



SVENSK
HANDELSPOLITIK
EFTER KRIGET



STOCKHOLM 1945

SVENSK
HANDELSPOLITIK
EFTER KRIGET

*Betänkande från
kommissionen för ekonomisk
efterkrigsplanering*

Skriftserie utgiven av
Industriens Utredningsinstitut

Industriens Utredningsinstitut har ansett det vara av värde att ge spridning åt det betänkande angående den svenska utrikeshandeln och handelspolitiken efter kriget, som den 16 maj 1945 avgivits av kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. Den skriftserie, i vilken betänkandet infogats, är avsedd att vara till tjänst för dem inom näringslivet, som äro intresserade av aktuella ekonomiska problem. Men det är institutets förhoppning att skriften även skall kunna bidra till att stimulera intresset för utrikeshandelns problem inom andra kretsar.

I denna skrift ha fullständigt återgivits de delar av betänkandet, som behandla utvecklingstendenserna inom utrikeshandeln och riktlinjerna för handelspolitiken. På sid. 50 har även i förkortning med särskild stil angivits huvudpunkterna av kommissionens förslag till en viss förändring av den handelspolitiska organisationen. För det angivna ändamålet har det icke ansetts vara av intresse att på denna punkt ange kommissionens förslag i alla dess detaljer jämte därtill fogade särskilda yttranden. Beträffande den fullständiga texten av betänkandet i denna del hänvisas till: Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering IX. S. O. U. 1945.

INNEHÅLL.

	Sid.
Förord av Gunnar Myrdal	5
Utrikeshandelns roll för den svenska folkförsörjningen	7
Utvecklingstendenser inom den svenska utrikeshandeln	10
Problemställningar för utrikeshandelns utveckling på längre sikt	17
Vårt handelspolitiska läge under åren närmast efter kriget	22
Den internationella bakgrunden	23
Sveriges handelspolitiska intressen	30
Grunddrag i den nuvarande handelspolitiska organisationen	39
Den handelspolitiska organisationen efter kriget	45
Förslag till förändring av vissa handelspolitiska organ	48
Den parlamentariska kontrollen över handelspolitiken	50

FÖRORD.

Som ett led i arbetet på den ekonomiska efterkrigsplaneringen har den för denna uppgift tillsatta kommissionen även tagit upp frågan om vår utrikeshandel och handelspolitik efter kriget. Denna fråga har inom kommissionen allmänt betraktats som en av de viktigaste inom vår ekonomiska politik, även om möjligheterna att från svensk sida påverka de internationella villkoren för utrikeshandelns utveckling äro starkt begränsade. Under arbetet med denna fråga har kommissionen haft förmånen att som experter anlita de statliga handelspolitiska organens ledande män liksom ett stort antal representanter för enskilda företag och organisationer på exportens och importens område. Kommissionens ståndpunkt har efter ingående diskussioner sammanfattats i ett till Konungen överlämnat betänkande om den svenska utrikeshandeln och handelspolitiken efter kriget. En särskild tillfredsställelse är, att betänkandet, vad gäller riktlinjerna för handelspolitiken, i huvudsak enhälligt omfattats av kommissionen och dess experter. Betänkandet har, vad gäller avsnittet om den parlamentariska kon-

trollen, utformats av fil. doktor Arne Björnberg samt i övrigt av docent Ingvar Svennilson.

Som ordförande i planeringskommissionen vill jag begagna detta tillfälle att uttala min glädje över Industriens Utredningsinstitutts initiativ att ge betänkandet en större spridning genom att utge det i en mera lättillgänglig upplaga, än vad det offentliga trycket kan erbjuda. Utrikeshandelns framtid är ju en fråga, som på det intimaste angår icke endast en mindre krets av experter, utan hela vårt folk. Men vidare har det i detta liksom i tidigare betänkanden varit kommissionens strävan icke endast att utforma riktlinjerna för den ekonomiska politiken utan även att inom en begränsad ram söka utreda och klargöra våra viktigaste efterkrigsproblem.

Stockholm i juni 1945.

GUNNAR MYRDAL

UTRIKESHANDELNS ROLL FÖR DEN SVENSKA FOLKFÖR- SÖRJNINGEN.

Utrikeshandelns stora betydelse i Sveriges nationella ekonomi är numera så allmänt känd och erkänd att detta förhållande, knappast behöver närmare belysas. Visserligen svarar exportverksamheten direkt endast för en mindre del av nationalinkomsten. Under den närmaste förkrigstiden var även denna andel på tillbakagång. Enligt beräkningar vid konjunkturinstitutet sjönk den sålunda under 1930-talet från omkring 19 % till 15 % av nationalinkomsten (brutto-). Denna minskning sammanhängde till en betydande del med jordbruksexportens nedgång. Den svenska exporten domineras emellertid av industriprodukter. Inom industriproduktionen bildar exporten ett mera väsentligt inslag än inom näringslivet i övrigt. Även för industriproduktionens del sjönk dock exportens andel under 1930-talet från $\frac{1}{3}$ till $\frac{1}{4}$ av totala värdet.

Importens storleksordning inom det svenska folkhushållet belyses därav, att den i förhållande till nationalinkomsten under de här berörda förkrigsåren uppgick till omkring 20 %.

Även om de här anförda relationstalen kunna förefalla

låga, ligga de likväl internationellt sett på en hög nivå. Sverige är jämfört med andra länder ett av utrikeshandeln i hög grad beroende land. Men vidare bör uppmärksammas, att utrikeshandelns betydelse icke utan vidare framgår av sådana enkla relationstal som de här angivna. Det låter sig knappast i exakt form bevisas, men det framstår som ganska uppenbart, att utrikeshandeln i särskilt hög grad bidrager till att höja vår allmänna ekonomiska standard. Genom utrikeshandeln infogas vårt land i en lönande arbetsfördelning olika länder emellan. Utrikeshandeln ger oss tillgång till billiga och delvis oundgängliga råvaror, liksom den väsentligt ökar värdet av våra för export lämpade naturtillgångar, skog, malm, o. s. v. Den möjliggör vidare en ökning av vår produktionskapacitet på vissa områden långt över de relativt begränsade inhemska behoven, varigenom specialiseringens och stordriftens fördelar kunna uppnås. Den gör det samtidigt möjligt för oss att utnyttja motsvarande fördelar, som uppstå i utlandets exportindustri.

Kommissionen har icke velat underlåta att anföra dessa egentligen självklara synpunkter för att därmed understryka betydelsen av, att *vårt näringsliv finner vägen tillbaka till ett omfattande internationellt byte.*

Även ur en annan synpunkt än den här anförda är utrikeshandeln av avgörande betydelse för utvecklingen inom näringslivet, nämligen i fråga om dess konjunkturförhållanden. Såsom kommissionen redan tidigare framhållit, intager exporten 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 åter uppnår 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.

UTVECKLINGSTENDENSER INOM DEN SVENSKA UTRIKESHANDELN.

Såsom framgår av de ovan anförda relationstalen, sackade vår *export* under 1930-talet efter i förhållande till den allmänna produktionsutvecklingen i Sverige. Medan exportens volym under 1920-talet i det närmaste fördubblades, nådde den trots ett livligt uppsving mot slutet av 1930-talet aldrig mera väsentligt över 1920-talets toppnivå. Samtidigt gick dock världshandelns volym kraftigt tillbaka, och i förhållande därtill lyckades den svenska exporten i själva verket väl hävda sin ställning.

Den snabba exportutvecklingen efter förra världskriget får i främsta rummet tillskrivas den snabbt stigande marknaden i olika transoceana länder, främst Förenta staterna. De av kriget drabbade europeiska länderna gingo däremot under 1920-talet starkt tillbaka i betydelse som svenska exportländer. Detta gällde i främsta rummet Tyskland och Frankrike, men även i viss mån England. Den snabba återhämtningen inom svensk export liksom det därav beroende allmänna konjunkturuppsvinget under årtiondet närmast efter förra kriget får sålunda främst tillskrivas handelns nyorientering mot transoceana marknader. Under 1930-talet

bibehölls i huvudsak den sålunda inträdda förskjutningen i olika avnämareländers relativa roll för den svenska exporten. Den tyska upprustningen under senare hälften av 1930-talet ökade endast i mindre grad detta lands andel av den svenska exporten. — Trots tendenserna till förskjutning mot de transoceana länderna förblev dock Europa alltså vår viktigaste marknad, där $\frac{3}{4}$ av våra exportprodukter avsattes.

Förskjutningarna i den svenska exportens länderfördelning påverkas i betydande grad av de ekonomiska utvecklingstendenserna i olika länder. Ett samband mellan nationalinkomstens stegring och importutvecklingen kan ju allmänt iakttagas. Av intresse är emellertid att konstatera, att Sveriges andel av importen till de enskilda viktigare avnämareländerna under 1930-talet genomgående visar en kraftigt stigande tendens. Som exempel må nämnas, att Sveriges andel av respektive länders import mellan år 1929 och 1938 i fråga om Tyskland, Förenta staterna, Japan och Kanada nära fördubblades. På övriga europeiska marknader inklusive de nordiska ökades andelen med mer än $\frac{1}{4}$ och på den engelska med $\frac{1}{5}$. I de utomeuropeiska råvaruländerna ökades de svenska varornas andel av importen med nära hälften. Även i ett flertal andra länder steg denna andel.

Den svenska exportens väl hävdade ställning under 1930-talet, med dess tillbakagång av världshandelns volym, kan sålunda icke tillskrivas utvecklingen på något särskilt land och väl sannolikt icke heller några enskilda exportprodukter. Utvecklingen synes snarare visa, att den svenska ex-

porten relativt allmänt kunnat hävda sig väl i konkurrensen på världsmarknaden. Detta förhållande framstår som en ljuspunkt under en tid, då de internationella handelsrestriktionerna tenderade att hämma utvecklingen.

Den svenska exportens utveckling före kriget får emellertid även ställas i samband med den ständiga förskjutning mot nya varor och kvaliteter, som ägde rum inom svensk exportindustri. Inom skogsindustrien kan man peka på den snabba förskjutningen från trävaror mot cellulosa, inom cellulosaindustrien på en numera avslutad utveckling mot en ökad export av sulfatmassa, en minskning av den mekaniska massan och en allt längre driven förädling av cellulosan, främst genom blekning till konstsilkemassa m. m. Inom pappersindustrien finner man en snabb ökning av exporten av omslagspapper och smörpapper, medan tidningspapper visar en vikande tendens. Sådana nya fabrikat som plywood och wallboard visa även en snabb utveckling under 1930-talet. Inom järnindustrien genomfördes som bekant under 1920-talet en grundlig omläggning i riktning mot en mera utpräglad kvalitetsproduktion. Dessa tendenser fullföljdes under 1930-talet, och ett närmare studium av järnexporten skulle visa en starkt differentierad utveckling mot nya kvaliteter och nya former av manufakturering. Inom verkstadsexporten äro förskjutningarna mellan olika varor kanske än mera utpräglade. Gamla viktiga exportvaror, såsom separatorer och ångturbiner, byggda på äldre svenska uppfinningar, förlora successivt i betydelse, medan andra produkter, såsom kullager och enligt nya principer

byggda fartyg, under 1930-talet snabbt vunno en ökad marknad. Mot periodens slut minskades även exporten av sådana varor som tändstickor och gatsten. Överhuvud taget gick utvecklingen under mellankrigsperioden, och kanske i särskilt utpräglad grad under 1930-talet, i riktning mot en högre förädling av exportprodukterna. Denna tendens avspeglades delvis i den tillgängliga handelsstatistiken. Enligt en officiell beräkning växte sålunda helfabrikatens andel i totalexporten från omkring 25 % år 1913 till över 40 % i slutet av 1930-talet. Men utvecklingen mot högre kvalitet och längre driven industriell förädling registreras endast delvis i sådana siffror.

Helt allmänt kan sålunda fastslås, att en ständig utveckling av nya varor och högre kvaliteter — vid sidan av en intensiv kostnadssänkande rationalisering — utgjort viktiga förutsättningar för den svenska exportens konkurrensförmåga före kriget.

Den svenska *importens* utveckling följde under mellankrigsåren i huvudsak växlingarna i nationalinkomsten. Man kan emellertid även i detta avseende iakttaga en viss skillnad mellan utvecklingstendenserna under 1920- och 1930-talen. Medan importen under 1920-talet snarast växte snabbare än nationalinkomsten, blev under 1930-talet importen något efter i utvecklingen. Mot slutet av 1930-talet steg importen dock betydligt över 1920-talets nivå. Sverige har sålunda i fråga om sin import icke följt den allmänna tendens till nedgång, som under denna tid framträdde inom världshandeln. Detta förhållande framträder

även på så sätt, att Sverige nästan över lag ökat sin andel av olika ursprungsländers export. För sådana länder som Förenta staterna, Storbritannien, Frankrike, Norge, Finland, Nederländerna, Belgien och flera transoceana länder har Sveriges andel av exporten närmare fördubblats under 1930-talet eller i vissa fall ökats i än högre grad. Denna utveckling sammanhänger icke endast med Sveriges utpräglade frihandelspolitik utan även med den internationellt sett mycket gynnsamma konjunkturutvecklingen inom Sverige.

Importens stegring under 1930-talet skulle dock ha varit väsentligt större, om icke betydelsefulla strukturella förskjutningar ägt rum i dess sammansättning, nämligen i främsta rummet en förskjutning från import av färdigvaror till import av motsvarande råvaror. Flera orsaker ha säkerligen medverkat till den snabba utvecklingen av den inhemska förädlingsindustrien på bekostnad av motsvarande import. Delvis torde den få ställas i samband med de autarkiska tendenserna ute i världen. Hade den svenska exporten under 1930-talet icke hållits tillbaka av olika handelshinder, skulle produktionskrafterna måhända icke i så stor utsträckning ha sökt sig över till på hemmamarknaden inriktad förädlingsindustri. Utvecklingen mot ökad självförsörjning befrämjades även av de förändringar av de internationella valutarelationerna, som ägde rum under 1930-talet. Men den stod sannolikt även i samband med tillväxten av köpkraften inom landet, som möjliggjorde en produktion för hemmamarknaden i större skala och som en

följd därav till lägre kostnader än tidigare, samt med den tendens till ökad teknisk och kommersiell skicklighet, som successivt utvecklades i ett högindustrialiserat land.

Genom denna förskjutning inom importen, som i och för sig medförde besparingar av valutor, vidgades det internationella utrymmet för den svenska konjunkturutvecklingen, vilket med hänsyn till de mindre gynnsamma exporttendenserna eljest måhända kunde ha blivit alltför trångt.

Liksom i fråga om exporten inträdde under årtiondet närmast efter första världskriget en tendens till ökning i Förenta staternas och en del andra utomeuropeiska länders andel i den svenska importen. Europeiska produkter utgjorde dock vid 1930-talets slut alltjämt huvudparten av den svenska importen, räknat efter ursprungsländer omkring $2/3$, varav ungefär hälften tyska och engelska varor.

Importens och exportens fördelning på olika länder avvek i hög grad från varandra, och detta gav den svenska utrikeshandeln under mellankrigsåren en utpräglat *multilateral* karaktär, såsom framgår av en till detta betänkande fogad bilaga.¹ Ännu 1928 uppgick summan av samtliga import- och exportöverskott på enskilda länder, räknat i enbart cif- eller enbart fobpriser, till ungefär $1/3$ av den svenska utrikeshandelns värde. Ett importöverskott förelåg framför allt visavi Tyskland samt hela den amerikanska kontinenten. Exportöverskott förelåg å andra sidan visavi England, de nordiska länderna, vissa av övriga europeiska länder samt Afrika, Asien och Australien. Från län-

¹ Här ej återgiven.

der med exportöverskott på Sverige erhöles ett stort antal av våra viktigare råvaror, medan omvänt länder med importöverskott av svenska varor voro viktiga marknader bl. a. för våra skogsprodukter. Genom utvecklingen under 1930-talet med dess utveckling mot bilateralism och preferensbehandling framträder även i svensk utrikeshandel en viss tendens mot minskad grad av multilateralism. Summan av import- och exportöverskotten uppgick dock vid slutet av 1930-talet till omkring $\frac{1}{4}$ av utrikeshandelns värde.

PROBLEMSTÄLLNINGAR FÖR UT- RIKESHANDELNS UTVECKLING PÅ LÄNGRE SIKT.

Möjligheterna äro givetvis begränsade att utnyttja erfarenheterna från förkrigstiden som underlag för ett bedömande av vår utrikeshandels utvecklingsmöjligheter efter kriget. Det är nämligen uppenbart, att det andra världskriget i ännu högre grad än det första kommer att innebära ett brott i utvecklingen, som kommer att påverka förutsättningarna för världshandeln även på längre sikt. Dessa av *kriget framkallade förändringar* kunna ännu endast delvis överblickas.

Vad gäller vårt eget näringsliv, kan man konstatera, att de tendenser mot ökad självförsörjning, som framträdde redan före kriget, av naturliga skäl förstärkts genom avspärrningen från världsmarknaden, även om de på många områden hållits tillbaka av bristen på råvaror. Flera av de tillverkningar, som utvecklats under kriget, exempelvis inom järn-, verkstads- och den kemiska industrien och som ersatt tidigare import, komma sannolikt att visa sig konkurrensdugliga efter kriget och i vissa fall bilda ett led i en fortsatt utveckling. Man har exempelvis anledning räkna med en fortsatt tillväxt av den kemiska industrien samt

produktionen av handelsjärn. Genom den utveckling av mera bestående art, som ägt rum under kriget, har en viss minskning av våra importbehov inträtt, som i motsats till strukturförändringarna under 1930-talet främst gäller importen av råvaror. Storleken i förkrigspris av denna importminskning har uppskattats till 100 à 150 milj. kr. Genom denna förskjutning har sålunda det internationella utrymmet för vår konjunkturpolitik icke oväsentligt vidgats.

Förändringarna på exportmarknaderna under kriget komma väl knappast att framträda fullt tydligt, förrän bättre kontakt uppnåtts med respektive länder. Redan nu kan man emellertid konstatera, att de gamla avnämrländerna på vissa områden genom utveckling av sin produktionskapacitet och sin produktionsteknik kunnat göra sig mindre beroende av våra exportvaror. På marknaderna för exempelvis järn och stål samt verkstadsprodukter kommer det säkerligen i många fall att visa sig svårt att återerövra gamla marknader.

Även i andra avseenden ha betydande förändringar inträtt på världsmarknaden, som kunna innebära utvecklingsmöjligheter både i positiv och negativ riktning. Till sådana förändringar få främst räknas den liksom under förra kriget påskyndade industrialiseringen, framför allt i råvaruländerna. Den i förändring stadda politiska världsbilden innebär givetvis också en rad osäkerhetsmoment rörande världshandelns framtida struktur.

Av alla dessa skäl är det klart, att vår utrikeshandel, icke ens sedan omställningen från krigsförhållandena i huvudsak

genomförts, kan väntas tendera tillbaka mot förkrigstidens förhållanden. Erfarenheterna från förkrigstiden synas i vissa avseenden ge vissa allmänna anvisningar om, i vilken riktning vår utrikeshandels utvecklingsmöjligheter framför allt ligga.

Tendenserna till självförsörjning med vissa tidigare importerade varor ha i det föregående berörts. Sådana tendenser kunna vara betingade av ett nytt tekniskt-ekonomiskt läge och sålunda äga rum utan skydd av en höjd tullnivå och subventioner — respektive, vad gäller jordbruksproduktionen, vara motiverade av våra långsiktiga försörjningsintressen samt önskvärdheten att tillförsäkra en skälig levnadsstandard åt den vid en så rationell drift som möjligt erforderliga jordbruksbefolkningen. Med sist nämnda undantag kunna sådana utvecklingstendenser icke betraktas som avsteg från den svenska frihandelsvänliga linjen, som är ett uttryck för vårt intresse att bereda utrymme för importen i konkurrens med vår egen inhemska produktion. Förutsättningen härför måste dock vara, att importpriserna ha karaktären av »världsmarknadspris» och icke av genom enskilda organisationer eller statliga regleringar utomlands på ett tillfälligt sätt manipulerade priser. — Av intresse ur här anlagda synpunkter äro vissa tendenser till en ny organisation av världsmarknaden, som möjligen komma att bli av bestående betydelse. De varuavtal för stora internationella råvaror, som träffats mellan vissa ledande länder, kunna sålunda möjligen komma att bilda inledningen till ett skede med en »organiserad frihandel».

Som ovan framhållits var exportens inriktning före kriget i hög grad betingad av den allmänna ekonomiska utvecklingen i olika länder. Tydligt är, att särskilt stora utvecklingsmöjligheter föreligga i ett antal ännu ekonomiskt outvecklade, delvis transoceana länder, där industrialiseringsprocessen under kriget påskyndats. Det förefaller därför sannolikt, att liksom efter förra kriget nya utvecklingsmöjligheter för vår utrikeshandel komma att öppna sig på ett antal sådana marknader.

Av allt att döma måste vår utrikeshandel även efter kriget kännetecknas av en betydande rörlighet, om den med framgång skall kunna göra sig gällande på världsmarknaden. Den svenska exportindustriens ständigt fortgående omläggning mot nya produkter får givetvis icke anses vara avslutad. En fortsatt utveckling, som sannolikt kommer att tendera mot en ännu högre förädling på många områden, är inledd och kommer att äga rum. Särskilt angeläget är att en sådan utveckling förverkligas på det skogsindustriella området, där den begränsade råvarubasen under de närmaste årtiondena kommer att tvinga till en viss inskränkning av den förbrukade råvarukvantiteten. En fortsatt utveckling av exporten på detta viktiga område kräver, att den kvantitativa expansionen, som avslutades med 1930-talet, ersättes av en påskyndad utveckling mot högre förädling. — Samtidigt måste man vara på det klara med, att gamla försprång i fråga om kvalitet och teknik kanske icke kunna hållas på alla områden. På järnindustriens område har onekligen utvecklingen av legeringstekniken i förening med de tekniska

erfarenheterna under krigsansträngningarna lett till en viss utjämning av kvalitetsnivån mellan olika länder. I samma mån bli strävandena mot höjd effektivitet och lägre kostnader av större betydelse än tidigare.

Det framstår vidare som uppenbart, att det även i framtiden kommer att ligga i Sveriges intresse, att utrymme beredes för en så multilateral inriktning av världshandeln som möjligt. Detta intresse, som under alla förhållanden är ekonomiskt motiverat, förstärkes av den speciella inriktningen av Sveriges utrikeshandel. 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. Det säger sig självt, att den svenska utrikeshandeln i främsta rummet kommer att orienteras mot de länder, där en sådan utveckling gör sig starkast gällande för att där fritt kunna välja sin mest gynnsamma marknad.

Det behöver knappast framhållas, att en sådan utveckling mot en fri internationell handel blir i hög grad bero-

ende av de olika ländernas förmåga till ett ekonomiskt samarbete. Det faller utanför ramen för detta betänkande att närmare ingå på de problem, som komma att möta detta samarbete. Här skall endast pekas på några frågor, som måste få sin lösning för att ett internationellt handelsystem, baserat på fri handel, skall kunna fungera. Därför kräves bland annat, att balans uppnås i betalningsförhållandena mellan olika länder genom internationella kapitalrörelser, som i sin tur bygga på förtroende för det internationella systemet, samt vidare att ett stabilt internationellt valutasystem upprättas, vilket i sin tur förutsätter dels den angivna balansen i betalningsförhållandena, dels en förmåga hos de enskilda länderna att reglera sina konjunkturen.¹

¹ Representanterna för Landsbygdspartiet Bondeförbundet i kommissionen ha i särskilt yttrande anført: »Kommissionen borde tydligare, än vad som skett, framhålla att utrikeshandeln ej får dirigeras på sådant sätt, att priserna på de viktigaste hemmamarknadsnäringarnas produkter oskäligt nedpressas. Utrikeshandeln måste ha till syfte att höja levnadsstandarden för hela folket, varför bl. a. även de 30 % av Sveriges folk, som äro direkt beroende av jordbruksnäringen, måste i lika hög grad som övriga samhällsgrupper få del av landets ökade produktion och välförstånd. Riksdagen har vid flera tillfällen utalat att reallönen för jordbrukets arbetskraft snarast bör bliva jämställd med reallönen för andra grovarbetare på landsbygden. Utrikeshandeln måste därför handhas på sådant sätt, att givna löften snarast kunna infrias och att den jordbrukspolitik kan föras som statsmakterna fastställa med stöd av den pågående jordbruksutredningens förslag.»

VÅRT HANDELSPOLITISKA LÄGE UNDER ÅREN NÄRMAST EFTER KRIGET.

Även om strävandena mot en fri världshandel efter kriget komma att göra sig gällande, kan man icke bortse ifrån, att under en övergångstid närmast efter kriget en rad hinder för en sådan utveckling komma att vara förhanden. I det följande skall ett försök göras att sammanfatta några drag i det internationella läget, som kunna väntas bli av särskild betydelse för vår utrikeshandel. Till denna kortfattade framställning bör fogas den allmänna reservationen, att man på detta område rör sig på synnerligen osäker mark.

Den internationella bakgrunden.

Kriget kommer att lämna ett flertal, främst europeiska länder med en starkt nedsatt produktionskapacitet men med enorma varubehov för återuppbyggnad och — till en början — löpande varuförsörjning. Exportkapaciteten kommer att vara nedsatt både på grund av nedsatt kapacitet i exportindustrierna, brist på råvaror och på grund av trängande inhemska varubehov.

Ett flertal länder (England, Holland, Belgien, Frankrike,

Norge, Japan) ha fått sin handelsflotta starkt reducerad och få därigenom en motsvarande försämring av sin betalningsbalans.

Ett flertal länder (England, Holland, Belgien, Frankrike, respektive måst avyttra sina räntebärande utländska tillgodohavanden samt ådragit sig skulder för varuleveranser och dylikt under krigsansträngningen. Välkänt är att man för Englands del, som före kriget täckte ett underskott i sin handelsbalans av omkring 400 milj. pund genom andra inkomster av olika slag, har räknat med en minskning av sådana valutainkomster efter kriget med omkring 200 milj. pund. Samtidigt har England under kriget ådragit sig skulder, som, även om icke lendlease-leveranserna räknas, uppgå till miljardbelopp.

I de transoceana »råvaru»-länderna, exempelvis Syd- och Mellanamerika, Australien, Nya Zeeland, Sydafrika och Indien, har liksom under förra kriget industrialiseringen påskyndats och därigenom försvårats ett återupptagande av färdigvaruexporten från de gamla industriländerna i de banor, som följdes före kriget. Detta kommer i särskilt hög grad att drabba på sådan export inriktade europeiska länder. Till dessa länder hör England som står inför nödvändigheten att genomföra icke endast en återuppbyggnad av förstörd bebyggelse utan även en grundlig reorganisation och nyorientering av sin exportindustri. En sådan omställning kan knappast annat än delvis hinna genomföras under de första efterkrigsåren.

De länder, som efter kriget av något eller flera av an-

givna skäl måste väntas få sin betalningsbalans försämrad, svarade före kriget för en mycket betydande del av världshandeln. Det är därför tydligt, att dessa länders betalningssvårigheter i hög grad komma att sätta sin prägel icke blott på deras egen utan även på övriga länders handelspolitik.

De handelspolitiska åtgärder, som kunna bli framtvingade i de länder, vilka få sin betalningsbalans försämrad (i det följande benämnda »valutasvaga länder»), äro i första hand av följande slag:

a) Begränsning av importen genom importrestriktioner. Prioritet kan därvid komma att beredas för varor, avsedda för elementär folkförsörjning och återuppbyggnad respektive som råvaror för exportindustrien. Om icke av andra skäl kan importen av högförädlade varor komma att begränsas till förmån för billigare råvaror i syfte att spara valutor.

b) I den mån ett exportöverskott på ett valutasvagt land uppstår, kan med stöd av valutakontroll komma att förhindras, att de knappa valutatillgångarna tagas i anspråk för en multilateral handel. Exportländernas möjligheter att utnyttja sina fordringar skulle därigenom bli begränsade.

c) De valutasvaga ländernas export kan, i den mån kapacitet föreligger, komma att forceras för att i utbyte erhålla valutor eller varor. Huruvida även exportsubventioner i en eller annan form därvid kunna komma till användning, är icke möjligt att nu bedöma. Av intresse är emellertid, att denna möjlighet allvarligt diskuteras även i ett sådant traditionellt frihandelsland som England. De valuta-

svaga ländernas export kan även komma att i betydande utsträckning medvetet dirigeras till sådana länder, från vilka angelägna importvaror kunna erhållas.

I en eller annan av dessa former kommer sannolikt handeln och valutarörelserna att bli föremål för regleringar från de valutasvaga ländernas sida, i många fall troligen under en flerårig övergångstid. Handeln kommer att dirigeras på ett sätt, som i många avseenden kommer att innebära avsteg från principen att köpa och sälja i den billigaste marknaden. Som exempel kan nämnas risken för en dirigerad samhandel inom det brittiska imperiet. För övriga länder kan en sådan tendens, om den förverkligas, komma att medföra rubbningar i handelns inriktning och ekonomiska lönsamhet.

Bland de länder, som stå utanför denna krets av valutasvaga länder, kommer utan jämförelse Förenta staterna att spela den största rollen i den internationella handeln, åtminstone i fråga om återupplivandet av de traditionella handelsförbindelserna från förkrigstiden. Man kan utgå från att Förenta staternas handelspolitiska rörelsefrihet icke kommer att begränsas av några betalningssvårigheter. Dess inställning till den internationella handeln och kreditgivningen kommer att bli i hög grad utslagsgivande även för de betalningssvaga ländernas handelspolitik. De åtgärder från Förenta staternas sida, som framför allt skulle kunna bli av betydelse, äro främst följande:¹

¹ Vad här säges om Förenta staterna gäller i tillämpliga delar och i mån av deras betydelse inom världshandeln Kanada och andra länder med liknande ställning i handels- och valutapolitiskt hänseende. Till denna grupp torde även med viss reservation Sverige få räknas.

a) Regleringen av de skulder, som uppstått under kriget.

b) Kreditgivning åt de valutasvaga länderna. Varukrediter på längre sikt komma att lätta dessa länders handelspolitiska läge, varigenom deras knappa valutatillgångar komma att frigöras för annan import. Vidare kommer återuppbyggnadsarbetet att påskyndas, och därigenom kommer ett tillfrisknande av de krigshärjade ländernas näringsliv och då även exportindustri att gå snabbare. Valutakrediter komma att i än högre grad underlätta dessa länders handelspolitiska rörelsefrihet och att minska skärpan av deras handels- och valutapolitiska restriktioner.

c) En ökning av Förenta staternas import. En sådan utveckling skulle kunna komma till stånd genom en nedsättning av de amerikanska importtullarna. Även med nuvarande tullar bör emellertid en betydande ökning av importen i jämförelse med förkrigstiden inträda, om Förenta staternas nationalinkomst efter kriget kan upprätthållas vid nuvarande höga nivå. Men detta skulle förutsätta en framgångsrik konjunkturpolitik i syfte att upprätthålla en hög sysselsättning. Enligt erfarenheterna från förkrigstiden är Förenta staternas import mycket känslig för förändringar i nationalinkomsten. Importen stiger vid en konjunkturförbättring snabbare än nationalinkomsten. Enligt amerikanska beräkningar skulle en stegring av Förenta staternas nationalinkomst efter kriget upp till den nivå, som svarar mot full sysselsättning, leda till en mycket väsentlig ökning av importen från olika länder. För Englands del skulle en sådan konjunktur i Förenta staterna innebära ett sådant upp-

sving i exporten — både direkt till Förenta staterna och till andra länder, som påverkas av den amerikanska konjunkturen — att det befarade underskottet i den engelska betalningsbalansen till en väsentlig del skulle elimineras.

Å andra sidan skulle en amerikansk exportoffensiv på de transoceana råvaruländerna, exempelvis Syd- och Mellanamerika, vara ägnad att skärpa de europeiska ländernas betalningssvårigheter.

d) Förenta staternas sjöfartspolitik efter kriget. Medan som ovan framhållits ett stort antal länder under kriget fått se sin handelsflotta starkt reducerad, har Förenta staternas handelsflotta byggts ut långt över förkrignivån. Olika meningar synas föreligga inom Förenta staterna rörande dess sjöfartspolitik efter kriget. Uppenbart är att dess utformning blir av största betydelse för de länder, som äro särskilt beroende av sjöfartsinkomster för utjämningen av sin betalningsbalans.

En snabb nedskrivning av fordringar respektive en långsiktig reglering av dessa, en riklig kreditgivning och en kraftig importökning från Förenta staternas sida samt ett avstående från möjligheterna att utvidga sjöfarten skulle väsentligt förbättra de valutasvaga ländernas betalningsförhållanden, medföra ett mildrande av handels- och valutarestriktionerna samt underlätta och påskynda en övergång till ett friare handelssystem. Genom sin ledande ställning inom världshandeln efter kriget skulle Förenta staterna sålunda på ett avgörande sätt kunna befrämja en utveckling mot en friare och därmed även större handel. En

motsatt politik skulle tvärtom förstärka tendenserna mot långtgående handelsrestriktioner i ett stort antal länder. Även vårt läge blir i hög grad beroende av Förenta staternas politik, kanske främst indirekt genom dess verkningar på andra länder.

Icke minst med hänsyn till här sist berörda frågor öppna sig möjligheter till vitt skilda utvecklingstendenser på världshandelns område. Att i dag bedöma den ena eller andra utvecklingen som mer eller mindre sannolik är knappast möjligt, då olika länders ekonomiska utrikespolitik knappast ännu hunnit mera klart utkristalliseras. För vår del kunna vi endast ge uttryck åt en förhoppning om en gynnsam inställning till dessa problem från utlandets sida samt åt vår vilja att medverka till en snabb utveckling mot en friare handel. Men samtidigt måste vi bereda oss på de svårigheter som måste uppstå i ett mindre gynnsamt internationellt ekonomiskt klimat. Vi måste förbereda en handelspolitik och en handelspolitisk organisation, som gör det möjligt att möta de svårigheter som i ogynnsamt fall kunna uppstå. Ur denna praktiska synpunkt har det t sett sig mest ändamålsenligt att i den följande diskussionen av vårt handelspolitiska läge efter kriget utgå från mindre gynnsamma utvecklingsalternativ.

Sovjetunionens betydelsefulla roll i den internationella handeln har icke berörts i det föregående sammanhanget på grund av den särställning detta land av flera skäl kan väntas komma att intaga. I detta sammanhang må endast framhållas att Sovjetunionens utrikeshandel även efter kri-

get av allt att döma kommer att taga formen av ett av staten i detalj dirigerat byte.

Ett liknande system för den handelspolitiska organisationen kommer måhända efter kriget att under åskilliga år tillämpas även i ett flertal länder på kontinenten. Detta kommer i främsta rummet att gälla de av de allierade ockuperade länderna samt sannolikt även vissa av de befriade länderna, antingen på grund av ett ekonomiskt nödtvång eller som resultat av en extrem politisk utveckling.

I den föregående analysen har hänsyn ej tagits därtill, att under en första övergångstid, medan kriget med Japan ännu pågår, tillgången på tonnage kan komma att bilda en trång sektion för vissa delar av den internationella handeln. Hur tilldelningen av tonnage för olika ändamål inom den internationella sjöfartspoolen kommer att utfalla under olika tider torde ännu icke kunna överblickas. Den risken föreligger dock, att en begränsning av det för de enskilda länderna tillgängliga transportutrymmet under den för export och import erforderliga nivån kan komma att bilda en särskild anledning till handelsregleringar.

Sveriges handelspolitiska intressen.

Såsom ovan framhållits, får man under övergångstiden närmast efter krigets slut räkna med betydande skillnader mellan olika länders handelspolitiska läge. Endast för en del av världens länder vågar man räkna med en sådan valutasituation, att de kunna slå in på en relativt fri handelspolitik. Det är tämligen uppenbart, att dessa länders mark-

nader komma att utöva en särskild dragningskraft på den svenska utrikeshandeln på grund av de uppenbara fördelar, som en handel med sådana länder erbjuder. I jämförelse med länder med friare handelsförbindelser måste man i de länder, som föranledas att på olika sätt binda och reglera sin utrikeshandel, räkna med risk för ett starkt försämrat bytesförhållande.

Av flera skäl blir Sverige dock under åren närmast efter kriget sannolikt hänvisat till att inrikta en betydande del av sin exportkapacitet på valutasvaga länder. En sådan export kan vara motiverad av flera olika skäl:

a) Vi önska aktivt bidra till världens ekonomiska rekonstruktion. Detta framstår för oss icke endast som ett humanitärt utan även som ett svenskt intresse, då ju vårt land är beroende av att världens ekonomi återigen kan börja fungera. I förhållande till vissa länder inom gruppen av valutasvaga länder kommer export på kredit i den ena eller den andra formen att te sig som ett nödvändigt led i denna vår medverkan till världshandelns återuppbyggnad.

b) Vi ha redan engagerat oss för omfattande leveranser till krigshärjade länder, främst till de nordiska grannländerna, och det kan komma att framstå som en förpliktelse att ytterligare utsträcka dessa krediter.

c) Våra exportindustrier äro delvis sedan förkrigstiden inriktade på leverans till gruppen av valutasvaga länder. En omställning till andra marknader kan icke utan vidare ske eller ter sig i varje fall icke alltid lämplig med hänsyn till våra handelspolitiska intressen på längre sikt. Av denna an-

ledning kan exporten under den närmaste tiden ej heller nå den omfattning, som är erforderlig ur sysselsättningspolitiska synpunkter, om den icke inriktas även på denna grupp av länder.

I viss utsträckning kan det sålunda framstå som en förpliktelse respektive ett intresse för oss att inrikta vår export på länder med internationella betalningssvårigheter. Dessa länders exportkapacitet även vad gäller varor, lämpade för den svenska marknaden, kan emellertid väntas bli begränsad. I andra fall kunna inköp från dessa länder bli möjliga men endast till abnormt höga priser. Måhända komma vi för att begränsa vår kreditgivning att i viss mån tvingas till avsteg från principen att köpa i den billigaste marknaden. Ett betydande exportöverskott på sådana länder kommer dock sannolikt att uppstå med sin motsvarighet i infrusna fordringar, antingen risken bäres av enskilda eller av staten.

Skulle en betydande del av vår exportkapacitet bli bunden för leverans till mera valutasvaga länder, kan lätt den situationen uppstå, att en tillräcklig exportkapacitet icke blir disponibel för övriga marknader, varifrån genom bilateralt eller multilateralt byte behövliga importvaror kunna erhållas, framför allt då från Förenta staterna och de transoceaniska råvaruländerna. Vid fria importmöjligheter från sådana länder kan en tendens till ett betydande importöverskott visavi dessa länder bli följden. Importöverskotten kunna måhända till en tid finansieras genom anlåtande av valutareserven, i den mån denna är disponibel. Tänkbart

är även, att dessa länders exportintressen, särskilt sedan den värsta varuhungern i världen stillats, kommer att föranleda dem till en viss kreditgivning.

En alltför stark utveckling av exporten på de valutasvaga länderna kan sålunda komma att snedvrída hela vår utrikeshandel. Hur långt denna utveckling kommer att gå, blir tydligen beroende av, hur långt den svenska staten respektive enskilda exportörer äro beredda att sträcka sin kreditgivning. I viss utsträckning framstår, som ovan anförts, en sådan kreditgivning som en förpliktelse till svensk medverkan i den internationella återuppbyggnaden eller som ett intresse med hänsyn till exportens utveckling på längre sikt. Kreditgivningen liksom de svenska gåvorna ha emellertid redan nu sträckts så långt, att enligt kommissionens mening fortsättningsvis en betydande återhållsamhet bör iakttagas, om icke allvarliga skador skola uppstå för svenskt näringsliv och utrikeshandel. I Kungl. Maj:ts proposition nr 139/1945 ha angivits vissa faktorer, som innebära en begränsning av utrymmet för svensk kreditgivning till utlandet. Kommissionen, som ansluter sig till de i propositionen anförda synpunkterna, vill särskilt peka på den ovan angivna snedvridning av vår utrikeshandel, som kan bli följden av en alltför långt driven och ensidigt på vissa länder inriktad kreditgivning. Denna snedvridning kan komma att innebära, att exporten hålles tillbaka på de marknader, där de största utvecklingsmöjligheterna erbjuda sig. Exporten kan därigenom på längre sikt komma att ställas inför våldsamma och svårlösta omställningsproblem.

Vår utrikeshandel kan vidare komma att drivas in på bilaterala banor, och möjligheterna till en ekonomiskt inriktad, multilateralt utvecklad handel komma i samma mån att begränsas. Importen kan därigenom komma att fördyras, och ett förnyat upptagande av vår normala import kan hållas tillbaka av betalningssvårigheter. Sådana konsekvenser böra enligt kommissionens mening ägnas den största uppmärksamhet i det fortsatta handelspolitiska arbetet. Vid statlig kreditgivning föreligger risk, att exportörerna såväl som medborgarna i allmänhet underskatta sådana svårigheter och de konsekvenser de ytterst få för det svenska folkhushållet. I de fall, då kreditgivningen icke föränledes av humanitära eller liknande skäl, synes böra övervägas, huruvida icke hela eller åtminstone en del av kreditrisken bör bäras av den enskilde exportören. Därigenom skulle uppnås en efter läget inom exportindustrien bättre avpassad begränsning av den svenska kreditgivningen.

De svårigheter, som följa med en sådan kreditgivning och en motsvarande inriktning av exporten, kunna emellertid sannolikt icke undvikas under tiden närmast efter kriget. I den mån och så länge sådana förutsättningar gälla, torde det bli nödvändigt att underkasta den svenska utrikeshandeln en viss grad av kontroll. Bland de synpunkter, som därvid kunna behöva hävdas av de statliga myndigheterna i förhållande till den enskilde exportören resp. importören, må följande särskilt nämnas:

Beträffande *exporten*:

a) Totala exportkvantiteten på valutasvaga länder kan

behöva begränsas. När exporten sker på statlig kredit och denna är begränsad till sitt totala belopp, behöver den direkta exportregleringen endast avse exportvolymens fördelning på olika varor. När den av staten burna kreditrisken icke är begränsad till sitt totala belopp, kan däremot ett behov föreligga att även begränsa den totala exportvolymen. När enskilda exportörer helt eller delvis bära kreditrisken, kan detta i och för sig verka återhållande på den totala kreditvolymen. De valutasvaga länderna kunna emellertid väntas i många fall vara beredda att betala synnerligen höga priser för särskilt begärliga varor. Även i sådana fall kan det därför bli nödvändigt att förhindra en ansvällning av exporten, särskilt om kreditgivningen till vederbörande land kan väntas ge upphov till en mycket osäker fordran.

Även i de båda sist nämnda fallen kan det bli nödvändigt att påverka exportens fördelning på olika varuslag. Den ovan angivna tendensen till handelsreglering från de betalningssvaga ländernas sida kan bland annat göra det till ett svenskt intresse att främja export av en vara i förhållande till en annan, som lättare kan avsättas på andra marknader. Viktiga bytesmedel kunna därigenom reserveras för dessa andra marknader, liksom den traditionella exporten av en vara med svagare handelspolitisk ställning kan upprätthållas.

b) Åtgärder kunna, särskilt i samband med statlig kreditgivning, i vissa fall bli påkallade för att förhindra, att en stegring av exportpriserna påverkar prisbildningen inom landet. Utan att kommissionen i detta samband tar ställning

till formerna för sådana åtgärder, må erinras om, att ett problem av denna art redan har uppkommit och givit anledning till det förslag till uttagande av prisutjämningsavgifter, som framlagts i Kungl. Maj:ts proposition nr 255/1945.

Beträffande *importen*:

a) Det kan i vissa fall framstå såsom ett allmänt handelspolitiskt intresse att utnyttja importmöjligheterna från länder, där fordringar blivit infrusna, även om detta måste ske till högre priser än från länder, gentemot vilka annars ett betydande importöverskott skulle uppstå. En sådan handelsreglering måste emellertid utnyttjas med den största återhållsamhet. Det måste nämligen såväl ur penningpolitisk som handelspolitisk synpunkt framstå såsom synnerligen angeläget att i största möjliga utsträckning kunna tillämpa den för den fria importhandeln vägledande principen att köpa i den billigaste marknaden.

b) Begränsningen i våra exportmöjligheter liksom i vår valutareserv kan i ogynnsamt fall framtvinga en inskränkning av vår import från de transoceaniska länder, där tillgången på vissa varor kan bli riklig.

Med hänsyn till ovan berörda tendenser inom den internationella handeln kan man förutse, att våra exportörer och importörer under tiden närmast efter kriget i betydande utsträckning komma att ställas inför en monopolistiskt organiserad motpart. Detta kommer i varje fall att gälla vid handel på Sovjetunionen samt sannolikt även ett antal krigshärjade länder på Europas kontinent. Även Stor-

britanniens utrikeshandel kan, särskilt under ogynnsamma betingelser, befaras tendera i samma riktning. Situationer kunna då inträda, där staten icke överksam kan åse, hur olika svenska importörer och exportörer spelas ut mot varandra. Följden därav kunde bli en försämring av vårt bytesförhållande gentemot utlandet. Sådana risker behöva ej föreligga, när på svensk sida finnas hållfasta organisationer inom export- och importnäringen. Men i vissa fall kan det bli nödvändigt att genom statliga regleringar — eller potentiella möjligheter till sådana — tillse, att ett enhetligt uppträdande kommer till stånd även från svensk sida. — Riskerna av här antytt slag ökas, ju större sektor av vår utrikeshandel, som är underkastad en långt gående bilateral reglering. Erfarenheten från förkrigstiden visar nämligen, att prisbildningen inom den fria sektorn av utrikeshandeln som ett potentiellt alternativ utövar en starkt återhållande verkan på abnorma prisbildningstendenser inom den mera bundna sektorn. Detta förhållande gör det till ett svenskt intresse, att en dominerande del av utrikeshandeln inriktas på länder med ett multilateralt och relativt fritt utformat handelssystem.

Under en första övergångstid kan vidare knappheten på tonnage för vissa ändamål, delvis beroende av åtgärderna inom den internationella sjöfartspoolen, tvinga till en prioritetsbedömning såväl av export som import.

Alla dessa motiv för en fortsatt reglering av utrikeshandeln under tiden närmast efter kriget ta främst sikte på att på kort sikt förbättra vårt läge vad gäller import-

möjligheter, valutatillgångar samt penningpolitiska risker. En annan syftning få de dock, i den mån de avse att på längre sikt säkerställa exporten av vissa varor. Det kommer sannolikt under åren närmast efter kriget ofta att ligga nära till hands att ingripa i utrikeshandeln av kortsiktiga skäl. Som en allmän princip bör dock gälla, att sådana regleringar endast böra tillgripas, när mycket betydande fördelar för folkhushållet kunna uppnås. Mindre handelspolitiska vinster på kort sikt böra icke få föranleda regleringar av utrikeshandeln, som begränsa dess rörelsefrihet, särskilt vad gäller möjligheten att köpa i den billigaste respektive sälja i den mest förmånliga marknaden samt att på längre sikt bygga upp värdefulla handelsförbindelser. Reglerande ingrepp få lätt till följd motåtgärder från utlandets sida, och vinsten av de handelspolitiska åtgärderna blir därigenom åtminstone i det långa loppet illusorisk. En sådan avvägning mellan olika synpunkter bör icke endast taga sikte på det enskilda fallet utan bör också vägledas av den insikten, att vi kunna riskera att i vår mån bidra till att insnärja den internationella handeln i band, som kunna bli svåra att upplösa. Vi kunna genom ett motsatt, mera generöst förfarande stödja de tendenser till fri handel, som man måste hoppas skola göra sig alltmer gällande. Det bör vidare ihågkommas, att Sverige sedan mellankrigstiden har ett anseende som frihandelsvänligt land. Detta representerar en good will, som icke lättsinnigt bör förslösas.

GRUNDDRAG I DEN NUVARANDE HANDELSPOLITISKA ORGANISA- TIONEN.

Avsikten med den närmast följande framställningen är endast att ange vissa grunddrag i den nuvarande handelspolitiska organisationen. I en särskild bilaga har framlagts en mera fullständig översikt över de olika organen inom denna organisation och deras arbetsuppgifter.¹

Med en viss schematisering kan den statliga handelspolitiska organisationen sägas ha följande fyra huvuduppgifter:

- a) Planläggning i större och mindre sammanhang av den svenska handelspolitiken, särskilt som förberedelse för handelsförhandlingar.
- b) Beslut rörande riktlinjen för den svenska politiken.
- c) Handelspolitiskt förhandlingsarbete.
- d) De handelspolitiska riktlinjerna samt handelsavtalens tillämpning, vad gäller statliga åtgärder.

Den närmare utformningen av handelspolitiken under kriget måste ses mot bakgrunden av vår avspärning från en stor del av våra normala handelsförbindelser. Den dominerande synpunkten har givetvis varit kravet på att vår försörjning med olika livsmedel och råvaror måste tryggas.

¹ Här ej återgiven.

Uppfyllandet av detta krav har i sin tur nödvändiggjort en omfattande reglering av hela vår utrikeshandel. I princip har sålunda staten varit ansvarig för såväl omfattningen som sammansättningen av vår export och import.

Handhavandet av de handelspolitiska regleringarna har legat på särskilda organ. Staten har genom dessa på ett smidigt sätt kunnat effektivt stödja den handelspolitik, som i olika lägen ansetts påkallad. De uppgifter, som dessa organ tilldelats, ha dels varit av administrativ natur, dels omfattat handelspolitiskt planläggningsarbete i olika avseenden.

Den handelspolitik, som byggts upp genom denna statliga verksamhet, har uppdragit en ram för den affärsverksamhet på export- och importområdet, som utövats av det enskilda näringslivet och dess organisationer.

Handläggningen av de handelspolitiska ärendena har under krigsåren i regel skett i en viss ordning under medverkan av ett antal statliga och enskilda organ. Hastigt uppdykande uppgifter ha dock ofta nödvändiggjort planläggning och beslut genom informellt samråd mellan ledande personer inom de olika handelspolitiska organen. Reglerna för handläggningen av de handelspolitiska frågorna under kriget ha därför helt naturligt i viss mån växlat.

Den normala proceduren har varit att handelskommissionen verkställt erforderliga utredningar och avgivit förslag till handelsavtalsförhandlingar och lejdtrafik. Såsom underlag har kommissionen härvidlag haft detaljerade förslag till svenska önskemål rörande import och export, utarbetade inom försörjningskommissionerna, där särskilda

byråer handhaft själva planlägningsarbetet. Vid denna planläggning har ofta samråd förekommit med olika näringsorganisationer, importföreningar och vissa enskilda företag.

Handelskommissionen har sammanställt och i vissa fall överarbetat dessa planer, som vanligen avsett önskade varukvantiteter. I vissa fall har det grundläggande utredningsarbetet på liknande sätt som inom försörjningskommissionerna utförts inom handelskommissionen. Dessa planer ha, innan förhandlingar kommit till stånd, underkastats en granskning i stort inom vederbörande departement. Vid överläggningar inom departementen, vanligen utrikes-, handels- eller folkhushållningsdepartementet, ha representanter för berörda kriscommissioner samt för det enskilda näringslivet i växlade utsträckning deltagit. I den mån särskilda betalnings- och valutafrågor blivit aktuella ha representanter för riksbanken deltagit i överläggningarna.

Återuppbyggnadsnämnden har verkställt en planläggning av Sveriges medverkan i det internationella återuppbyggnadsarbetet, i främsta rummet inom den ram som de statliga krediterna anvisat, dels allmänt, dels i förhållande till särskilda länder och dels beträffande vissa varor. Detta har skett i nära samarbete med försörjningskommissionerna, ävensom med näringsorganisationerna.

Det här antydda förfarandet har närmast tillämpats vid planläggning rörande varuutbytet med utlandet. Särskilt under de senaste åren ha emellertid frågor av detta slag ofta haft en sådan räckvidd, att de kommit att bilda ett

betydelsefullt led i den ekonomiska politiken i stort. Handelspolitiska frågor ha även uppstått, som varit av direkt penningpolitisk betydelse, eller eljest av en allmän ekonomisk innebörd. Detta har exempelvis gällt större frågor rörande prisbildningen på export- och importvaror samt rörande kreditgivningen till utlandet. Sådana frågor ha påkallat medverkan särskilt av finansdepartementet ävensom av riksbanken. Ärendenas vidare beredning har brukat ankomma på statssekreterarna i finans- och folkhushållningsdepartementen, chefen för utrikesdepartementets handelsavdelning samt ordföranden i handelskommissionen.

Den handelspolitiska ståndpunkten har utformats inom regeringen och instruktioner ha utfärdats av vederbörande departementschef. Förhandlingsarbetet har sedermera omhänderhafts av utrikesdepartementets handelsavdelning, vars personal ofta förstärkts med särskilda förhandlingsdelegerade, i vissa fall hämtade från näringslivet. För de återkommande förhandlingarna med vissa länder ha funnits permanenta regeringskommissioner.

Under förhandlingarnas gång ha naturligt nog nya frågor ofta dykt upp, respektive planerna måst anpassas efter förändringar i förhandlingsläget. Därvid har alltefter ärendenas art och omfattning den ovan beskrivna proceduren upprepats med inhämtande av yttranden samt därpå följande föredragning inför vederbörande statsråd, eller, särskilt i mindre frågor, beslut fattats efter ett enklare förfarande, såsom överläggningar med vederbörande förhandlingsdelegation och särskilda sakkunniga.

Tillämpningen av de handelspolitiska besluten samt uppgjorda handelsavtal — ett under kriget omfattande arbete — och mångfalden av beslut i mindre handelspolitiska frågor ha i främsta rummet ankommit på handelskommissionen, respektive i vederbörande avseende valutakontoret och clearingnämnden m. fl. verkställande organ. Dessa verkställande organs åtgärder ha, där så erfordrats, underställts vederbörande departementschef för prövning.

Som redan berörts har det enskilda näringslivet i viss utsträckning beretts tillfälle att på olika stadier av deras handläggning framföra sina synpunkter på de handelspolitiska frågorna. Ett sådant samråd har sålunda förekommit vid försörjnings- och handelskommissionernas förberedande planläggning, i vissa fall även vid beredningar inför handelsministern eller regeringen, genom kontakt med utrikesdepartementet och direkt deltagande i förhandlingsdelegationer samt slutligen i kontakt med handelskommissionen vid tillämpningen av den fastställda handelspolitiken. I viss utsträckning ha näringsorganisationer, sådana som importföreningar och exportföreningar, själva handhaft tillämpningen i sådana frågor som kvotfördelning mellan olika företag, givetvis i intimt samråd med handelskommissionen.

Det enskilda näringslivets deltagande i det handelspolitiska arbetet har under krigsåren skett i olika former. Genom representation i kommissioner och förhandlingsdelegationer, genom att näringsorganisationernas yttranden infördrats och genom de kontakter, som i olika sammanhang tagits av på det handelspolitiska området verksamma stat-

liga organ. Under vissa perioder har från näringslivets sida kontakten i många fall betecknats som bristfällig, vad gäller möjligheten att i god tid erhålla informationer om uppgjorda riktlinjer och träffade beslut samt att göra gällande det enskilda näringslivets synpunkter. Detta torde främst förklaras därav, att handelspolitiken i stor utsträckning måst föras under ett politiskt tryck, som dels begränsat rörelsefriheten och dels försvårat en öppen diskussion med intresserade parter inom det enskilda näringslivet. Beslut har även i många fall måst fattas så snabbt, att kontakt med det enskilda näringslivet icke alltid kunnat medhinnas i den utsträckning, som kunnat vara önskvärd. Vad gäller planläggningen har denna under senare år i så hög grad dominerats av försörjningspolitiska synpunkter, att något större utrymme icke har kunnat beredas åt därifrån eventuellt avvikande affärsmässiga önskemål inom det enskilda näringslivet.

DEN HANDELSPOLITISKA ORGANISATIONEN EFTER KRIGET.

Såsom ovan framhållits, kommer en viss statlig reglering av utrikeshandeln under en tid efter kriget sannolikt att bli nödvändig. Den handel, som kommer till stånd, kommer troligen i viss utsträckning att förutsätta reglering av kvantiteter och i vissa fall måhända även av priser. En sådan reglering kommer väl sannolikt liksom hittills att i huvudsak ske med stöd av import- och exportförbud. Behovet av en särskild organisation för handelspolitikens tillämpning kommer under denna tid att kvarstå. Likheter beträffande de frågor, som under denna tid måste bli föremål för statlig planläggning respektive förhandling, bli sannolikt även betydande.

Så småningom böra emellertid framträda betydande olikheter i förutsättningarna för den handelspolitiska verksamheten. Ganska snart bör en tendens mot friare handelsförbindelser framträda i förhållande till vissa länder, och man har anledning hoppas, att på något längre sikt förutsättningar för en friare handel skola uppstå på allt flera områden. Vidare har man anledning räkna med, att det rent politiska trycket från utlandet på vår handelspolitik skall lätta. Därigenom skapas dels ett större utrymme för ekonomiska överväganden inom utrikeshandeln, dels större

möjligheter till en mera öppen handelspolitisk diskussion. Samtidigt kunna, allteftersom varutillgången ökas, de försörjningspolitiska synpunkterna på utrikeshandeln väntas träda tillbaka till förmån för normala ekonomiska överväganden, i främsta rummet gällande utrikeshandelns lönsamhet. Samtidigt komma penningpolitiska och andra allmänt ekonomiska synpunkter att vid handelspolitikens utformning få tillmätas en större roll än som varit fallet under kriget. Under fredsförhållanden bör man även kunna räkna med, att det handelspolitiska läget icke skall undergå så snabba omkastningar, att tid icke skall stå till buds för ingående förberedande planläggning och överläggningar. Vidare bör uppstå en allt större rörlighet i fråga om inriktningen av vår utrikeshandel. Därmed ökas behovet av en mera allsidig planläggning av vår handelspolitik, där handeln med varje särskilt land får ses som en del av ett stort sammanhängande helt. Problemet om avvägningen mellan handelsintressen på längre sikt och omedelbara handelsresultat får även större betydelse än tidigare.

När de försörjningspolitiska och rent politiska synpunkterna successivt träda i bakgrunden till förmån för de ekonomiska, som i sista hand gälla utbytet för folkhushållet av hela vår utrikeshandel, ökas betydelsen av ett samråd från de handelspolitiska myndigheternas sida på planlägningsstadiet med representanter för näringslivet, och speciellt för import- och exporthandeln. Detta samråd blir av särskild vikt när det gäller att återknyta till gamla exportmarknader och tidigare inarbetade förbindelser.

Under åren närmast efter kriget synes sålunda komma att krävas ett bättre utvecklat organ med uppgift att ur allmänna ekonomiska synpunkter på ett förberedande stadium allsidigt planlägga utrikeshandeln. Ett förslag till utformning av ett sådant organ framlägges i det följande. Framhållas må i detta sammanhang endast den allmänna synpunkten, att ett från de beslutande statsmakterna fristående, planläggande organ erbjuder den fördelen, att man i handelspolitiken inför en kontinuitet i fråga om kunskaper och erfarenheter, som särskilt vid växlingar i de politiska instansernas sammansättning kan vara av värde.

Kommissionen förutsätter, att även under de beredningar av handelspolitiska ärenden, som inom departementen föregå regeringens beslut, liksom vid olika slag av förhandlingar en fortlöpande kontakt hålles med representanter för näringslivet. Den ovan berörda förberedande planläggningen torde nämligen i regel komma att bindas vid en relativt stel, skriftlig procedur, som knappast ger utrymme åt alla de växlande synpunkter, som kunna anläggas på de handelspolitiska frågorna. Då därjämte det handelspolitiska läget ständigt kommer att förskjutas under förhandlingarnas gång, kan det enskilda näringslivets deltagande i det handelspolitiska arbetet knappast begränsas till den förberedande planläggningen.

Slutligen må framhållas, att de uppgifter, som för närvarande ankomma på handelskommissionen och andra liknande administrativa organ, vid en utveckling mot en friare handel efter kriget successivt komma att bortfalla. En vik-

tig uppgift blir att tillse, att de regleringar av utrikeshandeln, som icke längre fylla någon funktion ur allmänna handelspolitiska synpunkter, avvecklas snarast möjligt.

Förslag till förändring av vissa handelspolitiska organ.

Enligt kommissionens mening fyller den nuvarande handelspolitiska organisationen, sådan den utvecklats under krigsåren, icke alla de krav, som måste ställas under de förhållanden, som kunna väntas bli rådande efter kriget. Kommissionen anser det dock icke möjligt att på nuvarande stadium så klart överblicka de handelspolitiska utvecklingstendenserna på längre sikt, att det vore lämpligt eller ens möjligt att nu framlägga förslag till en mera permanent organisation på det handelspolitiska området. Däremot kan man nu, såsom i det föregående närmare utvecklats, börja skönja arten av de handelspolitiska problemen under övergångsåren efter kriget. Trots att en anpassning av den handelspolitiska organisationen efter dessa övergångsförhållanden måste få karaktären av ett provisorium, har kommissionen ansett att en omläggning av organisationen nu bör företagas, särskilt som denna kan ske utan mera genomgripande förändringar. Det förslag, som kommissionen framlägger, innebär nämligen i huvudsak, att en fastare ordning skapas för vissa handelspolitiska arbetsformer och därutöver endast en viss förenkling av den nuvarande organisationen.

Den anmärkning, som med tanke på efterkrigstidens problem kan riktas mot den nuvarande organisationen, är i första hand, att planläggningen av handelspolitiken är relativt splittrad på olika organ. Sålunda fungera i nära anslutning till utrikesdepartementets handelsavdelning dels handelskommissionen, dels återuppbyggnadsnämnden för olika slag av ärenden. Därjämte äro exempelvis försörjningskommissionerna i viss mån självständigt verksamma som planläggande organ.

En annan brist, som för alla framstått uppenbar, är, att representanter för sakkunskap och enskilda intressen inom näringslivet — i vidaste bemärkelse — icke på ett mera regelbundet sätt beretts tillfälle till kontakt med den handelspolitiska planläggningen och verksamheten i övrigt. Kommissionen anser det ur allmänna synpunkter vara synnerligen angeläget, att handelspolitiken tillföres all den sakkunskap, som finnes samlad ute i näringslivet, och att de olika intressen, som där finnas, få tillfälle att göra sig hörda vid handelspolitikens utformning. I detta syfte är det nödvändigt att representanter för näringslivet fortlöpande dels få fullständiga informationer om det handelspolitiska läget och planeringen av de statliga åtgärderna, dels få tillfälle att framlägga sin uppfattning om handelspolitiken. Kommissionens förslag avser att med tanke på efterkrigstidens problem skapa fastare organisatoriska former för en sådan kontakt mellan de statliga myndigheterna och näringslivet.

I detta sammanhang har det icke ansetts vara av större intresse att fullständigt återge kommissionens förslag till

den handelspolitiska organisationens utformning samt därtill fogade särskilda yttranden. De huvudlinjer för organisationen, beträffande vilka enighet rått, äro i korthet följande:

Återuppbyggnadsnämnden sammanslås med handelskommissionen.

Utöver de uppgifter, som för närvarande handläggas av handelskommissionen och de som ytterligare tillföras kommissionen genom nämnda sammanslagning, bör åt den nya handelskommissionen uppdragas att såsom det centrala handelspolitiska organet verkställa de utredningar och avgiva de förslag, som erfordras som underlag för statsmakternas beslut i handelspolitiska frågor, särskilt i vad avser förberedelser för handelsförhandlingar med främmande makter.

I syfte att säkerställa en intim kontakt med näringslivet bör tillsättas ett handelskommissionens råd. Inom denna institution bör kommissionen erhålla tillgång till en omfattande och specialiserad sakkunskap, ej blott inom särskilt viktiga grenar av utrikeshandeln utan även inom därav beroende inhemska näringsgrenar, såsom viktigare hemmaindustrier, jordbruk med binäringar samt skogsbruk, liksom även inom bank- och finansväsende samt sjöfart. Rådet bör även omfatta representation för de anställda. Konsumentintressena böra likaså vara representerade.

Den parlamentariska kontrollen över handelspolitiken.

I det föregående har berörts bl. a. problemet om näringslivets förhållande till de handelspolitiska frågornas behandling. Ett annat spörsmål, som kommissionen anser sig böra, om än i största korthet, fästa uppmärksamheten på, gäller

riksdagens roll i detta sammanhang, dvs. den parlamentariska kontrollen över handelspolitiken.

De handelspolitiska frågorna, liksom för övrigt hela utrikespolitiken, ha i vår riksdag allt sedan de nuvarande grundlagarnas tillkomst varit föremål för en tämligen skiftande behandling, delvis beroende av ändringar i själva grundlagstexten, delvis till följd av ändringar beträffande frågornas natur. Tendensen torde emellertid intill det andra världskrigets utbrott, med undantag för åren under det första världskriget, ha gått i riktning mot ett ökat riksdagsinflytande.

Det dröjde i själva verket länge, innan Kungl. Maj:t tillerkände riksdagen del i beslut om traktater. Sålunda inträffade det under de första årtiondena efter 1809 att konungen i åtskilliga fall på egen hand ingick överenskommelser med främmande makter, även då överenskommelserna berörde ämnen, som tillhörde riksdagens maktbefogenhet.

Tidigare handelsöverenskommelser, vilka ofta gällde ändringar i tulltaxan, kommo emellertid fr. o. m. 1860-talets mitt såsom bevillningsfrågor emellanåt att underställas riksdagens prövning, varvid vederbörande propositioner i regel hänvisades till bevillningsutskottet. 1921 års stora grundlagsreform skapade en fastare ordning i detta avseende och ökade väsentligt riksdagens traktatpolitiska rättigheter. Att riksdagens befattning med traktatfrågor, även handelstraktater, efter denna reform ökade, har dock icke ansetts böra motivera den slutsatsen, att riksdagens reella inflytande över traktatpolitiken på motsvarande sätt ökade. Sedan un-

der regeringens ledning underhandlingarna slutförts, har riksdagen i regel ställts inför ett fullbordat faktum utan egentliga möjligheter att företaga sig annat än att bekräfta det av regeringen uppnådda resultatet. Naturligen har dock den förefintliga riksdagskontrollen medfört, att hänsyn till riksdagsopinionen tagits under avtalsförberedelserna. Exempel saknas icke heller på att riksdagen begagnat sin rätt att avslå ett avtal.

Utrikesutskottets tillkomst 1937 har skapat möjligheter till en koncentration i fråga om riksdagens behandling av utrikespolitiska frågor överhuvud taget. Under det andra världskriget synes dock en viss tendens ha kunnat iakttagas till minskat riksdagsinflytande på handelspolitiken, en tendens som i vissa avseenden torde ha kunnat skönjas redan under 1930-talet. Till denna utveckling torde närmast före och under kriget ha bidragit en förskjutning av de handelspolitiska frågornas natur, de ha oftast fått en annan innebörd än att vara tullfrågor. Under krigstiden har dessutom i regel en viss brådska karakteriserat handelsfrågornas behandling, vilket torde ha medverkat till att förhindra ett mera tidsödande hänskjutande till riksdagen. Från riksdagens sida synes under kriget knappast någon större reaktion ha gjort sig gällande mot det minskade parlamentariska inflytandet över handelspolitiken, vilket främst får antagas ha berott på att de fyra stora riksdagspartierna känt sig väl företrädade vid dessa frågors behandling genom sina i regeringen placerade partiledare.

Med hänsyn till handelspolitikens stora och växande be-

tydelse för landets hela ekonomiska utveckling är det enligt kommissionens uppfattning av betydelse för bibehållandet av de demokratiska arbetsformerna inom statslivet, att en fast parlamentarisk kontroll över handelspolitiken kan utövas. Riksdagen borde enligt denna uppfattning beredas möjlighet att taga ställning till alla principiellt mera viktiga handelspolitiska frågor samt dessutom få tillfälle att mera kontinuerligt följa handelspolitiken i dess uppläggning och tillämpning. Därigenom skulle med säkerhet dessa frågors behandling komma att tillföras ytterligare en värdefull bedömning. Dessutom skulle handelspolitiken komma att av riksdagen kunna övervägas tillsammans med övriga ekonomiskt-politiska frågor.

Pris 1:—