

Sverige avskärmat

MARIAN RADETZKI



Sverige avskärmat

Marian Radetzki

Sverige avskärmat

En samhällsekonomisk analys av en svensk avskärmning från den internationella ekonomin



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

© Marian Radetzki och Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Tryckt hos Kristianstads Boktryckeri AB, 1981
Omslag av Tommy Säflund
Diagram av Ragnar Edberg
ISBN 91 7150 214 9

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Sköldungagatan 2
114 27 Stockholm
Telefon 08/23 25 20

SNS – STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV OCH SAMHÄLLE
är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehåll

Förord

- 1 Sverige avskärmat
- 2 Den svenska ekonomins internationalisering – omfattning och drivkrafter
- 3 Internationellt beroende – obekvämt och osäkert?
- 4 Avskärmningen fysionomier
- 5 Avskärmningens konsekvenser på kort och lång sikt
- 6 Fortsatt internationalisering
- 7 Sammanfattning och slutsatser

Bilaga

**Samrådsgruppen kring projektet om
”Sverige i en ny ekonomisk världshantering”**

Stig Ramel, ordf

Nobelstiftelsen

Sigvard Bahrke

AB Statens Skogsindustrier

Tryggve Bergek

Billerud CTU

Hans Ekdahl

Sveriges Industriförbund

Bo Ekman

AB Volvo

Sven-Erik Frick-Meijer

AB Vattenbyggnadsbyrå

Bo Hedberg

LKAB

Gunnar Hedlund

EFI

Lars Kalderén

Riksgäldskontoret

Hugo Lindgren

S-E-banken

Åke Magnusson

Sveriges Industriförbund

Stig Nordqvist

AB Vattenbyggnadsbyrå

Kurt Samuelsson

Samhällsanalys AB

Åke Sparring

Utrikespolitiska Institutet

Jaan Teär

Alfa-Laval AB

Bo Thomé

Exportkreditnämnden

Andreas Ådahl

Statsrådsberedningen

Förord

Sveriges ekonomi är sedan länge i hög grad internationaliserad. Det svenska välståndet är byggt på industrins framgångar på de internationella marknaderna under efterkrigstidens exempellösa expansion. En långtgående sammanflätning med den internationella ekonomin har länge betraktats som någonting självklart och tämligen okontroversiellt. Den har givit oss tillgång till marknader för avsättning av vår produktion och till produkter för vår konsumtion.

Men ett omfattande utbyte av varor och tjänster över gränserna medför även ett internationellt beroende. Sveriges handlingsfrihet begränsas av de internationella marknadernas krav. Detta har blivit mer påtagligt när konkurrensen på världsmarknaden hårdnat bl a till följd av nya industriländers inträde som producenter av varor där svensk exportindustri traditionellt varit framgångsrik.

I detta läge har från många håll framförts tankar på att Sverige borde sträva efter att minska sitt internationella beroende genom att på något sätt "avskärma" den svenska ekonomin. SNS har känt ett behov av att på ett seriöst sätt belysa innebörden av Sveriges omfattande internationella relationer. Sådana frågor har tidigare behandlats i olika SNS-arbeten, t ex Konjunkturrådets rapporter och i bidrag av bl a Olof Palme och Staffan Burenstam Linder i boken "Vägval i svensk politik" (SNS 1979).

Sekretariatet för framtidsstudier vände sig i slutet av 1979 till SNS med en inbjudan att medverka i slutskedet av projektet "Sverige i en ny ekonomisk världsordning" med ett bidrag som skulle spegla dessa frågor såsom de diskuteras inom näringslivet. SNS accepterade inbjudan och

uppdrog åt Marian Radetzki att utarbeta den rapport som nu föreligger. En samrådsgrupp med företrädare för företag och näringslivsorganisationer tillkallades för att stödja författaren (se s 6). Samrådsgruppen som sammanträtt tre gånger har varit av stort värde för uppdragets genomförande. Sverker Jonsson vid Sveriges Industriförbund, Arne Kristensson vid Överstyrelsen för Ekonomiskt Försvar samt Lillemor Thalín vid Svenska Handelsbanken har också läst manuskriptet och lämnat konstruktiva synpunkter.

För rapportens slutliga innehåll svarar dock författaren ensam.

Stockholm i februari 1981

Bengt Rydén

Verkställande direktör

1 Sverige avskärmat

Hur studerar man internationellt beroende?

Ett aktuellt och viktigt tema i samhällsdebatten under senare år har varit den ökande internationaliseringen av svensk ekonomi och Sveriges allt starkare beroende av omvärlden. Internationalisering och ökad utrikeshandel kan för små nationalstater som Sverige innebära betydande ekonomiska fördelar. Tack vare en större marknad kan man utnyttja stordriftens och den egna specialiseringens fördelar.

En sådan utåtriktad ekonomi kan emellertid också resultera i oönskade bildningar och riskfyllda beroenden. Ett litet land med internationellt beroende påverkas lätt av instabilitet i omvärlden. Ekonomiska, politiska och militära kriser ute i världen kan skaka den nationella ekonomin. Med en starkt internationaliserad ekonomi blir det också svårt att föra en självständig och oberoende ekonomisk politik och att sträva efter samhällsmål som starkt avviker från mönstret på andra håll i världen.

Internationaliseringens risker och hot har upplevts starkare under 1970-talet än tidigare. Orsakerna är bl a dessa.

- 1 Världsekonomin i sig har under decenniet blivit mera instabil.
- 2 Oljekrisen och OPEC-ländernas dominans på oljemarknaden har helt förändrat förutsättningarna för näringslivet i länder över hela världen.
- 3 Vissa svenska industribranscher har mött ny och ofta överlägsen konkurrens från "nya" leverantörländer.
- 4 Materiella värden har ifrågasatts alltmer, särskilt sedan Rom-klubben publicerat sina rapporter.

På senare år har därför en rad samhällsdebattörer börjat ifrågasätta internationaliseringens välsignelser. Många har i sina inlägg gått ett steg längre och mer eller mindre föreslagit att vi borde söka minska eller t o m bryta våra internationella relationer. På det sättet skulle vi medvetet kunna begränsa strömmen av investeringar och kapital in och ut ur Sverige. Vi skulle med andra ord försöka minska vårt internationella handelsutbyte och i stället gå in för att bygga upp en självförsörjande hushållning på nationell eller rentav lokal nivå¹.

Tanken att genom en avskärmning från den internationella ekonomin råda bot på aktuella nationella svårigheter har framförts inte bara i Sverige utan också i andra avancerade industriländer.² På flera håll i världen har det växt fram en sådan s k nyprotektionism.

Idéerna om en avskärmning av den svenska ekonomin har hittills inte fått någon detaljerad utformning. Inte heller har de som tror på en sådan lösning gjort några försök att mera grundligt utreda de totala samhällsekonomiska konsekvenserna av en sådan politik. Det är ganska natur-

¹Några exempel på sådana ansatser finns i följande arbeten:

Liberal Debatts temanummer om lokalsamhället, nr 3, 1975.

S. Iger: "Den svenska ekonomins internationalisering" Framtidsstudien *Sveriges Internationella Villkor*, Sekretariatet för Framtidsstudier, 1976
En ledare i *Arbetet* av 8 febr 1977

Nordahl Åkerman: *Kan vi krympa Sverige?* Rabén & Sjögren, 1979

Kerstin Frid: "Sätt tullstaket runt våra grönsaker" *Dagens Nyheter* 6 mars 1980

Hans Engman: "Vi måste minska vårt internationella beroende", *Statstjänstemannen*, 16/1979

Intervju med Hans Engman, TCO-ekonom i *Dagens Nyheter* 31 maj 1980,

Intervju med Johan Lönnroth, docent i nationalekonomi vid Göteborgs universitet, i *Ny Dag* nr 33, 1980.

Stig Tegle: "Sveriges internationella beroende: hinder för socialism", i Bo Bernhardsson och Jaan Kolk (red), *Det nödvändiga uppbrottet. En debattbok om 80-talets socialdemokratiska politik*, Rabén & Sjögren, 1980.

²Se t ex Interfutures, *Facing the Future, Mastering Probable and Managing the Unpredictable*, OECD 1979, sid 287, eller Johan Galtung, "Self-Reliance: Concept, Practice and Rationale" och "The Politics of Self-Reliance", Oslo University 1976, Papers No 35 och 44.

ligt. Från en allmän övertygelse om avskärmningens fördelar till ett utarbetat förslag om hur avskärmningen och den ekonomiska politiken i så fall skulle utformas är vägen lång och komplicerad. Ännu svårare är det att föreställa sig och analysera samhällsekonomin i ett avskärmat Sverige.

En viss belysning av dessa och liknande frågor kan man få genom att studera de partiella avskärmningarna av Sverige genom jordbruks- och valutareglerna. Det krävs knappast någon detaljerad utredning för att inse att en mer omfattande avskärmning av Sverige skulle få utomordentligt genomgripande konsekvenser för vår produktion, konsumtion och samhällsstruktur.

De samhällsekonomiska följderna av en svensk avskärmning från den internationella ekonomin är alltså huvudtemat för denna studie. Orsakerna är dels de vittgående följder en sådan avskärmning skulle kunna få för Sverige, dels det faktum att liknande analys hittills inte publicerats.

Studien vänder sig till alla med intresse för den svenska samhällsekonomin och dess utveckling. De som anser att Sverige skall befria sig från det internationella beroendet bör ha intresse av att få en belysning av en politik med denna inriktning. Och de som — kanske intuitivt — tar avstånd från en sådan avskärmning bör i den här studien få mera konkreta argument för sitt ställningstagande.

Vidden och komplexiteten i de frågor som behandlas är utomordentligt stor. Tid och utrymme har inte tillåtit fullständiga analyser och en uttömmande behandling av ämnet. Studien får ses som en probleminventering med kommentarer, en utgångspunkt för fortsatt diskussion, snarare än en fullständig utredning av problemen. Med denna begränsade ambition borde dock studien ge en ganska god uppfattning om problemens natur och inbördes sammanhang. Trots förenkligar och generaliseringar leder arbetet också fram till vissa slutsatser.

Värdepremisser

En studie som denna måste naturligtvis grundas på en lång rad värderingar. De flesta av dem är dock för både författare och läsare så självklara att de inte behöver omnämnas. Kring andra råder delade meningar. Innan vi börjar vår analys skall vi försöka specificera de viktigaste av de värderingar som legat till grund för vårt arbete och som är sådana att de inte självklart delas av alla.

1 Det är önskvärt att bevara nationalstaten Sverige som en distinkt och separat enhet.

2 Personlig handlingsfrihet på det ekonomiska området har ett egenvärde. Det innebär att svensken i gemen som konsument och arbetstagare föredrar valfrihet framför anvisningar av myndigheter och kontrollorgan. Av detta följer att en decentraliserad ekonomi med många olika beslutscentra är att föredra framför en som är centralstyrd. Det behöver inte nödvändigtvis innebära ett ställningstagande för privatkapitalism. En decentraliserad ekonomi kan ju t ex bestå av kommunala, löntagarägda eller konsumentkooperativa företag och institutioner. Och statlig verksamhet kan också bedrivas i decentraliserad form.

3 En hög bruttonationalprodukt per invånare dvs BNP/capita är bättre än en låg, och ekonomisk tillväxt är att föredra framför stagnation. – Denna värdepremiss innebär inte ett okritiskt accepterande av nationalproduktens och tillväxtens innehåll. Det finns all anledning att söka förfina dessa mått så att de stämmer bättre överens med begreppet välfärd. Detta består ju också av icke-materiella komponenter som svårligen kan fångas in i nationalräkenskaperna. De fackliga organisationernas och andra intressegruppers verksamhet tyder dock på att ökande inkomster är något som huvuddelen av befolkningen vill ha.

Många har under senare år kritiserat sådana materialis-

tiska värderingar och bl a förordat en återgång till en "enkla livsstil" enligt gångna tiders mönster. Kanske man då underskattat det slit, den enformighet, den sjukdom och den osäkerhet med nöd och misär som ingick i denna "enkla livsstil" som var verklighet för huvuddelen av Sveriges befolkning långt in på 1900-talet.

Mindre grupper kan idag praktisera en "enkel livsstil" utan dessa avigsidor; det moderna välfärdssamhället finns alltid till hands. Blir man sjuk, kan man alltid ta bussen till sjukhuset; barnbidrag och socialhjälp kan dryga ut den knappa egna produktionen. Och den som tröttnar på det enkla livet har ofta möjlighet att återvända till ett mera vanligt liv som anställd. Den "enkla livsstilen" skulle otvivelaktigt kännas mindre attraktiv om dessa säkerhetsnät försvann – exempelvis till följd av sänkt produktion i samhället som helhet.

4 *Ökad produktivitet är något positivt, eftersom den leder till högre produktion per capita.* Då måste man naturligtvis dra ifrån eventuella negativa konsekvenser, t ex till följd av försämrad arbetsmiljö. Däremot kan man inte – med den syn som vår studie företräder – se ökad produktivitet som något negativt därför att den vid en given produktionsnivå skulle minska sysselsättningen. Under förra århundradet var 80 % av arbetskraften sysselsatt i jordbruket, men trots det kunde man knappt försörja landets befolkning. Det är tack vare ökad produktivitet som vi idag – trots väsentligt kortare arbetstid – kan äta oss mätta och dessutom konsumera mängder av varor och tjänster från andra sektorer än jordbruket.

Trots det finns det alltså många otillfredsställda privata och offentliga materiella behov. Då kan det knappast vara rationellt att sänka produktiviteten (eller hindra dess ökning) för att skapa ytterligare sysselsättning. Arbeten med låg produktivitet är sällan attraktiva, såvida den anställde inte med hjälp av understöd får en inkomst som

är högre än produktionsresultatet. Fortsatt ökad produktivitet skall enligt vår värdepremiss framförallt ses som en möjlighet att öka produktionsresultatet och därmed tillgodose otillfredsställda materiella behov.

5 En strukturomvandling som sker successivt och i rimlig takt gynnar välfärden. Det beror dels på den produktivtetsökning som sammanhänger med förändringarna i samhällsstrukturen, dels på att omvandlingen bryter den monoton som präglar ett stationärt samhälle. Strukturomvandlingen ger alltså enligt detta synsätt en viss spänning åt tillvaron och skapar i sin tur ytterligare utrymme för önskad omflyttning och förändring.

Plötsliga, eller alltför snabba förändringar däremot, får negativa konsekvenser för samhället och oss alla, framförallt därför att de förstör kapital, tvingar fram oönskade omflyttningar av arbetskraften med ohälsosamma psykiska påfrestningar för de inblandade¹.

Studiens uppläggning

I detta inledande kapitel har vi i korthet redogjort för ett problem som fått allt större uppmärksamhet i samhällsdebatten, nämligen internationaliseringen av Sveriges ekonomi.

I den debatten har flera talat för en svensk avskärmning. De två följande kapitlen utgör ett slags ram i vilken dessa propåer kan placeras in.

Kapitel 2, *Den svenska ekonomins internationalisering – omfattning och drivkrafter* visar med hjälp av siffror och diagram de verkliga dimensionerna av våra ekonomiska relationer till utlandet.

Kapitel 3 har rubriken *Internationellt beroende – obe-*

¹Se Alvin Toffler, *Framtidschocken* (Bonniers, 1971) för en intressant diskussion av den snabba samhällsomvandlingens psykiska påfrestningar.

kvämt och osäkert? Här diskuteras de skarpa trendbrott som inträffat i världsekonomin under 1970-talet, och hur de påverkat inställningen till fortsatt internationalisering.

I kapitel 4, *Avskärmningens fysionomier* granskas olika typer av avskärmning med avseende på orsaker och omfattning. Vi belyser bl a skillnaderna mellan självvalda avskärmningar och sådana som framtvingas av yttre omständigheter.

I kapitel 5, *Avskärmningens konsekvenser på kort och lång sikt*, ser vi litet närmare på de mål som man vill uppnå med hjälp av avskärningspolitiken. Avskärmningens kostnader för samhällsekonomin belyses – med resor- mang och specifika exempel.

Slutligen diskuterar vi den ekonomiska politik som skulle erfordras för att "av-internationalisera" Sverige men också för att förverkliga de samhällsmål som den självvalda avskärmningen sägs syfta till.

Kapitel 6, *Fortsatt internationalisering*, visar varför det är mindre sannolikt att Sverige genomför en mera allmän avskärmning av sin ekonomi gentemot omvärlden. I kapitlet diskuterar vi också samhällskonsekvenserna för vårt land av fortsatt internationalisering under kommande år.

Kapitel 7 ger en kort *sammanfattning* av studiens slutsatser.

2 Den svenska ekonomins internationalisering – omfattning och drivkrafter

Internationaliseringens dimensioner

Sverige är starkt integrerat i den internationella ekonomin. Graden av internationalisering kan mätas på olika sätt, men oavsett vilket mått man väljer, finner man att Sveriges ekonomiska relationer med omvärlden har intensifierats under de senaste decennierna.

Det kanske vanligaste måttet på internationell integration är utrikeshandelns betydelse för landets hela ekonomi. Sveriges varuhandel med utlandet har under hela efterkrigstiden ökat snabbare än bruttonationalprodukten, BNP¹. År 1960 uppgick exporten av varor till 19 procent av BNP. 1970 hade siffran stigit till 22,7 och 1980 var den uppe i 25,2 procent. För importen av varor till Sverige kan man på motsvarande sätt notera en stigande sifferserie, med 21,5, 23,3 resp 27,2 procent för de tre åren².

Det är – internationellt sett – höga siffror, som klart återspeglar Sveriges allt livligare relationer med omvärlden. Men den bild de ger är trots allt ofullständig och den kan förleda oss att underskatta både handeln i sig själv och dess snabbt ökande betydelse för svensk samhällsekonomi. – En stor del av de aktiviteter som ryms inom BNP bidrar visserligen inte direkt till den internationella varuutbytet, men de är ändå beroende av att utrikeshandeln fungerar. Det gäller t ex huvuddelen av den offentliga

¹L. Ohlsson. Svenskt Industriarbete i en Internationell Ekonomi. Sekretariatet för Framtidsstudier, 1976.

²Konjunkturinstitutet och Riksbanken. 1978 års importsiffra blev osedvanligt låg på grund av den restriktiva konjunkturpolitik som under året fördes i Sverige. Under 1977 motsvarade importen 25,7% av landets BNP.

sektorn, liksom produktionen av tjänster inom den privata sektorn (mer om svensk export av tjänster på s 18).

Om dessa aktiviteter räknas bort, får man relationstal som tyder på ett ännu starkare samband mellan varuhandeln och det som återstår av BNP. Av hela den svenska industriproduktionen har t ex under senare år nära 40 % sålts på utlandsmarknader.

När det gäller enskilda industribranscher har exportandelen varit större; för verkstadsprodukter och trävaror över 60%¹. Särskilt inom verkstadsindustrin finns det ett starkt samband mellan export och import. En betydande del av exportvärdet består av importerade komponenter och insatsvaror. Många svenska storföretag kan ses som knutpunkter i ett internationellt nätverk, som inte skulle kunna fungera utan kontinuerliga och omfattande varuflöden.

De siffror vi använde för att belysa hur exporten och importen vuxit i förhållande till BNP bygger på jämförelser av respektive storhet mätt i aktuella priser vid skilda tidpunkter. Men om man studerar priserna i utrikeshandeln över en längre period finner man att både export- och importpriserna hela tiden har sjunkit i förhållande till prisutvecklingen för hela BNP². Det är knappast förvånande. Vår internationella konkurrenskraft borde ju vara störst på de områden där ökad produktivitet och andra gynnsamma omständigheter resulterar i fallande relativa priser. På samma sätt blir utlandets konkurrenskraft på den svenska marknaden störst på de områden där en gynnsam kostnadsutveckling och fallande relativa priser i andra länder gör importen till Sverige attraktiv.

En intressant följd av detta är att utrikeshandelns expansion i förhållande till totalekonomin blir mycket

¹S. Iger, "Den svenska ekonomins internationalisering". Sekretariatet för framtidsstudier, 1976.

²L. Ohlsson, Svenskt industriarbete i en Internationell Ekonomi. Sekretariatet för framtidsstudier, 1976.

snabbare om man jämför volym snarare än värde.

Utrikeshandeln består inte bara av varor. Också när det gäller tjänster har Sverige ett intensivt och snabbt stigande utbyte med omvärlden. Värdet av den svenska tjänsteexporten har länge varit grovt underskattat i den officiella statistiken, och därför är det svårt att få fram siffror som ger en rättvisande bild av hur denna export utvecklats.

Siffrorna över importen av tjänster till Sverige ger en mera korrekt bild av den expansion som ägt rum. År 1960 motsvarade importerade tjänster sålunda 4,0% av BNP. 1970 och 1978 var siffran 5,5 resp 6,9 %. I kronor räknat uppgick tjänsteimporten 1978 till drygt 27 miljarder¹. Transporttjänster, resevaluta (turism) samt räntor och utdelningar på utländskt kapital tog vardera i anspråk ungefär en fjärdedel av detta totalbelopp. De två sistnämnda posterna har ökat särskilt snabbt. Mellan 1960 och 1978 nästan femfaldigades våra utgifter för turismen, räknat i fasta priser. Och kostnaden för utländskt kapital har blivit betydelsefull först efter oljekrisen 1973/1974.

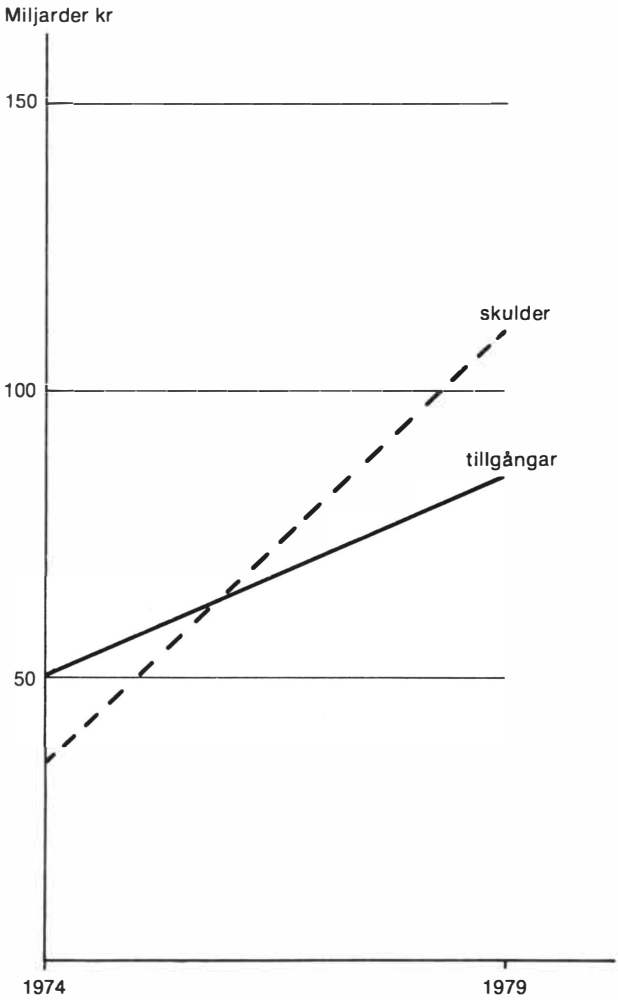
Den svenska ekonomins snabba sammanflätning med den internationella kapitalmarknaden framgår klart av förändringarna av våra lång- och medelfristiga skulder till utlandet. År 1974 uppgick dessa skulder till 35 miljarder kronor, vilket motsvarade 14 % av BNP. 1979 var beloppet uppe i 110 miljarder kr, eller 24 % av det årets BNP. Men de svenska tillgångarna i utlandet hade också ökat från 50 till 84 miljarder kronor². Nettoresultatet blev en försämring av Sveriges finansiella ställning gentemot utlandet på drygt 40 miljarder kronor. (Diagram 2:1)

Den explosiva ökningen av vår utlandsupplåning, som alltjämt fortsätter, beror främst men långtifrån enbart på vår ovilja att dra ner vår konsumtion i takt med den stigande oljeräkningen. Konsumtionen har hållits uppe genom att v

¹Konjunkturinstitutet och Riksbanken

²*Ekonomi idag* (Provinsbankerna) Nr 2, 1980

Diagram 2:1 Sveriges skulder till och tillgångar i utlandet 1974 och 1979



lånat tillbaka en stor del av de pengar vi betalat för oljan. Sverige har i det här avseendet uppträtt annorlunda än övriga i-länder. Sveriges andel av OECDs BNP är bara 1,5 %, men vi har på sistone svarat för 5–6 % av områdets samlade bytesbalansunderskott¹.

En annan dimension i Sveriges ekonomiska internationalisering är graden av utländskt ägande i svensk industriproduktion och omfattning av svenskägd industriproduktion utanför landets gränser. Hur stor del av svensk industri ägs av utländska intressen? Och hur mycket svenskägd industri finns utanför Sveriges gränser? – Siffrermässiga svar på dessa frågor skulle kunna ge ytterligare skärpa åt bilden av ekonomins internationalisering. Men här är data inte lika aktuella och fullständiga som när de gäller internationella krediter. Mellan 1965 och 1974 var antalet industrisysselsatta i Sverige nära nog konstant – mellan 920 000 och 940 000 personer. Antalet sysselsatta utlandsägda industriföretag i Sverige ökade däremot mellan 1965 och 1970 från 45 000 till 61 500 personer, och 1974 hade antalet ökat till ca 100 000 personer². I svenskägda dotterbolag i utlandet arbetade 1965 sammanlagt 148 000 personer. 1970 hade siffran stigit till 183 000 och 1974 var den uppe i 220 000³. (Diagram 2:2)

Dynamiken i det multinationella företagandet märks också när man studerar siffror över förädlingsvärde och tillgångar. Här visar de utlandsägda företagen i Sverige och de svenskägda i utlandet en väsentligt snabbare tillväxt än svensk industri totalt. Från 1965 till 1970 steg t ex förädlingsvärdet i svensk industri med 48 %, men i svenskägda dotterbolag i utlandet ökade den med 88 %⁴.

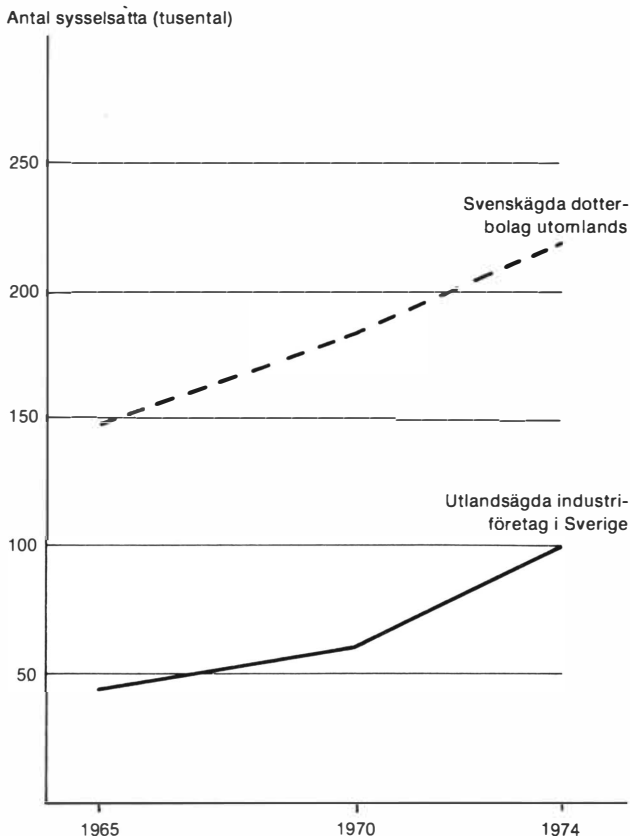
¹Dagens Nyheter, 25 juni 1980

²S. Iger, "Den svenska ekonomins internationalisering" anført arbejde

³B. Swedenborg, *The Multinational Operations of Swedish Firms*, IUI 1979

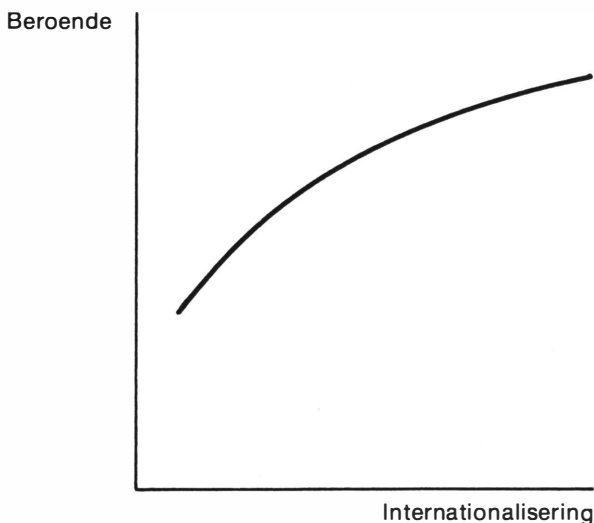
⁴S. Iger, "Den svenska ekonomins internationalisering", anført arbejde

Diagram 2:2 Antal sysselsatta i utlandsägda industri-
företag i Sverige samt i svenskägda dot-
terbolag i utlandet



Denna snabbt ökade internationalisering av svensk ekonomi har utan tvivel ökat vårt beroende av omvärlden. Men "beroende" är i det här sammanhanget ett komplice-

rat begrepp¹, som vi måste få återkomma till (kap 4 och 5). Här skall vi bara konstatera att det – för ett givet land – finns ett samband mellan beroende och graden av internationalisering, men att detta samband inte är proportionellt. När ett lands ekonomi blir mera internationaliserad, ökar landets beroende men i en avtagande takt. I botten ligga vitala beroendeförhållanden (t ex importen av salt till Sverige under medeltiden) men när en redan tidigare högt internationalisering ökas berör det i allmänhet mera marginala förhållanden, som relativt sett ger en mindre ökning av beroendet². Förhållandet kan grafiskt beskrivas så här:



¹För mera ingående analyser se t ex: B. Dunér, "Autonomi, skiss till teoretisk referensram och illustration av dess tillämpning", Utrikespolitiska Institutet, Forskningsrapport UI-77-3.

W. Hager, *Europe's Economic Security*, The Atlantic Institute, Paris 1975.

S. Iger, "Ekonomiskt beroende i ett maktperspektiv"; Utrikespolitiska Institutet, Forskningsrapport UI-74-2.

²Om beroendet och internationaliseringsgraden betecknas som B respektive I, kan ovanstående uttryckas som en funktion $B = f(I)$ vars första derivata är negativ, dvs $\frac{dB}{dI} < 0$.

Sveriges internationella beroende är otvivelaktigt stort. Strukturen i den svenska industrin, förutsätter ett intensivt varuutbyte med omvärlden. Mera omfattande störningar i varuhandeln skulle få förödande konsekvenser för industrins möjligheter att hålla i gång produktionen. Detta skulle i sin tur återverka också på andra, mera hemmabetonade delar av vår ekonomi, t ex sjukvårdssektorn. Att Sveriges import och export vardera uppgår till en fjärdedel av landets BNP betyder således inte att tre fjärdedelar av vår ekonomi skulle kunna fortsätta att fungera oberoende av utrikeshandeln.

Det som här sagts beträffande varuhandeln gäller också på många andra områden. Våra relationer med omvärlden fungerar ofta, t ex när det gäller importen av teknologi, som katalysatorer för den inhemska ekonomiska aktiviteten. Även på områden där den internationella verksamheten är ganska begränsad kan den i många fall direkt påverka nyckelfunktioner i vår svenska ekonomi. Störningar i relationerna med utlandet kan följaktligen få vidsträckta indirekta konsekvenser, t ex minskad effektivitet inom stora delar av samhällsekonomin. – I kapitel 5 skall vi ge några konkreta exempel för att illustrera dessa resonemang.

Internationaliseringen – vilka är drivkrafterna?

Det finns en rad omständigheter som har bidragit till och drivit på internationaliseringen av den svenska ekonomin. – Låt oss först studera några sådana faktorer som påverkat utvecklingen under mycket lång tid. Därefter skall vi diskutera de speciella förhållanden som under de senaste decennierna påskyndat internationaliseringsprocessen.

1900-talet – och tidigare. Den främsta orsaken till Sveriges internationalisering under 1900-talet är naturligtvis att ökade ekonomiska förbindelser med resten av världen har

varit till fördel för Sverige. I denna studie koncentreras uppmärksamheten till de materiella fördelarna.

Internationaliseringen har gjort det möjligt för oss att uppnå en rad allmänt eftersträfvade mål. Vi har fått en snabbare tillväxttakt och ett större konsumtionsutrymme än vad vi annars hade kunnat uppnå. Men internationaliseringen har också inneburit fördelar av annat slag – utbytet med omvärlden har vidgat våra och Sveriges befolkningens horisonter på ett helt annat sätt än tidigare fått tillgång till internationell kultur.

Det finns åtminstone tre faktorer som har bidragit till att internationaliseringen, materiellt sett, haft så positiva resultat.

- Den första har att göra med *resursutnyttjandet* i vårt land. Handeln med utlandet har på ett avgörande sätt ökat möjligheterna att utnyttja våra naturresurser, framförallt skog och malm. Den inhemska efterfrågan på dessa resurser var begränsad, och utan möjligheter till avsättning utomlands skulle exploateringen aldrig kunnat få någon betydande omfattning. Exporten av skogsprodukter och mineraler var länge motorn i svensk industri och en förutsättning för vår ekonomiska tillväxt.
- Den andra faktorn är den ökade produktiviteten som följer med *stordrift och specialisering*. Sverige är ett litet land med en begränsad marknad, och för att själva tillfredsställa alla våra konsumtionsbehov skulle vi tvingas tillämpa oekonomisk smådrift på ett otal områden. En successivt vidgad utrikeshandel – med både varor och tjänster – har inneburit stordriftsfördelar, och lett till kostnadsreducerande läreffekter av specialisering.
- Den tredje faktorn har att göra med tillgången till och *utnyttjandet av teknologi*. Teknologisk utveckling har varit en av de viktigaste drivkrafterna bakom världsekonomin dynamiska utveckling under 1900-talet. Tekniska framsteg har gjort det möjligt att med givna resurser pro

ducera allt mer. Den teknologiska utvecklingen har påskyndats av ett ständigt utbyte mellan företag och nationer. Nya tekniska landvinningar har fått snabb spridning – med hjälp av internationell varuhandel men också genom direktinvesteringar, licensförsäljning och patentexport. Möjligheterna att exploatera de tekniska framstegen på världsmarknaden har varit en stark drivkraft i det teknologiska utvecklingsarbetet.

Sverige har haft betydande fördelar av de teknologiska framsteg som gjorts på andra håll i världen; de har främjat vårt eget teknologiska utvecklingsarbete. De svenska landvinningarna inom produktutveckling och produktionsteknik har i sin tur fått global spridning genom raden av svenska multinationella företag, som under de senaste femtio åren framgångsrikt etablerat sig på världsmarknaden. När det gäller internationell marknadsföring var Sverige tidigt ute. Många av våra storföretag vars verksamhet bygger på svenska innovationer tillhörde det multinationella företagandets pionjärer (AGA, Alfa-Laval, ESAB, Svenska Kullagerfabriken, Swedish Match, Telefon AB L M Ericsson).

Hittills har den teknologiska utvecklingen bidragit till att betona fördelarna med stordrift och energiintensiva metoder. För ett land som Sverige – med en liten hemmamarknad och åtminstone fram till början av 1970-talet, rik tillgång till energi, har den tendensen ytterligare ökat fördelarna av ekonomiskt utbyte med resten av världen.

Tiden efter andra världskriget. Internationaliseringen under efterkrigstiden har påverkats av ett antal mera speciella faktorer, inte minst de uppdämda behov som fanns efter den påtvingade isoleringen under andra världskriget.

- Sverige deltog aktivt när det gällde att *bryta ned de handelspolitiska barriärer* som byggts upp under 1930-talets depression och som sedan – av strategiska och militära skäl – upprätthölls under världskriget. Därefter, under

1950- och 60-talen, utvecklades handeln mellan industri länderna på ett närmast explosivt sätt. Nu fick man äntligen möjlighet att bryta nära femton års nationell isolering. Först Marshall-hjälpen och senare tillkomsten av EFT, och EG underlättade expansionen i det internationella handelsutbytet.

- Den ökade arbetsfördelningen fick också utomordentliga effekter för den ekonomiska tillväxten. Detta har dokumenterats i Edward Denisons monumentala arbete¹. Mellan 1950 och 1962 kunde mer än hälften av arbetstidsförkortningarnas produktionsbortfall i Västeuropa kompenseras med den ökade produktivitet som följde av raserade handelsbarriärer. Sverige är visserligen inte med i Denisons undersökning, men vår fördel av liberalisering var säkert inte mindre.

- Den svenska exporten av kapitalvaror ökade snabbt i samband med *återuppbyggnaden av Västeuropas sönderslagna industrier*. Det gällde också för den svenska importen. Konsumenterna fick ju nu äntligen tillgång till en rad attraktiva importprodukter, från bananer och till kulspetspennor och nylonstrumpor. Det fanns också en uppdämd efterfrågan på utlandsresor.

- Internationaliseringen var således under det första efterkrigsdecenniet, särskilt i Västeuropa, i hög grad en *reaktion mot den tidigare isoleringen*. Motiven var inte enbart ekonomiska – det fanns också en ökad känsla av solidaritet mellan folken ("aldrig mera krig mellan Västeuropas nationer"). Och de internationella kontakterna verkade stimulerande.

- Internationaliseringen påverkades också av ett par betydelsefulla *teknisk-ekonomiska genombrott*. Det viktigaste var kanske revolutionen när det gäller transporter och kommunikationer. Till den nya transporttekniken, med nya begrepp som supertankers och jumbojet hör en al

¹E.F. Denison, *Why Growth Rates Differ*, Brookings, 1967

mänt sett mycket kraftig minskning av transportkostnaderna. Världens telefon- och telexförbindelser har byggts ut och effektiviserats explosionsartat, och i många länder har t ex TV-blivit var mans egendom.

- Resultaten av dessa förändringar har ingalunda begränsats till Sverige. Förutsättningarna för världsomspännande multinationella företag har radikalt förbättrats genom den nya, snabba och billiga transport- och kommunikationstekniken. Industriländernas import av råvaror från fjärran kontinenter har ökat markant. Tydligast märks detta på OECD-områdets ökade beroende av Mellanösternoljan, vars konkurrenskraft man insett först under efterkrigstiden.

För Sveriges vidkommande har de ökande järnmalmsleveranserna från bl a Australien och Brasilien minskat lönsamheten och tagit marknadsandelar från de svenska producenterna. – De sjunkande transportkostnaderna har ökat efterfrågan på resor och därmed skapat förutsättningar för massturism. Den har – tillsammans med televisionen – i sin tur bidragit till att skapa internationella konsumtionsmönster som ökat intresset och behoven av att handla över gränserna.

- Internt svenska förhållanden har i vissa fall helt oavsiktligt bidragit till att öka internationaliseringen. Vårt stora intresse för utlandsresor har t ex ett visst samband med den högprislinje som länge tillämpades inom inrikestrafiken. Och kostnadskrisen i svensk industri i mitten av 1970-talet fick bl a till följd att många svenska underleverantörer till våra storindustrier ersattes med utländska som kunde leverera till lägre pris.

- Internationaliseringen under efterkrigstiden har också haft andra bevekelsegrunder. Solidariseringen med den tredje världen efter kolonialimperiernas sönderfall har lett till framväxten av ett betydelsefullt internationellt bistånd. Detta i sin tur har hjälpt u-länderna att öka sin import från industriländerna, samtidigt som företagen i i-länderna fått

ett ökat intresse för investeringar i tredje världen.

Allt detta har lett till en sammanflätning av framför all industriländernas ekonomier. Det inbördes beroendet mellan länderna har kraftigt ökat. Ekonomiska fördelar ha varit ett ledande motiv för denna internationalisering, men lika viktigt var att industriländerna under större delen av efterkrigsperioden i stor utsträckning haft samma värderingar och mål för samhällsutvecklingen.

Ekonomiskt samarbete och ömsesidigt beroende ha därför uppfattats som något positivt och knappast inneburit några allvarligare konflikthanledningar. Den svenska synen på dessa frågor har i stort sett följt detta mönster och internationaliseringen av den svenska ekonomin under efterkrigstiden har ganska väl anslutit sig till de internationella tendenserna när det gäller mål, medel och även effekter.

3 Internationellt beroende — obekvämt och osäkert?

Att svensk ekonomi blivit så internationaliserad beror framför allt på att vi satt upp allt högre materiella mål i vårt eget samhälle. Följderna av denna internationalisering har naturligtvis inte varit enbart positiva. Sammanflätningen med andra länders handel och näringsliv har påskyndat strukturomvandlingen och begränsat våra möjligheter att föra en ekonomisk politik som avviker från den som förs i andra länder.

Under 1950- och 60-talen kändes dock detta som ett ganska lågt pris för de stora fördelar som internationaliseringen gav. Strukturomvandlingen, med åtföljande omflyttning av arbetskraften från lågproduktiva, ofta tunga och smutsiga yrken till framför allt verkstadsindustri och serviceyrken inom den privata och offentliga sektorn, betraktades länge som en i huvudsak positiv företeelse. Den internationella ekonomin fungerade smidigt. Tack vare en snabb och jämn tillväxt kunde nya och växande industribranscher suga upp den arbetskraft som blev ledig i krympande näringsgrenar. Det fanns då också en intressegemenskap mellan industrinationerna och det krävdes föga uppoffringar för att ett land som Sverige skulle kunna anpassa sig till den internationella normen.

Så idylliskt ser vi inte längre på internationaliseringen av Sveriges ekonomi. Under 1970-talet har en rad trendbrott drastiskt förändrat den internationella ekonomiska utvecklingen. Förutsättningarna för fortsatt tillväxt har blivit markant sämre. Den grundläggande intressegemenskapen mellan industrinationerna består visserligen, men nya omständigheter har lett till att man i varje land mer än tidigare bortsett från det gemensamma bästa. Under 1970-

talet har de enskilda ländernas ekonomiska politik alltmer präglats av konkurrerande och oförenliga mål. Därför har värdet av en fortsatt internationalisering för ett land som Sverige alltmer kommit att ifrågasättas.

I det här kapitlet skall vi först diskutera de trendbrott som inträffat i världsekonomin under 1970-talet. Därefter skall vi se lite närmare på de negativa konsekvenserna av ett stort internationellt beroende. Vi koncentrerar oss på Sverige men tar hänsyn till de nya globalekonomiska villkor som växt fram under det gångna årtiondet.

”Trendbrotten” i den internationella ekonomin

I ett längre, historiskt perspektiv kan man säga att världsekonomin under hela 1900-talet varit stadd i en dynamisk utveckling. Denna dynamik har i sig själv inneburit att det ständigt inträffat mer eller mindre viktiga förändringar eller ”trendbrott”. Trendbrotten under första hälften av 1970-talet står dock i en klass för sig och kan utan överdrift betecknas som den mest genomgripande förändringen i den internationella ekonomiska miljön sedan andra världskriget.

Det är framför allt i följande sex avseenden som den internationella ekonomiska utvecklingen radikalt har skiftat karaktär under denna period. Som framgår av de följande diskussionen finns det klara inbördes samband mellan de sex punkterna.

1 Inflationen i industriländerna har ökat markant sedan början av 1970-talet. Prisstegringstakten i OECD-länderna uppgick under 1960-talet till 3,3 % per år. För perioden 1973–1978 var den årliga prisökningen 10 % och uttendenser till minskning.¹

¹Inflationssiffrorna avser BNP-deflatoren för hela OECD-området, uttryckt i dollar. Källa; Världsbanken.

2 Den ekonomiska tillväxttakten i industriländerna – och därmed i hela världsekonomin – har drastiskt reducerats. Mellan 1960 och 1970 uppgick den genomsnittliga reala ökningen av BNP i OECD-länderna till 4,9 % per år. Mellan 1973 och 1979 var motsvarande siffra 2,5 %¹. Och de flesta bedömare anser det osannolikt att tillväxten under resten av århundradet skulle återgå till de höga tal som gällde under 1950- och 60-talen. – Vid en tillbakablick är det tänkbart att den höga tillväxttakten under decennierna efter andra världskriget kommer att te sig som exceptionell.

3 Arbetslösheten i industriländerna har sedan 1975 legat betydligt högre än genomsnittet för det föregående årtiondet. Sysselsättningsproblemen har naturligtvis ett starkt samband med den långsammare ekonomiska tillväxten. Den tidigare politiken vars främsta mål var full sysselsättning var starkt beroende av den snabba ekonomiska expansionen, och den politiken blev svår att upprätthålla när tillväxttakten sjönk. Till arbetslösheten bidrog också den minskade rörligheten hos arbetskraften och den restriktiva finans- och penningpolitik som man efter 1973 ofta tillgripit för att få bukt med inflationen.

4 En grupp snabbt industrialiserande u-länder, de så kallade NIC-länderna, har etablerat sig som framgångsrika exportörer av färdigvaror. Deras konkurrenskraft i en rad olika industribranscher har skapat problem för många OECD-länder.

5 Efter 1973 har de relativa priserna för energi ökat starkt, och tidvis har det varit mycket svårt att tillgodose energibehoven. Oljan, som dominerar industrivärldens energiförsörjning, är utan jämförelse den största produkten i

¹Världsbanken

internationell handel. Under senare år har oljan ensamt svarat för uppåt 15 % av det totala värdet av världsexporten. De stora oljeprishöjningarna 1973/74 och 1979/80 har hög grad bidragit till den internationella inflationen och orsakat stora underskott i en rad länders bytesbalans. Utvecklingen på oljemarknaden har därför också påverkat den ekonomiska politiken i industriländerna i restriktiv riktning.

6 Början av 1970-talet har inneburit något av ett sammarbrott för den Keynesianska ekonomiska politik som varit tongivande under hela efterkrigstiden. De recept Keynes föreskrev avsåg ekonomier med betydligt mer begränsad offentliga sektorer och med samhällsinstitutioner som reglerade på ett annat sätt än vad som gäller i dagens industrisamhällen.

De gamla, beprövade finanspolitiska medel som länge använts av industriländernas regeringar för att stabilisera ekonomin och befrämja tillväxten tycks också ha förlorat mycket av sin verkningskraft. Både ekonomer och politiker är numer rådvilla inför frågan hur man bör gripa sig an problemen och vilka alternativa metoder som står till buds.

Vi skall inte försöka utreda orsakerna till de trendbrott som under 1970-talet drabbat den internationella ekonomin. Men en del av konsekvenserna måste beröras. Viktigast för vår fortsatta diskussion är den stora osäkerheten om den fortsatta ekonomiska utvecklingen och om de arrangemang som skall styra det internationella ekonomiska systemet.

Dämpningen av tillväxttakten har åtföljts av fördjupade konjunkturvågor. Det faktum att konjunkturcyklerna skilda länder förr inte var synkroniserade bidrog i någon mån till att stabilisera världsekonomin. Ökad export till länder i konjunkturons uppgångsfas bidrog sålunda till att utjämna svackan i det egna landets ekonomi. Men mer

ökande internationalisering har OECD-ländernas ekonomier kopplats samman så att upp- och nedgångsperioderna inträffar samtidigt. Beroendet av den internationella ekonomin minskar därför stabiliteten i det enskilda landets ekonomi.

Den internationella varuhandeln har politiserats alltmer – regeringarna har gett sig in på långt flera områden än oljemarknaden. Frihandelns välsignelser ifrågasätts alltmer. Kraven på vidgad protektionism växer sig starkare. Importhinder, t ex kvoter, stöd till egna industrier och offentliga beställningar som ensidigt riktas till inhemska företag tillgrips för att skydda sysselsättningen i det egna landet. Minskad integration med resten av världen ses av många som ett medel för att mildra de interna följderna av ökad internationell osäkerhet.

Utvecklingen på den internationella kreditmarknaden har under 70-talet kännetecknats av Eurodollar-marknadens framväxt – samtidigt som en grupp privatbanker fått allt större betydelse som internationella kreditförmedlare. Behovet av statlig kontroll och reglering av kreditströmmarna har påtalats i en rad officiella uttalanden, men de mellanstatliga initiativen i denna riktning, som stötts av bl a Tyskland och USA, har lamslagits av England och Schweiz; man vill ju gärna bevara Londons och Zürichs roll som internationella finanscentra. Under sådana förhållanden är det svårt att förutsäga åt vilket håll utvecklingen kommer att gå.

Världens valutasystem utsattes i början av 1970-talet för genomgripande förändringar. Guldets och dollarns roll minskade, speciella dragningsrätter infördes och man började praktisera flexibla växelkurser. De nya arrangemangen har minskat valutasystemets stabiliserande inverkan på de nationella ekonomierna. Nu talas det om ytterligare reformer, men praktiska beslut hindras bl a av att man inte vill erkänna de maktförskjutningar som faktiskt inträffat och som givit Tyskland, Japan och flera OPEC-länder en

allt större ekonomisk tyngd, medan USAs och Englands roll minskat i betydelse. Stor osäkerhet råder följaktligen om valutasystemets vidare utveckling.

Oljekrisen och OPECs förmåga att till sin fördel monopolisera den internationella oljemarknaden visar på ett tydligt sätt industrivärldens och i synnerhet USAs minskade kontroll och inflytande över världsekonomin. Samtidigt är det oklart vilka nya former av internationellt ekonomiskt samarbete som kan åstadkommas med de politiska och ekonomiska maktförhållanden som nu håller på att växa fram.

Den gamla ekonomiska världsordningen har av många förklarats död, men samtidigt är diskussionerna om en ny ordning förvirrande och föga belysande för de tendenser som i verkligheten växer fram.

Det internationella beroendets problem i en osäker värld

Jämfört med 1970-talet fungerade den internationella ekonomin under 1950- och 60-talen som ett urverk. För ett land som Sverige var det ekonomiskt sett en självklar fördel att fördjupa sin internationalisering – låt vara att politiska hänsynstaganden höll oss tillbaka när det gällde medlemskap i EG.

Under 1970-talet blev nyttan och värdet av en fördjupad integration mindre självklar. Nu hade man redan utnyttjat merparten av de fördelar som internationell handel kunde ge. Dessa togs för givna, samtidigt som uppmärksamheter koncentrerades på vissa av frihandelns nackdelar. Trendbrotten i den internationella utvecklingen fick vissa klara negativa konsekvenser. För ett litet land som Sverige hade sammanflätningen med ekonomierna i övriga industriländer blivit en stimulans och draghjälp av den snabba tillväxten inom OECD-området. När tillväxttakten efter 1974 gick ned, drogs Sverige med, och vi fick känning

av den utdragna recessionen.

Denna utplaning i den ekonomiska tillväxten som i huvudsak kom utifrån har tvingat svensk samhällsekonomi till en smärtsam anpassning. En rad näringsgrenar krympte, på grund av den svaga konjunkturen men också till följd av ökande konkurrens från nya leverantörländer. Expansionen i nya, livskraftiga verksamheter räckte inte till för att absorbera den friställda arbetskraften. Som en följd av denna utveckling ökade de offentliga arbetsmarknadsåtgärderna. Samtidigt försämrades anpassningsförmågan i svensk ekonomi. De s k Åmanlagarna, kvinnornas inträde på arbetsmarknaden och de starkt utbyggda skyddsnäten vid arbetslöshet — allt bidrog till att minska de anställdas intresse av att flytta mellan företag och orter.

Öppenheten gentemot omvärlden gjorde det också svårare för Sverige att isolera sig från den internationella inflationen. Många av de prisstegringar som inträffat efter 1973 har dock berott på interna förhållanden. — Erfarenheterna från Tyskland och Schweiz under perioden 1975–1978 visar att även starkt internationaliserade ekonomier kan stå emot omvärldens inflationstryck. Där skedde de med hjälp av en resolut politik som kombinerade en dämpad löneutveckling med uppskrivning av den egna valutan.

Trendbrotten i världsekonomin har också gjort att regeringarna i inflytelserika länder blivit mer benägna att bryta internationella konventioner och beteenderegler för att tillgodose hotade nationella intressen. Subventioner till egna producenter, import-kvoteringar eller exportrestriktioner för att hålla nere det inhemska priset är några av de medel som kommit till användning. Frihandelns automatik har därmed, trots Tokyorundan, delvis satts ur spel. Denna mera godtyckliga politik har ökat de stora och inflytelserika ländernas möjligheter att hävda sina nationella intressen. För små nationer som Sverige däremot har utvecklingen i första hand inneburit en ökad osäkerhet i det internationella ekonomiska umgänget.

De små nationernas problem har accentuerats av att de – just på grund av sin litenhet – i regel också varit beroende av utrikeshandeln. Stordriftens och specialiseringens fördelar har gjort att man i många mindre länder har en näringslivsstruktur som kännetecknas av ganska få produktionsenheter men med en sammanlagd kapacitet som är mångdubbelt större än det nationella behovet. Den övervägande delen av produktionen är följaktligen avsedd att säljas på exportmarknaderna. Svensk varvs-, lastbils- och järnmalsindustri är illustrativa exempel. Naturligtvis kommer mera godtyckliga, politiskt eller ekonomiskt betingade åtgärder i importländerna att i sådana fall slå särskilt hårt mot det exporterande landets ekonomi.

Flera viktiga industriländer har under senare delen av 1970-talet – kanske delvis till följd av trendbrotten världsekonomin – fått mer konservativt inriktade regeringar. Den politik som dessa drivit har på kort sikt ofta prioriterat inflationsbekämpning på sysselsättningens bekostnad; på sikt har syftet varit att möjliggöra ökad tillväxt och utbyggd välfärd. Trots att också Sverige under perioden bytt regeringar, har de nya ekonomisk-politiska tendenserna inte avsatt några praktiska spår i svensk politik. Och när man i debatten framfört krav på att anpassa Sveriges ekonomiska politik till dessa internationella trender har man på sina håll menat att sådan samordning är en önskad följd av Sveriges starka internationalisering.

Internationaliseringen av den svenska ekonomin har vissa avseenden minskat möjligheterna att föra en självständig utrikespolitik. Så t ex har vårt beroende av datorutrustning från USA och olja från Saudiarabien gjort det svårt att motstå påtryckningar från dessa länder. I en värld som mer än tidigare präglats av osäkerhet och konflikter är det en öppen fråga om Sverige med sådana beroendeförhållanden kan fortsätta föra en konsekvent neutralitetspolitik.

Dessa negativa konsekvenser av vårt internationella be

roende har lett till propåer om en avskärmning av Sverige från resten av världen; vi skulle med andra ord genom aktiva åtgärder försöka göra vår ekonomi mindre internationell. En sådan avskärningspolitik har förordats av tre olika skäl.

- För det första skulle en sådan avskärningspolitik kunna bli ett skydd mot instabiliteten i den internationella ekonomin. Den svenska valutaregleringen som fått fortleva efter andra världskriget med just detta syfte, är ett praktiskt men kanske föga effektivt exempel.

- För det andra skulle den högre självförsörjningsgrad som en avskärmning innebär utgöra en försäkring – för den händelse en storkonflikt helt skulle stoppa det internationella utbytet. – Svensk jordbrukspolitik och beredskapstödet till konkurrenshotade delar av teko-industrin är två exempel på sådana avskärningsåtgärder.

- För det tredje, slutligen, genom en avskärmning skulle Sverige slippa tvånget att följa internationella trender i produktion och samhällsutveckling. Avskärmningen skulle ge oss bättre möjligheter att själva bestämma och utforma alternativa konsumtionsmönster som avvek från den internationella tendensen till "prylraseri" och som bättre stämde överens med de ekologiska behoven. Ett minskat internationellt beroende skulle helt enkelt kunna ge oss ökad frihet att själva välja utvecklingsväg. – Det bör nämnas att sådana tankar och också framförts i många andra industriländer – med ungefär samma motiv som i Sverige.

Idéerna om en mera allmän avskärmning har dock sällan blivit tillräckligt genomarbetade för att belysa konsekvenserna av en sådan politik. Detta har varit det främsta motivet för tillkomsten av denna studie.

En framtida avskärmning från den internationella ekonomin kan vara självvald och motiveras med sådana argument som vi nu har diskuterat. Men en avskärmning kan

också bli en följd av tvingande yttre omständigheter, t ex militära eller handelspolitiska konflikter. — I de följande två kapitlen skall vi studera olika typer och grader av avskärmning och diskutera sannolikheten för att de verkligen inträffar. Därefter skall vi analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av de typer av avskärmning som är mest sannolika; vi skall då också försöka se vilken ekonomisk politik som skulle erfordras för att göra avskärmningen till en realitet.

4 Avskärmningens fysionomier

En avskärmning av Sverige kan ske på skilda grunder och få mycket olikartade utformningar. I det här kapitlet skall vi försöka göra en genomgång av tänkbara former av avskärmning och förutsättningarna för att de skall förverkligas. Diskussionen är långtifrån uttömmande. Den tar huvudsakligen sikte på idéer som figurerat i 70-talets debatt och då i första hand på sådana former av avskärmning som förefaller mera realistiska och sannolika.

I fokus för intresset står då Sveriges handelsrelationer med omvärlden. Men om vi låter begreppet utrikeshandel omfatta inte bara varor och tjänster utan också produktionsfaktorer, då kommer även direktinvesteringar och emigration att ingå i handelsströmmarna. Utländsk etablering i Sverige blir då import till vårt land – av de produktionsfaktorer (kapital, teknologi, företagsledning) som behövs för verksamheten. På samma sätt kan de svenska direktinvesteringar utomlands betraktas som svensk export.

Med denna breddade syn på utrikeshandeln har de följande resonemangen giltighet inte bara för Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster utan också för flödet av direktinvesteringar liksom import och export av arbetskraft.

I vår diskussion måste vi till stor del arbeta med hypoteser. Det finns mycket få praktiska erfarenheter av avskärmning som är relevanta för ett land som Sverige av idag. Vår jordbruksreglering är förstas ett exempel på en frivillig avskärmning begränsad till en sektor. Och vår valutareglering framstår ju knappast som en allmän avskärmning från omvärlden på valutaområdet utan snarare

som en reglering där beslutsrätten i stora stycken sköts centralt.

Exempel på mera generella och frivilliga avskärmningar finns att hämta i t ex Brasilien och Kina, som tidvis avlänkat viktiga delar av sin ekonomi från omvärlden, och i Albanien och Burma, som genomfört avskärmningen mera fullständigt. Sveriges situation under andra världskriget, och FNs handelsbojkott av Rhodesia är två exempel på påtvingad avskärmning. — Men som synes avser de flesta av dessa exempel länder som till sin storlek och utvecklingsnivå skarpt skiljer sig från Sverige. Våra egna erfarenheter från andra världskriget gäller också en ekonomi helt olik den svenska av idag.

Analysen av avskärmningens samhällsekonomiska effekter och de ekonomisk-politiska åtgärder som skulle erfordras spar vi till nästa kapitel. Till att börja med får därför uttrycken "avskärmningens kostnader" och "nationell handlingsfrihet" en något lös och oprecis definition.

En frivillig avskärmning

Tidsdimensionen. Vid en självvald avskärmning tar politiken i regel sikte på långsiktiga samhällsmål och följaktligen kommer även avskärmningen normalt att ha en långsiktig karaktär. En avskärmning kan få negativa konsekvenser:

- på kort sikt, medan samhällsekonomin anpassar sig till de nya förutsättningarna,
- på lång sikt, till följd av isoleringens negativa inverkan på den ekonomiska dynamiken.

Den första negativa konsekvensen kan mildras om avskärmningen införs i en takt som gör det möjligt för samhället att anpassa sig ekonomiskt. En avskärmning av Sverige från t ex oljeimporten skulle bli utomordentligt besvärlig om den inträffade över en natt, men lättare att

leva med om den infördes i en takt som gjorde det möjligt att utveckla alternativa energikällor. Följaktligen kan man utgå ifrån att eventuella frivilliga avskärmningar kommer att genomföras successivt. På det viset får man visserligen vänta på den fulla önskade effekten av avskärmningen, men samtidigt minskar dess kostnader väsentligt.

Vilka områden drabbas av en avskärmning. Ett fullständigt avbrott i alla Sveriges internationella relationer skulle få så drastiska effekter för vårt samhälle, att vi knappast kan tänka oss in i situationen. Om en avskärmning skulle bli av, kommer den – vare sig den är frivillig eller påtvingad – med all sannolikhet att vara ofullständig. I den mån det är vi själva som väljer, kommer vi troligen att låta de internationella relationerna bestå på just de områden där kontakten med andra länder är särskilt viktig.

Lättast är det att avskärma sig från sådana utländska nyttigheter som inte är oundgängliga eller som är relativt lätta att ersätta med inhemska varor eller tjänster. Men frågan är om det finns så mycket av nationellt oberoende att vinna genom avskärmning på sådana områden.

Till detta kommer att det i många fall inte är så enkelt som man först tror att ersätta utländska nyttigheter med inhemska. Det gäller t ex sådana produkter som personbilar, dammsugare, skrivmaskiner och antibiotika, som både importeras och produceras inom landet. Ytligt sett kan det verka som om beroendet av omvärlden skulle kunna minskas genom att man stryper importen. Men beroendet skulle ändå bestå, eftersom den inhemska tillverkningen kräver utländska insatser som gummi, legeringsmetaller och patenträttigheter.

Att frigöra sig från detta mera djupgående beroende är mycket svårare och inte minst – dyrare. På lång sikt skulle det troligen vara möjligt för Sverige att ersätta naturgummi och legeringsmetaller med inhemska produkter och att utveckla egna produktionsmetoder för antibiotika

så att man kunde klara sig utan de utländska patenträttigheterna. Men en sådan självtillitens politik skulle bli dyrbar. Erfarenheterna från andra världskriget visar att priset på slutprodukten i sådana fall lätt blir väsentligt högre och kvaliteten avgjort sämre.

De idéer och förslag som framförts om ett minskat utlandsberoende gäller ofta umbärliga utländska produkter. Men att dela in varor (och tjänster) i nödvändiga och icke nödvändiga är svårt och resultatet beror i hög grad på vem som gör uppdelningen.

Segelbåtar hör till sådant som är klart umbärligt, utom för seglarfantaster förstås. Telefon ombord på segelbåten betraktas som tämligen onödigt även av de flesta seglarfantasterna, utom av sådana som av någon anledning måste stå i förbindelse med sin arbetsplats även på fritiden (jourläkare t ex). Produkter av vissa fabrikat som Lee jeans, Coca-Cola och Heléne Curtis skönhetsmedel, vilka antingen importeras till Sverige eller tillverkas här på utländsk licens, är umbärliga i betydelsen att ingen skulle lida nöd om produkterna försvann från den svenska marknaden. Å andra sidan visar försäljningssiffrorna att många konsumenter vill ha produkterna och att de t o m är beredda att betala ett överpris i förhållande till svenska varor med till synes likvärdiga egenskaper.

Metallen kobolt, som bl a ingår i kvalitetsstål, betraktas till skillnad från Lee jeans som en nödvändighetsvara. Antag nu att en producent av jordbruksmaskiner väljer en dyr stålsort som innehåller kobolt i stället för en billigare och sämre men ändå fullt användbar, där kobolten ersatts med nickel. – I princip skiljer sig hans överväganden inte från dem som ligger bakom jeans-köparens beredskap att betala ett högre pris för ett känt och åtråvärt varumärke.

Möjligen kan man hävda att jeans-köparens preferenser inte är "genuina" utan ett resultat av reklam och annan påverkan. För att då få fram konsumenternas "genuina"

preferenser skulle man behöva avskärma dem inte bara från produkterna ifråga utan också från den påverkan de utsätts för i reklam bl a i svenska och utländska tidningar och tidskrifter, men också i importerade TV-program och vid utlandsresor. — Det är knappast troligt att man i ett demokratiskt samhälle skulle få politiskt stöd för en genomgripande avskärmning av det här slaget. Erfarenheter från Sovjet visar ju att man inte ens där med sin mycket långtgående avskärmning har lyckats eliminera intresset för modevaror från väst.

En myndighet kan naturligtvis medvetet sätta sig över konsumentintresset. Men i ett samhälle där målet för den ekonomiska politiken är "högsta möjliga välfärd åt medborgarna" måste en majoritet av befolkningen i så fall anse att de positiva effekterna av sådana åtgärder är starkare än de negativa konsekvenserna.

En partiell avskärmning av Sverige — t ex när det gäller livsmedel, kläder och skor — för att därmed säkra landets försörjning vid en påtvingad isolering är ett bra exempel. Det svenska folkhushållet tvingas skattevägen ge stöd åt inhemsk tillverkning eller hindras genom handelsreglingar från att köpa billigare, importerade produkter. — Men det finns en bred politisk enighet om att dessa merkostnader är motiverade som en försäkring om utrikeshandeln skulle sluta att fungera, t ex på grund av internationell storkonflikt.

Det bör kanske tilläggas att den politiska enigheten i det här fallet gått ut på att hindra en fördjupad internationalisering genom att bevara självförsörjningsgraden på en viss miniminivå. Enigheten hade säkert varit svårare att uppnå, om målet hade varit att minska internationaliseringen genom att öka självförsörjningsgraden.

Trots flera år av osäkerhet om den livsviktiga oljeimporten och risker för leveransstörningar, har opinionen i Sverige ännu inte mognat för politiska beslut om en frivillig partiell avskärmning av vårt land på detta område. OPECs

prisaktioner under 1970-talet, den politiska oron i Mellan-östern och farhågorna för en geologiskt betingad minskning av oljeproduktionen under 1980- och 90-talen – allt detta gör det befogat att minska vårt beroende av importerad olja. Det gäller trots att en ökad inhemsk energiproduktion skulle bli avsevärt mycket dyrare. Vi återkommer till denna fråga i nästa kapitel.

Det finns emellertid sedan länge ansatser till ekonomisk avskärmning – nämligen när det gäller internationellt företagande. Så t ex får utländska rättssubjekt inte utan tillstånd förvärva fast egendom i Sverige, och vid svenska etableringar utomlands krävs riksbankens godkännande för transferering av kapital.

Under 1970-talet har det också förts en livlig debatt om de multinationella företagen och stark kritik har riktats mot deras verksamhet. De åtgärder som föreslagits för att begränsa svenska bolags verksamhet utomlands, och utländskas bolags verksamhet i Sverige skulle – om de hade genomförts, ha inneburit en skärpning av denna partiella svenska avskärmning. Eftersom dessa företag spelar en så viktig roll i världshandeln, skulle en sådan avskärmning ha fått betydande återverkningar också på vår export och import. – Debatten har inte i någon större utsträckning påverkat politiken på detta område.

Geografisk utsträckning. En frivillig avskärmning kan geografiskt inriktas på olika sätt. För att ge Sverige mesta möjliga handlingsfrihet borde den gälla enbart Sverige och rikta sig mot alla världens länder. Men en avskärmning kan också avse Sverige jämte flera andra länder i förhållande till resten av världen. Motivet till att på det sättet utvidga det avskärmade området kan vara att man vill bibehålla vissa av stordriftens och specialiseringens fördelar, samtidigt som de länder som slår sig samman om avskärningspolitiken har så gemensamma värderingar att sammanflätningen dem emellan inte begränsar friheten

för de enskilda deltagarna.

Så t ex skulle Sverige kunna försöka avskärma sig från resten av världen i ett internordiskt samarbete. Skillnaden mellan de nordiska länderna när det gäller målen för samhällsutvecklingen borde vara relativt små. Men trots samgåendet skulle de nordiska länderna vara en alltför liten marknad för att möjliggöra ett fullt utnyttjande av skalfördelar. När dessutom t o m planerna på en nordisk tullunion gick i stöpet i början av 70-talet, är det svårt att tänka sig att ländernas regeringar utan yttre tvång skulle kunna enas om en gemensam politik i en så mycket mera vidlyftig fråga som avskärmning från resten av världen.

Ett alternativ vore ett svenskt deltagande i en avskärmning av hela EG-området från resten av världen. Ett EG som utvidgats till att omfatta majoriteten av Västeuropas länder, är otvivelaktigt tillräckligt stort för att kunna erbjuda de flesta av specialiseringens och stordriftens fördelar. Å andra sidan är Västeuropa numera starkt beroende av importerade mineraler och energiråvaror som är svåra att ersätta med egenproduktion.

Även om Sverige har mycket gemensamt med flertalet av EG-länderna när det gäller samhällsekonomiska medel och mål, skulle det vid en svensk integration bli svårt för oss att bedriva en oberoende nationell politik. Sveriges litenhet i förhållande till EG skulle ge oss ett begränsat inflytande vid utformningen av gemensamma beslut. En integration med EG kan därför i vart fall inte rationellt motiveras med syftet att uppnå ett vidare handlingsutrymme för Sveriges gentemot resten av världen. Det verkliga syftet med vårt deltagande i EGs avskärmning kunde bara vara att undvika en svensk nationell isolering i Europas marginal, i en situation där Gemenskapen redan beslutat om en sådan politik. Men en sådan avskärmning verkar mera påtvingad än självvald och därför skall vi studera den mera utförligt längre fram i kapitlet.

Det har också framförts idéer om att Sverige borde

bedriva ett intimare ekonomiskt samarbete med östblockets länder eller med vissa u-länder som särskilt stöds av Sverige, t ex Vietnam och Tanzania. Enligt förslag som framförts skulle dessa nya internationella band utvecklas och förstärkas på bekostnad av våra nuvarande relationer med omvärlden. Sverige skulle med andra ord avskärma sig från resten av den kapitalistiska industrivärlden för att i stället skapa en ökad intressegemenskap med andra grupper av länder.

Skillnaderna mellan Sverige och Östeuropa är mycket stor både ekonomiskt och politiskt. Att en integration med östblocket för vår del skulle kräva stora strukturförändringar framgår bl a av vårt nuvarande ringa handelsutbyte. Så t ex var vår exporthandel med ett litet land som Holland 1978 betydligt större än motsvarande utbyte med våra två största handelspartners bland socialistländerna, Sovjetunionen och Polen tillsammans. Samhällssystemet, den ekonomiska politiken liksom relationerna mellan Sovjetunionen och dess satelliter avviker markant från våra egna förhållanden och internationella umgängesvanor.

Som den mindre parten skulle Sverige vid ett intimare ekonomiskt samarbete med dessa länder tvingas till stora anpassningar. Det är svårt att se vilka fördelar vi skulle få i utbyte. Finlands politiskt framtvingade, men inte särskilt djupgående integration med Sovjetunionen ger en viss belysning av problemen. Tanken att en demokratisk majoritet i Sverige skulle besluta om en anpassning av vårt samhällssystem i riktning mot det som råder i östblocket verkar också klart orealistiskt, liksom idén att ett närmande till östblocket skulle öka Sveriges internationella handelsfrihet.

Idén om en avskärmning av Sverige jämte några u-länder från resten av världen verkar inte heller realistisk. En förutsättning borde i så fall vara att dessa länder går med på att minska sina övriga internationella relationer mot förmånen av ett exklusivt samarbete med Sverige. För att

ett sådant samarbete skall framstå som attraktivt för u-länderna ifråga, måste det innebära resursöverföringar från Sverige som gott och väl uppväger de ekonomiska nackdelar som dessa länder skulle drabbas av vid en avskärmning från resten av världen.

Sveriges kostnad för en sådan resursöverföring skulle bara till en liten del kunna uppvägas av säkrare tillgång eller lägre priser på råvaror från dessa länder. Att genomföra en sådan politik skulle kräva en mycket stark solidaritet från svensk sida, och kostnaden för denna solidaritet skulle kännas särskilt tung under den besvärliga period då Sverige begränsade sina ekonomiska relationer till resten av världen. De geografiska avstånden sätter också käppar i hjulet för ett sådant arrangemang. En integration med valda u-länder på olika kontinenter och en samtidig isole-ring från resten av världen skulle inte minst ge upphov till extremt höga transportkostnader.

Omvärldens reaktioner. Som framgått av vår tidigare diskussion borde en frivillig avskärmning av Sverige – om vi beslöt att genomföra en sådan – ske successivt och vara partiell, dvs inte omfatta utlandsrelationer som är mest vitala för svenskt näringsliv och samhälle. Men frågan är: skulle vår omvärld tillåta oss att ostraffat bedriva en sådan avskärmning?

Den ekonomiska internationaliseringen i industrivärlden har byggts upp med hjälp av en rad beteenderegler. Många av dessa har formaliserats genom bindande traktat i organ som GATT (General Agreements of Tariffs and Trade) och IMF (International Monetary Fund, dvs Internationella Valutafonden). Bestämmelserna har skapat en betydande stadga och förutsebarhet i den internationella ekonomin. I synnerhet för de mindre länderna har regelsystemet utgjort en förutsättning för djupare internationella engagemang. Möjligheterna till sanktioner vid regelbrott har varit begränsade, i synnerhet när det gällt de stora länderna. De

sanktioner som funnits har också använts med stor försiktighet. Oftast har det räckt med att utsätta den felande parten för ett starkt opinionstryck på det politiska planet.

Situationen skulle dock vara en annan om Sverige systematiskt satte sig över de delar av regelsystemet som inte passade in i vår självvalda avskärningspolitik. Det skulle skapa irritation i omvärlden och i praktiken sannolikt minska Sveriges möjligheter att själv utforma avskärmningen.

Om Sverige – i strid med ingångna internationella avtal – införde importförbud på en rad umbärliga eller ersättliga produkter, och samtidigt deklarerade att detta var ett led i en långsiktig avskärningspolitik, då skulle omvärlden kunna reagera t ex genom importförbud och tullbarriärer inte bara för motsvarande svenska produkter utan också för helt andra varugrupper (t ex papper, pappersmassa, specialstål, lastbilar) där Sverige är särskilt beroende av export.

Den svenska avskärmningen skulle visserligen minska vår egen import och därmed reducera vårt behov av utländska valutainkomster. Men åtgärderna mot Sverige kunde mycket väl minska den svenska exporten i ännu större omfattning – med ökat underskott i bytesbalansen som resultat.

Detta underskott måste finansieras med lån från utlandet. Men det skulle knappast vara möjligt. Såväl de internationella bankerna som de länder från vilka vi fortsatte att importera skulle förmodligen inte vilja låna pengar till ett land som, i utlandets ögon, inlett ett handelskrig med sin omvärld. En mera betydande upplåning från IMF skulle knappast heller vara någon utväg, eftersom fondens utlåningsmöjligheter är begränsade. Lån från IMF medför dessutom krav på regelbunden insyn och kontroll av låntagarens ekonomiska politik, vilket går stick i stäv mot en av avskärmningens intentioner. Svårigheterna att finansiera underskottet i bytesbalansen med utländsk upplåning skul-

le följaktligen på sikt tvinga Sverige att minska sin import ännu mer än som ursprungligen planerats inom avskärningspolitiken.

I det här scenariot har vi i korthet försökt visa hur motåtgärder utifrån kan komma att tvinga Sverige in i en avskärmning som avviker från vad man själv ursprungligen planerat. Avskärmningen skulle i verkligheten bli mera omfattande och mera kostsam för det svenska samhället.

Slutsatser om en frivillig avskärmning. På sidorna 40–47 har vi bl a behandlat den frivilliga avskärmningens dimensioner ifråga om tid, innehåll och geografisk utsträckning. Våra slutsatser kan i korthet sammanfattas i följande fyra punkter:

1 En frivillig avskärningspolitik får, om den genomförs, sannolikt en successiv och partiell karaktär — detta på grund av de extremt höga kostnader som en komplett eller plötslig avskärmning skulle medföra.

2 En avskärmning vore lättast att genomföra och skulle medföra minst kostnad för den svenska samhällsekonomin om den inriktade sig på importerade nyttigheter som är umbärliga eller kan ersättas med inhemska varor och tjänster. Men det väsentliga utlandsberoendet ligger ofta tidigt i produktionskedjan och därför vinner man inte alltid så mycket mera handlingsfrihet genom att avstå från importen av slutprodukten. Slutligen är det också mycket svårt att bedöma hur umbärliga olika nyttigheter är.

3 Kostnaderna i förhållande till BNP, skulle bli lägre om avskärningspolitiken gällde flera länder än Sverige, men det enskilda landets frihet att agera skulle minska med gruppens storlek. Av de alternativ som vi har granskat är det bara den samnordiska varianten som tycks ha vissa förutsättningar att ge Sverige det eftersträlvade måttet av

handlingsfrihet. Det är dock högst osannolikt att de nordiska länderna utan yttre tvång skulle kunna enas om en gemensam avskärningspolitik mot resten av världen.

4 Det finns en allvarlig risk att en frivillig svensk avskärmning utvidgas och omvandlas till påtvingad. – Omvärlden skulle otvivelaktigt i sin tur rikta åtgärder mot den svenska politiken.

En påtvingad avskärmning

De tre mest sannolika orsakerna till en påtvingad avskärmning av Sverige är

- krig med åtföljande avspärrningar,
- leveransstörningar, framför allt på oljeområdet, orsakade av andra skäl än krig, och
- protektionistisk politik i omvärlden

En påtvingad avskärmning avviker åtminstone i två avseenden från den självvalda. Uttrycket "påtvingad" innebär att den svenska samhällsekonomin egentligen vill vidmakthålla de ekonomiska relationerna till omvärlden men att yttre omständigheter ställer hinder i vägen. Det innebär att en avskärmning orsakad av krig och leveransstörningar skulle vara tidsbegränsad och att de internationella relationerna så snart det är möjligt återupptas i full skala.

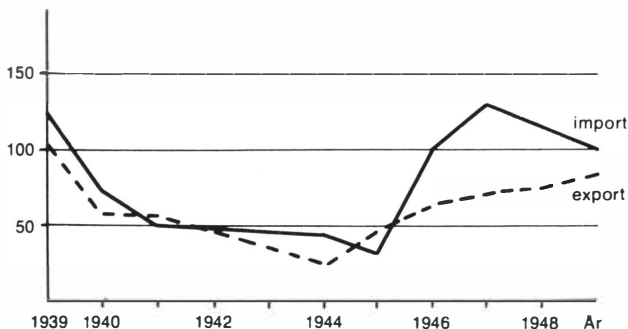
Anpassningar till avskärmningen blir därför av kortsiktig natur. Man konsumerar från lager och man bygger kanske upp provisorisk alternativ produktion. Ekonomin strukturer däremot lämnas oförändrad i väntan på att man skall kunna återgå till normala förhållanden.

Den andra skillnaden består i att en påtvingad avskärmning utvecklas i en takt som står helt utanför vår egen kontroll och ofta uppträder med en smärtsam plötslighet.

Krig och avspärrningar. Vidden av den avskärmning som

följer av krig beror naturligtvis på var och hur konflikten äger rum. Andra världskriget var både långvarigt och i hög grad koncentrat till vår världsdel. Erfarenheterna från den perioden är visserligen föga aktuella, men de kan ändå ge en viss belysning av problemet.

Diagram 4:1 Svensk export och import under andra världskriget. Volymindex.
(1936 – 38 = 100)



Källa: K. Åmark, *Kristidspolitik och kristidshushållning i Sverige under och efter andra världskriget* SOU, Stockholm 1952

Som framgår av diagram 4:1 kunde både import- och exportvolymen under större delen av kriget upprätthållas på omkring hälften av förkrigsnivån, utom strax före krigsslutet, när de sjönk till en tredjedel resp en fjärdedel av volymen i slutet på 30-talet. Ett närmare studium av handelsstatistiken visar att vi kunde upprätthålla en viss import inom samtliga viktiga varugrupper. – Den mest slående inskränkningen gäller kol. I det fallet hade vi under nästan hela kriget en betydande import från Centraleuropa men den krympte drastiskt under 1945.

Sveriges import från Tyskland ökade successivt mellan 1939 och 1943, stagnerade 1944 och minskade under det

sista krigsåret till en bråkdel av tidigare volymer. — Vår import från England och USA begränsades starkt, medan däremot handeln med de nordiska länderna under hela krigsperioden fortgick utan några väsentliga förändringar. Också med Mellan- och Sydamerika kunde handeln vidmakthållas på en relativt hög nivå tack vare den starka ledningen av båtstrafiken. Den byggde på ett avtal som Sverige träffade vid förhandlingar med de krigförande makterna. Lejdabåtar avtalet gällde dock inte under den sista delen av kriget.¹

När det gäller vår situation nu och i framtiden kan man naturligtvis inte utesluta risken för ett nytt långvarigt krig med centrum i Europa, men under de senaste decennierna har kriget varit lokalt och förts relativt långt från Nordeuropa. Konflikterna har inte heller inneburit några avgörande hinder för Sveriges utrikeshandel med undantag av den kortvariga politiska oljebojkott som följde på Yom Kippur-kriget 1973. Krigstekniken har också förändrats och något geografiskt vidsträckt krig har inte förekommit på 35 år. Det är därför vanskligt att förutsäga hur ett stort krig skulle inverka på världens handel och kommunikationer. Oklarheten om vilka parter som skulle stå emot varandra och Sveriges relationer till dem gör det ännu svårare att förutsäga hur vårt land skulle komma att påverkas.

Det är ingalunda säkert att svensk import och export skulle kunna upprätthållas i så stor utsträckning som på 1940-talet. Men även om effekterna fick ungefär samma *relativa* omfattning som under andra världskriget skulle en avskärmning bli svårare att bära, eftersom vi nu lever mer eller mindre beroende av internationella leveranser.

Leveransstörningar — olja och strategiska metaller. Under efterkrigstiden har hela den industrialiserade västvärlden gjort sig mycket starkt beroende av mellanösternoljan

¹K Åmark, *Kristidspolitik och kristidshushållning i Sverige under och efter andra världskriget*, SOU, Stockholm 1952.

Mest extremt har detta beroende blivit i Japan samt Väst-europa med undantag för England och Norge. I Sverige svarade importerad olja år 1978 för 70 procent av vår energiförsörjning, och betydligt mer än hälften av den olja som vi förbrukade kom från Mellanöstern.¹

Störningar i leveranserna av Mellanöstern-olja skulle därför få en mycket allvarigare effekt på Sveriges ekonomi än regionalt betingade störningar i leveranserna av andra produkter.

Olika omständigheter skulle kunna leda till störningar i oljeutbytet från Mellanöstern. Flera lindriga störningar har också redan inträffat. 1973–1974 fick vi uppleva ett politiskt-militärt motiverat leveransembargo. Och mot slutet av decenniet minskade Iran, områdets näst viktigaste oljeland, på grund av revolutionen sin export mycket drastiskt. Dessutom har de flesta oljeländerna i Mellanöstern kontinuerligt skurit ned sin export – ett led i strategin för att höja priserna.

Det som hittills hänt har varit besvärande nog. Embargot t ex var på god väg att utlösa en allmän ransonering på oljeprodukter i Sverige. Att vi slapp ransonering berodde på att embargopolitiken blev så kortvarig. Bortfallet av Irans leveranser resulterade i extrema priser på den sk spotmarknaden, där Sverige sedan länge köper en relativt stor andel av sin olja.

Totalt sett har emellertid utbudet och exporten av olja från Mellanöstern utvecklats mycket lugnt under 1970-talet. Den största förändringen från ett år till nästa inträffade mellan 1972 och 1973 och bestod faktiskt i en uppgång med 14 procent. Den största minskningen, mellan 1974 och 1975, var inte större än 9,5 procent.² Syftet med den var att hindra en fallande efterfrågan från att dra ned priserna.

¹Energifakta Nr 2 och Nr 5, oktober 1979, Näringslivets Energiinformation

²BP, Statistical Review of the World Oil Industry 1978. Produktionen i Mellanöstern ökade mellan 1978 och 1979 med omkring 2 procent.

De bekymmer med oljeförsörjning som vi trots en ganska jämn tillförsel upplevt på senare år ger perspektiv åt de problem som skulle kunna uppstå om exporten från Mellanöstern under en flerårsperiod gick ned till exempelvis hälften eller en tredjedel. Det skulle t ex kunna ske till följd av stormaktsinterventioner eller om flera av de ledande exportländerna samtidigt omprövade sin nuvarande produktionspolitik.

Västvärldens och Sveriges extrema försörjningsberoende av en geografiskt begränsad region gäller vid sidan av oljan bara vissa legeringsmetaller, bl a antimon, kobolt, krom och vanadin. Produktionen av dessa är, utanför östblocket, starkt koncentrerad till länderna i södra och centrala Afrika. Risken för sociala och politiska omvälvningar i denna region är betydande. Men ett avbrott i leveranserna av dessa produkter kan knappast leda till lika allvarlig störningar i importländerna som vid ett oljestopp. För det första utgör importvärdet för dessa produkter bara en liten bråkdel av oljans. För det andra är de lättare att lagra. För det tredje finns det godtagbara, om än inte fullgoda, ersättningskällor för de flesta legeringsmetallerna att hämta från leveransländerna på andra håll i världen.

Omvärldens protektionism. Protektionism i omvärlden är den tredje möjliga huvudorsaken till en påtvingad avskärmning. Oron för att en vitt spridd protektionism skulle tvinga oss till en mer inåtvänd politik har sina orsaker i omvärlden. Under 1970-talet har det i en rad industriländer vuxit fram en snårskog av olika icke-tariffära handelshinder. Många menar att detta kan vara inledningen till en genomgripande protektionistisk politik.

Ett närmare studium av de protektionistiska åtgärder som vidtagits i industriländerna under 1970-talet visar att de sällan tillgripits för att korrigera allmänna underskott i bytesbalansen. Snarare har det gällt att råda bot på strukturella svårigheter i specifika industribranscher.

Inom t ex stål- och varvsindustrin har problemen uppkommit på grund av tidigare överinvesteringar i förening med en starkt minskad efterfrågan under den utdragna lågkonjunkturen efter 1975. Producenterna av teko-varor, skor, husgeråd och TV-apparater har framför allt haft svårigheter med den explosivt ökande exporten från nya leverantörsländer.

Nyprotektionismen har sällan tagit sig uttryck i tullar och importkvoter. Dess former är företrädesvis "frivilliga" avtal om handelsrestriktioner, administrativa regleringar av handeln med vissa produkter, ekonomiskt stöd till svaga industrier eller bestämmelser om att statliga beställningar måste göras hos inhemska företag.

Någon mera allmän protektionism har det hittills inte varit fråga om. Nyprotektionismens betydelse är svår att beräkna, men en nyligen genomförd studie visar att de nya importbarriärer som i-länderna satt upp mellan 1974 och 1978 endast påverkar 3–5 procent av den internationella handeln. Även om u-ländernas nyprotektionism är mera omfattande, kvarstår intrycket att denna företeelse hittills varit av marginell betydelse.¹

Hur kommer då de nya protektionistiska tendenserna att utvecklas under 80-talet? När det gäller svaret på den frågan kan vi endast spekulera. Skulle den ekonomiska tillväxten accelerera under kommande år, blir behovet av de nyupprättade handelshindren mindre, och då är det möjligt att en del av dem avvecklas. Men om konjunkturen fortsätter att vara svag och tillväxten stannar på låg nivå, kan det tänkas att man i olika länder försöker skydda svaga industribranscher, medan det internationella utbytet i övrigt tillåts att expandera.

En "onormal" men för den skull ingalunda osannolik ekonomisk utveckling skulle emellertid kunna resultera i en mera allmänt protektionistisk politik. Industrivärlden

¹UNCTAD: "Growing Protectionism and the Standstill on Trade Barriers against Imports from Developing Countries", March 1978.

kan t ex råka in i en djup depression, där produktionen inte bara stagnerar utan minskar kraftigt under flera år. Det skulle kunna orsakas av allvarliga störningar i oljeförsörjningen eller en kollaps av det överansträngda och hittills så seglivade internationella kreditsystemet. Eller helt enkelt av en kärv antiinflationspolitik i ledande industriländer, som urartar därför att politikerna förlorar kontroll över händelseutvecklingen. Liksom i början av 1930-talet kan det då hända att enskilda länder försöker skydda sig mot depressionens verkningar genom att drastiskt minska sin handel med omvärlden.

Hur skulle ett ensamt Sverige klara sig i en protektionistisk värld? – Det beror naturligtvis i sista hand på hur effektiv och fullständig protektionismen skulle bli. Även om den utlöstes av en plötslig och världsomfattande kris skulle avskärmningen sannolikt ske mera successivt än vid ett krigsutbrott. Vid krig och leveransstörningar brukar problemen först drabba importen och därmed landets försörjning. Protektionismen däremot skulle först av allt orsaka en krympning av svensk export. Men efterhand skulle vi också få svårigheter på importsidan, framför allt till följd av uteblivna exportinkomster, som behövs för att finansiera importen.

Den avgörande frågan för Sverige – om en allmän protektionistisk våg sprid sig över världen – är om vårt land hamnar innanför eller utanför EG. Att EG, efter 20 år intimt handelssamarbete, skulle splittras upp i sina beståndsdelar är föga troligt. Snarare kommer gemenskapen att fortsätta som en handelspolitisk enhet, kanske med de associerade afrikanska länderna knutna hårdare till sig och med höga handelsmurar gentemot resten av världen. Hur vida vårt land då deltar i eller lämnas utanför Gemenskapen blir rimligen i hög grad beroende av Sveriges egen politik. Om vi är villiga att fullt ut delta i den gemensamma EG-politiken och -ekonomin, blir det troligen också möjligt för Sverige att vara med.

Om Sverige i en sådan protektionistisk värld skulle hamna innanför ett EG, utvidgat till att inkludera ett antal afrikanska ekonomier, behöver vår ekonomiska anpassning inte bli särskilt omfattande. EG-marknaden räcker för att man skall kunna utnyttja stordriftsfördelar på praktiskt taget alla områden. Och redan idag intar förbindelserna med EG-länderna en mycket betydande plats i Sveriges totala internationella ekonomiska relationer. – Till denna optimistiska bild måste dock fogas en reservation. EG-områdets och därmed Sveriges försörjning med råvaror och energi skulle i ett sådant händelseförlopp kunna utgöra ett allvarligt problem.

Om vi istället antar att EG inte skulle vilja släppa in de associerade nordiska länderna innanför sina handelsmurar, skulle en handelsunion mellan Sverige, Norge och Finland vara mycket sannolik. För Sverige skulle effekterna av en sådan påtvingad union påminna om den som följer vid en frivillig nordisk avskärmning. (Se s 45)

5 Avskärmningens konsekvenser på kort och lång sikt

I kapitel 3 sammanfattades de viktigaste motiven till de tankar och förslag som framförts om en svensk avskärmning.

I kapitel 4 diskuterade vi i korthet samhällsekonomiska konsekvenser av en avskärmningspolitik.

I det här kapitlet skall vi se litet närmare på dels mål och motiv, dels kostnaderna för frivilliga avskärmningar. Vi gör med andra ord ett opretentiöst försök till samhällsekonomisk benefit-cost-analys.

Temat i detta kapitel är centralt för hela studien. En avskärmning som vi själva väljer måste ju hjälpa oss att uppnå mål som värderas högre än de samhällsekonomiska kostnader som vi samtidigt tar på oss. Om så inte är fallet är valet av avskärmning inte rationellt.

Den principen är entydig och invändningsfri. Men praktiken är det svårt att klargöra i vad mån målen verkligen uppnås och vilket värde det i så fall har och hur man skall bestämma storleken på de kostnader som avskärmningen medfört. Vår analys och resultaten i detta kapitel är långtifrån fullständiga – snarare utgör de ett försök att kategorisera och belysa problemen.

Kapitlet består av fyra delar:

- A Först analyserar vi på vilket sätt och i vilken utsträckning avskärmningen kan hjälpa oss att uppnå de mål som brukar anges som motiv för självvald avskärmningspolitik. Vi diskuterar också vilket värde uppflyendet av dessa mål bör tillmätas.
- B I det andra avsnittet granskar vi arten och omfattningen av de kostnader som en avskärmning – frivillig eller

påtvingad – kan innebära för samhällsekonomin.

C I det tredje avsnittet diskuterar vi de offentliga åtgärder som krävs för att genomföra avskärningspolitiken.

D Kapitlet avslutas med en sammanfattning av resultaten.

A Vad vinner vi vid en självvald avskärmning?

Det är framför allt på tre områden som man har menat att en avskärmning skulle kunna ha en positiv inverkan på den svenska samhällsekonomin. För det första sägs den öka våra möjligheter att undvika instabiliteten i världsekonomin. För det andra skulle den kunna trygga vår interna försörjning vid internationella konflikter med åtföljande avspärningar. För det tredje skulle en avskärmning ge oss större frihet att bedriva en "egen" politik vad beträffar produktion, konsumtion och samhällsutveckling. Dessa tre mål diskuteras i tur och ordning på följande sidor.

Avskärmning från en instabil världsekonomi. Instabiliteten i den internationella ekonomin yttrar sig på flera olika sätt: snabba prisförändringar på råvarumarknaderna, skarpa konjunktursvängningar med ömsom expansion och stagnation och sedan slutet av 1960-talet en ständigt ökande obalans som resulterar i hög och accelererande inflation.

Instabiliteten sprids från land till land och en liten, öppen ekonomi som den svenska har små möjligheter att påverka den internationella utvecklingen. Eftersom vi för vår energiförsörjning är extremt beroende av olja, återverkar oljeprishöjningarna med full kraft på vår egen ekonomi. Och eftersom en betydande del av vår industri producerar investeringsvaror för andra länder, hotas vi av stagnation, när investeringslusten minskar ute i världen.

Avskärmning är en metod att undgå eller åtminstone mildra sådana konsekvenser. När vi minskar vårt beroende av livsmedelsimport, blir vi följaktligen också relativt

okänsliga för de skarpa prissvängningarna för livsmedel råvaror på världsmarknaden. Den jämna utvecklingen för svenska livsmedelspriser utgör en kontrast till de våldsamma priskasten i internationell livsmedelshandel. (Se figuren på sid 78.) När industriproduktionen orienteras mot hemmamarknaden, blir Sverige naturligt nog mera oberoende av den internationella konjunkturen.

Att avskärmning skulle vara ett lämpligt stabiliseringsinstrument är emellertid långtifrån självklart. Skälen är flera.

- För det första förefaller medlet vara för starkt i förhållande till målet. Som framgår av det följande avsnitt skulle en mera omfattande avskärmning kräva genomgående strukturförändringar i ekonomin, vilket i sin tur skulle resultera i försämrad produktionsförmåga. Dess förluster synes vara mycket större än vad samhället skulle kunna vinna på ökad stabilitet.

- För det andra är det inte givet att instabiliteten i svensk ekonomi i huvudsak orsakas av yttre störningar. Och om en del av instabiliteten har inhemska orsaker, är det inget självklart att en avskärmning skulle bidra till att stabilisera våra ekonomiska förhållanden. Så t ex har de tvåskastet i bostadsbyggandet varit helt internt bestämda, ett förhållande som knappast stöder hypotesen att en avskärmning från omvärlden skulle öka stabiliteten i den svenska ekonomin.

Tvärtom är det uppenbart att livliga internationella relationer många gånger kan minska den interna instabiliteten. En eventuell missväxt inom svenskt jordbruk kan ju pareras genom import. Ett annat exempel: en internationell ekonomi med fasta växelkurser har en lugnande inverkan på ekonomin i enskilda länder som brottas med högt inflationstryck.

- För det tredje är det fullt möjligt att utjämna det mes

av den internationella pris- och konjunkturinstabiliteten med interna medel även i en starkt internationaliserad ekonomi. Vi har tidigare diskuterat hur man i Västtyskland och Schweiz genom ekonomisk politik effektivt har skyddat sig mot internationell inflation. Det går alltså att skydda sig mot internationell instabilitet med betydligt mindre drastiska medel än avskärmning. Att Sverige inte följde de tyska och schweiziska exemplen tyder på att prisstabiliteten inte tillmätts ett tillräckligt värde för att uppväga ens de begränsade samhällskostnader som stabiliseringspolitiken av tysk och schweizisk modell hade medfört.

- För det fjärde skulle en samtidig nationell avskärmning i många länder på ett visst område av ekonomin bidra till att öka den internationella instabiliteten.

EGs jordbrukspolitik är ett åskådligt exempel. Politiken går ut på att garantera en hög grad av intern självförsörjning, och världsmarknaden används endast vid marginella över- respektive underskott. Avskärningspolitiken minskar kraftigt mängden av jordbruksprodukter som annars skulle ha omsatts på världsmarknaden. Priskänsligheten blir därför extra stor när EG köper och säljer på denna marknad.

Ju fler länder som beslutar om att avskärma sig enligt EG-modellen, desto mer marginell och osäker blir den internationella livsmedelsmarknaden. Den internationella effekten av en svensk avskärmning blir i de flesta fall obetydlig på grund av vårt lands begränsade betydelse i världshandeln. Men argumentet bör finnas med när vi diskuterar svensk avskärningspolitik, inte minst med hänsyn till den effekt som ett svenskt beslut kan få för politiken i andra länder.

De här synpunkterna visar att en mera allmän avskärmning av Sverige knappast kan motiveras med enbart stabiliseringsargument. Möjligen kan det vara ett bidragande

skäl till en avskärmning som beslutas på i huvudsak andra grunder.

Avskärmning för att minska sårbarheten vid internationella leveransstörningar. Vår sårbarhet vid avskärmning till följd av internationella konflikter har diskuterats i tidigare kapitel, likaså möjligheterna att minska denna sårbarhet genom en frivillig avskärmning av vitala sektorer. Samhällets kostnader för vår frivilliga avskärmning när det gäller livsmedel kan närmast ses som ett slags försäkringspremie.

En avskärmning för att mildra konsekvenserna av en påtvingad isolering vid internationella konflikter måste utformas så att den tryggar möjligheterna att hålla samhällsfunktioner och konsumtion på en viss miniminivå. Det är svårt att förneka behovet av en sådan försäkring, även om premien blir hög. Å andra sidan är det osäkert om de nuvarande avskärningsåtgärderna i detta syfte är tillräckliga och rationellt utformade.

Huvuddelen av de livsmedel som konsumeras i Sverige produceras inom landet. Det är emellertid ingen garanti för en dräglig matstandard under krig och avspärrning, länge jordbruksproduktionen är starkt beroende av utländska insatsvaror. Mer än hälften av de maskiner som används inom svenskt jordbruk kommer således från utlandet¹. Också drivmedel, konstgödsel, kemiska bekämpningsmedel och foder för jordbruket köps i stor utsträckning i utlandet.

Importhinder för sådana produkter skulle troligen starkt reducera möjligheterna för svensk jordbruksproduktion när lagren av dessa produkter förbrukats. En hög självförsörjningsgrad i fredstid när det gäller slutprodukterna innebär alltså inte nödvändigtvis att vår nuvarande jordbrukspolitik ger en god försäkring.

¹*Dagens Nyheter* 24 juni 1980

För att trygga möjligheterna till dräglig tillvaro vid en avspärning krävs frivilliga avskärningsåtgärder för att trygga vår produktionsförmåga endast för vissa men långt ifrån alla livsmedelsprodukter. Avskärmningen av det svenska jordbruket gäller otvivelaktigt en del produkter (t ex tomater) som knappast behövs för vår överlevnad och en del sådana moment skulle därför kunna utgå utan att denna försäkring förlorar så mycket i värde. – Å andra sidan skulle försäkringen behöva utvidgas till att också gälla de viktigaste insatsvarorna för jordbruksproduktionen. Möjligheterna att under en påtvingad avskärmning förse Sverige med energi, att hålla igång transportsystemet och våra komplicerade datasystem är liksom livsmedelsförsörjningen centrala för samhällets överlevnad. I konsekvensens namn borde man därför utvidga den frivilliga avskärmning, som länge tillämpats inom jordbrukssektorn, till att omfatta också dessa funktioner. Det gäller särskilt energiförsörjningen.

Avskärmning för att öka vår frihet att välja samhällsutveckling. Den tredje positiva effekten av avskärmning sägs vara ökad frihet att bestämma vår egen samhällsutveckling – i olika avseenden. Om vår ekonomi blev avskärmad, skulle vi inte längre behöva ta samma hänsyn till konkurrensen i utlandet när vi bestämmer strukturen av vår egen produktion. Om vi befriade oss från det internationella inflytandet skulle vi också minska internationella trenders inverkan på vår konsumtionsstruktur.

Konkurrenssvaga industribranscher skulle kunna tillåtas bestå, och produktionen kunde styras mot smådrift. Fabriker och andra anläggningar skulle kunna utformas med större hänsyn till miljön, vilket i sin tur skulle ge en bättre livskvalitet. Vid en avskärmning skulle man kunna göra detta utan oro att minska konkurrenskraften gentemot utlandet. Livskvaliteten kunde också höjas genom att vi påverkade konsumenterna att avstå från "onödiga

prylar” och i stället efterfråga varor och tjänster som bättre tillfredsställer genuina mänskliga behov. Om kontakterna med resten av världen var avskurna, skulle detta arbete inte störas av den internationella marknadsföringen. Jämlikheten i en avskärmad ekonomi skulle också kunna främjas genom ändringar i inkomstfördelning och beskattning utan att vi behövde ta hänsyn till risken för utflöde av kapital. Denna odelat positiva syn på avskärmning kräver några kommentarer.

- För det första, innebär detta scenario verkligen en otvetydig ökning av friheten jämfört med förhållandena i de internationaliserade samhället? – För många individer, institutioner och företag skulle hindren för import, export, valutatransaktioner och resor, upplevas som en begränsning snarare än en utvidgning av friheten. Den ökade friheten skulle egentligen endast gälla statens möjlighet att genomföra de samhällsförändringar som vi talat om.

Men i ett längre perspektiv är också denna statens ökade frihet diskutabel. Möjligheterna att genomföra de önskad samhällsreformerna kräver materiella resurser, och de resurserna skulle minska på grund av avskärmningens kostnader. Det är t ex möjligt att en internationaliserad ekonomi har större förutsättningar att avdela resurser till en radikal miljöpolitik helt enkelt därför att den förfoga över större resurser.

Ett särskilt dilemma uppkommer på grund av svårigheterna för ett avskärmat land att upprätthålla ett trovärdigt försvar. Förmågan att avvisa utländska angrepp är en av förutsättningarna för att ett land skall kunna bevara sin frihet och sitt oberoende. Men den tekniska utvecklingen på det militära området har gjort det nästan omöjligt även för ett ekonomiskt avancerat, mindre land att på egen hand producera ett brett sortiment av effektiv krigsmateriel.

Utan ett omfattande internationellt tekniskt utbyte är det omöjligt för Sverige att förse försvaret med moder

utrustning. En avskärmning som inkluderar krigsmateriel skulle försvaga vårt försvar och därmed öka risken för militära hot och påtryckningar från andra länder. Det skulle i sin tur också begränsa vår handlingsfrihet.

- För det andra är det långt ifrån säkert att den ökade frihet som avskärmningen påstås ge verkligen skulle användas för de positiva ändamål som nämndes. Sådana verksamheter, som f n är relativt oberoende av utlandet, t ex bostadsbyggande och livsmedelsproduktion, har inte utvecklat produktionsmetoder eller produkter som är otvetydigt överlägsna eller mera samhällstillvända än motsvarande i andra länder.

Det är också möjligt att de myndigheter som gjordes ansvariga för samhällsreformerna i ett avskärmat Sverige skulle se mera till sina egna än till medborgarnas och samhällets intressen, och då skulle resultatet kunna bli väsentligt annorlunda än det ursprungligen avsedda. Myndigheternas önskan att skapa en ekonomisk struktur som är lätt att påverka och styra skulle t ex kunna leda till att man gynnade stora produktionsenheter – även om decentralisering varit ett av de ursprungliga målen.

Den begränsning av regeringens handlingsfrihet som internationella relationer utgör, är samtidigt en garanti för att man tar hänsyn till individerna i samhället. Om hänsynen brister i den öppna ekonomin, kan individerna flytta. Det gäller inte i avskärmade ekonomier som t ex östeuropeiska. Regeringarna i sådana länder behöver inte heller vara lika noga med sina hänsynstaganden gentemot befolkningen.

- För det tredje kan påpekas att flera av de mål som avskärmningen enligt argumenten skulle hjälpa oss att nå kan förverkligas även i en öppen ekonomi. Ingenting hindrar oss idag från att bevara konkurrenssvaga industribranscher, att premiera småskalighet och att föra en miljöpolitik som går väsentligt längre än i omvärlden.

Men för att nå dessa mål måste vi avstå en del av vår

konsumtion. De stora subventionerna till svensk varvs-industri visar hur ett program med sådan inriktning kan se ut. Oviljan att satsa helhjärtat och långsiktigt på en sådan politik beror till stor del på att de stora kostnaderna är alltför uppenbara i en öppen ekonomi. Kostnaderna för att uppnå motsvarande mål i samband med en avskärmning är antagligen väsentligt större men inte lika väldefinierade¹. Oklarheten om vad samhällsomvandlingen kostar utgör kanske mer än något annat avskärmningspolitikens attraktion.

B Avskärmningens kostnader

En avskärmning betyder, utom när den orsakas av omvärldens protektionism, att importen till Sverige minskas. Med kortare eller längre eftersläpning kommer även exporten att inskränkas.

Det finns två orsaker till denna anpassning nedåt av exporten. *Dels* kan det knappast vara ett intresse för Sverige att öka sina utlandstillgodohavanden genom att exportera mer än man importerar. *Dels* gör den minskade importen att exportindustrins resurser behövs för att tillfredsställa behov på den inhemska marknaden. Till slut kommer alltså en avskärmningspolitik, oavsett sina motiv och metoder, att locka över exportsektorns resurser till verksamheter som går ut på att skaffa ersättning för importen.

Två skäl talar för att en sådan process kan begränsa utrymmet för den materiella välfärden.

För det första medför själva omflyttningen av resurserna en extra engångskostnad för samhällsekonomin. Struktumvandlingen tvingar fram en påfrestande stor rörlighet hos både kapital och arbetskraft. De nödvändiga an-

¹W.M. Corden använder samma argument för att förklara varför tulla varit mycket mera populärt instrument i många länders ekonomiska politik än skatter och subventioner. Se hans *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford University Press, 1974

passningarna kräver en utpräglad flyttlasspolitik – med alla de sociala kostnader en sådan medför.

För det andra kommer produktionsresultatet att bli lägre än tidigare även efter det att omflyttningen är fullbordad. Det beror på att en del av produktionsfaktorerna går förlorade under själva omställningsprocessen, men också på att stordriftens och specialiseringens fördelar minskar när produktionen bara inriktas på hemmamarknaden.

Båda dessa effekter kan ses som avskärmningens samhällsekonomiska kostnader.

För det tredje får vi på något längre sikt ytterligare en samhällsekonomisk kostnad. Genom att skydda den svenska produktionen från utlandskonkurrens och genom att hindra den från att till fullo utnyttja de internationella teknologiska framstegen leder avskärmningen till lägre takt i produktivitetssökningen och därmed till långsammare tillväxt.

Dessa tre effekter framgår av diagram 5: 1, som visar hur konsumtionsutrymmet skulle förändras i ett samhälle som det svenska, före, under och efter en avskärmning som bedöms bli permanent.

Den raka, heldragna och streckade linjen visar hur konsumtionsutrymmet utvecklas vid ett kontinuerligt internationellt samarbete.

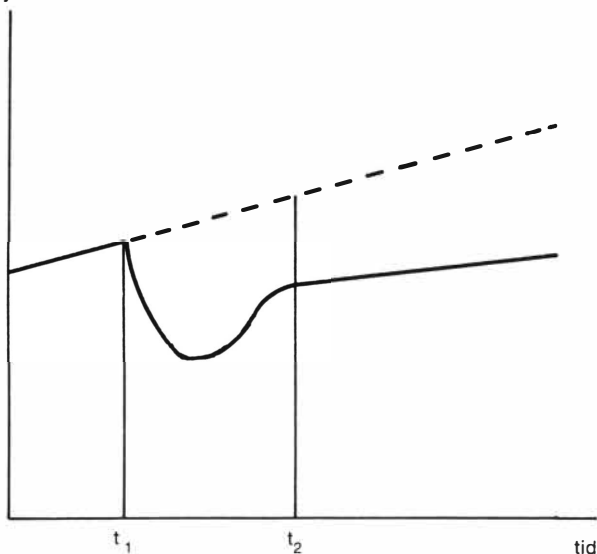
Vid en avskärmning som inleds vid t_1 , kommer konsumtionsutrymmet att minska och följa den heldragna kurvan. Minskningen beror i första hand på minskad import, men minskningen accentueras av kostnaderna för att ställa om exportverksamheten till hemmamarknadens behov.

Omställningen är fullbordad vid tidpunkten t_2 , men då är det totala produktionsresultatet och därmed konsumtionsutrymmet lägre än vid t_1 . Detta utgör den andra samhällsekonomiska kostnaden vid avskärmning.

Efter tidpunkten t_2 kommer investeringar att ge lägre produktionstillväxt och därmed långsammare ökning i konsumtionsutrymmet i den avskärmade ekonomin jäm-

Diagram 5:1 Konsumtionsutrymmets förändringar i samband med avskärmning

Konsumtions-
utrymmet



fört med den öppna. Gapet mellan det faktiska konsumtionsutrymmet (den heldragna kurvan till höger om t_2) och det möjliga (streckad linje) kommer följaktligen att öka alltmer.

Formen för den heldragna kurvan kommer naturligtvis att variera, beroende på avskärmningens natur. Konsumtionsutrymmet sjunker brantare om avskärningspolitiken kommer mycket plötsligt. Nivån vid minimipunkten beror på hur omfattande avskärmningen blir. Vad som händer på längre sikt beror bl a på folkets stöd för och solidaritet med den förda politiken. En negativ utveckling av

konsumtionsutrymmet efter tidpunkt t_2 är fullt tänkbar.

Den förenklade bild som diagrammet visar behöver konkretiseras och nyanseras. Hur ser egentligen omställningskostnaderna ut? Vad händer i enskilda industribranscher? Varför ökar gapet i förhållande till den öppna ekonomins potential även efter det att omställningen fullbordats? Och hur påverkas bilden av olikheter i avskärmningens förlopp?

Omställningsprocessen i några industribranscher. Svensk lastbilsindustri är starkt internationaliserad. Produktionen är hårt koncentrerad på tyngre fordon. Men dessa är långtifrån "helsvenska". Omkring hälften av produktionsvärdet består av importerade insatsvaror. Huvuddelen av de färdiga produkterna går på export, men Sverige utgör ändå en viktig avsättningsmarknad. När det gäller lättare lastbilstyper är den inhemska produktionen begränsad och huvuddelen av svensk efterfrågan tillgodoses med import.

En avskärmning av Sverige skulle rimligen innebära att de svenska lastbilsproducenterna måste minska sin export och i stället bredda sitt sortiment för att bättre motsvara de inhemska behoven. Det skulle bli en kräva ombyggnad av produktionsutrustningen och omskolning av arbetskraften. Att ersätta importerade delar med inhemsk produktion skulle också kräva besvärliga och tidsödande omställningar.

En del maskiner – och arbetare – skulle troligen inte kunna utnyttjas i den nya situationen. Maskiner skulle skrotas och många anställda skulle tvingas att flytta till helt andra verksamheter eller kanske förtidspensioneras. – Svensk lastbilstillverkning är en typisk monteringsindustri med många underleverantörer. Dessa skulle drabbas på samma sätt som lastbilsföretagen.

Ombyggnader, skrotning av maskiner liksom insatser för omflyttning, utbildning och förtidspensionering utgör i ett sådant fall *engångskostnader* för avskärmningen.

Även efter det att omställningsprocessen avslutats och produktionsresurserna flyttats över från export till hemmamarknadsproduktion, skulle samhällets konsumtionsutrymme vara lägre än i utgångsläget innan avskärmningspolitiken påbörjats.

En av orsakerna till detta har redan berörts. En del av lastbilsindustrins arbetskraft och utrustning skulle inte klara av omställningen. Samhällets produktiva resurser skulle följaktligen vara lägre vid omställningsperiodens slut än vid dess början.

En annan orsak är de minskade möjligheterna att i ett avskärmat samhälle tillvarata stordriftens och specialiseringens fördelar. Lastbilsindustrin skulle få arbeta med ett betydligt större sortiment och väsentligt kortare serier. Administration och materialhantering skulle försvåras och medarbetarna – på olika nivåer – skulle inte kunna specialisera sig på samma sätt som nu. Underleverantörerna skulle få högre kostnader på grund av det ökade antalet delar som de måste leverera för att hålla igång driften vid lastbilsfabrikerna.

Hur mycket mer skulle det då kosta att tillverka lastbilar i ett avskärmat Sverige? Frågan är naturligtvis endast hypotetisk. Utan tillgång till importerad olja skulle vi kanske inte ens ha någon större användning för lastbilar. Att kostnaderna skulle öka drastiskt står utom tvivel. – Det kan nämnas att befattningshavare både vid Överstyrelsen för Ekonomiskt Försvar och vid Volvo i samband med mina intervjuer "gissade" att kostnaden skulle bli ungefär tio gånger så hög som idag. Och trots det, menade de intervjuade, skulle denna helsvenska lastbil bli väsentligt sämre än de lastbilar som tillverkas idag.

En mycket stor del av kostnadshöjningen skulle bero på att massproducerande maskiner fick ersättas med manuellt arbete. Det skulle bli fysiskt mera ansträngande och varje bil skulle kräva mångdubbelt större arbetskraftsin-satser. Produktiviteten, och i sista hand också ersättning-

en till de anställda, skulle därmed sjunka till en avsevärt lägre nivå.

Slutsatserna av vår diskussion om lastbilsindustrin kan sägas gälla all exportinriktad produktion med skalekonomi där seriestorleken måste inskränkas och sortimentet breddas för att ersätta varor som annars skulle importeras.

Strukturen inom kullagerindustrin avviker från den i lastbilstillverkningen. Omställningen vid en svensk avskärmning skulle där följaktligen få ett något annorlunda förlopp. Eftersom Sverige är en ledande kullagertillverkare i världen, skulle vi vid en avskärmning inte behöva utveckla någon ny produktionsteknologi. Men de långa serierna är utomordentligt viktiga vid kullagerframställning. Därför har SKF låtit sina dotterbolag i skilda delar av världen specialisera sig på smala segment av det stora sortimentet. Den breda efterfrågan i varje land tillfredsställs sedan genom en omfattande intern handel mellan företagets enheter på skilda håll i världen.

En svensk avskärmning skulle för det första innebära att SKF fick sälja sitt världsomspännande produktionsnät. För det andra skulle stordriftsfördelarna gå förlorade. Produktionskostnaderna skulle bli många gånger högre om vi försökte täcka hela vår begränsade men mycket breda efterfrågan med produktion i Sverige.

Omställningen skulle bli svårast och dyrast i renodlade exportbranscher med starkt specialiserad produktionsutrustning och liten hemmamarknad. Om t ex järnmalmsexporten upphörde, skulle produktionen gå ned till högst en tiondel av den nuvarande. Det skulle innebära en omfattande kapitalförstöring, eftersom en stor del av anläggningarna och maskinerna rimligen inte kan användas för andra ändamål ens efter ombyggnad.

Kapitalvärdet på de svenska malmfyndigheterna skulle sjunka till nära noll. Samhällen som Kiruna och Malmberget (också Narvik) skulle förlora sitt existensberättigande och kanske avvecklas. Arbetskraften skulle tvingas flytta

till andra branscher. Kostnaderna för omskolning och ar
talet förtidspensioneringar skulle bli högre än vid omstäl
ningar och förflyttningar inom ett företag eller inom sarr
ma bransch.

Situationen skulle vara likartad för skogsindustrin, doc
med den stora skillnaden att råvaran, veden, skulle kunn
eldas upp om exportmarknaderna för sågvirke, massa oc
papper försvann. Men för det svenska *samhället* skulle de
bli en utomordentligt dålig affär.

År 1978 uppgick nettoexporten av skogsindustriproduk
ter till ca 15 miljarder kronor. Energivärdet i den skogsrå
vara som gick åt motsvarar ca 10 miljoner ton olja, värde
rad till mindre än 5 miljarder kronor i 1978 års priser. Or
vi eldat upp skogen, skulle vi ha kunnat täcka ungefär e
tredjedel av vårt oljebehov. Men samtidigt skulle vi h
förlorat drygt 10 miljarder kronor i valutainkomster¹.

Det går antagligen åt mindre resurser för att såga, frakt
och elda upp veden än att omvandla den till exportproduk
ter. Om man bortser från att man måste skrota utrustning
skogsindustrin och investera i nya värmepannor för vec
blir samhällskostnaden därför något lägre än det export
bortfall som tidigare räknades fram. Efter 1978 har dess
utom priset på olja stigit mer än priset på skogsprodukter
Men även med 1981 års priser skulle en avskärmning a
svensk skogsindustri som tvang oss att elda upp vede
innebära mycket stora samhällsekonomiska förluster.

Konsumtionsutrymmets storlek när omställningen ä
fullbordad påverkas menligt inte bara av att man miste
stordriftens och specialiseringens fördelar. Den avskärma
de ekonomin tvingas dessutom producera på områden dä
den saknar komparativa fördelar. Det blir särskilt känn
bart för produkter som vi har svårt att producera. At
försöka tillgodose den svenska efterfrågan på aluminiur
och tomater med en produktion som är oberoende a

¹Skogsindustrins information, "Aspekter på virkesråvarans användning"
18 oktober 1979.

utlandet skulle leda till väsentligt höjda priser. Vi saknar ju lämpliga råvaror för aluminiumframställning och vårt klimat är inte det bästa för tomatodling (utom under en kort säsong).

Resonemanget gäller naturligtvis många fler produkter. På vissa områden skulle det inte alls gå att ersätta importen och då fick vi helt avstå från denna konsumtion.

Om priset ökar på varor som vi har svårt att producera, skulle konsumenterna sannolikt se sig om efter substitut. Vi skulle sålunda gå ifrån dyr aluminium och dyra tomater och i stället använda t ex stål och grönkål, där Sverige har bättre produktionsförutsättningar. Användningen av ersättningsvaror kan visserligen begränsa minskningen i konsumtionsutrymmet men kan inte neutralisera den helt. Stål och grönkål kan nämligen aldrig bli perfekta substitut för aluminium och tomater, och substituten innebär följaktligen en förlust i effektivitet respektive konsumentnytta.

De långsiktiga effekterna. Därmed är vi framme vid den tredje samhällsekonomiska kostnaden vid avskärmning, nämligen den lägre tillväxttakten i konsumtionsutrymmet. Sambanden är här relativt enkla och vi fortsätter att använda lastbilsindustrin som exempel.

Vid en avskärmning kommer svensk lastbilsindustri att tappa en stor del av sina internationella kontakter och därmed också stimulans till fortsatt teknisk utveckling. Denna går antingen ut på att förbättra kvaliteten eller att minska framställningskostnaden vid en given produktkvalitet. Om ett företag teknologiskt sett sackar efter blir produkterna dyrare och/eller sämre än konkurrenternas. Därmed blir också konsumtionsutrymmet mindre än om de tekniska framstegen fortsatt i oförändrad takt.

En avskärmning skulle förhindra eller åtminstone fördröja utnyttjandet av tekniska innovationer som gjorts i utlandet. De skulle annars ha kommit Sverige till del ge-

nom införsel av delar till lastbilsföretagen eller deras underleverantörer. En minskad export av lastbilar skulle också leda till en avrustning av de svenska företagen internationella marknadsföringsapparat. Detta skulle i sin tur minska den stimulans till produktutveckling som följer med ett vidsträckt nät av kundkontakter.

Det faktum att de svenska produkterna inte längre utsätts för internationell konkurrens kommer också att minska den tekniska utvecklingstakten. Tillverkarna kan slappna av, de vet att deras marknad är skyddad och att deras inhemska kunder inte längre kan köpa importerade bilar. Karteller och monopol skulle bli vanligare på den svenska marknaden om importen försvann.

De avbrutna kontakterna med världsmarknaden leder även till att man får mindre att göra med lastbilsindustrin i andra länder, man deltar inte i internationella mässor och man får inte tillgång till alla de innovationer som utvecklas inom lastbilsindustrin ute i världen. Den låga kvaliteten och bristande internationella konkurrenskraften i Argentinas, Indiens och Sovjetunionens skyddade lastbilsproduktion visar hur det kan gå.

I en ekonomi som förändras kan de komparativa fördelarna väntas växla över tiden och från område till område. I en öppen ekonomi kan man då ändra inriktningen av sin produktion så att de komparativa fördelarna tas till vara på bästa sätt. I en avskärmad ekonomi förhindras sådana anpassningar. Detta är en ytterligare orsak till den ökande skillnaden mellan potentiellt och aktuellt konsumtionsutrymme i ett samhälle som avskärmat sig från resten av världen.

Den långsiktiga samhällsekonomiska kostnaden av en avskärmning yttrar sig sålunda i att produktiviteten utvecklas långsammare än vad den annars skulle ha gjort. Gapet mellan å ena sidan det potentiella produktionsresultatet och konsumtionsutrymmet vid en öppen ekonomi och å andra sidan de nivåer som uppnås vid en avskärm

ning kommer därför efter hand att bli allt större.

Hittills har vi diskuterat en självvald avskärmning. Det karaktäristiska för en påtvingad avskärmning med en varaktighet som bedöms bli begränsad är, att lägsta punkten för konsumtionsutrymmet (se diagrammet sid 68) blir djupare, men att återhämtningen blir fullständigare än vid en avskärmning som avses bli permanent.

Orsaken är att omställningen av produktionsstrukturen blir mindre genomgripande när man utgår ifrån att avskärmningen bara är temporär. Produktionen faller därför mera, men den har lättare att återgå till den tidigare nivån när det internationella samarbetet åter kommer igång.

Kurvan i diagrammet visar hur det samhällseliga konsumtionsutrymmet förändras vid en avskärmning, men den säger ingenting om hur samhällets resurser i form av kapital och arbetskraft kan sysselsättas om Sverige blev isolerat. Vi har redan diskuterat de problem som skulle uppstå under en omställningsperiod när man tvingas skrota produktionsutrustning och omskola eller förtidspensionera arbetskraft. Å andra sidan går det inte att hävda att den minskade produktionen under en avskärmning generellt skulle ge mindre sysselsättning än den högre produktionen i en öppen ekonomi. Efter omställningen har den avskärmade ekonomin i princip samma möjligheter som den öppna att erbjuda produktionsresurserna full sysselsättning. Skillnaden är att produktivitet, reallöner och konsumtionsutrymme ligger på en lägre nivå.

Går det att kvantifiera avskärmningens samhällsekonomiska kostnader? Våra sifferexempel från lastbils- och skogsindustrin antyder att avskärmningens samhällsekonomiska kostnader kan bli utomordentligt stora. Att ange de totala samhällskostnaderna i kronor och ören är naturligtvis omöjligt om man inte i detalj vet hur avskärmningen skulle utformas. Dessutom vet vi också alltför lite om olika institutioners förmåga att anpassa sig till nya ekono-

miska omständigheter.

En västtysk studie¹ baserad på mycket pessimistiska antaganden kom exempelvis till slutsatsen att ett 30-procentigt bortfall av kromimporten under ett år skulle på kort sikt leda till en minskning av BNP med 25 procent. Med andra antaganden om flexibilitet i ekonomin skulle kanske BNP-minskningen stanna på 5 procent eller ännu mindre.

Data om livsmedelspriserna i Sverige ger en viss möjlighet att diskutera kostnaderna för en självvald svensk avskärmning på jordbruksområdet.

Livsmedel svarar för en fjärdedel av innehållet i konsumentprisindex. Under 20-årsperioden 1958–1978 ökade livsmedelspriserna med drygt en tredjedel mer än totalen för de övriga varugrupper som ingår i konsumentprisindex.² Under dessa år ökade konsumentprisindex totalt med 208 procent. Livsmedlen steg med 268 procent, medan ökningen för konsumentpriserna exklusive livsmedel blev 196 procent.

Svensk livsmedelsmarknad är till stor del avskärmd från världsmarknaden. Våra livsmedelspriser bestäms av statsmakterna efter förhandlingar som skall garantera jordbrukarnas inkomstutveckling. Livsmedelsprisernas snabba ökning kan ses som en följd av att den svenska marknaden slipper internationell konkurrens men också av komparativa nackdelar i vissa delar av svensk jordbruksproduktion, som svenska livsmedelskonsumenter får betala.³

Att avskärmningen är en viktig orsak till de snabbare stigande livsmedelspriserna bestyrks av prisutvecklinger

¹The Economist, May 28, 1980, sid 97

²Statistiska Centralbyrån

³De sjunkande transportkostnaderna spelar en viktig roll i sammanhang et. De snabba och billiga flygtransporter som vuxit fram under perioden ökade t ex Kanarieöarnas konkurrensförmåga när det gäller tomatproduktion.

för vissa andra varor som ingår i svensk konsumentprisindex. Jämfört med livsmedel har prisökningen under de gångna 20 åren varit mindre än hälften så snabb för gruppen kläder och skor, (+ 120 %), och på det området har ju importandelarna ökat kraftigt.

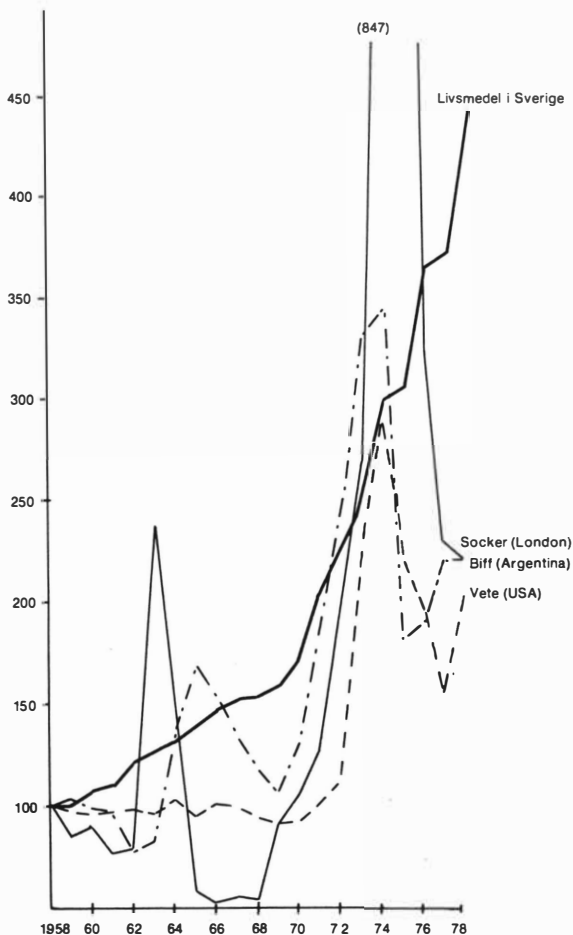
Avskärmningens inverkan på de svenska livsmedelspriserna belyses också av en jämförelse med prisutvecklingen på livsmedelsråvaror i internationell handel. Under åren 1976–1978 var dollarpriset för sju viktiga livsmedel på världsmarknaden 133 procent högre än prisnivån 1958 (ovägt genomsnittspris för bananer, biff, kaffe, kokosnötsolja, ris, socker och vete). Under samma period hade dollarpriset för alla livsmedel i konsumentledet i Sverige stigit med 295 procent. Prisökningen i Sverige var alltså mer än dubbelt så snabb. Diagram 5:2 ger ytterligare detaljer åt denna jämförelse.

Det är naturligtvis vanskligt att jämföra de svenska konsumentpriserna för livsmedel med internationella noteringar för livsmedelsråvaror. För det första är varugrupperna inte identiska. Att svenska livsmedel ökat snabbare i pris kan delvis bero på att de är mera bearbetade och att kostnaderna för just bearbetningen ökat mer än priset på den svenska råvaran. Men sannolikt kan bara en liten del av den stora skillnaden i prisutveckling förklaras på detta sätt.

Ett argument i motsatt riktning: Konsumentpriserna på svenska livsmedel har vid slutet av den studerade perioden pressats nedåt på grund av offentliga subventioner som inte fanns vid periodens början. Utan dessa subventioner skulle sålunda den svenska prisökningen ha varit ännu större. Men effekten av subventionerna kan förstås ha neutraliserats av stigande moms-uttag under gångna år.

En vågad slutsats av dessa sifferexperiment är att det svenska jordbrukets avskärmning från resten av världen under den gångna 20-årsperioden lett till att livsmedelspriserna hamnat på en nivå som är åtminstone en tredjedel

Diagram 5:2 Löpande dollarpriser för livsmedel i konsumentledet i Sverige och för vissa livsmedelsråvaror i internationell handel. Index, 1958:100



Källa: Statistiska Centralbyrån, Världsbanken och IMF

högre än vad den annars hade varit. Om livsmedlen svarar för en fjärdedel av konsumtionen, blir slutsatsen att avskärmningen lett till en minskning av samhällets konsumtionsutrymme med ca 8 procent.

Siffran kräver några kommentarer.

- Det svenska jordbruket har inte varit helt avskärmat från världsmarknaden. Konkurrens med utländska produkter har förekommit på en rad områden där svensk självförsörjning har bedömts vara mindre vital. Speciellt när det gäller insatsvaror har vi haft ett intensivt utbyte med resten av världen. Jordbruket har sålunda använt allt större mängder av importerade förnödenheter, t ex foder, konstgödsel, drivmedel och maskinutrustning.

Jordbrukets produktivitet har också befrämjats av de internationella framstegen inom djur- och växtförädling. En mera fullständig avskärmning med ett ännu större oberoende av omvärlden skulle otvivelaktigt ha medfört högre samhällsekonomiska kostnader än de som faktiskt inträffat sedan slutet av 1950-talet.

- Den samhällskostnad som vi försökt uppskatta gäller bara ökningen i gapet mellan potentiellt och aktuellt konsumtionsutrymme. Våra siffror säger ingenting om storleken på den skillnad som fanns redan i början av perioden och som kan ha varit flera gånger större än den ökning som tillkom under perioden fram till 1978.

Om politiken från 1958 och framåt gått ut på att upphäva det svenska jordbrukets avskärmning från omvärlden, skulle också det "ursprungliga gapet" ha krympt. Kostnaderna för den jordbrukspolitiska avskärmningen bör ju ses som summan av det "ursprungliga gapet" (vars storlek vi inte kunnat beräkna) och den ökning i gapet som vi försökt uppskatta.

C Avskärmningens ekonomiska politik

För att genomföra och upprätthålla en avskärmning krävs en ekonomisk politik som bygger på centralisering, en koncentration av funktioner och befogenheter till den centrala statsapparaten. Detta gäller oavsett om avskärmningen är självvald eller påtvingad.

– Låt oss först se på den *självvalda avskärmningens ekonomiska politik*. Därefter tar vi upp de ekonomisk-politiska frågor som kan bli aktuella vid en påtvingad avskärmning.

Det enklaste sättet att genomföra en avskärmning vore att höja tullarna och eventuellt kombinera detta med exportskatter. Men det skulle få många icke avsedda och allvarliga konsekvenser; angelägna konsumtionsbehov kan inte tillgodoses, industrier slås ut med samhällsskadliga sysselsättningsproblem som följd. Medicin till sjukvården och reservdelar till utländska lastbilar är exempel på importvaror som det vore svårt att avstå ifrån.

För att komma till rätta med sådana svårigheter skulle beslutfattarna sannolikt ersätta eller komplettera tullarna med andra restriktioner i utrikeshandeln, utformade så att man undvek de politiskt mest känsliga problem som följer med en avskärmning. Myndigheternas bedömningar i stället för marknadens fick då blir utslagsgivande när man avgör vilka handelsrelationer som skulle upphöra och vilka som fick bestå.

De handelspolitiska instrumenten skulle troligen kompletteras med en ökad valutareglering. Det skulle ge myndigheterna ett effektivt instrument för att undvika valutakriser till följd av de drastiska omställningarna och för att i detalj kontrollera minskningen av våra internationella relationer.

En utvidgad valutareglering, eller åtminstone en striktare tillämpning av den som råder för närvarande, verkar vara nödvändig för att t ex minska det internationella beroende, som härrör ur svensk upplåning i utlandet, eller

för att reducera den omfattande svenska utlandsturismen. Också inom det område som omfattas av valutaregleringen skulle politiken leda till att centrala myndigheter tog över besluträtten i en rad frågor.

En logisk konsekvens av denna politik vore att Sverige sade upp sitt medlemskap i OECD, Internationella Valutafonden och Världsbanken.

Den ekonomiska politik som här skisserats kommer att leda till avskärmning. Om avskärmningen är ändamålsenligt utformad när det gäller branscher och aktiviteter, kan politiken ge vårt land en "försäkring" mot de katastrofer som annars skulle kunna inträffa vid krig och avspärrning. – Å andra sidan ger avskärmningspolitiken bara en förutsättning för de andra målen för avskärmningen, nämligen stabilitet och en alternativ samhällsutveckling.

För att uppnå dessa mål krävs ytterligare medel. Stannar man enbart vid avskärmning och låter samhället i övrigt fungera ungefär som nu, kommer svensk samhälls-ekonomi sannolikt bara att utvecklas till en sämre kopia av den nuvarande. Instabiliteten kommer att bestå på grund av inhemska variationer i konjunkturer och investeringsvilja. Produktion och konsumtion kommer att bibehållas, om också på en lägre nivå, så länge företag och individer har frihet att på egen hand fatta sina produktions- och konsumtionsbeslut. Att avskärmningen i sig skulle leda till väsentliga förändringar i livsstil och livskvalitet (förutom en sänkning av den materiella standarden och en begränsning av utlandskontakterna) förefaller otroligt.

För att uppnå de två sistnämnda målen krävs genomgripande ekonomisk-politiska åtgärder. Både produktion och konsumtion måste utsättas för en stark styrning från myndigheternas sida för att undvika instabilitet och för att få samhällsutvecklingen att gå i den önskade riktningen. Genomförandet av sådan samhällsomdanande politik skulle kräva en rad administrativa och förvaltningstekniska experiment. Utrymmet för privat företagsamhet skulle san-

nolikt bli mycket begränsat. Och den enskildes välfärdsutveckling skulle bli beroende både av hur myndigheterna lyckas med att omvandla samhällsstrukturen och av hur väl man lyckas få befolkningen att dela myndigheternas värderingar.

Den påtvingade avskärmningens ekonomiska politik är lättare att utreda. Vi har ju vissa praktiska erfarenheter – från andra världskriget och från beredskapsplaneringen i samband med oljebojkotten 1973/74.

Politikens mål har – i varje fall vid dessa tidigare tillfällen – varit att omfördela de befintliga resurserna för att i första hand säkra de vitala funktionerna i samhället, t ex regeringsmaskineriet, transporter, kommunikationer och konsumtionen av livsmedel, kläder och bostäder. Målet har inte varit att ändra produktionsstrukturen annat än i den omfattning som har behövts för att tillgodose dessa vitala samhällsfunktioner. Snarare har man haft en ambition att göra sådana strukturförändringar att man utan alltför stora besvär skulle kunna återgå till tidigare former av internationellt samarbete när avskärmningen upphörde.

Trots dessa måttliga ambitioner innebar avskärmningspolitiken under andra världskriget utomordentligt stora ingrepp i samhällslivet. Nästan alla produktionsfunktioner ställdes under central samhällskontroll och när det gällde utformningen hade det privata näringslivets representanter bara en rådgivande roll¹.

De allmänna ransoneringarna innebar stora inskränkningar i konsumenternas valfrihet. Att man accepterade krisekonomins regleringar berodde dels på den nationella sammanhållningen (Sveriges situation var hela tiden osäker), dels på att åtgärderna hela tiden sågs som en nödvändig och förhoppningsvis kortvarig parentes.

¹L. Friberg, *Styre i kristid, Studier i krisförvaltningens organisation och struktur 1939–1945*. Allmänna Förlaget Stockholm 1973

Regleringsekonomin avvecklades mycket snabbt och följdes av stora marknadsekonomiska friheter. Det kan möjligen ses som en reaktion mot den centraliserade förvaltningsekonomin¹ från både regeringens, näringslivets och befolkningens sida.

D Slutsatser

Vi har i detta kapitel granskat de tre huvudmotiven för avskärmning av den svenska ekonomin och då funnit följande.

- Det är högst osäkert om avskärmning kan bidra till att öka stabiliteten i svensk ekonomi.
- Däremot är en högre grad av självförsörjning och oberoende på vissa områden av vital betydelse för vårt samhälle. En sådan utveckling är mycket angelägen om vi skall kunna minska ekonomins sårbarhet vid yttre konflikter.
- Om avsikten är att öka handlingsfriheten för Sverige när det gäller valet av samhällsutveckling är avskärmning ett tvivelaktigt instrument.

Analysen av avskärmningens *samhällsekonomiska kostnader* har inte utmynnat i några exakta siffror. Men en mera allmän avskärmning av Sverige skulle tvinga fram en djupgående strukturomvandling som i sin tur skulle leda till betydande minskningar i konsumtionsutrymmet både på kort och lång sikt. Det skulle också krävas centrala regleringar för att genomföra och vidmakthålla en avskärmning av den svenska samhällsekonomin.

Det genomsnittliga konsumtionsutrymmet i Sverige ligger på en internationellt mycket hög nivå. De materiella levnadsförhållandena kan förbli drägliga även om konsumtionsutrymmet som en följd av en allmän ekonomisk avskärmning minskade väsentligt. Vi har, så att säga,

¹L. Friberg, anført arbejde

råd att sänka vår standard. Men då måste avskärmningen rimligen erbjuda fördelar som värderas högre än bortfallet.

Med hänsyn till osäkerheten om man verkligen kan uppnå de önskade målen är det svårt att motivera en allmän avskärningspolitik med syftet att öka vår interna ekonomiska stabilitet eller att vidga vår nationella handlingsfrihet.

Begränsade avskärmningar, som är särskilt vitala för Sverige, kostar mindre samhällsekonomiskt sett. Samtidigt utgör de värdefulla försäkringar för samhällets överlevnad vid yttre kriser. Sådana avskärmningar bör genomföras så länge kostnaderna kan anses lägre än värdet av den trygghet de skapar.

6 Fortsatt internationalisering

Internationaliseringens drivkrafter

"Internationella beroendeförhållanden på det ekonomiska, ekologiska och kulturella området kommer troligen att öka under återstoden av nuvarande århundrade. Detta kommer att ha positiva effekter, men ökar samtidigt den nationella sårbarheten."¹

Så formulerar *Interfutures*, OECDs stora internationella framtidsstudie, sin slutsats om det internationella samspelet i framtiden.

Enligt vår bedömning gäller denna slutsats också för Sverige. Naturligtvis kan det inträffa katastrofer som helt ändrar förutsättningarna för vår framtid. Men det mest sannolika tycks ändå vara att Sverige utvidgar och fördjupar sina internationella relationer. Skälen till denna bedömning kan sammanfattas i fyra punkter.

- För det första skulle en avskärmning av Sverige bli mycket kostsamt enligt de värderingar som de flesta människor i vårt samhälle omfattar.
- För det andra skulle den bli obekväm, eftersom den kräver en regleringsekonomi som inkräktar på individers och institutioners handlingsfrihet långt mer än vad som nu är fallet.
- För det tredje är det osäkert om en avskärmning verkligen skulle vara ändamålsenlig när det gäller att förverkliga det annorlunda samhälle som ofta nämns i argumenten för en avskärmning.
- För det fjärde, slutligen, synes behovet av avskärmning, i syfte att driva en mera självständig politik, vara överdri-

¹Interfutures, *Facing the Future, Mastering the Probable and Managing the Unpredictable*, OECD, Paris 1979

vet. Det beror bl a på att vi tenderar att missuppfatta och överbetona skillnaderna mellan Sverige och andra i-länder.

Den sista punkten behöver utvecklas något. Faktum är att många av de idéer om samhällsförändring som vi upplevt i Sverige under 1960- och 1970-talet inte har varit särskilt avvikande i ett internationellt perspektiv. Liknande idéer och manifestationer har funnits i flera andra avancerade i-länder. Att dessa idéer bara i begränsad omfattning har omsatts i praktiskt handling beror inte främst på att omvärlden hindrat oss, utan snarare på att idéerna företrätts av minoriteter. Detsamma har gällt i flera andra länder.

Vilka grupper propagerar då för en svensk avskärmning? Och ökar antalet förespråkare för en sådan politik? Vilka är utsikterna för att de i framtiden utgör en majoritet i befolkningen? — Förespråkarna kan sägas bestå av tre kategorier.

- Den första består av de offentliga beslutfattare som i avskärningspolitiken och dess åtföljande regleringsekonomi ser en möjlighet att öka myndigheternas och kanske också sin egen makt och inflytande. — Det är knappast troligt att denna grupp kan få stöd hos folkflertalet.
- Den andra gruppen består av dem som oroas av den öppna ekonomins problem. Gruppen inkluderar samhällsvetare som upptäckt det internationella beroendets negativa konsekvenser och villkor, men som kanske inte gett sig tid att utreda följderna av en avskärmning. — I gruppen ingår också många som förordar oberoende lokalsamhällen, kanske till en del på nationalromantiska grunder. — Sannolikt skulle de flesta i denna grupp ändra attityd till avskärmningen när de blir klara över dess fulla innebörd.
- Den tredje gruppen är egentligen den mest intressanta. Här är man medvetna om avskärmningens negativa materiella konsekvenser men man anser dem irrelevanta. Andra åsikter och argument mot en avskärmning blir naturligt-

vis mycket svaga om materiell välfärd och tillväxt anses mindre betydelsefulla.

Denna sista grupp förespråkare för avskärmning är inte specifikt svensk. Grupper med s k post-materialistiska värderingar¹ har under de senaste 10–15 åren vuxit fram i flertalet avancerade industriländer. Deras värderingar innebär inte något allmänt avståndstagande från materiella nyttigheter. Men varukonsumtion och karriär, och därmed traditionell ekonomisk tillväxt har relativt sett mindre betydelse, medan miljö, livskvalitet, decentralisering och personliga relationer anses desto viktigare. Nationell avskärmning är inte något mål i sig utan snarare en naturlig följd av decentraliseringstanken och ointresset för materiell standard och tillväxt.

Enligt OECD-studien "Interfutures" representerar grupperna med post-materialistiska värderingar signifikanta men ganska begränsade andelar av befolkningen i de länder som man studerade (minimum på 5 procent i Japan och ett maximum på 14 procent i Belgien) och domineras starkt av åldersgrupper födda efter 1945.

Av det skulle man kunna dra slutsatsen att dessa värderingar och därmed avskärmningstanken kommer att omfattas av allt fler människor. Men det är sannolikt en alltför mekanisk tolkning. – *För det första* är sambandet mellan post-materialism och nationell isolering inte självklart. Grupperna med de nya värderingarna skulle kanske rentav få större slagkraft om de samarbetade internationellt. – *För det andra* vet vi inte om de som nu tillhör den yngre generationen kommer att ha samma värderingar när de blir äldre. – *För det tredje* kan det tänkas att dessa värderingar i första hand är en tidsbegränsad reaktion mot den snabba tillväxten under 1960-talet. *För det fjärde* är det

¹Uttrycket har hämtats från Interfutures-studien. I Sverige har det bl a använts i Lars Anells *Världsordningen och välfärdsstatens kris*, Sekretariatet för Framtidsstudier 1980

troligt att tillväxt och ökad produktivitet efter 1970-talets erfarenheter kommer att framstå i en mera positiv dager än tidigare. Stagnationen efter 1974 har visat hur viktigt det är med ekonomisk expansion – inte bara för att tillfredsställa ett ständigt ökat behov av prylar utan också för att bedriva olika former av offentlig verksamhet, som ju till stor del har ett klart positivt samband med livskvalitet.

Utan expansion riskerar samhället att slitas sönder – genom inflation och ökade politiska motsättningar – när skilda intressegrupper gör anspråk på produktionsresultatet. Stagnationen kan följaktligen lätt övergå i ekonomisk nedgång. Nyligen presenterade utredningar visar att fördelningsproblemen – mellan olika inkomstgrupper, mellan privat och offentligt och mellan konsumtion och investeringar – under 1980-talet blir mycket svåra att lösa¹.

Med en snabbare tillväxt baserad på stigande produktivitet blir det lättare att nå en rad väsentliga mål. Pensionärerna, som blir alltfler, får kanske då behålla de förmåner som utlovats, livsarbetstiden kan förkortas, vi får resurser till naturskydd och bättre arbetsmiljö. Och om tillväxt på detta sätt återigen får högre prioritet kan en frivillig avskärmning av Sverige knappast få ett mera allmänt stöd.

Även om renodlade post-materialistiska värderingar inte kommer att omfattas av en majoritet har dessa nya idéer påverkat opinionen och fått många att ändra uppfattning i väsentliga frågor. Ett exempel är miljöfrågorna och synen på fritiden när man försöker beräkna samhällets produktionsresultat. Insikten om att ekonomisk tillväxt inte är ett mål i sig har blivit allmän under 1970-talet. Att tillväxtfilosofin ifrågasatts är inte förvånande, när tillväxtens innehåll ibland givit rent perversa resultat.

På många håll i världen försöker man omformulera tillväxtbegreppet och ge det ett mera välfärdsorienterat innehåll. Tillväxt kommer därför troligen i framtiden att upp-

¹R Bentzel, "Överkonsumtionens och avindustrialiseringens följder", *Skandinaviska Enskilda Bankens kvartalsskrift* nr 1–2/1980

fattas mera positivt därför att den hjälper oss att förverkliga viktiga samhällsmål därför att den blir mera inriktad på livskvalitet.

När vi har diskuterat skälen till fortsatt internationell ekonomisk integration har vi hållit oss till OECD-området. Men också på andra håll tycks utvecklingen gå mot ökad ekonomisk öppenhet.

I tredje världen blir man alltmer medveten om de stora fördelar som internationellt samarbete – på mera jämlika villkor än de koloniala – kan erbjuda. Därför främjar man handelsutbytet med omvärlden, inte minst med små, hög-industrialiserade länder som Sverige. Utländska direktinvesteringar ses som en viktig och nödvändig komponent i utvecklingsstrategin, och multinationella företag får etablera sig under regeringsadministrationernas överinseende. Mot den bakgrunden framstår farhågorna om det internationella kapitalets utsugning av fattiga länder mindre befogade.

Socialistländerna öppnar sig också alltmera för det internationella utbytet, och även här inbjuds multinationella företag att engagera sig. Det gäller för de flesta av Östeuropas länder men också för t ex Vietnam och Kina. Exporten uppmuntras, framför allt därför att den gör det möjligt att importera eftertraktade utländska kapital- och konsumentvaror (och för att betala räntor på utlandslån).

Denna starka önskan – både i tredje världen och i socialistländerna – att vidareutveckla det internationella utbytet är en ytterligare faktor som borde minska intresset för frivillig avskärmning inom enskilda OECD-länder – bl a eftersom den skulle bli ett uttryck för minskande solidaritet med världens fattiga.

Den internationaliserade svenska samhällsekonomin

Enligt Interfutures-studien kommer de intensifierade in-

ternationella relationerna under 1980- och 90-talen få en rad positiva effekter men samtidigt skulle den nationella sårbarheten öka. Dessa förutsägelser gäller naturligtvis också Sverige.

I det scenario som studien beskriver kommer Sverige att få del av den internationella ekonomiska dynamiken. Tillväxten beräknas visserligen bli lägre än under 1950- och 60-talen, men de resurser som ställs till samhällets förfogande blir ojämförligt mycket större än under de alternativa avskärmningar som vi diskuterat i tidigare kapitel.

En fördjupad internationalisering kommer att kräva fortsatt strukturomvandling i Sverige. I högre grad än tidigare måste vi koncentrera oss på de verksamheter, etablerade såväl som nya, där vi har bäst förutsättningar att konkurrera. Med vår internationellt sett höga lönenivå och den snabbt stigande produktiviteten i vissa låglöneländer, får svenska industrier med standardsortiment och standardteknologi allt svårare att hävda sig. Det gäller särskilt de arbetsintensiva industribranscherna. Med ett ökande utbud av skogsprodukter och järnmalm från ”nya” lågkostnadsländer kommer vår konkurrenskraft att urholkas också på dessa områden.

Det innebär att dessa branscher successivt kommer att krympa. Denna nya strukturomvandling blir bekymmersam för dem som drabbas, men sannolikt betydligt mildare än den som skulle följa av en omfattande svensk avskärmning.

Det finns en viktig skillnad mellan omställningarna i den internationaliserade respektive den avskärmade ekonomin. Vid avskärmning innebär en strukturomvandling att man flyttar över resurser (kapital och arbetskraft) till verksamheter med lägre produktivitet. Strukturomvandling i en bibehållen internationell ekonomi görs för att produktionsresurserna skall utnyttjas på ett mera produktivt och kvalificerat sätt. I praktiken får Sverige genom internationaliseringen möjlighet att fortlöpande ”lyfta sig själv” till

de avancerade arbetsuppgifter, som gör det möjligt att öka ersättningen för våra arbetsinsatser men ändå behålla konkurrenskraften.

Det är lättare att peka på de näringsgrenar som då kommer att minska än att utpeka de nya områden som svenskt näringsliv borde inrikta sig på. Utsagor om framtidsbranscher blir lätt inaktuella och missvisande, eftersom man då ofta koncentrerar sig på det som gått särskilt bra under senare år. Delar av verkstadsindustrin och av tjänsteexporten brukar således ofta utpekas som lämpliga framtidsbranscher för Sverige.

Allmänt sett kan man hävda att de verksamheter som ett högutbildat, rikt och tekniskt avancerat land skall satsa på, bör kräva kvalificerad arbetskraft, vara kapitalintensiva och bygga på avancerad teknologi. Men det är en föga konkret beskrivning. Många av de aktiviteter som har goda framtida förutsättningar i Sverige kan vi knappast uttala oss om, helt enkelt därför att de ännu inte finns.

Tre framtidsbranscher för avancerade industriländer utpekas dock av Interfutures-studien. — Exploateringen av *mineraler på havsbotten* har nått och jämnt tagit sin början. Vi befinner oss än så länge bara i inledningsfasen till de veritabla revolutioner som kan väntas inom *elektroniken* och *biotekniken*.

Utvecklingen på dessa områden är utpräglad internationell, och vid en avskärmning skulle vi ha små förutsättningar att göra oss gällande. Men för ett Sverige med ambitioner att även i framtiden tillhöra de tekniskt och ekonomiskt ledande länderna i en internationaliserad värld finns det otvivelaktigt stora uppgifter och möjligheter på dessa fält.

Det behöver inte innebära villkorlös satsning på olika former av stordrift. Tidigare har teknologisk utveckling i regel accentuerat stordriftens fördelar. Men den elektroniska revolutionen kan komma att ändra på detta förhållande. Datoriseringen ökar möjligheterna att i detalj styra

produktionsprocesserna. Det innebär att skräddarsydda produkter inte alltid behöver kosta mycket mer än i standardutförandet. Fortsatt internationalisering av Sveriges ekonomi behöver därför inte nödvändigtvis betyda ytterligare koncentration av produktionsenheterna. Tvärtom kan elektroniken ge vissa möjligheter till decentralisering.

För att till fullo utnyttja alla de möjligheter som fortsatt internationalisering erbjuder, krävs förutom ambitioner och arbetsvilja också flexibilitet hos arbetskraften och i samhällets institutioner. Men de internationella relationerna behöver naturligtvis inte hindra oss från att välja en lägre och kanske mera rimlig ambitionsnivå. Det finns då åtminstone två alternativa möjligheter.

- *Den första möjligheten*, som till en del redan förverkligats, kunde bestå i att befria en mindre del av befolkningen från kravet att producera enligt den internationella konkurrensens villkor, medan resten av den svenska ekonomin fick möjligheter att maximalt utnyttja sina internationella komparativa fördelar. Inkomsterna från den konkurrensutsatta sektorn kunde sedan omfördelas till förmån för dem som arbetade i skyddade verksamheter eller inte deltog i den direkta produktionen av varor och tjänster.

Denna möjlighet att sänka ambitionsgraden erbjuder två viktiga fördelar. — För det första kan vi på det sättet försäkra oss om en tämligen hög och växande realinkomstnivå. — För det andra kan människorna i viss utsträckning själva välja, efter sin läggning och förmåga, om de vill utsätta sig för internationaliseringens krav och stimulanser eller om de föredrar en mera skyddad miljö. Inget hindrar naturligtvis att en person under sin livstid flyttar mellan de två sektorerna.

Förutsättningen för att man skall kunna gå vidare enligt detta alternativ är en mindre ambitiös politik när det gäller inkomstomfördelningar. Om inkomstfördelningen drivs för långt, kan det uppstå missnöje hos arbetskraften i den konkurrensutsatta sektorn. Slutresultatet kan då bli en

krympning av denna sektor och dess bidrag till nationalekonomin, när dess arbetskraft flyttar utomlands eller till de skyddade verksamheterna. Utvecklingen under 1960- och 70-talen har delvis följt denna modell. Så t ex har den långt drivna utjämningen av lönerna efter skatt minskat människors intresse för att söka sig till de mera krävande jobben. Industrins svårigheter att rekrytera folk under senare delen av 70-talet är en återspeglning av detta förhållande.

- *Den andra möjligheten* att sänka ambitionsnivån går ut på att man inte tillåter den skarpa tudelning som kännetecknar det förra alternativet. I stället begränsar man rent allmänt sina arbetsinsatser. Även denna modell har i viss mån tillämpats i Sverige, särskilt under 1970-talet.

Resultatet har blivit att vi sackat efter en del andra länder och att vi därför redan måste anpassa våra anspråk nedåt till den nivå som produktionsresultatet, värderat på världsmarknaden, motiverar. Om vi inte gör en sådan anpassning, uppstår först problem med betalningsbalansen, vilket så småningom i alla fall tvingar fram en inkomstanpassning.

Det sistnämnda problemet påminner om det som Sverige faktiskt upplevt under de allra senaste åren och som yttrat sig i ett stort underskott i bytesbalansen. Svårigheterna har bara temporärt lösts med hjälp av utlandsupplåning. Våra anspråk på inkomster och konsumtion fortsätter att vara högre än vad vi producerar. I verkligheten kan problemet endast lösas genom att vi ökar vår produktion eller genom att vi sänker våra konsumtionskrav.

Diskussionen om den internationaliserade svenska ekonomin har byggt på ett optimistiskt men inte osannolikt antagande om en relativt lugn och positiv utveckling i världen. Framtidens internationaliserade ekonomi blir ännu mer än dagens sårbar för internationella konflikter och sammanbrott i de kommersiella relationerna. Men som

framgått är den fortsatta internationaliseringen av svensk ekonomi inte problemfri ens i frånvaro av globala konflikter. Stora krav kommer att ställas på vår arbetsvilja och flexibilitet. Fördelningsfrågor liksom nödvändiga anpassningar av inkomst- och konsumtionsnivåerna till vårt internationella utrymme kommer att skapa spänningar i samhället.

För att få ett perspektiv på dessa problem måste man gå tillbaka till den självvalda avskärmningens ekonomiska konsekvenser. Om en sådan omfattande avskärmning genomfördes under en rimligt begränsad period, t ex 10 år, skulle det leda till en mera genomgripande strukturomvandling än vad som vore nödvändigt ens vid en extrem internationaliseringspolitik. Våra resonemang om avskärmningens effekter på konsumtionsutrymmet förutsatte optimistiskt ett stort mått av flexibilitet, anpassningsförmåga och en helhjärtad vilja till produktiva insatser under de nya omständigheterna. Kraven och påfrestningarna på samhällsekonomin skulle således bli av ungefär samma natur och minst lika stora som vid den mest utpräglade internationalisering. Även om samhället förmådde leva upp till avskärmningskraven skulle, enligt vår uppfattning, produktionsresultatet hur det än mäts, sannolikt bli väsentligt lägre än vid de öppna alternativen.

Men det troliga är att samhällsmaskineriet skulle utsättas för större påfrestningar vid en avskärmning än vid en fortsatt internationalisering, och då skulle det fungera sämre än vad vi har antagit i vår diskussion. Det går kanske inte att ersätta utländsk teknologi och arbetskraften blir kanske mindre entusiastisk när konsumtionsutrymmet minskas. I så fall kan avskärmningen få en ännu mer negativ inverkan på konsumtionsutrymmet.

När man jämför alternativen fortsatt internationalisering och avskärmning måste man också ta hänsyn till de politiska konsekvenserna och obehagen av den centrala regleringsekonomi som sannolikt skulle bli nödvändig i en

avskärmad ekonomi. Avskärmningen skulle, som vi tidigare visat, också försämra våra relationer till andra länder och till internationella organ.

Sverige kan under kommande år inte undgå olika slag av ekonomiska och sociala problem, vare sig vi väljer fortsatt internationalisering eller avskärmning. Samhällsdebatten i dessa frågor har, enligt vår mening, haft en klar slagsida. Internationaliseringens fördelar har blivit så självklara att de lätt glöms eller underskattas, medan avskärningspolitikens problem inte blivit ordentligt genomlysta.

7 Sammanfattning och slutsatser

Internationaliseringen av svensk ekonomi har ökat väsentligt under efterkrigstiden. Det gäller inte bara handeln med varor, tjänster och teknik, utan också internationella investeringsengagemang och kreditflöden. På alla sätt har Sveriges ekonomi blivit alltmer sammanflätad med omvärlden.

För ett litet land som Sverige har det internationella samarbetet sedan åtminstone ett sekel inneburit utomordentligt stora materiella fördelar. Utbytet över gränserna har bl a möjliggjort stordrift och specialisering och gett oss tillfälle att utnyttja omvärldens teknologiska framsteg. Det internationella samarbetet har därigenom varit ett viktigt instrument för förverkligandet av de mål som vi satt upp för vår egen nationella utveckling. Internationaliseringen har också bidragit till att vidga vår kulturella horisont och stimulera den svenska utvecklingen inom områden som litteratur, musik, konst och religion.

Den snabbt ökande internationaliseringen under efterkrigstiden kan delvis förklaras av uppdämda behov efter 1930-talets handelsrestriktioner och krigets avspärrningar, men också av revolutionen inom transport- och kommunikationsteknik.

Under 1970-talet har emellertid många blivit mer skeptiska till internationaliseringens välsignelser. Den främsta orsaken synes vara en rad trendbrott i den internationella ekonomin – förändringar som tycks markera slutet på ett sedan länge etablerat samarbetssystem, en "världsordning" om man så vill, utan att konturerna av den nya världsordningen har klarnat.

I en sådan situation, när vi plötsligt är osäkra om den

internationella ekonomins utveckling och om vilka regler som kan komma att gälla i det internationella samarbetet, kan Sveriges stora internationella beroende framstå som något av ett handikapp. Internationaliseringen har också starkt ifrågasatts av grupper som efterlyser en annorlunda och mindre materialistiskt inriktad samhällsutveckling.

Under dessa nya omständigheter har upprepade propåer formulerats om att Sverige borde minska sitt internationella beroende genom att medvetet avskärma sig från omvärlden. Därigenom skulle vi, menar man, slippa den internationella ekonomins spänningar, tvång och obehag.

Huvuddelen av denna studie har vi ägnat åt en analys av olika former av avskärmningar och deras konsekvenser för svensk samhällsekonomi.

Följderna av en avskärmning blir naturligtvis helt beroende av den form och omfattning som avskärmningen får. Den viktiga skiljelinjen går naturligtvis mellan en självvald, frivillig avskärningspolitik, och en som tvingas på oss av yttre omständigheter.

Samtliga avskärningsformer medför olika slag av samhällsekonomiska kostnader. Ett beslut om en frivillig avskärmning måste således – om det skall vara rationellt – grunda sig på uppfattningen att avskärmningens fördelar för den egna samhällsekonomin är större än dess nackdelar, dvs kostnader.

Den självvalda avskärmningen har långsiktiga mål. För att undvika kostsamma chockverkningar, skulle ett eventuellt svenskt beslut om avskärmning troligen genomföras successivt, så att ekonomin fick möjlighet att anpassa sig till de nya förutsättningarna.

En komplett avskärmning av Sverige från resten av världen är svår att tänka sig och inte realistisk. Avskärmningen måste rimligen bli partiell. Den blir naturligtvis också lättast och minst kostsam att genomföra, om den gäller umbärliga nyttigheter. Men gränsen mellan umbärliga och oumbärliga varor och tjänster är svår att dra.

En frivillig avskärmning kan avse antingen Sverige ensamt eller Sverige jämte några andra utvalda länder. Om avskärmningen gäller ett något större område med flera länder, blir kostnaden mindre, bl a därför att man inom avskärningszonen kan utnyttja specialiseringens och stordriftens fördelar. Å andra sidan bör målet med avskärmningen rimligen bli svårare att uppfylla när en rad nationalstater med olika viljor skall enas om en gemensam politik mot resten av världen. Fördelarna av en sådan gemensam avskärmning borde normalt bli störst om det finns en betydande intressegemenskap och om deltagarna har ungefär samma uppfattning om samhällsutvecklingens mål och medel.

Sveriges deltagande i den internationella ekonomin grundar sig på en rad bilaterala och multilaterala överenskommelser. En frivillig svensk avskärmning som innebär att man stört sådana relationer skulle lätt kunna utvecklas till en påtvingad och alltmer vidgad avskärmning – en följd av omvärldens reaktioner mot den svenska politiken.

Till skillnad från den självvalda, är en påtvingad avskärmning oftast tillfällig och plötslig. Krig, med åtföljande avbrott i transporter och kommunikationer, kan vara en utlösande faktor. Andra tänkbara orsaker är inrikespolitiska omvälvningar eller kartellaktioner på producentsidan. Störst tycks den svenska sårbarheten vid påtvingad avskärmning vara när det gäller olja och vissa legeringsmetaller. Ersättningsmöjligheterna är små, vi är nästan hundra procentigt beroende av import och huvuddelen av leveranserna kommer från geografiskt begränsade och politiskt instabila områden.

Protektionism i omvärlden är ännu en tänkbar orsak till påtvingad svensk avskärmning. Men dagens nyprotektionistiska tendenser är i första hand defensiva och begränsade till ett fåtal industribranscher. Och så länge det inte råder någon allvarlig internationell ekonomisk eller politisk kris, är det mindre troligt att protektionismen utvidgas.

Fördelarna med en frivillig avskärmning måste på något sätt jämföras med uppoffringarna för att man skall få en uppfattning om hur ändamålsenlig den är som medel i svensk ekonomisk politik. Denna jämförelse är svår att göra, och analysen i denna studie tillåter bara förenklade och preliminära slutsatser.

Avskärmningen har av en del debattörer ansetts vara ett effektivt instrument för att skydda Sverige från instabiliteten i den internationella ekonomin. Det är dock långtifrån säkert att svensk ekonomi skulle bli stabilare om vi avskärmade oss från omvärlden. Bostadsbyggandet, som ju är helt skyddat från internationella fluktuationer har t ex snarast utgjort ett instabilitetsmoment i svensk ekonomi. Och även om 1970-talets inflation ursprungligen importerats till Sverige, har den snarare förstärkts än mildrats av den ekonomiska politik som förts inom landet.

I debatten har det också framförts att en avskärmning skulle ge Sverige ökad frihet att på egen hand och utan inverkan från omvärlden välja samhällsutveckling. Frågan är emellertid om majoritetens önskemål om samhällsutveckling nämnvärt avviker från önskemålen i de länder med vilka vi har våra mest intensiva ekonomiska relationer. Grupper med post-materialistiska värderingar finns också i dessa länder. Att sådana idéer och värderingar inte fått något större inflytande på svensk politik beror på att de omfattats av en minoritet, inte på att omvärlden ställt hinder i vägen.

Det starkaste argumentet för partiella, självvalda avskärningsåtgärder är att de för landet utgör ett slags trygghetsförsäkring vid yttre kriser. På områden där vitala samhällsintressen eller rentav samhällets överlevnad står på spel, kan sådana försäkringar vara befogade – även om premien, dvs kostnaderna för en avskärmning, är mycket hög.

Jordbrukspolitiken har utformats med detta syfte, även om det är oklart hur väl vi skulle kunna hålla igång svensk

jordbruksproduktion om avspärrningen också hindrar import av insatsvaror till jordbrukssektorn. Liknande avskärmningar skulle – för att säkra svensk samhällsekonomi vid internationella kriser – också behövas på andra områden, t ex när det gäller energiförsörjningen eller dators tekniken.

De samhällsekonomiska kostnaderna vid en avskärmning, självvald eller påtvingad, kan delas upp i tre skilda kategorier.

- Först uppstår ett *produktionsbortfall* medan resurserna flyttas över från exportsektorn till annan verksamhet som skall tillgodose inhemska behov.
- Därefter, när resurserna flyttats över till hemmamarknadsproduktionen, kommer produktiviteten att sjunka till följd av *förlorade specialiserings- och stordriftsfördelar*. Produktionsresultatet blir följaktligen lägre efter avslutad omställning än vid tiden innan den påbörjats.
- Slutligen kommer, under i övrigt lika förhållanden, tillväxttakten efter avslutad omställning att bli lägre än i den öppna ekonomin. Det beror framförallt på att produktionen *inte stimuleras av den internationella konkurrensen och den teknologiska utvecklingen i andra länder*.

För att i kronor och ören ange kostnaderna för en svensk avskärmning skulle man behöva göra en rad orealistiskt detaljerade antaganden. För att ändå ge en uppfattning om problemets vidd, har vi med några exempel från olika branscher försökt belysa omfattningen och kostnaderna för de omställningar som skulle erfordras om Sverige bestämde sig för att bryta sina internationella relationer.

- Vår produktion av *järnmalm* skulle bli högst en tiondel av den nuvarande om järnmalmsexporten upphörde, och både Kiruna och Malmberget skulle förlora sitt existensberättigande.
- Den samhällsekonomiska kostnaden för att elda upp *skogen* i stället för att exportera skogsprodukter torde

ligga kring 2 000 kr per sysselsatt och år. Vårt beroende av olja skulle ändå fortsätta, eftersom eldningen med ved endast skulle kunna ersätta omkring en tredjedel av oljeimporten.

- Specialiseringens och de långa seriernas ekonomi är utomordentligt viktig inom områden som *lastbils- eller kullagertillverkning*. Kostnaden för att tillgodose svenska behov i ett läge utan utrikeshandel skulle där bli flerdubbelt högre än idag.
- En avskärmning av mera betydande omfattning skulle kräva en rad *centralstyrda regleringar* av samma slag som användes under andra världskrigets avspärrningar. Regleringsekonomens snabba avveckling och alla de marknadsekonomiska friheter som infördes efter kriget kan ses som en reaktion mot kristidens regleringar och tvång.

Så länge krig och andra internationella ekonomisk-politiska katastrofer inte tvingar oss är det knappast sannolikt att man inom en överskådlig framtid skulle besluta om en avskärmning av Sverige. De eventuella fördelarna av en sådan avskärmning verkar inte tillräckligt stora för att uppväga de samhällsekonomiska kostnaderna. Det är osannolikt att sådana förslag skulle få ett tillräckligt stöd för att kunna genomföras.

Internationaliseringen av den svenska ekonomin kommer därför troligen att fortsätta, utom på vissa vitala samhällsområden, t ex livsmedels- eller energiförsörjning, där en avskärmning kan motiveras som en försäkringsåtgärd.

En fortsatt och utvidgad internationalisering kommer att kräva kontinuerlig strukturanpassning av det svenska näringslivets struktur. Det är lätt att peka på de svaga branscher som då kommer att krympa, men det är svårare att visa vilka nya som kommer i stället. Många av de senare existerar överhuvudtaget inte idag.

Strukturförändringarna blir inte lika genomgripande och plötsliga som vid genomförandet av en mera omfattande

avskärmning. En viktig skillnad i sammanhanget: struktur-
omvandlingen i en öppen internationaliserad ekonomi in-
nebär förflyttning till mera produktiva arbetstillfällen; i en
avskärmad ekonomi innebär förflyttningarna minskad pro-
duktivitet.

Ambitionen att behålla en position bland världens rikas-
te länder är naturligtvis påfrestande. Men det är ingenting
som tvingar oss att vidmakthålla en sådan ambition. Även
vid fortsatt internationalisering går det att välja ett lugnare
tempo, låta andra länder hinna ikapp och gå förbi oss, t ex
i fråga om BNP per capita. Men då måste vi också vara
beredda att anpassa våra inkomster och vår konsumtion
därefter.

Vare sig vi väljer avskärmning eller fortsatt internatio-
nalisering, kommer den svenska samhällsekonomin att ut-
sättas för påfrestningar och krav på anpassning av olika
slag. Vi som arbetat med den här studien tror att påfrest-
ningarna blir lättare att bära i en öppen, internationalse-
rad ekonomi med hög och växande BNP, än i en avskär-
mad och reglerad ekonomi, som slits av skilda gruppers
anspråk på en begränsad mängd materiella resurser.

Bilaga

Dokument utgivna av Sekretariatet för Framtidsstudier inom ramen för projektet Sverige i en ny ekonomisk världsordning

Delrapporter

- 211 Sverige i en ny ekonomisk världsordning – en projektpresentation, *upplagan helt slut*, tilltryck ej planerad
- 212 Lars Anell/Birgitta Nygren: U-länderna och världsordningen
- 213 Staffan Laestadius: Den internationella arbetsfördelningen och frizonerna
- 214 Patrik Engellau/Birgitta Nygren: Lån utan gränser – om den internationella långivningen och u-länderna
- 215 Göran Rosenberg: 70-talet och framtiden – en genomgång av studier om världens framtid
- 216 Lars Anell: Världsordningen och välfärdsstatens kris
- 217 Staffan Laestadius: Produktion utan gränser

Arbetspapper

I begränsad upplaga mångfaldigas delar av det arbetsmaterial som skrivs inom projektet. Detta utges i en särskild serie diskussionspapper. I denna serie har hittills utgivits:

- Hollander, Ernst & Tege, Andreas: Mineralmakt – de transnationella företagens kontroll över världens icke förnyelsebara råvaror.
- Öström, Kjell: Periferins problem.
- Valdelin, Jan: Ekonomisk politik i omvandling?
- Elander, Ingemar: "Den svenska modellen", Recept även för 80-talet?
- Hermansson, CH; Höök, Erik; Olsson, Bertil; Sträng, Gunnar E & Åsling, Nils G: Återblick på den svenska modellen – om den fanns.
- Sjöberg, Claes: Kampen för ett alternativt samhälle

- en översikt av olika alternativrörelser och deras idéer.
- Islamseminariet 1979-09-07.
- Rappe, Vilhelm: Öststaterna, världsekonomin och världsordningen.
- Wetterberg, Gunnar: Fjärde världen, världsordningen och framtiden.
- Tompuri, Gösta: Opec och kraven på en ekonomisk världsordning.
- Nygren, Birgitta: Den nya tekniken – en översikt över studier om teknisk utveckling.
- Islamseminarium II – Islamisk ekonomi 1980-03-13.
- Åkesson, Rolf: Den internationella jordbruksutvecklingen – från femtiotalet till sekelskiftet
- Nygren, Birgitta: Långa vågor – en översikt över studier av långa konjunkturcykler.

Sverige avskärmat

MARIAN RADETZKI

En samhällsekonomisk analys av en svensk avskärmning från den internationella ekonomin.

Den svenska ekonomins internationalisering har i hög grad utgjort grunden för det svenska välfärdsbygget. Industrin har nått stora framgångar utomlands vilket gjort det möjligt att finansiera en snabbt växande import. Denna sammanflätning med den internationella ekonomin har i stort sett varit okontroversiell.

Nu höjs röster för en avskärmning av Sveriges ekonomi eftersom det internationella beroendet ställer krav på smärtsamma omställningar. I boken diskuteras olika tänkbara strategier för att minska det internationella beroendet. Slutsatsen blir att även en avskärningspolitik förutsätter omfattande strukturomvandling med stora välfärdsförluster som följd. Sverige kan inte komma ur sin ekonomiska kris genom att helt eller delvis klippa av de band som binder oss samman med omvärlden – tekniskt, ekonomiskt och kulturellt.

Studien har genomförts av SNS med stöd av Sekretariatet för framtidsstudier inom projektet Sverige i en ny ekonomisk världsordning.

Marian Radetzki är docent i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet.



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle