

Internationell samordning och ekonomisk expansion.

Av Ingvar Svennilson

När Gustav Cassel vid tiden kring första världskriget utvecklade sina tankar om ett »likformigt framåtskridande», hade han inga svårigheter att finna underlag för sin uppfattning i de senaste årtiondenas ekonomiska utveckling. Det rikare statistiska material som i dag finns samlat angående detta skede, motsäger inte heller Cassels uppfattning. Perioden 1860—1913 — denna industrialismens glansperiod — kännetecknas praktiskt taget i alla länder av snabbt stigande trender för produktion och konsumtion. Avvikelserna, konjunkturvågorna, ter sig i jämförelse med denna långsiktiga stegring som mindre rubbningar: kriserna blir genom den allmänna uppåtgående rörelsen endast kortvariga uppehåll, som under högkonjunkturen följs av en desto snabbare stegring. De »långa vågor» i utvecklingen och de avvikelser mellan olika länder i trendlinjens branthet, som kan iakttagas, gör det givetvis nödvändigt att upplösa Cassels normala stegringstal: 3 % per år, i komponenter. Men detta rubbar inte bilden av ett allmänt progressivt samhälle, där en jämnt stigande trend dominerar över konjunkturerna.

Det hör till de typiska eftersläpningarna i föreställningarna om samhällsförhållandena, att Cassel fortsatte att tala om det normala framåtskridandet långt efter första världskriget, långt sedan det mist en motsvarighet i verkligheten. Det behövdes minst 20 år, innan man insåg, att den gyllne expansionstiden var slut. En blick tillbaka nu säger oss, att — om man bortser från vissa mera pro-

gressiva länder, Finland, Japan, Sverige — det första världskriget satte punkt för en epok och att denna under de följande 40 åren efterträddes av en period där konjunkturväxlingarna dominerar, där trenderna är svåra att upptäcka, men där utvecklingen över en längre period är långsammare än förut.

Försök har gjorts att inordna denna period i de långa vågor, man tidigare kunnat iakttaga. Uppsvinget 1895—1913 »borde» följas av en mindre gynnsam period. Men den statistiska bilden visar tydligt att det i många avseenden snarare är ett *brott* i utvecklingen som inträffat vid tiden för det första världskriget.

Problemet om orsakerna till att den ekonomiska utvecklingen gick »ur led» efter första världskriget kan förefalla vara av enbart historiskt intresse. Vi har emellertid sett hur allvarliga följderna kan bli av en felaktig diagnos. Sjukdomen i systemet fanns där redan på 1920-talet, trots den uppblomstring, som på många håll ägde rum. Men man fäste sig främst vid symtomen, tullar och restriktioner, och ej vid de djupare liggande orsakerna.¹ 20-talets ekonomiska konferenser blev också sorgligt resultatlösa. De djupare orsakerna till mellankrigstidens svårigheter blev alltför sent analyserade. Ansatser gjordes bl. a. i Bertil Ohlins Genève-rapport av år 1931. Men det statistiska materialet tillät vid denna tidpunkt inte en mera fullständig översikt över viktigare förändringar. Mellankrigstiden fick heller aldrig bevittna något mera vidsträckt internationellt samarbete för att lösa svårigheterna. Den ekonomiska politiken blev i växande grad nationellt inriktad, följande principen »rädde sig den som kan». Många länder, bl. a. England och Sverige, hade utan tvivel en viss framgång därmed på sin nationella hemmaplan. Men världsmarknaden föll mer och mer sönder.

¹) Detta förhållande har bl. a. framhållits av *Arndt, H. W.*, *The Economic Lessons of the Nineteen-Thirties*, (Oxford 1944), den kanske bästa översikten över mellankrigstidens ekonomiska utveckling.

Det är inte svårt att finna omständigheter, som förklarar varför den ekonomiska utvecklingen under årtiondena efter det första världskriget tog en mindre gynnsam vändning. Det är svårare att förstå, hur det var möjligt, att världen före 1913 kunde ostört genomgå en så lång period av i stort sett harmonisk ekonomisk utveckling, där alla mera betydande länder befann sig på en brant stigande kurva. Märkligast av allt: där det invecklade internationella handels- och betalningssystemet fungerade i stort sett friktionsfritt, trots alla snabba förändringar i världsekonomiens struktur.

De olika faktorer, som påverkat utvecklingen efter det första världskriget, står i ett invecklat samband med varandra. Det är därför svårt att skilja mellan primära och sekundära faktorer eller att avväga deras inbördes relativa betydelse. Så mycket synes emellertid klart, att man har anledning ställa sig skeptisk mot dem, som vill ge utvecklingen en enkelspårig förklaring. Detta gäller exempelvis tesen (se W. Arthur Lewis, *Economic Survey 1919—1939*) att mellankrigstidens svårigheter förklaras av råvaruländernas försämrade bytesrelation mot industrivarorna, även om detta säkerligen var en viktig bidragande orsak till stagnationen i världshandeln. Den från Keynes utgående och särskilt i USA omhuldade tanken att ett mognadstillstånd (»maturity») uppnåtts i vissa industriländer kan väl också i dess mera vulgära form läggas åt sidan; sålunda tanken att de mänskliga behoven och särskilt investeringsbehoven (som sådana och sålunda inte deras aktuella uttryck i monetär efterfrågan) nått en viss mättnad. En helt annan sak är, att den industriella utvecklingen och den däremot svarande samhällsorganisationen inom sig måste bära en rad mognadstendenser som kan påverka utvecklingen; vi lever naturligtvis i ett helt annat samhälle nu än för 50 år sedan.

Med utgångspunkt från sådana enklare försök till förklaringar, kan man uppställa den mera allmänna frågan: berodde mellan-

krigstidens brott i den ekonomiska utvecklingen främst på förändringar i de enskilda ländernas inre ekonomiska struktur eller på internationella komplikationer av en tidigare okänd typ. Det rätta svaret är nog: på bådadera, eller snarare: på en olycklig växelverkan mellan båda slagen av förändringar.

Knut Wicksell och efter honom Ragnar Frisch har utvecklat en teori för de ekonomiska vågrörelserna, som bäst kan betecknas som gunghäst-teorien. En stöt sätter gunghästen i rörelse, men olika krafter träder därvid i verksamhet, vilka tenderar att återföra den mot jämviktsläget. En gungning börjar, som i ett väl balanserat system tenderar att avtaga, till dess en ny stöt åter sätter hästen i rörelse. De stötar världsekonomin rubbades av under sin stora uppsvingperiod kunde tydligen — för att tillämpa detta betraktelsesätt — absorberas efter kortare kriser eller högkonjunkturer. Såsom Cassel iakttog, närmade man sig snabbt åter den stigande trenden.

De förändringar som ägde rum i världsekonomin under det första världskriget och som på en gång med samlad styrka gjorde sig gällande efter dess slut, innebar en chock av en helt annan styrka. Under kriget hade produktionspotentialen i olika delar av världen för råvaror, jordbruks- och industriprodukter starkt förskjutits, marknadskontakter hade brutits, de enskilda länderna hade gjort kapitalförluster både inom och utom det egna landet och Tysklands krigsskuld representerade ett stort betalningsproblem.

Enbart dessa plötsliga stora rubbningar skulle vara tillräckliga för att förklara mellankrigstidens utvecklingstendenser. Den alltför hårda stöten kan ha rubbat sådana förhållanden och sammanhang, som tidigare varit väsentliga för systemets tendens att återvända till balans. Rubbningarna kan ha gällt kapitalmarknadens sätt att fungera, eller valet av metoder för att skydda de nationella betalningsbalanserna. Resultatet kan ha blivit kumulativa tendenser, som förde långt bort från den trendlinje, som skulle ha kunnat

förverkligas vid en bättre balanserad utveckling. Det är heller inte orimligt att tänka sig, att just på grund av den starka gungning, i vilken det ekonomiska systemet försattes, den långsiktiga expansionen på ett avgörande sätt försvagades.

Världsekonomiens förmåga att anpassa sig och komma i balans efter de våldsamma rubbningarna i samband med första världskriget hade emellertid också minskats genom andra samtida historiska förändringar i samhällsmaskineriet. De mognande äldre industriländernas ekonomiska system tenderade på sätt som ofta blivit beskrivet mot en högre grad av stelhet. Arbetsmarknadens organisation och den ekonomisk-politiska demokratiseringen gjorde det allt svårare att genomföra en deflationsprocess med lönesänkningar, för att på denna väg uppnå en förbättring av handelsbalansen. I de äldre industriländerna framträdde ålderdomssymtom inom industrien, ovillighet att ställa om, försök att, delvis med statens hjälp, stödja tynande industrier. Den växande nationalismen genomsyrade mer och mer inställningen mot landets eget näringsliv. Den nationella statsmaktens ansvar för näringsliv, sysselsättning och inkomster befann sig i utveckling, bröt helt igenom på 1930-talet för att slutligen taga form av den fulla sysselsättnings politik efter det andra världskriget. Dessa trögheter blev desto allvarigare, när marknaden ej längre enbart befann sig i växande genom snabb befolkningstillväxt, emigration eller imperialistisk expansion, utan negativa förändringar gjorde en omställning av näringslivets inriktning och lokalisering nödvändig.

Det är denna olyckliga brytning mellan behovet av anpassning till större internationella förändringar än tidigare och växande nationella trögheter som främst torde förklara den i stort sett långsammare stegringstakten inom näringslivet i jämförelse med skedet fram till 1913. Periodvis — England 1920-talet, Frankrike 1930-talet — gjordes försök till en internationell anpassning genom deflation. Men svaret på lönesänkningar blev strejker, och både arbetare och

företagare klamrade sig fast vid åldrande anläggningar, som kördes på deltid. Försöken till anpassning stannade vid halva ansatser. Inte heller lyckades man eller ens försökte i tillräcklig omfattning suga över sysslösa produktionskrafter till nya områden genom en mera expansiv politik. Misslyckanden i några av de större länder, som dominerar världshandeln, är tillräckliga för att förklara de mindre ländernas likviditetssvårigheter och det begränsade utrymmet för deras ekonomiska expansion.

God internationell likviditet var i stort sett utmärkande för de ledande industriländerna fram till 1914. I skydd därav kunde den långsiktiga expansionen genomföras utan djupare kriser. Mellankrigstidens brist på anpassningsförmåga ledde till långvariga likviditetskriser eller svagheter i den yttre likviditeten, som begränsade möjligheterna till inre expansion — såvida man inte tillgrip importbegränsande restriktioner.¹

Följden blev en avsaktning i den industriella utvecklingen. Arbetskraften blev långa tider sysslös, hängde sig kvar vid ett omodernt jordbruk eller sökte sin räddning i föga lönande serviceverksamhet. Med splittringen i nationella autarkier följde givetvis starka avvikelser mellan olika länder. (Den svenska utvecklingen står — tack vare lyckliga omständigheter — därvid i en gynnsam särklass.) Men avsaktandet i utvecklingen dominerar bilden.

Denna syn på brottet i den ekonomiska utvecklingen, går som lätt inses stick i stäv med en ofta — särskilt under krisen på 1930-talet — framförd uppfattning om den växande instabiliteten hos det kapitalistiska systemet. Riktigare torde vara att en växande inre stelhet eller, om man föredrar ett vackrare ord, stadga hos

¹) I stor utsträckning får emellertid utvecklingen förklaras av ekonomisk okunighet och ekonomisk-politisk oförmåga. 1930-talets deflation i Frankrike tycks ha genomförts trots överfylld guld-kassa. Först genombrottet av den Keynesianska uppfattningen, med dess svenska föregångare, har i detta avseende efter det andra världskriget medfört en radikal ändring.

de nationella ekonomierna ökat risken för internationella betalningskriser eller, i mildare fall, för likviditetssvagheter och därmed verkat hämmande på de nationella ekonomiernas expansion eller — såsom allmänt skedde under 30-talet — fört deras utveckling in på autarkiens väg.

Mot denna bakgrund förstår man hur svår uppgiften har blivit att nu efter kriget bygga upp ett fungibelt internationellt handels- och betalningssystem. Chockverkan av det andra världskriget har väl knappast varit mindre kraftig än av det första. Dollarbristen och pundets försvagade internationella ställning är de viktigaste utslagen av världsekonomiens strukturförändringar. Trögheten i den inre ekonomiska strukturen har inte försvagats och till detta har på många håll fogats en positiv nationell ovilja att anpassa den inre ekonomiska strukturen efter den internationella marknadens krav. Inte minst diskussionen kring Schumanplanen har visat, hur i de västeuropeiska länder, där den ekonomiska planeringen drivits långt, obenägenheten till en sådan anpassning tilltagit. Den allmänt omfattade fulla sysselsättnings politik — jämför resultaten av de senaste konferenserna i Strassbourg och Genève (ECOSOC) — har ytterligare minskat betydelsen av deflationen som ett instrument för de enskilda ländernas internationella anpassning.

Hur ser då det internationella system ut, som i denna nya värld skall kunna möjliggöra en förnyad allmän expansion av de enskilda ländernas ekonomi utan alltför starka hämningar, pålagda av kriser i den internationella likviditeten?

En sak synes alldeles klar, att man inte kan tänka sig att bygga upp ett helt automatiskt system, liknande den klassiska guldmyntfoten. Att räkna med ett normaliserat beteende från de enskilda ländernas sida i varje given situation synes under nuvarande förhållanden inte längre möjligt. Men givetvis kommer man att eftersträva att i varje nytt system infoga så många fasta regler som möjligt, så att den enskilda parten, åtminstone i viss utsträckning,

i förväg kan bedöma övriga deltagares handlingar. I motsats till tidigare kommer emellertid dessa regler att nedläggas i omsorgsfullt utformade paragrafer. Varje nytt system kommer därför att sakna den klassiska guldmyntfotens lättsinniga elegans. Redan tenderar dessa internationella regler att bli så många och invecklade — jämför de europeiska betalningsöverenskommelserna — att de endast behärskas av ett fåtal specialister. Men vid sidan av varje sådant system av regler kommer alltid behovet att kvarstå av en positiv samordning av de enskilda ländernas ekonomiska politik, en samordning som ständigt gäller nya problem och för vilken därför också nya lösningar måste sökas från fall till fall genom förhandlingar och överenskommelser.

De gångna fem efterkrigsåren har bevittnat ett enormt uppbåd av nya organisationer och nya former av samarbete, som utan tvivel tenderat mot en överorganisation. Man torde emellertid felbedöma situationen, om man betraktar detta bara som tillfälliga efterkrigsfenomen. Riktigare och mera fruktbart är utan tvivel att betrakta det internationella samarbetet efter kriget som experiment, av naturliga skäl trevande, som syftar att finna de nya former som svarar mot världsekonomiens behov. Den bakom liggande viljan att finna formerna för ett sådant samarbete, betecknar ett stort framsteg i jämförelse med tiden efter första världskriget. Den frihet från djupare kriser, som kännetecknat tiden efter kriget, och den snabba stegring som ägt rum av världsproduktionen skulle troligen inte ha kommit till stånd utan detta internationella samarbete. I de olika formerna av organisationer och »planer» kan man i själva verket finna olika element representerade, som för framtiden måste antagas ingå i ett funktionsdugligt ekonomiskt system.

I stadgan för den internationella handelsorganisationen ha kodifierats ett antal viktiga frihandelsprinciper. Tanken har varit, att restriktioner och diskrimineringar i form av tullar, kvoter, karteller, statliga regleringar inte får gå längre än som är nödvändigt

med hänsyn till rådande internationella betalningsförhållanden. Men såväl liberaliseringspolitiken inom Parisorganisationen som misslyckandet av de nordiska tullunionsförhandlingarna har visat, att de internationella betalningsproblemens lösning är primär i förhållande till frihandelsproblemet.

På det internationella betalnings- och kreditsystemet måste ställas en rad krav:

a) Det måste vara nog elastiskt för att överbrygga mera tillfälliga förskjutningar i de enskilda ländernas betalningssituation.

b) Det bör om möjligt innesluta en automatik av en sådan art, att en tillfällig konjunkturedgång i ett land inte försämrar övriga länders likviditetsläge, så att de måste reagera med importrestriktioner. Kedjereaktionen i gamla tiders konjunkturspridning måste med andra ord hejdas i ett så tidigt led som möjligt.

c) Kreditmöjligheter måste beredas länder, som behöver genomgå en längre periods utveckling, och för detta ändamål eventuellt måste öka sin import.

Internationella fonden och banken, den europeiska betalningsunionen (EPU), Marshallplanen och Parisorganisationen innefattar försök att lösa problem av denna art.

Åtgärder på betalnings- och kreditväsendets område kan dock endast ha en begränsad förmåga att absorbera de avvikelser bort från en internationell jämvikt, som i form av inflations- och deflationstendenser, en växlande ekonomisk expansionstakt eller en speciell näringspolitik mera varaktigt kan känneteckna de enskilda ländernas politik och utveckling. Handels- och betalningsorganisationen måste därför kompletteras med ett samarbete kring den inre näringspolitiken. Försöken i Paris att samordna de västeuropeiska ländernas långtidsprogram utgör ett experiment i denna riktning. Även i fråga om penning- och finanspolitik finns samma behov av en samordning.

En viktig förutsättning för en internationell diskussion av sådana problem har numera skapats genom de forskningscentra som byggts upp inom OEEC i Paris, inom Förenade Nationerna (Europakommissionen och dess motsvarigheter i Sydamerika och Asien) samt i Internationella fonden och banken. Världen är bättre rustad än tidigare för inträngande analyser av utvecklingstendenser i olika länder. Men detta minskar inte svårigheterna på det ekonomisk-politiska planet. Erfarenheterna hittills visar att man kan komma ganska långt i riktning mot en samordning, om ett ekonomiskt stöd kan utdelas som belöning, men att i övrigt möjligheterna är begränsade, så länge man inte uppger något av den nationella suveräniteten. Insikten härom har varit vägledande för dem som tagit initiativ till Schumanplanen; men det är som bekant också på denna punkt som meningsmotsättningar, främst England — Frankrike, har uppstått.

I detta liksom i andra fall ställs man inför valet mellan sådana former för samarbete, som tenderar att bevara konkurrensens princip och sådana som siktar mot en planmässig reglering. Schumanplanens innebörd är, som bekant, att konkurrensen i huvudsak försvinner, på samma sätt som i en stark kartell. Risken med ett sådant arrangemang är — trots alla goda avsikter som kan ha inspirerat planens upphovsmän — att producentintressena, och speciellt de stora ländernas producentintressen, tar överhand, medan konsumentintressena, särskilt i de mindre länderna, får stå tillbaka. Fördelen med en icke centraliserad internationell konkurrens-marknad, där den existerade, var ju, att inga andra skillnader fanns mellan små och stora länders köpare och säljare än sådana som kunde uttryckas i varornas pris och kvalitet, samt att producenternas konkurrens förhindrade en exploatering av konsumenten. Karteller och statliga monopol har i växande grad resulterat i en centralisering av utbud och efterfrågan. En internationell planhushållning, sådan som förutses i Schumanplanen, skulle ytterligare förstärka denna tendens.

Ur de små staternas synpunkt erbjuder därför ett decentraliserat system, väglett genom undersökningar om marknadstendenserna följda av överläggningar och förhandlingar mellan suveräna stater, betydande fördelar. Detta är väl också den typ av samverkan, som för en lång tid kommer att dominera på det internationella området. Ett sådant system kommer givetvis lätt ur balans på grund av stridande utvecklingstendenser i olika länder, som man ej lyckas samordna. Internationella ekonomiska kristillstånd kommer därför säkerligen även i fortsättningen att följa varandra — alldeles oavsett krig och krigsrisker. Arbetet på att övervinna sådana kriser får ständigt angripas på nytt, på liknande sätt, som skett och sker med dollarkrisen. Redan att detta sker är ett stort framsteg i jämförelse med mellankrigstiden och ger hopp om ett snabbare framåtskridande. Men det skulle fordras en hittills osedd nationell självdisciplin och förståelse för de internationella sammanhangen för att ett friktionsfritt system, sådant som byggdes under slutet av 1800-talet, åter skulle kunna komma till stånd.