

Det internordiska varuutbytets problem

Av professor Ingvar Svennilson

I.

I den rapport, som avgavs i Paris av de västeuropeiska länderna i anledning av den amerikanska Marshallplanen, förklarade de skandinaviska länderna Danmark, Island, Norge och Sverige, »that they were taking steps to examine immediately the possibility of an extension of the economic cooperation between their countries, including the question of the elimination, wholly or partly, of the customs frontiers between the four countries».

Därmed har det arbete på ett vidgat nordiskt ekonomiskt samarbete återupptagits, som inleddes under 1930-talet men som avbröts genom världskrigets utbrott. Denna utveckling mot ett intensivare samarbete har sin motsvarighet på andra håll i världen. Välbekant är den tullunion, som redan bildats av Beneluxländerna. Undersökningar rörande möjligheterna av en sådan union ha även upptagits av Frankrike—Italien samt Grekland—Turkiet. Därjämte pågår som bekant en diskussion rörande en allmän europeisk tullunion. Av de skandinaviska länderna delta Danmark och Island i diskussionen rörande detta allmänna västeuropeiska samarbete.

Parallellt därmed pågå förhandlingarna i Havanna om bildandet av en internationell handelsorganisation och om utformningen av dess stadgar, vari regler anges för den internationella handeln. Dessa förberedelser för en internationell handelsorganisation ha kombinerats med förhandlingar om tullenedsättning. De 18 länder, som deltagit i dessa tullförhandlingar, ha slutit en preliminär överenskommelse om nedsättning av tullar och minskning av tullpreferenser. Det viktigaste ledet i detta avtalskomplex är det brittisk-amerikanska avtal, enligt vilket mycket betydande nedsättningar komma att företas av ett stort antal ameri-

kanska tullsatser. Avsikten är, att andra länder och då även Sverige skall beredas tillfälle att delta i dessa förhandlingar om tullnedsättning och enligt mest-gynnad-nationsprincipen bli delaktiga av de andra ländernas tullnedsättningar.

Arbetet på att skapa en friare internationell handel pågår sålunda på många olika fronter. Det är ännu oviss, vilka resultat som kunna uppnås i olika sammanhang. Svårigheterna ha, som vid alla sådana förhandlingar, visat sig vara mycket stora. Det finns väl därför anledning att driva arbetet vidare längs olika linjer. Speciellt ha vi emellertid anledning att ta ställning till vilken betydelse som bör tillmätas det nordiska ekonomiska samarbetet och då även frågan om skapandet av en nordisk tullunion.

II.

Det har påpekats, att de nordiska länderna i fråga om sin ekonomiska struktur icke komplettera varandra i samma grad som många andra länder. Följden har också blivit, att den nordiska handeln utgör en relativt begränsad del av deras handelsomsättning. Före kriget var den för Norge 16 procent, för Sverige 12 procent, för Finland 11 procent och för Danmark 10 procent. Det är väl heller ingen som väntar sig, att den samnordiska handeln skulle komma att inta en dominerande plats, även om alla internordiska hinder för en fri handel avlägsnades.

Man kan dock peka på vissa områden, där de nordiska länderna komplettera varandra. Det viktigaste är måhända jordbruket, där Danmark intar en gynnad särställning. På detta område ha emellertid de övriga länderna lagt upp en självförsörjningspolitik och man kan icke räkna med, att denna politik skall mera väsentligt ändras. Detta får väl tas som en utgångspunkt för diskussionen om nordiskt ekonomiskt samarbete. På samma sätt kan man säga, att Norge har ett försprång i fråga om billig vattenkraft, respektive Sverige i fråga om högvärdiga malmer som bas för sin järnindustri. Man kan väl räkna med att som resultat av sådana olikheter en fortsatt utveckling av den nordiska samhandeln skall äga rum. En utveckling i denna riktning torde väl också komma att tränga sig fram, om den icke hindras av de olika ländernas skyddspolitik och allmänna restriktioner.

Fördelarna av en gemensam nordisk marknad sträcka sig emellertid långt utanför det område, där de olika länderna ha speciella naturliga

förutsättningar. Det är för modern industri av den största betydelse, att den får ett tillräckligt stort avsättningsområde. I Sverige finner man utan tvivel den största effektiviteten i våra exportindustrier, som i stort sett äro mera specialiserade än hemmamarknadsindustrierna. Den industri, som producerar för hemmamarknaden, driver i alltför stor utsträckning sin produktion i alltför liten skala. Där marknaden är begränsad, ledas företagen lätt in på att öka sitt varusortiment i stället för att specialisera sin tillverkning. Ett företag, som vill expandera, kommer snart till den punkt, där det är lättare att öka försäljningen om man tar upp en ny tillverkning, än om man försöker öka kvantiteten inom ramen för det gamla produktionsprogrammet.

En utvidgning av marknaden skulle utan tvivel tendera att förskjuta produktionens struktur i riktning mot en produktion i längre serier. Man skulle därvid närma sig förhållandena inom den amerikanska industrin, där specialiseringen inom det enskilda företaget i stort sett drivits mycket längre. När produktionen per arbetstimme i amerikansk industri i stort sett ligger dubbelt så högt som i vår egen industri, förklaras det utan tvivel i främsta rummet därav, att man där utan handelshinder kan arbeta för en så mycket större marknad.

Dessa hinder för en effektiv produktion äro särskilt framträdande i fråga om sådana tillverkningar som valsat och smitt material från järnindustrin, järn-, stål- och metallmanufaktur, maskiner, porslin och glas, läder och skor, textilvaror, snickerier och möbler samt kemiska produkter. Den största fördelen av en friare nordisk marknad skulle utan tvivel vara, att de enskilda fabrikena inom sådana industrier skulle kunna lägga upp sin produktion för en större marknad.

Som exempel på det handelsutbytet, som genom en sådan specialisering av tillverkningen skulle komma till stånd, kan man tänka sig, att Sverige köper vissa typer av pjäxor från Norge och vissa typer av lättare moderskor från Danmark men samtidigt till dessa länder exporterar herrskor av hög kvalitet. På samma sätt kan man tänka sig, att ett utbyte av textilvaror, glas, porslin eller kemisk-tekniska artiklar kommer till stånd mellan de olika länderna. Det kan visa sig lämpligt för Finlands nya maskinindustri att specialisera sig på vissa typer av maskiner, medan Sverige i utbyte exporterar andra till Finland. Ä ömse sidor kan produktionen då genomföras i längre serier.

Denna synpunkt har särskild betydelse för utvecklingen på något längre sikt. På kortare sikt kan en annan typ av arbetsfördelning bli av betydelse. I de nordiska ländernas försörjning finns för närvarande ett

	1936	1946
	%	%
Maskiner, elektriska	12	10
" övriga	12 å 16	13—15
Kabel	15	9
Ur	11	4
Musikinstrument	15	12

Av tabellen framgår, att tullen numera för ett stort antal varor ligger under eller vid 10 procent. Alltjämt förekomma emellertid undantagsvis höga tullar, av vilka dock flertalet kunna hänföras till de varor, som äro föremål för finanstull.

Av denna översikt torde kunna dras den slutsatsen, att *for flertalet varor de svenska tullarna sjunkit så lågt, att de i och för sig icke utgöra något starkare hinder för en friare handel*. På samma sätt kan det förhålla sig med de andra nordiska ländernas tullar. Närmast till hands torde då ligga, att man genom bilaterala eller multilaterala förhandlingar mellan de nordiska länderna sänker sådana tullar, som kunna antas ligga särskilda hinder i vägen för ett friare nordiskt varuutbyte. Ett mera radikalt steg vore givetvis att helt ta bort tullarna genom skapande av en nordisk tullunion. Men de uppgifter, som nu föreligga, tyda på att en sådan åtgärd i och för sig icke skulle få så stor betydelse, som man hittills ofta föreställt sig.

I detta sammanhang borde man kanske även ta upp frågan om ett *enhetliggörande av tullarna* för vissa viktigare varuområden. Vill man få till stånd ett livligare varuutbyte på lika villkor mellan de nordiska länderna, torde det vara lämpligt att söka åtminstone för dessa områden få till stånd enhetliga bestämmelser och tullsatser.

Det viktigaste hindret för den nordiska samhandeln i dag liksom sannolikt under åtskilliga år framåt är emellertid de *kvantitativa restriktionerna*. Som bekant ingå i de nordiska bilaterala avtalen kvoter för olika varuslag. Ansträngningar böra därför också inriktas på att få till stånd en *ömsesidig utvidgning av dessa kvoter*.

Handelsavtalen ha under och efter kriget uppgjorts med hänsyn tagen främst till försörjningssynpunkter. Der är i detta avseende önskvärt att få en förändring av mentaliteten till stånd, så att *arbetsfördelningens princip* i större utsträckning lägges till grund för avtalsförhandlingarna. Hittills ha kvoter främst för allt öppnats på sådana områden, där antingen ett land har ett *överskott* eller ett annat land har ett starkt *importönskemål* på grund av *underskott* i försörjningen. Såsom tanken på en gemensam nor-

disk marknad ovan utvecklats, gäller det emellertid även att få till stånd ett *ömsesidigt utbyte av varor genom ömsesidiga import- och exportkvoter*. Man kan exempelvis tänka sig, att Danmark och Sverige ömsesidigt öppna en kvot för textilvaror om 5 miljoner i vardera riktningen. En sådan utvidgning av bytesavtalen får givetvis ske på försök för att se, om en ömsesidig ökning av handelsutbytet verkligen kommer till stånd, så att de svenska importörerna finna det fördelaktigt att köpa vissa textilvaror från Danmark, medan andra textilvaror samtidigt gå från Sverige till Danmark.

En ingående undersökning borde göras, om icke på de ovan antydda eller på andra liknande områden sådana ömsesidiga kvoter skulle kunna öppnas. En balans skulle eventuellt kunna uppnås för varje enskilt varuområde. Ju större området göres, desto mera sannolikt är det, att en gynnsam specialisering skall kunna komma till stånd inom en viss kvot. Det är exempelvis osannolikt, att en balans skulle uppstå, om en ömsesidig kvot öppnas för filar; det är mycket mera sannolikt, att en sådan balans uppnås, om de ömsesidiga kvoterna avse hela metallmanufakturområdet. Man kan givetvis även uppställa mot varandra balanserade kvoter för olika varuområden.

En sådan politik rymmes naturligtvis redan nu i viss mån inom de existerande avtalen. Men den skulle kunna utvidgas — till en början i mindre skala men successivt i allt större skala, allt efter som handeln utvecklar sig inom ramen för de anslagna ömsesidiga kvoterna.

Det är naturligtvis av vikt, att dessa kvoter göras *så permanenta som möjligt*. Det är nämligen av den största betydelse för handeln, att det arbete, som lägges ned för att upparbeta en ny marknad, icke plötsligt kan bli värdelöst, därför att vederbörande kvot har dragits in.

IV.

Av vad som ovan sagts kunna följande slutsatser dras:

1. En närmare undersökning av tullskyddet i de nordiska länderna bör företas i syfte att belysa dess verkningar och omvänt verkningarna av en tullunion. En sådan undersökning kan dock komma att visa, att tanken på tullunion för dagen icke är så aktuell, eftersom den effektiva tullbelastningen genom prisstegringen i allmänhet sjunkit.

2. Man bör emellertid undersöka, huruvida icke tullarna kunna sänkas på sådana punkter, där de lägga särskilda hinder i vägen för ett större nordiskt varuutbyte. Vidare bör undersökas möjligheterna att på sådana

för den nordiska handeln viktiga områden få till stånd enhetliga tullsats. En sådan undersökning borde vara inledningen till förhandlingar om tullsänkning respektive tullrevision och eventuellt bindning av vissa tullar. Man får därvid ta med i räkningen att sådana tulländringar komma även andra länder till del.

3. Man bör undersöka, om flaskhalsarna i de nordiska ländernas försörjning kunde vidgas genom ökad produktion. Denna tillskottsproduktion finge i främsta rummet förläggas utanför Sverige och skulle därför kunna bidra till att utjämna handelsbalansen mellan de nordiska länderna, respektive underlätta avbetalning av de svenska lånen.

4. Man bör undersöka möjligheterna att utvidga det nordiska varuutbytet så att det icke endast omfattar varor, på vilka totalt sett underskott eller överskott råder. Man bör sålunda undersöka, om icke ömsesidiga kvoter böra öppnas särskilt för en rad mindre specialiserade hemmarknadsindustrier såsom järn- och metallmanufaktur, textilindustri, skoindustri, glas- och porslینindustri samt kemisk-teknisk industri m. fl. Dessa kvoter böra balansera varandra för samma varuområde eller kombineras så, att de balansera varandra för olika varuområden. De böra till en början få en begränsad storlek i tanke att successivt kunna vidgas i överensstämmelse med handelns utveckling. På detta sätt bör man successivt kunna öppna slussarna, så att man närmar sig en gemensam nordisk marknad.

Alla dessa slutsatser äro givetvis preliminära och ha endast karaktär av en första arbetshypotes.

Stockholm, mars 1948.