

Från krigs- till fredshandel

Av docent Ingvar Svennilson

Det är förvånande, hur litet av erfarenheterna rörande den ekonomiska utvecklingen och politiken, som kunnat överföras från det första världskriget till det andra. Detta gäller även förhållandena på utrikeshandelns område. Före Europakrigets slut var den föreställningen vanlig i Sverige, att utrikeshandeln liksom efter förra kriget relativt snabbt skulle komma i gång igen. De senaste månadernas erfarenheter ha långt ifrån besannat denna förutsägelse. Att utvecklingen så grundligt kunde felbedömas, berodde naturligtvis främst på att vi i vårt isolerade läge icke kunde sätta oss in i vad kriget denna gång betytt för de krigförande och ockuperade länderna materiellt, socialt och psykologiskt.

Den långsamma förnyelsen av världshandeln bildar en motsvarighet till den långsamma ekonomiska återhämtningen i de av kriget drabbade länderna. Mer än man någonsin kunnat vänta sig är människomaterialet nednött, näringslivets organisation för fredsuppgifter rubbad, produktionsfaktorerna felinriktade och kapitaltillgångarnas förnyelse och utveckling eftersatt. Inflationen skapar alltfjämt i många länder kaos i produktionslivet. Dessa sviter av kriget ha lett till, att de olika ländernas leveransförmåga nu står och för en längre tid sannolikt kommer att stå i omvänd proportion till deras behov av varuimport. Detsamma gäller i stort sett storleken av olika länders valutareserver.

På grund av dessa förhållanden är världshandeln än så länge helt ur balans. Länder med nedsatt produktionsförmåga, stora varubehov och som regel även en svag valutaställning ha tvingats att med stöd av alla slags import- och valutaregleringar samt exportstödande åtgärder söka utjämna sin betalningsbalans och säkerställa sina viktigaste behov. Länder med en bättre bevarad ekonomi ha i sin handel med de krigshärjade länderna nödgats anpassa sig till deras handelspolitiska metoder.

När Sverige efter kriget slutit en rad avtal av bytes- eller clearingtyp,

har detta sålunda icke, såsom man ibland velat tolka saken, varit ett uttryck för ett bristande intresse för en utveckling mot en friare handel utan endast varit en följd av en strävan att snabbast möjligt återknyta handelskontakten med de av kriget drabbade länderna. I stor utsträckning har detta kunnat ske med stöd av svenska krediter. Men vårt eget läge har även tvingat oss att mer eller mindre bytesvis tillförsäkra oss en andel av de varutillgångar, som motparten förfogat över. Alternativet hade varit en kreditgivning, som överstigit vår ekonomiska förmåga. Samtidigt har den svenska handelspolitiken kännetecknats av en strävan att trots olika hinder komma bort från en bunden handel, även om detta måhända icke alltid tagit sig konsekventa uttryck i den handelspolitiska tillämpningen. Denna strävan har markerats bland annat av vår deklaration att i handeln med Storbritannien fasthålla vid frihandelsprincipen att köpa i den billigaste marknaden.

En särskild betydelse för världshandelns utveckling måste man tillmäta de tendenser, som under och efter kriget framträtt i det brittiska imperiet. Den roll detta område spelar inom världshandeln framgår därav, att det före kriget (år 1938) stod som mottagare för ungefär $\frac{1}{3}$ av världens samlade import. Av denna imperieimport kom 43 % från andra imperieländer. Återstoden fördelade sig med 22 % på Kontinentaleuropa och 35 % på världen i övrigt. Exporten från andra länder än imperiet gick till icke mindre än omkring 45 % till olika länder inom imperiet. För Sveriges del var Storbritannien den utan jämförelse viktigaste marknaden. Hela imperiets andel av vår export låg vid omkring 30 %.

Före kriget sammanhölls det brittiska imperiet handelspolitiskt av den preferensbehandling i tullhänseende, som gällde mellan dess medlemmar. Imperiet bildade samtidigt kärnan i pundområdet, där sambandet i valutapolitiken dock inskränkte sig till ett så enkelt förhållande som en viss faktisk stabilitet i växelkurserna gentemot pundet, varmed följde, att pundet utan begränsning användes som betalningsmedel inom hela området.

Den enastående solidaritet, som imperieländerna under kriget visade moderlandet, tog sig bland annat det uttrycket, att hela imperiet med undantag av Kanada sammanslöt sig till en fullständig valutapolitisk enhet under Londons ledning. Inneböörden var främst den, att imperieländernas tillgångar av främmande valutor, främst dollar, »poolades» i London, som genom sin valutakontroll kunde bestämma över deras användning för olika ändamål. Systemet har bibehållits efter krigets slut,

och några tecken till en snabb återgång till förkrigsförhållanden ha icke framträtt. De främmande valutor, som Sydafrika, Australien och Nya Zeeland erhålla genom export, få de sålunda icke fritt förfoga över för import. Även handeln i pund mellan imperiet och andra länder övervakas och dirigeras i hög grad från London. Därtill kommer, att imperiemedlemmarna under kriget byggt upp stora pundtillgodohavanden i London, som det ligger i deras intresse att utnyttja genom import från Storbritannien. Moderlandet har även gjort stora inköp, »bulk purchases», av imperieländernas råvaror, exempelvis Australiens ull, och avtalen därom sträcka sig en betydande tid efter kriget. Ett tredje land kan därför köpa sådana varor endast genom London. Det brittiska imperiet har på detta sätt i långt högre grad än före kriget blivit en starkt sammansvetsad handelspolitisk enhet med olika hinder för en fri handel, vilka i betydande utsträckning inneburit en diskriminering av handeln med utanför stående länder. Genom denna utveckling har världshandeln hotat att sprängas i olika från varandra delvis isolerade block och då främst ett pund- och ett dollarblock, en tendens, som icke minst ur svensk synpunkt måste framstå som mycket olycklig.

Ännu ett viktigt hinder för en uppblomstring av världshandeln förtjänar att särskilt framhållas. Avspärningen mellan länderna under kriget har förhindrat att, såsom i viss grad var fallet före kriget, priser och löner på olika marknader utjämnats genom internationell konkurrens. Varubrist och köpkraftsoverskott ha i växlande grad utlöst inflationsartade prisstegringar, som icke motsvarats av en anpassning av växelkurserna. Dessa brister på jämvikt ha bestått även efter kriget, och den import, som nu kan komma till stånd från olika länder, visar sig därför endast kunna ske till starkt växlande priser. Följden har blivit tendens till byteshandel vara mot vara utan hänsyn till priserna i respektive länder. I andra fall ha skillnaderna i priser förhindrat att i handel kommit till stånd.

Många hinder resa sig sålunda för ett uppblomstrande av världshandeln. De äro ett resultat av kriget och dess verkningar på olika länders fredsekonomi. För att övervinna dessa hinder har det varit ofrånkomligt att börja bygga upp handeln i mera bundna former. Men det är naturligt att det därvid även uppstått en risk att olika regleringar av handeln bibehållas i större utsträckning och en längre tid, än som är nödvändigt för att få handeln i gång. Det saknas ju ej heller röster, som velat permanenta krigstidens statliga regleringar eller rentav utsträcka dem i riktning mot ett statligt utrikeshandelsmonopol. Ett viktigt argu-

ment har varit, att man vid en statligt reglerad handel kan sammankoppla import och export och därigenom utnyttja hemmamarknadens köptörmåga för att bereda väg för den egna exporten. Sådana handelsmetoder skulle, har man menat, kunna utnyttjas för att öka utrikeshandeln och därigenom stödja en på full sysselsättning inriktad ekonomisk politik. Inom ramen för en så organiserad handel skulle man även kunna fullfölja metoden med »bulk purchases» och därigenom stabilisera ekonomin för sådana råvaruländer, för vilka ett särskilt stöd kunde anses önskvärdt. Särskilt i Storbritannien har en sådan handelspolitik från vissa håll framhållits vara överlägsen den fria handels system. Att den måste innebära en tendens bort från en multilateral världshandel och mot en diskriminerande handel med bilateral eller regional inriktning är dock ofrånkomligt och har ej heller förnekats av dess förespråkare.

I Förenta staterna har framträtt en annan inställning till handelspolitiken. Den frihandelsvänliga traditionen från utrikesminister Hulls tid har där tydligen hållits levande inom de demokratiska regeringskretsarna. Denna inställning har satt sin prägel på tre märkliga dokument, Bretton Woods-överenskommelsen, det engelsk-amerikanska låneavtalet och den amerikanska programförklaringen till en föreslagen internationell handelskonferens. Med dessa överenskommelser och program har Förenta staterna angivit en ny inriktning av handelspolitiken efter kriget.

Förenta staternas möjligheter att ta ledningen på detta område sammanhånga främst med dess ställning som fordringsägare och potentiell långivare. De överenskommelser och program som uppställts ha dock ännu icke antagits av alla parter, i vissa delar icke heller av den amerikanska kongressen. På Bretton Woods-överenskommelsen fattas sålunda Sovjetens signatur. Dess ikraftträdande är dock säkerställt genom övriga parternas anslutning. Washingtonöverenskommelsen beträffande lånet till Storbritannien har, när detta skrives, accepterats av det brittiska parlamentet men ännu icke godkänts av den amerikanska kongressen. Programmet för en internationell konferens om »trade and employment» har visserligen endosserats av »the Executive Branch of the Government» i Washington och godkänts som grundval för diskussion av brittiska regeringen och parlamentet. Men slutlig ställning till programmet skall dock tas först vid den konferens, som beräknas äga rum i början av nästa år. — Det stora handelspolitiska program, som framlagts i dessa olika sammanhang, har emellertid kommit så långt på sin väg i den internationella proceduren, att vi i högsta grad ha anledning att ta det på

allvar och foljaktligen underkasta det ett ingående studium från våra egna utgångspunkter.

Här är inte platsen att genomgå programmet i dess enskildheter. Det kan endast bli fråga om att peka på några viktiga grunddrag.

Det mest väsentliga är måhända att här föreslås, att *permanent internationella samarbetsorgan* för finans-, valuta- och handelspolitik skola upprättas, den internationella fonden och banken samt en internationell handelsorganisation, som förutsättes arbeta i nära anknytning till F. N. De medlemsstater som ansluta sig till dessa organisationer åtaga sig därmed vissa förpliktelser, underkasta sig vissa allmänna handlingsregler samt överlämna provningsrätten i vissa frågor till det internationella organet. Vi stå därmed inför något fullständigt nytt på det internationella ekonomiska området. Det är icke längre fråga om ett system, där varje stat går sina egna vägar inom ramen för de allmänna spelregler man valt att tills vidare acceptera, exempelvis av guldmyntfotens eller mest-gynnad-nations-klausulens typ. De gemensamma organen komma att utrustas med betogenheter att inom vissa gränser utstaka en *internationell ekonomisk politik*, som framför allt blir av betydelse för den internationella handeln. Det icke minst märkliga är, att det är från det eljest ofta så isolationistiska Förenta staternas sida som detta program drivits fram.

En rad olika frågor skola enligt programmet bli föremål för internationella överläggningar. Enligt Bretton Woods-överenskommelsen skola sålunda vissa frågor rörande medlemsstaternas valutapolitik underställas internationella fonden. Överenskommelsens syfte är att söka uppnå en stabilisering av växelkurserna inom vissa gränser. Men samtidigt vill man möjliggöra sådana växelkursförändringar, som äro ägnade att undanröja en fundamental brist på jämvikt i medlemsstaternas ekonomiska system. Huru innebörden därav skall tolkas är emellertid ganska oklart. Man har bland annat frågat, hur problemet skall bedömas, när en nation kommer i valutasvärigheter som följd av att den bättre än andra länder lyckats fullfölja en full-sysselsättningspolitik. Ett annat problemläge uppstår, när en nation står inför valet mellan en ändring av sin valutakurs med tvivelaktiga verkningar på sitt valutaläge och en mera modosam reorganisation av sitt näringsliv. Sådana frågor måste tydligen från fall till fall göras till föremål för en internationell prövning. Man är därmed tydligen långt borta från guldmyntfotens automatiska regler för anpassning mellan olika länders ekonomiska system. Av liknande slag bli avgörandena från internationella bankens sida om

lån åt olika länder för att stödja en ekonomisk reorganisation. At den internationella handelsorganisationen skulle enligt det amerikanska programmet antörts att pröva, i vad mån handelsregleringar i form av import- och exportkvoter, planmässiga regleringar av råvaruförsörjningen samt internationella kartellöverenskommelser äro förenliga med de principer som uppställts för världshandeln.

Man kan ställa sig tveksam till frågan, om världens stater äro mogna att i en sådan grad följa en gemensamt utstakad politik. Uppenbart är, att framgången blir beroende av utvecklingen av det politiska samarbetet mellan de förenade nationerna. Men tydligt är även, att ett alternativ i form av ett system med autonom nationell ekonomisk politik icke kan leda till ett upplomstrande av världshandeln utan tvärtom sannolikt till nationell autarki och regionala blockbildningar.

De allmänna regler för valuta- och handelspolitiken som uppställts ta just sikte på att så långt möjligt skapa ett system av multilateral handel med lika tillgång för alla till varandras marknader. Enligt Bretton Woods skall all valutakontroll för normala transaktioner avskaffas efter en femårig övergångsperiod; undantag göras endast för valutor, som på grund av permanent överskott i ett lands betalningsbalans förbli »knappa». Enligt det brittisk-amerikanska låneavtalet skall konvertibilitet för de båda ländernas valutor införas redan inom ett år från överenskommelsens undertecknande. Dominiernas pundfordringar hos moderlandet skola antingen avskrivas, förvandlas till långsiktiga lån eller göras konvertibla. Detta avtal uppställer därmed effektiva hinder för den tendens till regional blockbildning, som framträtt efter kriget i den brittiska handelspolitiken. I programmet för handelskonferensen föreslås vidare förbud mot en diskriminerande tillämpning av kvantitativa importregleringar. Det förslag som kommer att ställa hela samarbetet på det svåraste provet blir givetvis rekommendationen att sänka tullar och imperiepreferenser. Icke minst från engelsk sida har framhållits, att hela programmet riskerar att spolieras, om icke en mycket väsentlig sänkning kommer till stånd av de höga amerikanska tullmurarna. Erfarenheterna från förkrigstiden visa ju även, att balans i världshandeln endast kan uppnås, om den amerikanska marknaden i betydligt större utsträckning än hittills öppnas för import.

Bland andra frihandelsvänliga bestämmelser märks det ur svensk jordbrukspolitisk synpunkt viktiga förslaget, att importbegränsningar för jordbruksprodukter ej få inskränka importen starkare i förhållande till inhemsk produktion än under en tidigare representativ period.

Det framlagda programmet för handelspolitiken är emellertid icke frihandelsvänligt i den meningen att det tar avstånd från alla slag av regleringar på handels område. Stort utrymme har ägnats åt frågan om internationella åtgärder för reorganisation av råvarumarknader, som räkat ur jämvikt. Särskilda fall ha även specificerats, då en kvantitativ begränsning av ett lands import skall vara tillåten. Programmet återspeglar i detta avseende de stora svårigheter som måste föreligga att allmänt övergå till en tullt obunden handel, innan balansen i de olika ländernas ekonomi återställts genom ett tidskrävande återuppbyggnadsarbete. För länder med stora återuppbyggnadsproblem blir det tydligen nödvändigt att i viss grad inskränka importen, om en finansiering med eget sparande skall bli möjlig. Alternativet vore ett system av verkligt stora internationella uppbyggnadslån. Men utvecklingen hittills pekar ej i riktning mot internationella kapitalrörelser av i detta sammanhang erforderlig storleksordning. Det brittiska lånet i Washington räcker sålunda endast att täcka ett importöverskott för löpande behov under en första övergångstid av ett par år. Den internationella bankens utlåningskapacitet är ej heller tillräcklig. Man torde för övrigt varken på lantagare- eller den potentiella långivarensidan för närvarande vara inställd på att utsträcka lånen väsentligt längre. Tvärtom deklarerar, att återuppbyggnaden skall ske med egna krafter.

Man torde sålunda felbedöma de internationella överenskommelserna, om man räknar med att de skulle kunna medföra en snabb avveckling av alla begränsningar för den internationella handeln. Vad man i bästa fall synes kunna hoppas på är en begränsning av importhindren till ett minimum, ett avskaffande av all diskriminering mellan olika länder och därmed en begränsning av möjligheterna till regional blockbildning samt, som en följd, en ökad handel med multilateral inriktning.

Man har på de nya planerna för världshandeln tillämpat beteckningen »organiserad frihandel». Detta uttryck kan emellertid ges en mycket växlande innebörd. Understundom synes man därmed ha menat en handel, som bedrivs förstatligad eller i varje fall under statens kontroll men enligt den klassiska frihandels spelregler. Däråt peka icke de överenskommelser och program som nu framlagts, även om de i form av undantag på ett haltande sätt sökt infoga även förstatligad handel i systemet. Det är en organiserad frihandel av annat slag som här föreslås, där »organisationen» främst syftar till att riva ned handelshindren, göra marknaderna lika tillgängliga för alla, avlägsna tendenserna till bilateralism och regionalism samt att vid behov övergångsvis reorganisera vissa mark-

nader genom åtgärder på en internationell nivå. Saken kan också uttryckas så, att vad man har i sikte icke är en nationell planering av utrikeshandeln utan en internationell planering för en multilateral frihandel.

I ett sådant system ökas vad som på ekonomiskt fackspråk brukar kallas den allmänna *interdependensen*, allas beroende av alla. Konjunkturspridningen underlättas. Systemet måste därför framstå som en styggelse för dem som högre än allt annat sätta stabiliteten i produktion och sysselsättning. Den engelska kritiken har delvis haft en sådan motivering. Uppenbart är också, att experimentets framgång helt blir beroende av om de enskilda länderna lyckas i sina strävanden mot full sysselsättning. En depression i Förenta staterna skulle exempelvis sannolikt leda till att de europeiska full-sysselsättningsländerna dra sig inom ett protektionistiskt skal. I medvetande därom har även samverkan kring den fulla sysselsättningen satts främst i programmet för den blivande handelsorganisationen. Mellan denna målsättning och en friare handel finns ju även ett positivt samband. Även om riskerna bli större, bör ju en tendens mot frihandel skapa förutsättningar för ökad export och därmed underlätta de enskilda ländernas sysselsättningspolitik. Den internationella fonden, banken och finansavtalet komma även att öka de enskilda ländernas likviditet, förbättra deras finansiella ställning, vidga utrymmet för deras konjunkturpolitik samt minska riskerna för protektionistiska åtgärder i krislägen. Men resultatet måste till slut bli beroende av de enskilda ländernas förmåga och vilja att genomföra en på full sysselsättning inriktad politik utan att därvid tillgripa åtgärder, som leda till en begränsning av utrikeshandeln. Den som vågar hoppas detta är kanske, som en engelsk tidskrift föreslagit, värd en premie för sin optimism.

Inget tvivel kan emellertid råda om att de riktlinjer för världshandeln som nu dragits upp ligga helt i linje med våra intressen av en fri tillgång till olika marknader inom ramen för en multilateral världshandel. I det avseendet står vår inställning även nära den amerikanska, som kommit till uttryck i de berörda programmen, att vi tro oss kunna bygga vår utrikeshandel i främsta rummet på exportindustriens effektivitet i jämförelse med andra länder. Med vissa markanta undantag har ju den åsikten även allmänt accepterats, att vår hemmamarknad far bäst av att stå så öppen som möjligt för konkurrensen utifrån. Den internationella konkurrensen är icke endast den bästa stimulansen till ökad effektivitet inom näringslivet utan även i förening med en förnuftig valutapolitik den viktigaste bromsen på de inflationstendenser, som lätt framträda i ett samhälle som söker närma sig full sysselsättning.