

Utrikeshandeln och sysselsättningspolitiken

Internationellt samarbete nödvändigt

Av docent Ingvar Svennilson

Planeringen för efterkrigstiden har i Sverige i huvudsak passerat det stadium, som kännetecknas av förberedande planläggning. Resultaten ha redovisats i tio band av »Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering». Så när som på de finanspolitiska frågorna ha förberedelserna omfattat alla aktuella sidor av den »fulla sysselsättningens» problem och ett nära nog fullständigt program med riktlinjer för sysselsättningspolitiken kan sägas föreligga. Bakom detta program står icke endast kommissionens socialdemokratiska majoritet, utan riktlinjerna för sysselsättningspolitiken ha i huvudsak vunnit anslutning från alla parter.

En liknande diskussion av och planering för sysselsättningspolitiken efter kriget har som bekant företagits i ett flertal andra länder. Behandlingen av frågan om utrikeshandeln och sysselsättningspolitiken i den svenska efterkrigsplaneringen framstår kanske klarast, om den jämföres med motsvarande planer i utlandet.

Det är nog ingen överdrift att säga, att utrikeshandeln utgör sysselsättningspolitikens kritiska punkt. Räkna man ej med någon utrikeshandel, bortfalla de största svårigheterna för sysselsättningspolitiken. De viktigare mot hemmamarknaden riktade åtgärder, som ingå i det svenska efterkrigsprogrammet liksom i dess utländska motsvarigheter, kunna numera åtminstone i princip sägas stå utom diskussion.

I fråga om sysselsättningspolitikens förhållande till utrikeshandeln råder en desto större osäkerhet. En jämförelse av amerikansk, engelsk och svensk efterkrigsplanering visar, att utrikeshandelns centrala ställning i förhållande till sysselsättningspolitiken endast i Sverige blivit fullt erkänd på ett tidigt stadium, och att endast där utrikeshandelns problem kommit att betraktas som grundläggande inom hela sysselsättningsproblematiken. Med den begränsade roll, som utrikes-

Den svenska levnadsstandarden är som bekant i hög grad baserad på en omfattande utrikeshandel. De stora svängningarna i utrikeshandeln ställa emellertid vår sysselsättningspolitik inför allvarliga problem. Ensidiga svenska åtgärder kunna här ej uträtta mycket, framhåller författaren, utan skall något göras för att genom handelspolitiska åtgärder bidra till att stabilisera sysselsättningen, så måste detta ske genom ett internationellt samarbete. I den svenska efterkrigsplaneringen lysa alla förslag om att begränsa utrikeshandeln med sin frånvaro. Flera skäl tala för att Sverige borde ha möjlighet att göra en insats för ett allmänt internationellt samarbete på utrikeshandelns område. Vi kunna framträda som ett av politiska och ekonomiska blockbildningar oberoende land med starkt intresse för en fri, multilateral världshandel, baserad på allmän "full sysselsättning".

handeln spelar inom Förenta Staternas näringsliv är det ju icke förvånande, att man kan finna amerikanska arbeten om konjunkturväxlingar och sysselsättningspolitik, där utrikeshandelns problem nästan helt uteslutits. Hemmakonsumtionen och investeringspolitiken ha stått i centrum för uppmärksamheten. Mera förvånande är, att den engelska diskussionen av full employment fått en liknande uppläggning, trots Englands starka beroende av sin utrikeshandel. Det är väl bl. a. denna verklighetsfrämmande ensidighet i problemets uppläggning som förklarar, att man i England anammat den fulla sysselsättningen mera naivt bokstavligt än på andra håll. Utrikeshandelns problem ha uppmärksamats mera i efterhand i form av »amendments», där man påpekat en tråkig komplikation, som man menat på något sätt måste kunna klaras, om inte på annat sätt så genom

att avveckla utrikeshandeln. Även när man på senare tid mera på allvar sökt tränga in i frågan om utrikeshandel och sysselsättningspolitik (exempelvis i samlingsverket *The Economics of Full Employment* från Oxforduniversitetet), göra dessa försök ett ganska nyvirket inträck.

Beträffande den svenska diskussionen och planläggningen kan man visserligen långt ifrån hävda, att alla problem rörande utrikeshandeln blivit ingående och uttömmande behandlade — långt därifrån. Men karaktéristiskt för den svenska efterkrigsdiskussionen, som den kommer till synes i de offentliga betänkningarna, är dock att utrikeshandeln redan från början ställts in på sin plats i det ekonomiska sammanhanget, och att kring denna kretsar hela den fulla sysselsättningens problem. Att så kommit att ske får icke minst tillskrivas de ingående undersökningar angående utrikeshandelns roll i konjunktursammanhanget, som utförts av det svenska konjunkturinstitutet.

I sitt betänkande angående handelspolitiken efter kriget sammanfattar den svenska planeringskommissionen sin uppfattning angående utrikeshandels roll i de svenska konjunktursammanhangen på följande sätt: »Exporten intager i förening med benägenheten att importera en strategisk plats i de svenska konjunktursammanhangen. En väsentlig förutsättning för ett förverkligande av målsättningen om en hög och jämn sysselsättning under bevarande av relativt fria marknadsförhållanden är såväl på kort som på längre sikt, att *exporten efter kriget icke endast återuppnår sin förkrigsvolym utan därutöver om möjligt utvecklas i takt med landets produktionsmöjligheter*. Utrikeshandeln bildar emellertid icke endast en väsentlig orsaksfaktor bland dem, som påverka det svenska näringslivets konjunkturtendenser. Av likvärdig betydelse ur konjunktursynpunkt är, att exporten skapar ett internationellt utrymme för vår konjunkturpolitik. Endast om exporten håller jämna steg med de mot tillväxten av vår nationalinkomst svarande behoven av importerade varor, kunna vi behålla vår rörelsefrihet i fråga om konjunktur- och sysselsättningspolitiken utan långt gående importbegränsningar med en däremot svarande försämring av vårt folks försörjning och ekonomiska standard som följd. Endast vid en sådan gynnsam exportutveckling kan den fulla sysselsättningens politik förverkligas utan en tendens till autarki, som verkar bromsande på det ekonomiska framåtskridandet.»

Den särprägel, som diskussionen av sysselsättningspolitiken efter kriget fått i Sverige, sammanhänger givetvis också med att Sverige även i fråga om sin utrikeshandel är ett relativt litet land. Vår import är icke av en sådan storleksordning på världsmarknaden, att dess förändringar mera avsevärt kunna påverka världshandels totala volym och ej heller vid en fri multilateral handel vår egen export. Dess storlek är i huvudsak given genom åtgärder, som ligga utanför vårt inflytande. Exporten framstår därför i huvudsak som ett utifrån givet datum i vårt sysselsättningsproblem, som endast i mindre grad kan rubbas. Det är också därför, som man måste räkna med, att växlingar i vår export kunna komma att vålla de mest svårbemästrade kriserna på arbetsmarknaden.

Om man nu räknar med stora växlingar i världshandeln även i framtiden, kunna slutsatserna därav dragas på olika sätt. I England har man, som ovan antytts, på sina håll varit benägen in ta den ståndpunkten: om exportens växlingar icke hålla sig inom acceptabla gränser, så mycket värre för exporten. Produktionskrafterna få då överflyttas till hemmamarknaden. Man synes icke tveka inför en utveckling mot ökad autarki med större möjligheter till stabilisering av konjunkturerna.

Det synes vara av vikt att fastslå, att några sådana tendenser icke framträtt i den svenska efterkrigsplaneringen. Man har överhuvud taget icke tagit upp frågan om en begränsning av utrikeshandeln som ett led i vår sysselsättningspolitik. Diskussionen har i stället främst gällt, vilka åtgärder som böra sättas in för att motväga de sekundära depressiva verkningar på hemmamarknaden, som följa med en minskning av exporten. Planeringskommissionens rekommendationer kunna i huvudsak sägas syfta till att förhindra, att en depressionstendens inom exportindustrien sprider sig till investeringsverksamheten och konsumtionsfären, att med andra ord isolera depressionsöarna, samt att — i den mån exportindustriens arbetskraft kan tillfälligt

överflyttas till annan sysselsättning — skapa en motkonjunktur genom att utvidga byggnads- och anläggningsverksamheten.

Större risker leda företagsamheten bort från exportområdet?

Kvar står emellertid, att vid en sådan politik exportverksamheten kommer att få karaktären av en utsatt post med mindre trygghet för en jämn sysselsättning både för företagen och arbetskraften. Lyckas den skisserade sysselsättningspolitiken, få vi ju räkna med en relativt stabil hemmamarknad med »hög och jämn» sysselsättning och vid sidan därav en av konjunkturerna ständigt påverkad exportindustri. En sådan motsättning mellan export och hemmamarknad kommer att resa en rad nya problem både för företagen och arbetskraften. Lönerna inom exportindustrien ligga som bekant i flera fall relativt lågt som en följd av konkurrensen på världsmarknaden. Vid en framgångsrik sysselsättningspolitik kommer skillnaden mellan de olika delarna av arbetsmarknaden att ytterligare ökas.

Samma problem kommer att möta exportindustriens företagsamhet. Man måste därför räkna med risken, att det kan uppstå en tendens både för arbetskraft och företagsamhet att söka sig bort från exportmarknaden. Under tider, då hemmamarknaden varit särskilt gynnad, såsom fallet exempelvis var under förra hälften av 1930-talet, kunde tydliga tendenser iakttagas till en livligare expansion inom hemmamarknadsindustrien än inom exporten. Vissa tendenser till en liknande inställning inför efterkrigstiden kunna nog även spåras inom vissa exportindustrier, där man förbereder sig på att ägna en större del av sin kapacitet åt hemmamarknaden än före kriget. Det är emellertid tydligt, att det ur landets synpunkt i många fall icke är önskvärt att exportindustriens omfattning hålles tillbaka på grund av dess mera otrygga, riskfyllda läge. Bytet av exportvaror mot importvaror är ju ändå ur hela landets synpunkt en lönande affär. Vid en »full sysselsättningspolitik» måste därför exportens utveckling och dess problem ägnas särskild uppmärksamhet. Under ogynnsamma omständigheter kan den frågan uppstå, om det icke blir nödvändigt med åtgärder för att kompensera exportindustrien och dess arbetskraft för dess mindre gynnsamma konjunkturer. — Sådana åtgärder kunna emellertid i och för sig icke vara önskvärda, och man tvingas därför återvända till frågan: vad kan göras för att minska utrikeshandelns instabilitet?

Även om exporten i sysselsättningsdiskussionen i huvudsak betraktats som givet datum, följer därmed givetvis icke, att vi i en krissituation icke skulle kunna vidtaga åtgärder för att befrämja den. Man kan här skilja på ensidiga åtgärder från svensk sida och på åtgärder, som kräva ett samarbete med andra länder bilateralt, regionalt eller sträckande sig över hela världsmarknaden. Möjligheterna att genom *ensidiga svenska åtgärder* i ett depressionsläge påverka exporten, torde i regel vara relativt begränsade. En »exportoffensiv» med eller utan prissänkningar kan dock tänkas få en viss framgång. Till denna kategori av åtgärder kan även hänföras en allmän depreciering av valutan och subsidier för speciella varor. Det framgår emellertid av planeringskommissionens betänkande, att det icke är med sådana åtgärder man räknar, då det gäller att förhindra en nedgång av sysselsättningen inom exportindustrien. På samma sätt lysa förslag om

tullar, kvoteringar eller en depreciering i syfte att begränsa importen med sin frånvaro i kommissionens betänkande. Såsom redan antytts ha ur vårt sysselsättningsprogram som ordinarie hjälpmedel uteslutits alla sådana åtgärder, som ha karaktären av restriktioner för handeln, eller som ur internationell konkurrenssynpunkt måste betraktas som osunda.

Något annan karaktär ha ju åtgärder för att genom krediter, eventuellt underbyggda med statliga exportkreditgarantier, eller direkta investeringar i dotterbolag utomlands, stimulera exporten. Sådana åtgärder kunna sägas innebära, att den konjunkturutjämnande investeringsverksamheten utsträcker till exportområdet; men som ensidiga åtgärder, som sålunda icke ingå i ett större internationellt samarbete, får en sådan investeringsverksamhet från ett mindre lands sida relativt begränsade verkningar utöver den primära ökningen av exporten. De sekundära verkningar på vår export, som kunna uppstå genom en av kreditgivningen utlöst expansion i de låntagande länderna, bli sannolikt av mindre omfattning. Det internationella utrymmet för vår konjunkturpolitik kommer därför sannolikt ej heller att mera avsevärt vidgas.

Den slutsats, som kan dragas, och som väl kan sägas ligga till grund för vår efterkrigsplanering är, att ensidiga svenska åtgärder för att genom olika medel öka exporten eller begränsa importen icke kunna stå i främsta ledet, när det gäller att förverkliga den fulla sysselsättningens politik. Skall något göras för att genom handelspolitiska åtgärder bidra till att stabilisera sysselsättningen, måste detta i stället främst ske genom ett internationellt samarbete på utrikeshandelsområde. Det viktigaste önskemålet härvidlag blir helt enkelt att få till stånd en så allmän anslutning till den fulla sysselsättningens politik som möjligt. Om en sådan politik fullföljes, icke med restriktiva åtgärder eller med exportsubventioner och andra avsteg från en likställd internationell konkurrens, utan genom en expansionistisk politik av det slag, som det svenska efterkrigsprogrammet innebär, kommer detta bättre än något annat att i sin tur underlätta sysselsättningspolitiken i de enskilda länderna och möjliggöra upprätthållandet av en fri handel. För dem, som ännu tveka om fördelarna av en positiv sysselsättningspolitik, kan det vara nyttigt att göra klart för sig, att ingenting kan vara så ägnat att befrämja en utveckling mot en fri handel som en allmän expansionistisk sysselsättningspolitik.

Det internationella samarbetet kring sysselsättningspolitiken

Vad det internationella samarbetet sålunda framförallt bör inriktas på är en allmän tillämpning av den fulla sysselsättningens politik utan anlitande av restriktiva och diskriminerande metoder på utrikeshandelsområde. Världsekonomin kommer säkerligen under minst ett årtionde efter kriget att kännetecknas av svårösta strukturella anpassningsproblem, icke minst inom de olika ländernas utrikeshandel. Risken är då stor, att de vid sina försök att lösa sina sysselsättningsproblem slå in på restriktiva och diskriminerande åtgärder. Därigenom kommer deras sysselsättningspolitik att förlora sitt värde som ett bidrag till den allmänna strävan efter en hög och jämn sysselsättning inom olika länder. Just mot denna bakgrund är det särskilt angeläget att ett internationellt samarbete kommer till stånd, som

omfattar såväl sysselsättningspolitiken som handelspolitiken.

Bland de problem, som därvid komma att aktualiseras, blir den internationella långivningen för att underlätta en reorganisation av olika länders näringsliv av särskild betydelse. Ett samarbete kring en sådan långivning — för vilken ett organ ju håller på att skapas genom den i Bretton-Woods-planen föreslagna internationella banken — skulle kunna leda till resultat, som ej kunna uppnås genom en mera begränsad kreditgivning från ett mindre lands sida. Ett annat beslätat problem gäller de internationella råvarumarknaderna. En av de viktigaste anledningarna till världshandelns bristande stabilitet före kriget utgjorde ju de svåra kriserna i råvaruländerna. Ett samarbete i syfte att stabilisera dessa marknader skulle avlägsna en av de största svårigheterna för den fulla sysselsättningens politik. Ett sådant samarbete har redan inletts beträffande vissa enskilda varor, exempelvis vete, men skulle behöva utvidgas till det allmänna problemet om råvarumarknadernas stabilitet.

Den internationella kreditgivningen och stabiliseringen av råvarumarknaderna bildar två stora specialproblem inom det internationella samarbetet, som båda ha förts ett steg mot sin lösning. Men alltjämt återstår att få till stånd ett samarbete kring en expansiv sysselsättningspolitik. Det förefaller naturligt att man från svensk sida skulle kunna göra en insats vid utformningen av ett sådant samarbete. Vi anse oss ju, kanske med en viss självförhävelse, ha tidigare och mera ingående än andra trängt in i den fulla sysselsättningens problem på det nationella planet. Vi ha även på detta område hunnit utföra vissa grundläggande

Les ETABLISSEMENTS OCTAVE HOUART à SCLESSIN LIEGE, BELGIQUE

spécialisés dans les Isolants et les Matériaux
Electriques demandent la représentation ex-
clusive pour la Belgique, la Hollande et le
Grand-Duché de Luxembourg, d'usines suédoises
spécialisées dans:

- 1° matières plastiques et dérivés (bak-élite, thermoplastique, etc.)
- 2° soudure (métaux d'apport) et flux
- 3° vernis isolant
- 4° machines à bobiner
- 5° carton presspahn
- 6° fil acier
- 7° aciers spéciaux
- 8° bois imprégné

experiment. Vi ha också, som ovan framhållits, i dessa avseenden i huvudsak avslutat våra förberedelser för efterkrigstidens ekonomiska politik. Vi borde därför ha krafter över för att även ägna oss åt det internationella samarbete, som är nödvändigt, om icke de länder, som sträva mot en full sysselsättning, skola drivas in i stora svårigheter, som i sista hand kunna tvinga dem bort från den internationella handeln.

Goda förutsättningar för en svensk insats

Även av ett annat skäl borde från svensk sida en insats på detta område både ligga i vårt intresse och kunna ske med särskilt goda förutsättningar. Som planeringskommissionen framhåller, har Sverige i särskilt utpräglad grad intresse av en återgång till en fri världshandel: »Man kan utgå ifrån, att den svenska exporten även efter kriget kommer att ha sin tyngdpunkt i ett antal stora specialartiklar, som — delvis av transportekonomiska skäl — ha sin marknad koncentrerad till en begränsad krets av större avnämare. Den under förkrigstiden iakttagna förskjutningen inom importen från färdigvaror till råvaror, som knappast kan beräknas vara reversibel, kommer även att i högre grad än tidigare binda vår import till en viss länderfördelning. Att de fördelaktigaste export- och importmarknaderna skulle sammanfalla ter sig under sådana förutsättningar helt orimligt. Ett klart svenskt intresse är därför en utveckling mot en så fri multilateral handel som möjligt.»

Genom att medverka till ett allmänt internationellt samarbete på världshandels område skulle vi kunna befrämja just en sådan utveckling. Vi skulle också i vår mån kunna bidra till att sätta en spärr mot de utpräglade tendenser till bilaterala och regionala bindningar, som redan framträda som en klar utvecklingstendens. Det som ur svensk synpunkt därvid måste väcka de största farhågorna, är den tendens till regional bindning av handeln, som tydligt framträder inom sterling-området, och som icke saknar principiella förespråkare inom engelsk ekonomi och politik. Sverige skulle vid behandlingen av dessa frågor kunna framträda som ett av politiska och ekonomiska blockbildningar oberoende land, med ett starkt intresse för en fri multilateral världshandel, som på lång sikt måste ligga i alla länders intresse. Endast på denna det internationella samarbetets väg kan vår utrikeshandel utan hämmande bindningar utvecklas på ett sätt, som kan förenas med de krav, som sysselsättningspolitiken ställer.

A. B. NICKELS & TODSEN

GRUNDAT 1898

EXPORTERA:

SEPARATORER

MASKINER

MOTORER

VERKTYG

STOCKHOLM

Ur

VÄRLDSPRESSEN

Handelsavtalet mellan Sovjet och Finland

vilket nyligen undertecknats i Moskva, kommenteras av Hufvudstadsbladet, som konstaterar, att även om det icke utsades i det officiella meddelandet, skulle envar också vid en flyktig genomläsning av kommunikén förstå, att resultatet kan betecknas som mycket tillfredsställande.

Enligt avtalet kommer Finland under innevarande år och början av det nästa att från Sovjetunionen erhålla vissa mängder av sådana förnödenheter, som äro absolut livsviktiga för vårt folks och vårt lands bestånd: brödsäd, salt, stenkol, koks, oljor och smörjmedel, apatit, socker, foderkakor och tobak, förutom vissa andra viktiga varor. Beträffande brödsäd och salt framhålles ytterligare i kommunikén, att de mängder vi nu kunna påräkna från Sovjetunionen äro så rundligt tilltagna, att de täcka största delen av vårt importbehov för ett år framåt på basen av det nuvarande ransoneringsystemet. Härmed har sålunda det värsta hotet för nästa vinter — svälten — eliminerats ur vårt näringslivs svårösta ekvation.

Omedelbart efter brödsäden komma ur värdesynpunkt en mängd andra av de ovan nämnda artiklarna. Våra gasverk, järnvägar, fartyg och våra industrier kunna svälja kol och koks i mycket ansevärliga mängder. Ett skriande behov av oljor och smörjmedel råder överallt. Bristen på socker och tobak har under de senaste åren varit var mans plåga. Foderkakor har under en längre tid varit en okänd lyx i våra ladugårdar, med en starkt minskad mjölkproduktion som följd. O. s. v. Det finns med andra ord inga medborgarkretsar i detta land, som icke skulle beröras av verkningarna av detta handelsavtal och som icke skulle hälsa detsamma med största tillfredsställelse.

I regeringens kommunique nämnes ingenting om omfånget av det handelsavtal, som undertecknades den 11 augusti. Man vet därför icke vilka kvantiteter av den ena varan eller den andra vi ha att emotse under den period avtalet gäller. Beträffande brödsäd måste de i varje fall vara betydande. I fråga om flertalet av de andra förnödenheter, som inneslutits i avtalet, kan man dock utgå från, att kvantiteterna icke kunna vara överhövan stora — i varje fall kunna de icke på långt när täcka det behov, som är för handen. Denna enkla slutsats stöder sig på det självklara faktum, att allt vad vi önska importera måste betalas med export av varor, som vi själva producera. Och det har gång på gång upprepats huru begränsade våra exportmöjligheter i närvarande stund äro. Det är tyvärr en mycket smal marginal, som återstår för export, sedan skadeståndskvoterna och det oundgängligaste hemmabehovet tillfredsställts. Och även denna blygsamma marginal måste ytterligare uppdelas på ett flertal olika avnämare: förutom Sovjetunionen t. ex. Sverige, Danmark och England, med vilket sistnämnda land vi nyligen ingått en handelsöverenskommelse, vars detaljer vi t. v. ej känna.

Några sötebrödsdagar ha vi sålunda icke att vänta oss under det närmaste året, även om det nu avslutade fördraget med Sovjetunionen betecknar icke blott en ljusning utan en positiv överraskning.

Industriella omställningsproblem under övergångstiden

Arbetskraftens omställning för civilproduktion och normal internationell handel innebär en lika komplicerad process som dess mobilisering för krig var på sin