

Vår förvaltning år 2010 - I globaliseringens spår

Rapport från Framtidsprojektet, etapp 2-3

RSV Rapport 2000:9

*** Riksskatteverket**

Vår förvaltning år 2010 - I globaliseringens spår

”The Don Quixote of the twenty-first century will not be a knight-errant struggling to revive the glories of feudalism but a bureaucrat in a brown suit, a tax collector yearning for a citizen to audit”

James Dale Davidson & William Rees-Mogg

Denna rapport har utarbetats och författats av Framtidsprojektets arbetsgrupp som består av Bo Norrman (projektledare), Kenneth Nilsson, Katrin Wallberg och Pontus Tallberg.

Förord

Det är mycket som talar för att såväl samhället som våra förvaltningar kan komma att stå inför stora förändringar under den kommande tioårsperioden. För att skapa handlingsberedskap har RSV tillsatt ett särskilt Framtidsprojekt. Projektet lämnade förra våren en första delrapport "Vår omvärld år 2010" (RSV Rapport 1999:3), som beskriver vilka yttre omvärldsfaktorer som bedöms kunna påverka samhället i stort. Rapporten utmynnade i tre alternativa utvecklingsscenarier. Projektet har nu fördjupat den tidigare analysen och riktat den specifikt på områden som är relevanta för våra förvaltningar. Nu föreliggande rapport, som utarbetats av en arbetsgrupp bestående av Bo Norrman (projektledare), Kenneth Nilsson, Katrin Wallberg och Pontus Tallberg, utgör en slutrapport från projektet. Det är ett omfattande dokument. Rapportens slutkapitel "Effekter på våra förvaltningar" är tänkt att kunna läsas separat då det innehåller såväl en ganska utförlig sammanfattning av analyskapiteln som förslag till strategier för framtiden. De tidigare kapitlen innehåller utförliga analyser av så skiftande områden som näringslivet, Internet och elektronisk handel, global kriminell ekonomi, nationalstaten och demokratin, finansiering av offentlig sektor, EU samt förvaltningspolitik och förvaltningstrender.

Det är min förhoppning att rapporten ska kunna tjäna som underlag för såväl strategisk planering inom RSV som debatter, diskussioner och överväganden i andra sammanhang där intresse finns för de samhällsfrågor som har beröringsyta med RSV:s verksamheter.

Mats Sjöstrand

Sammanfattning

Ju snabbare förändringarna i samhället sker och ju större förändringarna är, desto viktigare är det att man förbereder sin verksamhet för förändringarna. För att skapa beredskap inför de samhällsförändringar som pågår har Riksskatteverket startat Framtidsprojektet. Syftet med projektet är att ta fram underlag som gör det möjligt att ta ställning till skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas framtida roll, verksamhet och fördelning av ansvar och befogenheter.

I vår första rapport lämnade vi en bred beskrivning av olika företeelser som kan förväntas påverka vårt samhälle och vår omvärld i ett tioårsperspektiv. Vi använde en scenarioteknik för att beskriva alternativa utvecklingslinjer och för att underlätta för läsaren att inse att utvecklingen inte är förutbestämd utan att den är ett resultat av vad människor, men framför allt nationer respektive politiker, vill och gör. I denna rapport har vi avsevärt fördjupat analysen framför allt inom områden som har bedömts vara särskilt relevanta för utvecklingen av våra förvaltningar. Resultatet av detta analysarbete är en tydligare men långt ifrån entydig framtidsbild. Den bild som växer fram är en bild av oanade möjligheter men också en bild som är komplicerad och som innehåller alternativ och konsekvenser vilka avsevärt kan försvåra en positiv utveckling.

I vilken miljö arbetar RSV år 2010

Global ekonomi

Det sker för närvarande en omfattande globalisering och teknikutveckling, som ömsesidigt driver på varandra. Innovationerna på den tekniska sidan möjliggör den accelererande globaliseringen genom att informationstekniken och Internet gör det möjligt att hålla ihop kontaktnät och verksamheter samt transportera och sprida information, kapital och digitala produkter över hela världen.

Resultatet av detta är att vi har fått en ny global ekonomi, som integreras med och påverkar alla nivåer i samhället. De finansiella systemen har integrerats med fri rörelse för kapitalet över hela världen i jakt på maximal avkastning. Vi ser en ökad konkurrens mellan nationer och svårigheter för nationerna att styra sin egen ekonomi. Företagen blir mer internationella och deltar i en skoningslös global konkurrens och letar efter toppkompetens över hela världen.

Förändringar i näringslivet

Globaliseringen och teknikutvecklingen driver fram en snabb och omfattande strukturomvandling, från industri och varuproduktion mot tjänsteproduktion och kunskapsarbete. Det skapas hela tiden nya möjligheter, vilket intensifierar konkurrensen på alla plan och tvingar fram en ökad förändringstakt. Samtidigt har kunskaps- och informationsinnehållet i både produkter och verksamheter ökat. Effekterna av detta är att flexibilitet, informationstillgång och förfogande över kompetens blir allt viktigare konkurrensmedel inom näringslivet.

Den viktigaste omvandlingen bakom den globala ekonomins uppkomst rör styrningen av produktion och distribution. Produktionsprocessen omfattar komponenter som tillverkats på

många olika platser av olika företag, och som sammansatts för specifika syften och specifika marknader. Ett sådant nät stämmer inte bara med visionen av ett globalt bolag som försörjs från olika enheter världen över. Det nya produktionssystemet bygger på en kombination av strategiska allianser och tillfälliga samarbetsprojekt mellan företag, storbolags decentraliserade enheter eller nätverk av små och medelstora företag som har kontakter inbördes och/eller med storbolag eller nät av sådana. Det för denna nätliknande industristruktur grundläggande är dels att den är territoriellt spridd över hela världen, med ledning, produktion, marknadsföring, forskning och utveckling etc där förutsättningarna är bäst med avseende på tillgång till kompetens, priser på arbetskraft, skatter etc, och dels att dess geometri ständigt förändras, som helhet och för varje enskild enhet. För att företaget ska kunna operera inom en så skiftande produktions- och distributionsgeometri krävs en mycket flexibel form av företagsorganisation, en form som förutsätter en flexibilitet hos själva företaget och en tillgång till kommunikations- och produktionsteknik som är anpassad till denna flexibilitet.

Nationalstaten, kriminaliteten och demokratin

Den globala ekonomin med sin hårda konkurrens på alla nivåer kan komma att leda till ökad segregation. Det uppkommer en territoriell ojämnhet i produktionen som leder till en skarp kontrast mellan länder, regioner och storstäder. Vi ser också hur klyftorna snabbt ökar mellan människor med för den nya ekonomin eftertraktad kompetens och människor med mindre efterfrågad kompetens. I förlängningen leder detta till att stora grupper, och även en del geografiska områden, riskerar att ställas utanför utvecklingen.

De ökade klyftorna och den växande gruppen av utanförstående kan ge upphov till en betydande ökning av en global kapitalism med helt andra regler än vad vi är vana vid idag. Den globala kriminella ekonomin kommer enligt många kriminologer och forskare att utgöra ett fundamentalt kännetecken i det tjugoförsta århundradet, och dess ekonomiska, politiska och kulturella inflytande kommer att påverka alla. Det handlar inte om huruvida samhällena kan eliminera kriminella nätverk, utan snarare om att dessa nätverk kommer att kontrollera en betydelsefull del av vår ekonomi, våra institutioner och vårt vardagsliv.

I den globala kriminella ekonomin utnyttjar kriminella organisationer globaliseringen, teknikutvecklingen och nätverksekonomin. De bedriver verksamhet oberoende av ländergränser. De tvättar vinster från illegal verksamhet i de internationella finanssystemen och återinvesterar dessa medel i korrupktion och i legala verksamheter. Den traditionella organiserade brottsligheten har börjat infiltrera den lagliga företagssfären med bibehållande av sina kriminella värderingar, men med ett yttre beteende som är typiskt för företagare. Gränsen mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet har därför suddats ut. En konsekvens av detta är ett delvis nytt innehåll i ekobrottsbekämpningen med inslag av mer tungt belastade brottslingar

Nationalstaten och demokratin står i den här utvecklingen inför ett flertal utmaningar. För det första förlorar staten den totala kontrollen över det egna territoriet. Det kanske till och med är så att territoriet i sig inte utan vidare kan räknas som en maktfaktor. Vidare tycks det som om de flesta nationalstater har en sekundär betydelse för individernas känsla av tillhörighet i förhållande till regioner, kommuner eller icke-territoriella sammanslutningar. Makt utövas i ökad utsträckning på global nivå av stater, företag och organisationer. För att kunna tillgodose sina syften och ta del av denna globala makt måste även staterna handla på en högre nivå än den egna. Precis som företag och kriminella organisationer sluter sig samman i nätverk, sam-

arbetar staterna. EU kan ses som ett nätverk. Samtidigt med delegeringen av makt ”uppåt” finns det en klar tendens att staterna delegerar makt till kommuner, regioner eller privata subjekt. Staternas roll blir mer av förhandlare med andra aktörer, framförallt andra stater i internationellt samarbete. Demokratin utmanas genom nationalstatens minskade betydelse som absolut maktfaktor, genom människors allt mer individualistiska värderingar, genom grupper som gör motstånd mot globaliseringen och genom delegeringen av makt från nationalstaten dels uppåt till en övernationell eller internationell nivå, dels nedåt till lokal nivå.

Finansiering av offentlig sektor

Den pågående globaliseringen av världsekonomin och samhället gör att rörligheten ökar för allt från kapital, företag och varor till människor. Den pågående utvecklingen får flera betydelsefulla effekter. Den internationella konkurrensen ökar på alla nivåer av ekonomin. Konkurrensen gäller inte bara mellan företag och individer i olika delar av världen, utan även mellan olika länder. För att höja tillväxten i det egna landet gäller det att dra till sig både företag och kapital från omvärlden. Det kräver att man kan erbjuda en tilltalande och ekonomiskt lönsam miljö. Prisskillnader och skillnader i avkastning blir då av stor betydelse, och här spelar skattenivån en viktig roll. På samma sätt som konkurrensen mellan företag pressar priserna på många varor, har konkurrensen mellan länderna redan börjat pressa skatterna nedåt på de områden där den internationella rörligheten är störst. Detta gäller framför allt skatt på kapital, inkomstskatt för höginkomsttagare (framför allt experter), bolagsskatt och moms vid elektronisk handel.

Det hot mot skatteinkomsterna som den ökade rörligheten leder till kommer inte bara från legal skatteplanering, utan även i viss utsträckning från illegalt skatteundandragande. En del inkomster som intjänas utomlands, bl a avkastning på kapital, ska ändå beskattas i hemlandet. Den svenska beskattningen bygger dock i stor utsträckning på ett uppgiftslämnande från tredje part, genom kontrolluppgifterna, vilket i regel inte omfattar inkomster i utlandet. Det är därför upp till inkomsttagaren själv att tala om för skattemyndigheten att han har utländska inkomster att beskattas för. Det blir också väldigt svårt för skatteförvaltningen att upprätthålla en effektiv kontroll i de fall kontrollobjekten finns utanför den egna skattejurisdiktionen. Dessutom skapar Internet ökade möjligheter att dölja affärsverksamheter och transaktioner i cyberspace. Genom att möjligheterna att flytta och dölja verksamheter och inkomster ökar snabbare än skatteförvaltningens kontrollmöjligheter, så ökar incitamenten till illegalt skatteundandragande.

Den av globaliseringen pådrivna internationella skattekonkurrensen skulle kunna motverkas genom en internationell harmonisering av skatterna. Som ett första steg kan man tänka sig att detta sker på EU-nivå, där visst arbete redan pågår kring momsen och kapitalskatten. Det har dock visat sig svårare än vad man trott att enas om en lösning, framför allt eftersom det finns lågskatteländer som inom olika områden drar nytta av skattekonkurrensen. De har därför ett stort ekonomiskt intresse av att motarbeta harmoniseringar.

En skatteharmonisering inom EU riskerar dock att bara bli en kortvarig lösning på problemet. Eftersom skattekonkurrensen är global är risken att de som eftersträvar en lägre beskattning helt enkelt väljer att flytta sina skattebaser till något land utanför EU. Alternativet är då att lyckas åstadkomma en global skatteharmonisering. Detta är dock väldigt svårt att åstadkomma, både på grund av de stora skillnaderna i skattesystemens konstruktion och på grund

av att den ekonomiska vinningen av att ha lägre skatter än omvärlden är så stor för vissa länder idag att det blir svårt att motivera dem att delta i en harmonisering.

Jeffrey Owens, head of fiscal affairs på OECD, tror att de nationella skattesystemen kommer att leva kvar. Den lösning OECD arbetar mot är i stället avsevärt utökad och förbättrat samarbete och informationsutbyte mellan de olika ländernas skattemyndigheter. Ländernas prioriteringar måste ändras så att en betydligt större del av resurserna ägnas åt internationella skattefrågor.

OECD:s syn är dock inte oemotsagd. Bland annat Vito Tanzi på IMF:s skatteavdelning är skeptisk till hur långt man kan komma med utökad informationsutbyte. Han pekar på juridiska, tekniska och politiska hinder mot ett effektivt informationsutbyte, t ex begränsning i avtal till vissa skatter, bristande kvalitet i informationen, avsaknad av identifikationsnummer i en del länder och en ovillighet hos många länder att i en situation med intensiv skattekonkurrens lämna ut information som kan avhålla personer från att placera investeringar där. Vito Tanzi menar att informationsutbyte är viktigt men att det finns alldeles för många hinder för att effektivt kunna fånga och beskatta t ex gränsöverskridande portföljinvesteringar. Han menar också att nuvarande internationella praxis, som garanterar mycket små rättigheter till det land som utgör källa för dessa betalningar, måste ifrågasättas. Det internationella informationsutbytet är alltför ensidigt inriktat på att effektivt stödja hemvistbaserade skattesystem. Ett komplement till utökad informationsutbyte kan, åtminstone beträffande kapitalbeskattning, vara en övergång till källbeskattning.

Vidare är möjligheterna att framgångsrikt bedriva kontrollverksamhet ytterst beroende av de skattskyldigas lojalitet mot systemet. Skattesystemet bygger på masslojalitet, dvs att en överväldigande majoritet av befolkningen upplever det som riktigt och rättvist samt söker efterleva dess bestämmelser. Om dessa förutsättningar inte är för handen och detta lett till ett omfattande skatteundandragande, utgör en utökad kontrollverksamhet ingen lösning på problemen. Sådana situationer måste i stället angripas lagstiftningsvägen. Det gäller med andra ord att anpassa skattesystemet efter människorna och inte människorna efter skattesystemet.

Hur arbetar RSV år 2010?

Med stor sannolikhet kommer skattesystemet år 2010 att ge avsevärt mindre bidrag än idag till finansieringen av offentlig sektor. Det kan också bli ett mycket stort inslag av nya försäkringslösningar för att klara välfärden. Det handlar om avsevärt lägre skattenivåer i nu befintliga skatter och eventuellt avskaffande av vissa skatter, samtidigt som någon ny skattebas kan komma att dyka upp. Så länge det finns skatter krävs det dock en administration, kontroll och indrivning av dessa.

Skattebetalarna kommer också med stor säkerhet att ha en annan struktur än idag. Det förefaller realistiskt att räkna med färre anställda, fler små och medelstora företag, fler uppdragstagare, fler nätverksföretag och virtuella företag, fler internationella företag, ökad rörlighet och mer tillgångar i utlandet. Allt fler kommer att stå utanför det automatiska flödet av kontrolluppgifter. Brottligheten kommer troligen att öka och vi kommer att möta en global kriminell ekonomi som mer eller mindre infiltrerar ekonomin och samhällena. Det kommer att bli förenat med avsevärt ökade svårigheter att bestämma rätt skatt i efterhand genom kontroll när bokföringen blir digital och när verksamheten kan bedrivas från en server i något skatte-

paradis. Indrivningsverksamheten blir mer problematisk när företagen blir internationella och när största tillgångsposterna blir kunskapsarbetare och immateriella tillgångar.

Elektronisk självbetjäning kompletterad med personlig service och självförvaltning

År 2010 kommer vi att ha ett sedan länge väl utbyggt digitalt informationsutbyte med medborgare, företag och andra myndigheter. En övervägande del av medborgarna och företagen lämnar deklarationer och andra uppgifter via interaktiva system där informationen avstäms och kontrolleras i samband med uppgiftslämnandet. Enklare beslut som inte kräver individuell bedömning fattas automatiskt i realtid. En stor del av dagens kontroll sker hos skattebetalaren och dagens manuella hantering är därför så gott som helt borta, och istället kan resurserna föras över till kvalificerat service- och kontrollarbete.

Befolkningen är redan idag väldigt diversifierad, och skillnaderna kommer nog bara att öka. Vi kan aldrig få med alla i det elektroniska flödet i alla avseenden, utan det kommer alltid att krävas andra möjligheter, framför allt när det gäller information och service. Detta gäller framför allt information till medborgare och småföretagare, där det krävs en mångfald av medborgarkontor, servicestationer, mobila fältkontor mm.

Det är angeläget att RSV arbetar aktivt för att lösa dagens problem med de mobila skattesubjekten. Det handlar delvis om att initiera erforderliga ändringar av lagstiftningen. Som ett led i detta är det lämpligt att bygga upp ett intimt samarbete med företrädare för företagen såsom branschorganisationer liksom även revisorsorganisationer.

Det kommer dock även i övrigt att vara svårare än tidigare att upprätthålla ordningen med hjälp av kontroll och tvång. För att skapa garantier för korrekt skatteredovisning och för minimering av uppbördsförluster måste nya vägar prövas. Det handlar om att förvaltningarna måste få inflytande över skattepliktiga transaktioners hantering långt innan deklarationer ska lämnas in. Sådan förebyggande verksamhet kan avse antingen sådant som syftar till att uppmuntra lojalitet på ett allmänt plan, eller olika former av "självförvaltning" av medborgare och företag. Ett första steg skulle kunna vara att certifiera redovisningssystem. Ett längre gående mål bör vara att tillsammans skapa system för något som skulle kunna beskrivas som certifiering av ett företags hela beskattning. RSV skulle då kunna certifiera företagets skatteredovisningssystem och garantera företaget att de uppgifter som lämnas accepteras. Det är inte heller omöjligt att regeringar runt om i världen kan förhandla fram en rimlig skatt på de multinationella företagens vinst i respektive land.

Kontrollverksamhet och internationellt informationsutbyte

En följd av internationaliseringen är att det internationella samarbetet kommer att öka avsevärt i framtiden. Sverige deltar redan i det internationella samarbetet via OECD och EU. Dessa kontakter sköts idag i första hand av finansdepartementet. Det finns all anledning att förmoda att RSV kommer att engageras på ett helt annat sätt när samarbetet byggs ut. Det handlar närmast om en revolutionerande fokusförändring. RSV måste bygga sin organisation på att de internationella kontakterna ökar på ett dramatiskt sätt. Det handlar om ett helt nytt system för informationsutbyte men också om utbyte av erfarenheter, om gemensamma riskanalyser och om rent operativt samarbete. Detta kan också beskrivas som att RSV för att klara sina uppgifter måste "globaliseras" dvs få hela världen till verksamhetsfält och flytta med företagen och individerna ut på nätet.

En mycket stor del av kontroll- och indrivningsresurserna kommer alltså att läggas på internationellt samarbete och informationsutbyte för att kunna möta den ökade internationaliseringen av små och medelstora företag. Kontrollverksamheten bör styras av system för strukturerad riskanalys som byggs upp i samarbete med förvaltningarna i andra länder. Den ekonomiska brottsligheten kan bara bekämpas i samarbete med polis och åklagare över ländergränserna.

Våra framtida medarbetare

I framtiden kan vi förvänta oss en delvis annan inriktning av det förebyggande arbetet än idag. En stor del av dagens masshantering och enklare informationsarbete kommer att ersättas av interaktiva digitala system. Det kvalificerade arbetet kommer att öka i omfattning i form av mer kvalificerade informationsinsatser och mer internationellt inriktat kontrollarbete med ökat inslag av ekobrottsbekämpning. En konsekvens av detta är att kompetenskraven kommer att öka. Vid sidan om materiell kompetens kommer krav att ställas på såväl pedagogisk kompetens som förmåga att samverka kring praktiska lösningar på företagets redovisningsproblem. Det handlar om kulturell kompetens, analytisk kompetens, förmåga att se till väsentligheter, kommunikativ kompetens, förmåga att samverka och förmåga att styra sitt eget arbete.

En stor del av våra mest kompetenta medarbetare med övervägande intellektuella arbetsuppgifter – t ex personer som sysslar med Internetspårning och andra som arbetar internationellt – kommer att bli oerhört efterfrågade av näringslivet. För att kunna konkurrera om denna högt kvalificerade arbetskraft måste vi kunna ge dem den frihet och det utvecklingsutrymme som de kräver samt kunna betala dem marknadsmässiga löner.

Ledning och styrning

I internationaliseringen ligger ett ökat samarbete mellan stater vilket leder till att förvaltningarna i högre grad än tidigare kommer att styras av innehållet i mellanstatliga avtal och regler som härrör från i första hand EU. Ett ökat inslag av regelstyrning, som inte behöver handla om detaljstyrning kan därför förutses. Det handlar då också om regler över vilka Sveriges riksdag inte ensam råder. Trots ett ökat inslag av denna styrform kan andra metoder inte undvaras. Vad som är viktigt är att olika styrformer måste ses i ett sammanhang och hänga ihop. För RSV:s del innebär det att en kontinuerlig dialog måste föras om såväl regelverket, som dess effekter och kostnaderna för att tillämpa det. Detta är inte minst viktigt i en miljö där reglerna delvis beslutas på en högre nivå än den svenska. En sådan dialog ställer nya krav på uppföljning av myndigheternas arbete. Uppföljningen bör mer inriktas mot helheten såsom effekter i samhället i stället för produktion inom myndighetsgränserna.

Organisation

Den nya tekniken skapar inte enbart möjligheter till effektivisering av all masshantering. Den övervägande delen av ärendehantering kommer i framtiden att ske digitalt. Även övriga kontakter med medborgare och företag kommer i långt större utsträckning att ske digitalt via Internet. Geografiskt betingade kontakter kommer med stor sannolikhet att successivt få minskad betydelse. Det blir långt viktigare att möta rätt kompetens oavsett var i landet den finns. I samband med exempelvis skatterevision och tvångsindrivning kommer det dock även

i framtiden att föreligga behov av personliga kontakter och möten. Globaliseringen leder till ökad internationalisering och behov av ökat samarbete med förvaltningar i andra länder. Det kommer att vara tillräckligt svårt att hantera uppdelningen mellan olika länder, varför en geografisk uppdelning på nationell nivå skulle förvärra detta problem.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det i framtiden kommer att vara optimalt med en geografisk indelning av förvaltningarna i regioner och i lokala kontor och enheter. Den naturliga lösningen är då en enmyndighetslösning, med en tidsenlig inre organisation – en nätverksorganisation som anpassas till omvärldens sätt att fungera.

Vidare bör RSV flytta borgenärsrollen avseende skattefordringar från exekutionsväsendet till skatteförvaltningen. Tvångsåtgärder bör dock av rättssäkerhetsskäl och utifrån gäldenärsintressen hållas samman inom en expertorganisation motsvarande nuvarande kronofogdemyndighet.

En enmyndighetslösning förstärker dock den problematik som finns redan idag och som hänger samman med RSV:s dubbelroll i huvudmannskapet för såväl skatt som indrivning. Detta jävsförhållande skulle förstärkas om såväl skatt som exekution bildar en organisation tillsammans med nuvarande RSV. Projektet rekommenderar därför att nuvarande RSV och skattemyndigheter (inklusive borgenärsrollen) slås samman till en myndighet och att exekution bryts ut från verket efter finsk förebild.

IT-system

För att möjliggöra en nätverksorganisation genom vilken förvaltningen har ett nära samarbete med medborgare, företag, andra svenska myndigheter och utländska organ krävs ett helt nytt IT-system som stöder en interaktiv kommunikation inom hela nätverket. Det går bara att åstadkomma med en Internetbaserad lösning. En sådan infrastruktur möjliggör ett väldigt flexibelt arbete; vi kan dela upp arbetet på olika sätt och sitta var vi vill, arbeta i projekt, flytta material mm.

Detta är svårt att bygga utifrån våra befintliga system, utan det bör byggas helt nya IT-lösningar från grunden. Om vi skulle utgå från nuvarande system skulle det bli en oerhört komplicerad och instabil lösning med teknik som både ska vara anpassad till den gamla tekniken och det gamla systemet och samtidigt vara Internetanpassad och fungera tillsammans med system i andra delar av nätverket. Det vore helt enkelt inte ett hanterbart alternativ.

Det bör i det här sammanhanget undersökas om RSV har och kan upprätthålla den kompetens som är nödvändig för att bygga upp ett nytt system och anpassa det till kommande förändringar, eller om systemutvecklingen kanske bör outscoursas till någon som klarar av att hålla sig uppdaterad med alla förändringar inom IT-området.

Innehållsförteckning

DEL 1	INLEDNING	20
1	Bakgrund	21
2	Vår omvärld år 2010	23
2.1	Omvärldsanalys	23
2.1.1	<i>Globaliseringen och/eller internationaliseringen</i>	23
2.1.2	<i>IT-utvecklingens påverkan på företag och samhälle</i>	25
2.1.3	<i>Europeiska Unionen</i>	27
2.1.4	<i>Arbetsliv och företagande samt den offentliga sektorns utveckling</i>	29
2.1.5	<i>Det differentierade samhället i Sverige</i>	31
2.1.6	<i>Värderingar och värderingsförändringar</i>	32
2.2	Framtidsscenarier	34
2.2.1	<i>Handelsblockens protektionism</i>	34
2.2.2	<i>Nationalstatens kamp</i>	35
2.2.3	<i>Den globala världen</i>	36
DEL 2	NÄRINGSLIVET, INTERNET OCH ELEKTRONISK HANDEL	37
3	Näringslivets funktionssätt förändras	38
3.1	Nätverksföretaget och kunskapsekonomin	39
3.1.1	<i>Ökat kunskapsinnehåll</i>	40
3.1.2	<i>Global produktionsuppdelning</i>	42
3.1.3	<i>Flexibelt samarbete genom globala nät</i>	45
3.1.4	<i>Från hierarkier till nätverksorganisation</i>	46
3.1.5	<i>Traditionella värdekedjor bryts upp</i>	47
3.1.6	<i>Effekterna på arbetskraften</i>	49
3.2	Nätverksekonomin	50
3.2.1	<i>Ökande värde i nätverk</i>	51
3.2.2	<i>Ökande avkastning</i>	52
3.2.3	<i>Priset närmar sig noll</i>	55
3.3	Kundorientering	59
3.1	Insamling av information om kunderna	60
3.3.2	<i>Skyddet för den personliga integriteten</i>	61
3.3.3	<i>Virtuella gemenskaper</i>	62
3.4	Avslutande kommentar	64
3.4.1	<i>Nätverksföretaget</i>	64
3.4.2	<i>Nätverksekonomin</i>	64

4	Internets uppbyggnad och styrning.....	69
4.1	Internets struktur.....	69
4.1.1	<i>Ett globalt nät</i>	69
4.1.2	<i>IP-adresser</i>	72
4.1.3	<i>Domännamn</i>	74
4.2	Internets styrning och organisation	76
4.2.1	<i>Internationella organisationer</i>	76
4.2.2	<i>Svenska organisationer</i>	77
4.3	Avslutande kommentar.....	78
5	Den elektroniska handelns utveckling.....	80
5.1	Hur snabbt går utvecklingen?.....	80
5.1.1	<i>Uppskattad ökningstakt</i>	80
5.1.2	<i>Varför ökar e-handeln så kraftigt</i>	83
5.1.3	<i>Förtroende för e-handeln</i>	84
5.1.4	<i>Viljan att främja tillväxten av e-handeln</i>	86
5.2	Reglering av e-handeln.....	90
5.2.1	<i>Internationell samordning</i>	90
5.2.2	<i>Reglering eller självreglering?</i>	91
5.2.3	<i>Autenticiering och elektroniska signaturer</i>	92
5.2.4	<i>Kryptering</i>	93
5.2.5	<i>Konsumentskydd</i>	94
5.2.6	<i>Skyddet av den personliga integriteten</i>	97
5.2.7	<i>Arbetet inom olika internationella organisationer</i>	98
5.3	Betalningsmedel på Internet.....	101
5.4	Avslutande kommentar.....	105
DEL 3	NATIONALSTATEN, KRIMINALITETEN OCH DEMOKRATIN.....	109
6	Individen i nätverkssamhället	110
6.1	Identitet.....	110
6.2	Kris för den patriarkala ordningen och familjen	111
7	Global kriminell ekonomi	114
7.1	Bakgrund och begreppsbestämning.....	114
7.1.1	<i>Globaliseringen, informationstekniken och den nya informationsekonomin</i>	114
7.1.2	<i>Organiserad brottslighet visavi ekonomisk brottslighet</i>	116
7.2	Global kriminell ekonomi	119
7.2.1	<i>Organisation, utbredning och kulturell identitet</i>	120
7.2.2	<i>Plundringen av Ryssland</i>	123
7.2.3	<i>Korruption</i>	124
7.2.4	<i>Penningtvätt</i>	128
7.2.5	<i>Offshoreverksamhet</i>	130
7.2.6	<i>Bedrägerier riktade mot EU</i>	132

7.2.7	<i>IT-relaterad brottslighet och informationsoperationer</i>	133
7.2.8	<i>Beräkningar av svarta sektorns storlek</i>	139
7.2.9	<i>Globala kriminalitetens inverkan på ekonomi, politik och kultur</i>	140
7.3	Kriminalitetens bekämpning och motkrafter	141
7.3.1	<i>Synpunkter på globaliseringen</i>	142
7.3.2	<i>Bekämpning av brottsligheten via internationella organ</i>	144
7.3.3	<i>Bekämpningen av korruption</i>	146
7.3.4	<i>Bekämpning av penningtvätt</i>	148
7.3.5	<i>Bekämpning av informationsoperationer/informationskrigföring</i>	150
7.3.6	<i>Svensk ekobrottsbekämpning</i>	152
7.4	Avslutande kommentar.....	156
8	Nationalstaten	160
8.1	En maktlös stat	161
8.1.1	<i>Manuel Castells beskrivning av staternas förändrade roll</i>	161
8.1.2	<i>Susan Stranges beskrivning staternas förändrade roll</i>	164
8.2	Avslutande kommentar.....	169
9	Demokrati	172
9.1	Vad är demokrati?	172
9.1.1	<i>Demokrati och byråkrati</i>	172
9.1.2	<i>Folkstyre</i>	172
9.1.3	<i>Rättsstat</i>	174
9.1.4	<i>Handlingskraft</i>	175
9.2	Vad utmärker den svenska demokratin ?	176
9.2.1	<i>Kritiska synpunkter på det demokratiska systemet i Sverige</i>	177
9.3	Utmaningar för demokratin som styrform.....	179
9.4	Demokrati på nytt vis	180
DEL 4	DEN EUROPEISKA UNIONEN	183
10	EU:s uppbyggnad och struktur	184
10.1	Europeiska unionens framväxt.....	184
10.1.1	<i>EU:s grundläggande fördrag</i>	184
10.1.2	<i>Grundprinciper</i>	187
10.1.3	<i>EU:s allmänna budget</i>	189
10.2	EU:s institutioner.....	190
10.2.1	<i>Ministerrådet</i>	190
10.2.2	<i>Kommissionen</i>	191
10.2.3	<i>Europaparlamentet</i>	194
10.2.4	<i>EG-domstolen och Förstainstansrätten</i>	195
10.2.5	<i>Revisionsrätten</i>	196
10.2.6	<i>Kommittéväsendet</i>	197
10.2.7	<i>Permanent EG-organ</i>	198

10.3	EG:s rättsordning.....	199
	10.3.1 De fyra friheterna	200
	10.3.2 Öppenhet och insyn.....	200
	10.3.3 Beslutsfattande och EG-rätt.....	201
	10.3.4 Lagstiftningsprocessen.....	201
	10.3.5 Rättsakterna	202
	10.3.6 EG-rättens företrädere.....	203
	10.3.7 Direkt effekt.....	204
	10.3.8 Indirekt effekt.....	204
	10.3.9 Domstolens roll i integrationen	205
10.4	Samspel och maktfördelning	206
	10.4.1 Gemenskapens och medlemsstaternas kompetens	207
	10.4.2 EU som förhandlingssystem.....	209
	10.4.3 Förvaltningsformer.....	211
	10.4.4 Vem har makten i EU?.....	213
11	Sverige i EU.....	214
11.1	Sveriges institutioner	215
	11.1.1 Riksdagen och Europeiska unionen.....	215
	11.1.2 Regeringskansliet och EU-arbetet.....	215
	11.1.3 Samordning mellan regering och myndighet.....	217
11.2	Svenska ståndpunkter i EU-frågor	217
	11.2.1 Information	217
	11.2.2 Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen.....	218
	11.2.3 Handläggning av frågor som rör EG:s verkställighetskommittéer	218
11.3	EU-medlemskapet påverkar Sverige och den svenska förvaltningen	218
11.4	Lobbying	222
	11.4.1 Rättslig reglering av lobbying inom EU	224
	11.4.2 EU och organisationsväsendet	224
	11.4.3 Lobbyismens utveckling.....	226
12	Pågående integrations- och utvecklingsarbete.....	227
12.1	Författningsändringar och fortsatt integration.....	227
	12.1.1 Regeringskonferensen.....	227
	12.1.2 Författningsfrågan.....	227
	12.1.3 Flexibel integration.....	228
	12.1.4 Den inre marknaden	229
12.2	Euron	230
	12.2.1 Viktiga aktörer inom valutasamarbetet	231
	12.2.2 Valutasamarbete skapar ett ömsesidigt beroende	232
	12.2.3 Valutasamarbetets betydelse för Sverige.....	235
12.3	Skatter, indrivning mm.....	237
	12.3.1 Generaldirektoratet för skatter och tullunion.....	237
	12.3.2 Pågående integration inom skatterätten.....	237
	12.3.3 Pågående integration inom civilprocessrätten	243

12.4	Andra politikområden.....	246
12.4.1	<i>Socialpolitik</i>	246
12.4.2	<i>Utvidgning</i>	248
12.4.3	<i>Jordbruksfrågan</i>	251
12.4.4	<i>Regionfrågan</i>	252
12.4.5	<i>Relationer till Ryssland</i>	254
13	Avslutande kommentar.....	255
13.1	Myndigheternas anpassningsarbete.....	255
13.2	EU:s utveckling.....	256
DEL 5	DEN OFFENTLIGA SEKTORNS FINANSIERING.....	259
14	Dagens finansiering av den offentliga sektorn.....	260
14.1	Välfärdssamhället.....	260
14.1.1	<i>Välfärdssamhällets framväxt</i>	260
14.1.2	<i>Välfärdssamhällets syfte och omfattning</i>	261
14.2	Finansiering genom skatter.....	267
14.2.1	<i>Mål och motiv med beskattningen</i>	267
14.2.2	<i>Skatteinkomsterna i Sverige</i>	269
14.3	Internationell jämförelse av skattesystemen.....	271
14.3.1	<i>Skattestrukturen</i>	271
14.3.2	<i>Skattetrycket</i>	273
14.4	Tillväxten i ekonomin.....	280
14.4.1	<i>Global tillväxt och produktivitet</i>	280
14.4.2	<i>Demografins och arbetstidens utveckling</i>	283
14.4.3	<i>Hur främjas den ekonomiska tillväxten?</i>	284
14.4.4	<i>Sveriges ekonomiska tillväxt</i>	286
15	Problem med finansieringen av samhället.....	293
15.1	Globaliseringens effekter på beskattningen.....	295
15.1.1	<i>Företagsbeskattningen</i>	296
15.1.2	<i>Kapitalbeskattning</i>	298
15.1.3	<i>Privatpersoners inkomstskatt</i>	303
15.1.4	<i>Skattekonkurrens mellan länder</i>	305
15.2	Beskattning av elektronisk handel.....	307
15.2.1	<i>Gemensamt internationellt ställningstagande</i>	307
15.2.2	<i>Allmänt om beskattning av elektronisk handel</i>	312
15.2.3	<i>Konsumtionsskatt/moms</i>	320
15.2.4	<i>Inkomstskatt</i>	327
15.3	Den svarta sektorn.....	329
15.3.1	<i>Uppskattningar av den svarta sektorns storlek</i>	330
15.3.2	<i>Skattefuskets utbredning och orsaker</i>	334

15.4	Möjligheter att förenkla beskattningen.....	335
15.4.1	<i>Det är inte första gången man försöker förenkla.....</i>	335
15.4.2	<i>Skatteuttagets höjd, komplexiteten och rättvisan.....</i>	336
15.4.3	<i>Andra förklaringsmodeller.....</i>	340
15.4.4	<i>Skattereformer i några andra länder.....</i>	341
15.4.5	<i>Den svenska skattereformen</i>	342
15.4.6	<i>Den svenska företagsbeskattningens utveckling under 1900-talet.....</i>	342
15.4.7	<i>Förenklingsförslag som inte genomförts</i>	344
15.5	Negativa effekter av systemens omfattning	346
15.5.1	<i>Skatte- och välfärdssystemens tekniska utformning.....</i>	346
15.5.2	<i>Höga marginalskatter, skatteklar och marginaleffekter.....</i>	347
15.5.3	<i>Inkomstspridning och omfördelning</i>	350
15.5.4	<i>Effektivitetsförluster.....</i>	351
15.6	Andra utmaningar för välfärdssamhället.....	355
15.6.1	<i>De demografiska förändringarnas effekter på välfärden</i>	355
15.6.2	<i>Geografiskt bundna välfärdslösningar</i>	358
15.6.3	<i>Valfriheten för medborgarna</i>	359
16	Framtida finansieringsalternativ	361
16.1	Generella utgångspunkter för ett nytt sätt att finansiera samhället	361
16.2	Alternativ finansiering till skatter.....	361
16.2.1	<i>Avgifter.....</i>	362
16.2.2	<i>Försäkringar.....</i>	363
16.2.3	<i>Välfärdskonton.....</i>	366
16.2.4	<i>Fondsystem eller fördelningssystem</i>	367
16.3	Offentliga och privata producenter.....	368
16.4	Välfärdssystemets olika delar.....	369
16.4.1	<i>Pensionssystem</i>	369
16.4.2	<i>Hälsovård.....</i>	370
16.4.3	<i>Långvård/äldreomsorg</i>	371
16.4.4	<i>Arbetslöshetsförsäkringen</i>	372
17	Avslutande kommentar.....	373
17.1	Sverige har större offentlig sektor och högre skatter än omvärlden.....	373
17.2	Går vi mot ett system med lägre skatter?	374
17.2.1	<i>Svårt att upprätthålla dagens beskattning</i>	374
17.2.2	<i>Vilka förändringar av beskattningen kan man förvänta sig?</i>	377
17.3	Alternativa finansieringsmöjligheter	383

DEL 6	FÖRVALTNINGSPOLITIK OCH FÖRVALTNINGSTRENDER	385
18	Den offentliga sektorns utveckling.....	386
18.1	Modernisera den offentliga sektorn.....	387
	18.1.1 <i>Trender inom förvaltningspolitiken</i>	387
18.2	Medborgarna är förvaltningarnas uppdragsgivare	390
	18.2.1 <i>Medborgarrollen.....</i>	391
	18.2.2 <i>Statstjänstemannarollen.....</i>	393
	18.2.3 <i>Öppenhet.....</i>	396
19	Verksamhet i offentlig och privat regi.....	398
19.1	Organisationer, förvaltningar och arenor	398
19.2	Var kommer idéerna från?.....	400
19.3	Varför ska man organisera i offentlig regi?.....	401
20	Service.....	404
20.1	Vilken service vill kunderna ha?	404
	20.1.1 <i>Kundundersökningar</i>	404
	20.1.2 <i>Synen på skatte- och kronofogdemyndigheternas arbete och service.....</i>	408
20.2	Mångfald och tillgänglighet	409
20.3	Elektronisk förvaltning.....	411
	20.3.1 <i>Sveriges satsning på elektronisk service.....</i>	412
	20.3.2 <i>Satsningar på bättre telefonservice</i>	415
	20.3.3 <i>Medborgarterminaler</i>	415
	20.3.4 <i>Praktiska exempel på Internetservice</i>	416
20.4	Samverkan över organisationsgränserna	421
	20.4.1 <i>Gemensam elektronisk ingång</i>	422
	20.4.2 <i>One-stop shop, medborgarkontor mm</i>	424
	20.4.3 <i>Gemensamma register</i>	428
20.5	Skräddarsydd service till olika kundgrupper.....	430
20.6	Nya organisatoriska lösningar	431
21	Styrning	434
21.1	Ministerstyre.....	434
21.2	Styrformer som används i Sverige	436
	21.2.1 <i>Regelstyrning</i>	437
	21.2.2 <i>Styrning genom budget</i>	440
	21.2.3 <i>Styrning med mål och resultat</i>	442
21.3	Kritik som framförts mot olika styrformer	443
	21.3.1 <i>Regelstyrning</i>	443
	21.3.2 <i>Budgetprocessen.....</i>	443
	21.3.3 <i>Styrning med hjälp av mål eller resultat.....</i>	444
	21.3.4 <i>Implementering av beslut.....</i>	449

21.4	Ledarskap	450
21.4.1	<i>Ny syn på ledarskapet</i>	450
21.4.2	<i>Att leda kunskapsarbetare</i>	452
22	Avslutande kommentar	455
22.1	Modernisering av den offentliga sektorn	455
22.1.1	<i>Synen på medborgarna – våra uppdragsgivare</i>	455
22.1.2	<i>Statstjänstemannarollen</i>	456
22.2	Förbättrad service	457
22.2.1	<i>Mångfald och tillgänglighet</i>	457
22.2.2	<i>Samverkan över organisationsgränserna</i>	461
22.2.3	<i>Nya organisatoriska möjligheter</i>	462
22.2.4	<i>Effektivitetsvinster</i>	462
22.3	Styrning av myndigheterna	463
22.3.1	<i>Styrning</i>	463
22.3.2	<i>Ledarskapet</i>	465
DEL 7	EFFEKTER PÅ VÅRA FÖRVALTNINGAR	467
23	Framtidsbilden	468
23.1	Förändringar i omvärlden	468
23.1.1	<i>En långsiktigt hållbar tillväxt</i>	468
23.1.2	<i>En global ekonomi</i>	469
23.1.3	<i>Näringslivet</i>	470
23.1.4	<i>Utanförskap</i>	472
23.1.5	<i>Global kriminell ekonomi</i>	473
23.1.6	<i>Nationalstaten</i>	474
23.1.7	<i>Demokratien</i>	475
23.1.8	<i>Finansiering av den offentliga sektorn</i>	475
23.1.9	<i>Motkrafter och alternativ</i>	477
23.2	Hur påverkas scenarierna från förra rapporten?	481
24	Hur påverkas våra förvaltningar?	488
24.1	Effekter av omvärldsförändringarna	488
24.1.1	<i>Företagen</i>	489
24.1.2	<i>Privatpersoner</i>	491
24.1.3	<i>Internet</i>	492
24.1.4	<i>Brottslighet</i>	495
24.1.5	<i>Skattekonkurrensen</i>	496
24.1.6	<i>Informationsutbyte</i>	497
24.1.7	<i>Nya eller ändrade verksamhetsområden</i>	499

24.2	Strategier för framtiden	500
24.2.1	<i>Bakgrund</i>	500
24.2.2	<i>Lojaliteten och betalningsmoralen</i>	501
24.2.3	<i>Medborgarorientering</i>	502
24.2.4	<i>Internationaliseringen</i>	503
24.2.5	<i>Kontroll och indrivning</i>	504
24.2.6	<i>Elektronisk självbetjäning och personlig service</i>	506
24.2.7	<i>Våra framtida medarbetare</i>	507
24.2.8	<i>Ledning och styrning</i>	508
24.2.9	<i>Organisation</i>	509
24.2.10	<i>IT-system</i>	510
24.3	Förslag till Strategier	511
DEL 8	BILAGOR	516
	Källförteckning	517
	Böcker och rapporter	517
	Tidningsartiklar	525
	Dokument på Internet	526
	Seminarier och föreläsningar	529
	Övriga källor	530
	Arbetsgrupp och referensgrupp.....	532
	Summary in english	533
	The future perspective	533
	Effects on our administration	546
	Strategies for the future	559
	Proposed strategies	571

Del 1:

Inledning

1 **Bakgrund**

Denna rapport utgör en slutrapport från Framtidsprojektet.

Projektet fick 1998 i uppdrag att ta fram underlag som gör det möjligt för "RSV-koncernen" att ta ställning till roll, verksamhet och fördelning av ansvar och befogenheter mellan olika delar av förvaltningarna, och ha beredskap att utvecklas mot visionen: "Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig". Samtidigt ska koncernen kunna möta framtida krav och förväntningar för att bli den bästa statliga förvaltningen i medborgarnas tjänst.

Av direktiven framgår att arbetet ska bedrivas i tre etapper. Etapp 1 ska omfatta en analys av omvärldsförändringar som påverkar koncernen i ett tioårsperspektiv. Denna etapp redovisades 1999 i rapporten "Vår omvärld år 2010" (RSV Rapport 1999:3). Etapp 2 ska omfatta beskrivningar av hur dessa förväntade förändringar kan tänkas påverka förvaltningarna inom olika områden. Slutligen ska etapp 3 visa på olika alternativa vägar att anpassa och förändra verksamhetsuppgifterna liksom arbetssätt samt arbets- och ansvarsfördelning inom förvaltningarna. Denna slutrapport avser att täcka in etapperna 2 och 3 i direktiven.

Arbetet i projektet har letts av en projektledare som till sin hjälp haft en arbetsgrupp och en referensgrupp. Samtliga dessa personer har hämtats från skattemyndigheter, kronofogdemyndigheter och RSV. Arbetsgruppen har stått för framtagande av analysunderlag och skrivningar i slutrapporten. Referensgruppen har löpande deltagit i arbetet och lämnat värdefulla synpunkter. Slutkapitlet "Effekter på våra förvaltningar" bygger dels på nämnda analysarbete dels på ingående diskussioner med referensgruppen.

Som framgår av bilaga till rapporten liksom av det stora antalet fotnoter har projektet bedrivit omfattande litteraturstudier. Vi har också löpande haft kontakter med såväl svenska som utländska forskare. Vi har deltagit i seminarier inom så skiftande områden som kvalitet och organiserad brottslighet. Vi har även haft kontakter med andra svenska förvaltningar såsom Ekobrottsmyndigheten, Brottsförebyggande Rådet, Riksförsäkringsverket, Tullverket m fl.

Även om vi haft stor hjälp av våra kontakter med forskare och andra experter gör vi inte anspråk på att vår rapport ska ha karaktären av ett vetenskapligt forskningsarbete. Bredden i vårt angreppssätt har inte gjort det möjligt att inom varje delområde möta alla krav som skulle kunna ställas från forskarhåll. Samtidigt menar vi att det just är bredden i vårt angreppssätt som bör göra vår rapport intressant såväl för våra förvaltningar som i ett bredare samhällsperspektiv. Det är mot den här bakgrunden ingen tillfällighet att den amerikanske sociologiprofessorn Manuel Castells' tre verk om framtiden har haft stor influens på vår rapport. Castells kritiserar just för att han har så stor bredd och för att inte penetrera varje delområde tillräckligt mycket. Trots detta omfattar hans triologi – som av professorn i idéhistoria Sven-Eric Liedman förutspås ha lika stor betydelse för detta århundrade som Marx skrifter hade för 1900-talet – ca 1 500 sidor.

Det har varit vår strävan att kvalitetssäkra de olika delarna i rapporten hos forskare och andra experter. Det handlar i första hand om avsnitten Internets uppbyggnad och styrning, Global kriminell ekonomi, Den Europeiska Unionen, Finansieringen av offentlig sektor och Förvaltningspolitik och förvaltningstrender. Vi är mycket tacksamma för alla värdefulla synpunkter och visat intresse för vårt arbete.

Vi har också varit i kontakt med skatteförvaltningar i nio andra länder liksom med organ inom OECD och EU, för att samla in material och diskutera slutsatser i vårt arbete.

2 Vår omvärld år 2010

I mars 1999 gav RSV ut en rapport för Framtidsprojektets första etapp, dvs en omvärldsanalys. Den fick namnet "Vår omvärld år 2010" och utgör en analys av utvecklingstrender i samhället. Rapporten har ett brett samhällsperspektiv och syftar till att ge en bild av möjliga samhällsutvecklingar fram till år 2010. I rapporten är samhället uppdelat i sex stora områden, som anses ha stor betydelse för utvecklingen; globaliseringen och/eller internationaliseringen, IT-utvecklingens påverkan på företag och samhälle, Europeiska Unionen, arbetsliv och företagande samt den offentliga sektorns utveckling, det differentierade samhället i Sverige, samt värderingar och värderingsförändringar. Inom respektive område beskrivs de utvecklingstrender som forskare och debattörer pekar på. Dessa områdesbeskrivningar ligger till grund för tre alternativa scenarier för hur samhället kan tänkas utvecklas under de kommande tio åren.

Som läsare kan nog scenarierna kännas mest intressanta. Alla vill väl veta hur samhället "kommer" att se ut i framtiden. Det är dock troligt att det ganska snart kommer att inträffa något som gör att inget av de tre scenarierna känns särskilt troligt. Redan idag har det inträffat händelser som gör att en del utvecklingsinriktningar känns mer troliga än andra, vilket vi kommer att diskutera längre ned. De utvecklingstrender som beskrivs inom de sex samhällsområdena kan däremot antas få längre giltighet. Inom dessa områden beskrivs dessutom en del generella utvecklingstrender som inte framkommer lika tydligt i scenarierna. Områdesbeskrivningarna och scenarierna ska därför ses som kompletteringar till varandra.

För att läsarna bättre ska kunna förstå de fördjupade analyser vi gör i den här rapporten, kommer de viktigaste utvecklingstrenderna som finns beskrivna i projektets första rapport att kortfattat återges här. De följs av en kortfattad redogörelse för de tre scenarierna.

2.1 Omvärldsanalys

2.1.1 Globaliseringen och/eller internationaliseringen

Den svenska modellen

Sverige har sedan efterkrigstiden bedrivit en politik som kommit att kallas för: "Den svenska modellen". Den bygger i stor utsträckning på Keynes idéer om att konjunktursvängningar kan påverkas genom att man styr utbud och efterfrågan i ekonomin. Genom ränteförändringar kunde man påverka företagets investeringar och därmed utbudet på marknaden. Genom att öka penningmängden i samhället kunde man stimulera köpkraften och öka efterfrågan.

En förutsättning för den här politiken är att landet har fasta gränser. Sverige kunde främja den inhemska produktionen genom importtullar. Arbetskraften var en fast produktionsfaktor inom landet. Det fanns många storföretag med stabil verksamhet i landet. Kapitalet rörde sig inte heller nämnvärt över nationsgränserna. Nu förändras förutsättningarna för den här politiken genom att nationsgränserna börjar lösas upp.

Avståndens betydelse minskar och rörligheten ökar

Den huvudsakliga innebörden av begreppet globalisering är att de fysiska avståndens betydelse minskar och rörligheten över nationsgränserna ökar, både avseende människor, företag, varor, information och kapital.

Det område där globaliseringen märks tydligast är de finansiella marknaderna. Kapitalet rör sig idag med elektronisk hastighet världen över. Kapitalets internationalisering kan mätas genom att beräkna den gränsöverskridande aktie- och obligationshandelns andel av BNP. År 1980 låg den inte över 10 % i något av de stora länderna, medan den 1992 varierade från 72,2 % av BNP (Japan) till 122,3 % (Frankrike), med USA på 109,3 %¹. Utvecklingen medför att finansmarknaderna får allt större makt över både politikernas och företagsledares agerande. Varje åtgärd som vidtas betygsätts omedelbart på finansmarknaderna världen över, i form av förändringar i valutakurser, räntor och aktiekurser.

Företagen blir också allt mer internationella. Företagens internationalisering kan åskådliggöras genom att man ser hur den internationella handeln och investeringarna har utvecklats. Under det senaste decenniet har den totala produktionen i världen vuxit med ca 1,4 % per år. Samtidigt har den internationella handeln vuxit med 5,3 % per år och företagens direktinvesteringar i andra länder med hela 11,5 % per år. Företagen är alltså inte längre geografiskt bundna, utan kan förlägga forskning och utveckling, produktion och marknadsföring i de länder där förutsättningarna är mest gynnsamma och ändå bedriva handel över hela världen.

Även människorna internationaliseras. Kontaktnäten utvidgas och sträcker sig utanför landets gränser, ofta över flera kontinenter. Det blir alltmer naturligt att både studera och arbeta utomlands. Det här märks tydligast hos den yngre generationen, där allt fler väljer att komplettera sin svenska utbildning med studier utomlands. Den här trenden drivs på av skolorna, som ordnar fler internationella utbildningsalternativ och som har samarbetsprojekt med skolor i andra länder. Har man väl provat på att studera utomlands så blir inte heller omställningen för att arbeta utomlands lika stor. Företagens internationalisering och globala verksamhetsuppdelning skapar också större möjligheter för arbetskraften att prova på att arbeta utomlands inom samma företag. Trots det är arbetskraftens internationella rörlighet fortfarande starkt begränsat, och kommer under en överskådlig framtid att så förbli, på grund av institutioner, kultur, gränser, polis och främlingsfientlighet. År 1993 var det bara ca 1,5 % av den globala arbetskraften (ca 80 miljoner personer) som arbetade utanför sitt hemland, och inom EU var det trots medborgarnas fria rörlighet inom medlemsländerna endast 2 % av dem som 1993 arbetade i ett annat unionsland, en andel som varit oförändrad i tio år². Även om arbetskraftens internationella rörlighet är begränsad så är arbetskraften åtminstone på vissa sätt en global resurs. Företagen kan välja att lokalisera sig på en mängd olika platser världen över för att fylla sitt arbetskraftsbehov. De kan också hämta högkvalificerad arbetskraft överallt ifrån, och de får den om de erbjuder rätt lön och arbetsvillkor.

Idéer, kunskaper och tekniker sprids snabbt över hela världen tack vare företagens och arbetskraftens rörlighet.

¹ Castells, Manuel: *Nätverkssamhällets framväxt, Band 1: Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, 1999

² Castells, Manuel: *Nätverkssamhällets framväxt, Band 1: Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, 1999

Politiken och ekonomin blir alltmer global

Även de politiska och ekonomiska systemen påverkas av globaliseringen. Man ser redan idag hur det politiska maktmonopol som nationerna haft håller på att upplösas. Det går inte längre att styra ekonomin med nationella politiska åtgärder. Man kan t ex inte öka tillväxten i landet enbart genom att stimulera köpkraften eftersom det lika gärna kan vara konsumtionen av utländska produkter som ökar. Det kan "tvinga" en del nationer att föra en politik som inte stämmer med landets ideologi. Ett väldigt tydligt exempel på detta idag är beskattningen. Det är en stark trend att många nationer sänker sina skatter. Många tvingas följa den trenden mot sin vilja, för att inte skattebaserna skall lämna landet.

Maktförskjutningen från politikerna mot marknaden i kombination med företagens ökade internationalisering ger upphov till ytterligare en konsekvens; företag drar sig undan den nationella bevakningen av regelbrott, konkurrensbegränsningar och annat. Denna bevakning måste då övertagas av de internationella organisationerna, men med visst undantag för EG-domstolen är de ännu tämligen outvecklade på det området. Den här utvecklingen kan leda till en ökad koncentration inom näringslivet, med allt större multinationella företag och snedvridning av konkurrensen.

2.1.2 IT-utvecklingens påverkan på företag och samhälle

Strukturomvandling

Globaliseringen och IT-utvecklingen driver på en snabb strukturomvandling i samhället. För 100 år sedan var 80 % av svenskarna bönder – idag arbetar mindre än 3 % med livsmedelsproduktion. 1960 var 50 % sysselsatta inom industrin – idag är det ca 20 %. År 2010 bedöms 10 % av arbetskraften finnas inom industri och livsmedelsproduktion.

En del säger att omvandlingen till ett tjänstesamhälle kommer att få lika stora effekter på samhället som industrialiseringen hade... Om industrisamhället karaktäriserades av hierarkier, likformighet och fasta regler, så kan det nya kunskaps- eller tjänstesamhället sägas karaktäriseras av nätverk, flexibilitet och individuella lösningar.

Datorernas utveckling

Ända sedan man först började använda datorer i arbetslivet har de påverkat sättet att arbeta och organisera verksamheten. På 1960- och 70-talet kom stordatorerna. Det var stora, dyra investeringar som var svåra att förändra. Programvaran var en integrerad del av datorn och datorerna var alltså specialiserade på att utföra vissa uppgifter. När man väl hade investerat i en stordator var man därför bunden till det systemet, och blev tvungen att anpassa verksamheten efter maskinen.

På 1980-talet kom persondatorn, och med den de massproducerade datorprogrammen. Nu kunde samma dator utföra flera olika uppgifter, vilket ökade flexibiliteten. I slutet av 1980-talet började man koppla ihop persondatorerna i nätverk, och man kunde även koppla in servrar i nätverken. Då lyckades man kombinera stordatorns kraftfullhet med persondatorns flexibilitet. Så har många företag arbetat sedan dess. Men det nya, som fick sitt genomslag i

Sverige 1994, är att man kopplar ihop företagens lokala nätverk till ett enda världsomspännande nätverk. Man har alltså börjat använda Internet.

I takt med teknikutvecklingen har också fokus ändrats. Tidigare fokuserade man på datorernas möjligheter att sammanställa och lagra stora mängder data. Nu inriktar man sig istället på de nya kommunikationsmöjligheter som tekniken medför. Internet driver på globaliseringen genom att det minskar de fysiska avståndens betydelse och gör det lättare att kommunicera och hålla ihop enheter i olika delar av världen.

Nya företagsformer

Strukturomvandlingen påverkar företagens sätt att organisera sig. Vi ser idag två tydliga trender. Den ena trenden är att stora företag och koncerner samverkar eller fusioneras till allt större enheter. Det är en naturlig följd av tjänstesamhällets karaktär. Även industiföretagens verksamhet består i allt större utsträckning av tjänster, och det behövs större enheter att slå ut kostnader för forskning och utveckling och marknadsföring på. För att kunna upprätthålla en hög flexibilitet trots företagets storlek, är det allt fler som lägger ut delar av verksamheten på entreprenad.

Den andra trenden går mot allt mindre företag. Många enmansföretag växer genom att samarbeta med andra företag, istället för att anställa. Vi ser också helt virtuella företag bestående av nät av tillfälliga kontakter. Det blir allt svårare att avgöra var ett företag slutar och nästa börjar. Vi måste därför ändra vår syn på vad som är ett företag. Företag bildas och upplöses också mycket snabbare än tidigare, utifrån marknadens förändringar.

Elektronisk handel

En direkt effekt av Internet är den elektroniska handeln. Den är fortfarande ganska liten, men den växer i takt med att Internetanvändningen ökar. 80 % av den elektroniska handeln utgörs av handel mellan företag. Man tror att konsumenthandeln går så långsamt på grund av säkerhetsproblemen på nätet och bristerna i konsumentskyddet. Men det är på konsumentsidan den stora potentialen finns. USA står idag för ca 80 % av världens elektroniska handel, men deras andel kommer nog att minska när andra länder börjar använda Internet i större utsträckning. Så fort man har löst säkerhetsfrågorna på nätet förväntas den elektroniska handeln växa snabbt. Vid ingången av 1999 omsatte den elektroniska handeln drygt 200 miljarder kronor. IDC räknar med att näthandeln i världen år 2005 skall omsätta 40 000 miljarder kronor, dvs nästan 30 ggr Sveriges BNP.

Säkerheten på Internet

För att kunna bedriva en effektiv handel på Internet krävs att man kan identifiera den man handlar med och att man kan skriva under dokument. Det krävs också en säker kryptering, för att inte affärshemligheter och privata uppgifter ska hamna i fel händer. Okrypterad information som sänds över Internet kan avlyssnas. Om framför allt konsumenthandeln ska bli effektiv krävs det också säkra metoder för att betala via Internet. Idag finns tekniken för säkerhetslösningar på alla de här områdena, men det krävs att man enas om en standard och att det stiftas lagar som godkänner de tekniska lösningarna, t ex lagar som jämställer en digital signatur med en fysisk signatur.

Medborgarservice

Internet ger också nya möjligheter till medborgarservice. Det blir ett snabbt och billigt sätt att nå en stor del av befolkningen. Redan idag används Internet för att sprida information. Nästa steg är att låta medborgarna lämna information, t ex deklARATIONER, via Internet. De stora förändringarna kommer dock då man börjar använda interaktiva system och sköta ärendehantering via Internet. T ex kan man ha program som hjälper skattskyldiga att fylla i sina deklARATIONER och som inte godkänner dem förrän alla tekniska fel är rättade. Man kan också ha program som fattar automatiska beslut i enklare ärenden, t ex adressändring eller bostadsbidrag.

Internetanvändningen

Både medborgarservicen och den elektroniska handeln (konsumenthandel) kräver att så många som möjligt använder Internet. 1994 fick Internet sitt genomsåg i Sverige. I december 1998 använde 42 % av alla svenskar mellan 12 och 79 år Internet. I april -99 hade det ökat till 50 %. Därefter har antalet användare endast ökat marginellt. Däremot både intensifieras och breddas de befintliga användarna sin Internetanvändning. Användningen är fortfarande större bland unga än bland äldre och större i storstäder än i glesbygd, men skillnaderna minskar.

2.1.3 Europeiska Unionen

Unionens framväxt

Grunden till den europeiska kulturen anses stå att finna i den västliga kristenheten, de humanistiska värderingarna och den liberala demokratin. Frågan om vad som är Europa aktualiseras av den pågående utvidgningsprocessen och har relevans för hur stort område EU kan komma att omfatta och hur EU ska relatera sig till länder som inte har samma historiska och kulturella bakgrund.

Redan under mellankrigstiden förekom diskussioner om nödvändigheten av att ena Europa. Mot slutet av andra världskriget togs dessa tankar upp igen vilket resulterade i Europarådets bildande 1948 (även kallat det stora Europa). Europarådet blev inte den organisation som vissa länder önskade. Europarådet byggde och bygger uteslutande på mellanstatligt samarbete. De sk federalisterna gick därför vidare vilket ledde till att den sk kol- och stålunionen bildades genom Parisfördraget 1951. Syftet var att lägga den industri som stod för vapenproduktion under ett överstatligt kommando och på så sätt göra isolerad upprustning till en omöjlighet.

1957 bildades den ekonomiska gemenskapen genom Romfördraget av Västtyskland, Frankrike, Italien, Belgien, Luxemburg och Nederländerna. Syftet var att skapa en gemensam ekonomisk marknad även om gemenskapen i första hand blev en tullunion. Försök att under 1960-talet komma vidare stoppades 1966 genom den sk Luxemburgkompromissen. Denna kompromiss innebar att det för många beslut krävdes enhällighet, vilket alltså satte stopp för en fortsatt integration. Fram till 1980-talet hände det därför inte så mycket med gemenskapen, bortsett från att det skedde utvidgningar med inledningsvis Storbritannien, Danmark, Irland och senare Grekland, Portugal och Spanien.

Det ekonomiska hotet från USA och Japan fick EU att sätta sig ner och fundera på hur en ekonomisk integration ska kunna ske. Dåvarande EU-kommissionen går igenom område för område och upprättar en vitbok med över 200 områden där det behövs en gemenskapsrätt. För att åstadkomma detta måste beslutsfattandet reformeras vilket möjliggörs genom att ett fördrag antas 1986, den sk Enhetsakten. På en rad räcker det därigenom med kvalificerad majoritet för beslutsfattande. Därmed kan kommission gå vidare i arbetet med att skapa den inre marknaden. Arbetet kröns genom det sk Maastrichtfördraget, varigenom den europeiska gemenskapen blir den Europeiska unionen 1993.

Ökad integration

Den inre marknad som därigenom skapats innebär fri rörelse för varor, tjänster, kapital och arbetskraft. Arbetet är inte avslutat utan fler direktiv (EG-rätt) krävs. Dessa direktiv innebär fler standards och får sannolikt effektivitetsvinster för näringslivet. En bieffekt av detta är troligen att det påskyndar koncentreringen inom EU.

En ganska naturlig effekt av en inre marknad är en gemensam valuta. Redan i början av 1970-talet fanns en plan, den sk Wernerplanen, på att införa en gemensam valuta. Genom Maastrichtfördraget konkretiseras dessa planer och den 1 januari 1999 införs euron i elva av medlemsländerna (utanför står Storbritannien, Danmark, Grekland och Sverige).

Som ytterligare en effekt av den inre marknaden och påskyndad av den gemensamma valutan är troligen ökade krav på skatteharmoniseringar. Vad gäller mervärdesskatt och punktskatter är dessa till stor del redan harmoniserade, dock inte vad gäller skattesatser. Harmoniseringar på dessa skatteområden kan ses som en följd av de fria rörelsen för varor och tjänster i första hand. På samma sätt är det rimligt att anta att krav på harmoniseringar på kapitalbeskattningen kommer som en följd av den fria rörelsen för kapital. I andra hand berörs säkerligen frågor kring bolagsbeskattning av harmoniseringssträvanden. Direkt beskattning anses däremot i dagsläget inte komma att beröras om den inte anses vara diskriminerande på något sätt. I de fallen strider den mot EG:s grundläggande fördrag om diskrimineringsförbud. Beslut om skatteharmonisering hålls tillbaka eftersom sådana beslut fortfarande kräver enhällighet.

I början av 1960-talet presenterades den sk integrationstrappan i sex steg. EG har rör sig enligt denna trappa till det femte steget eller en myntunion. Det sjätte steget innebär en fiskal union.

Den inre marknaden kommer att innebära en ökad integration och därmed ställa krav på ett ökat samarbete mellan EU-länderna. Därmed aktualiseras problem mellan ländernas olika syn på integritet, möjligheter till registerhållning, öppenhet till allmänhet, förvaltningstraditioner mm. Vi kan inte utgå från att den svenska synen kommer att bli en förhärskande utan vi kan komma att tvingas att närma oss en syn på integritet och registerhållning som avviker från den svenska. Oavsett hur mycket vi genom vårt medlemskap tvingas ändra arbetsformer, så kommer en ökad integration ställa krav på bättre språkkunskaper och kommunikativ förmåga i förvaltningen.

Regioner

EU arbetar i stor utsträckning med regionbegreppet. Bland annat understödjer EU sk transnationella regioner. Vidare stödjer EU svagare regioner genom omfattande regionstöd.

I Sverige är vi inte vana att tänka med regionperspektiv och vi har heller inga naturliga regioner på det sätt som är vanligt i Europa. Den inre marknaden kommer sannolikt att innebära en koncentration till EU:s kärna och samtidigt skapa ökade regionala skillnader mellan starka och svaga regioner. Det finns ingen anledning än att tro att samma tendenser kommer att märkas i Sverige, dvs dels en regionalisering och dels en uppdelning i starka och svaga regioner.

Utvidgning

Vid ett möte i Köpenhamn togs ett beslut om att öppna EU för nya länder. Ett första krav är att länderna anses uppfylla vissa demokratiska krav. Ett stort antal länder har visat intresse för ett medlemskap i EU. Förutom krav på vissa demokratiska element ställs krav på ländernas förvaltningsförmåga. För att en eventuell utvidgning ska komma till stånd krävs förutom respektive länders anpassningsförmåga att EU ändrar sina institutionella former. Detta är ett krav om antalet medlemsländer kommer att överstiga 20. Det går naturligtvis inte att utesluta att någon utvidgning inte kommer att ske alls eller att endast fem nya länder kommer med bl a därför att någon reform av institutionerna inte sker. Givetvis kan också samtliga ansökarländer inom en snar framtid komma med i unionen. EU:s grundfördrag ger dem en sådan möjlighet om än inte rätt.

För svensk del innebär en utvidgning att EU:s centrum förskjuts nordöst och det svenska perifera läge bli aningen mindre perifert.

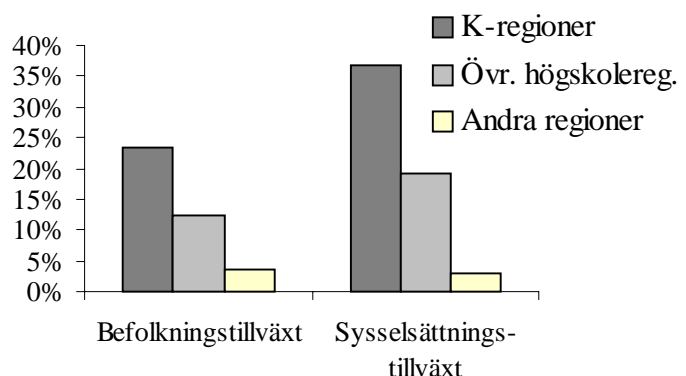
EU år 2010

EG/EU år 2010 är kanske samma sammanslutning som idag. Gemenskapen kan också ha utvecklats i riktning mot ett statsförbund. De i gemenskapen starka federalistiska tendenser som finns kanske har fått utvecklingen att gå mot en förbundsstat. Det går heller inte att utesluta, speciellt vid ett misslyckande för euron, att det sker en renationalisering.

2.1.4 Arbetsliv och företagande samt den offentliga sektorns utveckling

Kunskap, regionala skillnader och företagsklimat

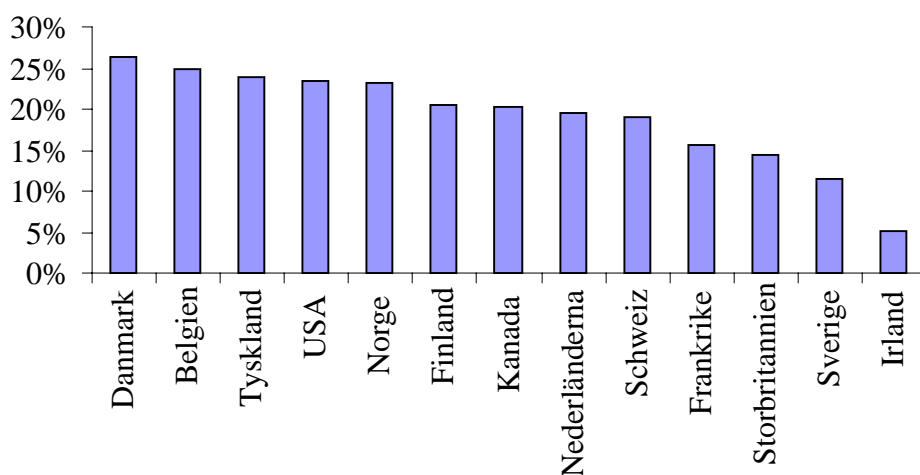
Som en följd av strukturomvandlingen blir kunskap en allt viktigare konkurrensfaktor. Företag väljer i allt större utsträckning lokalisering utifrån tillgången till kompetent arbetskraft. I Sverige ser vi redan nu hur de stora högskole- och universitetsregionerna växer både vad avser befolkning, företag och sysselsättning. Bilden visar hur



snabbt olika regioner har vuxit mellan 1975 och 1985. Utvecklingen har gått i samma riktning efter det och kanske tom snabbats på. De mörkgrå staplarna visar tillväxten i befolkning och sysselsättning i sex så kallade K-regioner (Luleå, Umeå, Linköping, Lund, Göteborg och Stockholm-Uppsala). De ljusgrå staplarna visar tillväxten i övriga högskoleregioner och de vita i resterande delar av landet.

Det här är inte bara ett svenskt fenomen. Även i den internationella konkurrensen om företagen är kunskapskapitalet en allt viktigare del av företagsklimatet. Vissa städer och regioner i både välutvecklade och mindre utvecklade länder har satsat stort på utbildning av t ex ingenjörer inom IT-området och därmed lyckats locka till sig många stora internationella företag. Det kommer att bli väldigt vanligt att regioner specialiserar sig på någon viss verksamhet för att öka sin konkurrenskraft. Den framtida konkurrensen kan alltså komma från regioner som vi hittills har sett som underutvecklade.

Med tanke på kunskapskapitalets ökade vikt kan det vara ett problem att Sverige har så få högskolestuderande i jämförelse med övriga OECD. Bilden visar hur stor andel av åldersklassen 20-24 år som studerade på universitet eller högskola under 1997.



Sysselsättning

Eftersom sysselsättningsproblemen är en så viktig fråga i Sverige idag, har det fått ganska stort utrymme i rapporten. De senaste 15 åren har sysselsättningen ökat i små företag och inom tjänstesektorn och minskat i stora företag och inom industrin. Utvecklingen förväntas fortsätta i samma riktning.

Trots dagens höga arbetslöshet har sju av tio företag svårt att rekrytera lämplig arbetskraft. Det finns mycket som tyder på att det om tio år är bristen på arbetskraft som är vårt stora problem, och inte den höga arbetslösheten... Eller också står vi kvar i en situation som liknar den vi har idag; där det både är hög arbetslöshet och brist på arbetskraft. Det hänger samman med strukturomvandlingen. Man efterfrågar en annan slags arbetskraft än i industrisamhället.

Nya arbetsformer

På samma sätt som företagen samverkar i nätverk för att öka sin flexibilitet, blir flexibla arbetsformer allt vanligare. Dagens system med tillsvidare anställningar och liten rörlighet

hos arbetskraften kommer att bli allt mer ovanligt. Man kommer att byta anställning oftare, arbeta mer i projekt och arbeta mer på uppdragsbasis. Gränserna mellan att vara anställd och att vara företagare kommer att suddas ut. Den här utvecklingen drivs fram både av företagen och av de anställda. Många företag vill ha större möjligheter att "byta ut" arbetskraften när behoven förändras och många av dem som kommer ut på arbetsmarknaden idag eftersträvar den variation och utveckling som det innebär att byta anställning ofta. Man talar om *anställningsrisk!* Att ha en fast anställning är ett risktagande, för då kan man gå miste om många andra möjligheter.

Den offentliga sektorns utveckling

Det är svårare att uttala sig om hur den offentliga sektorn kommer att utvecklas. Det beror till stor del på vad som händer inom EU och på politiska beslut. Man kan dock se vissa förändringstendenser. Sverige har världens högsta skattetryck (visa bild). Ekonomins ökade globalisering kan påtvinga skattesänkningar eller leda till att många skattebaser lämnar landet. I båda fallen kan skatteintäkterna hos den offentliga sektorn komma att minska. Klas Eklund räknar med att skatteintäkterna kommer att minska med ca 50-100 miljarder kronor under de närmaste fem åren på grund av utflyttningen av rörliga skattebaser. Vi kan därför förvänta oss fortsatta personalminskningar, fortsatt privatisering och konkurrensutsättning av en del områden och mer individuella lösningar (framför allt inom välfärdssystemen, där olika försäkringslösningar kan bli en realitet).

2.1.5 Det differentierade samhället i Sverige

Fler fattiga på 1990-talet

Under 1990-talet har fattigdomen ökat markant. Detta gäller i första hand hushåll utan full sysselsättning, arbetare, förtidspensionärer, barnfamiljer och ungdomar. Trots ökad materiell ojämlikhet under senare år är klasskillnaderna i Sverige och övriga nordiska länder påtagligt lägre än i andra EU-länder. Sverige har dock fått ett markant trendbrott med ökande fattigdom efter 1990. Mellan 1983 och 1990 minskade andelen fattiga från 8 till 3 %. På 1990-talet ökade fattigdomskvoten åter till 7 %.

År 1997 fick 403 000 hushåll eller 8,5 % av befolkningen socialbidrag till en kostnad av 12,4 miljarder kronor. Detta innebär att kostnaderna för socialbidrag fördubblades under 1990-talet. Antalet hushåll som har bidrag minst 10 månader har ökat mellan åren 1990 och 1997 med 63 000, vilket är nästan en tredubbling. Bland svenska medborgare innebär det en fördubbling och bland utländska medborgare en ökning med nästan fyra gånger.

Generationsklyftorna fördjupas

Generationsgapet mellan ungdomar och medelålders och mellan ungdomar och äldre har ökat långsiktigt, framför allt under 1990-talets massarbetslöshet. Trenden har i huvudsak varit gynnsam för de äldre generationerna och negativ för ungdomar under 30 år. Ungdomars utbildning har förlängts successivt, och sedan länge har ungdomar allt högre arbetslöshetsrisker, vilket skärpts under 90-talskrisen.

Ökad segregering mellan invandrare och "svenskar"

Andelen av de utomnordiska medborgarna (i åldern 16-64 år) som deltar i arbetslivet har minskat kraftigt de senaste femton åren. Den negativa utvecklingen har bromsats upp men 1997 var 53 % antingen sysselsatta i arbetsmarknadsåtgärder eller arbetslösa. År 1980 var motsvarande andel 77 %. Bland de som invandrat de senaste fyra åren deltog endast 39 % i arbetslivet. Andra halvåret 1997 stod 120 000 av de utomnordiska medborgarna utanför arbetsmarknaden. Sysselsättningsintensiteten (sysselsatta i relation till befolkningen i åldrarna 16-64 år) har sjunkit från 74 % 1980 till 35 % 1997. För svenska medborgare var motsvarande siffror 74 % för män och 71 % för kvinnor.

Trots att arbetsgivare sällan intar en kraftigt avvisande hållning gentemot att anställa invandrare, är det ändå ofta något som talar till fördel för personer med svensk uppväxt och i synnerhet svenska utbildningsmeriter. Enligt forskarna kan detta förklaras med bristen på arbetsmarknadsintegration, bristande medvetenhet om integrationsproblemet, majoritetsbefolkningens attityder och byråkratiskt förmynderi.

När det gäller bristen på arbetsmarknadsintegration finns det flera förklaringshypoteser. En är strukturellrelaterad och hänvisar till långsiktiga teknologiska förändringar i svensk ekonomi som förändrat betydelsen av social och kulturell kompetens med följd att rekryteringar alltmer baseras på svenska sociala nätverk. En annan förklaring är konjunkturrelaterad och innebär att i en situation med en stor "svensk" arbetslöshet så väljs nykomlingarna bort. En förklaring är diskrimineringsrelaterad och pekar på att i ett hårdare arbetsmarknadsklimat får de problem som är utseendemässigt och kulturellt avvikande.

Vidare har samhället för liten medvetenhet om integrationsproblemet betydelse och allvar. Det framskymtar en slags naiv tro på att problemet löser sig själv, vilket leder till inaktiva åtgärder och en låg prioritering av integrationsproblematiken. På något sätt är invandrarfrågan fel ställd. När 1,6 miljoner av landets befolkning har utländsk bakgrund handlar det om att skapa ett nytt samhälle och att integrera även svenskarna i det nya samhället.

Majoritetsbefolkningens attityder handlar om intolerans, diskriminering, främlingsfientlighet, fördomar och kulturell utestängning. Många gånger är diskrimineringen inte medveten. Det är också fråga om mer subtila utslutningsmekanismer såsom orimliga krav på kulturell likhet och försvenskning.

Olika typer av byråkratiskt förmynderi anses ha haft en passiviserande inverkan på invandrarna som inte fått vara delaktiga. De har inte heller fått ta ansvar för saker och ting som de borde kunna klara av på egen hand.

2.1.6 Värderingar och värderingsförändringar

Vårt samhälle är idag i stor utsträckning anpassat till de värderingar som karaktäriserade industrisamhället. I takt med att vi övergår till ett kunskaps- och tjänstesamhälle, så förändras dock också värderingarna hos invånarna. Det märks tydligast hos ungdomarna. Man eftersträvar inte längre likformighet och den trygghet det medför, i samma utsträckning som tidigare. Man värdesätter individuella skillnader mer och betonar vikten av valmöjligheter. Våra val tenderar också att bli allt mer tillfälliga. Även viktiga val som bostad, yrke och fritidsintressen omvärderas och görs om allt oftare. Nio av tio svenska ungdomar är positiva till sin egen

framtid och 92 % anser att de kan påverka sin egen framtid. De bestämmer själva hur de vill leva och tar ansvar för sina liv.

Tidigare betraktades moral och etik som något givet. Nu börjar dock begrepp som rätt och fel förlora sin absoluta karaktär och bli mer relativa. Det som är rätt handlat i ett fall kan vara fel i ett annat. Etiken har alltså blivit mer situationsanpassad.

Människor av idag har alltså ett annorlunda förhållningssätt till verkligheten än bara för en eller ett par generationer sedan. Man talar om i huvudsak fyra övergripande karaktäristika eller metatrender som är konstituerande för vår postmoderna tid. De berör viktiga förhållningssätt till verkligheten, och de är mer eller mindre tydliga i människors handlingar med avseende på politik, religion, etik och kultur. Dessa metatrender handlar om:

- Förändringar avseende tankar om tänkandet.
- Förändringar avseende identitet och gränser.
- Förändringar i moral, etik och värderingar.
- Förändringar i förhållandet till traditioner, vanor och institutioner.

Förändringar avseende tankar om tänkandet

Kännetecknande för det postmoderna tänkandet är människors förmåga att reflektera kring sitt eget tänkande och sina egna slutsatser och värderingar, väl medvetna om att det finns andra sätt att tänka och värdera. Det handlar om tankens förmåga att se sig själv och att reflektera kring sig själv. Vi ställer oss vid sidan av oss själva när vi angriper verklighetskonstruktioner, liksom vi gör när vi försvarar dem. Vi stiger ur myten, tron och religionen när vi talar om att skapa nya myter, föreställningar och religioner. Vi vistas i en pluralistisk värld, och att reflektera över hur man på bästa sätt vistas där är att ideligen stiga ur den. ”Stepping in – stepping out”, är här ett nyckelbegrepp.

Förändringar avseende identitet och gränser

Det unika i den postmoderna tiden är att en definition inte längre räcker, en identitet är inte nog – som kvinna räcker det till exempel inte att vara god mor och maka, man vill också vara framgångsrik yrkeskvinna och en hel del annat därtill. I den snabbt föränderliga tid vi lever i blir det inte bara lättare att skaffa sig multipla identiteter genom den rika tillgång till kommunikation över gränser av skilda slag, utan det blir också alltmer nödvändigt. Det går inte längre att hänga upp sin identitet på en enda skör tråd, som vi om några år inte längre vet existerar. ”Multipla identiteter” är alltså ett annat postmodernt nyckelbegrepp.

Förändringar i moral, etik och värderingar

Etiken har relativiserats och blivit situationsanpassad. Därigenom får vi som individer möjlighet att på ett helt annat sätt än förr forma vår egen etik. Vi måste själva tänka igenom vår egen etiska livshållning. De tidiga postmoderna åren har därför fört med sig, i stället för moraliskt sammanbrott, en renässans för sökandet efter nya livsprinciper som vi omväxlande kallar för moral, etik och värderingar. Och många nya idéströmningar har därför trängt in i den västerländska kulturen. ”Situationsetik” är därför också ett nyckelbegrepp.

Förändringar i förhållande till traditioner, vanor och institutioner

Det unika med vår tid är möjligheten att välja på ett sätt som inte var möjligt för några tiotal år sedan. Vi har möjlighet att reflektera över vårt eget tänkande, våra egna förhållningssätt, och vi har i viss utsträckning möjlighet att välja nya. Vi leker med identiteter och går in och ur sammanhang. Det blir därför allt svårare att av t ex utseende, partisympatier eller fritidsintressen dra några slutsatser om vad en person äter till middag. Våra val tenderar också att bli allt mindre livslånga och mer tillfälliga. Det unika med vår tid är möjligheten att välja, medvetenheten om att vi väljer, och insikten om att vi som individer är något annat än de sammanhang vi ingår i. Vi är fria i förhållande till de sammanhang vi rör oss i, och vi kan välja hur vi förhåller oss till dem.

2.2 Framtidsscenarier

Vi har arbetat fram tre tänkbara scenarier för hur samhället kan komma att förändras på tio års sikt. De har inte till syfte att tala om HUR det kommer att bli år 2010, utan de syftar till att göra oss uppmärksamma på tänkbara förändringar. Vi har försökt få scenarierna så olika varandra som möjligt, så att effekterna på våra förvaltningar blir så olika som möjligt. Samtidigt har vi varit noga med att utforma scenarierna på sådant sätt att de fångar upp så många som möjligt av de utvecklingstendenser man ser idag. Det finns därför trender i samhället som leder utvecklingen mot alla våra scenarier. Det troliga är nog att utvecklingen får inslag från alla tre scenarier. Det kommer säkert också att inträffa någonting som gör att alla tre scenarier blir orimliga. Det kommer att ske nya tekniska innovationer och politiska förändringar som vänder upp och ned på de trender vi ser idag. Det gör dock inte arbetet med scenarier mindre värdefullt. Ett av huvudsyftena med att ta fram scenarier över utvecklingen i samhället är att skapa en medvetenhet om att samhället förändras, och att det är viktigt att följa dessa förändringar för att kunna skapa beredskap för dem i den verksamhet man bedriver. Det är därför viktigt att kontinuerligt föra diskussioner kring scenarierna och vid behov justera och omforma dessa.

2.2.1 Handelsblockens protektionism

Det första scenariot har vi kallat för "Handelsblockens protektionism". Det är ett scenario där världen består av några starka handelsblock, företrädesvis Nordamerika, EU och den asiatiska Stilla-havsregionen. Dessa konkurrerar med varandra och försöker skydda sina gränser, bl a med höga tullmurar.

Den allt hårdare internationella konkurrensen har skapat en stark vilja att skydda industri, teknikutveckling och arbetstillfällena inom handelsblocken. Ekonomiska kriser med påföljande värdenedgångar i valutor har också snedvridit konkurrensen från en del länder. Sammantaget har detta drivit på de protektionistiska tendenserna mellan handelsblocken.

Små- och medelstora företag konkurrerar huvudsakligen inom handelsblocken. De stora företagen agerar dock fortfarande internationellt. Världshandeln domineras därför av ett antal stora multinationella koncerner. För att undkomma de höga tullmurarna har många av dem förlagt sin produktion till flera olika handelsblock.

Produktionsuppdelningen och resursallokeringen sker till största delen inom blocken, i och med att de strävar efter att vara självförsörjande på de flesta områdena. Det gör att den ekonomiska tillväxten bromsas upp något.

Inom blocken samverkar nationerna politiskt och harmoniserar regler för att underlätta handeln. Mellan blocken är dock det politiska samarbetet väldigt begränsat. De kulturella skillnaderna och protektionismen ökar risken för internationella konflikter.

EU har i det här scenariet inte tagit in några fler medlemsländer, utan man satsar på ökad integration istället för utvidgning. EU har utvecklats i federativ riktning. Nationalstaterna finns i och för sig fortfarande kvar, men de har främst ett symboliskt värde. Huvuddelen av makten har flyttats till Bryssel och till regionerna. I takt med integreringen har EU bl a fått ett ökat socialt ansvar. För att finansiera detta har en del skatter lyfts upp på EU-nivå. Även en del myndigheter ligger på EU-nivå.

Inom hela EU är intoleransen mot olikänkande och andra kulturer stor. Man stänger gränserna utåt och bedriver en restriktiv invandringspolitik. EU:s två största problem är bristen på energi och bristen på arbetskraft. Det senare har framtvingat en organiserad arbetskraftsimport.

I Sverige har de regionala skillnaderna ökat både vad avser produktionsinriktning, infrastruktur och inkomster. Sverige är uppdelat i 5-6 regioner, varav Skåne och Mälardalen är de dominanta. På grund av landets belägenhet i förhållande till övriga EU har många regioner haft svårt att hävda sig och fått inrikta sig på mer lågteknologiska verksamheter.

2.2.2 Nationalstatens kamp

Det andra scenariot har fått namnet ”Nationalstatens kamp”, eftersom det är ett på många sätt nationalistiskt scenario med stor konkurrens mellan olika länder.

De internationella marknadskrafterna är starka och rörligheten över nationsgränserna är stor. Det internationella samarbetet brister dock, och många internationella överenskommelser blir verkningslösa när en del länder ställer sig utanför dem. Skatterna blir ett av flera konkurrensmedel mellan länderna. Det uppstår stor konkurrens mellan länderna i deras strävan att dra till sig företag och kapital. Ett resultat av detta är att det uppstår vinnare och förlorare bland länderna.

EU utvidgas till 26 stater, vilket innebär att man har tagit in alla som man förhandlar med idag om medlemskap. För att kunna kombinera utvidgningen med en fortsatt integration tillämpar man så kallad flexibel integration. Det innebär att en del länder går vidare i integrationen med bl a EMU och ökade harmoniseringar. Övriga länder, däribland Sverige, står utanför ett ökat samarbete.

Sverige sätter välfärd och jämlikhet som de högsta politiska målen. Vi bevarar därför våra långtgående omfördelningssystem, vår stora offentliga sektor och våra höga skatter.

De stora företagen fortsätter att flytta huvudkontor, forskning och utveckling och verksamhet utomlands och allt fler välutbildade flyttar till länder med högre löner, lägre skatter och bättre karriärmöjligheter.

Det här resulterar i låg tillväxt, minskade skattebaser och hög arbetslöshet i landet. Sveriges ekonomi försämras och det välfärdssystem som vi vill upprätthålla urholkas allt mer.

Materiella värden och trygghetsvärden är viktigt för svenskarna. I takt med att förhållandena i landet försämras minskar därför också det politiska engagemanget. De kulturella motsättningarna i landet ökar också. Man kräver att invandrare och flyktingar ska assimileras och anpassa sig till den svenska kulturen.

2.2.3 Den globala världen

Det tredje scenariet har fått namnet "Den globala världen". Det karaktäriseras av starka internationella marknadskrafter och politisk samordning på global nivå.

På samma sätt som i "Nationalstatens kamp" är alltså de internationella marknadskrafterna starka och rörligheten över nationsgränserna stor. Det leder bland annat till en hård konkurrens mellan företagen. På många områden dominerar de stora multinationella företagen, vilket många anser har en snedvridande effekt på konkurrensen.

I det här scenariot har man accepterat globaliseringens effekter och samordnat regler på många områden internationellt. Samordningen har kommit längst när det gäller gemensamma handelsregler och världshandeln karaktäriseras av frihandel. Det finns även en del internationella regler för myndighetsutövning, och vi har kommit ganska långt i samarbetet mellan myndigheter i olika länder.

EU har utvidgats till 20 stater. Den inre marknaden har utvecklats och fördjupats, och EMU är en realitet inom hela EU. Harmoniseringen har gått långt inom EU, och EU deltar även i det internationella samarbetet.

Inom Sverige har strukturomvandlingen fortskridit i högteknologisk riktning och vi har blivit en ledande IT-nation. Även inom landet är den regionala specialiseringen stor. Det har ökat de regionala skillnaderna i landet kraftigt.

Sverige har sänkt sitt skattetryck till ungefär samma nivå som övriga västländer. Det har skett en stor satsning på utbildning, vilket varit en förutsättning för näringslivets utveckling. Tillväxten i landet är hög och arbetslösheten låg.

Inkomstklyftorna har ökat kraftigt och det har bl a skapats en mäktig världselit. Det sker en ökad individfokusering i hela samhället och det är i större utsträckning upp till var och en att sörja för sin utveckling. Även välfärdssystemet bygger i större utsträckning på individuella valmöjligheter och privatfinansieringen har ökat.

I takt med att den internationella rörligheten har ökat, så har också förståelsen för olik tänkande och för andra kulturer ökat. Sverige har blivit ett mångkulturellt samhälle.