförändringen orsakar och de konflikter som den kan leda till. Apropå klimatförändringen lyftes också andra bekymmer om miljöns tillstånd fram, såsom försämrad biodiversitet, smältande isar i Arktis och skövling av regnskogar. Att kommande generationer har möjlighet att njuta av den rena finska naturen ses inte som självklart.

Man anser att det i det finska samhälle uppstår allt djupare klyftor, och polariseringen upplevs vara ett problem redan i dag. Den befaras öka ytterligare i framtiden. I värsta fall tar sig polariseringen uttryck i rasism, intolerans, hatretorik och ökad extremism. Debattkulturen upplevs ha förvandlats till en svartvit strid mellan ytterligheter, där de flesta inte längre vågar säga sin åsikt av rädsla för att bli tillplattade. De sociala mediernas växande roll har för sin del bidragit till denna utveckling. Att människor lever i sin egen bubbla och bara lyssnar på och ser människor med samma åsikter som lever samma liv som de själva upplevs som en risk för det finländska samhället.

Statsrådets framtidssredogörelse, del 2

Kommande generationers Finland
– beaktande av kommande
generationer samt framsyn vid
lagberedningen

7 Inledning

Framtidsredogörelsen utgör underlaget för regeringens och riksdagens framtidsdialog. I redogörelsen identifieras faktorer som är viktiga i beslutsfattandet och kräver särskild uppmärksamhet i framtiden. Redogörelseförfarandet är ett sätt att bygga upp de kommande generationernas Finland och stärka Finlands beredskap inför framtiden.

I den första delen av framtidsredogörelsen identifieras viktiga frågor som gäller Finlands framtid och åtgärder som är oberoende av de scenarier som ingår i redogörelsen. En av frågorna är hur de kommande generationernas möjligheter att leva ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart liv ska tryggas. När det gäller åtgärder med koppling till framtidsberedskapen identifieras bland annat behovet av att stödja långsiktigheten och den generationsöverskridande aspekten i det politiska beslutsfattandet. Jämlikhet och lika-behandling samt rättvisa i förvaltningen beaktas. Dessutom måste man se till att lagstiftningen föregriper samhällsliga förändringar och baseras på konsekvensbedömningar av hög kvalitet.

I den andra delen av framtidsredogörelsen utreds det hur man i lagberedningen bättre än i dag kunde utnyttja prognostisering och beakta kommande generationer och deras rättigheter. Redogörelsen bygger på bakgrundsutredningen FORGE (Foresight and Future Generations in Law-Making) från statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (VN TEAS), där forskare vid Åbo Akademi och Åbo universitet utredde prognostiseringsförfaranden och kommande generationers ställning. Projektet avslutades i november 2022 och slutrapporten har publicerats på statsrådets webbplats.¹

Den andra delen av framtidsredogörelsen bidrar till att infria det löfte om en förnyad politik som ingår i statsminister Sanna Marins regeringsprogram (SRM 2/2019 rd)². Med förnyelse avses i det sammanhanget långsiktighet i beslutsfattandet, faktabaserad politik och rättvisa mellan generationerna. Regeringsprogrammet utgår från en samlad ekonomisk, social och ekologisk hållbarhetsutveckling som kommer att bedömas på medellång sikt även under de kommande åren. Redogörelsen har även andra kopplingar till

¹ Airos, Maija; Ahlqvist, Toni; Knudsen, Mikkel; Mutanen, Anu; Rapeli, Lauri; Schauman, Jonas; Setälä, Maija & Taylor, Amos. 2022. Prognostisering och kommande generationer i lagstiftningsprocesser, institutioner och i praxis. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022: 66. På finska på adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-208-4>

² Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 2019. På adressen <https://valtioneuvosto.fi/sv/marin/regeringsprogrammet>

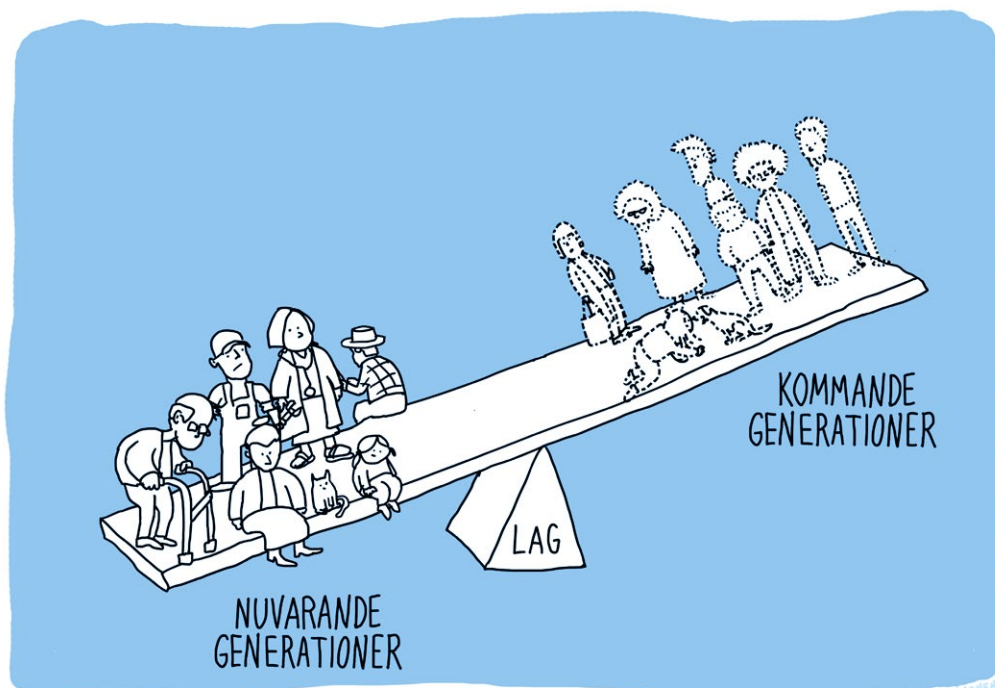
regeringsprogrammet. Regeringsprogrammet innehåller bland annat åtgärder för att utveckla lagberedningen och dess kvalitet. I bakgrunden finns också flera andra nationella och internationella riktlinjer och mål.

Kommande generationers rättigheter

I denna redogörelse används begreppet "kommande generationer" utan att det definieras entydigt. Utmaningar som är behäftade med begreppet tas upp i redogörelsen. Vad avses med kommande generationers rättigheter inom referensramen för hållbar utveckling och bestämmelserna om grundläggande och mänskliga rättigheter? Hur representeras kommande generationer i olika sammanhang?

Europeiska kommissionen tillämpar strategisk framsyn i lagberedningen och som ett verktyg för bättre lagstiftning. Strategisk framsyn som ett inslag i lagberedningen kan bidra till att öka rättvisan mellan generationerna och stöder också ett långsiktigt perspektiv i beslutsfattandet och den strategiska planeringen.

När hänsyn tas till kommande generationer understryks ansvaret för de politiska val som görs. Rättvisa mellan generationerna är ett väsentligt inslag i principen om hållbar utveckling och skyldigheten att inte äventyra kommande generationers förmåga att tillgodose sina egna behov. I redogörelsen beskrivs internationella exempel på institutioner och myndigheter som beaktar kommande generationer samt olika sätt att öka rättvisan mellan generationerna. De nu levande generationerna har en moralisk skyldighet att agera ansvarsfullt gentemot kommande generationer.



CENTRALA BEGREPP I FRAMTIDSREDOGÖRELSEN

KOMMANDE GENERATIONER (Future generations): Framtida generationer syftar vanligtvis på de generationer som redan finns, som våra barn eller barnbarn, och till de generationer som lever längre fram i framtiden och ännu inte har fötts. Definitionen är inte problemfri, särskilt när man definierar kommande generationers rättigheter.³

FRAMTIDSFORSKNING (Futures studies, Futures research): Som vetenskap är framtidsforskning tvärvetenskaplig och interdisciplinär till sin natur. Utgångspunkterna för framtidsforskning: framtiden är inte förutsägbar, vi kan bara bilda oss bilder och uppfattningar om vilken typ av händelser som ligger framför oss – vi talar om flera alternativa framtider. Framtiden är inte förutbestämd. Vi kan påverka framtiden med våra handlingar och val.⁴

STRATEGISK FRAMSYN (Strategic foresight): Strategisk framsyn används för att kartlägga utvecklingstrender och risker, de frågor som uppstår i dem och de möjliga effekter och möjligheter de innehåller. På så sätt kan användbar information erhållas för strategisk planering, beslutsfattande och beredskap. Strategisk framsyn handlar inte om att förutsäga framtiden, utan om att undersöka möjliga framtidsutsikter och de möjligheter och utmaningar som är förknippade med dem. Det hjälper att agera i nuet så att vi kan forma framtiden i den riktning vi vill.⁵

FRAMTIDSSÄKRING AV POLITIK OCH STRESSTESTER (Policy future-proofing, Stress-testing): Framtidssäkring av politik och stresstester innebär metoder som bland annat kan användas för att utvärdera framtida dimensioner av politiskt beslutsfattande och lagberedning.

HÅLLBAR UTVECKLING (Sustainable development): Hållbar utveckling är en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att beröva framtida generationer möjligheten att tillfredsställa sina egna behov.⁶

3 A Million Voices: The World We Want 2013. På adressen <https://unsdg.un.org/sites/default/files/The-World-we-Want.pdf>

4 Åbo universitet: Mitä on tulevaisuudentutkimus? (på finska) På adressen: <https://www.utu.fi/fi/yliopisto/turun-kaupunkikorkeakoulu/tulevaisuuden-tutkimuskeskus/mita-on-tutu>

5 Europeiska kommissionen: Strategisk framsyn. På adressen: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_sv

6 Hållbar utveckling definierades i FN:s Brundtlandkommission 1987. Förenta nationerna: Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future 1987. På adressen <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

8 Kommande generationer i olika sammanhang

Definitionen av kommande generationer är inte entydig, och det råder ingen gemensam uppfattning om begreppet. Med kommande generationer avses oftast dels existerande generationer som våra barn eller barnbarn, dels ofödda generationer. Kommande generationer kan alltså syfta på a) generationer som ännu inte fötts, b) förutom de ofödda också barn som ännu inte själva kan påverka sina liv genom att utöva medborgerliga rättigheter eller c) alla åldersgrupper som är yngre än den aktuella åldersgruppen och som måste hantera konsekvenserna av tidigare generationers handlingar utan att själva ha några större möjligheter att påverka dessa konsekvenser⁷.

Av de 65 experter som besvarade en enkät inom bakgrundsutredningen av den andra delen av framtidsredogörelsen ansåg majoriteten (57 %) att kommande generationer inbegriper "framtidens människor vars liv påverkas väsentligt av våra beslut". Samtidigt kan definitionen av kommande generationer uppfattas inkludera barnen och de unga eftersom de i framtiden kommer att leva med konsekvenserna av beslut som fattas just nu. Förenta nationerna definierar kommande generationer som de generationer som ännu inte existerar, som ska komma och som till slut ärver denna planet⁸.

Olika institutioner eller praxis kan etableras för att representera kommande generationer. Representation har en normativ dimension och betonar att försvara kommande generationers intressen och rättigheter. Det finns dock olika utmaningar förknippade med representation. Utmaningarna med att representera kommande generationer⁹ kan sammanfattas i fem teman, som bildats utgående från resultaten av en prognostiseringsenkät som genomfördes inom FORGE-projektet. I enkäten ställdes frågor om centrala teman, som påverkar vår förmåga att utveckla en lagstiftning som beaktar kommande generationer.

7 Caney, S. 2018. Justice and Future Generations. *Annual Review of Political Science* 21 475–493. På adressen <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052715-111749>

8 Elements paper for the declaration for future generations 2 022. På adressen <https://www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/09/Elements-Paper-Declaration-for-Future-Generations-09092022.pdf>

9 Airos, Maija; Ahlqvist, Toni; Knudsen, Mikkel; Mutanen, Anu; Rapeli, Lauri; Schauman, Jonas; Setälä, Maija & Taylor, Amos. 2022. Prognostisering och kommande generationer i lagstiftningsprocesser, institutioner och i praxis. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022: 66. På finska på adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-208-4>

Utmaningarna med att representera kommande generationer

1. Svårigheter att definiera kommande generationer i förhållande till vår egen tid.
2. Svårigheter att definiera våra förpliktelser i dagens läge i förhållande till kommande generationer
3. Bristen på framtidsorienterade institutioner i samhället
4. Vårt alltför stora beroende av politiska och ekonomiska teorier med kortsiktigt perspektiv
5. Den allmänna kognitiva dissonans som reflexioner över framtiden åstadkommer

8.1 Kommande generationer och hållbar utveckling

I rapporten *Vår gemensamma framtid (Our Common Future)*¹⁰ från 1987 kopplar FN:s världskommission för miljö och utveckling kommande generationer till definitionen av hållbar utveckling. Med hållbar utveckling avses "utveckling som tryggar möjligheterna till ett gott liv för nuvarande och kommande generationer" och "som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov." Rapporten identifierar också kortsiktigheten som en utmaning, och behandlar beslutsfattarnas ansvar:

"Det är först nu som vi börjar förstå att vi måste finna ett alternativ till vårt inrotade beteende att skjuta över bördorna på kommande generationer på grund av vår felaktiga tro att det finns ett val mellan ekonomi och miljö. På lång sikt är detta val en illusion med allvarliga konsekvenser för mänskligheten. Vi lånar av kommande generationers miljökapital utan avsikt eller möjligheter att betala tillbaka. Kommande generationer kommer att fördöma våra slösaktiga vanor men de kan aldrig driva in vår skuld till dem.

Vi handlar som vi gör, därför att vi inte kan ställas till ansvar: kommande generationer röstar inte, de har ingen politisk eller ekonomisk makt, de kan inte ifrågasätta våra beslut. Vårt nuvarande hejdlösa slöseri håller snabbt på att minska valfriheten för kommande generationer".¹⁰

Begreppet hållbar utveckling innefattar också rättvisa mellan generationerna. I en rapport från 2013 behandlar FN:s generalsekreterare rättvisan mellan generationerna och framtida

¹⁰ Förenta nationerna: Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. På adressen <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

generationers behov¹¹. För närvarande styrs det politiska beslutsfattandet av FN:s globala handlingsplan Agenda 2030¹² från 2015, som medlemsstaternas regeringar ansvarar för att genomföra. Agenda 2030 innehåller 17 mål som medlemsstaterna tillsammans ska uppnå före 2030. Även klimatåtgärderna enligt Parisavtalet som trädde i kraft 2015 är väsentliga för att uppnå målen för en hållbar utveckling.

Hållbar utveckling anges som ett mål för EU i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU)¹³. EU strävar efter en hållbar utveckling och främjar social rättvisa, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter. Europeiska kommissionen har också integrerat FN:s mål för hållbar utveckling i sin agenda för bättre lagstiftning och för att stödja EU:s handlingsplan för hållbar utveckling. Ett av EU:s verktyg för bättre lagstiftning anger till exempel hur målen för hållbar utveckling ska identifieras i konsekvensbedömningen av olika lagstiftningsförslag.¹⁴ I ingressen till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna¹⁵ konstateras att "dessa rättigheter medför ansvar och skyldigheter mot andra människor, mot mänskligheten och mot kommande generationer." Flera av de rättigheter och principer som erkänns i stadgan har en koppling till de ovan nämnda målen enligt artikel 3 i FEU. EU-domstolen är en central tolkare av EU-rätten, inbegripet EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

FN – Vår gemensamma agenda

I rapporten Vår gemensamma agenda (Our Common Agenda), som publicerades 2021¹⁶ presenterar FN generalsekreterarens syn på framtiden som den ser sig om 25 år, samt 12 mål och åtgärdsförslag för att uppnå målen. Agendan framhäver beaktandet av framtida generationer och ett långsiktigt perspektiv i beslutsfattandet. I rapporten uppmanas FN:s medlemsstaterna att ta överlagda steg mot mer hänsyn till kommande generationer. Sådana steg kan tas när medlemsstaterna och det multilaterala systemet analyserar, planerar och tänker långsiktigt. I praktiken främjar FN detta med hjälp av en stark fokusering på strategisk framsyn. I rapporten uppmanas FN:s medlemsstater att inrätta organ, som kommissionärer eller kommittéer för kommande generationer, med uppgift att bevaka

11 Förenta nationerna 2013. Intergenerational solidarity and the needs of future generations: report of the Secretary-General. På adressen <https://digitallibrary.un.org/record/756820>

12 Webbplatsen för hållbar utveckling. På adressen <https://kestavakehitys.fi/etusivu>

13 Fördraget om Europeiska unionen (Konsoliderad version). Europeiska unionens officiella tidning. På adressen <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=SV> Se även artikel 11 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt.

14 Better Regulation Toolbox 2021. Europeiska kommissionen. På adressen https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

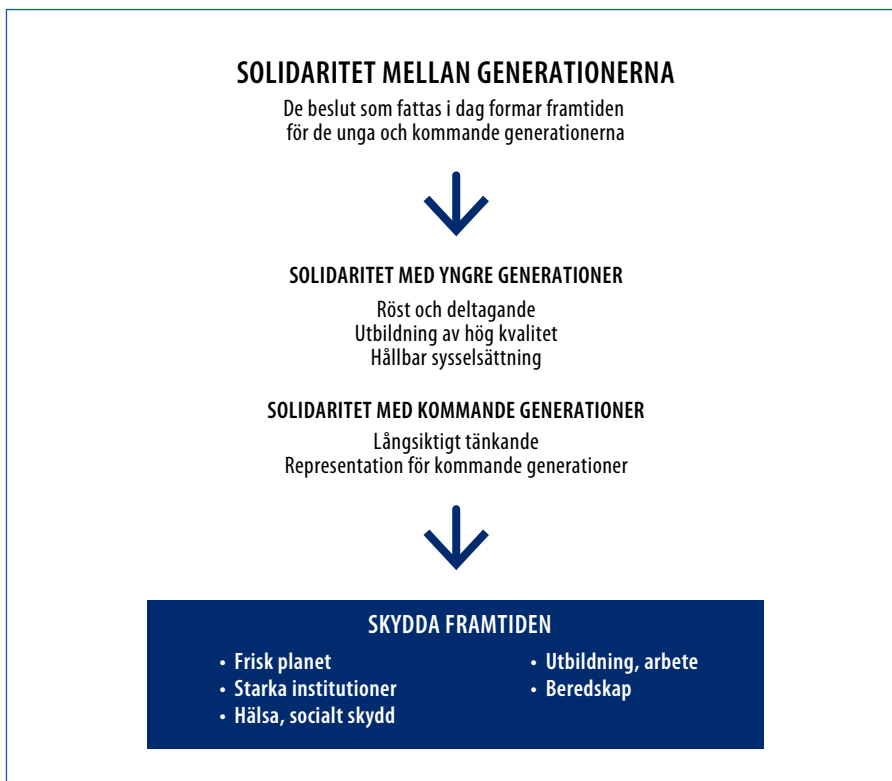
15 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02) På adressen <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=CS>

16 Förenta nationerna 2021. Our Common Agenda. Report of the Secretary-General. På adressen <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>

kommande generationers intressen och rättigheter. Även inom FN föreslås ett särskilt sändebud för kommande generationer (Special Envoy for Future Generations). Sändebudets uppgift skulle vara att på FN-nivå bevaka kommande generationers intressen och främja framsyn och långsiktigt beslutsfattande. Därtill ska medlemsstaterna satsa på ett långsiktigt perspektiv i beslutsfattandet. Enligt rapporten behöver också de unga engageras i beslutsfattandet.

Medlemsstaterna uppmanas också att satsa på strategisk framsyn i synnerhet för att identifiera risker och anpassa sig. FN arbetar med framsyn bland annat genom att vart femte år publicera en rapport om strategiskt förutseende och globala risker. Futures Lab är en helt ny modell för strategisk framsyn som föreslås i rapporten för att FN genomgående ska kunna bedöma framtidskonsekvenserna av sina beslut och ta fram trend- och riskbedömningar. Arbetet genomförs av prognostiseringsexperter tillsammans med företrädare för myndigheterna och akademiska, privata, filantropiska och andra aktörer.

Diagram 1. Solidaritet mellan generationerna.¹⁷



¹⁷ Förenta nationerna 2021. Our Common Agenda. Report of the Secretary-General. På adressen <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>

FN:s deklaration om de framtida generationerna

FN förbereder en deklaration om de framtida generationerna (Declaration for Future Generations), som bygger på normerna och värderingarna i FN:s instrument, det vill säga FN-stadgan och handlingsplanen Agenda 2030. Vid samråd med medlemsstaterna och intressentgrupperna har stödet för intergenerationell rättvisa och solidaritet för att trygga de kommande generationernas intressen varit starkt. I deklarationen avses med framtida generationer de generationer som ännu inte existerar.

Resumé av FN:s utkast till deklaration om de framtida generationerna¹⁸:

TRYGGA FRAMTIDA GENERATIONERS INTRESSEN: Långsiktiga ansatser måste utvecklas för att angripa nuvarande och kommande utmaningar. De framtida generationernas intressen ska beaktas i alla beslut på såväl global som nationell, regional och lokal nivå. Det är viktigt att intressentgrupper såsom högskolorna, det civila samhället och den privata sektorn samt alla åldersgrupper får sina röster hörda i beslutsfattandet.

IDENTIFIERA, HANTERA OCH ÖVERVAKA STORA GLOBALA RISKER:

Dagens generationer bär ansvaret för att bekämpa och stoppa utvecklingstrender som kan hota framtida generationers överlevnad. Det behövs en starkare koppling mellan forskning och politiska beslut för att vi bättre ska kunna förstå beslutens konsekvenser för framtiden. En långsiktig politik baserad på strategisk framsyn och stärkt beredskap ökar resiliensen. "Planetens välbefinnande¹⁹ och skyddet av livet på jorden, en trygg och fredlig värld samt en säker utveckling av ny teknik och digitalt samarbete" är förutsättningar för en trygg och hållbar framtid.

HÅLLBAR UTVECKLING PÅ LÅNG SIKT:

Målen för hållbar utveckling tryggar såväl nuvarande som kommande generationers intressen. Exempelvis insatser för att tillgodose de mänskliga rättigheterna, bekämpa ojämlikhet och eliminera fattigdom behöver påskyndas. Även jämställdhet mellan könen och ungdomars engagemang bidrar till en hållbar framtid. Kulturell mångfald är en positiv faktor för att bygga resiliensen och solidariteten. Investeringar i utbildning och livslångt lärande är också viktiga i en värld i

18 Elements paper for the declaration for future generations. 2022. På adressen <https://www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/09/Elements-Paper-Declaration-for-Future-Generations-09092022.pdf>

19 se t.ex. JYU.Wisdom community 2021. Planetary well-being. Humanities and Social Sciences Communications 8: 258. På adressen <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00899-3>

digital omvandling. Institutionerna behöver vara mer flexibla och öppna. De globala systemen behöver också stärkas och det är viktigt att de tar hänsyn till nuvarande och framtida generationers behov. Bättre mekanismer för ansvarsutkrävande behöver också inrättas.

FÖRSLAG FÖR ATT DRIVA FRAMÅT DEKLARATIONEN OM DE FRAMTIDA GENERATIONERNA: Ett långsiktigt perspektiv behövs i strategier, politik och investeringar. Kommande generationers intressen kan främjas genom att representanter utnämns för dem eller nya organ inrättas. Det har också föreslagits att beaktandet av framtida generationer och deras intressen ska integreras i nationella och internationella rättssystem och att FN:s beslut ses över närmare ur ett framtidsperspektiv. För att säkerställa ansvarsskyldigheten och bedöma framtidskonsekvenserna kan man inrätta uppföljnings-, utvärderings- och rapporteringsmekanismer. Det har också ansetts vara viktigt att samla och dela kunskap och arbeta med strategisk framsyn på alla nivåer. Andra förslag är ett framtidstoppmöte, nya strategiska partnerskap och nya globala åtaganden.

8.2 Det nationella arbetet för hållbar utveckling

I internationella bedömningar har Finland redan två år i rad varit den nation som bäst i världen främjar hållbarhet.²⁰ Finland har visat sin förmåga att kritiskt granska sina hållbarhetsutmaningar och leta efter nya sätt att ta sig an dem. I oktober 2022 offentliggjorde regeringen en färdplan för hållbarhet²¹. Färdplanen beskriver hur Finland genomför den globala handlingsplanen för hållbar utveckling Agenda 2030. Färdplanen är kopplad till regeringens strategiska beslutsfattande, såsom beredningen av den fleråriga ramen för statsfinanserna och regeringsperiodernas halvtidsutvärderingar. Färdplanen visar vägen mot hållbar utveckling för det finländska samhället men också för andra länder. En konsekvent politik för hållbar utveckling²² innebär samstämmighet mellan arbetet i Finland, Finlands globala påverkan och ansvar samt beaktandet av kommande generationer. En av de viktigaste aspekterna av en konsekvent politik är att ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet beaktas samtidigt i beslutsfattandet.

20 Statsrådet 2022: Regeringens uppdaterade färdplan för hållbarhet ger en lägesbild av utvecklingen av den övergripande hållbarheten under denna valperiod. På adressen https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallituksen-paivitetty-kestavyystiekartta-piirtaa-tilannekuva-kokonaiskestavyiden-kehittymisesta-talla-vaalikaudella?languageId=sv_SE

21 Regeringens färdplan för hållbarhet. Färdplanens framsteg och den fortsatta beredningens helheter 2022. På finska på adressen <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-764-5>

22 Politisk samstämmighet (på engelska policy coherence) är en princip som staten tillämpar för att främja synergier mellan olika politiska sektorer, identifiera och förhindra motstridigheter och sam-ordna nationella och internationella mål.

Välfärdsekonomi

Särskilt den sociala dimensionen av hållbar utveckling har fått stor uppmärksamhet under de senaste åren. Den saknar dock en lika allmänt godtagen och etablerad definition som hållbarhetens ekonomiska och ekologiska dimensioner har. Balansen mellan hållbar tillväxt och välfärd är avgörande för en socialt och ekologiskt hållbar utveckling, vilket betyder att välfärdsekonomin är fast kopplad till FN:s mål för hållbar utveckling enligt Agenda 2030.²³ Välfärdsekonomi är ett perspektiv på beslutsfattandet som bidrar till en bättre balans mellan social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet.²⁴ Välfärdsekonomin beaktar också rättvisan mellan generationerna.²⁵ Dessutom är välfärdsekonomin en viktig del av statsrådets åtgärder för att utveckla ett hållbarhetstänkande som sträcker sig över regeringsperioderna. Det välfärdsekonomiska perspektivet är en möjlighet att bygga upp en hållbar grund för ett rättvist, jämlikt, klimatvänligt och kunnigt samhälle som starkt kan hantera kommande kriser och ta sig igenom dem snabbare än i dag.

Finland anslöt sig till nätverket WEGo (Wellbeing Economy Governments) 2020. De övriga medlemmarna är Skottland, Wales, Island och Nya Zeeland.²⁶ WEGo-länderna främjar välfärdstänkandet genom att dela med sig av sin bästa praxis. Till exempel i Wales bidrar den generationsöverskridande lagstiftningen till det välfärdsekonomiska perspektivet. I Nya Zeeland styrs statens budgetering av en ram för levnadsstandarden (Living Standards Framework, LSF)²⁷. Med hjälp av LSF kan man analysera politiken och komma med råd²⁸. Den kan också användas för analys av politikens konsekvenser för välfärdens olika dimensioner och för granskning av hur konsekvenserna berör olika ålders- och befolkningsgrupper, olika kön och människor med olika socioekonomisk ställning. LSF är primärt en politisk ram som också beaktar hur det nationella välståndet bevaras för kommande generationer. Den bidrar till rättvisan mellan generationerna eftersom den belyser ojämlikheten mellan åldersgrupperna och de negativa konsekvenserna av ojämlikheten både ekonomiskt och socialt. LSF uppmuntrar till att överväga olika val i ljuset av nuvarande och kommande generationers välfärd.

23 Social- och hälsovårdsministeriet: Välfärdsekonomi till informerat beslutsfattande. På finska på adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8416-5>

24 Social- och hälsovårdsministeriet: Välfärdsekonomin. På adressen <https://stm.fi/sv/valfardsekonomin>

25 Social- och hälsovårdsministeriet: Hur byggs välfärdsekonomin upp? På adressen <https://stm.fi/sv/hur-byggs-valfardsekonomin-upp->

26 Wellbeing Economy Alliance: Wellbeing Economy Governments. På adressen <https://weall.org/wego>

27 The Treasury: Our Living Standards Framework. På adressen <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/nz-economy/higher-living-standards/our-living-standards-framework>

28 Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations? OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris. På adressen <https://doi.org/10.1787/c3e5cb8a-en>

Diagram 2. Välfärdsekonomin viktigaste utgångspunkter.²⁹



²⁹ Social- och hälsovårdsministeriet: Välfärdsekonomin. På adressen <https://stm.fi/sv/valfardsekonomin>

9 Kommande generationers rättigheter

Kommande generationers rättigheter betyder i korthet att dagens beslutsfattare inte inskränker kommande generationers rätt till offentligt och privat självbestämmande och deras handlingsmöjligheter när det gäller livsmiljön och naturresurserna. I det bredaste perspektivet handlar det om en generationsöverskridande dimension av praktiskt taget alla rättigheter.

Det är helt enkelt fråga om att kommande, delvis fortfarande ofödda generationers möjligheter att fatta beslut och agera, leva i en sund miljö, njuta av kultur och bildning samt utnyttja resurser inte inskränks på ett oproportionerligt sätt. Enligt principen om generationsöverskridande rättvisa borde vi som utgångspunkt för kommande generationer lämna efter oss samma eller bättre möjligheter att agera och utveckla samhället som dagens generationer har.

Justitiekanslern Tuomas Pöysti^{30,31}

9.1 Kommande generationer och de grundläggande och mänskliga rättigheterna

När det gäller statsrätten handlar rättigheterna för kommande generationer till stor del om frågor i anknytning till grundläggande fri- och rättigheter. Systemet för grundläggande och mänskliga rättigheter och de grundläggande och mänskliga rättigheterna är förenade med en förpliktelse för det allmänna att skydda och främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna och att trygga förutsättningarna för att de ska tillgodoses.

Mänskliga rättigheter kan grupperas i första, andra och tredje generationens rättigheter.³² Första generationens rättigheter är medborgerliga rättigheter och politiska rättigheter,

30 Justitiekanslerns utlåtande om utkastet till Nationell skogsstrategi VN/26649/2022. På finska på adressen <https://oikeuskansleri.fi/-/luonnoksesta-kansalliseksi-metsastrategiaksi>

31 Inlägg av justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti 26.10.2022 på ett sammanträde med statsrådets framsynslots. Inlägget finns med som bilaga 4 till redogörelsen.

32 Människorättscentret: Föreläsning 1: Introduktion i de grundläggande och mänskliga rättigheterna. På adressen: <https://www.manniskorattscentret.fi/utbildning/forelasningsserie/forelasning-1-introduktion-i-de-/>

såsom rätten till liv, förbudet mot tortyr och omänsklig behandling samt rätten till personlig frihet och säkerhet. Till andra generationens rättigheter räknas ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, dvs. rätten till arbete och rättvisa arbetsförhållanden, social trygghet, utbildning och en tillräcklig levnadsstandard. Tredje generationens rättigheter är kollektiva rättigheter, såsom rätten till fred, en sund miljö och utveckling.

De grundläggande och mänskliga rättigheterna har en särskild beständig och grundläggande kvalitet, i vilken en tanke om framtiden som är inbyggd i dem framträder. I lagberedningen ska kommande generationer i allmänhet beaktas särskilt när det ärende som bereds är förenat med det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Vid tillämpningen av EU-rätten är de bestämmelser om rättigheter och principer som finns i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna viktiga.

Tematiken kring kommande generationers rättigheter utgör emellertid en större helhet än de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I 1 § i Finlands grundlag³³ fastställs en värdegrund för Finlands konstitution, enligt vilken konstitutionen ska trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället. Till demokratin hör enligt 2 § 2 mom. i grundlagen att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Grundlagen förpliktar under vissa förutsättningar att den frihet som skyddas genom de grundläggande fri- och rättigheterna tryggas under tid och att möjligheterna till frihet fördelas relativt mellan generationer.

Vid en granskning av de grundläggande fri- och rättigheternas individuella dimension kan det konstateras att barn ska bemötas som jämlika individer. Barn ska även ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Enligt grundlagen ska det allmänna stödja dem som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Vid granskningen av rättigheter som går över generationsgränserna bör det observeras att barnens grundläggande fri- och rättigheter samt intressen och kommande generationers rättigheter inte är kopplade till varandra, även om de inom rättslitteraturen ofta sammankopplas.

I vissa situationer kan det vara en utmaning att beakta kommande generationer i beredningen av lagstiftning. Doktrinen för de grundläggande fri- och rättigheterna ger inga klara svar i en situation där det finns en konflikt mellan en nulevande individs eller befolkningsgrupps intressen och tryggheten av grundläggande rättigheter för kommande generationer. När det gäller exempelvis pensionssystemet, som omfattas av grundlagens

33 Finlands grundlag 731/1999. På adressen: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731>

egendomsskydd, är det fråga om en praxis mellan generationer som är jämförbar med ett avtal. De som är i arbetslivet finansierar pensionssystemet, och nivån på deras pensioner är tryggad. För att systemet ska vara hållbart spelar även kommande generationers arbete en viktig roll.

9.2 Kommande generationer och de grundläggande miljö rättigheterna

I internationella avtal som är bindande för Finland och i EU-rätten framträder miljön i allmänhet och människans livsmiljö, naturen och biologisk mångfald samt beaktandet av kommande generationer som skyddsobjekt för miljöregleringen. Av betydelse inom EU är bland annat den europeiska gröna given (European Green Deal), den europeiska klimatlagen (EU) 2021/1119 och det omfattande 55 % -paketet som reformerar EU:s klimatlagstiftning (Fit for 55).³⁴

Framtida generationers rättigheter är en väsentlig aspekt av bestämmelsen om grundläggande miljö rättigheter i 20 § i grundlagen: *”Ansvar för miljön: Var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.”* Rätten till utveckling ska tillgodoses så att nuvarande och kommande generationers miljöbehov beaktas rättvist.

FN:s konvention om biologisk mångfald är den viktigaste internationella överenskommelsen som tryggar den biologiska mångfalden. Syftet med konventionen är att ekosystemen samt växt- och djurarterna ska skyddas, att naturresurserna ska nyttjas hållbart och att nyttan av tillträdet till genetiska resurser ska fördelas rättvist och jämlikt. Mångfalden trygkas genom insatser som ökar värdet av den ursprungliga miljön, arterna och deras genetiska resurser. Konventionen har undertecknats av 196 parter och den trädde i kraft 1993.³⁵ Även Finland har varit part i konventionen om biologisk mångfald sedan 1994³⁶. I december 2022 ordnades konventionens 15:e partsmöte i Montréal i Kanada. Nästan 200 stater förhandlade om att stoppa förlusten av biologisk mångfald senast 2030 och stärka miljöns tillstånd. Parterna enades om ett globalt mål att skydda 30 procent av land-, insjö-,

34 Europeiska rådet, Europeiska unionens råd: 55 %-paketet. På adressen <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

35 Miljöministeriet: Internationell politik för biologisk mångfald. På adressen <https://ym.fi/sv/internationell-politik-for-biologisk-mangfald>

36 Förordningen om sättande i kraft av konventionen om biologisk mångfald 78/1994. På finska på adressen <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1994/19940078>

kust- och havsområdena.³⁷ Parterna kom också överens om att minst 30 procent av de försvagade land- och vattenekosystemen ska återställas senast 2030. I ramavtalet anges fyra långsiktiga mål för 2050 och 23 operativa mål för 2030. Ett mål är att naturen ska nyttjas hållbart och vid behov återställas för att man ska kunna säkerställa nyttan av den för nuvarande och kommande generationer. Dessutom enades parterna om att minska incitament som är skadliga för naturen och att staterna ska förutsätta att stora företag och finansinstitut bedömer konsekvenserna av sin verksamhet för naturen.

I Århus i Danmark ingicks 1998 en internationell miljökonvention, som även Finland anslöt sig till 2004. Europeiska unionen har också anslutit sig till konventionen.³⁸ Syftet med konventionen är att främja medborgarnas möjligheter att påverka beslut som gäller deras livsmiljö:

”—var och en har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande och var och en har skyldighet att, både ensam och tillsammans med andra, skydda och förbättra miljön till förmån för nuvarande och kommande generationer. - - För att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande ska varje part garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i denna konvention.”³⁹

I praktiken säkerställer miljöministeriet genom sina egna lagstiftningsprojekt att Århuskonventionen genomförs, t.ex. genom regeringens proposition med förslag till klimatlag (RP 27/2022 rd).

Som medlemmar av dagens generation är vi förtroendepersoner med ansvar för planetens hållbarhet och harmoni, men också förmånstagare som har rätt att själva använda och profitera av den.⁴⁰ Uttryckliga bestämmelser i olika staters konstitutioner om framtida generationers rättigheter gäller oftast miljön. Vilken betydelse kommande generationers

37 Miljöministeriet 2022. FN:s miljökonferens resulterade i överenskommelse om att stoppa förlusten av biologisk mångfald senast 2030 – globala mål på 30 procent för naturskydd och återställande av ekosystem. På adressen https://ym.fi/-/yk-n-luontokokous-saavutti-sovun-luontokadon-pysayttamisesta-vuoteen-2030-menessa-maailman-valtioille-30-prosentin-suojelu-ja-ennallistamistavoitteet-1?languageId=sv_SE

38 Tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). På adressen <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=LEGISSUM:I28056>

39 Republikens presidents förordning om sättande i kraft av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen. 122/2004. På adressen <https://www.finlex.fi/sv/sopimukset/sopimussarja/2004/20040042.pdf>

40 Weiss, Edith Brown. 1992. In *Fairness To Future Generations and Sustainable Development*. American University International Law Review 8, no. 1, 19–26.

rättigheter tillmäts i varje enskilt fall beror på det aktuella landets doktrin och praxis i fråga om grundläggande fri- och rättigheter.

- I Japan omfattas kommande generationers rättigheter av 11 § i grundlagen⁴¹:
”Folket får inte förhindras att åtnjuta grundläggande mänskliga rättigheter. Dessa grundläggande mänskliga rättigheter som folket i denna grundlag garanteras ges till denna och kommande generationer som eviga och okränkbara rättigheter.”
- Enligt 20 a § i den tyska grundlagen⁴²: *”Inom ramen för den konstitutionella ordningen skyddar staten miljön och djuren, även med ansvar för kommande generationer, genom lagstiftningen och i enlighet med lag och rätt genom den verkställande makten och rättskipningen.”* samt
- Enligt 112 § i den norska grundlagen⁴³: *”Alla har rätt till en miljö som säkerställer hälsan och till en natur där produktionskapacitet och mångfald bevaras. Naturens resurser ska fördelas på grundval av ett långsiktigt och mångsidigt övervägande som skyddar denna rätt även för kommande generationer”*

I Finland har grundlagsutskottet i sin utlåtandep Praxis hänvisat till att de grundläggande miljö- rättigheterna skyddar kommande generationer till exempel i samband med lagstiftning som syftar till att förbättra energieffektiviteten och motverka klimatförändringarna.⁴⁴ I november 2022 hänvisade grundlagsutskottet i sitt utlåtande om förslaget till ny naturvårdslag (GrUU 67/2022 rd – RP 76/2022 rd)⁴⁵, där det hänvisas till grundlagens förarbeten, till kommande generationers rättigheter i en kontext som gällde de grundläggande miljö- rättigheterna:

”Bestämmelsen i 20 § i grundlagen avser enligt motiveringen att betona att det till skyddet för naturen och den övriga miljön ansluter sig också sådana värden, som inte kan återföras som individers fri- och rättigheter. Till denna del kan allas förpliktelser gentemot naturen anses antingen ha sin utgångspunkt i naturens egenvärde eller vara ett uttryck för en rättighet som odelad tillkommer alla människor. Som dylika subjekt för en mänsklig rättighet kan man också betrakta kommande generationer (RP 309/1993 rd, s. 70/l).”

41 The Constitution of Japan. På adressen https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

42 Tysklands grundlag. På adressen <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/grundgesetz-197094>

43 Kungariket Norges grundlag. På adressen https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17?q=grunnloven#KAPITTEL_6

44 t.ex.: Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 26/2020 rd – RP 23/2020 rd. På adressen https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/GrUU_26+2020.aspx och utlåtande GrUU 14/2004 rd. På adressen <https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagshandlingar&docid=gruu+14/2004>

45 Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 67/2022 rd – RP 76/2022. På adressen https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/GrUU_67+2022.aspx

Bekämpningen av klimatförändringarna har blivit ett centralt mål för det internationella regelverket och ett tillämpningsområde inom vilket kommande generationers rättigheter och verksamhetsmöjligheter förutsätts bli beaktade i lagstiftning och beslutsfattande.

Enligt regeringens proposition med förslag till klimatlag⁴⁶ har man i de undersökningar och utredningar som gjorts av FN:s människorättsorgan bedömt att klimatförändringarna redan nu, men i synnerhet i framtiden, påverkar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det kan anses att en av uppgifterna för planeringssystemet enligt klimatlagen är att se till att kommande generationers rättigheter tillgodoses. Vid beredningen av de klimatpolitiska planerna ska enligt 8 § 2 mom. i den klimatlag som föreslås i propositionen hänsyn även tas till miljömässiga, ekonomiska och sociala faktorer i enlighet med principen om hållbar utveckling.

I sitt utlåtande om klimatlagen konstaterade justitiekanslern⁴⁷, att *”man av hävd även i det finländska statsrättsliga tänkesättet har ansett att Finlands folk, som för närvarande enligt 2 § i grundlagen har statsmakten, också omfattar kommande generationer, som alltså har rättigheter och som numera det allmänna och även privata har skyldigheter gentemot, enligt vad som närmare föreskrivs i lag”*. Justitiekanslern rekommenderade att målbestämelsen i 2 § 3 mom. i klimatlagen kompletteras med ett omnämnande av att tillgodoseendet av kommande generationers rättigheter ska säkerställas. Något sådant mål inkluderades dock inte i lagen på grund av de utmaningar som hänför sig till tidsperspektivet i fråga om kommande generationer, bedömningen av åtgärderna och kunskapsunderlaget.

Enligt Tysklands författningsdomstol var den klimatlag som godkändes i Tyskland 2019 delvis grundlagsstridig eftersom den överför en stor del av utsläppsminskningens bördan på framtida generationer. Enligt författningsdomstolen⁴⁸ anger lagen inte tillräckligt tydliga skyldigheter att minska klimatutsläppen efter 2030. Domstolen ålade staten att skärpa den klimatlag som godkändes 2019. Skyddet av liv och fysisk integritet enligt den tyska grundlagens artikel 2, första meningen i andra stycket, inbegriper skyddet mot kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter genom miljöförstöring, oavsett vem och vilka omständigheter den orsakas av. Statens skyddsplikt inbegriper också skyldigheten att skydda liv och hälsa mot de faror som följer av klimatförändringarna. Den kan också medföra en objektiv rättslig skyldighet att skydda framtida generationer.

46 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag. RP 27/2022 rd. På adressen: <https://valtioneuvosto.fi/maatokset/maatokset?decisionId=0900908f8079c534>. Se även klimatlag (423/2022).

47 Utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny klimatlag 2021. På finska på adressen <https://oikeuskansleri.fi/-/lausunto-hallituksen-esityksesta-eduskunnalle-uudeksi-ilmastolaiksi>

48 Tysklands författningsdomstol: Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18. På adressen https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20210324_1bvr265618.html

Finlands första klimaträttegång inleddes i november 2022. Två miljöorganisationer anförde förvaltningsbesvär hos högsta förvaltningsdomstolen över statsrådets beslut att lämna en klimatårsberättelse till riksdagen utan att ha inlett det förfarande för ytterligare åtgärder som klimatlagen förutsätter.⁴⁹ I besvärerna krävde de att beslutet upphävs och skickas tillbaka för ny beredning.

9.3 Barn och unga i den politiska planeringen

I Finland har unga engagerats i den politiska planeringen med hjälp av gruppen Ungas Agenda 2030. Medlemmarna är i åldern 15–28 år. Gruppen har två mål: att arbeta för hållbarhetsmålen och delta i planeringen och genomförandet i Finland.⁵⁰ Medlemmarna i Ungas Agenda 2030 får yttra sig på mötena i kommissionen för hållbar utveckling och kan också ha andra uppgifter. Dessutom deltar ungdomsdelegater i Finlands delegationer vid FN:s möten (klimatavtalet, konventionen om biologisk mångfald, Agenda 2030 för hållbar utveckling) och har vanligen möjlighet att yttra sig. Även landskapet Åland engagerar aktivt olika befolkningsgrupper i arbetet för hållbar utveckling.

År 2021 publicerades Finlands första nationella barnstrategin. Dess mål är ett samhälle som respekterar barnets rättigheter.⁵¹ Barnets rättigheter och ställning etableras på ett sådant sätt att barnen beaktas konsekvent i all verksamhet. Barn ska få också information om sina rättigheter.⁵² Strategin stöder alla barns delaktighet och rätt till en framtid. Rätten att bli hörda och få information förbättras ytterligare genom tväradministrativt arbete och genom att befästa god praxis som en del av strukturer och barnens vardag.⁵³

Finland höll på att inleda en ReGeneration-process⁵⁴, inom Nordiska ministerrådet, och i det utbildnings- och diskussionsevenemang som ansluter sig till den kan unga i åldern 15–30 år utveckla sin förståelse och sina diskussionsfärdigheter. I samband med evenemanget har de unga även möjlighet att diskutera de rekommendationer som de formulerar i smågrupper tillsammans med europeiska beslutsfattare. På internet har

49 Greenpeace Finland: Finlands första klimaträttegång inleds - Greenpeace och Finlands Naturskyddsförbund överklagar statens klimatbeslut på grund av otillräckliga kolsänkeåtgärder. På finska på adressen <https://www.greenpeace.org/finland/tiedotteet/ilmastonmuutos/suomen-ensimmainen-ilmasto-oikeudenkaynti-vireille-greenpeace-ja-suomen-luonnonsuojeluliitto-valittavat-valtion-ilmastopaatoksesta-riittamattomien-hiilinielutoimien-takia/>

50 Ungas Agenda 2030. På finska på adressen <https://nuortenagenda2030.fi/>

51 Social- och hälsovårdsministeriet: Barnstrategin. På adressen <https://stm.fi/sv/barnstrategi>

52 Social- och hälsovårdsministeriet 2021. Genom den första nationella barnstrategin skapas ett Finland som respekterar barnets rättigheter. På adressen <https://stm.fi/sv/-/genom-den-forsta-nationella-barnstrategin-skapas-ett-finland-som-respekterar-barnets-rattigheter>

53 Den nationella barnstrategin 2021. Kommittébetänkande. Den parlamentariska kommittén för den nationella barnstrategin. Statsrådets publikationer 2021:9. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-793-5>

54 ReGeneration 2030. På adressen: <https://www.regeneration2030.org/>

verksamheten växt till en åretruntverksamhet och förutom de nordiska länderna deltar även andra europeiska länder i verksamheten.

Även i EU-frågor har satsningar gjorts för att engagera unga. Som en del av konferensen om Europas framtid (2021–2022) ordnade statsrådet den omfattande turnén ”Europa är vi”⁵⁵. Evenemangen ordnades i samarbete med riksdagen, vissa städer och läroanstalter, Dialogpausstiftelsen, Finland i Europa rf, Europainformationen, Europaparlamentets kontor i Finland och Europeiska kommissionens representation i Finland. De unga framförde sina tankar om bland annat hållbar tillväxt, utbildning och rättsstatsprincipen. Frågor som berör unga betonades i rapporten om slutresultatet av konferensen om Europas framtid, som offentliggjordes sommaren 2022.

Som en del av den första delen av framtidsredogörelsen anordnades 50 framtidsdialoger, där en lång rad finländare med olika åldrar och bakgrund deltog. I de framtidsdialogerna var de två huvudfrågorna: 1) Vilka saker väcker hos dig hopp eller positiva tankar om framtiden? 2) Vad oroar dig för din egen, andras eller Finlands framtid? I dialogerna väckte den kommande generationen, det vill säga Finlands barn och unga, mest framtidshopp (se första delen av framtidsredogörelsen).

I Finland har flera civilsamhällesorganisationer lyft fram kommande generationer och beaktandet av deras rättigheter. År 2020 tog till exempel över 50 ungdomsorganisationer ställning till reformen av Finlands klimatlag⁵⁶. Ungdomsaktörerna krävde bland annat att en bindande skyldighet att uppnå klimatneutralitet senast 2035 tas in i klimatlagen. De krävde etappmål och beskrev hur sådana säkerställer rättvisan mellan generationerna. Ett annat exempel är folkrörelsen Klimatföräldrarna, som kräver att klimatkrisen stoppas och efterlyser *”politiskt mod att skrida till åtgärder som tryggar den kommande generationens framtid.”*⁵⁷ Ett tredje exempel är rörelsen Aktivistimummot, som bland annat försöker främja kampen mot klimatförändringarna till glädje för alla och för kommande generationers bästa. Rörelsen betonar också vikten av att inte skjuta över det egna ansvaret på framtidens vuxna.⁵⁸ Det fjärde exemplet är den internationella rörelsen Extinction rebellion (i Finland Elokapina), som uppger som att *”vi vill ha en värld där också framtida generationer kan leva mänskligt liv, men med nuvarande politiska åtgärder är det inte möjligt”*. Rörelsen kräver bland annat att ett klimat- och naturnödläge ska utlysas, ett medborgarforum sammankallas och bindande lagstiftning antas för att klimatneutralitet ska kunna uppnås senast 2025.⁵⁹

55 Statsrådets kansli: Sammanfattning av evenemangsserien ”Europa är vi”. På adressen <https://vnk.fi/sv/finlands-eu-politik/sammanfattning-av-evenemangsserien-europa-ar-vi>

56 Ungas Agenda 2030: Världens starkaste klimatlag till Finland. 2020. På adressen <https://nuortenagenda2030.fi/wp-content/uploads/2020/11/klimatlag-stallningstagande-svenska.pdf>

57 Klimatföräldrarna. På adressen <http://ilmastovanhemmat.fi/radda-klimatet-for-vara-barn/>

58 Aktivistimummot. På adressen: <https://www.aktivistimummot.fi/>

59 Elokapina. På adressen <https://elokapina.fi/sv/faq/>

Barn och unga i rättspraxis som gäller kommande generationer⁶⁰

Det finns både nationella och internationella exempel på rättsfall som berör kommande generationer. Ofta har fallen kopplingar till klimatfrågor. Globalt har över tusen klimaträttegångar hållits, och ofta har även barn och unga deltagit. Ett typiskt argument i klimaträttegångar är att klimatåtgärderna är otillräckliga, och att detta påverkar barn, unga och kommande generationer. I klimaträttegångar där man åberopat nu levande barns och ungas nuvarande och framtida rättigheter har de kående vanligen varit barn, unga och organisationer som representerar dem.

Det tidigaste exemplet på en rättegång där framtida generationer varit representerade är en rättegång om avskogning på Filippinerna 1993. Där beviljades barnen rätt att representera de kommande generationerna. För närvarande pågår till exempel i USA ett domstolsärende som gäller åtgärder som orsakar klimatuppvärmning där unga har stämt Förenta staternas regering med hänvisning till kommande generationers rättigheter. De kående åberopar i synnerhet de konstitutionella rättigheterna till liv, frihet och egendom och att nyttjandet av nödvändiga resurser riskerar äventyras i framtiden.

I Norge har unga miljöaktivister stämt den norska regeringen för att den möjliggjort stigande temperaturer genom att låta oljebolag borra i Arktis. De kående hänvisade till en bestämmelse i den norska grundlagen om långsiktigt nyttjande av naturresurser och kommande generationers rätt att använda dem. På riksnivån förlorade de kående rättegången. Fallet behandlas i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Portugisiska barn och unga klagade 2020 till Europadomstolen om otillräckliga klimatåtgärder från EU-medlemsstaterna och flera andra stater som orsakat utsläpp i Europa. Enligt de unga klagande orsakar de otillräckliga åtgärderna fara för unga och kommande generationer då klimatförändringarna har långvariga konsekvenser för till exempel rätten till liv, skyddet för privatliv och familjeliv och förbudet mot diskriminering. Besvären innehåller ett krav på att staten ska vidta utsläppsminskningsåtgärder för att nå 1,5-gradersmålet. I sin behandling beaktar Europadomstolen också att unga inte får utsättas för omänsklig behandling. Den principen har inte tidigare lyfts fram i klimaträttegångar. Denna pågående rättegång kan betraktas som det viktigaste internationella initiativet med anknytning till generationsöverskridande mänskliga rättigheter. Europadomstolen har ansett att fallet är viktigt och brådskande och påskyndat behandlingen.

År 2021 avslog FN:s kommitté för barnets rättigheter en klagan där barn och unga krävde att kommittén fastställer att flera stater har orsakat klimatkrisen genom att medvetet

⁶⁰ Kapitlet grundar sig på följande publikation: M. Airos, T. Ahlqvist, M. Knudsen, A. Mutanen, L. Rapeli, J. Schau-man, M. Setälä & A. Taylor. 2022. Prognostisering och kommande generationer i lagstiftningsprocesser, institutioner och i praxis. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:66. (På finska, med svenskt presentationsblad.) På adressen: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-208-4>

ignorera forskningsdata och att staterna ska trygga barnens rätt att bli hörda om alla klimatåtgärder. I klagan påpekades det att klimatförändringarna i framtiden värst drabbar dem som är barn i dag. Syftet var att få kommittén att föreslå ändringar i lagar och praxis för att påskynda åtgärderna för bekämpning av och anpassning till klimatförändringarna. Grunden för avslaget var att ärendet enligt de processuella kraven först borde ha behandlats i en nationell domstol. De nationella rättsmedlen borde ha uttömts innan klagan rikta- des till kommittén för barnets rättigheter. Kommittén fastställde ändå att staterna ansvarar för de negativa konsekvenser som deras utsläpp har för barnens välfärd. I detta fall fann kommittén dock inte tillräckliga bevis på brott mot barnkonventionen. Samtidigt erkände kommittén att det föreligger ett orsakssamband mellan staternas åtgärder och försum- melser och den skada som barnen hänvisade till.

9.4 Internationell praxis för beaktande av kommande generationer

I flera länder har det etablerats institutioner vars syfte är att bättre beakta kommande generationer i beslutsfattandet. Dessutom har olika metoder införts för att främja rätt- visa mellan generationerna. Nedan kommer exempel på dessa institutioner och praxis att presenteras.

Ombudsman för framtida generationer⁶¹

Ombudsmannen för framtida generationer (the Hungarian Parliamentary Commissioner for Future Generations⁶²), som inrättades 2008, är en av ungers institutioner för hållbar utveckling. Institutionen sammanför olika intressentgrupper till gemensamma överläggningar om frågor som berör framtida generationer.

Ombudsmannen för framtida generationer samarbetar med bland annat författningsdomstolen. Samarbetet mellan ombudsmannen för framtida generationer och författningsdomstolen har gett upphov till rättsliga principer som tryggar kommande generationers rättigheter.

61 Som källa för det här avsnittet används materialet på webbplatsen The Office of the Commissioner for Fundamental Rights. På adressen <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/activities> samt Airos, Maija; Ahlqvist, Toni; Knudsen, Mikkel; Mutanen, Anu; Rapeli, Lauri; Schauman, Jonas; Setälä, Maija & Taylor, Amos. 2022. Prognostisering och kommande generationer i lagstiftningsprocesser, institutioner och i praxis. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022: 66. På finska på adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-208-4>

62 The Office of the Commissioner for Fundamental Rights. På adressen <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en>

Organet har ett starkt konstitutionellt mandat, och de framtida generationerna nämns uttryckligen på flera ställen i den ungerska grundlagen. Till exempel ska miljön enligt grundlagen skyddas för framtida generationer. Framtida generationers intressen anses närmast gälla miljö- och naturskyddsfrågor.

Ombudsmannen har strävat efter att främja jämlikheten mellan generationerna. Detta förutsätter att naturresurser och valmöjligheter bevaras för kommande generationer. Ombudsmannen har också identifierat de mest brådskande åtgärderna för att uppnå målen för hållbar utveckling och har drivit en förordning om miljöansvar genom att föra diskussioner med olika intressentgrupper. I enlighet med försiktighetsprincipen har staten bevisbördan för att en viss åtgärd inte försämrar miljöns status. Det har också föreskrivits att en uppnådd skyddsnivå inte ska sänkas. Om en annan grundläggande fri- eller rättighet förutsätter en sänkt skyddsnivå ska dock nödvändigheten och proportionaliteten prövas.

Lag om välfärd för kommande generationer⁶³

Wales lag om välfärd för kommande generationer (Well-being of Future Generations Act, 2015) ålägger rättsligt Wales och vissa myndigheter att sörja för befolkningens välfärd på olika detaljerat specificerade sätt. Lagen är baserad på idén om hållbar utveckling, som syftar på strävan efter att förbättra den walesiska befolkningens sociala, ekonomiska och ekologiska välfärd.

Lagen innebär alltså en rättslig plikt för offentliga myndigheter att genomföra principerna för hållbar utveckling. Förpliktelsen omfattar fem konkreta arbetssätt som myndigheterna ska förbinda sig till. Arbetssätten är samarbete, integration, delaktighet, långsiktighet och förebyggande. Lagen förpliktar de nämnda myndigheterna att samarbeta med varandra och det omgivande samhället och att lösa problem långsiktigt. Lagen förpliktar också myndigheterna att offentliggöra välfärds mål och göra allt som behövs för att uppnå dem.

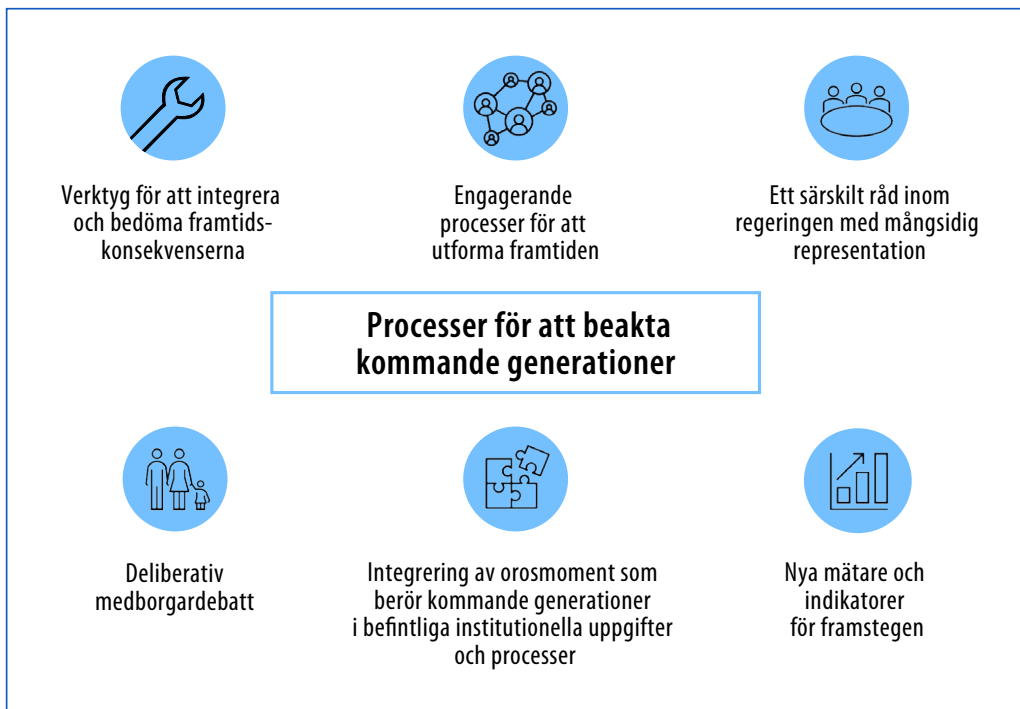
En kommissionär för kommande generationer övervakar tillsammans med Wales högsta revisionsorgan (Auditor general) att åtagandena uppfylls. Vissa indikatorer och etappmål används också för att övervaka hur lagen tillämpas. Mål i enlighet med lagen sätts också upp och granskas regelbundet. I samband med lagen publiceras en rapport om framtids trender, som fokuserar på framtidens sannolika utvecklingstrender ur ett hållbarhetsperspektiv.

63 Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015 Essentials Guide. På adressen: <https://gov.wales/sites/default/files/publications/2021-10/well-being-future-generations-wales-act-2015-the-essentials-2021.pdf>

Nätverket av institutioner för kommande generationer

Nätverket av institutioner för kommande generationer (Network of Institutions for Future Generations, NIFG)⁶⁴ är ett oberoende, globalt och inofficiellt nätverk av nationella myndigheter med anknytning till kommande generationer (bilaga 3). Riksdagens framtidsutskott är en av medlemmarna. Nätverket har som mål att dela bästa praxis, uppmuntra inrättandet av institutioner för kommande generationer och öka medvetenheten om kommande generationers intressen nationellt och internationellt i såväl den offentliga som den privata sektorn. Nätverket samarbetar också med internationella organisationer som FN och sammanför viktiga intressentgrupper för att skydda kommande generationers intressen. Nätverkets vision är en värld där kommande generationers intressen, rättigheter och välfärd värdesätts, skyddas och främjas.

Diagram 3. Exempel på processer för att beakta kommande generationer.⁶⁴



64 ZOE Institute for Future-fit Economies: Building Our Common Future. The role of the Network of Institutions for Future Generations in safeguarding the future 2022. På adressen <https://zoe-institut.de/en/publication/building-our-common-future/>

Bedömningsram för intergenerationell rättvisa⁶⁵

Bedömningsramen för intergenerationell rättvisa (intergenerational fairness assessment framework) är ett verktyg för att systematiskt bedöma politikens konsekvenser för nuvarande och kommande generationer.

Den belyser hur politiska beslut eventuellt är förknippade med orättvisor mellan generationerna och väcker tankar om hur rättvis den planerade politiken är för både nuvarande och kommande generationer. Den uppmuntrar också till gemensam diskussion mellan intressentgrupperna. Exempelvis tjänstemän, politiker, oberoende institutioner, universitet, medborgare och medier kan använda bedömningsramen. Den används också globalt i många olika sammanhang.

Förfarandena i bedömningsramen för intergenerationell rättvisa baseras på bedömning av politiken, hantering av riskerna och strategisk framsyn. Ramen består av tre centrala element: det institutionella ramverket, det nationella dialogarbetet och verktygen för policybedömning. Det institutionella ramverket säkerställer processens självständighet, kontinuitet, godtagbarhet och ansvar gentemot det civila samhället. Det involverande, nationella dialogarbetet ger omfattande insikter i generationsöverskridande privilegier och ojämlikhet och bidrar till möjligheterna att identifiera olika perspektiv mellan generationer och grupper av människor. Den kollektiva syn som uppstår genom diskussionerna kan utnyttjas då gemensamma framtidsmål formuleras.

Verktyget för policybedömning klargör frågor om intergenerationell rättvisa. Verktyget genererar också detaljerade rekommendationer om ändringar som behöver göras i politiken. Verktyget innehåller flexibla praktiska arbetsfaser som kan tillämpas på olika typer av situationer. Inledningsvis utreds den viktigaste informationen om det politiska beslutet, och rättvisan och konsekvenserna analyseras ur olika tidsperspektiv. Därefter utnyttjas kvantitativ och kvalitativ information och involverande verkstäder för att identifiera konsekvenskedjor. Halvvägs testas policybedömningen med hjälp av alternativa scenarier. Själva beslutsprocessen utvärderas också bland annat genom att man granskar om olika perspektiv

⁶⁵ Följande publikationer har använts som källor för detta avsnitt: The Calouste Gulbenkian Foundation: Fair public policies for all generations. An assessment framework. Future Forum. SOIF School of International Futures På adressen <https://gulbenkian.pt/en/publications/fair-public-policies-for-all-generations/> & SOIF School of International Futures 2021. Framework for intergenerational fairness. Specialist report. På adressen https://gulbenkian.pt/de-hoje-para-amanha/wp-content/uploads/sites/46/2021/07/IGF_Framework_SpecialistReport_EN.pdf

har beaktats och om själva processen genererat konsekvenser. Till slut sammanfattas slutsatserna om de viktigaste iakttagelserna.

Bedömningsramen används i många olika sammanhang. I Portugal har den till exempel använts i samband med beredningen av en strategi för väteenergi, en pensionsreform och permitteringar under covid 19-pandemin. I Storbritannien har denna ram använts för att bedöma till exempel politiken för social mobilitet, socialvård och intergenerationellt boende. Bedömningsramen har också använts i samband med EU:s gröna giv.

10 Beslutsfattande som beaktar framtiden

Hänsyn till kommande generationer, solidaritet mellan generationerna och långsiktighet stärker transgenerationell rättvisa. Gapet mellan nuet och framtiden kan överbryggas genom att använda framsyn. Vid beslutsfattande är det särskilt viktigt att säkerställa långsiktig politikberedning och framtidsinriktat beslutsfattande.

Långsiktigheten i politiken kan utvecklas i synnerhet genom att man stärker den faktabaserade politiska beredningen. Enligt forskningsprojektet PALO (Participation in Long-Term Decision-Making)⁶⁶ främjas långsiktigheten också om man utökar det parlamentariska och förvaltningsövergripande samarbetet mellan regeringen och oppositionen och närmare samordnar den samlade statsförvaltningen. Enligt projektet kan långsiktigheten också främjas genom att man stärker ministeriernas föregripande framtids- och strategiarbete.

10.1 Framsyn är en oundgänglig del av ett faktabaserat strategiskt beslutsfattande

Under statsminister Sanna Marins regeringsperiod har statsförvaltningen reformerat förfarandet för att utarbeta framtidsredogörelsen, och tagit fram ett nytt sätt för statsförvaltningen att gemensamt producera prognostiseringsdata och visioner. I enlighet med riksdagens klämmor⁶⁷ har det 30 år gamla förfarandet omarbetats för att öka genomslaget. För första gången har den första delen av framtidsredogörelsen kopplats ihop med ministeriernas gemensamma och fortlöpande prognostisering. Framsynsförmågan inom statsförvaltningen har byggts upp i synnerhet förvaltningsövergripande, men också nätverksbaserat och per förvaltningsområde.

Regeringsprogrammet innehåller ett löfte om en faktabaserad politik. I regeringsprogrammet ingår också att regeringens strategiska beslutsfattande i större utsträckning än tidigare ska stödja sig på forskning och prognostiseringsdata. Regeringsprogrammet

66 Koskimaa, Vesa & Rapeli, Lauri 2020. Framtidsinriktat beslutsfattande i Finland: problem, framgångar och utvecklingsmöjligheter. Participation in Long-Term Decision-Making (PALO) Policy Brief. På finska på adressen <https://paloresearch.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>

67 Framtidsutskottets betänkande FrUB 1/2018 vrd – SRR 5/2018 rd. På adressen https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/FrUB_1+2018.aspx

innehåller bland annat skrivningar som gäller utvecklingen av lagberedningen och förbättringen av kvaliteten i lagberedningen.

En högklassig lagberedning är viktig med tanke på den politiska trovärdigheten och legitimiteten. Vi förbinder oss till en faktabaserad politik och till systematisk konsekvensbedömning i all lagberedning. Vi fördjupar samarbetet med forskarsamhället.⁶⁸

Kunskapsbaserad politik kan främjas till exempel genom vetenskapssparring. Det är "interaktivt vetenskapligt stöd mellan forskare och beslutsfattare, som hjälper förvaltningen att genomföra databaserad politik".⁶⁹ Vetenskapssparring baserad på gemensam tolkning av information kan användas till exempel i omfattande beredningsprocesser. Workshoppar används vanligtvis som arbetsredskap.

Framsyn och kunskap om framtiden är en oumbärlig del av ett faktabaserat strategiskt beslutsfattande. I ett framsynsbaserat beslutsfattande utnyttjas systematiskt insamlade och behandlade data om framtiden och omvärldens utveckling. Framsyn är ett övergripande, involverande och multidisciplinärt arbete där man också beaktar olika alternativa utvecklingsförlopps potentiella konsekvenser. Ett mångsidigt och analytiskt tänkande kring utvecklingen på kort och lång sikt är avgörande. Framsynen kan betraktas som ryggraden i en framtidssäkrad (future-proof) politik. Förvaltningen måste ha tillräcklig förmåga att säkerställa att de aspekter som framkommer i framsynsarbetet integreras i den strategiska styrningen och att riskhanteringen systematiseras på alla förvaltningsnivåer.⁷⁰

Internationellt har metoder för framsyn utvecklats, särskilt inom statliga förvaltningar. Till exempel har OECD utvecklat en ny föregripande styrningsmodell (anticipatory governance).⁷¹ OECD:s rekommendationer omfattar bland annat kopplande av förutseende till utarbetandet av politikåtgärder, strategiprocesser och innovationsverksamhet⁷². OECD betonar också till exempel medborgarnas delaktighet, utveckling av färdigheter relaterade till framförhållning samt långsiktighet och nya samarbetsformer inom förvaltningen. Målet är proaktiv förvaltning, vilket innefattar att förutse olika alternativa utvecklingsvägar och att se framtida möjligheter. Dessutom är målet att fatta nödvändiga beslut och genomföra

68 Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. 1.1 Vårt löfte till medborgarna om en förnyad politik. På adressen <https://valtioneuvosto.fi/sv/marin/regeringen/regeringsprogrammet/vart-lofte-till-medborgarna-om-en-fornyad-politik>

69 SOFI: Vetenskapssparring. På finska på adressen <https://acadsci.fi/sofi/mita-sofi-tekee/tiedesparraus/>

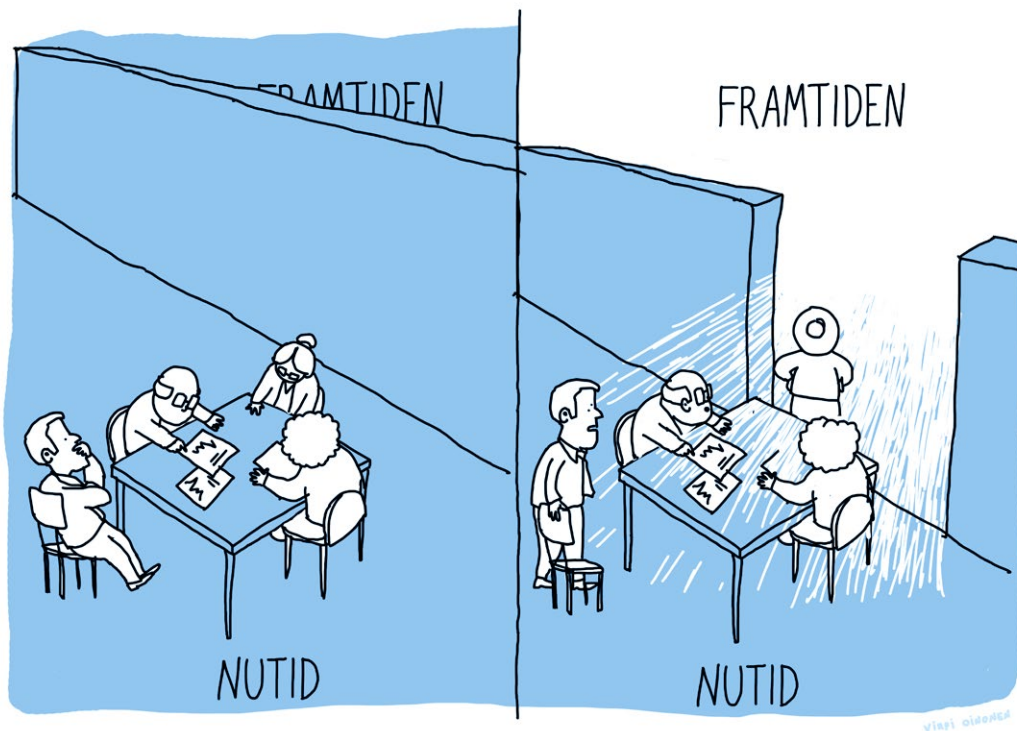
70 Ministeriernas framtidsöversikt 2022. Samhällets tillstånd och frågor som kräver beslut. Statsrådets publikationer 2022:58. På finska på adressen <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-780-5>

71 OECD: Towards an anticipatory innovation governance model in Finland. Osoitteessa På adressen: <https://oecd-opsi.org/publications/new-way-of-governing-in-finland/>

72 Finansministeriet 2021: OECD offentliggjorde sin rekommendation till Finland om utveckling av statens föregripande styrning – arbetet fortsätter med fyra pilotförsök. På adressen: <https://vm.fi/sv/-/oecd-offentliggjorde-sin-rekommendation-till-finland-om-utveckling-av-statens-foregripande-styrning-arbetet-fortsatter-med-fyra-pilotforsok>

de reformer som behövs för samhället snabbare och mer effektivt än tidigare i en värld av komplexa problem.

I en analys av framsynsrapporter som beställdes av riksdagens framtidsutskott (TuVJ 6/2020)⁷³ och i statsrådets E-utredning till riksdagen om kommissionens strategiska framsynsrapport (E 130/ 2020 rd)⁷⁴ konstateras behovet av att utnyttja prognostisering och forskningsdata i det strategiska beslutsfattandet, såväl i beredningen som i konsekvensbedömningen. Prognostiseringsdata av hög kvalitet produceras i Finland och världen, men informationen är inte till någon nytta om den inte används som stöd i beslutsfattandet.⁷⁵ En av många utmaningar är läskunnigheten när det gäller att förstå prognostiseringsdata.



Från kortsiktigt beslutsfattande bör man övergå till långsiktigt och framtidsinriktat beslutsfattande.

73 Riksdagens framtidsutskott 2020. Tulevaisuustiedon lähteillä. Analyysi ennakointiraporteista ja tulevaisuuden ilmiöistä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 6/2020. På adressen https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj_6+2020.pdf

74 Statsrådets utredning E 130/2020 rd På adressen https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaa/Sivut/E_130+2020.aspx

75 Framtidsutskottet: Protokoll TuVP 3/2021 vp. På adressen https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KokousPoytakirja/Sivut/TuVP_3+2021.aspx

Diagram 4. Olika tidsperioder för beslutsfattande

Beslutsfattande på kort sikt	Beslutsfattande på lång sikt	Beslutsfattande som beaktar framtiden
Traditionellt beslutsfattande	Engagemang över regeringsperioderna	Framtidsarbete och prognostisering som en del av informationsgrunden för beslutsfattandet
I beslutsfattandet beaktas konsekvenserna på kort sikt	I beslutsfattandet beaktas konsekvenserna på lång sikt	I beslutsfattandet beaktas konsekvenserna för kommande generationer
Prognoser, lineärt kontinuitetstänkande	Framtid som eftersträvas, exempelvis hållbar utveckling	Också osäkerhet och alternativa framtider beaktas

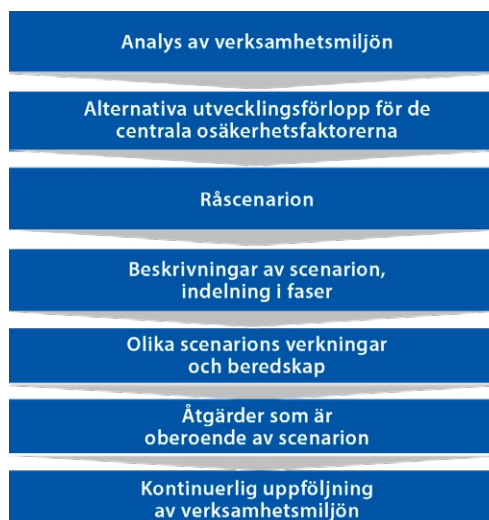
Processerna inom kontinuerlig prognostisering i statsrådet

Arbetet med framtidsredogörelsen har skapat en grund för statsrådets kontinuerliga prognostisering. Det stöder långsiktigt och framtidsinriktat beslutsfattande och långsiktig och framtidsinriktad lagberedning. Arbetet med redogörelsen stöder FORGE-projektets rekommendation om kontinuitet och tväradministrativitet. Kontinuiteten omfattar också en kontinuerlig uppföljning av verksamhetsmiljön över förvaltningsgränserna.

I första delen av framtidsredogörelsen har skapats en grund för statsrådets prognostiseringsinformation. Det scenarioarbete som gjorts där bygger på morfologisk analys som utvecklats för lösning och analys av mångdimensionella och komplexa problem.

I den första delen har beskrivits:

- De förändringsfaktorer som påverkar Finlands framtid,
- de osäkerhetsfaktorer som påverkar Finlands framtid,
- hypoteser om osäkerhetsfaktorernas möjliga alternativa utvecklingsförlopp fram till år 2040,
- projektkluster för alternativa utvecklingsförlopp, vilka utgör råscenarion.



I lagberedningen kan man utnyttja framtidsredogörelsens omfattande framsynsinformation om kontinuitet, osäkerhet, scenarier och konsekvensanalyser om dessa. Scenarioarbetet Kommande generationers Finland är också en källa till framtidsorienterad information för att identifiera lagstiftningsbehov.

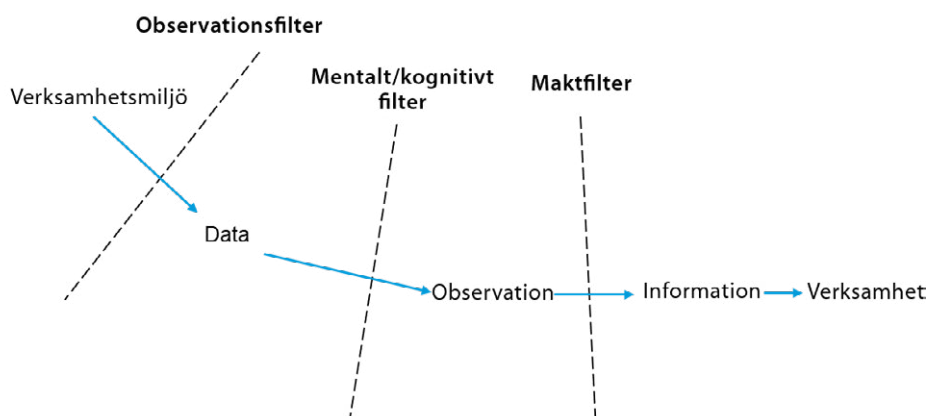
I projektet FORGE rekommenderades lagberedningsrutiner som kan utnyttjas då man reflekterar över olika framtidsalternativ. Olika prognostiseringsmetoder stöder lagberedningen. Scenariobaserade beslutsprocesser utgör de viktigaste kognitiva faserna när komplexa problem ska lösas:

1. skapa en helhetsbild (STEEP/PESTE)⁷⁶
2. identifiera ömsesidiga beroenden och drivkrafter för förändring⁷⁷
3. skapa och utforma hypoteser om alternativa utvecklingstrender till framtiden och deras effekter⁷⁸
4. identifiera och bedöma alternativa handlingsvägar
5. systematiskt bedöma risker
6. införa en kontinuerlig bevakning av omvärlden och av åtgärdernas verkställighet och konsekvenser

Den ovan beskrivna processen bidrar också till identifieringen av om lagstiftningen är det rätta instrumentet att behandla det identifierade fenomenet eller åstadkomma den förändring som eftersträvas.

Det är också nödvändigt att inom lagberedningen som en del av beredningsprocessen vara medveten om olika filter, som kan förhindra utnyttjandet av den information som finns i verksamhetsmiljön.

Diagram 5. Den strategiska informationens problem.



76 PESTE = politiska, ekonomiska, sociala, tekniska och miljörelaterade faktorer.

77 Bland annat med hjälp av cross-impact-analys.

78 Hypoteser kan utformas bland annat genom att rita upp fyrfältsscenarier

Anu Kokko⁷⁹ har väl beskrivit och översatt till finska Igor Ansoffs tänkande om strategisk information från år 1984: *”Enligt Igor Ansoff försvagar tre filter organisationers och nätverks förmåga att utnyttja den information som finns i verksamhetsmiljön. Observationsfiltret förhindrar utnyttjande av information som finns utanför det synfält som begränsas av vår personliga inriktning. I praktiken betyder detta att de djupa insikter som de sakkunniga som är med i verksamheten har om sitt eget verksamhetsområde kan vara ett hinder för att de ska skapa sig en omfattande och helhetsmässig uppfattning. -- Mentalitetsfiltret hindrar oss från att utnyttja observerad information som vi inte tror är av betydelse på grund av våra tidigare föreställningar och erfarenheter. -- Maktfiltret förhindrar utnyttjande av information som filtreras genom hierarkiska organisationers beslutsprocesser och starka rådande vanor eller föreställningar.”*

10.2 Framsyn och bättre lagstiftning i EU

Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen godkände 2016 ett interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning.⁸⁰

I detta avtal erkändes institutionernas gemensamma ansvar för att bereda högkvalitativ lagstiftning. EU:s institutioner och medlemsstater ansvarar för att göra lagstiftningen bättre.

I verktygslådan för bättre lagstiftning, som kommissionen uppdaterade 2021,⁸¹ har den strategiska framsynen starkare integrerats i den praktiska beredningen av EU-lagstiftning.

Kommissionen publicerade 2021 meddelandet ”Bättre lagstiftning – gemensamma insatser för bättre EU-lagstiftning och för att förbereda för framtiden”⁸². En E-utredning (E 64/2021 rd) har utarbetats för riksdagen om meddelandet⁸³. I meddelandet konstateras

79 Kokko, Anu. VTT. Fountain Park Oy — Transkription av presentation. På adressen: <https://slideplayer.fi/slide/1887895/>. (Som bakgrund: Ansoff, H. Igor 1984. *Implanting Strategic Management*.)

80 Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning, EUT L 123, 12.5.2016, s. 1–14. På adressen: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

81 Europeiska kommissionen 2021. Better regulation toolbox. På adressen https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox-0_en

82 Europeiska kommissionen: Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Bättre lagstiftning: Samarbete för att skapa bättre lagar. På adressen <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219&qid=1648720967778&from=SV>

83 Statsrådets utredning: Meddelande från kommissionen/Bättre lagstiftning i EU – bättre EU-lagstiftning som svarar mot framtida behov genom samarbete. På adressen https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/KasittelytiedotValtio-paivaasia/Sidor/E_64+2021.aspx

det att EU:s institutioner och medlemsstaterna tillsammans ska ansvara för arbetet för en bättre lagstiftning. Målen i agendan för bättre lagstiftning är att EU:s åtgärder ska vara evidensbaserade, att EU-lagstiftningen ska förenklas och förbättras och att invånare, företag och intressenter ska involveras i besluten.

Finland stöder EU:s arbete för bättre lagstiftning och understöder en integrering av strategisk framsyn i verktygen för bättre lagstiftning.

Vice ordförande Maroš Šefčovič med ansvar för kontakter mellan institutionerna och framtidsfrågor ansvarar för framsynsarbetet i kommissionen. Kommissionen upprätthåller ett EU-omfattande framsyns nätverk. En så kallad framtidsminister har utsetts för varje medlemsstat. Ministrarna träffas minst en gång om året. Kommissionen publicerar årligen en strategisk framsynsrapport. Kommissionen tillämpar aktivt framsyn i lagberedningen och utvecklar kontinuerligt sin framsynsverksamhet.

Strategisk framsyn är en viktig och väsentlig del av beredningen av beslut och lagstiftning som svarar mot framtida behov. Strategisk framsyn hjälper EU att bedöma policyproblemens relevans, stresstesta policyalternativ och bedöma åtgärder. Metoderna för att bedöma policyproblem är i praktiken scenarier, rapporter om megatrender samt en långsiktig bedömning av alternativet att inte ingripa i problemet med legislativa medel ("no policy change").

Europeiska kommissionens verktyglåda för bättre lagstiftning

Verktyglådan för bättre lagstiftning syftar till att ge kommissionens avdelningar konkret vägledning. De kan utnyttja verktyglådan när de tar fram nya initiativ och förslag och följer upp och utvärderar gällande lagstiftning.⁸³

*"I verktyglådan för bättre lagstiftning finns fler råd om allmänna principer för bättre lagstiftning, konsekvensbedömningar, kartläggning av effekter, förslag, genomförande och införlivande, övervakning av hur en åtgärd tillämpas, utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten, samråd med berörda parter samt metoder och modeller för kostnads- och nyttoanalys."*⁸⁴

84 Europeiska kommissionen: Bättre lagstiftning – riktlinjer och verktyg. På adressen: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_sv

Verktyg nr 19 i kommissionens verktygslåda för bättre lagstiftning gäller målen för hållbar utveckling. Avsikten är att kommissionens lagstiftningsförslag ska bidra till att främja uppnåendet av målen för hållbar utveckling. Miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser ska bedömas och rapporteras i samband med varje förslag och konsekvensbedömningsprocess. I detta verktyg hänvisas det även till andra delar av verktygslådan som behandlar hållbar utveckling. Verktøy nr 18 vägleder hur olika konsekvenser kan kopplas till målen för hållbar utveckling och verktyg nr 21–36, vilka gäller konsekvenser, stöder identifieringen av mål och valet av indikatorer i anslutning till dem. Ramen för målen för hållbar utveckling, inbegripet de indikatorer som ligger bakom dem, är också som sådan viktig i konsekvensbedömningarna.

De viktigaste målen för hållbar utveckling måste identifieras och indikatorerna i anslutning till dem bör användas i de olika delarna av kommissionens konsekvensbedömningsrapport: när problemet definieras och i anslutning till målen, alternativa åtgärder, konsekvensanalysen och uppföljningsarrangemangen. För de mål för hållbar utveckling som är väsentliga för initiativet ska det även göras upp en tabellbilaga, i vilken det preciseras hur målen har beaktats. Kommissionen ska rapportera öppet om sin verksamhet i syfte att göra framsteg inom de delområden som är väsentliga med tanke på målen för hållbar utveckling. Kommissionen lyfter i sina förslag om lagstiftning eller finansiering även fram sin målsättning i fråga om hur målen för hållbar utveckling ska nås. Dessutom klarlägger den de konsekvenser som är att vänta med hjälp av indikatorer och lägger fram ett sammandrag av sådana resultat av konsekvensbedömningarna som är viktiga med tanke på målen för hållbar utveckling.

Verktyg nr 20 i kommissionens verktygslåda för bättre lagstiftning gäller utnyttjandet av strategisk framsyn i samband med konsekvensbedömningar.⁸⁵

Strategisk framsyn förbättrar förståelsen av megatrender och förändringsfaktorer som påverkar ett politikproblem. Den underlättar identifieringen av politiska mål som beaktar framtida utmaningar samt framtidshållbara alternativ. Vid offentliga samråd kan man efterfråga intressentgruppernas ståndpunkter i anslutning till framsyn. Bedömningarna stöder framför allt politiska prioriteringar, strategisk planering och översyn av gällande lagstiftning. När de genomförs är det emellertid viktigt att beakta ett långt tidsperspektiv och fundera på vilka konsekvenser centrala utvecklingsriktningar, osäkerhetsfaktorer och utmaningar har för politiken och dess konsekvens, effektivitet och betydelse även i framtiden.

⁸⁵ Europeiska kommissionen: Better Regulation Toolbox 2021. På adressen: https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

Tabellen nedan är baserad på kommissionens verktyg för bättre lagstiftning och beskriver steg för steg orsakerna och metoderna för konsekvensanalyser.

Tabell 1. Nyckelsteg i konsekvensbedömningar relaterade till megatrender eller scenarier.⁸⁴

A. Identifiera relevanta megatrender/scenario som bör användas	
Varför?	Säkerställ en systematisk, framtidsorienterad analys av problemdrivarna och deras framtida utveckling.
Hur?	Reflektera över hur relevanta megatrender/scenarier kan påverka policyproblemet och dess framtida utveckling.
B. Analysera effekten av relevanta megatrender/scenariot och definiera politiska mål	
Varför?	Förstå effekten av de relevanta megatrenderna/scenarierna på det politiska problemet och anpassa policymålen därefter.
Hur?	Bedöm de långsiktiga konsekvenserna för det politiska problemet: vilka aspekter av problemet skulle de relevanta megatrenderna/scenarierna påverka/vad skulle de förändra? Vilka intressentgrupper skulle påverkas mer/mindre av denna förändring? Integrera resultaten i viktiga utmaningar som de politiska alternativen måste svara mot.
C. Utforma politiska alternativ för att uppnå framtidssäkra politiska mål	
Varför?	Att framtidssäkra de politiska alternativen för att vara motståndskraftiga mot förändrade randvillkor.
Hur?	Utveckla politiska alternativ som svarar på de viktigaste utmaningarna som identifierats i steg B för att hantera problemets utveckling över tiden. Identifiera potentiellt svaga aspekter av andra politiska alternativ och överväg förbättringar för att bättre möta framtida behov. Fundera på i vilken utsträckning de politiska alternativen i sig kan påverka en megatrend/ett scenario, och om detta kan ha någon effekt på att nå politiska mål.

Stresstester för EU-politiken⁸⁶

I beredningen av EU-politiken används allt oftare olika stresstestmetoder. Stresstestning är en prognosticeringsmetod som kan få lagstiftningen att fungera bättre med tanke på olika framtidsutsikter. Stresstester kan vara till hjälp när man ska identifiera svaga punkter i politiken (policy) och hitta bättre tillvägagångssätt. Riktlinjer bör stresstestas, eftersom de ska tåla olika motgångar och krissituationer. I en allt mer komplicerad värld är det viktigt att man identifierar ömsesidiga beroenden. Stresstester kan lyfta fram kontaktytor mellan förvaltning och institutioner där det behövs horisontellt samarbete. Under kristider accentueras en effektiv intervention av staten. Stresstester behövs också med tanke på att vid en kris kan bl.a. förmågan att ändra lagstiftningen vara begränsad.

Med hjälp av stresstester kan man bättre förbereda sig på sannolika framtider och förbättra EU-politikens flexibilitet. Sannolika framtider kan inbegripa även händelser som är osäkra, men som trots det har en stor inverkan på samhället. Benämningen svarta svanar används för händelser där sannolikheten för att de ska inträffa är liten, men där följderna är beaktansvärt stora. De är också ytterst svåra att förutspå, och det är svårt att hantera sådana här risker med traditionella planerings- och bedömningsinstrument.

Stresstester kan göras regelbundet i alla fyra faserna av EU:s lagstiftningscykel. De kan bli aktuella såväl i den fas där målen ska ställas och i fasen för hörande och konsekvensbedömning som när beslut om lagstiftningen ska fattas, samt senare i fasen för efterhandsutvärdering. Stresstester stöder valet av det mest hållbara alternativet och identifieringen av framtida osäkerheter som ansluter sig till politiken. De kan stärka lagstiftningsramen och man kan dra nytta av dem inom alla politikområden.

Stresstester hjälper i synnerhet när man ska utveckla och testa de politikalternativ som ska leda till en önskvärd framtid. I stresstestet granskas politikens prestationsförmåga i förhållande till olika scenarier, och granskningen styrs av kriterier som har valts ut i förväg. Metoden kräver kritiskt tänkande i fråga om hur störningar kan utvecklas och hur de kan påverka politiken. Vid delaktiggörande bör man utöver beslutsfattarna även beakta experter, företag och medborgarna, samt uppmuntra till att nya synsätt framförs, t.ex. genom enkäter eller workshoppar. En rapport som beskriver stresstesternas process och resultat kan delas med beslutsfattare, företag och även vidare med olika aktörer i samhället.

⁸⁶ Fernandes, Meenakshi & Heflich, Aleksandra 2021. 'Future proofing' EU policies. The why, what and how of stress testing. European Parliament. Briefing. European Added Value in Action. EPRS European Parliamentary Research Service. På adressen: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/sv/document/EPRS_BRI\(2021\)694209](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/sv/document/EPRS_BRI(2021)694209)

Kommissionens Refitprogram

En av delarna i Europeiska kommissionens program för bättre lagstiftning är Refitprogrammet (Regulatory Fitness and Performance Programme)⁸⁷. Programmets mål är att förenkla EU:s lagstiftning och göra den mer målinriktad. Ambitionen med Refitprogrammet är att förbättra lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat och underlätta tillämpningen och verkställigheten av lagstiftningen. Detta gynnar framför allt de små och medelstora företagen och medborgarna.

Med hjälp av Refitprogrammet försöker man se till att lagstiftningen och dess mål förblir relevanta när omvärlden förändras och nya utmaningar uppkommer. Den strategiska framsynen utgör ett stöd för Refitprogrammet och bedömningen av den gällande EU-lagstiftningens fortsatta lämplighet för framtida behov⁸⁸. Refitprogrammet bidrar till ett framtidssäkert beslutsfattande.

Med hjälp av en resultattavla granskar kommissionen regelbundet Refitinitiativen och hur programmet⁸⁹ fortskrider. Exempelvis 2015–2019 genomfördes 162 Refitinitiativ för att förenkla och minska regelbördorna.

Som en del av Refitprogrammet inrättades 2020 plattformen Fit for Future⁹⁰. Plattformens ordförande är Maroš Šefčovič, kommissionens vice ordförande med ansvar för kontakter mellan institutionerna, bättre lagstiftning och framsyn. Plattformen hjälper Europeiska kommissionen uppnå programmets mål, förenkla lagstiftningen och minska onödiga kostnader, och gruppen lämnar yttranden som baseras på det material den samlar in. I yttrandena beaktas särskilt de möjligheter som digitaliseringen medför samt hur detaljerad lagstiftningen är. Vem som helst kan delta i plattformens verksamhet genom att komma med synpunkter och förslag för att förenkla och modernisera lagstiftningen⁹¹. Refitprogrammet baseras alltså på allmänhetens och intressentgruppernas insatser.

87 Europeiska kommissionen: Refit – enklare, billigare och framtidssäkrad EU-lagstiftning. På adressen https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_sv

88 Statsrådets utredning: Meddelande från kommissionen/Bättre lagstiftning i EU – bättre EU-lagstiftning som svarar mot framtida behov genom samarbete. På adressen https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Kasittelytiedot/Valtio-paivaasia/Sidor/E_64+2021.aspx

89 Europeiska kommissionen: REFIT Scoreboard. Europeiska kommissionen. På adressen <https://op.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>

90 Europeiska kommissionens plattform Fit for Future. Europeiska kommissionen. På adressen https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_sv

91 Europeiska kommissionen: Kom med synpunkter: Förenkla! Europeiska kommissionen. På adressen https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say-simplify_sv

11 Lagstiftning är ett av de viktigaste samhällsliga styrmedlen

Enligt Finlands grundlag utövas den lagstiftande makten av riksdagen. Lagberedningen är en av statsrådets viktigaste uppgiftshelheter. Om regeringens viktigaste projekt avtalas i regeringsprogrammet. De mest centrala lagstiftningsprojekten tas med i regeringens lagstiftningsprogram som uppgörs med regeringsprogrammet som grund. Dessutom uppgörs närmare planer för riksdagens sessionsperioder. Lagarna bereds av det ministerium till vars verksamhetsområde ärendet hör. Principiellt viktigare lagstiftning bereds av kommittéer och kommissioner, i vilka ingår representanter för olika förvaltningsområden, partier och andra vilkas fördel lagstiftningen gäller. Olika intressegrupper får ge utlåtanden om lagförslag och säga sin åsikt vid särskilda tillfällen som ordnas för att intressegrupperna ska bli hörda.⁹²

Till principerna om god lagberedning hör alltid att beredningen ska bygga på tillförlitlig och riktig information, beredningen ska vara öppen, beredningsarbetet utförs av yrkeskunniga tjänstemän, beredningsarbetet sker under rättidig politisk styrning, lagberedningsprojekt verkställs på det sätt som ärendets natur och kvalitet kräver, för beredningen allokeras tid enligt hur krävande projektet är, och att lagberedningen anvisas de resurser som behövs för projektet. Till god lagberedningspraxis hör bedömning av förslagets konsekvenser, utredning av förhållandet till annan lagstiftning samt information om projektet till olika parter, som beretts möjlighet att uttala sig om förslaget. I beredningsprocessen har också skrivits in kravet på att den verksamhet som regleras ska vara grundlagsenlig, dvs. att den behandlar alla medborgare jämlikt, säkerställer rättsskyddet för alla på lika grunder, inte ger obehörig fördel till en del människor på andras bekostnad och inte inkräktar på någons grundläggande fri- och rättigheter.⁹³

Lagförslagen lämnas till riksdagen i form av regeringspropositioner (RP). **Anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner** (HELO)⁹⁴ uppdaterades 2019. Anvisningarna gäller propositionernas struktur, förhållandet mellan motiveringens olika delar samt propositionernas innehåll. Det finns också andra handböcker till stöd för lagberedningen, till exempel:

92 Justitieministeriet: Lagstiftningsprocessen. På adressen <http://lainvalmistelu.finlex.fi/sv/>

93 Justitieministeriet: Handbok i att bereda försökslagar. På adressen <http://kokeiluohje.finlex.fi/sv/ohje/kokeilulainsaadantoa-vaalimisteltaessa-huomioitavaa/>

94 Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner 2019. På adressen https://vnk.fi/-/uusi-opas-hallituksen-esitysten-laatisohje-1?languaged=sv_SE

- **Processhandbok för lagberedningen**⁹⁵: Faserna i lagberedningen från initiativet som inleder beredningen fram till verkställigheten och uppföljningen av lagen när den har trätt i kraft. Innehåller också hänvisningar till handböcker för varje beredningsfas.
- **Lagberedarens handbok (på finska)**⁹⁶: Handboken innehåller en allmän beskrivning av den rättsliga miljö där lagberedaren utför sitt tankearbete och som lagberedaren behöver känna till och beakta när lagar och författningar på lägre nivå utarbetas. Den innehåller också anvisningar om hur lagtexten ska skrivas.
- **Hörande vid författningsberedning**⁹⁷: I lagberedningen inhämtas intressentgrupperns synpunkter, kunskaper och erfarenheter genom att de hörs på olika sätt.
- **Anvisning för konsekvensbedömning vid lagberedning (på finska)**⁹⁸: Anvisningen hjälper beredaren att planera konsekvensbedömningen, identifiera och bedöma olika typer av konsekvenser samt vid behov söka ytterligare information.
- **Fördragshandboken (på finska)**⁹⁹: Anvisningar om beredning och ikraftsättande av internationella fördrag, även om EU:s yttre förbindelser, samt Ålands ställning i beredningen av fördrag.
- **Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden**¹⁰⁰: Handbok om landskapet Ålands ställning i den nationella lagberedningen, i EU-ärenden och i beredningen av internationella fördrag.
- **Handboken för föredragande i statsrådet (på finska)**¹⁰¹: Anvisningar bland annat om hur regeringens propositioner förs till behandling och beslut vid statsrådets allmänna sammanträde.

95 Processhandbok för lagberedningen. Finlex-publikationer. Justitieministeriet. På adressen: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/sv/>

96 Lainkirjoittajan opas. Finlex-publikationer. Justitieministeriet. På adressen: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

97 Hörande vid författningsberedning. Finlex-publikationer. Justitieministeriet. På adressen: <http://kuulemisopas.finlex.fi/sv/>

98 Anvisningar om konsekvensbedömning vid lagberedning 2022. Statsrådets publikationer 2022:75. Statsrådet, Helsingfors. På adressen: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-657-0>

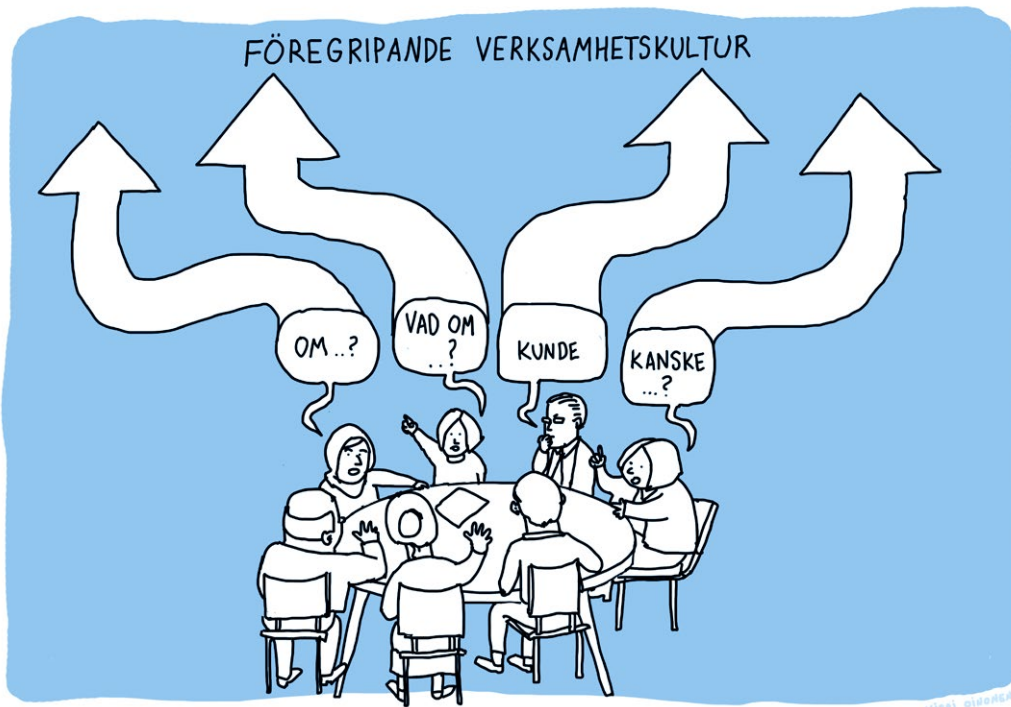
99 Fördragshandboken – Anvisningar om beredning och ikraftsättande av internationella fördrag och EU-avtal. Utrikesministeriets publikationer 2021:2. Utrikesministeriet, Helsingfors. (På finska, med svenskt presentationsblad.) På adressen: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-344-2>

100 Groop-Bondestam, Janina 2012. Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden. Anvisningar för ministeriernas handläggare. Utredningar och anvisningar 8/2012. Justitieministeriet, Helsingfors. På adressen: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-182-1>

101 Valtioneuvoston esittelijän käsikirja. Regeringens publikationsserie 1/2017. Statsrådets kansli, Helsingfors. På adressen: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-335-4>

11.1 Utnyttjande av framsyn vid lagberedning

Samhällsfenomenens och samhällsproblemens ökande komplexitet samt ett i allt högre grad internationellt regelverk kräver också omfattande legislativa lösningar. Lagstiftningen måste föregripa kommande utvecklingstrender för att kunna svara mot framtidens utmaningar. Lagstiftningen har långvariga konsekvenser och påverkar också kommande generationers liv. Förvaltningsövergripande prognostisering som görs i den inledande fasen av lagberedningen kan stödja identifieringen och bedömningen av samverkande och kumulativa effekter, särskilt i anslutning till sådana lagprojekt som anses ha särskilt omfattande konsekvenser och/eller konsekvenser som realiseras på lång sikt. Med hjälp av prognostisering kan man också identifiera hur olika typer av konsekvenser är beroende av varandra.



I **Processhandbok för lagberedningen** beskrivs faserna i lagberedningen från initiativet som inleder beredningen fram till verkställigheten och uppföljningen av lagen när den har trätt i kraft.



Prognostisering kan utnyttjas i alla faser av lagberedningen. Särskilt viktigt är det under förberedelserna och den egentliga beredningen och som en del av konsekvensbedömningsarbetet, för att framtidsrelaterade aspekter ska kunna beaktas i de grundläggande lösningarna.

Nedan följer en granskning av hur prognostiseringsdata rent konkret kan användas i de olika faserna av lagberedningsprocessen. Numreringen följer direkt lagberedningens processhandling.

Beredningsteamet/beredningsorganet: Den egentliga beredningen kan utföras antingen av ett beredningsteam eller ett beredningsorgan. En prognostiseringsexpert kan ingå i beredningsteamet eller beredningsorganet, eller en prognostiseringsexpert kan höras under den egentliga beredningen.

I prognostiserings- och framtidsarbetet samarbetar man på bred bas med olika intressentgrupper. Dessa nätverk kan bidra till identifieringen av intressentgrupper med anknytning till lagberedningen.

0. *Initiativ:* Statsrådets förvaltningsövergripande eller ministeriespecifika prognostiseringsarbete kan generera ett initiativ till lagberedning, till exempel genom arbetet med framtidsredogörelsen eller framtidsöversikten.

1. *Förberedelser:* Prognostiseringsdata är ett stöd i lagberedningens förberedelsefas. De stöder till exempel sammanställningen av information och uppfattningar om målet eller problemet samt bedömningen av behovet av ett lagberedningsprojekt som en del av förberedelseprocessen i övrigt.

- **1.1 *Definition av mål eller problem:*** Prognostiseringsarbete kan användas som hjälpmedel när man ska definiera och avgränsa det problem som ska lösas.

- **1.2 Preliminär kartläggning:** Med hjälp av framsynsarbetet kan man utifrån lagberedningsinitiativet utreda vilken kunskap som finns på området och vilka tilläggsutredningar som behövs. Via prognostiseringsarbete kan man berika kartläggningen och utökningen av informationsunderlaget. Vid den förberedande kartläggningen är prognostiseringen till stöd för utredningen av alternativa sätt att lösa ett problem eller att nå ett mål.
- **1.3 Kartläggning av synpunkter:** I framsynsarbetet samarbetar man på bred bas med olika aktörer och med forskare, och de befintliga nätverken kan utnyttjas när man kartlägger synpunkter som en del av samarbetet med intressentgrupperna i samband med lagberedningen.
- **1.5 Genomförande av förberedelse:** Framsynsarbetet kan vara ett stöd i synnerhet när man samlar in framtidsorienterat material, beställer framtidsorienterade externa utredningar eller diskuterar med experthjälp, till exempel med forskare. Särskilt genom prognostiseringsarbete kan man stödja identifieringen av nuläget för en sak och behovet av ändring samt genomförandet av undersökningar och utredningar i anslutning till saken. Framsynsarbetet stöder också fastställandet av huvudfrågorna i ärendet, lösningsalternativen och de viktigaste konsekvenserna som en del av lagberedningsprocessen.

2. Egentlig beredning: Framsynsarbetet stöder utvecklingen och preciseringen av den information som insamlats i förberedelsefasen samt identifieringen av alternativa lösningar och bedömningen av deras konsekvenser.

- **2.2 Sammanställning av kunskapsunderlag:** Prognostiseringsdata är ett stöd i synnerhet för kartläggningen av nuläget och utvecklingen i framtiden och när undersökningar eller utredningar beställs.
- **2.5 Lösningalternativ och bedömning av deras konsekvenser:** Framsynsarbetet stöder identifieringen av konsekvenserna av olika lösningalternativ samt kompletteringen och fördjupningen av konsekvensbedömningen. Genom framsyn kan man stödja valet av lösning. Via prognostisering kan man stödja valet av lösning utifrån anvisningarna om lagberedning.
 - I lagberedningen beaktas också det långsiktiga perspektivet. Om lagförslaget har konsekvenser för kommande generationers rättigheter eller förutsättningarna för att rättigheterna tillgodoses måste en bedömning av dessa konsekvenser ingå i regeringens proposition.
 - När propositionen utarbetas ska konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna bedömas på lång sikt.

- I bedömningen ska man specificera hur lagförslaget påverkar kommande generationer och hur dessa konsekvenser syns i praktiken.
- I lagprojekt som har konsekvenser för kommande generationers rättigheter ska barn och unga höras som en del av barnkonsekvensbedömningen. En högkvalitativ bedömning av konsekvenserna för barn stöder identifieringen av konsekvenser för de kommande generationerna. Delaktiggörande metoder som lämpar sig för åldersgruppen ska tillämpas vid hörandet.
- *2.7. Bedömning av kunskapsunderlagets tillräcklighet:* Som en del av lagberedningen bedömer beredningsteamet det tillgängliga kunskapsunderlagets tillräcklighet. I beredningsteamet kan en expert på framsyn stödja bedömningen av det framtidsorienterade kunskapsunderlagets tillräcklighet.
- Arbete på statsrådsnivå som rekommenderas som stöd: den första delen av framtidsredogörelsen och den omfattande bakgrundsanalysen av förändringsfaktorer.¹⁰²

3. Hörande: Efter den egentliga beredningen begärs skriftliga utlåtanden av intressentgrupperna om utkastet till regeringens proposition, vanligen också när intressentgruppen har hörts redan tidigare under beredningen. Valet av vilka intressentgrupper som ska höras är viktigt för att man ska kunna säkerställa framsynskompetensen och identifiera frågor som berör kommande generationer.

Exempelvis följande frågor bör bedömas i ljuset av prognostiseringsdata. Närmare anvisningar vad gäller konsekvenser som berör kommande generationers rättigheter och möjligheterna att utreda dem närmare finns i bl.a. justitieministeriets anvisning *Bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid lagberedning* och i anvisningen för hörande.

¹⁰² Förändringsfaktorerna har beskrivits med hjälp av deras centrala aspekter, regionala särdrag och konsekvenser. De förändringsfaktorer som identifieras i redogörelsen utgör också en framtidsorienterad referensram för den kontinuerliga omvärldsbevakningen. Indikatorer för förändringsfaktorernas centrala aspekter och osäkerhetsfaktorernas alternativa utvecklingsförlopp identifieras som stöd för bevakningen. Genom kontinuerlig omvärldsbevakning kan vi också identifiera svaga signaler. Experter har deltagit i de många olika faserna av scenarioarbetet för framtidsredogörelsens första del (förändringsfaktorer, osäkerhetsfaktorer, scenarier, konsekvenser) bland annat genom enkäter, intervjuer och verkstäder. I arbetet med redogörelsen har också allmänheten engagerats genom framtidsdialoger.

- I utlåtandeförfarandet kan man uttryckligen be remissinstanserna att bedöma konsekvenserna för kommande generationer. Begäran om utlåtande kan också riktas till aktörer som representerar expertis i olika frågor i samband med kommande generationer.
- I lagprojekt som har konsekvenser för kommande generationers ställning och rättigheter ska också barn och unga höras när det behövs. Delaktiggörande metoder som lämpar sig för åldersgruppen ska tillämpas vid hörandet.

Verkställighet och uppföljning: Från utvecklingsprojekten inom lagberedningen kan prognostiseringsdata användas även i arbetet inom statsrådets kompetensnätverk för konsekvensbedömning och i utvecklandet av efterhandsutvärderingen av lagstiftning.

- Justitieministeriet tillsatte i december 2020 ett kompetensnätverk för konsekvensbedömning vid statsrådet för en mandatperiod som löper ut den 31 mars 2023. Detta nätverk av kontaktpersoner stöder lagberedarna i identifieringen och bedömningen av konsekvenserna och stärker samarbetet mellan ministerierna vid utarbetandet av konsekvensbedömningar.¹⁰³
- Utvecklingen av efterhandsutvärderingen av lagstiftningen har utretts i ett utredningsprojekt inom ramen för statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet. Projektets slutrapport Efterhandsutvärdering av lagstiftning: Från beskrivningen av den nuvarande situationen till utvecklingsförslag (på finska) publicerades våren 2021.¹⁰⁴
- Dessutom pågår ett projekt inom vilket man bereder ett system på statsrådsnivå för efterhandsutvärdering av lagstiftningen. Målet med projektet är att utveckla och förenhetliga utvärderingen av lagstiftningens konsekvenser i statsrådet.¹⁰⁵

103 Justitieministeriet: Kompetensnätverket för konsekvensbedömning vid statsrådet. På adressen <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM018:00/2021>

104 Rantala, Kati; Järvikangas, Inka; Pitzén, Samuli; Kautto, Petrus; Ahonen, Pertti; Uusikylä, Petri; Jaakkola, Suvi; Saarela, Sanna-Riikka; Aaltonen, Olli-Pekka; Carling, Chris 2021. Efterhandsutvärdering av lagstiftning. Från beskrivningen av den nuvarande situationen till utvecklingsförslag. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:28. På finska på adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-342-5>

105 Justitieministeriet: Utveckling av efterhandsutvärderingen av lagstiftningen. På adressen <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM041:00/2021>

11.2 Konsekvensbedömning vid lagberedning

Konsekvensbedömningen vid lagberedningen är viktig med tanke på beaktandet av kommande generationer. Syftet med konsekvensbedömningen är att ge beslutsfattarna tillförlitlig information om olika handlingsalternativ och deras konsekvenser. Enligt statsrådets anvisning om konsekvensbedömning vid lagberedning strävar man i konsekvensbedömningen efter att "säkerställa att de lagar som bereds uppfyller de mål som satts upp för dem på ett ändamålsenligt sätt utan att orsaka oförutsedda, oönskade konsekvenser"¹⁰⁶. Anvisningen hjälper lagberedaren att bland annat planera konsekvensbedömningen samt identifiera och bedöma olika typer av konsekvenser och vid behov söka ytterligare information.

Anvisningen om konsekvensbedömning utgör också ett stöd vid bedömningen av konsekvenser som gäller framtiden. Den innehåller anvisningar om att konsekvenser ska identifieras också på lång sikt och att de i vissa projekt kan sträcka sig ända till kommande generationer.

I anvisningen om konsekvensbedömning tar man också upp att vissa förslag kan ha betydelse för tillgodoseendet av kommande generationers rättigheter. Sådana är vanligen förslag som har miljökonsekvenser. Bestämmelsernas konsekvenser för de offentliga finanserna kan synas på olika sätt på kort, medellång och lång sikt. Olika förändringar i verksamhetsmiljön kan påverka bestämmelsernas kostnader och nytta på lång sikt.

Bedömningen av konsekvenserna för barn är central för både barnen i dag och kommande generationer.¹⁰⁷ Barndomen är en kritisk tidsperiod eftersom det är då som grunden för välbefinnandet, hälsan och funktionsförmågan byggs upp. Om man fattar beslut som försämrar förutsättningarna för barnens välbefinnande, hälsa eller utveckling blir konsekvenserna i många fall långtgående och rentav generationsöverskridande.

106 Anvisningar om konsekvensbedömning vid lagberedning 2022 Statsrådets publikationer 2022: 75. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-657-0>

107 Handbok om bedömning av konsekvenserna för barn för lagberedare (på finska) <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163343> Det hänvisas också till denna publikation i Anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-657-0>

I regeringens proposition ska de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid behov behandlas både i motiveringen till lagstiftningsordningen och i konsekvensbedömningen. Bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ger information om lagförslaget konkreta konsekvenser för tillgodoseendet av människors och människogrupper grundläggande och mänskliga rättigheter i deras vardag.¹⁰⁸

”I bedömningen ska konsekvenserna för tillgodoseendet av såväl medborgerliga och politiska rättigheter som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter granskas. Förutom att de relevanta rättigheterna identifieras är det av yttersta vikt att de människogrupper som lagförslaget påverkar identifieras. Om möjligt ska förslaget också bedömas med tanke på kommande generationers rättigheter. Skillnader inom olika människogrupper samt individernas mångfasetterade identiteter ska beaktas i konsekvensbedömningen. En människa tillhör vanligen flera olika grupper samtidigt, och sårbarheten när det gäller tillgodoseendet av rättigheterna kan anhopas hos vissa personer eller grupper. Storleken av en grupp människor saknar betydelse i sig; även konsekvenserna för en liten grupp är väsentliga om det sker betydande förändringar i tillgodoseendet av rättigheterna.”¹⁰⁹

De nya anvisningarna om konsekvensbedömning har godkänts vid kanslichefsmötet i oktober 2022. Anvisningarna om konsekvensbedömning kompletterar anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner, enligt vilka en proposition ska innehålla en koncis översikt av de huvudsakliga konsekvenserna av den lagstiftning som föreslås i propositionen. Vid bedömningen ska det också utredas om konsekvenserna inskränker eller förbättrar de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

En välplanerad och väl genomförd konsekvensbedömning förbättrar lagstiftningens kvalitet. Eftersom föregripande konsekvensbedömning gäller framtiden är bedömningarna behäftade med olika osäkerhetsmoment. Det hör till en högkvalitativ bedömning att osäkerhetsmoment identifieras och beskrivs. Framsynsarbetet stöder identifieringen av osäkerhetsmoment och risker i samband med bedömningen, och osäkerheten i omvärldens utveckling kan beskrivas med hjälp av alternativa scenarier. Bedömningen av alternativ är

108 Anvisningar om konsekvensbedömning vid lagberedning 2022. Statsrådets publikationer 2022: 75. Statsrådet, Helsingfors. På adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-657-0>

109 Rönty, Hanna 2022. Bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid lagberedning. Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2022:15. Justitieministeriet, Helsingfors. På finska på adressen <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-302-5>

viktig i konsekvensbedömningen eftersom den ökar lagstiftningens godtagbarhet och bidrar till utredningen av det mest ändamålsenliga lösningsalternativet. Den kan också vara till nytta i lagberedningen eller utvärderingen i framtiden.

Framtidsbedömning

Riksdagens revisionsutskott har i ett betänkande¹¹⁰ konstaterat att det är nödvändigt att i propositionen redogöra för resultatet av bedömningen inklusive motiveringar samt en beskrivning av osäkerhetsmomenten i samband med bedömningen. Utskottet betonar också vikten av enhetliga förfaranden och enhetlig dokumentation av både förhandsbedömningar och efterhandsutvärderingar.¹¹¹ I den skrivelse som ansluter sig till det ovan nämnda utlåtandet av revisionsutskottet och som gäller utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag förutsätter riksdagen bl.a. att regeringen¹¹² utreder om kompetensen inom konsekvensbedömning bör stärkas på ministerienivå eller om det bör inrättas ett kompetenskluster eller en enhet för konsekvensbedömning på statsrådsnivå, samt ser till att förhandsbedömningar av författningsförslagets konsekvenser och utvärderingar i efterhand dokumenteras och görs tillgängliga på ett enhetligt sätt.

Revisionsutskottet påpekar i sitt betänkande att regeringens förslag till författningsändringar ofta är snäva och att samverkan mellan olika författningar därför kan bli ouppmärksam i lagberedningen. Det finns anledning att fästa större uppmärksamhet än tidigare vid sådana synergieffekter, eftersom de som helhet kan vara betydande och också medföra oförutsedda konsekvenser. Revisionsutskottet påpekar också i sitt betänkande att man bör satsa mer på framförhållning och beredskap.

Framtidsutskottet har gjort ett ställningstagande i protokollet¹¹³ och föreslår att en särskild framtidsbedömning ska utvecklas för bedömning av hur prognostisering har utnyttjats i lagberedningen. Framtidsutskottet understöder också utveckling av och försök med fenomenbaserad bedömning. Detta skulle bidra till att bygga upp ett heltäckande och förvaltningsövergripande samarbete mellan ministerierna, forskarsamhället, det civila samhället och andra intressentgrupper, något som i vilket fall som helst behövs särskilt när konsekvenserna av stora projekt bedöms.

110 Utskottets betänkande ReUB 1/2022 rd – EÄ 48/2019 rd. Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag – nuläge och utvecklingsbehov. På adressen https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/ReUB_1+2022.aspx

111 ReUB 1/2022 rd På adressen https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/ReUB_1+2022.aspx

112 Riksdagens skrivelse RSk 14/2022 rd – EÄ 48/2019 rd. På adressen: https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/EduskunnanVastaus/Sidor/RSK_14+2022.aspx

113 Framtidsutskottet: Protokoll AjUD 3/2021 rd. På adressen https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Esityslista/Sidor/AjUD_3+2021.aspx

11.2.1 Rådet för bedömning av lagstiftningen

Uppgiften att göra en djupare och oberoende extern bedömning av konsekvensbedömningen hör till rådet för bedömning av lagstiftningen, som självständigt bedömer konsekvensbedömningarna av lagstiftningen. Målet för bedömningsrådet, vilket inrättades år 2016, är att följa med och förbättra kvaliteten på konsekvensbedömningarna samt lagberedningskulturen. Rådet för bedömning av lagstiftningen strävar efter att på ett heltäckande sätt granska de konsekvensbedömningar som ingår i utkastet till regeringspropositioner. Det ger utlåtanden om regeringens propositioner och konsekvensbedömningarna i dem samt följer upp hur de rekommendationer som det har gett i sina utlåtanden har beaktats. Dessutom kan Rådet för bedömning av lagstiftningen ge utlåtanden exempelvis om konsekvensbedömningar i viktiga bestämmelser på förordningsnivå och om nationella konsekvensbedömningar om utkast till EU-lagstiftning (särskilt så kallade U-skrivelser). Utlåtandena är offentliga. I utlåtandena beaktas ekonomiska konsekvenser, miljökonsekvenser samt övriga konsekvenser för människor och för samhället. Bedömningsrådet kan bedöma konsekvenserna av lagstiftningen även i efterhand och ta initiativ till att utveckla kvaliteten på lagberedningen. Bedömningsrådet utvärderar även resultatet av sin egen verksamhet och gör upp årsberättelser för statsrådets kansli.¹¹⁴ Bedömningsrådet samarbetar med förvaltningen, bl.a. via kanslichefsmötet, och träffar regelbundet företrädare för ministerierna. Bedömningsrådet är oberoende och självständigt i sitt arbete. Till exempel år 2021 gav det 46 utlåtanden¹¹⁵ (45 utlåtanden om regeringspropositioner och ett utlåtande om en U-skrivelse). Bedömningarna är inte bindande för ministerierna, men bedömningsrådets behandling och beaktandet av den antecknas i regeringens proposition.

Ett propositionsutkast kommer till rådet för bedömning av lagstiftningen så att ministeriet till statsrådets kanslis registratörskontor och sekretariatet för rådet för bedömning av lagstiftningen sänder det för bedömning valda propositionsutkastet i en så slutlig form som möjligt och innehållande de behövliga ändringar som föranletts av remissförfarandet. I det skede då utlåtandet bereds svarar bedömningsrådets sekreterare för beredningen av utlåtandet och lägger fram ett utkast till utlåtande vid bedömningsrådets möte eller i ett skriftligt förfarande. Bedömningsrådet ger kommentarer och gör ändringar i utkastet. Utlåtandet godkänns vid bedömningsrådets möte eller i ett skriftligt förfarande. Efter det publiceras utlåtandet på bedömningsrådets webbplats. I samband med uppföljningen i efterhand följer bedömningsrådet upp hur dess utlåtanden har beaktats i de regeringspropositioner som har överlämnats till riksdagen och gör sammandrag av resultaten av dem. I justitiekanslerns laglighetskontroll kontrolleras det att det i propositionen redogörs för ett eventuellt utlåtande av bedömningsrådet, och det nämns även hur utlåtandet har beaktats i propositionens innehåll.

114 Statsrådets kansli: Rådet för bedömning av lagstiftningen. På adressen: <https://vnk.fi/sv/radet-for-bedomning-av-lagstiftningen>. Statsrådets kansli: Utlåtandeprocess för rådet för bedömning av lagstiftningen. På adressen: <https://vnk.fi/sv/radet-for-bedomning-av-lagstiftningen/utlatandeprocess>.

115 Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2021. Statsrådets kansli, Helsingfors. På adressen: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-445-3>; på finska, med svenskt presentationsblad.

11.3 Hänsyn till kommande generationer i de högsta laglighetsövervakarnas grundlagsenliga uppgift¹¹⁶

Kommande generationers rättigheter är en del av Finlands rättsordning och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, som justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman övervakar i egenskap av oberoende högsta laglighetsövervakare. Justitiekanslerns roll är att övervaka också kommande generationers rättigheter som en del av laglighetsövervakningen i samband med den tillämpliga rättsordningen och i synnerhet de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

När uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman reformerades bedömde man behoven av att utveckla den inbördes arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna och deras laglighetsövervakning till följd av samhälls- och rättsutvecklingen.¹¹⁷

Vid justitiekanslersämbetet bedrivs det internationellt samarbete med exempelvis ombudsmannanätverket, Europarådet och EU:s byrå för grundläggande rättigheter samt myndigheter i andra länder som sköter motsvarande uppgifter, såsom organ som utövar föregripande författningskontroll eller tillsyn över miljö rättigheter och kommande generationers rättigheter samt olika internationella nätverk.

”Den grundläggande miljö rättigheten och kommande generationers rättigheter i allmänhet, den unionslagstiftning som tillgodoser kommande generationers rättigheter, EU:s grundläggande miljö rättighet och i synnerhet det rättsliga målet för hållbar utveckling, samt internationella överenskommelser som är bindande för Finland, inklusive FN:s konvention om biologisk mångfald (FördrS 78/1995) och dess protokoll, FN:s ramkonvention om klimatförändringar, Parisavtalet om klimatförändringar med reglerna för genomförandet liksom även den unionslagstiftning som genomför dessa, hör till den rättsordning som justitiekanslern enligt grundlagen övervakar efterlevnaden av.

¹¹⁶ Avsnittet grundar sig på det anförande som justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti höll den 26 oktober 2022 vid mötet för statsrådets framsynslots (se bilaga 4). I avsnittet ingår även direkta citat ur anförandet.

¹¹⁷ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. RP 179/2021 rd. På adressen <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2021/20210159>. Se även Lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022).

I den omfattande beredningen och i propositionen till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman konstaterades det att den högsta laglighetsövervakningens arbete och verksamhet behöver effektiviseras när det gäller tillsynen över tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna, och i det sammanhanget i synnerhet beaktandet av kommande generationers rättigheter och hållbar utveckling samt de rättsliga skyldigheterna att bekämpa klimatförändringar och säkerställa den biologiska mångfalden.”

Föregripande kontroll och kommande generationer

Inom den föregripande författningskontrollen övervakar justitiekanslern att kommande generationers rättigheter beaktas på lämpligt sätt i det aktuella regleringssammanhanget och att EU-rätt och internationella förpliktelser samt det nationella handlingsutrymme som dessa tillåter har utretts och beaktats på ett ändamålsenligt sätt.

Justitiekanslern ger i den föregripande kontrollen utlåtanden om lagligheten, förhandsgranskar regeringens propositioner på eget initiativ eller på begäran av ett ministerium och granskar statsrådets föredragningslistor i samband med statsrådets allmänna sammanträden. Justitiekanslerns ställningstaganden baserar sig på en konsekvent tolkning av rättsordningen som helhet samt på sådana systematiska och välmotiverade slutsatser som baserar sig på laglighetskontrollen av rättsordningen samt på iakttagelser som gjorts inom ramen för den övriga laglighetskontrollen. Vid justitiekanslerns förhandsgranskning och vid utarbetandet av utlåtanden beaktas bl.a. grundlagsenligheten och förenligheten med internationella förpliktelser rörande de mänskliga rättigheterna, inklusive korrekt tillämpning av de allmänna och särskilda grunderna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

”Om regeringens proposition är bristfällig begär justitiekanslern att den kompletteras, och vid behov dras den tillbaka för att rättas. Om en proposition står i strid med grundlagen eller är bristfällig, och ministeriet inte rättar den efter en anmärkning, kan justitiekanslern foga en motiverad offentlig anmärkning enligt 112 § i grundlagen till statsrådets protokoll och vidta andra åtgärder för laglighetskontroll.”

Justitiekanslern ska i enlighet med verksamhetsplaneringen bedöma hur den biologiska mångfalden, klimatförändringarna och energieffektiviteten samt generellt olika omständigheter med koppling till de grundläggande miljö rättigheterna, kommande generationers rättigheter och hållbar utveckling har beaktats i statliga stöd. Till bedömningen hör också bedömning av motiveringarna till regeringens propositioner samt statsrådets och ministeriernas beslut om statliga stöd samt av styrningen och genomförandet av offentliga upphandlingar.

12 Avslutningsvis

I den andra delen av statsrådets framtidsredogörelse har man analyserat hur man i lagberedningen bättre än i dag kunde utnyttja prognostisering och beakta kommande generationer och deras rättigheter. En bakgrundsutredning för redogörelsen gjordes inom ramen för forskningsprojektet FORGE, med finansiering från statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (VN TEAS).

I flera länder har det etablerats institutioner för att beakta kommande generationer. Dessutom finns det olika praxis för att bättre beakta de kommande generationerna i den politiska beredningen. Ett exempel på detta är bedömningsramen för intergenerationell rättvisa. Även FN betonar vikten av att beakta kommande generationer och det långsiktiga perspektivet i beslutsfattandet. FN uppmanar också medlemsstaterna att etablera organ för detta och att göra satsningar på strategisk framsyn.

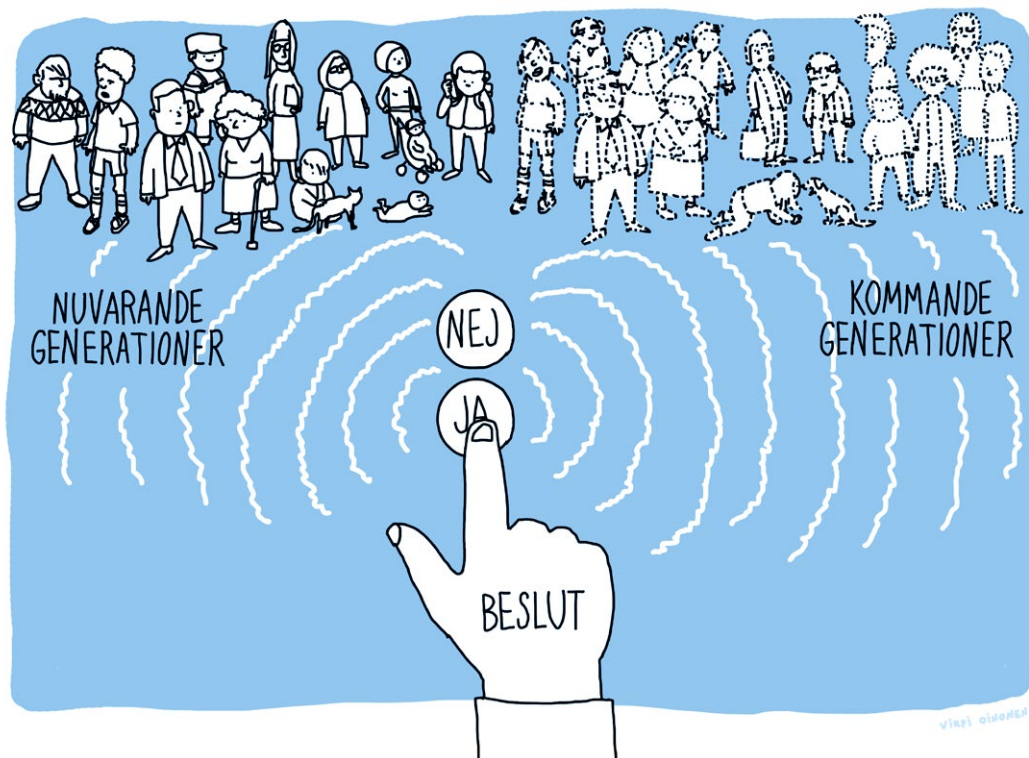
Finlands första klimaträttegångsärende inleddes medan arbetet med redogörelsen pågick. Flera frivilligorganisationer har redan tidigare lyft fram att kommande generationers rättigheter bör beaktas. En redogörelse som gäller kommande generationer är alltså mycket aktuell.

Internationellt har metoder för framsyn utvecklats, särskilt inom statliga förvaltningar. Till exempel strävar OECD efter att utveckla en föregripande styrningsmodell. Europeiska kommissionen främjar för sin del bland annat en starkare integrering av den strategiska framsynen i den praktiska beredningen av EU-lagstiftning med hjälp av verktygslådan för bättre lagstiftning.

Strategisk framsyn skapar förutsättningar för en förvaltning som är beredd på och förberedd inför kommande förändringar. Lagstiftningen måste föregripa kommande utvecklingstrender för att kunna svara mot framtidens utmaningar. Prognostiseringsmetoder kan utnyttjas för att hantera den osäkerhet som är förknippad med den framtida utvecklingen i lagstiftningsmiljön. Även lagförslagets konsekvenser och bedömningen av dem kan systematiseras genom att man utnyttjar olika prognostiseringsverktyg.

Lagstiftningen kan ha långvariga konsekvenser eller konsekvenser som framträder först efter en lång tid.

- I lagberedningsprojekten är det viktigt att man identifierar konsekvenser som är av betydelse för kommande generationers förutsättningar att leva i ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbart samhälle där deras rättigheter tillgodoses fullt ut. Tryggandet av dessa förutsättningar ska styra lagberedningen.
- Strategisk framsyn som ett inslag i lagberedningen bidrar till att öka rättvisan mellan generationerna. Den stöder också ett långsiktigt perspektiv i beslutsfattandet och den strategiska planeringen. När hänsyn tas till kommande generationer understryks ansvaret för de politiska val som görs. Prognostiseringsdata ska utnyttjas mer i de olika faserna av lagberedningen.



Stärkandet av beredning och beslutsfattande som beaktar framtiden

I bakgrundsutredningen för framtidsredogörelsen lades det fram sju utvecklingsförslag: 1) det skapas tillvägagångssätt för identifieringen av lagstiftningsbehov och för lagberedningen, vilka är till hjälp när man ska analysera olika alternativ för framtiden, 2) prognostisering blir en kontinuerlig verksamhet inom lagberedningen och det samhälleliga beslutsfattandet, 3) det utformas tillvägagångssätt för hur prognostiseringsdata kunde användas i alla faser av lagstiftningsprocessen: före processen, under processens gång och efter processen, 4) man tillämpar de förslag till utveckling av förvaltningen som har getts av EU och OECD vad gäller prognostiseringsförmåga och strategisk prognostisering, 5) de gällande lagarnas "framtidskänslighet" utvecklas genom utvärdering i efterskott (ex-post), 6) trösklarna vad gäller kunskap och kostnader sänks för prognostisering och 7) prognostisering utnyttjas i strävan efter en hållbar utveckling. Förutom dessa lades det i utredningen även fram fem utvecklingsförslag om hur kommande generationer kunde beaktas: 8) kommande generationer definieras inom ramen för vårt system för grundläggande fri- och rättigheter och separat i samband med viktiga lagstiftningsprojekt, 9) prognostiseringens och den hållbara utvecklingens roll i regeringsförhandlingarna främjas, 10) man strävar efter att bedöma lagstiftningens konsekvenser på olika lång sikt mera systematiskt än tidigare, samtidigt som man identifierar de osäkerheter som ansluter sig till detta, 11) en närmare specificering av framtidskonsekvenser tas med i riksdagsbehandlingen och framtidsutskottets roll stärks, samt 12) vid samråd begärs det synpunkter om konsekvenserna på lång sikt och man använder sig av analyserande diskussioner med medborgarna.

Utvecklingsförslag nr 8 i bakgrundsutredningen stöds av att kommande generationer identifieras inom ramen för vårt system för grundläggande fri- och rättigheter och i allt väsentligt beaktas i viktiga lagstiftningsprojekt.

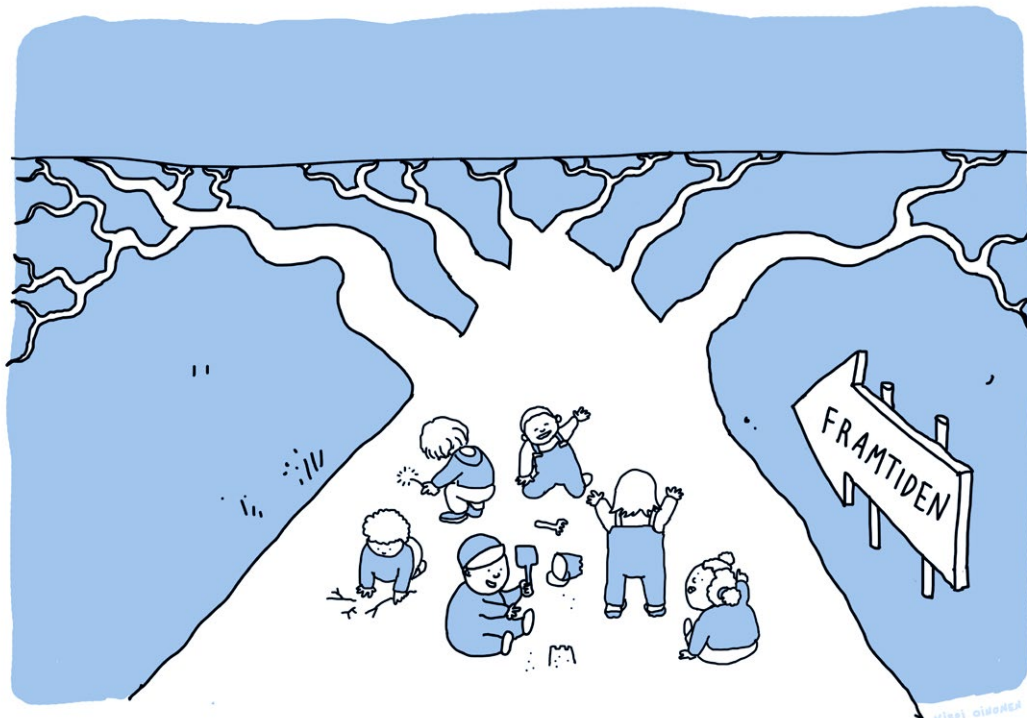
Utvecklingsförslag nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11 och 12 i bakgrundsutredningen stöds av det nya förfarandet för framtidsredogörelser, genom vilket det har skapats en förvaltningsövergripande strategi för prognostisering och framtidsarbete:

- Ministeriernas gemensamma prognostiseringsgrupp, som har samordnats av statsrådets kansli, har varit den centrala arbetsgruppen för den första delen av framtidsredogörelsen, och företrädarna för ministerierna har involverat sakkunniga inom deras respektive förvaltningsområden och nätverk. På detta sätt har det skapats ett nytt tillvägagångssätt för statsrådets prognostiserings- och framtidsarbete och det förvaltningsövergripande samarbetet har fördjupats. Gemensamt utvecklingsarbete, bred delaktighet och samarbete har varit centrala element i beredningen. Det ändrade förfarandet för framtidsredogörelser har gjort det möjligt att ta fram mycket täckande prognostiseringsdata. Den första delen av redogörelsen utgör en helhetsbild i 360 grader av verksamhetsmiljön.

- Avsikten är att den första delen av framtidsredogörelsen även i framtiden ska utgöra en helhetsbild av verksamhetsmiljön som grundar sig på ministeriernas gemensamma och kontinuerliga prognostisering, och den ligger till grund för förvaltningsområdenas pågående gemensamma och kontinuerliga uppföljning av verksamhetsmiljön. De gemensamma uppföljningsuppgifterna och de materialkällor som beskriver dem ska på så sätt vara tillgängliga för alla användare. Just nu utreds möjligheten att ta fram en digital plattform som ska underlätta insamlingen, förvaringen, struktureringen och delandet av information. Detta stöder bildandet av en delad lägesbild inom statsrådet.
- Arbetet med redogörelsen ligger till grund för ministeriernas framtidsöversiktsarbete. Syftet med en framtidsöversikt för varje regeringsperiod är att de, för den samhälleliga diskussionen och till grund för regeringsförhandlingar, ska frambringa en situations- och utvecklingsbedömning av läget i samhället och av de frågor som kräver politiskt beslutsfattande. Framtidsredogörelsens omvärldsanalys låg till grund för omvärldsanalysen i ministeriernas framtidsöversikt och även till grund för ministeriernas egna framtidsöversikter. Framtidsöversikten ligger till grund för kanslichefernas huvudsakliga budskap till nästa regering.
- I den första delen av framtidsredogörelsen beskrivs alternativa framtider, med hjälp av vilka man kan fastställa en prognostiseringsgrund för bl.a. framtidsöversikter. Analysen av alternativa framtider underlättar exempelvis förståelsen av vad som i verksamhetsmiljöns utveckling kan utgöra ett hinder för att man ska nå den framtid som eftersträvas. Om arbetet med framtidsredogörelsen och arbetet med framtidsöversikten starkare kopplas ihop med varandra stöder det såväl strävan efter en hållbar utveckling som prognostiseringens och den hållbara utvecklingens roll i regeringsförhandlingarna.
- Förutsättningarna för att man ska kunna dra nytta av framtidsredogörelsen i statsrådets strategiska beredning bör stärkas. Framtidsarbete som har utförts på ett förvaltningsövergripande sätt stöder enhetlighet och konsekvens i statsrådets beslutsfattande. Man kan dra nytta av arbetet även i ministeriernas egna planeringsprocesser.
- Beredningen av arbetet med framtidsredogörelsen måste planeras och schemaläggas så att den stöder bl.a. granskningen i samband med regeringens halvtidsmangling. Redogörelsen går över valperioderna och är till stöd för kunskapsledningen inom regeringens beredning och beslutsfattande. Även kopplingarna mellan framtidsarbetet och identifieringen av statsrådets utrednings- och forskningsteman bör stärkas.

- Arbetet med redogörelsen stöder identifieringen av lagstiftningsbehov samt en ökning av prognostisering och framtidsarbete i lagberedningen. Arbetet med redogörelsen inbegriper systematisk analys av osäkerheter och synliggörande av osäkerheter. Framtidsarbetet kan stödja även granskningen av lagarnas framtidskänslighet. Scenarierna kan användas vid vindtunnelprov/stresstestning av lagarna, dvs. hur väl befintliga författningar och institutioner svarar mot framtida utvecklingsförlopp.
- Det vore bra om prognostisering utnyttjades effektivare vid bedömningen av lagstiftningens konsekvenser. Prognostisering stöder bedömning på olika lång sikt samt hanteringen av osäkerhet. Det förfarande med vetenskaplig sparring som presenteras i utredningen kan anses vara användbart.

Den 30 år långa traditionen av framtidsdialog mellan statsrådet och riksdagen som grundar sig på förfarandet med framtidsredogörelser har skapat en stabil grund för en proaktiv förvaltning. I beslutsfattande som beaktar framtiden ingår framtidsarbete och prognostisering i ett kunskapsbaserat beslutsfattande. Detta bör man även framöver fortsätta med och stärka.



13 Bilagor

Bilaga 1 Framtidsdialoger som ett led i arbetet med framtidsredogörelsen

Som ett led i framtidsredogörelsen arrangerades framtidsorienterade dialoger. Dialogarbetet hörde också samman med löftena av statsminister Sanna Marins regering om ett nytt slags växelverkan för att fastställa politiska val på lång sikt. Framtidsredogörelsens styrgrupp föreslog samarbete med stiftelsen Dialogpaus. Den inledande idén om några dialoger på olika håll i Finland utvidgades slutligen till en serie om 50 dialoger.

Under dialogerna diskuterades framtiden utifrån deltagarnas egna erfarenheter och observationer med utgångspunkt i följande frågor:

- Vilka saker väcker hopp eller positiva tankar om framtiden i dig?
- Vad är du orolig över när det gäller din, andras eller Finlands framtid?
- Hur kommer Finland att vara år 2040 enligt din uppfattning?

Statsrådets kansli ansvarade för inbjudningarna till dialogerna och stiftelsen Dialogpaus för att leda dialogerna. Merparten av dialogerna arrangerades i samarbete med olika organisationer (bilaga 2), t.ex. så att organisationerna presenterade en öppen inbjudan för sina medlemmar. Det var inte meningen att man skulle delta i framtidsdialogerna ur intressebevakningsperspektiv, utan alla deltog som sig själva och genom sina erfarenheter, vilket upprepades i början av varje dialog. I inbjudningsfasen berättades att vem som helst är välkommen och att deltagandet inte kräver någon särskild expertis eller ställning.

Vad är Dialogpaus och hur tillämpades detta i framtidsdialogerna?

”Dialogpaus är ett nytt sätt att starta och föra en konstruktiv samhällsdiskussion. Dialogpaus ger möjligheten att stanna upp och reflektera över saker och ting i lugn och ro. Med hjälp av dialogpaus kan du få människor med olika utgångsläge att jämbördigt föra en diskussion och du involverar också dem som annars lätt lämnar utanför diskussionerna”, så beskriver stiftelsen Dialogpaus den diskussionsmetod som under åren 2016–2019 utvecklades av Sitra. Numera är det stiftelsen Dialogpaus och dess många samarbetspartner som ansvarar för att utveckla och sprida metoden.

Genom att använda den här metoden erbjuds deltagarna en möjlighet att delta i framtidsdiskussionen som jämbördiga människor och av dem krävs inte expertis inom något område eller tidigare erfarenhet. Dialogpaus-metoden syftar inte till konsensus och snabba lösningar, utan till en konstruktiv diskussion under vilken förståelsen för ämnet, en själv och andra ökar. I bästa fall hjälper den till att öka tilliten mellan människor och samhällets resiliens samt skapar oförutsägbara insikter och ett nytt tänkande.¹

Diskussionsschema för Dialogpaus-diskussioner och tillhörande spelregler för en konstruktiv diskussion.

Spelreglerna för en konstruktiv diskussion	Mitt Finland är ...	
	<u>Min</u>	<u>Avsnitt</u>
1. <i>Lyssna</i> på andra, avbryt inte.	15	Introduktion, presentation
2. <i>Delta</i> i det som andra säger.	5	Spelregler
3. <i>Berätta</i> om dina egna erfarenheter.	5	Inledning
4. <i>Fråga</i> om du inte förstår.	5	Egen reflektion kring tankarna
5. <i>Var närvarande och respektera</i> andra och diskussionens konfidentialitet.	60	Inledande av gemensam diskussion
6. <i>Fundera i lugn och ro</i> . Lämna rum för ofullständighet.	5	Skriv ner insikterna
	20	Berätta om insikterna
	5	Tack och avslutning

Diskussionerna börjar med en inledning. Det kan t.ex. vara ett tal, en skrift eller en låt. Som inledning för nästan alla framtidsdialoger fungerade Antti Tuiskus omarbetade låt ”Minun Suomi” (den ursprungliga versionen är framförd av Lauri Tähkä). Efter detta diskuterades vilka tankar och känslor låten väckte. I det här samtalet hade deltagarna till största delen

¹ Stiftelsen Dialogpaus 2021

mycket samstämmiga tankar. Finlands jämlikhet, delaktighet, bildning, jämställdhet, mod, innovativitet, säkerhet och rena och vackra natur nämndes flera gånger. Dock framkom också frågor kring "vem som har rätt att bestämma vem som är tillräckligt finländsk, om man är tillräckligt finländsk, vad det innebär att vara finländare och vem finskheten tillhör" både bland infödda finländare och återinvandrare och bland representanter för olika minoriteter.

Av diskussionerna om den inledningen framgick att alla ser Finland på olika sätt, vilket innebär att alla också har olika, egna inre Finland och uppfattningar om hemlandet. Detta egna inre Finland står inför en omställning, eftersom många deltagares personliga erfarenhet av krig och krigsminnen håller på att blekna eller aldrig har existerat. De unga deltagarna hade klarare uppfattningar om den egna europeiska och globala identiteten. För dem kändes en nationell identitet främmande. Några representanter för den äldre generationen upplevde också att extremhögern "stulit" begreppet finskhet och svarade därför att de känner sig främmande för att definiera sig utifrån en nationell identitet.

När det gäller framtidsdialogerna är det viktigaste att komma ihåg att även om Dialogpaus-metoden grundar sig på att tala om sina erfarenheter, har ingen av oss personliga erfarenheter av framtiden. Diskussionen bygger på hur framtiden verkar se ut i ljuset av befintliga erfarenheter. Framtidsdialogerna ger i synnerhet information om hurdan värdegrund framtidens Finland bör byggas på.

Bilaga 2 Beredningen av redogörelsen

Beredningen av den första delen av framtidsredogörelsen

Första delen av framtidsredogörelsen har varit under beredning från april 2020 till oktober 2022. Tack till alla som deltagit i beredningen av redogörelsen.

Statsminister Sanna Marins regering: Förändringsfaktorerna i första delen av framtidsredogörelsen i regeringens aftonskola under beredningen av halvtidsöversynen den 20 januari 2021 och redogörelsen i regeringens aftonskola den 14 december 2021.

Styrgruppen för framtidsredogörelsen: ordföranden statssekreterare Henrik Haapajärvi, statsrådets kansli. Medlemmar: statssekreterare Akseli Koskela, inrikesministeriet, statssekreterare Mikaela Nylander, justitieministeriet, statssekreterare Dan Koivulaakso, undervisnings- och kulturministeriet, statssekreterare Anna-Mari Vimpari, finansministeriet. Den ursprungliga styrgruppens sammansättning enligt beslutet av den 27 februari 2020 om tillsättande: statssekreterare Mikko Koskinen, statsrådets kansli, statssekreterare Maria Kaisa Aula, finansministeriet, statssekreterare Malin Brännkärr, justitieministeriet, statssekreterare Minna Kelhä, undervisnings- och kulturministeriet, statssekreterare Olli-Poika Parviainen, inrikesministeriet.

Generalsekreteraren för framtidsredogörelsen Jaana Tapanainen-Thiess, statsrådets kansli, konceptualisering och samordning av arbetet med redogörelsen.

Beredningsgruppen för den första delen av framtidsredogörelsen utgjordes av följande medlemmar i ministeriernas gemensamma arbetsgrupp för prognostisering:

- statsrådets kansli: generalsekreterare Jaana Tapanainen-Thiess,
- utrikesministeriet: specialforskare Ossi Piironen, från april 2022 specialforskare Kaisa Oksanen och från augusti 2022 specialforskare Johanna Ketola,
- justitieministeriet: enhetschef Venla Salmi, från april 2021 enhetschef Vava Lunabba,
- inrikesministeriet: specialsakkunniga Leena Seitovirta,
- försvarsministeriet: konsultativa tjänstemannen Terhi Ylitalo,
- finansministeriet: specialsakkunnige Markus Rahkola, från oktober 2020 projektchef Tiina Keväjärvi,
- undervisnings- och kulturministeriet: undervisningsrådet Tomi Halonen,
- jord- och skogsbruksministeriet: konsultativa tjänstemannen Elina Nikkola,
- kommunikationsministeriet: trafikrådet Johanna Särkijärvi, från januari 2021 enhetsdirektör Tiina Kaunisto och från februari 2022 regeringsrådet Veera Kojo,

- arbets- och näringsministeriet: utvecklingsdirektör Tiina Tikka,
- social- och hälsovårdsministeriet: specialsakkunniga Riikka Pellikka,
- miljöministeriet: forskningsdirektör Tanja Suni.

I beredningen deltog dessutom flera andra tjänstemän från ministerierna, liksom ministeriernas framsynsgrupper och de administrativa sektorernas framsynsnätverk.

Följande tjänstemän som tjänstgjort vid statsrådets kansli har också på olika sätt varit involverade i arbetet med redogörelsen: Ines Gullichsen, specialsakkunnig, Birgitta Huhtinen, administrativ medarbetare, Juho Jyrkiäinen, specialsakkunnig, Venla Kuuluvainen, sakkunnig, Jenni Lahtinen, sakkunnig, Hanna Ojanen, planerare, Kaisa Oksanen, ledande sakkunnig, Petra Packalen, undervisningsråd, Mari Parviainen, planeraren, Ossi Piironen, ledande sakkunnig, Anna Rotkirch, ledande sakkunnig, och enhetschef Jouni Varanka.

Arbetet med framtidsredogörelsen har även innefattat behandling i ministeriernas ledningsgrupper. Framtidsredogörelsen har dessutom diskuterats vid kanslichefernas och statssekreterarens möten.

Framsynsslotsen har varit rådgivare i arbetet med att bereda framtidsredogörelsen. Medlemmarna i den är Henrik Haapajarvi, statsrådets kansli (ordförande), professor Toni Ahlqvist, Åbo Universitet, Jenni Airaksinen, Tammerfors universitet, utskottsråd Olli Hietanen, riksdagens framtidsutskott, akademisekreterare Jaakko Kuosmanen, Finska Vetenskapsakademien, direktör Petri Räsänen, Birkalands förbund, professor Ahti Salo, Aalto-universitetet, generalsekreterare Petri Toivonen, Sekretariatet för Säkerhetskommittén, strategidirektör Katri Vataja, Sitra. Sekretariat statsrådets kansli.

Det nationella framsynsnätverket, www.foresight.fi, evenemangen Foresight Friday som understött redogörelsen, alla som deltagit i evenemangen och diskussionerna och som kommenterat utkastet till redogörelsen.

- 24.8.2020 Foresight Thursday: The Future of the Circular Economies in Cities.
- 24.9.2020 Foresight Thursday: Den framtida befolkningsstrukturen i Finland. [Länk till en inspelning av evenemanget.](#)
- 29.10.2020 Foresight Thursday: Omvälvande förändringar i rymdverksamheten.
- 16.12.2020 Framsynsforumet FinnSight 2020 – Kommande generationers Finland. Arrangörer: Statsrådets kansli, Finlands Akademi, Sitra, Business Finland, arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen. [Länk till en video om osäkerheter i scenarioarbetet för kommande generationers Finland.](#) [Länk till videon Mitt Finland är... De ungas önskemål och oro när det gäller Finlands framtid.](#)
- 3.2.2021 Foresight Wednesday, Framtidsredogörelsens workshop om scenarierna.
- 1.6.2021 Foresight Wednesday, Det nationella framsynsnätverkets vårfest

Analys av verksamhetsmiljön

- Webropol-enkät i maj och intervjuer
- Beredning av förändringsfaktorerna för de olika ministerierna

Osäkerhetsfaktorerna

- Webropol-enkät om osäkerhetsfaktorerna
- Workshoppar för experter om osäkerhetsfaktorerna (à 3 h)
 - 27.10.2020 Migrationen
 - 27.10.2020 Omvälvande förändringar i rymdverksamheten
 - 28.10.2020 Den arktiska regionen
 - 28.10.2020 Europeiska unionen
 - 29.10.2020 Nya former av ekonomi
 - 29.10.2020 Livsmedelsproduktion, vatten, jordmån
 - 30.10.2020 Den ekonomiska omställningen
 - 30.10.2020 Naturtillgångarna
 - 2.11.2020 Stormaktskonkurrensen
 - 2.11.2020 Ett multilateralt regelbaserat system
 - 3.11.2020 Kunnandet
 - 3.11.2020 Region- och stadsutveckling
 - 4.11.2020 Den globala ekonomin
 - 4.11.2020 Klimatförändringen
 - 5.11.2020 Den biologiska mångfalden
 - 5.11.2020 Informationsmiljön
 - 6.11.2020 Ryssland
 - 6.11.2020 Säkerheten
 - 9.11.2020 Hälsa & välfärd
 - 9.11.2020 Digitaliseringen (Den tekniska omvälvningen)

Scenarierna

- Förvaltningsövergripande scenarioworkshoppar dagligen 14–25.1.2021 (à 3 h)
- Foresight Wednesday – scenarioworkshop 3.2.2021

Scenariernas konsekvenser

- Scenario- och konsekvensworkshoppar för de olika ministerierna mars–maj 2021
- Framtagning av förvaltningsövergripande, scenarioroberoende element juni 2021

Uppdateringar av framtidsredogörelsen 2022

- Till följd av Rysslands olagliga anfallskrig mot Ukraina uppdaterades redogörelsen i snabb ordning.
- Likaså gjordes det nya uppdateringar i och med Finlands Natoansökan.

Framtidsdialogerna

- 50 dialoger om Finlands framtid.
- Laura Arikka, verkställande direktör Stiftelsen Dialogpaus, ansvarade för att facilitera och leda dialogerna och Jenni Lahtinen, sakkunnig vid statsrådets kansli, ansvarade för att organisera och dokumentera dialogerna.
- I organiseringen av framtidsdialogerna och i de diskussioner som fördes mellan den 18 augusti 2020 och den 6 april 2021 deltog bland annat följande samarbetspartner och aktörer:

De regionala delegationerna för etniska relationer, Folktinget, Södra Karelen förbund, Södra Österbottens förbund, Finlandssvenska teckenspråkiga rf, Helsingforsmissionen rf, Koulutuskeskus Salpaus, Finlands Dövas Förbund rf, Kymmenedalens förbund, Mannerheims Barnskyddsförbund rf, lokala föreningar inom Marthaförbundet, Miessakit ry, nätverket Mothers in Business, Nuorten Palvelu ry, Nuorten Suomi ry, Nyyti ry, Undervisningssektorns Fackorganisation rf:s lokalförening i Kajanaland, Pesäpuu ry, Sverigefinska riksförbundet, Rädda Barnen på Åland, samernas organisationer, Satakunta förbund, Kansallinen senioriliitto ry:s lokalföreningar, Seta ry, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf, MIELI Psykisk Hälsa Finland rf, Suomi-Seura ry (Finland-Samfundet), Nylands förbund, Vailla vakinaista asuntoa ry. Dessutom deltog flera gymnasier, yrkesskolor, yrkeshögskolor, universitet, städer, kommuner, församlingar och företagare.

Eftersom beredningen skedde under coronatiden, har ministeriernas prognostiseringsgrupp inte samlats en enda gång under den här tiden, utan all beredning har skett på distans. Även alla evenemang, framtidsdialoger och workshoppar ordnades på distans.

Källor, begrepp, förkortningar och litteraturhänvisningar anges i fotnoter.

Beredningen av den andra delen av framtidsredogörelsen

Den andra delen av framtidsredogörelsen bereddes fram till januari 2023.

Framtidsredogörelsens styrgrupp: ordförande Henrik Haapajarvi, statssekreterare, statsrådets kansli. Medlemmar: Akseli Koskela, statssekreterare, inrikesministeriet, Mikaela Nyländer, statssekreterare, justitieministeriet, Dan Koivulaakso, statssekreterare, undervisnings- och kulturministeriet, Anna-Mari Vimpari, statssekreterare, fram till v. 40/22, från v. 41/22 och framåt valtiosihiteeri Katri Makkonen, statssekreterare, finansministeriet.

Bakom redogörelsen står forskningsprojektet FORGE (Foresight and Future Generations in Law-Making), 01.2022–11.2022, med finansiering från statsrådets utrednings- och

forskningsverksamhet (VN TEAS). Projektet genomfördes av Maija Airos, Toni Ahlqvist, Mikkel Knudsen, Anu Mutanen, Lauri Rapeli, Jonas Schauman, Maija Setälä och Amos Taylor.

Projektet genomfördes inom ramen för den tredje kompletterande utlysningen av anslag för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021 och det baserade sig på den informationsbehovsbeskrivning som presenterades i utlysningen.

Styrgruppen för FORGE-projektet: Jaana Tapanainen-Thiess (ordförande), statsrådets kansli, Henna Huhtamäki, social- och hälsovårdsministeriet, Veera Kojo, kommunikationsministeriet, Johanna Korpi, miljöministeriet, Jukka Mattila, finansministeriet, Kaisa Tiusanen, justitieministeriet, Satu Pentikäinen, arbets- och näringsministeriet, Risto Alatarvas, statsrådets kansli.

Redogörelsen har redigerats och skrivits av Jaana Tapanainen-Thiess, generalsekreterare för framtidsredogörelsen, och Mari Parviainen, planerare. I beredningen deltog från statsrådets kansli även Venla Kuuluvainen, sakkunnig, och Ossi Piironen, ledande sakkunnig. Dessutom har flera andra tjänstemän vid statsrådets kansli och andra ministerier kommenterat utkastversioner.

Framsynslogen har varit rådgivare i arbetet med att bereda framtidsredogörelsen. Medlemmarna i den är Henrik Haapajärvi, statsrådets kansli (ordförande), professor Toni Ahlqvist, Åbo Universitet, Jenni Airaksinen, Tammerfors universitet, utskottsråd Olli Hietanen, riksdagens framtidsutskott, akademisekreterare Jaakko Kuosmanen, Finska Vetenskapsakademien, direktör Petri Räsänen, Birkalands förbund, professor Ahti Salo, Aalto-universitetet, generalsekreterare Petri Toivonen, Sekretariatet för Säkerhetskommittén, strategidirektör Katri Vataja, Sitra. Sekretariat statsrådets kansli.

I arbetet med redogörelsen har man använt sig av det material som presenterades av följande personer som framträdde vid framsynslotsens möten under hösten 2022:

- 15.9.2022:
 - Maija Setälä, professor, Åbo Universitet
 - Jane Davidson, Pro Vice-Chancellor Emeritus at the University of Wales Trinity Saint David, former Minister for Environment, Sustainability and Housing in Wales
 - Eckhard Stoermer, Consultant, Joint Research Center, Europeiska kommissionen

- 26.10.2022:
 - Tuomas Pöysti, justitiekansler
 - Gyula Bándi, Prof., Deputy Commissioner, Ombudsman for Future Generations, Ungern
 - Tiina Neuvonen, Strategic Foresight Lead, United Nations Global Pulse Finland
 - Cat Tully, Managing Director, School of International Futures (SOIF).

Källor, begrepp, förkortningar och litteraturhänvisningar finns i form av fotnoter i texten.

Bilaga 3 Institutioner för kommande generationer

Källa: ZOE Institute for Future-fit Economies: Building Our Common Future. The role of the Network of Institutions for Future Generations in safeguarding the future 2022. På adressen <https://zoe-institut.de/en/publication/building-our-common-future/>

Stat	Institution		Typ	Ställning i relation till den verkställande makten och lagstiftningen	Verksamhet och makt
	Direkt prioritering	Indirekt prioritering			
Nederländerna	Självständig ombudsperson för kommande generationer (Self-Appointed Ombudsperson for Future Generations)		(Inofficiell) justitieombudsman	Inofficiell	Kampanjer, utbildning
Australien		Hållbarhets- och miljökommissionär	Kommissionär	Inom miljöministeriet	Forskning/rådgivning klagomål, utredning
Gibraltar	Kommissionär för hållbar utveckling och kommande generationer		Kommissionär	Strukturellt oberoende av regeringen	Policyutveckling, kapacitetsbyggande, agendasättande
Goa (Indien)	Expertkommitté (Expert Committee on a Cap (ECOC) - Intergenerational Equity)		Kommitté	Inrättad av högsta domstolen	Forskning/rådgivning laglighetskontroll
Israel	Kommission för framtida generationer (Commission for Future Generations)		Kommissionär	Parlamentarisk kommitté	Forskning/rådgivning, initiativ till/förbud mot lagstiftning
Kanada		Kommissionär för miljö och hållbar utveckling	Kommissionär	Inom revisionsverket	Forskning/rådgivning revision
Malta	Intressebevakare för framtida generationer		Kommitté/nämnd	Ansluten till ministeriet för hållbar utveckling	Forskning/rådgivning observatör

Stat	Institution		Typ	Ställning i relation till den verkställande makten och lagstiftningen	Verksamhet och makt
	Direkt prioritering	Indirekt prioritering			
Tyskland		Parlamentarisk delegation för hållbar utveckling	Kommitté	Permanent parlamentsutskott	Forskning/rådgivning uppföljning/kontroll
Singapore	Center för strategisk framsyn		Rådgivande organ	I anslutning till Prime Minister's Office	Forskning/rådgivning utbildning
Skottland	Forumet Skottlands framtid		Rådgivande organ	Strukturellt oberoende av regeringen	Forskning/rådgivning utbildning
Finland	Framtidsutskottet		Utskott	Permanent utskott i riksdagen	Forskning/rådgivning utbildning
Ungern	Ombudsman för framtida generationer		Justitieombudsman	Strukturellt oberoende av regeringen	Forskning/rådgivning, klagomål, utredning, utformning av konstitutionell rättspraxis
Uruguay	Specialkommission för framtiden		Kommitté	Parlamentarisk kommitté	Forskning/rådgivning debatt
Nya Zeeland		Parlamentarisk miljökommissionär	Kommissionär	Strukturellt oberoende av regeringen	Forskning/rådgivning utbildning, utredning
Wales	Kommissionär för framtida generationer		Kommissionär	Strukturellt oberoende av regeringen	Forskning/ rådgivning bindande rekommendationer
Förenade kungariket	Parlamentarisk grupp för framtida generationer (alla partier)		Kommitté	Parlamentarisk kommitté	Forskning/rådgivning, rum för debatt

Bilaga 4 Hänsyn till kommande generationer i justitiekanslerns grundlagsenliga uppgift

Justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti
Anförande vid statsrådets framsynslots sammanträde
den 26 oktober 2022

Framtida generationers rättigheter är en aspekt av bestämmelsen om grundläggande miljö rättigheter 20 § i grundlagen, och har också i ett vidare avseende samband med rätten till inflytande och med andra grundläggande fri- och rättigheter. Kommande generationers rättigheter, i form av rättigheter som närmare specificeras i internationella avtal som är förpliktande för Finland, EU-rätten och Finlands egen lagstiftning och juridiskt bindande aspekter som ska beaktas i lagstiftningen och i planeringen och beslutsfattandet i samhället i övrigt, är en del av Finlands rättsordning och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, som justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman övervakar i egenskap av oberoende högsta laglighetsövervakare. Bekämpandet av klimatförändringar och utarmningen av naturen samt perspektivet att trygga kommande generationers rättigheter framstår i nuläget som centrala i rättslig verksamhet, såväl i nationella och internationella bestämmelser som i rättslig avgörandepaxis. Också nya hot mot rättsstaten är synliga fenomen i verksamhetsmiljön. Därför gäller justitiekanslerns laglighetsövervakning i högre grad än tidigare upprätthållandet och utvecklandet av en hållbar förvaltning och rättsstat, samt inom ramen för den allmänna laglighetsövervakningen och tryggandet av ett balanserat genomförande av de grundläggande och fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna beaktandet av kommande generationers rättigheter.

1. Om kommande generationers rättigheter

Kommande generationers rättigheter ingår sedan gammalt i det rättsliga tänkandet i Finland och i flera andra länder, samt i den internationella rätten. Kommande generationers rättigheter och rättvisa mellan generationer ingår i princip som en aspekt och en tidsmässig dimension i flera grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter, samt i utnyttjandet av naturresurser och andra resurser i allmänhet. Kommande generationers rättigheter framgår sedan gammalt i det tänkande som ligger till grund för Finlands konstitution: exempelvis kommittén för lantdagsreformen som leddes av Robert Hermansson och som beredde 1905 års lantdagsordning dryftade vilka som bildar Finlands folk som

utövar statsmakten. Det ansågs att kommande generationer ingår i Finlands folk, vilket statsmakten i vårt land i nuläget tillkommer enligt grundlagen.¹ I finländsk rätt nämns kommande generationers rättigheter uttryckligen i beredningsmaterialet till bestämmelsen om miljörättigheter enligt 20 § i grundlagen, som en aspekt på rätten till en sund miljö enligt grundlagen.²

Kommande generationers rättigheter innebär i korthet att dagens beslutsfattare inte inskränker kommande generationers rätt till offentligt och privat självbestämmande och deras handlingsmöjligheter när det gäller livsmiljön och naturresurserna. I det bredaste perspektivet handlar det om en generationsöverskridande dimension av praktiskt taget alla rättigheter. I fråga om rätt till inflytande och beslutsfattande märks kommande generationers rättigheter tydligast i att kommande generationers, och i ett något kortare perspektiv riksdagens och därmed folkets möjlighet att under kommande mandatperioder besluta om lagstiftning och om användningen av samhällets resurser inte i alltför hög grad får begränsas annat än i grundlagen. Det är helt enkelt fråga om att kommande, delvis fortfarande ofödda generationers möjligheter att fatta beslut och agera, leva i en sund miljö, njuta av kultur och bildning samt utnyttja resurser inte inskränks på ett oproportionerligt sätt. Enligt principen om generationsöverskridande rättvisa borde vi som utgångspunkt för kommande generationer lämna efter oss samma eller bättre möjligheter att agera och utveckla samhället som dagens generationer har.

I en kontext där miljön betonas avses med kommande generationers rättigheter att beslut som fattas och försummelser som sker nu inte i fråga om livsmiljö, naturresurser och olika slags resurser i allmänhet i alltför hög grad eller som helhet begränsar kommande generationers liv och användning av den beslutanderätt som tillkommer dem samt möjlighet till hälsa och en sund miljö eller till naturen och kulturmiljön. Uttryckliga bestämmelser i olika staters konstitutioner om framtida generationers rättigheter gäller oftast miljön.

Exempelvis är bestämmelserna i Norges, Sveriges, Tysklands och Frankrikes grundlagar intressanta. I 112 § i Norges grundlag ingår en bestämmelse om grundläggande miljörättigheter, enligt vilken naturens resurser ska disponeras utifrån ett långsiktigt och mångsidigt perspektiv som beaktar möjligheten att utnyttja naturresurserna också

1 Beträffande äldre diskussion om rätten till inflytande, som också erkänner kommande generationers rätt till inflytande. Esko Hakkila, Suomen tasavallan perustuslait, 1939, s. 374-375. Kommittén för lantdagsreformen som leddes av professor Robert Hermansson 28.2.1906. Jag har behandlat detta tema ur den nationella säkerhetens, delaktighetens och konstitutionens hållbarhets perspektiv i UKK-föreläsningen Kansallinen turvallisuus ja kestävä valtiosääntö 3.9.2019, <https://oikeuskansleri.fi/-/valtioneuvoston-oikeuskansleri-tuomas-poystin-ukk-luento-paasikivi-seurassa-3.9-kansallinen-turvallisuus-ja-kestava-valtiosaanto> (hämtat 24.10.2022).

2 Se regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna, RP 309/1993 rd och grundlagsutskottets betänkande GrUB 25/1994 rd. Beträffande tidigare beredning, se betänkandet av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter, kommittébetänkande 1992. s. 356-362.

för kommande generationer, se Norges grundlag <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17> (hämtat den 22 juni 2020). Avsikten är att sörja för livskvalitet och en sund miljö för nuvarande och kommande generationer.³

I 2 § 3 mom. i Sveriges regeringsform ges det allmänna ett konstitutionellt uppdrag att främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.⁴

Enligt 20a § i Tysklands grundlag anges statens skyldighet gentemot kommande generationer, och ges lagstiftaren i uppdrag samt förvaltningen och domstolarna i uppdrag att inom lagstiftningens ram skydda grunderna och förutsättningarna för livet samt att skydda djuren.⁵

Till Frankrikes grundlag fogades 2004 en stadga om miljö rättigheter i vilken ingår artiklar om ansvar för miljön samt om rättigheter som berör miljö hälsa, som utgår från kommande generationers rätt att tillgodose sina behov samt en rättslig princip om hållbar utveckling.⁶

Enligt 112 § i Norges grundlag samt formuleringarna och idéerna i förarbetena till den ska kommande generationer beredas möjligheter på samma nivå som vår generation haft till ett långsiktigt och mångsidigt utnyttjande av naturresurser samt en sund miljö. Brundtlands världskommissions idéer om hållbar utveckling har påverkat förståelsen av kommande generationers rättigheter i synnerhet i Norges grundlag, och också i vidare sammanhang.

Kommande generationers rättigheter utgör den rättsliga och rättvisefilosofiska grunden för all hållbar utveckling. Kommande generationers rättigheter och rättvisan mellan generationer kräver att nu levande personers behov tillgodoses och att deras möjlighet att vara fullvärdiga samhällsmedborgare som åtnjuter människovärde tryggas, samtidigt som kommande generationers motsvarande möjligheter och rättigheter tryggas.⁷ I Finlands

3 Beträffande beredningen, se norska stortingets människorättsutskotts rapport till stortingets presidium, Dokument 16(2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven. Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011. Tillgängligt <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok16-201112.pdf> (hämtat 22.6.2020).

4 Se Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform SFS 1974:152, <http://rkrattsbaser.gov.se/sfst/adv?fritext=&sbet=&rub=regeringsform&org=&sort=desc>

5 Se http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_20a.html (hämtat 5.6.2020).

6 Se <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004> (hämtat 5.6.2020).

7 Se Edith Brown Weiss, Intergenerational Equity in Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL], Article last updated: February 2013.

konstitution ingår i 1 § 2 mom. i grundlagen en allmän princip enligt vilken konstitutionen ska främja rättvisan i samhället. Det är fråga om en del av en bestämmelse som uttrycker en viktig värdegrund i grundlagen, och bestämmelserna i momentet om konstitutionens uppgifter ska beaktas vid tolkningen av andra bestämmelser i grundlagen.⁸ Den rättvisa till vilken det hänvisas i bestämmelsen i grundlagen innebär också ett krav på rättvisa mellan generationer.

Kommande generationers rättigheter ingår också i den skyldighet att sörja för vissa gemensamma naturresurser såsom vattenresurser och strandområden, som i USA:s rättspraxis ingår i trust-doktrinen.⁹ Internationella domstolen (International Court of Justice) har också 1996 i sitt rådgivande utlåtande om användning av kärnvapen och 1997 i avgörandet Danube på principiell nivå erkänt att kommande generationers perspektiv och skyddet för deras intressen ingår i den internationella rätten.

Under de senaste 30 åren har vikten av grundläggande miljö rättigheter och mänskliga rättigheter som berör miljön ökat avsevärt i den nationella rättsordningen samt i EU-rätten och folkrätten. Enligt grundlagsutskottets nyaste tolkningspraxis förpliktar grundläggande miljö rättigheter lagstiftaren på samma sätt som andra grundläggande fri- och rättigheter, och de kan kraftigt påverka tolkningen när olika grundläggande fri- och rättigheter vägs mot varandra. Ett tillräckligt beaktande av grundläggande miljö rättigheter kan vara en fråga som påverkar lagstiftningsordningen för lagförslag.¹⁰

Grundläggande miljö rättigheter tillgodoses i väldigt stor utsträckning genom internationella avtal och EU-rätten samt genom nationell lagstiftning i vilken de genomförs samt genom inhemsk lagstiftning. Dessutom spelar förvaltningsövergripande planer en mycket viktig roll för genomförandet av olika aspekter av grundläggande miljö rättigheter, såväl

8 Se RP 1/1998 rd och

9 Michael Burger, Jessica Wentz & Radey Horton: The Law and Science of Climate Change Attribution. Columbia Journal of Environmental Law, 45:1 (2020), s. 120 – 121. Beträffande public trust-doktrinen, se Förenta staternas högsta domstols gamla dom i målet Illinois Central R. Co. v. Illinois, 146 U.S. 387 (1892) ja public trust -doktrininista yleisemmin <https://climate.law.columbia.edu/content/adaptation-resources> (hämtat 20.5.2020) och Robin Kundis Craig, Adapting to Climate Change: The Potential Role of State Common Law Public Trust Doctrines, 34 Vermont L. Rev. 781 (2010) samt ett sammandrag av rättspraxis: <http://climatecasechart.com/case-category/public-trust-claims/?cn-reloaded=1> (hämtat 20.5.2020).

10 Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 69/2018 rd, i vilket otillräckligt beaktande av de grundläggande miljö rättigheterna ledde till att grundlagsutskottet gjorde en konstitutionell anmärkning som invercade på lagstiftningsordningen (kläm om lagstiftningsordningen). Angående tolkningsverkan, se GrUU 55/2018 rd.

inom miljörätten som i ökande utsträckning också inom andra sektorer av samhällspolitiken och andra förvaltningsområden.¹¹

Att ta hänsyn till och beakta kommande generationer hör också till de uttryckliga juridiska målsättningarna i FN:s ramkonvention om klimatförändringar och konvention om biologisk mångfald. Målsättningarna konkretiseras i avtalsbestämmelserna i klimatavtalen och för Finlands del i synnerhet i EU-lagstiftningen genom vilken skyldigheter i internationella klimatavtal genomförs, samt delvis också de grundläggande miljö rättigheterna enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Kommande generationers rättigheter har en nära koppling till idén om hållbar utveckling. Ur ett rättsligt perspektiv är hållbar utveckling bland annat en princip som nämns som en av EU:s målsättningar i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen, som innefattar idén att nuvarande och kommande generationers behov ska beaktas på ett rättvist sätt. Stävjan av klimatförändringar kan likaså anses ingå i idén om hållbar utveckling.

Ur ett finländskt konstitutionellt perspektiv innebär den allmänna och koncisa stil i vilken grundlagen är formulerad att kravet på tryggnad av hållbar utveckling inte uttryckligen nämns i 20 § i grundlagen, även om den aspekt som gäller kommande generationer och som är utmärkande för strävan efter hållbar utveckling utgjorde en viktig del av bakgrunden när den paragrafen stiftades.¹² Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis hänvisat till att de grundläggande miljö rättigheterna skyddar kommande generationer till exempel i samband med lagstiftning som syftar till att förbättra energieffektiviteten och motverka klimatförändringarna.¹³ Den rättsliga betydelsen av målen för hållbar utveckling accentuerades ytterligare bland annat i och med FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling från 2015 och klimatavtalet från Paris (FördrS 76/2016, har satts i kraft genom lag 926/2016).

Europeiska unionen har antagit en ny europeisk klimatlag ([Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna \(EG\) nr 401/2009 och \(EU\) 2018/1999 \(europeisk klimatlag\)](#)), i vilken ett rättsligt bindande klimatmål ingår enligt vilket unionen ska minska utsläppen med minst 55 % fram till 2030 och vara klimatneutral senast 2050. Europaparlamentet och Europeiska unionens råd behandlar det omfattande

11 Beträffande betydande effekter av de grundläggande miljö rättigheterna just via lagstiftningen, se RP 309/1993 rd. En färsk samlad granskning av de grundläggande miljö rättigheterna och dess ökande vikt i rättsordningen ingår i justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande De högsta laglighetsövervakarnas uppgiftsfördelning, Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:24 (endast på finska), s. 64-68. Se även regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman RP 179/2021 rd, som baserar sig på betänkandet.

12 RP 309/1993 rd. Se även regeringens proposition till Riksdagen med förslag till re- fonn av byggnadslagstiftningen RP 101/1998 rd och GrUU 38/1998 rd.

13 Se t.ex. GrUU 26/2020 rd, GrUU 14/2004 rd.

beredskapspaketet Fit for 55, det vill säga en serie lagstiftningsförslag från kommissionen, genom vilka EU:s lagstiftning ses över så att den genomför målen enligt den europeiska klimatlagen samt en konsekvent och balanserad utveckling och en rättvis omställning till ett klimatneutralt samhälle och en klimatneutral ekonomi. Utöver de bestämmelser om energieffektivitet som nämns ovan innehåller paketet bland annat förslag till bestämmelser om förnybar energi, utsläppsnormer för person- och paketbilar, ansvarsfördelningen mellan medlemsländerna för de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln, klimatmål och utsläpp av växthusgaser inom markanvändning och skogsbruk (LULUCF), infrastruktur för alternativa bränslen, bränslen för sjöfart och luftfart, ett system för utsläppshandel och energibeskattnings. Vidare är avsikten att vid översynen av Europeiska unionens bestämmelser om statsstöd till också beakta klimat- och miljömålen samt förhindra statsstöd som är skadliga för miljön och som påverkar handeln på den inre marknaden. Likaså strävar Europeiska unionen efter att vara aktiv som lagstiftare också för att trygga biodiversiteten, på vilket kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering är ett exempel.¹⁴

Unionens bestämmelser och internationella avtal kommer därför framöver att få allt större betydelse också för innehållet och manöverutrymmet i Finlands nationella lagstiftning och att leda till starkare förpliktelser att beakta en hållbar utveckling och kommande generationers rättigheter. Såväl på Europeiska unionens nivå som nationellt spelar lagstiftaren en viktig roll för att konkret definiera innehållet i kommande generationers rättigheter. Det är alltså i hög grad fråga om ett rättsligt perspektiv som ska beaktas vid beredning av politik och lagstiftning, men också vid administrativ planering och verksamhet. Ett exempel på rättsliga och väldigt konkreta skyldigheter som skärps inom förvaltningen är bestämmelserna i regeringens proposition om ändring av den nya nationella klimatlagen, enligt vilka kommunerna åläggs att utarbeta klimatplaner.¹⁵

Den utveckling som beskrivs ovan bidrar till att stärka de perspektiv som berör kommande generationer och en hållbar utveckling samt i synnerhet rätten till en sund miljö och tryggheten av naturens mångfald, liksom också stärkandet av de skyldigheter som gäller stävandet av klimatförändringar, inom tolkningspraxis för internationella mänskliga rättigheter. Detta påverkar ofta också i betydande grad av klimaträttegångar som drivs i olika stater och i internationella organ för rättskipning och tillsyn över mänskliga rättigheter.¹⁶

¹⁴ Se COM (2022) 304 final.

¹⁵ Se regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av klimatlagen RP 239/2022 rd. Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (restaureringsförordning) Statsrådets U-skrivelse U 76/2022 rd.

¹⁶ Se den databas över klimaträttegångar som The Sabin Center for Climate Change Law vid Columbia University sammanställt, <http://climatecasechart.com/> (hämtat 26.10.2022). Beträffande vissa klimaträttegångar under senare tid med avseende på utvecklingen inom finländsk rätt, se RP 239/2022 rd.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kommande generationers rättigheter redan klart utgör **rättigheter och skyldigheter som erkänns i den positiva rätten**. Kommande generationers rättigheter är ett snävare begrepp och har en snävare juridisk definition än rättvisa mellan generationer. Rättvisa mellan generationer utgör också en aspekt på den rättvisa i samhället som avses i 1 § i Finlands grundlag.

2. Om de högsta laglighetsövervakarnas roll och beaktandet av kommande generationer i de högsta laglighetsövervakarnas konstitutionella uppgift

I Finland finns **två oberoende högsta laglighetsövervakare, justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman**. Uppgifterna för bägge de högsta laglighetsövervakarnas, och därmed också för justitiekanslern i statsrådet, innebär allmän laglighetsövervakning och i samband därmed allmän tillsyn över tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Uppgiften har inte begränsats till något särskilt tema eller till någon bransch eller rättighet.

Enligt grundlagen omfattar justitiekanslerns behörighet republikens president och statsrådet samt domstolarna, alla andra myndigheter och tjänsteinnehavare samt alla som sköter offentliga uppgifter och därmed också privata aktörer som i enlighet med grundlagen anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter eller offentliga uppgifter i vidare mening. En tyngdpunkt i justitiekanslerns laglighetsövervakning är enligt uttryckliga bestämmelser i grundlagen att **övervaka lagligheten vid utövandet av den högsta regeringsmakten, det vill säga i statsrådets och dess ministeriers samt republikens presidents verksamhet**. Tillsynen över utövandet av den högsta regeringsmakten omfattar förhandsgranskningen av författningar och laglighetsövervakningen av övrig lagberedning, och riksdagens grundlagsutskott har upprepade gånger betonat vikten av denna övervakning som en del av justitiekanslerns uppgifter.¹⁷

Justitiekanslerns grundläggande uppgift är att utifrån grundlagens bestämmelser se till att statsskicket och konstitutionens grundprinciper, i synnerhet demokratin, rättsstatsprincipen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, tillgodoses. I justitiekanslerns laglighetsövervakning **betonas ofta det strukturella perspektivet**, där det är väsentligt att försöka identifiera hur olika strukturella omständigheter och problem som är förknippade med dem påverkar ett balanserat tillgodoseende av rättigheterna. Sådana faktorer kan till exempel vara brister eller motsägelser i

¹⁷ Beträffande justitiekanslerns roll, åtgärdsströskel och förfaringsätt vid författningsövervakning i förväg, se justitiekanslerns berättelse till riksdagen, K 19/2022 rd, s. 12 –22. Beträffande justitiekanslerns förfaringsätt vid förhandsövervakning av statsrådets verksamhet, se justitiekanslerns brev till ministerierna om förfaringsätten vid laglighetsövervakning i förväg av statsrådets beslutsfattande 24.3.2022 (endast på finska), OKV/702/24/2022. Beträffande grundlagsutskottets ställningstaganden till betydelsen av och vikten av justitiekanslerns författningsövervakning i förväg och vikten av att den beaktas, se GrUB 16/2020 rd, GrUU 79/2018 rd och GrUB 5/2018.

lagstiftningen, bristfällig verksamhetsstyrning och tillsyn eller problem med förfarandena, ledningen, resursfördelningen, verksamhetskulturen och informationssystemen.

Justitiekanslerns laglighetsövervakning sker ur ett oberoende, och därmed allmänt, juridiskt perspektiv. Den fäster vikt vid hur allas rättigheter tillgodoses och hur olika person- och intressekategoriers rättigheter och intressen tillgodoses på ett balanserat sätt. Justitiekanslern är oberoende också ur särskilda perspektiv. I sin laglighetsövervakning främjar justitiekanslern inte tillgodoseendet av någon särskild aspekt eller rättighet. I det avseendet avviker justitiekanslerns grundlagsstadgade uppgift som allmän och högsta laglighetsövervakare från specialombudsmännens uppgifter. Specialombudsmännens behörighet är begränsad till en viss rättslig tematik, och en del av specialombudsmännen har som uttrycklig uppgift att lyfta fram ett visst särskilt perspektiv.

Den grundläggande miljö rättigheten och kommande generationers rättigheter i allmänhet, den unionslagstiftning som tillgodoser kommande generationers rättigheter, EU:s grundläggande miljö rättighet och i synnerhet det rättsliga målet för hållbar utveckling, samt internationella överenskommelser som är bindande för Finland, inklusive FN:s konvention om biologisk mångfald (FördrS 78/1995) och dess protokoll, FN:s ramkonvention om klimatförändringar, Parisavtalet om klimatförändringar med reglerna för genomförandet liksom även den unionslagstiftning som genomför dessa, hör till den rättsordning som justitiekanslern enligt grundlagen övervakar efterlevnaden av.

När uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna reformerades bedömde man behoven av att utveckla deras inbördes arbetsfördelning och laglighetsövervakning till följd av samhälls- och rättsutvecklingen. I den omfattande beredningen och i propositionen till lag om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman konstaterades det att den högsta laglighetsövervakningens arbete och verksamhet behöver effektiviseras när det gäller tillsynen över tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna, och i det sammanhanget i synnerhet beaktandet av kommande generationers rättigheter och hållbar utveckling samt de rättsliga skyldigheterna att bekämpa klimatförändringar och säkerställa den biologiska mångfalden. Under remissrundan fick förslaget att sammanföra uppgifter som berör vissa aspekter på de grundläggande miljö rättigheterna hos justitiekanslern brett stöd. Under beredningen och i regeringens proposition gjordes dessutom bedömningen att den tillsynen hör till bägge de högsta laglighetsövervakarnas behörighet och uppgifter enligt grundlagen.¹⁸ I regeringens proposition finns bland annat följande skrivning (RP 179/2021 rd, s. 49–50):

¹⁸ Se RP 179/2021 rd.

Dessa grundläggande miljö rättigheters betydelse och tyngd i systemet med grundläggande fri- och rättigheter ökar klart både i den nationella lagstiftningen och inom internationell rätt. Dessutom ökar antalet miljörelaterade normer som baserar sig på bindande internationella avtal. Europeiska unionen har förpliktande miljölagstiftning som kräver att miljöaspekterna beaktas också i den nationella lagstiftningen och i den offentliga förvaltningens verksamhet. Detta är en del av den gällande rätt som avser det allmänna och dem som har offentliga uppdrag och vars efterlevnad justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman i enlighet med 108 och 109 § i grundlagen övervakar. De grundläggande miljö rättigheterna ingår också i de grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter vars tillgodoseende justitiekanslern och justitieombudsmannen ska övervaka.

I den föreslagna bestämmelsen har man strävat efter att förteckna sådana delområden i den laglighetskontroll som anknyter till tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna där specialisering kan anses vara särskilt motiverad med beaktande av grundlagens krav och den internationella rättsutvecklingen, och vilka således i största möjliga mån motsvarar de nuvarande och framtida behoven när det gäller den högsta laglighetskontrollen och dess samhälleliga genomslag. Begreppen sund miljö och biologisk mångfald, som nämns i bestämmelsen, får sitt innehåll i förarbetena till 20 § i grundlagen och i grundlagsutskottets praxis. Till verksamheten för att trygga dem hör inte bara aktiva åtgärder för att bevara en livskraftig miljö och för att gagna miljön, utan också att man avstår från åtgärder som skadar miljön (RP 309/1993 rd, s. 70). Hållbar utveckling å sin sida är en internationellt erkänd utgångspunkt för miljöpolitiken och den internationella miljö rätten vars centrala innehåll är att bevara den biologiska mångfalden och ekosystemens funktion samt att på lång sikt anpassa människans ekonomiska och materiella verksamhet till naturens bärkraft. Hållbar utveckling nämns till exempel i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen som ett av unionens mål. Trots att kravet på att trygga en hållbar utveckling inte uttryckligen uttrycks i 20 § i grundlagen, var stiftandet av den paragrafen starkt förknippad med tanken om att målet för en hållbar utveckling också gäller de kommande generationerna (RP 309/1993 rd, s. 70). Grundlagsutskottet har i sin praxis hänvisat till att de grundläggande miljö rättigheterna skyddar kommande generationer t.ex. genom lagstiftning som syftar till att förbättra energieffektiviteten och stävja klimatförändringar (GrUU 26/2020 rd, GrUU 14/2004 rd). Den rättsliga betydelsen av målen för hållbar utveckling accentuerades ytterligare bland annat i och med FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling från 2015 och klimatavtalet från Paris (FördrS 76/2016, har satts i kraft genom lag 926/2016). Syftet med den föreslagna bestämmelsen har varit att beskriva att den laglighetskontroll som föreslås bli koncentrerad till justitiekanslern uttryckligen ska inriktas på de rättsliga förutsättningarna för tryggandet av miljön, inte bara i det nuvarande samhällssystemet utan också med hänsyn till en hållbar utveckling som beaktar nuvarande och kommande generationers behov. Det är framför allt fråga om att övervaka hur miljöansvaret fullgörs

och detta inom ramen för den övervakning som justitiekanslern ska utföra när det gäller lagberedning och annan styrning, planering och beredning som statsrådet och dess ministerier utövar i enlighet med 65 och 68 § i grundlagen. Laglighetskontrollen inriktas till dessa delar särskilt på att säkerställa att kraven på en sund miljö och tryggheten av biologisk mångfald samt hållbarhetsperspektivet i anknytning därtill, inklusive åtgärder för att stävja klimatförändringar, beaktas på behörigt sätt i enlighet med integrationsprincipen när lagstiftning som påverkar miljön och naturen utvecklas och bereds.

Vid övervakningen av de grundläggande miljö rättigheterna accentueras i typiska fall ett förvaltningsövergripande perspektiv som söker balans mellan olika rättigheter och intressen. Detta kan ta sig uttryck exempelvis i en inbördes avvägning mellan bestämmelserna om egendomsskydd i grundlagens 15 § och bestämmelserna i grundlagens 20§ i situationer där man eftersträvar lagstiftning som främjar en hållbar balans mellan människan och miljön (GrUU 55/2018 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 20/2010 rd, s. 2/II, GrUU 6/2010 rd, s. 2, GrUU 38/1998 rd, s. 3, GrUU 21/1996 rd, s. 2/I). Uppgiftshelheten anknyter mer allmänt också till laglighetskontrollen av myndighetsverksamheten. Det kan också vara fråga om att övervaka att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt miljölagstiftningen att vidta åtgärder som förebygger eller reparerar miljöskador. Det är klart att inte heller i detta fall ska laglighetskontrollen gälla den ändamålsenlighetsprövning som ingår i det politiska beslutsfattandet, eller i övrigt åtgärder som främjar miljöpolitiken. Avsikten är inte heller att koncentrera klagomål som gäller tillgodoseendet av enskilda miljö rättigheter och miljöfrågor till justitiekanslern. Frågor som gäller tillgodoseendet av miljö rättigheter kan således även i fortsättningen tas upp i båda laglighetsövervakarnas verksamhet exempelvis i klagomålsärenden som gäller planläggning, byggande, miljöskydd, naturvård samt miljö- och hälsoskydd.

Jämfört med det arbetsgruppsbetänkande som utgjorde första fasen av beredningen ändrades ordalydelsen i regeringens proposition så att den fick ett närmare samband med bestämmelsen om grundläggande miljö rättigheter i 20 § i grundlagen. När också regeringens proposition syftade till att bägge de högsta laglighetsövervakarna, justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, fortfarande ska övervaka tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna, blev det ett problem under behandlingen i grundlagsutskottet att uppgifterna enligt propositionens ordalydelse inte tillräckligt tydligt fördelades mellan justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman. Därför lämnades den bestämmelse som ingick i regeringens proposition bort i den lag som slutligen antogs.¹⁹ Förändringen innebär dock inte att **de högsta laglighetsövervakarna inte kan och ska övervaka de frågor som avses i regeringens proposition.**

¹⁹ Se grundlagsutskottets betänkande [GrUB 25/1994 rd](#), stycke 15–16.

Enligt 4 § 3 mom. i den antagna lagen om fördelning av uppgifter (330/2022) kan även något annat ärende som faller under bådas behörighet överföras, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det är ändamålsenligt med tanke på gemensam behandling av ärenden med sakligt samband eller om det av andra skäl är motiverat. Inom ramen för samarbetet mellan de högsta laglighetsövervakarna har det diskuterats att laglighetsövervakningen hos bägge de högsta laglighetsövervakarna bör utvecklas utifrån tidigare styrkor och tyngdpunkter samt utvecklingsbehov. Avsikten är därför att inom justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning genomföra sådan övervakning i samband med grundläggande miljö rättigheter som beskrivs ovan.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att **kommande generationers rättigheter och målet för hållbar utveckling ingår i de grundläggande fri- och rättigheterna och i rättssystemet, vars efterlevnad och fullgörande justitiekanslern ska övervaka enligt grundlagen.** Justitiekanslerns roll är att övervaka kommande generationers rättigheter som en del av laglighetsövervakningen i samband med den tillämpliga rättsordningen och i synnerhet de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Däremot är **det inte justitiekanslerns uppgift att främja någon viss uppfattning om rättvisa mellan generationer** eller att formulera någon politisk agenda för rättvisa mellan generationer, utan det är en uppgift för det demokratiska beslutssystemet.

Justitiekanslerns roll som allmän och högsta laglighetsövervakare är att vara en neutral konstitutionell institution som på ett balanserat sätt främjar iakttagandet och fullgörandet av alla olika grundläggande fri- och rättigheter. Laglighetsövervakningen i statsrådet och bland annat övervakningen av lagligheten i specialombudsmännens verksamhet samt justitiekanslerns och justitieombudsmannens ställning som högsta laglighetsövervakare i den hierarki av tillsynsmyndigheter som föreskrivs i grundlagen förutsätter ett neutralt grepp. Grundlagsutskottet har ofta betonat att det inte finns någon prioritetsordning mellan de grundläggande fri- och rättigheterna, utan att bedömningen handlar om att två eller flera bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter sammanjämkas och vägs mot varandra.²⁰

3. Beaktandet av kommande generationers rättigheter i justitiekanslerns praxis

En grund för planeringen av laglighetsövervakningen hos justitiekanslern i statsrådet är att **stävjandet av klimatförändringar och utarmningen av naturen samt perspektivet att trygga kommande generationers rättigheter framstår i nuläget som centrala i rättslig verksamhet, såväl i nationella och internationella bestämmelser som i rättslig avgörandepraxis.** Också nya hot mot rättsstaten är synliga fenomen i

²⁰ GrUU 3/2022 rd, stycke 14 jämte hänvisningar: GrUU 14/2018 rd, s. 8, GrUU 54/2014 rd, s. 2, GrUU 10/2014 rd, s. 4.

verksamhetsmiljön. Därför inriktas justitiekanslerns laglighetsövervakning i högre grad än tidigare på upprätthållandet och utvecklandet av en hållbar förvaltning och rättsstat. Laglighetsövervakningen inriktas också på de grundläggande miljö rättigheterna och på beaktandet av kommande generationers rättigheter. Teman som i synnerhet behandlas är juridiska bestämmelser om stävjande av och anpassning till klimatförändringar samt bekämpande av utarmning av naturen.

Frågor som gäller kommande generationers rättigheter, hållbar utveckling och grundläggande miljö rättigheter i allmänhet har integrerats i ett och samma perspektiv, och blivit en del av justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning och dess olika delområden.

Övervakningen av lagligheten hos den högsta regeringsmakten enligt 108 § 1 mom. första meningen i grundlagen och den förhandsövervakning av författningar den innefattar är en väsentlig del av tillsynen över hur kommande generationers rättigheter beaktas. Att grundläggande miljö rättigheter och rättigheter som berör hållbar utveckling utsträcks till att omfatta marknadsmässig verksamhet samt till horisontella relationer mellan människor och företag medför särskilda betoningar som delvis avviker från traditionell tillsyn genom myndighetsverksamhet och dess traditionella perspektiv för den högsta laglighetsövervakningen som säkerställer och främjar tillgodoseendet av rättigheter inom grundläggande miljö rättigheter och andra rättigheter som berör hållbar utveckling.

Det blir viktigare att lagstiftningen är välfungerande, systematisk, materiellt konsekvent och aktuell samt åtnjuter demokratisk acceptans. I lagstiftningen och regelsystemet är det nödvändigt att **kunna förena olika perspektiv och intressen på ett balanserat sätt**, och därför accentueras vid beredningen av lagstiftning det rättsliga värdet och samhällsnyttan av en mångfald av perspektiv och ett brett deltagande. Det är väsentligt att i lagstiftningen och i annan offentlig verksamhet söka balans mellan olika grundläggande fri- och rättigheter och mellan olika intressen. Efterhandsbedömningen av funktionen och effekten hos lagberedning och bestämmelser som baseras på ett öppet och brett deltagande samt tillgång till information och data är synnerligen viktiga. Statsrådets arbete med att leda och styra samhället är likaså betydelsefullt för detta tema. De synpunkter som gäller balans mellan olika intressen och rättigheter samt delaktighet framstår som väsentliga i den förhandstillsyn av författningar justitiekanslern utövar och i den övriga laglighetsövervakningen och rättsliga tillsynen över statsrådets tjänsteåtgärder.

Enligt 108 § 1 mom. ska justitiekanslern i statsrådet övervaka lagligheten i statsrådets ämbetsåtgärder samt att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Inom ramen för den uppgiften övervakar justitiekanslern bland annat grundlagsenligheten samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna vid beredningen av regeringens propositioner, och hur god lagberedningssed iakttas. För justitiekanslerns förhandstillsyn över författningar

och för annan övervakning av lagligheten i lagberedningen gäller **samma principiella krav som till exempel för grundlagskontrollen i författningsdomstolar**. Det innebär i synnerhet att behärska spänningen mellan å ena sidan demokratin och den demokratiska legitimitet som bygger på den samt å andra sidan rättsstaten som förbundet sig till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna samt det materiella rättsstatsbegreppet.²¹

Inom den föregripande författningskontrollen övervakar justitiekanslern att kommande generationers rättigheter beaktas på lämpligt sätt i det aktuella reglerings-sammanhanget och att EU-rätt och internationella förpliktelser samt det nationella handlingsutrymme som dessa tillåter har utretts och beaktats på ett ändamålsenligt sätt. I den föregripande författningskontrollen ger justitiekanslern utlåtanden om lagligheten, förhandsgranskar regeringens propositioner på eget initiativ eller på begäran av ett ministerium och granskar statsrådets föredragningslistor i samband med statsrådets allmänna sammanträden.

Justitiekanslerns ställningstaganden kan inte basera sig på laglighetsövervakarens egna preferenser, utan på en konsekvent tolkning av rättsordningen som helhet samt på sådana systematiska och välmotiverade slutsatser som baserar sig på laglighetskontrollen av rättsordningen samt på iakttagelser som gjorts inom ramen för den övriga laglighetskontrollen. **Vid justitiekanslerns förhandsgranskning av författningsförslag och vid utarbetandet av utlåtanden beaktas följande aspekter:** 1) grundlagsenligheten och förenligheten med internationella förpliktelser rörande de mänskliga rättigheterna, inklusive korrekt tillämpning av de allmänna och särskilda grunderna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, 2) att de förpliktelser som hänför sig till EU-rätten har identifierats och att deras innehåll till väsentliga delar har beaktats samt att det nationella handlingsutrymmet har utretts på ett tillbörligt sätt, 3) att beredningsprocessen har utförts i enlighet med god lagberedningssed och att i synnerhet kraven på öppenhet, hörande och delaktighet har tillgodosetts, 4) att riksdagens rätt till information har tillgodosetts tillräckligt väl, dvs. att förslaget innefattar korrekt och tillräcklig information för beslutsfattandet, 5) att rättsordningen är konsekvent (t.ex. att allmänna lagar beaktas, att kriminaliseringar är tydliga samt noggrant avgränsade och exakt formulerade samt att de allmänna kriminaliseringsprinciperna följs) samt 6) att de anvisningar som berör lagberedningen har iakttagits, i synnerhet anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner, och att god lagberedningssed därmed har iakttagits. Tillsynen berör regeringens proposition som helhet, men i synnerhet bedöms också regeringens propositions relation till grundlagen och bedömningen av lagstiftningsordningen. Åtgärdströskeln bedöms med

21 Se Pablo Castillo-Ortiz. The Dilemmas of Constitutional Courts and the Case for New Design of Kelsenian Institutions. Law and Philosophy (2020).

hjälp av sju typfall. Om regeringens proposition är bristfällig begär justitiekanslern att den kompletteras, och vid behov dras den tillbaka för att rättas. Om en proposition står i strid med grundlagen eller är bristfällig, och ministeriet inte rättar den efter en anmärkning, kan justitiekanslern foga en motiverad offentlig anmärkning enligt 112 § i grundlagen till statsrådets protokoll och vidta andra åtgärder för laglighetskontroll.²²

Bedömningen av lagstiftningens konsekvenser intar också en viktig ställning med tanke på beaktandet av kommande generationer. Bedömningen av regeringspropositioners konsekvenser styrs av de [anvisningar för bedömning av författningsförslags konsekvenser som statsrådet antog 2007](#) (endast på finska) samt av specifikt material för respektive kategori av konsekvenser, som kompletterar anvisningarna. Anvisningarna ses för närvarande över i en arbetsgrupp för anvisningar för bedömning av författningsförslags konsekvenser, som justitieministeriet tillsatt (se [OMO76:00/2020](#)). Anvisningarna för bedömning av författningsförslags konsekvenser kompletterar anvisningarna för utarbetande av regeringens propositioner, enligt vilka i propositionen ska tas in en kortfattad översikt av de viktigaste konsekvenserna av den lagstiftning som föreslås i propositionen. Dit hör de väsentliga följderna av tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna. I mitt utlåtande om översynen av anvisningen för konsekvensbedömning ([OKV/753/21/2022](#), endast på finska) konstaterar jag att det allmänt taget finns ett behov av att förbättra konsekvensbedömningen i regeringens propositioner. I det sammanhanget påpekar jag också att beskrivningen av propositionernas konsekvenser i justitiekanslerns laglighetsövervakning bedöms ur ett utomstående perspektiv och utifrån allmän information. Vid laglighetsövervakningen är det vanligen inte möjligt att fördjupa sig desto mer i propositionernas ämnesområden. En mer djupgående, oberoende, utomstående bedömning av konsekvensbedömningen är en uppgift för rådet för bedömning av lagstiftningen, som utför en oberoende och självständig utvärdering av konsekvensbedömningarna. Vid justitiekanslerns laglighetsövervakning kontrolleras det att ett eventuellt utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen refereras i propositionen, och att det anges hur utlåtandet har beaktats i propositionens innehåll.

I justitiekanslerns praxis intar vid laglighetsövervakningen av hur kommande generationers rättigheter beaktas dessutom **tillsynen över statsrådets och myndigheternas lagstadgade planer** en betydande roll, liksom i anslutning till dem eventuellt också tillsynen över hur planer och skyldigheter fullgörs mer allmänt. Likaså fästs vikt vid tillsyn över den möjlighet till påverkan som kallas miljödemokrati, samt vid hur kunskapsbaserade randvillkor för diskuterande demokrati uppfylls. Inom ramen för de laglighetsövervakningsuppgifter som koncentrerats till justitiekanslern säkerställs beaktandet av en hållbar

²² Se justitiekanslerns berättelse K 19/2022 rd, s. 12–22. [Justitiekanslerns anförande om åtgärdströskeln vid övervakningen av lagligheten i lagberedningen, 4.4.2022](#) (endast på finska).

utveckling också genom den högsta laglighetsövervakningen av statsstöd och offentlig upphandling. Utarbetandet av klimatplaner enligt klimatlagen och de ändringar som föreslås i den är ett objekt för laglighetsövervakning.

Bland laglighetsövervakningsavgöranden under senare tid som berör utarbetandet av och innehållet i lagstadgade planer kan nämnas utlåtandet av justitiekanslern i statsrådet [OKV/2275/21/2022](#) (endast på finska) om utkastet till plan för anpassning till klimatförändringar 2030 och avgörandet av justitiekanslern i statsrådet om utarbetandet av en klimatpolitisk plan på lång sikt [OKV/987/10/2022](#) (endast på finska); i avgörandena fästs vikt vid planernas betydelse för fullgörandet av grundläggande miljö rättigheter och för genomförandet av EU:s klimatlagstiftning. Justitiekanslern fäster vikt vid att arbets- och näringsministeriet bereder den klimatpolitiska planen på lång sikt i enlighet med den nya klimatlagen så att den antas före utgången av 2025. Biträdande justitiekanslern ansåg att det är en önskvärd och välgrundad utgångspunkt med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna och förvaltningens framtidsorientering, samt med avseende på samhällets resiliens som helhet. Enligt biträdande justitiekanslern behöver det under den fortsatta beredningen bedömas vilka direkta eller åtminstone indirekta konsekvenser klimatförändringarna i framtiden får för den nationella förvaltningen och för myndigheternas verksamhetsförutsättningar och förmågan att bland annat klara av de utmaningar klimatrelaterade flyktingströmmar medför. Enligt biträdande justitiekanslern är det väsentligt att orsak och verkan också bedöms ur rättsvårdens perspektiv. Biträdande justitiekanslern hänvisade till att våra rättsskyddsmekanismer inte heller i nuläget ger rättsskydd utan dröjsmål i miljö- och klimatärenden. Biträdande justitiekanslern ansåg också att en bred delaktighet är av väsentlig betydelse för acceptansen för åtgärder för stävande av och anpassning till klimatförändringar. Ur ett demokratiperspektiv är det betydelsefullt att rätten till deltagande och engagemang för personer i kommande generationer beaktas vid bedömningen av planen för anpassning, eftersom planeringssystemet enligt klimatlagen är en lagstadgad mekanism som bidrar till att trygga de nuvarande generationernas omsorgsplikt vilken riktas till kommande generationer.

I sitt utlåtande i samband med beredningen av justitieministeriets framtidsöversikt har biträdande justitiekanslern på ett allmänt plan med kraftfullt tagit ställning till beaktandet av kommande generationers rättigheter vid utvecklingen av rättsordningen och rättsskyddsmekanismerna och till att högstämda målsättningar också bör stödas av konkreta lösningar ([Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen utlåtande Ilmastokriisi, luontokato ja tulevien sukupolvien oikeudet](#), endast på finska).

Vid justitiekanslerns laglighetsövervakning bedöms vid behov också hur framförhållningen och beredskapen lyckats med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. En sådan samlad bedömning gjordes till exempel i fråga om

covid-19-pandemin i justitiekanslerns berättelse till riksdagen [K 17/2021 rd](#) (i synnerhet justitiekanslerns anförande).

I justitiekanslerns i statsrådet anförande om författningsövervakning i förväg av regeringens proposition med förslag till ny klimatlag [OKV/1924/21/2021](#) (endast på finska) behandlas också kommande generationers rättigheter och beaktades i beredningen av lagförslaget och den föreslagna bestämmelsen om kommunernas klimatplaner. På det sätt som beskrivs i avsnittet om lagstiftningsordningen i utkastet till regeringens proposition är framtida generationers rättigheter en väsentlig aspekt av bestämmelsen om grundläggande miljö rättigheter i 20 § i Finlands grundlag. I samband med detta uppmärksammade justitiekanslern att rättvisan och den hållbara utvecklingen, som nämns som mål för den föreslagna klimatlagen och klimatpolitiken i enlighet med den, bör förklaras närmare. Han efterlyste bland annat en förklaring av ur vems perspektiv rättvisefrågan bedöms (till exempel kommande generationers rättigheter). Utlåtandet hänvisade bland annat till biträdande justitiekanslerns avgörande ([OKV/10/50/2019](#), endast på finska) om det fördröjda inlämnandet av klimatårsberättelsen och justitiekanslerns avgörande om tillräckligt mångsidig information och objektivitet ([OKV/536/1/2019](#), endast på finska). I ett sammanhang som kommande generationers rättigheter är det ytterst viktigt att ministeriernas utredningar och bedömningar är objektiva och beaktar tillräckligt många olika perspektiv, så att riksdagen har möjlighet att få tillförlitlig och tillräckligt omfattande samt i övrigt korrekt och tillräcklig information.

I justitiekanslerns i statsrådet anförande om författningsövervakning i förväg av en ändring av naturvårdslagen ([OKV/1930/21/2021](#), endast på finska) betonade justitiekanslern i synnerhet att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Myndigheternas befogenheter ska formuleras på ett tydligt och exakt sätt. Förslagen i propositionen bör motiveras på ett konkret sätt och så att motiveringarna kan ge stöd vid tillämpningen av lagen. Det var motiverat att i bestämmelsen om lagen syfte nämna stävande av och anpassning till klimatförändringar. Det fanns behov av att i motiveringarna ytterligare specificera sambandet mellan bevarandet av naturens mångfald samt stävandet av och anpassningen till klimatförändringar, i synnerhet med tanke på konkret tillämpning av naturvårdslagen. I ljuset av normer i internationella avtal och expertkunskap har naturens mångfald också ett tydligt samband med rätten till en sund miljö som nämns i bestämmelsen om grundläggande miljö rättigheter i grundlagen, och som det allmänna har en särskild skyldighet att trygga. Tryggandet av naturens mångfald, rätten till en sund miljö samt omfattande och effektiva möjligheter att delta i beslutsfattande som berör miljön är grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter som ökar i vikt i det internationella människorättstänkandet, liksom också i systemet med grundläggande fri- och rättigheter i Europeiska unionen och nationellt. I anförandet behandlas också konstitutionella frågeställningar som berör ekologisk kompensation.

Syftet med verksamhetsplaneringen för justitiekanslerns laglighetsövervakning är att laglighetskontrollbesök och de kontroller som genomförs under dem, egna initiativ vid övervakningen av genomförandet och utarbetandet av lagstadgade planer (utdrag ur handlingar och teman), samarbete med medborgarorganisationer och forskare samt klaganden också ska producera material för författningsövervakningen i förväg. Tanken är också att justitiekanslern i samband med uppgiften som högsta laglighetsövervakare av statsstöd och offentliga upphandlingar bedömer hur den biologiska mångfalden, klimatförändringarna och den anknytande energieffektiviteten samt generellt olika omständigheter med koppling till de grundläggande miljö rättigheterna, kommande generationers rättigheter och hållbar utveckling har beaktats i statliga stöd och i motiveringarna till regeringens propositioner, statsrådets och ministeriernas beslut om dem samt i styrningen och genomförandet av offentliga upphandlingar.

Kommande generationers rättigheter representerar en typisk beslutsmiljö för beslutsfattande om generationsövergripande och komplexa helheter som berör miljön. Vid beslutsfattande som berör rätten till en sund miljö och hälsa samt över huvud taget miljö och samhälle som helhet, **i synnerhet ur kommande generationers perspektiv, är den mänskliga informationen begränsad, ofullständig, komplex och motstridig.**²³ I en sådan komplex efterfrågar många förenklingar som håller samman livet och ger en känsla av trygghet. Det återspeglas också i förväntningarna på lagen och stiftandet av lagar; tydlighet och lättfattlighet behövs i en osäker och komplex miljö. I det praktiska lagstiftningsarbetet behövs också kompromisser mellan olika aspekter i enlighet med proportionalitetsprincipen, och frågeställningarna innebär många svåra värderingsfrågor som står i centrum för det demokratiska beslutsfattandet. Tillsynen kan inte ersätta en tvärvetenskaplig beredning som sker på bred bas och ur flera olika perspektiv. Tillsynen försvåras också av att kommande generationers rättigheter är omfattande och lämnar rum för tolkning och av att de har samband med materiella normer inom olika lagstiftningsområden samt av den internationella rättens snabba utveckling.

Justitiekansler Tuomas Pöysti

23 Beträffande detta som ett mer generellt juridiskt problem i fråga om miljöinformation och därigenom vid demokratiskt beslutsfattande, se Emily Barritt, *The Foundations of Aarhus Convention, Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Hart 2020, s. 46 och 50-53.

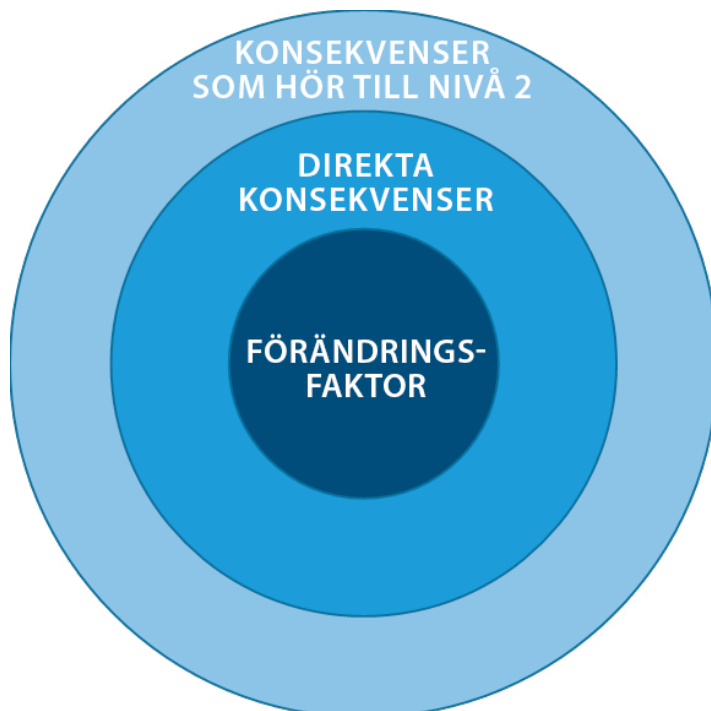
Bilaga 5 Konsekvensanalys av förändringsfaktorer

Genom analys identifieras konsekvenser på den första eller andra nivån, eller på flera nivåer, för exempelvis Finland eller den organisation, det samfund eller den aktivitet som står i fokus. Metoden bidrar till ökad förståelse av en förändring och stöder analysen av konsekvenser och orsakssamband.

Begrunda konsekvenserna av förändringen: Varför är denna trend, detta fenomen eller denna förändringsfaktor viktig? Vilka potentiella konsekvenser har förändringen? Analysera effekterna av förändringen exempelvis med hjälp av en framtidscirkel.

Gör så här:

1. Skriv in den förändringsfaktor eller det fenomen som ni analyserar i mitten av framtidscirkeln.
2. Fundera ut vad som är de primära, direkta konsekvenserna av förändringen. Vilka är de viktigaste konsekvenserna av förändringen? Vilka centrala utmaningar medför förändringen?
3. Granska följderna av de direkta konsekvenserna. Skriv in de konsekvenser av förändringen som hör till nivå 2 i den yttre ringen.
4. Fundera på vilka möjligheter och utmaningar dessa medför för er organisation.



Villkor för konsekvensanalysen:

Fundera ut vad som är det egentliga syftet med en konsekvensanalys av förändringen: Vad ska resultaten användas till? Vilka förväntningar har man på analysen? Hur ska man informera om resultaten och till vem?

Definiera vem som ska delta i processen. Hur ska deltagandet ske? Definiera vilka resurser som är tillgängliga. Vem kan vara till stöd i processen? Definiera vad som möjligtvis är de följande stegen. Hur kan en kontinuerlig uppföljning av verksamhetsmiljön genomföras?

Dokumentera besluten. Gör upp en plan som passar era mål.

SNELLMANSGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
valtioneuvosto.fi/sv
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-792-8 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF

ISBN: 978-952-383-776-8 tryckt
ISSN: 2490-0613 tryckt