

Sverige och Marshallplanen

Av professor Ingvar Svennilson

När den amerikanske utrikesministern, general Marshall, våren 1947 tog initiativet till den amerikanska hjälpen åt Europa, var orsaken ju den, att Europas ekonomiska problem efter kriget visat sig vara så mycket allvarligare än man från början räknat med. Produktionen hade visserligen i stort sett återhämtat sig snabbare än efter förra kriget, men utvecklingen var ojämn och vissa länder befunno sig på gränsen till svält eller ekonomisk stagnation.

Den allvarligaste orsaken till den hotande europeiska krisen var emellertid att Europa icke längre kunde betala för de livsmedel och råvaror, som måste importeras från andra delar av världen. Redan före kriget hade endast 70 % av denna import kunnat betalas med löpande inkomster av export. Resten hade finansierats med osynliga inkomster, framför allt avkastning av europeiska tillgångar i andra världsdelar samt inkomster av sjötransport, som den europeiska handelsflottan utfört, samt av turisttrafiken.

Efter kriget hade vissa osynliga poster upphört att ge något tillskott i den europeiska betalningsbalansen. Handelsflottan hade decimerats, turistströmmen hade sinat och de utländska tillgångarna hade gått åt för att finansiera kriget eller varuimporten under de första efterkrigsåren. Ett berömt exempel på detta är den engelska försäljningen av de argentinska järnvägarna, som gjorde det möjligt att täcka behovet av spannmål och andra livsmedel under någon tid efter kriget. På samma sätt hade Europas valutareserver förbrukats jämte stora lån, som

efter kriget upptagits i Amerika. På grund av de höga priserna närmast efter kriget smulto dessa tillgångar snabbt samman.

I och med att strömmen av osynliga inkomster efter kriget upphörde, hade också navelsträngen till Europas betalningssystem klippts av. Före kriget var det framför allt England, som stod som mottagare av dessa inkomster i dollar och andra valutor. Men England höll sig samtidigt med ett stort importöverskott från länderna på den europeiska kontinenten inklusive Sverige och delade i utbyte med sig av sina dollartillgångar. På detta sätt utjämnades det multilaterala betalningssystemet i Europa trots de stora inomeuropeiska överskott och underskott, som uppstått i olika riktningar. Genom avbrottet i de osynliga dollarinkomsterna stagnerade hela detta cirkulationssystem. Alla länder inklusive England tvingades att bilateralt balansera sin handel med andra europeiska länder i olika riktningar och detta ledde på välkänt sätt till en sammankrympning av den inom-europeiska handeln. Detta var sålunda en i främsta rummet indirekt följd därav att dollarströmmen börjat sina.

Även om produktionen, som jag nyss nämnde, i stort sett återhämtat sig relativt snabbt, gällde detta icke i samma grad de europeiska ländernas export, vare sig till Europa eller till andra länder. Orsaken därtill var inte bara att den för export lämpliga produktionskapaciteten gått ned. Kontakterna med andra marknader hade även klippts av under kriget och de gamla kunderna hade i många fall gjort sig oberoende av sina europeiska leverantörer genom att ny produktion tagits upp eller produktionsmetoder och kvaliteter förbättrats. Denna utveckling har även vi här i landet — som bekant — haft kännning av inte minst i fråga om exporten av svenskt järn och stål utan även i fråga om pappersmassa och andra produkter. En viktig faktor, som bidrog till att bromsa exporten var ju både i Sverige och andra europeiska länder de starka inflationstendenserna, som drog varorna över från export till hemmamarknaden.

För Västeuropas del var läget år 1947 det, att man med löpande export endast förmådde finansiera $2/5$ av den importvolym, som man före kriget hade från andra länder. De osynliga

inkomsterna voro ytterst obetydliga. Reserverna både i valutor och utländska tillgångar voro i stor utsträckning uttömda och detta skulle utan tvivel ha resulterat i en fruktansvärd europeisk knapphetskris, om icke den amerikanska hjälpen hade kommit mot arbetslöshet och svält. Tack vare denna hjälp beräknas Väst-europas import från den yttre världen under de närmaste åren kunna hållas uppe vid i det närmaste samma volym som före kriget.

General Marshalls erbjudande riktades som bekant från början till samtliga europeiska länder. Endast en grupp västeuropeiska länder, vari också ingick de västtyska ockupationszonerna och Triest samt länder så långt österut som Grekland och Turkiet, accepterade detta erbjudande.

Sverige har som bekant hittills fått en relativt liten direkt andel av Marshallhjälpen. I förhållande till våra begränsade och tyvärr sjunkande dollarinkomster, är emellertid även ett så begränsat belopp som 40 å 50 miljoner dollar av stor betydelse. Det är emellertid de indirekta fördelarna för vårt land av att Västeuropas ekonomi hålles uppe, som för oss är av den största betydelsen i sammanhanget.

Marshallpengarna har icke endast möjliggjort ökade direkta inköp från Amerika och andra länder. Man har även utnyttjat denna dollarström för att delvis återuppliva det betalningssystem, som fungerade före kriget. Man har därigenom delvis lyckats komma ifrån den stränga bilaterala balansering av handeln, som fått så olyckliga verkningar i Europa efter kriget. Exportöverskott ha åter kunnat uppstå mellan de europeiska länderna och saldot har ersatts med dollar, som kunnat användas för inköp i Amerika. Så är exempelvis delvis fallet med vår överskottsexport av fartyg till Norge, vilken i sista hand kan sägas betalas med dollar, med vilka vi kunna finansiera våra inköp i Amerika. Icke mindre än 35 miljoner dollar av Marshallhjälpen kan Sverige för året 1948/49 sägas förvärva på detta sätt. På samma sätt importerar vi varor för omkring 10 milj. kr., för vilka leverantören får betalt i dollar. Endast saldot mellan dessa transaktioner eller omkring 22 miljoner dollar står kvar som en skuld till Ame-

rika, vilken så småningom skall förräntas och amorteras. För andra länder, exempelvis Belgien, har dessa med dollar finansierade exportöverskott tagit betydligt större proportion. Dollarhjälpen har på detta sätt kunnat verka dubbelt livgivande för den europeiska ekonomien. För att återknyta till det nyss nämnda exemplet har norrmännen kunnat få sina fartyg betalda och Sverige har med samma belopp kunnat öka sin import från Amerika.

Men Marshallplanen avsåg ju icke endast att lätta på Europas tillfälliga likviditetsbekymmer. Krisen skulle i så fall endast ha uppskjutits ett par år, då ju den amerikanska hjälpen inte längre kan väntas fortsätta. Det betydelsefullaste på längre sikt är därför att Marshallplanen fått sin motsvarighet i europeiska planer för återuppbyggandet av produktion och handel. Dessa planer utformas nu inom den organisation, som Marshall-länderna bildat i Paris, och denna motsvarighet till Marshallplanen får därför understundom gå under namnet Parisplanen. I själva verket är det ju icke här fråga om en enda plan. En sådan arbetsmetod skulle icke passa de suveräna europeiska staterna med deras i växlande grad fria ekonomier. I stället är det här fråga om ett rikt utgrenat planeringsarbete under ständigt samspel mellan insatserna från olika europeiska länder. Jag skall försöka att med några ord ge en mera allmän orientering om Paris-samarbetets uppläggning och aktuella problem, särskilt sådana som beröra Sverige.

Den sida av detta arbete, som i detta sammanhang torde vara av det största intresse, är de undersökningar, som företagas rörande möjligheterna för Europa att åter komma i inre och yttre balans vid en dräglig nivå för den europeiska konsumtionen. För närvarande beräknas denna ligga i genomsnitt 20 % under förkrignivån. Om ingenting göres för att stärka Europas ekonomi, kan den väntas sjunka ännu lägre. Det mål man i första hand uppställer är att höja den europeiska konsumtionen upp mot förkrigstidens nivå. Den stora, och som var och en lätt inser, för oss oerhört betydelsefulla frågan är nu, om detta skall lyckas eller om Europa skall bli en stackars pauvre honteux

bland de olika världsdelarna. Det gäller icke endast Europas levnadsstandard utan även dess ställning inom världsekonomin, som på ett katastrofalt sätt har försvagats efter kriget. Hur långt det i detta avseende gått kan illustreras med ett par siffror. Före kriget utgjorde den inomeuropeiska handeln närmare $1/3$ av hela världshandeln. År 1947 hade denna andel sjunkit till $1/6$. De europeiska länderna svarade före kriget för hälften av hela världsexporten, medan denna andel efter kriget eller så sent som 1947 blott utgjorde $1/3$.

Det säger sig självt att en förbättring av Europas ställning inåt och utåt icke kan ske i en handvändning utan måste ta flera år i anspråk. I Paris har man inriktat sig på att undersöka möjligheterna för att uppnå vad man kallat »viability» eller livsduglighet inom loppet av en fyraårsperiod. Det är redan nu tydligt att utsikterna därtill i själva verket äro ganska små. De grundliga förändringar av Europas ekonomiska struktur, som måste komma till stånd, torde i själva verket på många områden taga en betydligt längre tid i anspråk.

Att så är fallet förstås kanske bättre, om man gör klart för sig, att det nu icke endast gäller att reparera vad som förstörts under kriget. Detta är visserligen ett stort problem men är troligen en mindre del av de väldiga åtgärder, som nu måste vidtagas. Som jag nyss nämnde, har det visat sig att den europeiska produktionskapaciteten i det närmaste nått upp till förkrigstidens nivå. Men man har ju också ställts inför det långt större problemet att på ett radikalt sätt förnya Europas redan före kriget i många avseenden sjuka ekonomi. Den största förlust som kriget förorsakat är måhända, att man under dessa år icke haft tid att göra de förbättringar av den europeiska ekonomiens struktur och utrustning, som skulle ha varit behövliga. Det krav, som nu i första hand anmäler sig, är att åstadkomma en förstärkning och modernisering av Europas produktionsapparat både inom jordbruk och industri och på andra områden. Om detta skall kunna ske inom rimlig tid, måste ett tredje jättelikt problem, att förbättra Europas försörjning med bostäder och modernisera dess samhällen, i huvudsak ställas på framtiden. Redan uppgif-

ten att modernisera det europeiska produktionslivet är av en sådan storleksordning och ställer framför allt så stora krav på investeringar, att den hotar att spränga ramen för Europas ekonomiska resurser, om den skall kunna genomföras inom rimlig tid. Den amerikanska hjälpen kan givetvis underlätta finansieringen av ett sådant stort utvecklingsprogram. Men till större delen måste det baseras på Europas egna produktions- och sparprestationer.

Det sätt, på vilket Västeuropas länder försökt att i Paris samlas kring denna långsiktiga uppgift, torde som exempel på ett samarbete mellan suveräna stater vara ganska enastående i historien. Man har haft klart för sig att de olika länderna icke kunna lösa sina problem på egen hand utan att denna uppgift i hög grad skulle underlättas, om en samverkan och samordning av utvecklingen av de olika ländernas ansträngningar kunde komma till stånd. Det har givetvis icke kunnat undvikas, att arbetet i Paris kring dessa frågor i hög grad kommit att präglas av nationella särintressen. Redan det faktum får ändå sägas vara ett steg åt rätt håll att de olika länderna mera öppet än någonsin tidigare för varandra redovisat sina förutsättningar, möjligheter, planer och förväntningar och givit sig in på en ingående diskussion av olika samordningsfrågor, både allmänna och mera speciella. Det senare har som bekant skett i ett stort antal tekniska kommittéer.

Ett led i detta samarbete bildar det långtidsprogram för den svenska utvecklingen, som utarbetades under förra hösten, och man har nu både på ett allmänt plan och i de tekniska kommittéerna börjat sammanställa dessa program för att skapa sig en översikt över de europeiska utvecklingsproblemen och undersöka möjligheterna att genom ytterligare nationella ansträngningar eller genom anpassning mellan de olika ländernas utveckling nå fram till en livsduglig europeisk ekonomi inom rimlig tid.

Innebörden av det svenska långtidsprogrammet har på många håll missförståtts. Det väsentliga i detta program var ju i själva verket icke de sifferkalkyler, med vilka olika utvecklingstenden- ser blivit redovisade. Att för en ekonomi som den svenska ställa

en mera bestämd prognos beträffande produktion och utrikes-handel för en så lång period som fyra år, är givetvis icke möjligt. Sifferexemplen ha endast avsett att illustrera en möjlig utveckling. Bland alla de förutsättningar, som saknades för en mera bestämd prognos, var måhända den främsta att man icke hade en säkrare uppfattning om den utveckling, som kunde väntas äga rum i de andra europeiska länderna. Genom att sammanställa de olika europeiska programmen har nu ett säkrare underlag skapats på denna punkt och bättre möjligheter föreligga nu för att bedöma, hur utvecklingen i stort sett kan komma att gestalta sig, så att förväntningar och åtgärder inom varje enskilt land kunna anpassas därefter.

Uppställandet av de nationella långtidsprogrammen och deras sammanstrålning i Paris skulle kunna karakteriseras som den störst upplagda marknadsundersökning, som förekommit i historien. Det gäller nu i en andra rond att utnyttja denna undersökning för att möjliggöra en bättre orientering av utvecklingen i de enskilda länderna. Det är också självklart att även de nationella programmen successivt måste revideras med hänsyn till de nya erfarenheter och tendenser, som framträda på olika områden.

På ett område torde framtidsbedömningen för en så kort tid som tre å fyra år få anses vara relativt säker, nämligen i fråga om bedömningen av den framtida produktionskapaciteten. Det framgår av en sammanställning av de nationella programmen att på många områden en mycket snabb utveckling nu pågår av den europeiska produktionen. Vad man framför allt koncentrerar sig på är att få till stånd en starkare bas för denna produktion. För elektrisk kraft, aluminium och kväve beräknas sålunda produktionen inom ett par år komma att ha mer än fördubblats i jämförelse med slutet av 1930-talet. Stålproduktionen ökas som nyss nämnts under samma tid med 30—40 %, maskinproduktionen med närmare 50 %. Som andra mera speciella exempel kan nämnas att produktionen av lastbilar beräknas öka med 80 %, medan som det mest extrema exemplet produktionen av traktorer för jordbrukets behov niodubblas. Jordbruket beräknas fördubbla sin förbrukning av konstgöd-

ning, i vissa länder sexdubbla sin användning av traktorer. Produktionsutvecklingen blir givetvis på detta område långsammare, men man räknar med en ökning med omkring 15 % över förkrigsnivån. Den europeiska handelsflottan, som 1947 sjunkit till 3/4 av förkrigskapaciteten, väntas år 1952 åter uppnå sin gamla kapacitet. Samtidigt planeras en betydande ökning av produktionen av bomull, metaller och andra råvaror i de europeiska kolonierna, särskilt i Afrika.

Sannolikt är väl att på många områden ökningen av kapaciteten kommer att något fördröjas bortom den beräknade fyraårsperioden. Detta kan bli nödvändigt redan av det skälet, att de olika länderna icke förmå att prestera det sparande, som behövs för dessa jättelika investeringar. Men i huvudsak har man ansett sig kunna konstatera, att de nationella programmen så till vida äro realistiska, att en mycket kraftig ökning av produktionen i varje fall kan väntas äga rum och att i stort sett några tekniska hinder icke möta för dess genomförande. Om icke något allmänt bakslag av politiska eller andra skäl äger rum, står man därför inför en period av en enastående uppräckning av den europeiska produktionen.

De svårigheter, som man likväl måste motse, ligga emellertid på ett annat område. Den avgörande svårigheten blir inte att öka produktionskapaciteten i allmänhet utan att kunna bygga ut den i en sådan riktning och utnyttja den på ett sådant sätt, att Europa återigen kan betala för den stora import av livsmedel och råvaror, som måste hämtas från andra världsdelar. Med utvecklingen på detta område står och faller hela Parisprogrammet. Eftersom Västeuropa i dag endast kan betala hälften av sin import från andra världsdelar med export, måste en fördubbling av denna export komma till stånd, om Europa skall kunna upprätthålla samma import som före kriget utan mera permanenta bistånd från Amerika i form av fortsatta krediter.

När man sammanställt dessa nationella program har man funnit, att de räknat med att importen från andra världsdelar skulle kunna hållas uppe i denna volym och detta torde också vara nödvändigt, om målen i fråga om produktion och konsum-

tion skulle kunna uppnås. Den import, det här blir fråga om, har i 1948/49 års priser uppskattats till 12,8 miljarder dollar. Av tre skäl har Parisorganisationen efter sina överläggningar funnit, att de hittills framlagda programmen knappast kunna leda fram till detta relativt gynnsamma resultat.

För det första har flera europeiska länder räknat med att även på längre sikt upprätthålla ett importöverskott på Förenta staterna. De ha hoppats att som före kriget kunna täcka detta underskott genom att förvärva dollar genom sin export till andra länder. England har exempelvis räknat med att hämta en stor del av sina dollarinkomster från sitt koloniala område, mot vilket man planerade ett jättelikt exportöverskott. Parisorganisationen har emellertid kommit till den slutsatsen, att flera länder överskattat sina möjligheter att erhålla dollar på sådana omvägar. Man har icke heller velat räkna med fortsatta amerikanska krediter och enbart av detta skäl har importmöjligheterna måst skäras ned med närmare 1 miljard dollar. Det har också visat sig att samtliga europeiska länder sökt ställa om sin import från Amerika till andra transoceana marknader för att där köpa bomull, metaller eller andra råvaror. Parisorganisationen har kommit till den slutsatsen att man därvid överskattat leveransmöjligheterna från sådana länder som Sydamerika och det yttre sterlingområdet och har i denna del ansett en nedskärning med ytterligare 1 miljard vara sannolik. Samtidigt har givetvis huvudtendensen i de nationella programmen blivit att öka exporten på Förenta staterna men Parisorganisationen har ställt sig skeptisk till möjligheten att förverkliga programmen i denna del, såvida icke de handelspolitiska metoderna — när det gäller export på Förenta staterna — utvecklas. Om ingen förbättring i detta avseende inträder, räknar man därför med en minskning av Europas importmöjligheter från Amerika i jämförelse med de uppställda programmen med ytterligare 1 miljard dollar. Sammanlagt skulle sålunda, om denna kalkyl är riktig, Europas möjligheter att importera från andra länder minskas med omkring 3 miljarder eller ungefär 1/4 i jämförelse med förkrigstidens volym.

Det är givetvis svårt att avgöra i vad mån detta är en realistisk bedömning. Det är möjligt att leveransförmågan i andra transoceaniska länder än Nordamerika blivit underskattad. Det är ju också möjligt att exportoffensiven på USA allmänt kan lyckas bättre än vad Parisorganisationen vågat räkna med. Men otvivelaktigt har man här pekat på allvarliga risker, som måste få konsekvenser för de europeiska ländernas politik.

Det svenska långtidsprogrammet är ju i jämförelse med andra länders program relativt försiktigt uppgjort. Medan man i allmänhet utgått ifrån att produktiviteten inom en fyraårsperiod skulle kunna ökas med 15 %, har man för Sveriges del endast kalkylerat med 10 %. Och medan övriga deltagande länder räknat med att fördubbla sin export till transoceaniska marknader, räknar det svenska långtidsprogrammet med en ökning med omkring 1/3. Det svenska programmet innebär totalt sett endast att exporten, som de senaste åren legat 20 à 30 % under förkrignivån, åter skall stiga upp till och något överskrida denna nivå. Beräkningarna äro sålunda genomgående försiktigt hållna i förhållande till de program, som lagts fram från andra länder. Men även vi få säkert anledning att på olika punkter revidera våra beräkningar. Tydligt är i varje fall att exportoffensiven trots alla svårigheter i högre grad än man hittills räknat med måste inriktas på Förenta staterna, där i stort sett tillgången är rikligast på de varor, vi behöva, och där priserna också i stort sett äro relativt låga. Å andra sidan har ju vår export framför allt på skogsprodukter på Amerikas Förenta Stater mött ökade svårigheter och detta förstärker ytterligare behovet att öka de ansträngningar, som inriktas på en export till denna marknad.

Den sammanställning, som gjorts i Paris, synes bekräfta den farhåga, man länge hyst, att Europas stora exportoffensiv på de transoceaniska marknaderna sannolikt måste ge till resultat en försämring av priserna på industrivaror i jämförelse med de råvaror, som Europa behöver. Man har därför anledning att i ljuset av Parisrapporten med stort allvar se på risken för en försämring av vårt bytesförhållande gentemot de transoceaniska länderna. Därigenom skärpes kravet på en ökning av exporten, om vår

import skall kunna upprätthållas på en behövlig nivå. Men den stegring av priserna på importerade råvaror, som man befarrar, gör det också nödvändigt att undersöka, om icke den inhemska produktionen av sådana varor ytterligare kan ökas. Med hänsyn till den prisutveckling, man kan befara, kan en sådan omställning av den inhemska produktionen bli mera lönande än man tidigare räknat med.

Parisrapportens slutsatser gör det också nödvändigt att mera ingående undersöka möjligheterna att finna sådana marknader för våra exportvaror, där lämpliga importvaror kunna erhållas. I detta sammanhang torde man få särskild anledning uppmärksamma möjligheterna till en utvidgad ömsesidig handel med de östeuropeiska länderna.

Den sista Parisrapporten har sålunda förstärkt intrycket av att vi stå inför en rad svårlösta handelspolitiska problem. Marknadsförhållandena i världen kunna väntas bli ännu mera komplicerade än tidigare och industriens ansträngningar för att öka exporten måste därför kombineras med ett skickligt handelspolitiskt planläggningsarbete.

Å andra sidan kan man givetvis konstatera, att Sverige — jämfört med andra europeiska länder — intar en relativt stark ställning. Våra exportvaror äro i stor utsträckning av en sådan natur, att de kunna tränga sig igenom de handelspolitiska hindren. Och även om Parisrapporten pekar på vissa risker, finns det goda grunder för Sveriges del att icke se alltför mörkt på utvecklingsmöjligheterna. Den väg, som den senaste Parisrapporten anvisar, ger i varje fall ingen anledning att sänka de målsättningar, som uppställts i det svenska långtidsprogrammet. Tvärtom måste vi på flera områden inrikta oss på att flytta fram våra positioner.