

NORDENS SERIE

**Ekonomiskt samarbete
i framtidens Norden**

Tore Browaldh

12

UTGIVEN AV FÖRENINGEN NORDEN

NORDENS SERIE utgiven av
FÖRENINGEN NORDEN 12.

Ekonomiskt samarbete i framtidens Norden

Av TORE BROWALDH

Stockholm 1945

KF:s BOKFÖRLAG i distribution

Skrifterna i Nordens serie ges ut av föreningen Nordens publikationsnämnd, vars ordförande är direktör E. Bjelle.

Tore Browaldh, född år 1917, student 1936, jur. kand. 1941, har därefter studerat nationalekonomi under professor Myrdal. Assistent åt professor Myrdal aug. 1943 — jan. 1944 vid dennes resa till Amerika. Resan företogs på uppdrag av regeringen och gällde studiet av de amerikanska efterkrigsproblemen. Bitr. sekreterare i kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering mars 1944. Sekreterare vid Industriens utredningsinstitut från 1 juni 1944. Har skrivit ett flertal ekonomiska artiklar i bl. a. tidskriften Norden, Ekonomen och Industrietidningen Norden.



Norden, svensk förening för nordiskt samarbete, har till ändamål att på alla områden stärka och utveckla de nordiska folkens samverkan inåt och utåt. Den vill sålunda vidga de kulturella förbindelserna och främja det ekonomiska och sociala samarbetet de nordiska folken emellan samt i så vida kretsar som möjligt öka förståelsen för de nordiska folkens gemensamma intressen.



Anmälan om medlemskap ingives enklast till föreningen Nordens expedition, Vasagatan 52, Stockholm, telefon 20 24 25, 20 32 07, varifrån upplysningar erhållas och hänvisningar lämnas till respektive avdelningar i landet.



Den svenska föreningen Norden samverkar med motsvarande föreningar i Danmark, Finland, Island och Norge.

Innehållsförteckning

Förord	5
<i>Inledning</i>	7
<i>Kap. I. Förutsättningar för vidgad samhandel.</i>	
Allmänna synpunkter	11
Samhandels utvecklingsmöjligheter beträffande redan befintliga exportprodukter	14
Samhandels utvecklingsmöjligheter beträffande nya exportprodukter	18
<i>Kap. II. Tullunionsfrågan.</i>	
Total tullunion	24
Partiell tullunion	25
Individuella tullreduktioner	27
Nordisk förbehållsklausul	29
<i>Kap. III. Övriga samhandelsbefrämjande åtgärder.</i>	
Kapitalexport	31
Importreglering o. d.	34

<i>Kap. IV. Övriga områden för ekonomiskt samarbete.</i>	
Utåtriktat ekonomiskt samarbete	38
Inåtriktat ekonomiskt samarbete	41
<i>Kap. V. En nordisk arbetsmarknad</i>	45
<i>Bilaga.</i>	
Översikt över den nordiska samhandeln år 1938 . . .	51

Förord

Föreliggande lilla skrift har den avundsvärda egenskapen att representera ett friskt och likväl realistiskt grepp om ett gammalt och ofta behandlat ämne. Den ger en mycket god översikt över problemställningen, sådan den förefaller komma att te sig under de allra närmaste åren. Författaren är icke så uppfylld av hur han skulle *önska* att sakerna förhölle sig, att han därigenom förhindras att redogöra för hur saken *faktiskt* ligger till. Icke heller hyser han några överdrivna föreställningar om att ett vidgat samarbete i Norden mellan 17 miljoner människor skulle kunna *ersätta* intima ekonomiska förbindelser mellan Norden och världen i övrigt.

Någon har sagt att behovet av ekonomiskt samarbete i Norden skulle bli vida mindre om världen i dess helhet övergick till något som liknade frihandel. Det är en både riktig och viktig observation. Tyvärr måste det sägas att utsikterna till en dylik utveckling av de internationella ekonomiska förbindelserna äro mycket små. Därför har man nog att räkna med en sådan världsekonomisk miljö, att de rent praktiska fördelarna av vidgad ekonomisk samverkan i Norden skulle bli högst betydande, även om det viktigaste för alla de nordiska länderna är allmänt fria ekonomiska förbindelser utåt.

Den mest aktuella uppgiften är, som författaren också

påpekar, att man under de närmaste åren vid planeringen av den industriella uppbyggnaden i de nordiska länderna icke syftar till en ökad självtillräcklighet genom att uppamma produktion, som ersätter import från annat nordiskt land. Det ligger snubblande nära att tillgripa åtgärder av denna art i alla våra tre nordiska grannländer, vilka ha knapphet på utländska valutor. En överenskommelse att undvika dylika åtgärder skulle måhända förutsätta ett visst kreditstöd från svenskt håll, men det bör naturligtvis icke betraktas som ett hinder. I detta sammanhang konstaterar jag att författaren i sin f. ö. ovanligt väl avvägda framställning gör sig skyldig till den vanliga svenska underskattningen av Danmark som industriland.

Trots att, som jag redan påpekat, de ekonomiska fördelarna av en utvidgad nordisk samverkan på det ekonomiska och sociala området skulle vara väsentliga, kan det nog inte förnekas att utsikterna till en dylik utveckling skulle te sig relativt mörka, om inte jämte de ekonomiska skälen även politiska och kulturella motiv gjorde sig gällande. Den som vill att de nordiska folken skola komma varandra närmare, kan ej undgå att i praktiskt ekonomiskt och socialt samarbete se en av vägarna till intimare kulturella och personliga kontakter. Skälen för en nordisk politik inom ekonomin äro därför till stor del att söka på det ideella planet.

Stockholm den 2 november 1945.

Bertil Ohlin.

Inledning

Det första världskriget gav starka impulser till ett nordiskt samarbete på det ekonomiska området. Allteftersom kriget fortgick och de allierades blockad skärptes, ställdes de nordiska länderna i många hänseenden inför nya problem, vilka voro gemensamma och bäst kunde lösas samfällt. Genom en på viktiga punkter gemensam planering av hushållningen och en omläggning och utvidgning av den nordiska samhandeln lyckades man vinna påtagliga resultat i en synnerligen allvarlig försörjningssituation. Det sålunda inledda samarbetet fortsattes till krigets slut. Mot bakgrunden av de vunna erfarenheterna träffades så i samband med fredsslutet 1919 en överenskommelse mellan de tre skandinaviska länderna, att de gemensamt skulle diskutera förutsättningarna och möjligheterna för ett fortsatt samgående på det handelspolitiska området. Som bekant fullföljdes dock icke dessa planer och först i början på trettioalet togs tanken upp på nytt — men då i försvagade och delvis nya former.

Det andra världskriget har icke på samma sätt främjat en intimare ekonomisk kontakt mellan de nordiska länderna. Tvärtom har det nordiska samarbetet på grund av krigsutvecklingen lidit ett avsevärt avbräck. Det finsk-ryska kriget var det första steget i denna utveckling och händel-

serna i april 1940 ledde sedan till Sveriges praktiskt taget fullständiga isolering från såväl Norge som Danmark. Ur denna synpunkt kunna sålunda förutsättningarna för en förnyad diskussion om ett nordiskt ekonomiskt samarbete sägas vara sämre än de voro efter förra världskriget. Trots detta torde dock mellankrigstidens erfarenheter i förening med händelseförloppet under krigsåren ha skapat kraftigare impulser än tidigare att söka binda de nordiska staterna närmare samman även i ekonomiskt hänseende.

Först och främst ha självförsörjningstendenserna i världshushållningen på trettioalet klargjort fördelarna av något slags nordisk blockbildning på det ekonomiska området. Härtill kommer att återuppbyggnaden i våra krigshärjade grannländer och de därmed sammanhängande problemen under alla omständigheter kräva vissa former av samarbete. I själva verket kan ju detta samarbete redan sägas ha börjat i och med att Sverige beviljat mycket betydande krediter för återuppbyggnaden och jämväl i övrigt lämnat grannländerna ekonomiskt stöd i olika former. De utvecklingslinjer för den internationella handeln, som vi kunna se fram mot under efterkrigstiden, torde slutligen också skapa problem av angelägnaste art, som lättare kunna bemästras i samverkan mellan de nordiska länderna eller vissa av dem än lösas av länderna vart för sig.

När vi nu inför efterkrigstiden skola återupptaga diskussionen från tidigare år om ett utvidgat nordiskt samarbete på det ekonomiska området, böra vi emellertid utan förutfattade meningar och utopiskt önsketänkande noggrant

granska alla förutsättningar och följdverkningar. I förkrigsdebatten fanns det ibland en tendens att här röra sig mera med känslomässiga än med rationellt ekonomiska argument. Det gäller nu i stället att noga väga fördelar och nackdelar av ett visst tillvägagångssätt mot varandra. Diskussionen bör vidare icke — såsom tidigare huvudsakligen varit fallet — enbart röra sig kring möjligheterna att stegra varuutbytet mellan de nordiska länderna och om ett handelspolitiskt samgående utan bör utvidgas att omfatta den större frågan om ekonomiskt samarbete överhuvud taget.

De vidare aspekterna på problemet voro under förkrigsperioden ganska litet beaktade. Vissa undantag funnos dock. Här skall endast erinras om det på sina håll mycket intima samarbete, som vissa nordiska exportorganisationer etablerade under trettio-talet. Syftet var här närmast att åstadkomma en viss uppdelning av den internationella marknaden och att stabilisera prisförhållandena. Vidare kan nämnas de diskussioner om gemensamma försörjningsproblem i händelse av krig, som fördes mellan de nordiska länderna åren före andra världskrigets utbrott.

I föreliggande skrift skall problemet till en början granskas ur den mera begränsade synvinkeln, i vilken omfattning och med vilka medel det kan tänkas bli möjligt att öka det nordiska varuutbytet. I ett andra avsnitt skall sedan behandlas frågan om de ekonomiska områden i övrigt, på vilka ett samarbete kan tänkas ge positiva resultat. Det bör kanske i detta sammanhang understrykas, att diskussionen i det följande huvudsakligen utgår från att de nordiska ländernas

ekonomiska struktur och handelspolitiska förutsättningar liksom också deras utrikespolitiska ställning icke alltför väsentligt komma att avvika från förkrigsläget.

Kap. I. Förutsättningar för vidgad samhandel

Allmänna synpunkter

Tendensen i trettioalets allmänna handelspolitik i riktning mot allt större bundenhet och ökad självförsörjning medförde helt naturligt ogynnsamma verkningar för de nordiska länderna, eftersom deras näringsliv ju i hög grad är anpassat för en internationell arbetsfördelning med en i förhållande till totala nationalinkomsten stor utrikeshandel. Övergången från ett mera fritt handelssystem, baserat på handelsavtal med mest-gynnad-nationsklausul och en relativt moderat tullpolitik, till en mer eller mindre renodlat tvåsidig handel måste med nödvändighet leda till en nedgång för de nordiska ländernas utrikeshandel eller i varje fall en minskning i dess expansionsmöjligheter.

Tanken på att söka ersättning härför i form av en ekonomisk blockbildning mellan de nordiska staterna, som alltså skulle medge en stegrad internordisk handel, har därför fallit sig naturlig. Kompensationsmöjligheterna äro emellertid relativt begränsade, beroende på den nordiska utrikeshandelns struktur. Den icke-nordiska delen av världsmarknaden har nämligen den absolut dominerande ställningen såsom avnämare av samtliga de nordiska staternas exportprodukter. Den internordiska handelsomsättningen utgjorde sålunda det

sista fredsåret 1938 endast ungefär 12 procent av de nordiska ländernas totala utrikeshandel, om hänsyn icke tages till transitohandeln. Även om man genom åtgärder i ena eller andra hänseendet skulle kunna mycket avsevärt öka denna procentuella andel, kan dock aldrig Norden med dess 17 miljoner invånare såsom avsättningsmarknad för de enskilda nordiska ländernas produkter ens tillnärmelsevis komma i jämnhöjd med sådana marknader som den europeiska kontinenten, England eller USA.

Detta förhållande gör det nödvändigt, att alla planer på vidgade handelsförbindelser mellan de nordiska länderna baseras på den förutsättningen, att mera vittgående konsekvenser för avsättningen på de utomnordiska marknaderna av Nordens exportprodukter eller på möjligheterna att därifrån täcka de oundgängliga importbehoven undvikas.

En andra och ganska självklar förutsättning för att man skall ha direkt intresse att öka den mellannordiska handeln är att detta verkligen kommer att innebära en ekonomisk fördel för de berörda länderna — härvid bortses då från de humanitära och politiska skäl, som framför allt i nuvarande läge påkalla ekonomiska åtgärder av det slag som återuppbyggnadshjälpen innebär. Förespråkarna för ett utvidgat varuutbyte ha emellertid icke alltid gjort klart för sig innebörden av detta krav. De ha sålunda ofta haft en tendens att basera sina förslag på den förenklade frågeställningen: i vilken omfattning och med vilka medel kunna de nordiska länderna lägga om sin import till att omfatta en större mängd nordiska och en mindre mängd icke-nordiska varor,

jämfört med importsammansättningen under en viss tidigare period. Man har härvid såsom något självskrivet utgått ifrån att den önskade stegringen i samhandeln måste ske på bekostnad av handeln med övriga länder. En omläggning efter dessa principer skulle emellertid för det första kunna tänkas få ogynnsamma återverkningar på de handelspolitiska förbindelserna med icke-nordiska länder, så att varuutbytet med dessa skures ned mer än som i och för sig behövde bli en följd av importens omfördelning. För det andra skulle en dylik omläggning av handelsvägarna för den tidigare exportvolymen uppenbarligen ingalunda alltid medföra en ekonomisk fördel. Motsatsen torde tvärtom oftast bliva fallet, eftersom importörerna i regel torde ha sökt sig fram till den billigaste importmarknaden. Undantag kunna dock givetvis tänkas, t. ex. om en nordisk produkt visserligen varit billigare men reklamen från den icke-nordiska producenten varit effektivare eller om en ökad mellan-nordisk omsättning skulle kunna leda till konkurrenskraftiga prissänkningar på de nordiska exportprodukterna.

Men som regel torde man icke kunna andraga ekonomiskt bärkraftiga argument för en mera betydande omläggning av utrikeshandeln efter dessa linjer. En annan sak är att det ur militärpolitisk eller utrikespolitisk synpunkt kan visa sig vara en fördel att på denna väg stegra den nordiska samhandeln på vissa områden. Argument i denna riktning kunna givetvis under efterkrigstiden tänkas få en sådan tyngd, att åtgärder som syfta till en relativt omfattande omläggning av den nordiska handeln i syfte att ernå en ökad grad av nor-

disk självförsörjning måste anses motiverade. En diskussion av denna vidare aspekt på problemet faller dock utanför ramen för föreliggande skrift.

Samhandelns utvecklingsmöjligheter beträffande redan befintliga exportprodukter

Redan en ganska ytlig överblick ger vid handen, att förkriksstrukturen i de nordiska ländernas produktion och handel endast ger en starkt begränsad bas för en utvidgad samhandel. De olika ländernas näringsliv kan nämligen i stort sett sägas vara inriktat på tillverkning av samma slags varor. De områden där de kunna tänkas komplettera varandra äro relativt begränsade. En dylik ytlig översikt i vad gäller *redan förefintliga exportprodukter* ger en ganska klar föreställning om de svårigheter, som äro förknippade med strävandena att stegra varuutbytet mellan de nordiska länderna.

Vad först beträffar Danmark bestod dess export före kriget till ungefär 80 procent av lantbruksprodukter. Även om utvecklingslinjen för det danska näringslivet visar hän på en ökad betydelse för industriella produkter, torde man få förutsätta att huvudbasen för landets export för överskådlig tid framåt alltjämt kommer att vara dess jordbruk med binäringar. Landets intresse i att öka samhandeln måste därför i stor utsträckning komma att inrikta sig på en ökad export till grannländerna av animaliska och vegetabiliska produkter. Efter kriget torde detta intresse sannolikt komma att göra sig gällande med ännu större styrka på grund av

utvecklingen under kriget. I och med händelserna den 9 april 1940 och därefter avstängdes Danmark helt och hållet från sin tidigare störste avnämare av jordbruksprodukter, Storbritannien. Detta land fick därför — vid sidan av ökad självförsörjning — söka sig till andra producentländer, främst Kanada. Exporten därifrån av framför allt bacon och smör till moderlandet har därför undergått en kraftig stegring och Kanada torde vara inställt på att söka behålla denna marknad även efter kriget. Detta torde för övrigt sammanfalla med Storbritanniens egna intressen att söka på nytt bygga upp imperiehandeln.

Utsikterna för Danmark att kunna vinna ökad avsättning för sina lantbruksprodukter inom Norden torde emellertid vara ganska små. De övriga nordiska länderna äro som bekant numera i huvudsak självförsörjande med jordbruksprodukter. Jordbrukspolitiken i Sverige, Norge och Finland har ju gått ut på möjligast fullständiga självförsörjning och en stegring i den jordbrukande befolkningens levnadsstandard, bl. a. genom upprättandet av ett omfattande tullskydd för jordbruksnäringen och införandet av subventioner och andra stödåtgärder. Det finnes allt skäl att antaga, att en politik efter samma eller liknande riktlinjer kommer att fortsätta även efter kriget, speciellt som erfarenheterna under avspärrningen understrukit vikten för varje enskilt land av ett utvecklat jordbruk.

Utrymmet för en stegring av den nordiska samhandeln på jordbruksprodukternas område efter kriget torde sålunda vara ytterst begränsat på grund av krigsårens stegrade själv-

försörjning och ökade produktionsdifferentiering. Här skall endast pekats på att man i Sverige bl. a. upptagit odling av oljeväxter, som man hoppas kunna upprätthålla och utvidga efter kriget, och att det norska och finska lantbruket undergått en kraftig utvidgning. Endast på ett område kan möjligen viss utsikt att stegra den internordiska handeln med jordbruksprodukter föreligga. Norge importerade före kriget en del av sitt kött från Förenta Staterna i stället för från Danmark. I vilken utsträckning Norge kan lägga om sina inköpsvägar efter kriget blir emellertid väsentligen beroende av handelspolitiska hänsyn.

I fråga om Danmark blir följaktligen slutsatsen av denna summariska överblick, att dess möjligheter att med ökning av egen export kompensera ökad import från de andra nordiska länderna äro relativt ringa. Beträffande härefter de övriga tre nordiska länderna gäller att deras export i mycket betydande utsträckning grundar sig på skogens råvaror. Finland utgör här det mest slående exemplet. Dess export före kriget bestod nämligen till icke mindre än 83 procent av trävaror, pappersmassa och papper. Men skogsprodukterna intogo en dominerande ställning jämväl i Sveriges och Norges utförelse. För det förra landet uppgick procenttalet år 1938 till 37 procent och för det senare till nära 25 procent. Några förutsättningar att nämnvärt öka varuutbytet av skogsprodukter mellan dessa tre länder föreligga sålunda icke. En stegring av den nordiska samhandeln på skogsprodukternas område blir alltså helt beroende på i vilken utsträckning Danmark kan öka sin import härav. Men då

detta lands behov av skogsindustriprodukter redan före kriget till nära 100 procent tillfredsställes från de tre övriga länderna, är utrymmet för en ökning helt avhängigt av att Danmark stegrar sin konsumtion av dessa varor.

Såsom framgår av det föregående måste strävandena att utvidga den nordiska samhandeln uppenbarligen främst inriktas på andra varor än lantbruks- och skogsindustriprodukter. Vissa möjligheter föreligga också otvivelaktigt här att öka det nordiska varuutbytet av redan förefintliga nordiska exportprodukter. Den norska och finska exporten till Norden av andra metaller än järn torde sålunda kunna stegras, om övriga nordiska länder lade om sin import av dylika varor. Detsamma gäller också en del kemiska produkter. I övrigt synes det emellertid som om det är på helfabrikatens område, som de huvudsakliga ansträngningarna måste inriktas. En viss ökning i omsättningen borde t. ex. vara möjlig i fråga om olika slag av maskiner och apparater.

Även på dessa områden har dock utvecklingen under kriget medfört en begränsning av utrymmet för en ytterligare stegring av samhandeln. Tendensen mot ökad självförsörjning har kraftigt förstärkts på de flesta områden. Krigshändelserna ha först och främst framtvingat ett utnyttjande av inhemska råvaror, vilka i en del fall säkerligen komma att visa sig fullt användbara även under fredsförhållanden. Här skall endast framhållas, att Sverige under kriget baserat sin aluminiumtillverkning på andalusit från Boliden i stället för den tidigare delvis från Norge importerade bauxiten. Ett flertal andra exempel skulle kunna andragas.

Även i fråga om industriella helfabrikat har en utjämning ägt rum. Danmark, som redan före kriget var betydligt mer industrialiserat än vad som framgår av dess handelsstatistik, har under krigsåren ytterligare differentierat sin industri. Finland har under sina båda krig måst taga upp nya industriella tillverkningar, och skadeståndet till Ryssland kommer att ytterligare stärka denna tendens. Samma förhållande utmärker också utvecklingen i Norge och Sverige under krigsåren.

Samhandelns utvecklingsmöjligheter beträffande nya exportprodukter

Den i föregående avdelning gjorda summariska översikten över möjligheterna att öka det nordiska varuutbytet hade till utgångspunkt sammansättningen i de nordiska ländernas export före kriget. Tidigare undersökningar i detta ämne ha som regel också sett frågan ur denna mera begränsade synvinkel. Man torde emellertid kunna draga i tvivelsmål riktigheten i en dylik undersökningsmetod. Antagandet att det är främst beträffande sådana varor, där de nordiska länderna redan ha en icke alltför obetydlig export, som utsikterna äro störst för en stegrad samhandel, är ingalunda självklar. Tvärtom torde man med en dylik utgångspunkt komma till alltför pessimistiska slutsatser beträffande möjligheterna att vidga det nordiska varuutbytet.

När man inför efterkrigstiden på nytt diskuterar frågan om samhandeln, synes man istället böra inrikta sig på att

utröna möjligheterna till export av varor, som tidigare *icke i nämnvärd grad ingått* i de nordiska ländernas handelsstatistik. Det torde nämligen finnas åtskilliga, huvudsakligen på den egna hemmamarknaden baserade industrier inom de olika nordiska länderna, vilkas produkter borde ha utsikter att bli efterfrågade icke endast på hemmamarknaden utan även i det övriga Norden. Det förefaller sålunda t. ex. inte orimligt att den svenska möbelindustrin i Småland skulle kunna vinna ökad avsättning för sina produkter i grannländerna. Ett annat exempel kan tänkas vara en mera ingående undersökning av förutsättningarna för att — om de tekniska problemen kunde lösas — i viss utsträckning ersätta importerade kol med norsk elektrisk kraft. Åtminstone synes detta kunna gälla Danmark, men även vissa av de mellan-svenska industrierna skulle kunna tänkas ha intresse härav. Flera liknande exempel kunna säkerligen uppletas.

Det är givet, att om en tidigare hemmamarknadsindustri på denna väg skulle kunna räkna med hela Norden såsom avsättningsområde, dess konkurrenskraft skulle avsevärt höjas och dess möjligheter att lägga upp tillverkningen i långa serier kraftigt förbättras. Härmed är man inne på en frågeställning, som är betydligt mer fruktbar än den tidigare diskussionen som huvudsakligen rört möjligheterna att omdirigera de nordiska ländernas hittillsvarande import och export. Syftet med en stegrad samhandel bör icke i främsta rummet vara att göra Norden till ett självförsörjande block utan i stället att *gradvis genomföra en bättre arbetsfördelning mellan de nordiska länderna* och därmed

skapa förutsättningar för en ökad produktivitet i dessas näringsliv.

Uppgiften att söka i möjligaste mån säkra hela Norden såsom en enhetlig "hemmamarknad" för de nordiska ländernas industrier kan antagas komma att efter kriget framstå såsom än mer betydelsefull än tidigare och detta av två skäl. Det första skälet utgör befolkningsutvecklingen i de nordiska länderna. Stagnationen i denna kommer att ställa oss inför mycket svåra problem icke minst vad beträffar tillgången på arbetskraft. Rationalisering och effektivisering bli här våra främsta vapen, och en stor hjälp för uppnåendet härav är onekligen skapandet av en nordisk hemmamarknad.

Det andra skälet är att man ifråga om den handelspolitiska utvecklingen efter kriget trots alla deklarationer i motsatt riktning kan befaras komma att beträda samma vägar som under trettioalet. Sovjetunionen har sedan länge en helt statsdirigerad utrikeshandel och återuppbyggnadsbehovet torde ytterligare stärka denna inriktning. Det Tyskland som går in i efterkrigstiden kommer att åläggas stora skadeståndsförpliktelser och få väldiga egna återuppbyggnadsproblem, vilka med all säkerhet komma att för lång tid nödvändiggöra en centralisering med sträng kontroll över dess export och import. Den starka försämringen i den engelska betalningsbalansen under kriget och nödtvånget att på denna grund upparbeta exporten och begränsa importen peka i samma riktning. Liknande problemställningar göra sig gällande även i övriga krigshärjade länder. Mycket starka skäl

tala sålunda för att den internationella handeln efter kriget icke kommer att vara fri — åtminstone inte för avsevärd tid framåt — utan tvärtom i hög grad klavbunden av regleringar av olika slag. Detta betyder i sin tur en stark beskärning av det internationella varuutbytets expansionsmöjligheter och detta även i vad gäller de nordiska länderna. Det blir följaktligen ett starkt intresse för dessa länder att söka ernå komensation på den nordiska marknaden för begränsningen av exportmöjligheterna på andra marknader.¹

En diskussion om en utvidgning av samhandeln bör emellertid icke stanna vid att undersöka avsättningsmöjligheterna för sådana produkter, som nu tillverkas i de nordiska länderna, utan bör utsträckas till att omfatta även varor, vilka av olika skäl hittills icke producerats i Norden. Utgångspunkten bör härvid främst vara en undersökning, i vad mån underlåtenheten att upptaga vissa tillverkningar kan ha sin grund i de enskilda ländernas begränsade hemmamarknad, som förhindrat uppkomsten av en lönande produktion. Denna faktor torde sålunda utgöra en huvudförklaring till att vi icke ha en nordisk produktion av vissa typer av maskiner, jordbruksmaskiner och varaktiga konsumtionsvaror.

Erfarenheterna från de högindustrialiserade länderna utvisa tydligt, att den kanske viktigaste förutsättningen för uppkomsten av en massindustri just är en stor hemmamarknad, som gör det möjligt för företagen att utan hänsyn

¹ I här förda resonemang bortses från den speciella exportkonjunktur, särskilt för skogsindustriens produkter, som för Sveriges vidkommande torde vara att förutse för den närmaste efterkrigstiden.

till exportmöjligheterna lägga upp långa tillverkningsserier. En väsentlig fördel vid skapandet av en gemensam nordisk hemmamarknad skulle därför vara att industrien kunde taga upp nya tillverkningar och riskera de stora insatser av kapital, som krävas för en massfabrikation. Bland de uppgifter som kunna diskuteras här äro t. ex. skapandet av en industri för tillverkning av konstmassor och konsttextilier, t. ex. nylon och olika slag av "plastics" och andra konsthartser, produktion av olika hushållsmaskiner och tillverkningen av en "folkflygmaskin". Måhända skulle man kunna tänka sig att i vissa fall stimulera intresset för upptagandet av nya tillverkningar, huvudsakligen avsedda för den nordiska marknaden, om man baserade företagens tillkomst på *kapitalinsatser från samtliga länder i någon proportion*, som kunde anses ge uttryck för respektive länders ungefärliga betydelse som avnämare av produkterna. Härigenom skulle man kunna skapa en säkrare bas för den nödvändiga avsättningen och samtidigt minska intresset från de länder, där tillverkning icke ägde rum, att upptaga en konkurrens, vilket ju i realiteten skulle betyda, att möjligheterna till produktion i långa serier icke utnyttjades. Uppenbart är emellertid att stora svårigheter skulle möta vid ett förverkligande av en sådan plan. På grund av de påtagliga fördelarna i sysselsättnings- och andra hänseenden för det land, som finge härbärgera en dylik industri, skulle bl. a. redan lokaliseringen av dylika sammordiska företag säkerligen visa sig som ett ur praktisk-politisk synpunkt ytterst svårknäckt problem. I vissa fall skulle man dock kanske kunna minska dylika svå-

righeter genom att skapa ett underleveranssystem, som inlemmade de övriga nordiska ländernas företag i produktionen och som samtidigt gåve de stimulerande verkningarna en vidare spridning.

Kap. II. Tullunionsfrågan

Efter dessa antydningar om de riktlinjer, efter vilka man synes böra närmare undersöka förutsättningarna för den nordiska samhandelns framtida utveckling, ligger det nära till hands att övergå till spörsmålet om de medel, som kunna komma i fråga för att främja en utvidgning av denna samhandel. Dessförinnan kan det emellertid vara skäl att ånyo starkt understryka, att vägen till ett stegrat varuutbyte mellan de nordiska länderna icke annat än i undantagsfall torde böra sökas i en omdirigering i större eller mindre utsträckning av resp. länders hittillsvarande normala varuutbyte med icke-nordiska länder utan i stället i en stegring av den totala utrikeshandeln, främst beträffande sådana produkter, som hittills icke i nämnvärd omfattning varit föremål för export.

Total tullunion

Genom att helt och hållet upphäva alla tullar och övriga handelsrestriktioner mellan de nordiska länderna skulle otvivelaktigt en kraftig stegring av den nordiska samhandeln kunna åstadkommas. Detta alternativ torde emellertid — alldeles oavsett dess allmänna handelspolitiska konsekvenser — ha mycket små förutsättningar att förverkligas. Ingen person i ansvarig ställning skulle väl våga ta risken av de

mycket djupgående förändringar i näringslivets struktur, som skulle bli följden av ett dylikt borttagande av tullmurarna. En total tullunion skulle ju innebära att resp. länder icke blott borttoge de mellan de nordiska länderna inbördes gällande tullarna utan även att man i stort sett skapade en enhetlig tulltaxa jämväl i förhållande till omvärlden. Produktionsförutsättningarna för tidigare tullskyddade näringsgrenar skulle vid en tullunion med ens kraftigt försämrats och kriser och förvirring uppstå överhuvud taget i det ekonomiska livet. Man behöver endast peka på de katastrofala verkningar, som ett borttagande av tullskyddet skulle få för vårt svenska jordbruk, för att inse att en total tullunion icke kan allvarligt diskuteras.

Härtill kommer så, att en på angivet sätt utformad tullunion för att kunna praktiskt fungera skulle kräva ett gemensamt organ för handhavandet av tullfrågor och andra handelspolitiska frågor, vilket organ på dessa områden måste ha den avgörande beslutanderätten till och med gentemot de enskilda ländernas folkförsamlingar. Drar man ut konsekvenserna, leder en total tullunion till upprättandet av en regelrätt förbundsstat med uppgivande i huvudsak av de enskilda ländernas suveränitet på det ekonomiska området.

Partiell tullunion

En mindre vittgående lösning skulle vara bildandet av vad man kan kalla en partiell tullunion. Denna skulle då utformas som ett avtal, innefattande åtagande att gradvis införa gemensamma tullsatser mellan de nordiska länderna eller att

åtminstone successivt bringa ned de *inre* tulltarifferna. Där-
emot skulle man här icke söka skapa någon enhetlig tulltaxa
utåt eller i övrigt uppträda med gemensam handelspolitik.

Ej heller detta alternativ torde emellertid ha utsikter att
kunna genomföras. Ginge avtalet ut på att införa samma
tullsatser mellan de nordiska länderna inbördes, måste en
jämkning ske även i fråga om de yttre tullsatserna. Speciellt
gäller detta tullarna på vissa råvaror och halvfabrikat. I
annat fall komme nämligen avsättningsmöjligheterna inom
Norden för den färdiga varan att vara sämre för företagen
i det land, som hade de högsta tullarna på råvaror, impor-
terade från icke-nordiska länder, då ju dessa företag skulle
tvingas arbeta med högre råvarukostnader än motsvarande
företag i de övriga länderna. Större utsikter att lyckas torde
däremot en politik ha, som innebure att tullarna mellan de
nordiska länderna gradvis sänktes men med bibehållande av
de tidigare relationerna mellan tullsatserna inbördes.

Även i fråga om den partiella tullunionen måste man
dock befara, att motståndet mot tullsänkningar efter någon
av dessa linjer komme att på många områden bliva över-
mäktigt. Speciellt gäller detta givetvis i fråga om jordbruks-
produkterna. Men även beträffande industrivaror torde
önskemålen om tullskydd vara grundmurade på många om-
råden, speciellt i fråga om de industrier, som vuxit upp i
hägn av skyddstullar.

Det bör här understrykas, att ett genomförande av en
partiell tullunion — liksom av en total sådan — torde
möta mycket stora svårigheter även med hänsyn till verk-

ningarna på de nordiska staternas handelsförbindelser med övriga länder. Skapandet av ett dylikt i tullpolitiskt hänseende gynnat block kunde mycket väl medföra handelspolitiska vedergällningsåtgärder från omvärlden i form av speciella restriktioner för handeln på Norden. Härigenom kunde de eventuella fördelarna av en tullunion komma att helt bortfalla.

Till sist bör emellertid framhållas, att ovan gjorda påpekanden av svårigheterna för en total eller partiell tullunion äro baserade på förutsättningen om en någorlunda fri internationell handel. Om däremot efter kriget tvåsidiga avtal och andra handelsrestriktioner av olika slag skulle komma att dominera utrikeshandeln, förändras i viss grad förutsättningarna för den ovan förda diskussionen. Så t. ex. bli då de handelspolitiska hindren för upprättandet av en tullunion mindre. Å andra sidan är emellertid behovet av en tullunion för att ernå ökad samhandel mindre utpräglat vid ett mera bundet handelssystem, eftersom man då redan avtalsmässigt utan hjälp av tullreduktioner i viss utsträckning kan lägga om export- och importvägar i önskad riktning.

Individuella tullreduktioner

Den enda praktiskt framkomliga vägen när det gäller att begagna tullpolitiken såsom ett medel att stegra den nordiska samhandeln torde bli att begränsa sig till successiva tullsänkningar, resp. införandet av tullfrihet, endast så vitt gäller vissa bestämda varor vid deras omsättning inom Norden. Även med denna utformning kan man dock tvingas

genomföra en viss likformighet i tullsatserna utåt på råvaror och halvfabrikat.

Mot bakgrunden av vad ovan sagts om svårigheterna att genomföra en total eller partiell tullunion är emellertid uppenbart, att även dylika individuella tullreduktioner endast torde kunna komma till användning i ganska begränsad utsträckning. Sålunda torde möjligheterna att sänka tullarna på varor, som två eller flera av de nordiska länderna producera, vara tämligen små på grund av bl. a. de svårigheter, som skulle uppkomma för de företag, vilka vuxit upp i skydd av de högre tullarna.

Individuella tullnedsättningar torde alltså huvudsakligen kunna komma till användning för sådana produkter som icke alls tillverkas i de nordiska länderna eller åtminstone endast i ett av dem. Metoden att genomföra tullnedsättningar på eller tullfrihet för enstaka, inom Norden förut icke producerade produkter skulle komma att få sin största betydelse när det gäller att skapa just en nordisk hemmamarknad. En viktig förutsättning härför måste ju vara att dessa varor ges tullättnader i hela Norden, så att hela den nordiska marknaden verkligen kan vid produktionens planerande bedömas såsom hemmamarknad. Härjämte erfordras också, att tullättnaderna göras i möjligaste mån beständiga, så att icke de enstaka länderna efter några år skulle kunna införa tullmurar, som helt rubbade förutsättningarna för den produktion i ett annat nordiskt land, som uppbyggts på Norden som hemmamarknad.

Början till en dylik nordisk marknad borde kunna göras

genom att man t. ex. förklarade såsom tullfria inom Norden de varor, som produceras i endast ett av de nordiska länderna. Allteftersom sedan nya tillverkningar tas upp eller planeras, skulle man medge dessa samma fördelar.

Nordisk förbehållsklausul

De åtgärder, som i det föregående diskuterats och som i en eller annan form gå ut på nedsättning av tullsatser i vad gäller de nordiska länderna inbördes utan motsvarande reduktioner gentemot andra länder, förutsätta ur handelspolitisk synpunkt, att de nordiska länderna icke vid den tidpunkt då åtgärderna vidtagas ha i gällande kraft några handelsavtal, innehållande renodlad mest-gynnad-nationsklausul. Förefintligheten av en dylik klausul innebär ju nämligen att om ett nordiskt land ger tullförmåner till ett annat nordiskt land, dessa förmåner automatiskt bli gällande för de länder, som kunna åberopa klausulen.

Detta förhållande har lett till att de nordiska länderna i viss utsträckning redan tidigare i sina handelsavtal av mest-gynnad-nationstyp inryckt en bestämmelse av innehåll, att de sinsemellan skola kunna medge varandra handelspolitiska förmåner — närmast tullnedsättningar eller lättnader med avseende på inskränkningar i den exporterade och importerade varuvolymen — utan att desamma på grund av mest-gynnad-nationsklausul skola komma icke-nordiska länder till godo. Denna klausul, den s. k. nordiska förbehållsklausulen, har som regel icke avsett Finland.

Förbehållsklausulen var intagen i många handelsavtal,

som Sverige, Norge och Danmark ingingo efter första världskrigets slut. I ett viktigt fall har dock klausulen icke vunnit godkännande, nämligen i de nordiska ländernas avtal med Storbritannien år 1933, detta trots att det senare landet framtvungade vissa åtaganden om inköp av kol i Storbritannien, som stodo klart i strid med principen om lika behandling.

Den nordiska förbehållsklausulen hade emellertid fram till det andra världskrigets utbrott ännu icke fått något nämnvärt praktiskt inflytande på den nordiska samhandels utveckling, i främsta rummet på grund av den handelspolitiska utvecklingen under trettio-talet, som i stort sett satte mest-gynnad-nationsprincipen ur kraft. Frågan vilken betydelse klausulen kan komma att få efter kriget är naturligtvis avhängig av möjligheten att åter bygga upp en fri världshandel i framtiden.

Även om man emellertid skulle kunna förutsätta en något så när fri internationell handel efter kriget och även om klausulen skulle kunna införas i samtliga handelsavtal, är dess samhandelsbefrämjande effekt dock ganska begränsad. Visserligen medför klausulen onekligen fördelar för respektive nordiska länders industrier, men dessa fördelar grunda sig i alltför hög grad på förutsättningen om handelsavtalens fortbestånd. Då ju ett dylikt avtal alltid kan uppsägas, är det knappast troligt att de nordiska ländernas industrier i nämnvärd omfattning anpassa sig efter den genom klausulen skapade, större marknaden, för så vitt icke handelsavtalen kunna ges en mera långfristig karaktär.

Kap. III. Övriga samhandels- befrämjande åtgärder

Kapitalexport

Vid en redogörelse för de olika metoder, varigenom en stegring i den nordiska samhandeln kan åstadkommas, bör man icke glömma bort kapitalexporten. En kapitalexport från ett land medger otvivelaktigt för det kapitalimporterande landet en möjlighet att stegra sin varuimport. Man kan dock icke utan vidare förutsätta, att så blir fallet, eller att — om kapitalimporten skett för att möjliggöra ökad varuefterfrågan — denna varuefterfrågan också helt eller ens delvis kommer det kapitalexporterande landet till godo. Är kapitaltransaktionen en uteslutande finansiell sådan, som kan vara avsedd exempelvis för att infria annan utlandskredit eller finansiera helt inhemska behov i det importerande landet eller som har formen av en värdepapperstransaktion, har ju kapitalexporten ingen — i varje fall direkt — betydelse ur här ifrågavarande synvinkel. Även om kapitaltransaktionen tillkommit för att möjliggöra ökat varuutbyte med utlandet, är det därför icke givet, att varuutbytet kommer att ske med det kapitalexporterande landet, såvitt icke detta ställts såsom villkor vid kreditgivningen. En form av kapitalexport däremot, som helt motsvaras av en stegring i varuutbytet mellan det kapitalimporterande och

kapitalexporterande landet, är givetvis den direkta varukreditgivningen.

Före kriget voro långsiktiga kapitalrörelser mellan de nordiska länderna en ganska normal företeelse. Här kan erinras om att både den finska och den norska industrialiseringen i viss utsträckning finansierats med hjälp av svenskt kapital. Huruvida de mellannordiska kapitalrörelserna på längre sikt kunna förväntas bli av någon större omfattning efter kriget är av naturliga skäl svårt att bedöma. På kortare sikt gäller emellertid som bekant, att Sverige såsom ett led i återuppbyggnadshjälpen till de nordiska grannländerna beviljat dessa omfattande krediter. Dessa krediter äro i huvudsak baserade på förutsättningarna om motsvarande varuinköp i Sverige, varför resultatet blir en viss stegring i samhandeln.

Huruvida man på längre sikt kan räkna med att denna kreditgivning åstadkommer en *bestående* ökning av den nordiska samhandeln synes mera tvivelaktigt. Den svenska kapitalexporten kan tänkas få en motsatt effekt i fråga om varuutbytet mellan det kapitalexporterande och det kapitalimporterande landet än vad som här åsyftas, nämligen om importlandet begagnar krediterna för att ernå en utjämning av tidigare existerande skillnader i produktionsstrukturen och för att utbygga sitt näringsliv i syfte att öka graden av självförsörjning. En dylik risk torde sålunda föreligga i fråga om Finland, som på grund av bestämmelserna i skadeståndsavtalet med Ryssland tvingas att kraftigt utvidga sin metall- och verkstadsindustri för att kunna fullgöra sina åtaganden om leverans av metallindustriprodukter.

Även beträffande mera normala kapitalrörelser föreligger givetvis risken att det kapitalimporterande landet begagnar de erhållna krediterna för att bygga ut och ytterligare differentiera sådan produktion, som konkurrerar med det kreditgivande landets. Så länge en dylik industrialisering icke försiggår i skydd av tullar eller andra handelsrestriktioner, är det emellertid ingalunda givet att den behöver innebära en nedgång i landets totala utrikeshandelsvolym. De sekundära och tertiära verkningarna av industrialiseringen kunna nämligen i sin tur verka stegrande på ifrågavarande lands varuutbyte med utlandet. Dock är det naturligtvis omöjligt att på förhand beräkna, i vilken utsträckning, om över huvud taget alls, det *kapitalexporterande* landet kommer att få del i en sådan importökning.

En form av kapitalexport kan emellertid sägas skapa en på lång sikt bestående stegring i varuutbytet mellan två länder, nämligen de direkta investeringarna. Dylika investeringar i utländska dotterföretag äro ju nämligen i allmänhet baserade på förutsättningen, att dotterföretaget i betydande utsträckning skall hos moderföretaget inköpa sådana varor — råvaror, halvfabrikat och i vissa fall även helfabrikat — som moderföretaget har på sitt exportprogram. Man kan i detta hänseende peka på de brittiska investeringarna i Sydamerika, som i hög grad utnyttjats för att stegra den engelska exporten enligt denna metod.

Importreglering o. d.

Släpper man förutsättningen att den ökade samhandeln skall ske inom ramen för en fri internationell handel, yppa sig rent teoretiskt ett flertal andra möjligheter utöver de ovan nämnda att åstadkomma en ökning i det mellannordiska varuutbytet. En väg är att vid avslutandet av handelsavtal däri införa bestämmelser, som äro ägnade att främja det eftersträfvade syftet. I avtal om tvåsidig handel fastställles ju i regel både den totala omfattningen av varuutbytet mellan två länder och de varugrupper, som skola ingå däri. Naturligtvis föreligger i och för sig icke något hinder att man vid ingåendet av ett dylikt avtal vidgar utrymmet för varuutbytet i förhållande till den tidigare omsättningen, antingen genom att stegra varukontingenternas storlek eller utöka varugruppernas antal eller genom en kombination av båda dessa metoder. Så länge ett tvåsidigt handelsavtal utgör en enstaka företeelse är emellertid dess effekt på varuutbytets storlek synnerligen begränsad, eftersom ett mellan staterna ingånget handelsavtal ju icke i och för sig innebär någon garanti för att näringslivet kommer att utnyttja det utrymme för ökad handel mellan de två berörda länderna, som handelsavtalet medger.

Annorlunda förhåller det sig om den övervägande delen av ett lands utrikeshandel är uppbyggd på den tvåsidiga principen. Då föreligga onekligen möjligheter att genom de statliga handelsavtalen praktiskt framtvinga en utökning av handeln med ett visst annat land. Ha tidigare avtal med

landet i fråga lagt hinder i vägen för en av importörerna i båda länderna önskad stegring i det inbördes varuutbytet, eller har totalimporten till ett land av en viss vara varit genom gällande handelsavtal eller importregleringar inskränkt i förhållande till verkliga behovet, kan i sådant fall en stegring ske utan att inkräkta på handelsomsättningen med övriga länder. Resultatet blir sålunda i detta fall en stegring i de båda ländernas totala utrikeshandel. När emellertid en eventuell sådan marginal förbrukats, kan i regel en ytterligare stegring i varuutbytet med ifrågavarande land endast komma till stånd, om införseln från ett eller flera andra länder i motsvarande mån beskärs. Det finnes dock ingen garanti för att, om man genom tväsidiga avtal begränsar importen från ett visst land i syfte att i stället i motsvarande mån öka importen från ett annat land, detta syfte vinnes i sin helhet. Man torde snarare få lov att räkna med att man för att framtvinga en viss kvantitativ stegring i varuutbytet med ett visst land kan nödgas skära ned importen av samma vara från övriga länder med en ännu större kvantitet.

Hela detta resonemang förlorar givetvis sin giltighet, därest ett statligt utrikeshandelsmonopol föreligger. I detta fall ligger ju såväl importens inriktning som dess omfattning helt inom den centrala myndighetens kontroll. Ett typiskt exempel utgör härvidlag Sovjetryssland.

Men verkningarna av ett försök i antydd riktning att lägga om importen från vissa länder till andra stanna icke vid den nyss nämnda sannolika minskningen i det totala varuutbytets omfattning, som är följden av nedgången i

importkvantiteten och därmed också automatiskt i exportkvantiteten. Sannolikheten talar för att exporten också till sin sammansättning kommer att undergå vissa förändringar. Omläggningen kan därför komma att icke endast betyda en nedgång i den totala utrikeshandeln utan dessutom framtvunga strukturella förskjutningar i det ifrågavarande landets näringsliv. Dessa förskjutningar torde sannolikt ske i riktning mot en högre grad av självförsörjning. Som regel torde dessa förändringar innebära att produktionsfaktorer överförs från högproduktiva exportindustrier till sysselsättning i industrier med lägre produktivitet. Resultatet skulle då bli en nationalekonomisk förlust.

Under en förutsättning kunde emellertid en omläggning av utrikeshandeln via tvåsidiga avtal, importregleringar etc. vara ekonomiskt motiverad även om den ledde till en tillfällig försämring i försörjningsläget, nämligen om man på längre sikt sett direkt åsyftade att i vissa hänseenden ernå en förändring i produktionens och handelns struktur i de nordiska länderna. Dylka förändringar kunna tänkas önskvärda för att exempelvis minska konjunkturkänsligheten hos respektive lands näringsliv eller för att styra in efterfrågan och produktion på ur socialpolitisk synpunkt lämpligare varor. I praktiken skulle emellertid detta innebära en statligt dirigerad, gemensam planhushållning för de nordiska länderna, varför handelsavtalens utnyttjande i nu antytt syfte knappast torde få någon aktualitet. De stora risker för handelspolitiska motåtgärder från övriga länder, som äro förenade med eventuella strävanden att underordna det fria konsumtionsvalet

i utrikeshandeln under socialpolitiken eller sysselsättningspolitiken i det enskilda landet, utgöra ytterligare en anledning att icke begagna ovan antydda metoder i detta syfte.

Frågan om möjligheterna att utvidga den internordiska handeln efter kriget bör jämväl hållas i minnet vid återuppbyggnadsarbetet i grannländerna. Vissa delar av den danska och norska industrien torde vara kraftigt förslitna eller förstörda. När det blir fråga om att återställa produktionsapparaten vore det ett nordiskt intresse att denna återuppbyggnad skedde i en sådan form, att det framtida varuutbytet mellan de nordiska länderna främjades eller att åtminstone i möjligaste mån förhindra, att deras näringsliv ökade sin självförsörjningsgrad.

Kap. IV. Övriga områden för ekonomiskt samarbete

Utåtriktat ekonomiskt samarbete

Ett framtida ekonomiskt samarbete mellan de nordiska länderna bör emellertid icke begränsas enbart till frågan om möjligheterna att öka den nordiska samhandeln. Snarare torde det förhålla sig så, att utsikterna för en praktisk lösning av samarbetsfrågan te sig större på åtskilliga andra områden. Man kan härvid skilja mellan åtgärder, som syfta till en samverkan som riktar sig utåt och sådana som avse lösandet av interna problem. Gränsen är dock flytande.

Ifråga om den första kategorien av spörsmål skall här främst nämnas det samarbete, som före kriget kom till stånd mellan vissa nordiska exportorganisationer. Syftet var här närmast att åstadkomma en viss uppdelning av den internationella marknaden och söka stabilisera prisförhållandena. Dessa och liknande frågor äro emellertid av den art, att de lämpligen böra överlåtas till respektive näringsorganisationer själva att träffa överenskommelse om.

Fördelarna av en utåtriktad samverkan från de nordiska staternas sida torde kanske vara störst när det gäller det gemensamma handelspolitiska uppträdandet. Ett litet land har som regel ganska svårt att göra sina synpunkter gällande vid handelspolitiska förhandlingar med en stormakt. För-

handlingar, som bygga på samverkan mellan ett flertal länder, ha däremot av naturliga skäl betydligt större förutsättningar. Detta gäller kanske icke minst för de nordiska länderna, som ha en i förhållande till sin folkmängd mycket stor utrikeshandel. Deras betydelse som exportmarknader framgår av att de år 1935 togo nära 8 procent av Storbritanniens totala export. Motsvarande siffror för Förenta Staternas och Tysklands export till Norden var samma år 6,3 respektive 5,5 procent.¹

Vikten av en samnordisk handelspolitik blir efter kriget desto större som man ju, på sätt tidigare framhållits, allmänt förutser starkt bundna former för handelsutbytet under efterkrigstiden — i varje fall på mera kort sikt. Förutsättningarna för en fri världshandel tagen i förkrigsmening torde för de närmaste efterkrigsåren vara mindre än någonsin. Fara föreligger att trettiotalets handelspolitiska tendenser komma att ytterligare förstärkas, icke minst på grund av de direkta och indirekta verkningar för världshandeln, som Englands försämrade betalningsbalans kan antagas få.

En ytterligare fördel av ett dylikt gemensamt uppträdande som starkt bör understrykas är möjligheten att inom en genom tvåsidiga handelsavtal bunden internationell handel få till stånd ett slags flersidigt varuutbyte. En exemplifikation: Norge söker i sina förhandlingar med Storbritannien få till stånd en export av viss omfattning och sammansättning. Förutsättningen för att Storbritannien skall godkänna

¹ Arne Magnusson: Nordisk arbetsmarknad. Fackföreningsrörelsen nr 19, 1945.

avtalet är emellertid att Norge i sin tur går med på import av vissa särskilt angivna varugrupper, vilka emellertid den norska marknaden icke kan absorbera. I en dylik situation kunde en svensk garanti att i stället för Norge importera ifrågavarande produkter kanske vara tillräcklig för att avtalet skulle gå i lås. Den norska "clearingskulden" kunde sedan betalas genom ett liknande åtagande från norsk sida exempelvis i förhållande till den svensk-ryska handeln. Resultatet av en samordning efter dessa linjer av handelspolitiken skulle alltså bli ett stegrat totalt varuutbyte med utlandet jämfört med vad som skulle varit fallet, om de nordiska staterna var för sig ingått tvåsidiga avtal.

Ett tredje område, där en utåtriktad samverkan skulle kunna vara till fördel, vore i fråga om politiken gentemot internationella monopol och karteller. Ett gemensamt uppträdande i olika hänseenden skulle härvidlag möjligen kunna påverka prissättningen på vissa varor.

Ett fjärde område slutligen för den utåtriktade samverkan är transportväsendet, kanske framför allt flyget. Konkurskraften hos de nordiska interkontinentala luftfartslinjerna kommer naturligtvis att försvagas, om varje land har sitt eget företag. Detta skulle ju betyda en dubblering icke blott av flygplanspark utan även i viss utsträckning av anläggningar, markpersonal o. s. v. Ur denna synpunkt synes det önskvärt, om det svenska interkontinentala flygbolaget SILA kunde utbyggas till ett rent internordiskt företag, där varje land hade sin andel i aktiekapitalet. Detta vore kanske icke minst betydelsefullt med tanke på den strategiskt gyn-

samma belägenhet, som Skandinavien intager för lufttrafiken på Ryssland.

Inåtriktat ekonomiskt samarbete

Även det ekonomiska samarbetet inåt torde kunna visa sig givande ur det enskilda landets synpunkt. Här kanske i första hand bör nämnas de fördelar, som skulle kunna uppnås genom en omfattande nordisk standardisering på olika områden. Denna kan ses som ett led i strävandena att skapa en gemensam nordisk marknad. För Sveriges del kan man här peka på inte minst den ökning i våra exportmöjligheter, som detta skulle innebära på många områden. Olikheten mellan de svenska och grannländernas standardiseringsbestämmelser i skilda hänseenden har sålunda hittills i viss utsträckning visat sig utgöra ett hinder för export av vissa varor till de nordiska grannländerna. Här kan som exempel nämnas, att en rationell svensk tillverkning av jordbruksmaskiner på vissa områden försvåras därav, att speciella maskintyper måste produceras för att tillfredsställa efterfrågan i vissa grannländer.

Vidare ter sig en viss samordning av den socialpolitiska och allmänna ekonomiska politiken såsom motiverad. En efter enhetliga linjer uppbyggd nordisk arbetslöshetspolitik kan i ett depressionsläge visa sig vara verksammare än om åtgärderna fått olika inriktning och tidslokalisering i de olika länderna. På grund av utrikeshandelns stora betydelse äro samtliga nordiska länder i hög grad beroende av den internationella konjunkturutvecklingen. En konjunktured-

gång har ofta sin upprinnelse i en minskad efterfrågan på respektive lands exportprodukter. De nordiska länderna ha därför alla samma intresse att söka skapa en gemensam "hemmakonjunktur" för att uppväga en dylik eventuell nedgång i exporten på de utomnordiska länderna. Utformningen av en gemensam, aktiv konjunkturpolitik torde emellertid ställa länderna inför många svåra problem icke minst på grund av de existerande intressemotsättningarna på olika områden av näringslivet.

På samma sätt som beträffande sysselsättningspolitiken torde bostadspolitiken kunna bedrivas mera effektivt gemensamt. Ett utbyte av erfarenheter och önskemål torde här kunna ge goda resultat. I detta sammanhang kan också framhållas, att även Norge har sitt "Norrlandsproblem". Det är icke uteslutet, att ett lösande av problemet att ekonomiskt lyfta dessa "depressed areas" skulle underlättas, om det angreps av de båda länderna gemensamt.

Bland de ytterligare frågor av denna art, som skulle behöva utredas, är t. ex. frågan om möjligheterna att få till stånd en mera omfattande samdrift på de nordiska statsjärnvägarna. Här borde man även på allvar utreda frågan om möjligheten att under vinterhalvåret dirigera den svenska exporten av vissa skogsindustriprodukter, främst massa, över Narvik eller Trondheim för att därigenom få till stånd mera kontinuerliga leveranser. Före kriget lär detta i viss utsträckning ha förhindrats av de norska statsjärnvägarnas alltför höga taxesättning.

Ett ytterligare område, som kanske borde göras till före-

mål för utredning, rör möjligheterna av att ordna gemensamma forskningsinstitut. Utvecklingen på det tekniska området har under kriget gått fram med stormsteg speciellt i de krigförande länderna. Det finns ingen anledning att anta, att denna utvecklingstakt kommer att sakta av. I framtiden torde Norden därför icke i samma grad som tidigare kunna bygga sin industriella utveckling på ett överförande från utlandet av där redan färdigutbildad teknik. Nordens industrialisering torde i detta avseende på många områden vara avslutad. I de stora industriländerna är forskningen satt i system såsom aldrig tidigare, i det man har stora staber av forskare, som systematiskt undersöka område efter område. Om icke Norden skall komma på efterkälken måste även vi i större utsträckning än hittills tillämpa samma metoder. Det enskilda nordiska landet är emellertid alltför litet och har alltför små ekonomiska resurser för att kunna bli jämförligt med storindustriländerna vad beträffar omfattningen av den tekniska forskningen. Bildade däremot de fyra nordiska länderna gemensamma forskningsinstitut på därför lämpade områden, skulle man därmed kunna nå betydligt mycket längre.

Möjligheterna att få till stånd dylika gemensamma institut ställa sig av naturliga skäl svårare ju närmare själva den industriella produktionen, som forskningsmålen befinna sig. Däremot torde utsikterna för upprättandet av gemensamma forskningsinstitutioner vara ganska gynnsamma i fråga om den grundläggande forskningen. Speciellt tänker man naturligtvis här på ett område, där de nordiska länder-

na — med undantag för Danmark — ha ett alldeles särskilt stort intresse, nämligen i fråga om skogens råvaror och därav framställda produkter. Under 1930-talet har skogsindustrin i de tre skogsexporterande länderna byggts ut till en omfattning som — i vart fall för lång tid framåt — torde överstiga skogarnas uthålliga avkastning. Den extensiva utvecklingen på detta område måste därför i framtiden ersättas av en utveckling, som inriktas på högre förädling av skogens råvaror.

Kap. V. En nordisk arbetsmarknad

Avslutningsvis skall här något beröras ett problem, som visserligen på sitt sätt kan sägas ligga vid sidan av frågan om nordiskt ekonomiskt samarbete men som likväl äger samband med själva huvudämnet. Här avses spørsmålet om upprättandet av en fri nordisk arbetsmarknad. Innebörden i detta uttryck kan närmast sägas vara borttagandet av alla sådana bestämmelser, vilka nu lägga hinder i vägen för en person att söka arbete i något av de nordiska grannländerna, såsom föreskrifter om begränsning i antalet meddelade arbetstillstånd och passsvång.

Liksom i fråga om strävandena att öka den nordiska samhandeln måste givetvis förutsättningen för en framgångsrik politik i detta hänseende vara att respektive länder i stort sett verkligen kunna anses ernå fördelar genom arrangemanget.

Uppenbart är emellertid att skapandet av en dylik gemensam nordisk arbetsmarknad måste stöta på stora praktiska svårigheter. Bland faktorer, vilka avsevärt komplicera problemet, må nämnas den omständigheten, att arbetsmarknaden i Finland, Norge och Sverige i betydande utsträckning är beroende av utlandets efterfrågan på deras skogsindustriprodukter och att följaktligen konjunktursvängningarna

inom denna del av näringslivet följa ungefär samma kurva i de tre länderna. Överhuvud taget äro de nordiska länderna i så hög grad beroende av sin utrikeshandel, att konjunkturomslagen som regel komma utifrån. Detta gör att brist respektive överskott på arbetskraft gör sig i stor omfattning ungefär samtidigt gällande i de olika länderna, en omständighet som givetvis starkt försvårar lösningen av det här berörda arbetsmarknadsproblemet.

Ett annat argument mot en fri nordisk arbetsmarknad, som före kriget framfördes i diskussionen, var den skillnad i lönenivån, som föreligger mellan å ena sidan Danmark, Norge och Sverige och å andra sidan Finland. Den nominella industriarbetarlönen låg i Finland före kriget mer än femtio procent under lönenivån i de tre andra nordiska länderna. Enligt den refererade uppfattningen måste denna lönedifferens med nödvändighet leda till en kraftig överflyttning av arbetskraft från Finland till höglöneländerna med åtföljande press på levnadsstandarden i dessa senare länder.

Emot denna slutsats kan först och främst påpekas, att Finland före kriget hade betydligt billigare levnadskostnader än de övriga nordiska länderna. Tages hänsyn även till denna skillnad, finner man att avvikelserna i reallönenivån voro åtskilligt mindre än vad som framgår av de nominella siffrorna. För det andra bör man också framhålla, att antalet arbetare, som komma att begagna sig av möjligheten att söka arbete i annat land, med all sannolikhet är mycket begränsat. Rörligheten hos arbetskraften är ju mycket liten,

även då det endast gäller en omflyttning mellan två närbelägna orter i samma land. I än högre grad kommer denna trögrörlighet givetvis att göra sig gällande vid förflyttningar över nationsgränser. Slutligen kan understrykas den begränsande inverkan, som språksvårigheterna komma att ha för den finska arbetskraftens omflyttning.

Ett förverkligande av tanken om en fri nordisk arbetsmarknad skulle emellertid å andra sidan säkerligen innebära så stora fördelar, inte minst för ett bevästande av den nordiska samhörighetskänslan överhuvud taget, att strävandena synas bära inriktas på problemets lösning, även om det måste ske endast successivt och på längre sikt. Måhända skulle man kunna göra en ringa början genom att i av moderna förhållanden betingade former återupptaga de "gesällvandringar", som praktiskt taget helt upphörde i och med det första världskrigets utbrott.

Gesällvandringarna hade säkerligen en mycket stor uppfostrande betydelse. De vidgade vyerna samtidigt som de gävo yrkeserfarenhet. Ur denna synpunkt vore det högeligen önskvärt om ett vidgat utbyte av unga yrkesutövare mellan de nordiska länderna kunde ske. Detta utbyte borde icke begränsas till att avse endast de hantverksbetonade yrkena utan även successivt utvidgas till att omfatta olika branscher inom industrien. Ett område, som icke direkt berör arbetsmarknaden men som dock på lång sikt har en väsentlig betydelse för densamma, är utbytet av studerande vid olika slag av högre utbildningsanstalter, folkhögskolor etc.

Trots den ovan påpekade allmänna likheten i konjunktur-

rörelserna skulle en gemensam nordisk arbetsmarknad säkerligen i längden också kunna få en icke ringa betydelse för arbetslöshetspolitiken. Inom vissa gränser torde nämligen den satsen äga giltighet, att ju större en arbetsmarknad är, desto mindre blir den s. k. friktionsarbetslösheten, d. v. s. den arbetslöshet, som icke har sin grund i en allmän lågkonjunktur utan i svårigheten att tillräckligt snabbt omplacera arbetslösa. På samma sätt som en friställd arbetare har lättare att få ett nytt arbete, om han söker sig utanför sitt eget fack eller sin egen ort, torde t. ex. en arbetslös i ett nordiskt land få större utsikter att erhålla sysselsättning, om han jämväl ägde rätt att taga anställning i de övriga nordiska länderna.

Vad så slutligen beträffar förutsättningarna för skapandet av en fri nordisk arbetsmarknad, skall här endast göras några kortfattade antydningar. Ett första oundgängligt villkor är att de nordiska länderna lyckas upprätthålla en hög och jämn sysselsättning. I en depression kommer givetvis motståndet mot en arbetsmarknadspolitik, som tillåter grannländernas arbetslösa att på lika villkor konkurrera med det egna landets, att visa sig hart när oövervinnligt. Strävandena att nå och utveckla betingelserna för den fulla sysselsättningen torde i sin tur i stor utsträckning underlättas, om de nordiska länderna i enlighet med i det föregående uppdragna riktlinjer söka föra en gemensam ekonomisk politik och stegra det mellannordiska varuutbytet.

En andra förutsättning för uppkomsten av en gemensam nordisk arbetsmarknad är skapandet av en effektivt organi-

serad och utbyggd arbetsförmedling i samtliga nordiska länder. Här bör uppmärksammas, att en arbetssökande i de fall, då det gäller arbete i ett grannland, icke endast behöver upplysningar om arbetets art, lönevillkor etc. utan även uppgifter om sociala och ekonomiska förhållanden i allmänhet i ifrågavarande land. Man borde eventuellt överväga inrättandet av ett samordnande centralorgan för den nordiska arbetsmarknaden.

I tredje hand torde en öppen nordisk arbetsmarknad kräva att arbetslöshetsförsäkringar och andra socialförsäkringar tillförsäkras lika giltighet i samtliga nordiska länder, oavsett var de ursprungligen tagits. För det fjärde slutligen kan man peka på de rent ekonomiska och politiska hinder, som kunna behöva undanröjas för uppnåendet av det fastställda målet. Även om betydelsen av dessa icke får förringas, torde man dock våga säga, att anslutningen till tanken om en fri nordisk arbetsmarknad är ganska allmän i samtliga länder, om man än ej är enig om de praktiska åtgärder, som böra vidtagas för att förverkliga idén. Icke heller torde fackföreningsrörelsen — åtminstone torde detta gälla Sverige — vilja motsätta sig dessa strävanden.

De i denna skrift anförda synpunkterna på frågan om ett vidgat nordiskt samarbete på det ekonomiska området äro av naturliga skäl icke avsedda att ge några definitiva lösningar av de ytterst komplicerade problem det här gäller. För att komma fram till några mera påtagliga resultat krävas uppenbarligen bl. a. långt mera ingående utredningar av

förutsättningar och följdverkningar än som här kunnat göras. Vad som åsyftats har endast varit att ge vissa mera allmänt hållna antydningar om de problemställningar, med vilka man har att räkna, då man går att närmare undersöka förutsättningarna för det önskvärda, vidgade ekonomiska samarbetet.

Bilaga

Översikt över den nordiska samhandeln år 1938¹

Den mellannordiska handelsomsättningen är av relativt underordnad betydelse jämfört med de nordiska ländernas totala utrikeshandel. Den spelar den största rollen för Island, vars utrikeshandel år 1938 till 31 % ägde rum med Norden. För de övriga länderna voro motsvarande siffror: för Norge 15,6 %, för Sverige 11,9 %, för Finland 11,6 % samt för Danmark 10,4 %. I fråga om siffrorna för Danmark är emellertid att märka, att hänsyn icke tagits till transitohandeln. (I detta sammanhang kan påpekas, att transitohandeln mer och mer minskar i betydelse i förhållande till Danmarks totala utrikeshandel.)

Då Sverige är det land i Norden, som har det mest differentierade näringslivet, förvånar det knappast, att 48 % av det nordiska handelsutbytet år 1938 hade avseende å svenska varor. Under samma år uppgick vår nordiska export till 174 milj. och import till 94 milj. skand. guldkr.² Samtidigt hade Danmark, Norge och Finland en export till Norden på respektive 79, 70 och 29 milj. kr. Norge står främst såsom avsättningsmarknad för nordiska varor med en total import

¹ En utomordentlig redogörelse för den nordiska samhandelns utveckling sedan sekelskiftet och dess teoretiska problem är Kristian Møllers bok: *Nordisk Samhandel*. Köpenhamn 1942.

² Alla värden äro angivna i enheten skandinaviska guldkronor.

på 103 milj. kr. Danmark och Finland importerade för 88 respektive 68 milj. kr. nordiska varor.

Sverige hade ensamt ett exportöverskott till de övriga nordiska länderna, vilket uppgick till 80 milj. kr. Finland, Norge och Danmark hade däremot alla importöverskott, belöpande sig på resp. 38, 33 och 9 milj. kr. Det isländska varuutbytet med Norden, som värdemässigt är ganska obetydligt (totala omsättningen omkring 18 milj. kr.), vägde ungefär jämnt.

Här nedan följer nu en kortfattad karakteristik av de enskilda nordiska ländernas inbördes handel.¹ Transitohandeln är icke medräknad, utan siffrorna avse de rent nordiska varorna.

a. *Svensk-norska samhandeln.* Varuutbytet mellan dessa två länder var värdemässigt sett det största och svarade ensamt för c:a en tredjedel av den nordiska samhandeln eller omkring 115 milj. kr. (Tages däremot hänsyn även till transitohandeln, rycker omsättningen mellan Sverige och Danmark upp på första plats.) Den svenska exporten bestod år 1938 till 33 % av fartyg, 16 % av maskiner, elektrisk apparatur etc., 16 % av järn, stål samt andra metaller och metallprodukter, 10 % av olika slag av textilvaror. Norge levererade till Sverige kalksalpeter (13 %), fisk (12 %), olika slag av oljor (12 %), svavelkis (5 %). Betydelsefull var även den norska exporten av olika slags kemiska produkter, mineraler och metaller.

¹ I det följande har icke någon redogörelse för Islands handel med Norden medtagits.

b. *Svensk-danska samhandeln.* Denna utgör en fjärdedel av den totala nordiska samhandeln eller 90 milj. kr. Utförelsen av fodermedel och vegetabiliska oljor, som svarade för ungefär 15 % av exporten till Sverige, grundar sig i stor utsträckning på utländska råvaror. Exporten av danska livsmedel rörde sig endast om ett fåtal procent. Den viktigaste posten utgjorde i stället exporten av bilar — 15 % av exporten till Sverige. Danmark har som bekant stora anläggningar för sammansättning av importerade automobil-delar. Likaså hade Danmark en ganska betydelsefull utförelse till Sverige av olika slag av maskiner och apparater (15 % av totala utförelsen till Sverige). Det förtjänar för övrigt att påpekas, att Danmark levererade fler maskiner till vårt land än det mottog härifrån.

De svenska varuleveranserna till Danmark bestodo till övervägande delen av typiska svenska exportprodukter. Sålunda svarade trävaror å ena sidan och papp, papper samt pappersmassa å andra sidan för 25 resp. 16 % av vår totalexport till Danmark. Danmark var likaså en mycket betydande avnämare av svensk koppar och andra metaller och arbeten därav. Denna grupp utgjorde omkring 11 % av vår utförelse. Slutligen uppgick exporten av järn, stål och plåt till ungefär 15 % av totalsiffran.

c. *Svensk-finska varuutbytet.* Detta utgjorde c:a 16 % av det totala nordiska varuutbytet eller 58 milj. kr. Det utmärktes av ett stort svenskt exportöverskott. Medan Sverige levererade varor till ett värde av 45,7 milj. kr. till Finland,

mottog det endast för 11,8 milj. kr. varor i utbyte. Den största svenska utförselposten utgjordes av maskiner, elektrisk apparatur etc. — 26 %. Därefter komma bilar och bildelar samt järn- och stålvaror — båda grupperna omkring 13 %.

Den finska exporten utgjordes i främsta rummet av trävaror av olika slag — c:a 24 % — samt anmärkningsvärt nog av animaliska produkter. De senare svarade sålunda för icke mindre än 21 % av totalexporten. Den finska utförseln till Sverige av papper och pappersmassa uppgick slutligen till omkring 7 % av totalsiffran.

d. *Dansk-norska handeln.* Denna svarade för 12 % av den mellannordiska omsättningen och utgjorde ungefär 43 milj. kr. Danmark utförde år 1938 främst fartyg — 18 % — maskiner och motorer — 13 % — samt bilar — 14 %. Den norska exporten bestod till nästan hälften av kvävegödningsämnen. Återstoden fördelade sig på bl. a. aluminium och andra metaller samt begagnade fartyg.

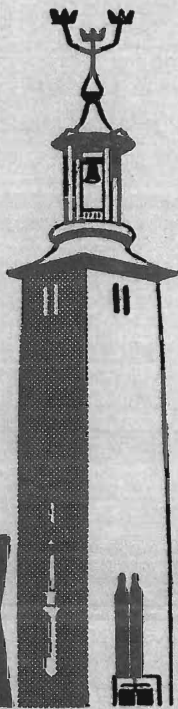
e. *Dansk-finska handeln.* Den dansk-finska handelsomsättningen uppgick år 1938 till omkring 8 % av den totala nordiska samhandeln, eller 29 milj. kr. Danmark sålde i första hand automobiler — 20 % — samt soja — 23 %. Finland exporterade i främsta rummet papper och pappersmassa samt trävaror — 44 resp. 52 %. Den dansk-finska handeln balanserade före kriget som regel ungefär jämnt.

f. *Norsk-finska varuutbytet.* Detta motsvarade endast c:a 3 % av den mellannordiska handeln, eller värdemässigt 10,5 milj. kr. I likhet med det svensk-finska varuutbytet uppvisade även här Finland ett stort importöverskott. Den norska exporten bestod till övervägande delen av kemiska produkter — svavel och kalksalpeter — samt fetter. Finland levererade trävaror, papp, kartong samt vissa animaliska livsmedel.



Vi stå beredda att ställa alla
resurser till Edert förfogande.
Våra ingenjörers forsknings-
arbete och vår 70-åriga erfa-
renhet svarar för produkter av
högsta kvalitet

KLINT, BERNHARDT & Co AB
FÄRG- och FERNISSFABRIK • STOCKHOLM 3



STOCKHOLMS

bagarn

NORDENS SERIE

Skrifter utgivna av Föreningen Norden

5. Finland och Norden.

Av Henning Söderhjelm.

6. Arbetarrörelse i Norden.

Av Stefan Oljelund.

7. I morgon NORDEN.

Av Rolf Edberg.

**8. Realiteter och illusioner
i den NORDISKA FRÅGAN**

Av Per Olof Ekelöf

9. Nordisk fred og forsvar.

Av Carl E. Normann

**10. Diskussionen om en nordisk
valuta- och tullunion.**

Av Ivar Sundbom

**11. Nordisk økonomisk Samarbejde
gennem 100 Aar.**

Av Kristian Møller

**12. Ekonomiskt samarbete
i framtidens Norden.**

Av Tore Browaldh

Pris 1 kr.