



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Riktlinjer för befolknings- politiken på 2020-talet

Huvudpunkterna i utredningen
Ökande fruktsamhet och längre livslängd

Anna Rotkirch



Statsrådets kanslis publikationer 2021:2 – Huvudpunkterna

Riktlinjer för befolkningspolitiken på 2020-talet

Huvudpunkterna i utredningen Ökande fruktsamhet och längre livslängd

Anna Rotkirch

Statsrådets kansli Helsingfors 2021

Befolkningspolitiska riktlinjer

Människoorienterad befolkningspolitik

Modern befolkningspolitik syftar till att **främja allas välfärd samt en hållbar befolkningsutveckling**. Programmen för hållbar utveckling borde därför innefatta även befolkningspolitiska riktlinjer och indikatorer. Kunskapsbasen och uppföljningen av befolknings- och familjerelaterade uppgifter bör uppdateras och utvecklas nationellt och för att stödja regionerna.

Barn – självklart!

Barn – självklart! är en barn- och familjevänlig, pronatalistisk riktlinje med syfte att bättre stödja människors egna önskemål. Varje barn är välkommet och det görs satsningar på dem alla.

Samhället borde på ett bättre sätt stödja alla människors möjligheter att bilda familj och **få det antal barn som de önskar**. Att stödja barnfamiljer är också den bästa investeringen i kommande generationers välfärd. Det vore önskvärt att det summerade fruktsamhetstalet återgår till 1,6 barn per kvinna på 2020-talet och på längre sikt till 1,8, vilket motsvarar finländarnas önskade barnantal. Den minskande andelen barnfamiljer bland befolkningen får inte betyda att det riktas mindre samhällsliga resurser till dem. Att föda och fostra barn är också en samhällsekonomiskt betydande insats.

Politik som handlar om mänskliga resurser

En högre utbildnings- och kunskapsnivå är det viktigaste enskilda sättet att förbättra hållbarheten då befolkningen åldras. Utbildningen har också ett egenvärde: hjärnkraften är en resurs som växer vid användning. Befolkningens mänskliga kapital kan främjas genom **livslångt lärande, stöd till sysselsättning i sena medelåldern** samt en **målinriktad migrationspolitik**.

Värdefull och trygg ålderdom

En god omsorg om var och en under livets sista år hör till välfärdssamhällets kärnuppgifter. Målet är att eliminera omsorgsfattigdomen och kvalitetsproblemen inom äldreomsorgen. En modern befolkningspolitik **främjar solidariteten mellan generationerna** och bekämpar åldersdiskriminering.

Här återges huvudpunkterna i Anna Rotkirchs utredning (2021) Ökande fruktsamhet och längre livslängd. Riktlinjer för befolkningspolitiken på 2020-talet. Statsrådets kansli 2021. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-073-8> (på finska)

När börjar befolkningen minska?

Under "den demografiska revolutionens århundrade" kommer världens befolkningsstruktur att åldras tills befolkningstillväxten vänder, eventuellt redan inom 50 år. Befolkningens stigande ålder, kampen mot klimatförändringen och den tekniska omvälvningen hör till århundradets megatrender.

Utvecklingen av nativiteten i Asien och i synnerhet i Afrika under de kommande årtiondena avgör när den globala befolkningstillväxten bryts. Det är mycket osannolikt att fertiliteten i de rika länderna överstiger full reproduktionsnivå i framtiden.

På 2010-talet utvecklades befolkningen i Finland åt annat håll än i de övriga nordiska länderna enligt flera indikatorer. Finlands totala fruktsamhet sjönk från 1,87 år 2010 till 1,37 år 2019, vilket är under EU-genomsnittet och den lägsta i de nordiska ländernas historia. Regionutvecklingen i vårt land tillspetsas och den internationella invandringen har hållits på en måttlig nivå. Finlands befolkning växte med i genomsnitt 0,3% årligen under 2010-talet, jämfört med en procent i Sverige och Norge och en halv procent i Danmark. Enligt Eurostats befolkningsscenario kan Finlands befolkning minska redan under de närmaste åren, medan befolkningen i de övriga nordiska länderna kommer att fortsätta växa ifall nuvarande trender fortsätter.

I Finland minskade både antalet födda barn och den summerade fruktsamheten med en fjärdedel på 2010-talet. Cirka tre fjärdedelar berodde på att det föddes färre första barn i familjerna, men det föddes även färre andra, tredje och fjärde barn. Fruktsamheten sjönk i nästan alla befolkningsgrupper. Andelen barnlösa har ökat särskilt bland mindre utbildade män och kvinnor.

Internationell erfarenhet visar att nativitetsutvecklingen går att påverka genom barn- och familjevänlighet och det allmänna attitydklimatet. **Lycka, social tillit och hjälp vid vård av barn bidrar också till högre barnafödande** i länder med låga födelsetal.

I Finland är andelen 65 år fyllda av den vuxna befolkningen 24 procent, vilket är världens fjärde högsta efter Japan, Italien och Portugal. **En längre livslängd är ett privilegium som medför många möjligheter.** Personer i sena medelåldern, det vill säga ungefär i åldern 65–74 år, har numera en rätt så god funktionsförmåga. Den sköra tiden under livets sista år då människor behöver hjälp och vård verkar ändå inte förkortas, samtidigt som det finns allt fler i mycket hög ålder. Antalet mycket gamla personer, det vill säga över 85-åringar, kommer att växa med 40 procent till år 2030 och 94% till år 2035. Detta utgör en betydande utmaning för välfärdsstaten i framtiden.

Covid-19-pandemin vidgade Finlands befolkningspolitiska handlingsutrymme: nativitet har återhämtat sig, nettoinvandringen har ökat, flyttningsrörelserna inom landet har jämnat ut sig och sysselsättningen ökat bland de äldre. Finland har lärt sig nya sätt att agera i en kris, och var och en märkte vad befolkningen och den närmaste kretsen betyder.

Hur ser 2020-talets befolkningspolitik ut?

Modern befolkningspolitik ser **människor som landets viktigaste resurs** och satsar på utbildning, kompetens och välfärd. En balanserad befolkningsutveckling har inte bara att göra med befolkningsmängden, utan också det mänskliga kapitalet är viktigt. Betydelsen av folkhälsa och välfärd framhävs vid sidan av de sedvanliga indikatorerna för ekonomisk tillväxt, både som en politisk målsättning och en förutsättning för lyckad politik. Covid-19-pandemin har visat vikten av familjevänlighet, socialt förtroende och solidaritet mellan generationerna.

Europeiska unionen och allt fler europeiska länder har gjort befolkningsprogram och vill stöda befolkningstillväxt, nativitet och familjevänlighet, en jämnare regional utveckling och hälsosamt åldrande. Även Finland har nu inlett en befolkningspolitisk diskussion. Dagens befolkningspolitik utvecklar de mänskliga resurserna, kunskapsbasen och växelverkan genom ett "HR-förhållningssätt" snarare än "order uppifrån". De befolkningspolitiska målen och uppföljningen kunde sammanlänkas med programmen för hållbar utveckling.

En kraftigt sjunkande nativitet försvagar på lång sikt finansieringsbasen för de offentliga finanserna och ökar den sociala ojämlikheten. Utvecklingen kan påverkas genom en realistisk, men **målinriktad befolkningspolitik**. Ifall till exempel fruktsamheten börjar öka och når nivån 1,65 före 2060 eller om nettoinvandringen ökar med en tredjedel, kan befolkningstillväxten i Finland fortsätta till 2040-talet. Enbart ökad invandring, högre fruktsamhet, höjd sysselsättningsgrad eller en friskare ålderdom räcker inte till för att hantera utmaningarna, utan alla dessa **olika faktorer och ett övergripande perspektiv behövs**.

Sexuella och reproduktiva rättigheter är en hörnsten i en socialt och ekologiskt hållbar utveckling. Befolkningstillväxten i världen skulle vända snabbare om alla kvinnor kunde få så många barn de önskar. Ifall önskemålen om antalet barn gick i uppfyllelse i länder med låg nativitet, såsom i Finland, skulle det innebära något högre fruktsamhet. Att få barn står inte i strid med en hållbar utveckling i rika länder med lång fruktsamhet: barnskaffning är inget klimatbrott.

I Finland föds färre barn än vad unga vuxna önskar. En känsla av osäkerhet är den viktigaste orsaken till att allt flera skjuter upp eller avstått från tanken att få egna barn. Det handlar om osäker egen ekonomi och position på arbetsmarknaden, men också om tvekan kring framtiden, den egna orken eller parförhållandet. Föräldrar i barnfamiljer önskar att familjepolitiken skulle ge större möjligheter till flexibilitet.

Barn – självklart! är en barn- och familjevänlig riktlinje som syftar till att stödja människors egna önskemål om antalet barn. Det är en **samhällelig signal om att varje barn är välkommet** och det görs satsningar på dem alla. Det vore önskvärt att födelsetalet återgår till 1,6 och på längre sikt till 1,8, vilket motsvarar finländarnas önskade barnantal.

Kampanjer, incitament eller löften till familjer när det gäller barnafödande är på sin plats nu, när fruktsamheten ökat efter en långvarig nedgång, och med tanke på Covid-19-pandemins inverkan. En bredare diskussion om nya möjligheter till flexibilitet och om olika sätt att vara förälder och leva med barn kunde föras bland annat i samband med den kommande familjeledighetsreformen. Undervisningen och olika stödformerna för barn och unga vuxna bör uppdateras för att främja sexuell och reproduktiv hälsa samt förbättra kunskap om kvinnors och mäns biologiska fruktsamhet.

En höjning av sysselsättningsgraden och en ökad produktivitet är de effektivaste enskilda sätten att lindra de ekonomiska utmaningarna med en åldrande befolkning. I Finland förutsätter detta **satsningar på utbildning, i synnerhet bland män**, samt livslångt lärande.

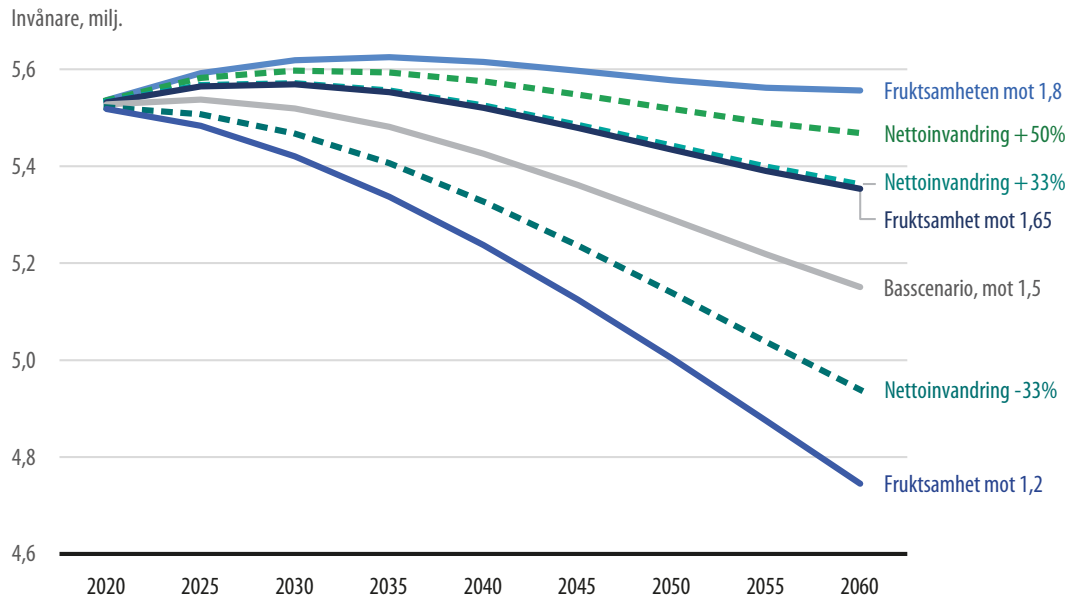
En övre åldersgräns på 65 år är inte längre motiverad när det gäller sysselsättningspolitik, rehabilitering eller livslångt lärande. Också behovet att **stödja sociala nätverk och psykisk hälsa** kan antas öka under de kommande årtiondena.

Samtidigt måste vi fördomsfritt och proaktivt **förbereda oss** på att befolkningen och åldersklasserna minskar. I och med att befolkningstillväxten slutat i de flesta kommuner, lär Finland sig på regional nivå redan nu att anpassa sig till en krympande befolkning.

Alla ska garanteras en värdefull och trygg ålderdom oberoende av var de är bosatta. Vi bör ävenfrämja nationell och regional uppföljning av familje- och befolkningsutvecklingen och deras analyser med modern metodik.

Befolkningstillväxten förutsätter mer nettoinvandring i framtiden. En möjlig målsättning vore att nettoinvandringen höjs till 25 000 personer fram till 2030 (nu cirka 16 000 människor). Det behövs också en aktivare återflyttningspolitik.

Finlands befolkningsutveckling 2020–2060 utifrån olika antaganden (Eurostat).



Sensitivitetsanalys utifrån olika antaganden, vars sammantagna effekter inte granskas. Invandringsalternativen visar en ökning med 33 % eller 50 % och fruktsamhetsalternativen en förändring på -20 %, +10 % eller +20 % jämfört med basscenariot, där invandringen hålls på ungefär dagens nivå och fruktsamheten stiger till 1,5 före 2060.