

Finlands framtid i beslutsfattarnas ögon

För en smidig anpassning till förändrade ekonomiska omständigheter krävs ett gott samarbete mellan centrala intressegrupper. Den undersökning av olika beslutsfattares uppfattning om Finlands framtida konkurrensförmåga som här redovisas, visar på en viss samstämmighet i bedömningar och önskemål. Den blottlade dock även en viss pessimism om framtiden för små, öppna ekonomier och påtagliga förtroendeklyftor mellan grupperna.

Finland mister varje år arbetskraft till Sverige och kämpar med ett kroniskt underskott i utrikeshandeln. I en nyligen publicerad undersökning "Finland i den internationella konkurrensen"¹ har författarna beskrivit några sannolika utveck-

¹ Kari Haavisto—Tuomo Kässi Suomi kansainvälisessä kilpailussa. Tutkimus kilpaikyvyn kehittämismuutosehdoista vuoteen 1985. Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto. Sarja B N:o 27. Helsinki 1976.

Ekonom KARI HAAVISTO, som tidigare varit verksam vid Finska Handelshögskolan i Helsingfors och finansministeriet, fungerade som projektchef för SITRA-undersökningen "Finland i den internationella konkurrensen". Han är numera avdelningschef på ekonomiavdelningen i den finländska industrikoncernen Oy Nokia Ab.

Diploming TUOMO KÄSSI, som har utbildning i teknisk fysik och arbetserfarenhet inom elektronikindustrin, var forskare och tidvis ansvarig projektledare i samma undersökning. Han är numera lärare vid Företagsledningsinstitutet (LIFIM).

lingsalternativ och förelagt dem för fem centrala intressegrupper i det finländska samhället. Syftet med undersökningen har varit att pejla centrala beslutsfattargruppers uppfattning om hur Finlands konkurrensförmåga kan utvecklas. Rapporten har kunnat användas som en utgångspunkt för diskussioner och beslut, när man väljer framtid.

Vem skall bedöma konkurrens- möjligheterna?

I studien utgår man från att utvecklingen av ett lands konkurrensförmåga beror dels av den internationella politiska och ekonomiska utvecklingen, dels av tillgången till produktionsfaktorerna inom landet och av deras användning.

Konkurrensförmågan gestaltas alltså både av faktorer som är givna för Finland

SITRA som varit uppdragsgivare och finansär för den aktuella studien, är en fond för industriell FoU-verksamhet och har anknytning till Finlands Bank. Fonden bedriver också uppdragsforskning på den industriella utvecklingens och den ekonomiska tillväxtens område.

(den internationella utvecklingen och befintliga resurser) och av beslut som fattas i landet. Uppfattningarna om hur framtiden kommer att se ut har undersökts genom att intervjua representanter för följande grupper av beslutsfattare:

Företagsledning (Fl)	42 pers
Fackföreningar (Ffö)	40 "
Statsmakt (politiker och tjänstemän) (Pol + Tj.m)	40 "
Penninginstitut (Bankm)	5 "
Lantbruksproducenter (L-prod)	5 "

Representanterna för gruppen "företagsledning" bestod av verkställande direktörer i företag, som i finländska förhållanden kan betecknas som storföretag. Fackföreningarna utsåg sina representanter ur samtliga stora centralorganisationer. De intervjuade företrädde olika nivåer inom fackföreningsrörelsen från funktionärer inom centralorganisationen till förtroendemän på arbetsplatserna. Statsmakten representerades dels av framstående politiker, som valts enligt de politiska styrkeförhållandena i riksdagen, dels av ledande statstjänstemän. När tjänstemännen valdes, fäste man inte någon avsikt vid deras eventuella politiska ståndpunkt. Utredarna valde själv intervjuobjekten, med undantag för representanterna för Finlands fackföreningars centralorganisation (FFC), som utsågs på basen av en förteckning, som lämnats av centralorganisationen. Även om urvalet är begränsat, representerar det väl beslutsfattarna i de grupper undersökningen gällde.

Intervjuerna genomföres i tre omgångar, från hösten 1974 till hösten 1975. Intervjuerna byggde på sk scenarioteknik. Med scenarier avses här kortfattade, skriftliga redogörelser för ett utvecklingsförlopp, som ett antal intervjuade personer ansett sannolika. Alternativa scenarier uppjordes på basen av de svar man

fått under den första och den andra intervjuomgången. Scenarierna berörde i allmänhet ett visst problemområde, t ex utrikeshandeln, emigrationen eller den ekonomiska politiken. För samtliga intervjuade presenterades hela serien framtidsbeskrivningar, varav en del gällde för dem relativt obekanta områden. Sålunda fick t ex ledande tjänstemän inom socialförvaltningen ta ställning också till frågor som gällde utrikeshandeln.

Scenarierna tjänade två syften. För det första fungerade de som en bakgrund och ett aktiverande inslag i intervjuerna. För det andra kunde man genom dem testa den information man fått under tidigare omgångar. På detta sätt fick man också kvantitativa uppgifter om beslutsfattarnas inställning till alternativa framtidsvisioner. Man kunde se, hur svaren fördela-

"Intervjuerna visade, att man inom de olika grupperna såg den ekonomiska tillväxten på exportmarknaderna försvagas. Åttiofem procent av samtliga tillfrågade räknade med att tillväxttakten i Väst-Europa kommer att avta jämfört med 1960-talet."

de sig mellan olika bilder av framtiden och om det förekom systematiska avvikelser mellan gruppernas val av framtid.

De intervjuade ställdes inför två val. De skulle för det första ange de utvecklingsalternativ, som de ansåg vara mest sannolika. Härvid kunde de också göra tillägg eller uppställa villkor för scenarierna. Det var också möjligt att under de långa och i tre olika omgångar genomförda intervjuerna konstruera egna framtidsbeskrivningar. Konsistensen mellan de valda alternativen på olika områden testades inte. För det andra skulle de intervjuade ange vilka utvecklingsalternativ de ansåg mest önskvärda. Därmed

ger undersökningen också en bild av hur olika gruppers strävanden avviker från varandra.

Som ett tillägg till den information man fått genom intervjuerna, innehåller rapporten också ett annat material, som främst bestod av statistiska uppgifter om utvecklingen under 1960-talet och i början av 1970-talet och tidigare forskningsresultat. Utredningens konklusioner grundar sig både på faktamaterial och på beslutsfattarnas bedömningar av olika framtidsalternativ.

Konkurrens inom två marknadsgrupper

På grund av sitt geografiska läge befinner sig Finland i en besvärlig konkurrenssituation. Man måste bemöta konkurrens utifrån både på faktormarknaderna — främst på arbetsmarknaden — och på varumarknaderna. I en relativt öppen ekonomi ställs förmågan att bedriva utrikeshandel på hårt prov, då ett misslyckande lätt leder till att arbetskraften i ökad utsträckning flyttar från landet. Finland ligger mellan en av världens bäst utvecklade höglönearbetsmarknader (i väst) och en varumarknad med ett starkt potentiellt efterfrågesug och ett stort utbud av råvaror (i öst). Balansgången mellan utrikeshandel och arbetsmarknadspolitik blir därför besvärlig i den ekonomiska politiken.

Begreppet "konkurrensförmåga" har i studien definierats på ett sätt, som avviker från vedertagna ekonomiska avgränsningar. Konkurrensförmågan angavs som en kombination av tre olika delfaktorer:

1 *Ekonomisk konkurrensförmåga*, som bestäms av bruttonationalprodukten och dess tillväxttakt, i förhållande till andra länder. Den ekonomiska konkurrensförmågan är sålunda ett mått, ehuru väl så bräckligt, på den relativa välståndsutvecklingen.

2 *Socio-ekonomisk konkurrensförmå-*

ga, som bäst anges av förmågan att konkurrera om den egna arbetskraften på en gemensam nordisk arbetsmarknad.

3 *Konkurrensförmågan inom utrikeshandeln*, som innebär förmågan att idka fri multilateral utrikeshandel. Den bestäms av finländska företags konkurrensförmåga på hemmamarknaden och utomlands jämfört med utländska företags konkurrensförmåga. Denna del av konkurrenskraften mäts av bytesbalansen och den utländska skuldsättningens utveckling.

De tre delfaktorerna är naturligtvis beroende av varandra. Om konkurrensförmågan inom utrikeshandeln försvagas, märks detta på kortare sikt i tillväxttakten och på längre sikt som en relativ sänkning av bruttonationalprodukten. En försvagad ekonomisk konkurrenskraft förorsakar arbetslöshet och ökar skillnaderna i lönenivån mellan Finland och dess nordiska grannländer. Det påverkar i

"Majoriteten av de intervjuade uppskattade nettoufflyttningen till över 10 000 personer... Befolkningsstrukturen förefaller också att på längre sikt utvecklas ofördelaktigt."

sin tur utflyttningen av arbetskraften. Konkurrensförmågan inom utrikeshandeln kan inte utan risker förbättras t ex genom ensidiga finländska devalveringar. En sådan åtgärd ökar ju skillnaderna i lönenivå mellan Sverige och Finland.

Studien "Finland i den internationella konkurrensen" är indelad i tre delar: den internationella utvecklingen, Finlands anpassning till den internationella utvecklingen och den interna utvecklingen i Finland. De intervjuade uppmanades att beakta konkurrensförmågans olika dimensioner, när de valde bland alternativen. I många beskrivningar fanns hänvisningar till tänkbara lösningar inom

Tabell 1. Alternativa beskrivningar av den internationella utvecklingen.

Variabel	SCENARIO I "Samarbete och konkurrens"	SCENARIO II "Inflation och långsam tillväxt"	SCENARIO III "Inflation och depression"
1. Internationell handel.	Fri	Rätt fri	Vissa länder använder alla slags handels hinder.
2. Stormaktspolitik.	Sovjet och USA närmar sig varandra. Problemen i Mellan-Östern lösta. Närmanden mellan blocken.	Sovjet och USA närmar sig varandra. Ingen lösning i Mellan-Östern. Närmanden mellan blocken.	Förhållandet Sovjet—USA oförändrat. Ingen lösning i Mellan-Östern. Förhållandet mellan blocken oförändrat.
3. Petrodollarkonkurrens och det monetära systemet.	Svårigheterna har övervunnits genom avtal.	Ingen hållbar lösning på problemen med dollar. Obalans i det monetära systemet.	Det monetära systemet har brutit samman.
4. Ekonomisk tillväxt.	Oförändrad i industriländerna.	Långsam i industriländerna.	Depression.
5. Inflation och problem med bytesbalansen.	Problemen lösta. Långsam inflation.	Inflationen fortsätter med oförminskad hastighet.	Snabb inflation före depression.
6. Inställningen till multinationella företag.	Multinationella företag regleras genom olika länders och internationella organisationers aktioner.	Strävan att reglera multinationella företags handlande.	Ingen strävan att reglera multinationella företags verksamhet.
7. Samarbete inom internationella organisationer.	Samarbete förekommer, en del av problemen kan lösas.	Samarbetet svagt. Livsmedels- och befolkningsproblemen tillspeksam.	Knappast något samarbete mellan nationerna.

Tabell 2. Gruppernas val mellan beskrivningarna av den sannolika internationella utvecklingen, fördelning i procent.

Sannolik utveckling	Grupp		Pol+Tj.m	L-prod+ Bankm	Alla
	FI	Ffö			
Scenario I	31	6	18	10	18
Scenario II	66	91	82	90	80
Scenario III	3	3	0	0	2
Antalet svar	35	35	33	10	113

andra problemområden. På detta sätt blev det lättare för de intervjuade att minnas helheten.

Beslutsfattarnas syn på den internationella utvecklingen

Den internationella utvecklingen beskrivs bl a med hjälp av scenarier av den typ, som finns i *tabell 1*. Scenarierna skrevs utgående från de åsikter och bedömningar, som framkom i första omgångens intervjuer i slutet av år 1974. Åsikterna påverkades då av den situation, som uppstått efter oljekrisen.

I *tabell 1* upptar den första spalten de variabler, som man byggt scenarierna I—III på. Beskrivningarna skilde sig främst i fråga om den ekonomiska tillväxttakten. Majoriteten av de intervjuade, speciellt företagsledarna, ansåg att tillväxttakten är beroende av hur de internationella monetära problemen löses (variablerna 3 och 5). Realekonomiska problem, t ex frågan om hur länge enskilda råvaror och naturtillgångar kommer att förslå, ansågs i allmänhet inte vara lika viktiga under den närmaste tioårsperioden. Majoriteten av de intervjuade inom alla grupper ansåg beskrivning II vara det mest sannolika alternativet (*tabell 2*). Resultatet var inte oväntat, eftersom beskrivning II var det mellersta alternativet. Den mest betydande olikheten mellan gruppernas uppskattningar var företagsledarnas påtagliga optimism. 31 procent av dem ansåg beskrivning I

vara den mest sannolika.

De intervjuade valde en internationell utveckling under de närmaste tio åren, som inte dramatiskt skilde sig från den utveckling, som förekom på 1950- och 1960-talen. Den framtida utvecklingen bedömdes dock i vissa viktiga avseenden vara ofördelaktigare än den tidigare, speciellt för sådana små, öppna samhälls-ekonomier som Finlands. Den ekonomiska tillväxttakten i industriländerna ansågs bli långsammare än tidigare, inflationen snabbare och risken för störningar i den internationella ekonomin större.

Finlands anpassning och interna utveckling

Med hjälp av s k nyckelvariabler undersökte man Finlands anpassning till den internationella ekonomins förändringar. Variablerna är alla sådana, som brukar förmedla variationerna i den internationella ekonomin till Finland.

Som nyckelvariabler användes:

- 1 utrikeshandelns centrala variabler
- 2 utflyttning och återinflyttning
- 3 utländsk arbetskraft
- 4 finska företags verksamhet utomlands, och
- 5 utländska företags verksamhet i Finland

De viktigaste problemen för Finlands del hänförs sig till punkterna 1 och 2. Punkten "utrikeshandel" omfattar här tillväxten i exporten och importen, utrikeshandelns regionala och varumässiga

Tabell 3. Utrikeshandelns procentuella fördelning på marknadsområden enligt alternativa beskrivningar.

Marknadsområden	Scenarier		
	I	II	III
SEV-länderna	23	35	19
EG+EFTA	62	50	62
Övriga länder	15	15	19

fördelning och bytesbalansens utveckling.

Intervjuerna visade, att man inom de olika grupperna såg den ekonomiska tillväxten på exportmarknaderna försvagas. Attiofem procent av samtliga tillfrågade räknade med att tillväxttakten i Väst-europa kommer att avta jämfört med 1960-talet. Uppfattningen var densamma inom alla grupper. Man fann det också sannolikt, att den genomsnittliga tillväxten under den kommande tioårsperioden blir snabbare i Östeuropa än i Väst-europa, mätt med tillväxtprocenten för totalproduktionen. Inte heller på denna punkt skilde sig gruppernas bedömningar. Den ekonomiska tillväxttakten inverkar naturligtvis på exportens volymtillväxt och inriktningen i Finlands utrikeshandel.

Åsikterna om hur utrikeshandelns tillväxt kommer att fördela sig på olika länder och marknadsområden gick isär. Det fanns relativt stora skillnader i omdömena dels mellan grupperna, dels inom grupperna. Ur *tabell 3* framgår, hur exporten enligt scenarierna för utrikeshandelns skulle fördela sig på olika marknadsområden. *Tabell 4* åter visar, hur realistiska scenarierna ansågs vara. I intervjuerna innehöll beskrivningar ang utrikeshandeln en gruppering av länderna, statistik om varustruktur och antaganden om handelspolitiska åtgärder, som inte kunnat återges här.

Över hälften av de, som besvarade frågorna, ansåg det sannolika alternativet vara, att handelns fördelning förblir densamma som den var i mitten av 70-talet.

Bristen på balans mellan export och import inom olika marknadsområden borde dock korrigeras efter hand.

De intervjuade ombads bedöma möjligheterna för att SEV-handelns andel skulle växa. Argumenten för att andelen skulle förbli oförändrad var olika. Den finländska industrin ansågs ha samma struktur som Sovjetunionens produktion (bl a skogsindustrin och den tunga metallindustrin är i många avseenden parallella). Den skärpta konkurrensen mellan de västliga industriländerna om handeln på de centralplanerade länderna försvårar en ökning av Finlands export till SEV-området. Som tredje omständighet nämnde man, att Sovjetunionen sannolikt håller oljeleveranserna till Finland på oförändrad nivå och att detta bereder svårigheter, när det gäller att öka importen från Sovjetunionen till Finland. Det är ägnat att bromsa upp exportens tillväxt, eftersom utrikeshandeln mellan de båda länderna bör balansera på längre sikt. Det är viktigt att minnas, att alla bedömningar gjordes innan det senaste 15-åriga ramavtalet om handelns utveckling mellan Finland och Sovjetunionen färdigställdes.

De flesta av de intervjuade beslutsfattarna räknade med, att den internationella utvecklingen skulle verka allmänt bromsande på ökningen av Finlands exportvolym. Under 1960-talet var den i genomsnitt 7,6 procent per år. Man räkade dock med att en ökning av exporten skulle kunna åstadkommas på följande sätt:

Tabell 4. Gruppernas val av alternativ, som betraktas som realistiska för utrikeshandelns fördelning under den kommande tioårsperioden (procentuell fördelning).

	F1	Ffö	Pol+ Tj.m	L-prod	Bankm	Alla
Scenario I	55	41	76	40	50	57
Scenario II	15	53	12	20	25	26
Scenario III	30	6	12	40	25	17
Antal svar	35	34	33	5	4	111

1 ökade exportansträngningar på alla traditionella marknader

2 en betydande ökning av handeln och det ekonomiska samarbetet med SEV-länderna

3 en ökning av samarbetet och handeln med utvecklingsländerna, inklusive de oljeproducerande länderna

4 en snabb ökning av företagens verksamhet i utlandet, dvs en snabb internationalisering av de finländska företagen.

Tabell 5 visar de marknader och de medel, som grupperna ansåg att Finland borde satsa på för att åstadkomma exportökning och balans i utrikeshandeln.

I fackföreningskretsar ansågs det mera allmänt än i de övriga grupperna, att ett intensifierat samarbete med SEV-länderna skulle vara det bästa sättet att öka exporten. Uppfattningarna om medlen att främja östexporten hade dock en relativt stor spridning.

Ökad export uppfattas allmänt i Finland som ett alternativ till emigration, dvs utförsel av arbetskraft. Emigrationen från Finland bedömdes under den kommande tioårsperioden utvecklas på ett sätt som framgår ur *tabell 6*.

Majoriteten av de intervjuade uppskattade nettoutflyttningen till över 10 000 personer. Antalet är betydande, eftersom hela ökningen i arbetskraftsutbudet under 1980-talet beräknas bli 66 000 personer. Befolkningsstrukturen förefaller också att på längre sikt utvecklas ofördelaktigt.

Betraktar man allmänt Finlands möjligheter i den internationella konkurren-

sen, kan man konstatera, att landet i vissa avseenden haft påtagliga framgångar, i andra avseenden tydliga motgångar. Den ekonomiska tillväxten har varit snabb, åren 1960—69 ca 5,4 procent per år och åren 1970—74 ca 5,7 procent per år. Nettoutflyttningen var dock under åren 1960—69 sammanlagt 121 000 personer och åren 1970—74 ca 13 000 personer. Enbart under åren 1975—76 miste Finland 13 000 personer på grund av emigration till Sverige. Underskottet i bytesbalansen har varit bestående. Man har uppnått en snabb ekonomisk tillväxt, men inte lyckats bemästra därav förorsakade ekonomiska och sociala balansstörningar.

Hur skall puzzlet läggas?

Finlands utsikter i den internationella konkurrensen under den kommande tioårsperioden domineras av två väsentliga problem. Den internationella utvecklingen efter andra världskriget har varit gynnsam för industriländerna. Den fortsatta utvecklingen kommer knappast att följa den tidigare trenden. Detta ställer nya krav på Finlands anpassningsförmåga.

För det andra kommer ökningen i utbudet av produktionsfaktorer i Finland att avta. Detta gäller såväl arbetskraft som inhemsk råvara. Även finansieringen av kapitalbildningen har stramats åt. Det är knappast möjligt att med utländska lån finansiera en lika stor del av kapitalbildningen som under de senaste tio åren. Då har nämligen andelen i genomsnitt

Tabell 5. Gruppernas syn på olika möjligheter att åstadkomma en ökning av den finländska exporten, fördelning i procent.

Satsning på	Fl	Ffö	Pol+ Tj.m.	L-prod	Bankm	Alla
Traditionella marknader	35	17	50	80	67	38
SEV-länder	15	61	21	0	0	28
U-länder	10	22	0	0	33	12
Internationalisering	40	0	29	20	0	22
Antalet svar	20	18	14	5	3	60

Tabell 6. Gruppernas uppskattning av nettoemigrationen under den kommande tioårsperioden, fördelning i procent.

Nettoantal emigranter	Fl	Ffö	Pol+ Tj.m	L-prod	Bankm	Alla
Mindre än 10 000	22	67	26	0	0	35
11 000—20 000	22	28	26	0	67	27
21 000—40 000	22	5	22	100	33	20
41 000—50 000	22	0	5	0	0	8
51 000—70 000	12	0	5	0	0	2
71 000—100 000	0	0	16	0	0	8
Antalet svar	18	18	19	2	3	60

varit 10 procent.

När tillväxten i utbudet av centrala produktionsfaktorer avtar, krävs en effektivare användning av resurserna. De samhälleliga besluten påverkas av förväntningar och önskemål, som fortfarande gäller en snabb höjning av levnadsstandarden och en ökad jämlikhet. Betydelsen av dessa målsättningar har bara accentuerats under den snabba utvecklingen i början av 1970-talet. Svenska förebilder tas fortfarande villigt upp inom många områden av samhällspolitiken. Hur skall man då pussla ihop ambitionerna gällande levnadsstandard, livskvalitet, jämlikhet och effektivitet?

För att kunna balansera trycket i det politiska beslutsfattandet och sköta anpassningen till förändrade ekonomiska omständigheter krävs ett gott samarbete mellan de centrala intressegrupperna. Den aktuella undersökningen visar, att det föreligger vissa förutsättningar för ett

samarbete. Enligt undersökningen ligger inte gruppernas bedömningar, och i många fall inte deras önskemål, alltför fjärran från varandra, åtminstone inte så fjärran som man kunde sluta sig till av den offentliga diskussionen. Visserligen saknade många grupper en mera helhetsbetonad vision i antal samhälleliga frågor och en strävan till målinriktad utveckling. Gruppernas mål var också delvis inbördes inkonsistenta.

Men bäst som det rädde enighet om att något alternativ var önskvärt resignerade många beslutsfattare. De ansåg det inte sannolikt att de önskade alternativen kunde förverkligas: förstelnade politiska attityder, intressekonflikter och allmän kraftlöshet i beslutsfattandet sågs som hinder för att nya beslut kunde fattas. Åtminstone än så länge är svårigheterna att välja framtid i Finland relativt stora och förtroendeklyftorna i samhället påtagliga.