

EKONOMISK VÄLFÄRDS- OCH REGLERINGSPOLITIK I FINLAND¹

AV NILS MEINANDER²

Redan valet av rubrik för mitt föredrag innebär ett ståndpunktstagande. Jag har därmed velat ge till känna att jag anser de ingrepp, som de offentliga myndigheterna gjort i det ekonomiska livet i syfte att trygga vissa allmänna och speciella välfärdsintressen, vara så väsentliga, att en skildring av våra förhållanden ger mest om den riktar in sig på dem. Min ambition är att försöka klargöra våra ekonomiska glädjeämnen och bekymmer i en så bred exposé som möjligt. Regleringspolitiken är blott den synvinkel, ur vilken jag betraktar detta vida fält. Jag tror att en sådan analys kan ha sitt intresse också för en utländsk publik därför att problemen inte sällan presenterat sig för våra ekonomiska politiker i en karrikerat förstorad form. Lösningarna har också huggits till med förhållandevis grova verktyg. Våra framgångar och misstag får därför stundom något av en laboratoriemässig tydlighet över sig.

Kriget var ju förödande för Finland. Vid fredsslutet väntade en serie svåra problem på sin lösning. Från de avträdde områdena, vilka representerade drygt en tiondedel av nationalförmögenheten, skulle de förflyttade återplaceras i produktivt arbete. Nordfinland, som efter tyskarnas reträtt var helt förhärjat, skulle byggas upp. I skadestånd skulle under åtta år betalas en summa, vars storlek uppgick till högst 6,4 (1945) och lägst 1,4 (1952) procent av nationalprodukten. Bombskadorna och det övriga slitaget på realkapitalet skulle ersättas. Därtill kom en uppgift, som är svår att ange i konkreta termer men detoaktat uppenbar och angelägen, nämligen uppgiften att genomföra sådana sociala reformer, som gjorde det lättare att trygga den inrepolitiska balansen i en utsatt position under en påfrestande tid.

Man kan ställa frågan, huruvida det hade varit möjligt att lösa alla dessa problem under fri marknadshushållning. Lösningen förutsatte en så genomgripande omställning under så kort tid, att det kan betvivlas att ens

1. Föredrag i Nationaløkonomisk Forening den 19. marts 1957.

2. Fil. dr., professor vid Svenska Handelshögskolan i Helsingfors.

EKONOMISK VÄLFÄRDS- OCH REGLERINGSPOLITIK I FINLAND¹

AV NILS MEINANDER²

Redan valet av rubrik för mitt föredrag innebär ett ståndpunktstagande. Jag har därmed velat ge till känna att jag anser de ingrepp, som de offentliga myndigheterna gjort i det ekonomiska livet i syfte att trygga vissa allmänna och speciella välfärdsintressen, vara så väsentliga, att en skildring av våra förhållanden ger mest om den riktar in sig på dem. Min ambition är att försöka klargöra våra ekonomiska glädjeämnen och bekymmer i en så bred exposé som möjligt. Regleringspolitiken är blott den synvinkel, ur vilken jag betraktar detta vida fält. Jag tror att en sådan analys kan ha sitt intresse också för en utländsk publik därför att problemen inte sällan presenterat sig för våra ekonomiska politiker i en karrikerat förstorad form. Lösningarna har också huggits till med förhållandevis grova verktyg. Våra framgångar och misstag får därför stundom något av en laboratoriemässig tydlighet över sig.

Kriget var ju förödande för Finland. Vid fredsslutet väntade en serie svåra problem på sin lösning. Från de avträdde områdena, vilka representerade drygt en tiondedel av nationalförmögenheten, skulle de förflyttade återplaceras i produktivt arbete. Nordfinland, som efter tyskarnas reträtt var helt förhärjat, skulle byggas upp. I skadestånd skulle under åtta år betalas en summa, vars storlek uppgick till högst 6,4 (1945) och lägst 1,4 (1952) procent av nationalprodukten. Bombskadorna och det övriga slitaget på realkapitalet skulle ersättas. Därtill kom en uppgift, som är svår att ange i konkreta termer men detoaktat uppenbar och angelägen, nämligen uppgiften att genomföra sådana sociala reformer, som gjorde det lättare att trygga den inrepolitiska balansen i en utsatt position under en påfrestande tid.

Man kan ställa frågan, huruvida det hade varit möjligt att lösa alla dessa problem under fri marknadshushållning. Lösningen förutsatte en så genomgripande omställning under så kort tid, att det kan betvivlas att ens

1. Föredrag i Nationaløkonomisk Forening den 19. marts 1957.

2. Fil. dr., professor vid Svenska Handelshögskolan i Helsingfors.

marknadshushållningens dynamik hade varit nog. Visserligen har vi särskilt från Västtyskland exempel på den rent av otroliga prestationskraft ett modernt näringsliv under modern teknik besitter, men förhållandena i Finland och Västtyskland har i åtminstone tvenne avseenden varit olika. Det västtyska återuppbyggnadsarbetet skedde för det första mera från grunden, då ju samhällets ekonomiska organisation blivit mera fullständigt raserad där. I Finland var kontinuiteten mellan för- och efterkrigstiden bättre bevarad, — ja, det framstod rent av som önskvärt att bevara så mycket som möjligt av den. Återuppbyggnadsarbetets målsättning var för det andra i Finland noggrannare fixerad. Särskilt skadeståndet gjorde fullgörandet av vissa i detalj angivna prestationer till en så viktig nationell uppgift, att den mer slumpmässigt betingade utveckling som hör marknadsekonomin till kunde utlösa alltför stora risker.

Den meningsfulla frågan om vi hade lyckats bättre med mindre regleringar skall jag därför nöja mig med att här endast ställa, då ett objektivet svar enligt sakens natur inte kan ges och jag inte kommit hit för att vädra mina politiska fördomar.

Det var vidare så att våra ekonomiska politiker aldrig ställdes inför alternativet fri marknadshushållning eller regleringsekonomi. Regleringsbehoven anmälde sig som en serie kortsiktiga problem som omedelbart pockade på åtgärder. Avgörandena har alltid dessvärre hos oss skett på mycket kort sikt.

Vid en bedömning av de olika tänkbara greppen på Finlands återuppbyggnadsproblem efter kriget måste i varje händelse understrykas, att det inte lyckades oss att med regleringarnas hjälp lösa dem alla. Beviset över våra misslyckanden är inflationen, som varit skrämmande. Partiprisindex, beräknat med 1935 som bas, var vid vapenstilleståndets ingående hösten 1944 308. I slutet av år 1950 hade det stigit till 1.138, och i slutet av fjolåret var vi uppe i 1.855. Levnadskostnadsindex hade samtidigt stigit långsammare eller till resp. 1.087 i slutet av år 1950 och 1.392 i slutet av år 1956, beräknat med samma bas.

Jag tror att jag inte behöver spilla många ord på att berätta om hur olycklig en sådan utveckling varit. Den har dock kanske inte inneburit så stora påfrestningar som man utifrån sett kunde tro. Inflationens drama var nämligen inte en premiärföreställning utan en första repris. Under och efter första världskriget hade vi en ungefär lika kraftig inflation. Minnena av den bestämde i så måtto redan före andra världskriget sparvanorna, att nätet av finansiella förbindelser förblev glest. Ställer man den totala kreditvolymen före kriget i relation till bruttonationalprodukten, får vi för Sveriges del relationstalet 140 mot endast 81 för Finlands. År 1951 hade det svenska relationstalet sjunkit till 109, men vårt var då inte högre än 29. Framför allt var den långfristiga sparverksamheten i obligationer och därmed jämförbara värdepapper redan före kriget obe-

tydlig. Det monetära sparandets omsättning var således snabb, med resultat att den förmögenhetsöverföring som inflationen åstadkom blev mindre smärtsam hos oss än den hade blivit i länder med relativt sett större kreditvolym och stabilare sparande.

Detta är således den miljö, inom vilken det som jag i dag skall diskutera utspelades; — ytterst angelägna och konkret angivna mål för den ekonomiska politiken, mål som icke samtidigt kunde uppnås utan att den samhällsekonomiska balansen gick förlorad och som en konsekvens därav en kraftig och fortgående inflation.

Efterkrigstidens ekonomiska skeende i Finland kan med denna karaktäristik i minnet uppdelas i tvenne perioder, för det första den tid då de angivna uppgifterna i huvudsak löstes genom stram dirigering ovanefter, den tid alltså då regleringspolitiken formades och kunde betraktas som en vehikel för oundgängliga och allmänt omfattade strävanden, och för det andra den tid, då en normalisering av det ekonomiska livet rimligtvis hade kunnat åstadkommas, men regleringarna visade sig ha blivit så rotfästa och för sitt bibehållande ha lyckats mobilisera så inflytelserika politiska intressen, att de inte kunde snabbt avvecklas. Skiljelinjerna mellan de båda perioderna kan dras där fyrtioåret gick över i femtioåret.

Regleringspolitiken kan lämpligen behandlas under följande rubriker: 1) ransonering av varor och dirigering av produktionsfaktorer på den inhemska marknaden, 2) valuta- och importkontroll, 3) finanspolitik, 4) priskontroll och lönepolitik, 5) kreditpolitik samt 6) bostads- och kolonisationspolitik. Det behöver naturligtvis inte tilläggas att mellan regleringspolitikens så angivna olika delområden föreligger rikligt med överlappning.

Ransoneringen av varor och dirigeringen av produktionsfaktorer ger inte anledning till många kommentarer. Krigstidens regleringar av denna art avvecklades till största delen snabbt, och nu spelar de en helt underordnad roll. Det sista ransoneringskortet för konsumtionsvaror försvann 1. mars 1954. Då ransoneringskortens antal var som störst var de 51. Genom utrikeshandelsregleringen har däremot vissa råvaror och produktionsförmåigheter fortgående ransonerats ända till våra dagar. Det har ofta skett genom olika branschorganisationer, varför regleringarna i det sammanhanget befordrat kartellbildningen. Legala regleringsmöjligheter finns från ingången av detta år ånyo för distributionen av inhemska produktionsförmåigheter utan att de dock i praktiken utnyttjats annat än undantagsvis. Likaså är lagar i kraft som möjliggör dirigering av produktionen när utrikeshandelns intressen så kräver, men i praktiken har också de bestämmelserna stannat på papperet. För tillfället kan nämligen även handelsflottans fraktavtal dirigeras av myndigheterna, men inte heller den bestämmelsen har större effekt än den moraliska pressens.

Valuta- och importkontrollen är däremot fortfarande legalt likaväl som praktiskt både fullständig och rigorös. Orsaken till att Finland tvingades in på denna väg är uppenbar och densamma som i övriga länder. I annat fall hade inte under och omedelbart efter kriget de utländska betalningarna kunnat hållas i jämvikt. Däremot kräver de omständigheter, som kommit denna reglering att bli så svåravvecklad, en mer ingående diskussion, då de blottar grundväsentliga drag i Finlands aktuella ekonomiska läge. Faktum är att någon frilistning, värd detta namn, tills vidare inte kunnat inledas. Just nu håller regeringen på att utarbeta ett program som syftar till kännbar frilistning och devalvering, men dess detaljer låter sig inte ännu överblickas. Visserligen tillämpas s. k. automatisk licensbeviljning ifråga om vissa viktiga utländska råvaror, men något befriande från kvantitativa importrestriktioner av sådana utländska produkter som möter inhemsk konkurrens har alls icke kunnat tillåtas. Finlands produktion står således vad dess avsättning på hemmamarknaden vidkommer helt fri från all annan utländsk konkurrens än den myndigheterna efter prövning in casu behagar tillåta.

Svårigheten att möta den utländska konkurrensen har samband med finska markens kraftiga övervärdering. Hur stor denna övervärdering är kan inte anges med någon enkel räkneoperation, men faktum att s. k. turistvaluta säljs till 42 procent högre kurs än importvalutan ger dock en antydning om övervärderingens storlek. Ställer man frågan hur valutapolitiken kommit så på sned måste i svaret hänvisas till våra sällsynt gynn-samma terms of trade. Exportpriserna har efter kriget genomgående legat högre i förhållande till importpriserna än före kriget. Årsindex för dessa terms of trade har sedan år 1947 varierat mellan högst 157 (år 1951) och lägst 104 (år 1950). Senaste månadesindex är 134. Priserna för träförädlingsprodukter förefaller att, så hoppas vi åtminstone, på längre sikt ha stabiliserat sig på en nivå, som för oss möjliggör en förbättrad realförsörjning. Å andra sidan har valutakurserna ensidigt bestämts av exportindustrins villkor. Man har velat hålla exportens lönsamhet på en skälig nivå, men ryggat för de alltför höga vinsterna. Ingen hänsyn har behövt tas till den industri som förser hemmamarknaden med varor, då dess avsättning valutans övervärdering till trots i varje händelse kunnat tryggas i stöd av licenspolitiken. Valutapolitiken har således endast bestämts av omsorgen om en begränsad sektor av näringslivet, en sektor som på grund av gynn-samma pris- och avsättningsförhållanden kommit tillrätta med förhållandevis litet.

En sådan inställning till valutaproblemet har underlättats av den omständigheten, att gränsen mellan exportindustri och hemmamarknadsindustri i Finland är osedvanligt distinkt. Exporten av annat än träförädlingsprodukter har varit obetydlig. Den har främst bestått av produkter

av den verkstadsindustri som byggdes upp för skadeståndet, vilka funnit avsättning på marknaderna i öster i stöd av bilaterala avtal. Den export-spärr som de övriga västeuropeiska länderna som ett led i det kalla kriget upprätthållit mot öster har därvid blivit Finland till indirekt gagn. Endast ytterst obetydliga exportaffärer har Finland lyckats avsluta på marknaderna i väster för annat än virkesprodukter. Till en del har denna extra export, såsom ifråga om vissa lantbruksprodukter, dessutom varit kraftigt subsidierad.

Verkningarna av valutans övervärdering har också varit olyckliga i så måtto, att en alltför stor och alltför mångsidig hemmamarknadsindustri småningom vuxit upp. Såväl tekniskt som ekonomiskt ligger denna industri ofta under vad som i utlandet presteras. Marknaden är ju hopplöst liten. Om någongång också Finland tvingas in i de europeiska marknadernas storrum, vilket uppenbart snart måste ske, väntar en ytterst smärtsam utrensningsprocess av icke konkurrenskraftiga företag, mer smärtsam ju längre hemmamarknadsindustrins utveckling i skydd av licensmuren tillåts fortgå. Redan nu tänker vi med bävan på det som vi anar att måste komma.

Jag vet inte om finanspolitiken i Finland i några mycket väsentliga avseenden skiljer sig från vad de övriga nordiska länderna fått erfara. Klagan över de höga skatterna är ju inte något som vi kan betrakta som en nationell visa. Den offentliga sektorns kraftiga relativa tillväxt är också en företeelse med världsomspännande härvidd. Det finns dock såväl på statsbudgetens utgifts- som på dess inkomstsida vissa särdrag, som jag tror mig ha rätt att betrakta som nationella. Med risk för att bli beskylld för att smutsa i eget bo tvingas jag att visa fram dem.

Vad utgifterna vidkommer måste jag först framhålla vad vi saknar. Våra försvarsutgifter hålls på en låg nivå. I år beräknas de endast ta 5,4 procent av totalsumman, vilket är uppseendeväckande litet. Till en del beror detta på fredsfördragets bestämmelser, till en del på att vi i vårt läge numera lärt oss ställa frågan »Vad kan det nytte?». Helt frivilligt har vi dessutom hänsynslöst hållit tillbaka vissa vitala utgiftsgrupper. Landets järnvägar befinner sig i ett svårt nödläge i avseende å såväl själva rälsen som det rullande materiele. Många decenniers synder håller på att mogna ut som ett katastrofhot. Också vägnätet är omodernt och glest. Om inte motorismen hade hållits tillbaka genom en restriktiv bilimport, hade också på det hållet katastrofen varit nära. Det ena missförhållandet stöder här det andra. En annan flaskhals som strypts till är hamnanläggningarna. Möjligheten att öka exporten hämmas nu av svårigheten att rent fysiskt få mera varor ut ur landet. Den som ivrar för sparsamhet i statshushållningen

blir vemodig med tanke på den långa raden av sådana eftersatta behov som väntar på utrymme i budgeten.

Ser vi sedan på de utgiftsposter, som åtminstone jag i min subjektiva bedömning måste betrakta som oroande höga, nämner jag arbetslöshets- eller sysselsättningsanslagen, som de betecknande nog nu skall heta, först. De sliger till trygt 15 procent av budgetens totalsumma. Jag återkommer senare till en analys av den stora och växande arbetslöshetens orsaker. I detta sammanhang skall jag endast beröra vissa statsfinansiella konsekvenser av den förda politiken. Byggandet av vägar, hus och andra arbetskrävande anläggningar sker i växande omfattning som ett led i sysselsättningspolitiken. Riksdagens budgeträtt leddas därvid, då budgeten endast upptar mycket lösa och elastiska anvisningar regeringen till efterrättelse. Också ekonomiskt är det svårt att bejaka en politik, som bygger vägar där trafikbehovet är litet, medan vägarna tillåts förbli hopplöst otillräckliga på de trafikstarkaste områdena, bara därför att korrelationen mellan arbetslöshet och trafikbehov är låg.

Dessa förhållanden, som ifråga om vägbyggena anmäler sig med karrikatyrmässig tydlighet, är typiska för en stor del av den statliga sysselsättningspolitiken i Finland. Det är säkert riktigt att försöka göra de allmänna arbetena så produktiva som möjligt, men samtidigt oroas man över den snedvridning av den produktiva aktivitetens lokalisering som följer av en sådan politik. Visserligen kan det hävdas att sysselsättningspolitiken skapar den infrastruktur i våra underutvecklade områden, utan vilken en lönsam agrar eller industriell produktion har svårt att växa fram. Detta är i varje fall att se frågorna i ett tidsperspektiv, som är mycket längre än vad som är vanligt i vårt land. Det förefaller dessutom som om välståndsutvecklingen kunde bli snabbare om arbetskraften med större rörlighet skulle söka sig till trakter med redan nöjaktigt utbyggd infrastruktur.

Socialbudgeten i Finland är för totalsummornas del ingenting att skämmas för. Utan att för stunden ha möjlighet att stöda min uppfattning med statistiska jämförelser förefaller det mig som om man ifråga om anslagens fördelning däremot skulle kunna iaktta en del enligt min mening mindre glädjande särdrag.

Jag kan visa på den omständigheten, att någon allmän sjukförsäkring ännu inte åstadkommits. Inflationen har dessutom ytterst kännbart hämmat strävandena att lösa frågan inom ramen för fria sjukkassor. Tillgången på billiga sjukplatser i allmänna sjukhus är likaså helt otillräcklig. På detta vitala socialpolitiska fält är vi således efter i utvecklingen. Älderdomsförsörjningen här ända tills den nya lagen om folkpensionering vid årsskiftet trädde i kraft också varit mera en gest än en realitet. Förhållandena är nu på detta område bättre, men fortfarande långtifrån tillfredsställande. Däremot betalar vi jämförelsevis stora, icke behovsprövade barnbidrag.

Vi offrar förhållandevis dryga summor på att subventionera viktiga förnödenheter. Denna politik, med vilken den dåvarande regeringen genom en i sanning djärvt planlagd finansoperation hösten 1954 föresatte sig att i ett svep sänka levnadskostnadsindex med nära 10 procent, håller nu dessbättre på att avvecklas. Subventioner av olika slag anstränger dock fortfarande statshushållningen kännbart, men med regeringens denna vecka aktuella stabiliseringsprogram skall ytterligare en del försvinna.

Slutsatsen blir att socialpolitiken inte tvekat att dristigt ta itu med uppgiften att med hjälp av statsanslag höja mycket vida medborgarkretsars levnadsstandard samtidigt som man varit återhållsam i samband med strävandena att trygga en skälig utkomst för det egentliga sociala klientelet, dvs. sådana som tillfälligt eller permanent har helt otillräckliga inkomster. Orsaken till denna snedvridning av regleringspolitiken är inte svår att ange: det sociala klientelet företräder mycket färre röster vid politiska val än t.ex. samtliga mödrar eller samtliga konsumenter.

Lantbrukspolitiken är även livligt uppmärksammas på statsbudgetens utgiftssida. Livsmedelssubsidierna, som har till uppgift att hålla ett lägre konsumentpris än vad som är möjligt med hänsyn till de inkomster jordbrukarna anses böra få, kan visserligen betraktas som konsumtionsunderstöd i stället för lantbrukssubsidier, om man så vill. Men dessutom disponeras jordbruket till fromma betydande belopp i form av såväl fri som prisbillig konstgödsel, som nyröjnings- och odlingspremier m.m. Kolonisationspolitiken är såväl lantbruks- som socialpolitiskt betingad, och till den återkommer jag senare.

Om statsinkomsterna är ju naturligtvis att säga det som i sådana sammanhang alltid bör sägas, nämligen att skattetrycket är olidligt högt. Skattestrukturen skiljer sig i några väsentliga avseenden från vad som på andra håll är vanligt. Inkomst- och förmögenhetsskatten är för kommunernas del proportionell, men för statens progressiv. För de sammanlagda direkta skatterna stiger marginalskatten till maximalt ca. 60 procent, men då tillåts intet avdrag av redan erlagd skatt. För lant- och skogsegendomarnas del utmätas inte denna skatt på basen av den bokföringsmässigt erhållna verkliga inkomsten, utan enligt ett schematiskt beräkningssätt som kommer skatten att likna en objektskatt på jord. Beräkningsnormerna fastslås årligen av regeringen som ett rent politiskt beslut. I synnerhet över lantegendomarna vilar skatten, såvitt jag kan bedöma, förhållandevis lätt, över skogsegendomarna däremot tyngre. Skatteprocenten är för företagets del nu 32, vartill kommer kommunal- och kyrkoskatt om ytterligare i medeltal ca. 13 procent. Skatten beräknas också här utan att de föregående år erlagda skatterna kunnat avdras. Avskrivningsreglerna har nyligen lättats, men är med hänsyn till att avskrivningarna sker på anskaffningsvärdet, som under inflationens gång hunnit pressas djupt under nyanskaffnings-

värdet, fortfarande restriktiva. Däremot är lagervärderingsprinciperna liberala. Lockelsen att förskaffa sig finansiella reserver i form av extra lager är under sådana förhållanden stor. Kapitalbildningen inom företagen hämmas av den hårda företagsbeskattningen, men ännu mer hämmas aktiesparandet. Först på senare tid har vissa lättnader i dubbelbeskattningen av det i aktiebolagen investerade kapitalet åstadkommits.

I Finland har vi en allmän omsättningsskatt, i fråga om vilken adjektivet allmän dock numera bör hållas inom citationstecken. Efter den senaste reformen år 1950 skulle skatten vila på samtliga varor vid deras försäljning i första distributionsledet, dock med vissa socialt och skattetekniskt betingade undantag. De främsta jordbruksprodukterna vägde bland medomtagen tyngst. När det för regeringarna under årens lopp gällt att i lönepolitiskt syfte hålla levnadskostnadsindex nere genom att, som vi kallar det, köpa poäng, har olika konsumtionsvaror successivt befriats från skatt. Vad som återstår är inte stort mer än en investeringsskatt å ena sidan och en lyxskatt å den andra. Det mest anmärkningsvärda är likväl skattens höjd, som stiger till 20 procent inklusive skattens belopp eller 25 procent på försäljningspriset. Härav följer som allvarliga konsekvenser en forcerad strävan att väja undan för skatten. Då en del varor är beskattade och andra inte, snedvrides produktionen till förmån för de icke beskattade. Bl. a. gynnas på ett oförnuftigt sätt hantverksmässiga metoder vid byggnadsverksamheten på de industriella metodernas bekostnad.

Jag vågar inte säga huruvida den offentliga sektorn i Finland vuxit snabbare än i andra länder som hållit sig kvar på marknadshushållningens grund, då jag överhuvud är skeptisk angående möjligheten av jämförande nationalinkomstberäkningar. Däremot förefaller det mig uppenbart att bördan av en viss relativ storleksordning för denna sektor — eller, annorlunda uttryckt, bördan av ett bestämt allmänt skattetryck — är större i jämförelsevis fattiga än i jämförelsevis rika länder. Då i Finland investeringsbehovet varit så pockande samtidigt som också konsumtionsbenägenheten — inte minst på grund av smittande exempel från de mer välmående nordiska grannländerna — varit utomordentligt hög, känns ett högt skattetryck som ett förlamande ok. Att den skattetekniska apparaturen i fattigare länder har svårare att hålla takten med skattesatsernas förhöjning förefaller också troligt. Den ofta mycket grova beskattningstekniken har i varje fall varit anledningen till stort och berättigat missnöje hos oss.

Under samma underrubrik har jag placerat pris- och lönepolitiken. De har nämligen i de politiska sammanhangen alltid stått varandra nära. Importvarornas pris är principiellt underkastade reglering, vilket är naturligt med hänsyn till att de inköps till ett lågt pris — valutan är ju kraftigt övervärderad — och kunde tillföra dem som premierats med importlicenser

oskäligen vinster. De subsidierade varorna är likaså av naturliga skäl i regel priskontrollerade. Ifråga om den allmänna priskontrollen har förhållandena växlat. Vi höll redan på att komma bort från den, men i början av fjolåret togs ett mycket omdebatterat steg tillbaka. Ärendet har varit starkt politiskt inflammerat, och då jag inte tilltror mig förmågan att som part i saken höja mig till en nivå av sval objektivitet, vill jag endast här snudda vid det. Priskontrollens betydelse som medel mot inflationen ligger väl främst i att de oundgängliga prisförhöjningarna på grund av byråkratisk tröghet fördröjs. Att maximiprisen har en i vissa lägen obekväm tendens att bli minimipriser har å andra sidan med kraft hävdats av handelsmän. Jag tror att farhågorna i det avseendet bygger på realiteter.

Prispolitiken har varit knuten till lönepolitiken genom lönernas bindning vid levnadskostnadsindex. De tekniska formerna för denna bindning har växlat, men har innebörden alltid i så måtto varit densamma, att prisökningar dragit med sig löneökningar och löneökningar föranlett prisökningar på det sätt, som är så välbekant också på andra håll. För tillfället föreligger ingen automatisk binding av lönenivån vid levnadskostnadsindex. I själva verket har, om resonemanget förs på de tidigare bestämmelsernas grund, löntagarna att kräva »intjänade» löneförhöjningar om cirka 13 procent. Det kan inte dröja länge innan denna fråga aktualiseras med ett verkligt oroande allvar.

Jag vill inte uttala mig om det berättigade och lyckliga i en sådan binding av löne- och prisnivåerna vid varandra. Frågan är ju ytterst mångfacetterad. Jag vill endast framhålla att i Finland grundförutsättningen för ett tillfredsställande resultat för en sådan politik saknats. Lönebindningen har nämligen gjorts till en nivå för levnadskostnadsindex, som ohjälpligt varit för hög, eller — mer exakt uttryckt — man har försökt fixera en reallönenivå som varit högre än vad landets produktiva resurser kunnat bära.

Låt mig erinra om att en vändpunkt enligt vad jag anförde inträffade i landets ekonomiska politik i och med ingången av år 1950. Dessförinnan hade de mest angelägna återuppbyggnads- och återanpassningsuppgifterna fullgjorts. Jag tror också att den samhällsekonomiska balansen då var rätt god. Under år 1950 beviljades dock efter storstrejkshot tvenne mycket kända allmänna löneförhöjningar, varefter lönebindningen gjordes till en nivå för levnadskostnadsindex, där som en konsekvens oundgängliga prisförhöjningar inte hade beaktats. Visserligen framstod läget mot sommaren 1951 som så hopplöst instabilt, att i det allmänna stabiliseringsavtal som i oktober ingicks mellan regeringen och de viktigaste intresseorganisationerna vissa justeringar företogs av de gällande reglerna. Stabiliseringen skedde dock på en uppenbart instabil grund. Hyresnivån var sålunda bland många andra poster beaktad i levnadskostnaderna orealistiskt lågt. Följden var att levnadskostnadsindex måste hållas nere med artificiella metoder, vilka

alltmer ansträngde statsfinanserna. Hade inte den realekonomiska utvecklingen samtidigt på grund av gynnsam avsättning för exporten varit så pass god och exportindustriernas kapacitet kunnat ökas, hade läget uppenbarligen tidigare blivit ohållbart. Hösten 1954 gjordes den redan omnämnda vidunderliga finansoperationen som gav en tids andrum, men för ett år sedan tog fackföreningarnas tålmod inför de oundgängliga prisförhöjningarna slut och en ny allmän löneförhöjning om 10 procent pressades genom storstrejk fram. Låt oss anteckna som ett tecken på vårt mer storslagna sätt att sköta sådana angelägenheter, att storstrejken i Danmark några veckor senare endast gav en bråkdel av detta procenttal i utbyte. Visserligen justerades samtidigt hos oss i någon mån basen för lönernas indexbinding, men den bristande samhällsekonomiska balansen var dock efter vad som hade hänt ännu mer uppenbar än tidigare.

Vid en bedömning av denna lönepolitik, som syns höja sig så högt över den ekonomiska verklighetens plan, är det alltid nödvändigt att minnas fackföreningarnas splittring i tvenne politiska läger, ett socialdemokratiskt och ett kommunistiskt. Det förra är större och starkare, men inte så stort och starkt, att det kan skjuta hänsynen för den brutalare demagogins krav åt sidan. Dessutom finns en annan faktor, den licensbundna importen. När den utländska konkurrensen stängs ute med maktspråk, är det inte för hemmamarknadsindustrin lika nödvändigt att hålla sina kostnadsstegringar tillbaka. Möjligheterna till kompenserande prisförhöjningar är avsevärt större. Den strama importregleringen har därjämte berövat oss den piske, som i andra länder viner över alltför inflationistiska politiker, nämligen hänsynen för valutareserverna. Jag vet, att ni i Danmark har bekymma med valutareserven. Låt mig säga, att jag just på denna grund avundas er.

Med den underton av inflationsstämning som präglat Finlands efterkrigsekonomi är det naturligt att kreditpolitiken fått hållas ytterst stram.

För att förstå förhållandena inom vår kreditmarknad måste avsaknaden av en obligationsmarknad understrykas. Under 1930-talet höll obligationsmarknaden på att ånyo ta fart, sedan den första inflationen i samband med första världskriget raserat vad som tidigare hade funnits. Det andra världskriget med dess nya inflation tog verkningsfullt död på den långsiktiga sparviljan. Den som vill spara i dag placerar inte sina pengar i en obligation, utan på ett bankkonto, men omsättningen på dem är, som jag redan antyd, avsevärt snabbare än i andra länder. Det är således ont om verkligt långfristiga insättningar. Försäkringsbolagen, fonderna och kassorna, överhuvud dessa »institutional investors«, som spelar så stor roll för kapitalmarknaden i andra länder, placerar i Finland en stor del av sina tillgångar antingen i realkapital eller i indexbundna krediter, men dessa institutioner är dessutom såväl jämförelsevis få och små. Någon kapitalmarknad att tala om finns

därför inte, några hypoteksbanker inte heller. Anläggningskrediterna beviljas likaväl som rörelsekrediterna som förhållandevis kortfristiga reverslån. Det händer t.o.m. att bolag kan bli sittande med sin reellt långfristiga skuld till bankerna i form av 6 månaders finansväxlar, då möjligheter till konvertering i mer permanenta skuldbevis saknas.

I en sådan miljö uppstår ingen marknadsränta. Vill regeringsmyndigheterna och statsbanken hålla räntan under vad tillgången och efterfrågan motiverar, behöver de inte operera på öppna marknaden. De har bara att reglera det politiska pris som räntan utgör efter vad som anses opportunt och riktigt. Räntan är dock inte reglerad ovanefter, men i stället har penninginstituten under statsbankens fadderskap ingått ett ränteaftal, som i dag spikat högsta utlåningsräntan vid 8 procent och räntan för sex månaders depositioner vid $5\frac{3}{4}$ procent. Dessa räntor är höga internationellt sett, men inte höga med tanke på marknadsläget hemma. På den grå kreditmarknaden, om vars omfattning det är svårt att bilda sig någon säker uppfattning, betalas avsevärt högre räntor. Motståndet mot ytterligare ränteförhöjningar motiveras främst — och enligt min mening förnuftigt — av åsikten att den kreditåtstramande effekten av en räntehöjning är begränsad inom produktion och handel, medan särskilt byggnadsverksamhetens kostnader och därmed de redan högt uppskruvade hyrorna i nya hus kännbart skulle stiga. Vidare måste beaktas att det inte i Finland råder något sådant samband mellan räntenivå och kreditvolym, som i länder med välutvecklade kapitalmarknader gör räntan till ett rationellt instrument för den ekonomiska politiken.

En kuriositet på kreditmarknaden i Finland är de indexbundna lånen och banksättningsarna. När frågan om indexbindning på kreditmarknaden diskuterats i Sverige på basen av professor Palanders intresseväckande utredning, har det endast varit fråga om att införa denna nyhet på kapitalmarknaden, medan den egentliga penningmarknaden skulle fredas från sådana experiment. Hos oss har vi i avsaknad av kapitalmarknad fått experimentera på penningmarknaden. Samtliga banker mottar nu depositioner, som till 100 procent är bundna vid index, men dessa depositioner är inte som de andra depositionerna helt skattefria såväl med hänsyn till sin ränta som sitt kapital. Däremot är bankernas femtioprocentiga indexdepositioner på detta sätt skattefria, liksom även de traditionella sexmånaders depositionerna. Indexdepositionerna har samtliga en löptid på ett år och en procent lägre ränta än andra. Detta originella kreditsystem har ännu inte varit så länge i kraft, att ett slutligt omdöme om det kunde fällas. Brokigheten ifråga om den praxis, enligt vilken penninginstituten i sin tur binder krediterna vid index, är stor. Kreditmarknaden präglas nu av en vildvuxenhet och ett godtycke, som jag åtminstone inte för min privata del kan underlåta att oroa mig över.

Ytterst påfrestande är också kreditförhållandena, när stramheten är så hänsynslös som nu hos oss. Keynes talade om någonting som han kallade »The unsatisfied fringe of borrowers». Denna krets är i Finland så stor, att den snart rymmer hela folket. I ett sådant läge är det naturligt, att de gamla kunderna favoriseras, vilket i sin tur såväl måste hämma näringslivets dynamism som skapa ett skikt av privilegierade. Vi har intet frälse i Finland numera, men vi har i stället bankkunder.

Så kommer jag till den sista underrubriken, bostads- och kolonisationspolitiken, om vilken jag kan fatta mig kort. Hyrorna i gamla hus har varit hårt reglerade. Endast småningom och ortsvis har regleringen lättats för att i bästa fall helt avlyftas. Det är huvudsakligen endast i de större städerna och köpingarna som regleringen numera är kvar. Staten har mycket kännbart understött bostadsbyggandet, men de statliga lånen har inte utgetts enligt utpräglat sociala principer. Överhuvud har sådana bostadssökande, som på kreditmarknaden med lämpliga relationer förmått uppbringa nödiga primärkrediter, lätt kunnat hålla sig framme, varför inte heller spekulation i dessa s.k. Aravalägenheter kunnat undvikas. På detta sätt har i alla fall en förbättring av bostadsläget småningom åstadkommits. Faktum att trenne från varandra starkt avvikande hyresnivåer varit rådande, de gamla lägenheternas, de nya statssubventionerade lägenheternas och de nya utan stats-subsidier byggda lägenheternas, har skapat en svår politisk och social friktion som endast småningom kan övervinnas.

Kolonisationen, som inte bara syftar till att skapa lantbrukslägenheter, utan verksamt bidrar till bostadsbyggandet på landsbygden, är avsedd att bli en bestående verksamhet. Det är dock kolonisationen i det nära förflutna som väcker största intresset. Förnekas kan inte att det efter kriget var en politisk nödvändighet att åter binda de förflyttade jordbrukarna vid jorden, men stora meningsolikheter råder kring frågan huruvida det var klokt att utsträcka kolonisationen till att samtidigt gälla hemvända frontmän och andra som önskade jord. Jordhungern växer av naturliga skäl i ett inflationistiskt hushåll lätt över alla rimliga gränser. Till de negativa sidorna hör att de nya lägenheterna till stor del saknar livskraft som jordbruk. Då bristen på bisysslor är stor, växer behovet av stöd i olika former hastigt. Här möter vi en av de främsta orsakerna till att jordbruket i Finland så starkt belastar statsbudgeten.

I kolonisationslägenheternas otillräckliga ekonomiska livskraft möter vi också en av orsakerna till den stora arbetslösheten, men inte den enda. Arbetslöshetsproblemet är betydligt mer mångfacetterat än så. Finland har sina underutvecklade områden i norr och nordost, där levnadskostnaderna på grund av långa transporter och ogynnsamma naturbetingelser är höga. De höga levnadskostnaderna har som ett led i den solidariska löne-

politik som bedrivits kompenserats med höga löner. Jag tror — utan att för stunden förmå prestera ogensägligt bevismaterial till stöd för min tro — att de regionala lönevariationerna är större i Finland än i de övriga nordiska länderna. Höga transportkostnader och ogynnsamma naturbetingelser borde enligt principerna för den interregionala handeln kompenseras med låga löner. När nu dessutom också lönerna i arbetslöshetsområdena är högre, råder där en kostnadssituation som sannerligen har svårt att dra någon företagsamhet till sig. Arbetskraften är å andra sidan trögrörig. Någon så kraftig industriell expansion, som hade kunnat suga till sig de arbetslösa har desvärre inte kunnat iakttas i andre delar av landet.

Jag är, mitt herrskap, glad över att på detta sätt ha fått göra reda för hur regleringspolitiken i Finland alltid velat, men inte alltid kunnat bidra till ekonomisk välfärd. Jag tror att våra erfarenheter av ingreppens förmåga att vrida utvecklingen på sned, av de icke väntade följdverkningarnas benägenhet att småningom betyda mer än det myndigheterna uttryckligen velat åstadkomma borde kunna ge också andra lärdom. Visserligen kan det sägas, att de ekonomiska framstegen i Finland dock varit mycket påtagliga. Vi har klarat efterkrigstidens stora bekymmer, och välståndet är nu, hur man än räknar, högre än före kriget. Med hänsyn till att de naturliga betingelserna för ekonomisk växt — en värdefull råvarubas, uppseendeväckande gynnsamma terms of trade, en tiligare på grund av olyckliga politiska öden återhållen expansion, teknisk färdighet och god förmåga att lära av andra — varit så gynnsamma, hade vi dock, menar jag, bort kunna göra ännu bättre. Och det hade enligt min ekonomiska världsåskådning skett, om i den ordsammanställning, som är rubriken på mitt föredrag, tyngdpunkten hade vilat på välfärd i stället för på reglering.