

Ökat utlandsberoende på gott och ont

Vårt utlandsberoende har ökat kraftigt sedan början av 1970-talet. Harry Flam hävdar i denna artikel att kostnaderna av utlandsberoendet ofta överskattas, medan vinsterna underskattas.

Det är väl känt att Sveriges ekonomiska beroende av omvärlden är stort men mindre väl känt att det har ökat kraftigt sedan början av 70-talet. Jag ska diskutera några tänkbara orsaker till denna utveckling. Min slutsats är att ökningen av utlandsberoendet inte kan förklaras av de förhållandevis kraftiga förändringarna i konjunkturer, växelkurser och oljepriser sedan 1973, utan måste förklaras av andra faktorer, bl a förändringar i betingelserna för de svenska multinationella företagens verksamhet.

Utlandsberoendets positiva sida är att det möjliggör en levnadsstandard som är mycket högre än vad som annars kunde uppnås. Utlandsberoendets negativa sida – som uppmärksammas i betydligt större utsträckning – är att ekonomin utsätts för en rad störningar som har sina upphov utomlands eller som hänger samman med att beroendet lägger restriktioner på den ekonomiska politiken. Jag ska försöka klargöra vad kostnaderna av utlandsberoendet egentligen består av. Det finns en del missförstånd i den allmänna debatten, t ex när det gäller kostnaden av ett bytes-

balansunderskott. Dessutom vill jag påvisa att det som uppfattas som negativa effekter av utlandsberoendet i stället kan uppfattas som positiva effekter. Detta gäller t ex de ökade restriktionerna på penningpolitiken som uppkommit under senare år i form av en mer utlandsberoende räntenivå.

Utlandsberoendet har ökat kraftigt

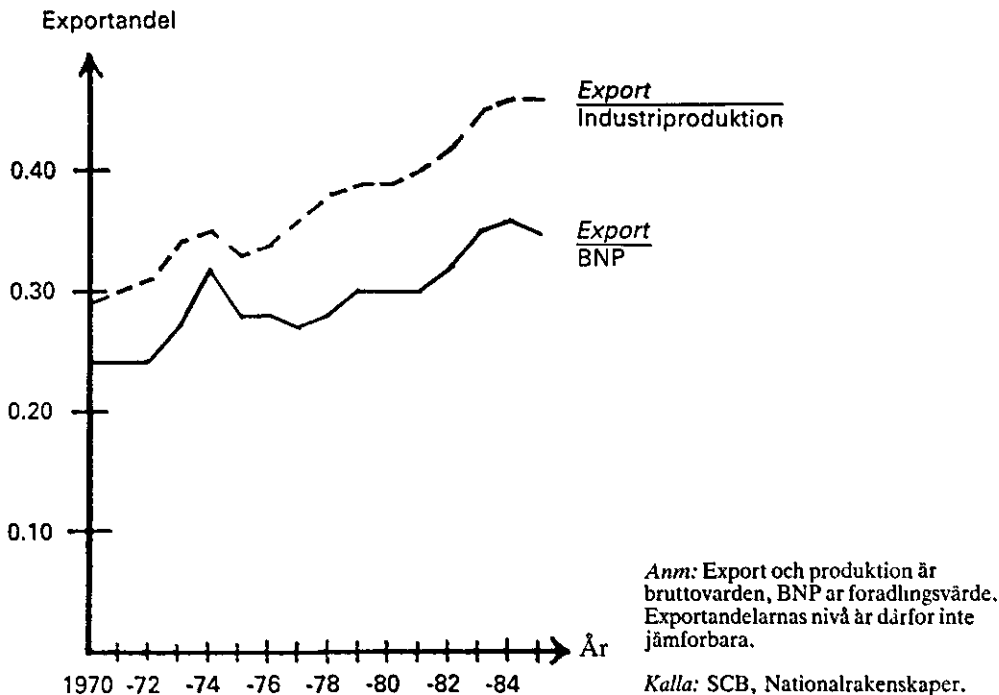
Vanligtvis brukar ett lands utlandsberoende mätas med exportens andel av BNP. Exportandelen är ett högst osäkert mått på *storleken* på fördelarna och nackdelarna för ett visst land av att delta i den internationella arbetsfördelningen.¹ Däremot kan det användas för att få en indikation

¹ Ett land kan ha flera gånger större exportandel än ett annat land men ändå inte tjana mer, relativt sett, på sitt utlandsberoende. Detta kan t ex bero på att förädlingsvärdet i exporten är relativt litet.

Genomsnittligt kan man dock finna att små länder har större exportandelar än stora länder, vilket är vad man förväntar sig på grundval av faktorproportionsteori för utrikeshandel. Enligt denna teori beror skillnader i komparativa fördelar på skillnader i sammansättningen av länders resurstullgångar. Sannolikheten att sammansättningen av ett litet lands resurstullgångar skiljer sig från genomsnittet för världens länder är större än för ett stort land. Därför kommer små länder att genomsnittligt ha större exportandelar och sannolikt tjana mer på specialisering enligt komparativa fördelar än stora länder. Också förekomsten av stordriftsfördelar verkar för att små länder har större exportandelar.

HARRY FLAM är docent i nationalekonomi och verksam vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Hans forskning har främst avsett teori och politik för internationell handel.

Figur 1 Exportandelar 1970-1985 (löpande priser)



på förändringar i utlandsberoendet över tiden.

I Figur 1 redovisas utvecklingen av exportandelen av BNP under perioden 1970-1985. Eftersom tillverkningsindustrin svarar för ca 80 procent av den totala exporten redovisas även dess exportandel.

Exportens andel av BNP i löpande priser har som synes ökat från 0.24 till 0.35 på 13 år. (I 1980 års priser ökade andelen från 0.27 till 0.35.) Detta är ännu mer anmärkningsvärt om man tar i beaktande att andelen var praktiskt taget konstant under hela 60-talet, då den pendlade kring 0.23.

En liknande men än kraftigare ökning av utlandsberoendet kan avläsas av exportandelen för tillverkningsindustrin. Andelen steg från 0.29 1970 till 0.46 1985.

Ett par uppgifter om storföretagens utlandsberoende kan komplettera bilden. För de i omsättning 25 största företagen i tillverkningsindustrin steg andelen fakturering till utlandet, vilken inkluderar för-

säljning från dotterbolag i utlandet, av total fakturering från 0.63 till 0.71 mellan 1975 och 1985 (enligt uppgifter i *Veckans Affärer*). För de 10 största verkstadsindustriföretagen, vilka utgör spjutspetsen i exportindustrin, ökade andelen utlandsfakturering av total fakturering från 0.74 till 0.80 under samma tid. Den långtgående internationaliseringen av storföretagen framgår också av att de 10 största verkstadsindustriföretagen sysselsätter fler utomlands än i Sverige; andelen utlandsanställda var hela 54 procent 1985.

Några orsaker till det ökade utlandsberoendet

Det finns ingen enda och enkel förklaring till ökningen av exportandelarna. Bland tänkbara förklaringsfaktorer finns de kraftiga förändringarna i terms of trade sedan 1973, förändringarna i kostnadsläget gentemot utlandet samt ökningstakten i utländsk relativt inhemsk efterfrågan på exportsektorns varor och tjänster. Jag

vill också fästa uppmärksamheten på andra faktorer som är mindre uppenbara, nämligen förändringar i betingelserna för de stora multinationella företagens verksamhet.

Den fyrfaldiga oljeprisökningen kring årsskiftet 1973-74 och den ytterligare fördubblingen av oljepriset 1979 medförde på kort sikt en ökad *importandel*. Den medförde emellertid också att den inhemska energiproduktionen expanderade och att en del av de resurser som detta krävde kom från exportsektorn. Oljeprisstegringarna drabbade främst privat konsumtion och den privata sektorns investeringar. Därför bör en större andel av den konkurrensutsatta sektorns produktion ha gått på export, vilket tenderat att motverka den dämpande effekten på exportandelen av den skyddade energiproduktionssektorns expansion. Det är oklart vilken effekt som varit starkast. Den tillfälliga nedgången i exportandelen av BNP som inträffade 1974-1977 beror sannolikt i huvudsak på andra faktorer, nämligen på nedgången i den internationella konjunkturen, på lönekostnadsexplosionen 1975-76 samt på den rekyl i priserna på skogsprodukter och järnmalm som inträffade efter råvaruprisboomen i samband med konjunkturuppgången 1972-74. Av liknande skäl uppträder en paus i exportandelens uppgång 1979-81.

Under 70-talet försämrades kostnadsläget för den konkurrensutsatta sektorn kraftigt. Tre mindre devalveringar mot slutet av 70-talet kompenserade inte helt för detta. De två devalveringarna i början av 80-talet återställde kostnadsläget till det som rådde i början på 70-talet och resulterade, i kombination med en internationell konjunkturuppgång, i en stark ökning av exporten.

Under perioden 1974 till 1983 ökade den privata konsumtionen i Sverige med endast 6 procent, medan den inom OECD som helhet ökade med 26 procent. Sverige hade också den näst lägsta ökningen i BNP inom OECD under samma

period. Med andra ord ökade utlandets efterfrågan på svenska varor och tjänster betydligt snabbare än inhemsk efterfrågan. Detta utgör kanske den viktigaste förklaringen till exportandelens ökning.

Enligt min mening finns det skäl att förmoda att dessutom andra och mindre uppenbara faktorer har spelat en betydelsefull roll, nämligen förändringar i de omständigheter som bestämmer företagets grad av internationalisering på längre sikt och som är relativt oberoende av konjunkturer, fluktuationer i kostnadsläget samt skillnader i ekonomisk tillväxt. De förändrade omständigheter som jag vill utpeka är:

Nya stordriftsfördelar

För praktiskt taget all slags produktion gäller att en viss del av kostnaderna är fasta och att styckkostnaderna därför faller ju fler enheter som produceras. För att uppnå konkurrenskraftiga kostnader måste många företag producera mera än vad som kan avsättas på en liten hemmamarknad. Detta är naturligtvis inget nytt faktum – åtskilliga svenska storföretag har i decennier exporterat huvuddelen av produktionen. Det nya som inträffat är att vissa fasta kostnader har vuxit starkt i betydelse. Speciellt gäller detta kostnaderna för *forskning och utveckling* samt *företagsledning* i vid bemärkelse. Detta har medfört dels att stordriftsfördelarna troligen har ökat, dels att möjligheterna att sprida tillverkningen över nationsgränserna har blivit större. Forskning och utveckling samt företagsledning är nämligen i jämförelse med andra fasta kostnader inte geografiskt bundna i lika hög grad.

Mättad hemmamarknad

Många svenska storföretag har uppnått så stora marknadsandelar för vissa produkter på hemmamarknaden att andelarna inte kan bli nämnvärt större. En expansion har därför förutsatt ökad försäljning

och ofta också ökad produktion utomlands.

Nya handelshinder

I takt med att handelshinder i form av tullar och importkvoter har avvecklats till följd av internationella avtal har andra, mer sofistikerade handelshinder vuxit upp. De syftar vanligen i högre grad än de traditionella handelshindren till att locka utländska företag att etablera tillverkning i landet. En etablering kan vara ett explicit villkor, som i en del länder i Sydamerika, men den kan också ske för att förekomma förväntade handelshinder, som då japanska biltillverkare etablerar sig i England och USA, eller för att uppnå en favoriserad ställning på den skyddade marknaden och speciellt hos statliga uppköpare, vilket är motivet för Ericssons etablering i t ex Italien och Spanien.

Internationell arbetsfördelning inom företagen

Multinationella företag har möjlighet att förlägga olika led i produktionsprocessen till olika länder med hänsyn främst till skillnader i arbetskraftskostnader. Möjligheterna till och vinsterna av internationell arbetsfördelning inom företagen har ökat snabbt i takt med att kostnaderna sänkts för transporter, telekommunikationer och informationsbearbetning.

Utlandsberoendets intäkter och kostnader

Till intäktssidan av utlandsberoendet hör att produktionen – med givna resurser – blir större till följd av specialisering enligt komparativa fördelar, att varu- och tjänsteutbudet blir mer varierat samt att produktionskostnader och priser kan sänkas genom utnyttjande av stordriftsfördelar och genom hårdare konkurrens.

Vad som ska föras på utlandsberoendets

kostnadssida är inte helt självklart. De kostnader som jag valt att ta upp indelas i fyra olika slag: *relativprisstörningar*, *konkurrenssstörningar*, *konjunkturstörningar* och *prisnivåstörningar*.

Det är viktigt att understryka att dessa störningar visserligen uppstår till följd av att ekonomin är öppen, men att en sluten ekonomi inte undgår störningar av samma slag. Också en sluten ekonomi drabbas av konjunkturer och av krav på omallokering av resurser till följd av förändringar i teknik samt i konsumenternas smak och inkomster. Det är inte ens säkert att dessa störningar blir mindre i en sluten ekonomi. En sluten ekonomi slipper visserligen risken för avspärrning och därav följande beredskapskostnader (vilka jag för bortsett ifrån), men löper kanske större risk för leveransstopp och flaskhalsar av olika slag, eftersom den är helt hänvisad till inhemska producenter. Förhållandet är inte detsamma på intäktssidan; de vinster som följer av att ekonomin är öppen ersätter inte vinster av samma slag i en sluten ekonomi, utan är verkligen nettovinster.

Relativprisstörningar

Med relativprisstörningar avser jag förändringar i konkurrenskraft på *branschnivå* som inte beror på felaktig växelkurs, utan på förändringar i komparativa fördelar. Förändringarna kan bero på att relativpriset på arbetskraft har stigit så mycket att arbetsintensiva verksamheter inte längre är konkurrenskraftiga. Två exempel är varvs- och konfektionsindustrin. De kan också bero på att en importerad vara blir relativt dyrare. Ett exempel är den dyrare importerade energin i form av olja och den därför relativt billigare inhemska energin i form av vattenkraft.

Om relativprisstörningen utgörs av en försämring av terms of trade, vilket innebär att import blir dyrare eller, vilket är samma sak, export betalas sämre, är detta

liktydigt med en minskning av nationalinkomsten. Denna kostnad kan minimeras genom att import ersätts av ökad inhemsk produktion och exportproduktionen minskas. Omallokeringen av resurser i den konkurrensutsatta sektorn medför i sin tur kostnader i form av mer eller mindre varaktig brist på sysselsättning för arbetskraft och realkapital i exportproduktionen, flyttingskostnader, m m.

Om relativprisstörningen utgörs av en förbättring av terms of trade uppstår i stället en vinst för folkhushållet. För att maximera vinsten av terms of trade-förbättringen fordras även i detta fall en anpassning av resursallokeringen, innebärande att importkonkurrerande produktion får krympa och exportproduktion expandera. Kostnaderna av anpassningen uppstår nu i första hand i den krympande importkonkurrerande sektorn.

Det är dock inte självklart att relativprisstörningar ska tas som givna och att ekonomisk-politiska åtgärder ska inriktas på att underlätta anpassningen. Om relativprisstörningen är *tillfällig* kan det vara bäst att hjälpa en drabbad bransch att övervintra. Härvid uppstår dock två problem. För det första kan det vara svårt att avgöra vad som är tillfällig och vad som är permanent förändring i konkurrenskraften. För det andra finns det starka incitament för en regering att ge vika för gruppintressen och låta ett tillfälligt stöd bli permanent. Erfarenheterna av teko- och varvspolitiken i Sverige och motsvarande erfarenheter i andra länder i Europa är att staten bör avhålla sig från att hjälpa branscher med konkurrenskraftsproblem, även om det råder osäkerhet om huruvida problemen är permanenta eller ej. I stället bör ekonomisk-politiska åtgärder inriktas på att underlätta anpassning, t ex genom omskolning och flyttingsbidrag.

En kvarstående kostnad vid en anpassningsbefrämjande politik är att strukturomvandlingens negativa effekter tenderar att falla på arbetskraften och kapitalägar-

na i de drabbade branscherna, medan de positiva effekterna tillfaller övriga medborgare.

Konkurrensstörningar

Med konkurrensstörningar menar jag förändringar i konkurrenskraften för enskilda *företag* gentemot utländska konkurrenter utan att branschens konkurrenskraft förändras. Ett par exempel kan illustrera innebörden av begreppet. För närvarande firar svenska Ericssons digitala telefonväxel AXE triumfer på världsmarknaden, medan amerikanska ITTs motsvarande växel System 12 har misslyckats till följd av att de program som styr växeln varit bristfälliga. Svenska Facit felbedömde marknadens efterfrågan på mekaniska och elektro-mekaniska kalkylatorer och skrivmaskiner i början av 70-talet. Företaget tvingades att genomgå en ordentlig bantning och köptes upp av ett annat företag. Som exemplet visar kan konkurrensstörningar vara positiva såväl som negativa.

Både förbättringar och försämringar av ett företags internationella konkurrenskraft nödvändiggör anpassning. I de fall anpassningen sker i form av ökad produktion eller av ökad forskning och utveckling är det inte fråga om samhällsekonomiska kostnader. Man måste förutsätta att nyanställd arbetskraft samt investeringar i maskiner, byggnader, nya produkter och marknadsföring i genomsnitt får den ersättning eller avkastning som är normal i ekonomin. Samhällsekonomiska kostnader uppstår endast om företagen av någon anledning *inte* anpassar sig till de förändrade förutsättningarna, så att ekonomin inte fullt ut utnyttjar sina komparativa fördelar, och om anpassningen medför brist på sysselsättning för arbetskraft och realkapital med alternativ användning.

Finns det motiv för andra ekonomisk-

politiska åtgärder vid konkurrensstörningar än att hjälpa friställd arbetskraft att finna annan sysselsättning? Liksom när det gäller relativprisstörningar kan det vara samhällsekonomiskt motiverat att hjälpa företag i tillfälliga svårigheter att överleva. Frågan är dock om staten kan bedöma överlevnadsmöjligheterna bättre än privata kreditgivare och aktieägare.

Det bör dock tilläggas att mål om en viss fördelning av arbetstillfällen mellan olika regioner kan motivera statliga subventioner. (Detta gäller givetvis också när en hel bransch råkat i svårigheter till följd av en relativprisstörning.) Samtidigt innebär denna möjlighet risk för subventioner till vissa företag under regionalpolitisk täckmantel. Aktuella exempel är subventionerna till Saab-Scania i Malmö och till Volvo i Uddevalla.

Under senare år har en omsvängning skett i industripolitiken. I stället för att agera dödgravare vill industriministern vara barnmorska till så kallade framtidsföretag och framtidsbranscher. Relativt betydande summor satsas på forskning och utveckling inom vissa områden, som bioteknik och elektronik. Eftersom produktion av ny kunskap som blir allmänt tillgänglig har externa effekter finns det samhällsekonomiska skäl att subventionera den. Däremot finns det inga skäl att subventionera kommersiella projekt. Exempelvis manar inte de brittiska och franska regeringarnas satsningar på elektronik-, flyg- och rymdindustri till efterföljd.

Konjunkturstörningar

Svängningarna i den internationella konjunkturen har varit kraftigare efter 1973 än tidigare under efterkrigstiden och arbetslösheten över konjunkturcykeln större. Den svenska ekonomin är liten och öppen och påverkas därför starkt av efterfrågeläget i omvärlden.

Av åtminstone två skäl kan vi förmoda

att konjunktursvängningarna blir mindre i framtiden. För det första var oljeprishöjningarna 1973 och 1979 exceptionella händelser och den restriktiva finans- och penningpolitik som följde i de stora ekonomierna var till en del en överreaktion på inflation och bytesbalansunderskott. För det andra är det uppenbart att utvecklingen i Sverige sedan 1973 inte enbart kan skyllas på oljeprishöjningarna, de internationella konjunkturerna och andra länders stabiliseringspolitik. Till stor del beror den på inhemska missgrepp.

Det är dock ett faktum att det väldiga budgetunderskott som uppstod under andra hälften av 70-talet och det höga skattetrycket på olika sätt har lagt starkare restriktioner på stabiliseringspolitiken. Finanspolitik i form av offentlig utgiftsexpansion i lågkonjunktur och åtstramning i högkonjunktur existerar inte längre. Målet är att minska det statliga budgetunderskottet genom minskade utgifter oavsett konjunkturläget. Det redan höga skattetrycket och därav höga kostnader av snedvridna ekonomiska beslut utesluter att budgetunderskottet minskas genom skattehöjningar. Starka restriktioner har även lagts på räntan som medel i penningpolitiken. Budgetunderskotten har nödvändiggjort en avreglering av den inhemska penning- och kapitalmarknaden för att minimera de samhällsekonomiska kostnaderna av att slussa kapital från långivare till låntagare, dvs från företagen till staten. Avregleringen av de finansiella marknaderna har i sin tur till viss del nödvändiggjort lättnader i valutaregleringen. Därmed har den inhemska räntenivån blivit långt mer utlandsberoende än tidigare.

Det är inte självklart att de starkare restriktionerna på den inhemska stabiliseringspolitiken är av ondo. Det är fullt möjligt att nettot av den inhemska politiken är negativt och att vi därför kan vinna på att överlåta stabiliseringspolitiken till de stora länderna i världsekonomin. Åtminstone talar 70-talets erfarenheter för denna möjlighet.

Prisnivåstörningar

Med prisnivåstörningar avser jag förändringar av den inhemska prisnivån i förhållande till en genomsnittlig utländsk prisnivå vid ett system med fasta växelkurser. En prisnivåstörning leder till en förändring i bytesbalansens saldo. Om t ex inflationen i Sverige överstiger omvärldens medför detta att svenska varor blir dyrare och efterfrågas mindre medan utländska varor blir billigare och efterfrågas mera. Resultatet blir att bytesbalansen försämras.

Ett visst saldo på bytesbalansen innebär ingen samhällsekonomisk kostnad i sig om den är avsiktlig. Ett land kan t ex välja att ha underskott under en viss tid för att genomföra investeringar till vilka det inhemska sparandet inte förslår eller för att medborgarna värderar nutida konsumtion relativt högt. Om däremot bytesbalanssaldo är oplanerat kan det medföra en samhällsekonomisk kostnad genom att konsumtionen får en oönskad fördelning över tiden. Den senare effekten utgör den primära samhällsekonomiska kostnaden av prisnivåstörningar. Vanligen uppfattas ett bytesbalansunderskott som något negativt därför att det kommer att begränsa konsumtionsmöjligheterna i framtiden och ett bytesbalansöverskott som något positivt.²

Ett oplanerat bytesbalanssaldo, t ex ett underskott, måste kompenseras genom en motsvarande avvikelse åt andra hållet. Anpassningen medför i sin tur normalt ytterligare kostnader. Om orsaken till bytesbalansunderskottet är relativt hög inhemsk inflation och anpassningen sker via en finanspolitisk åtstramning, t ex höjda skatter, och en penningpolitisk åtstramning, t ex höjda räntor, uppstår kostnader i form av arbetslöshet och snedvridningar i resursallokeringen.

Liksom när det gäller att dämpa konjunkturstörningar är möjligheterna att korrigera relativprisnivåstörningar beskurna jämfört med tidigare genom att fi-

nanspolitiken måste inriktas på att komma tillrätta med en strukturell obalans och genom att räntan har blivit betydligt mera utlandsberoende. Detta har två viktiga konsekvenser. Den första är att benägenheten för att korrigera en relativprisnivåstörning med förändring av växelkursen, i praktiken en devalvering, med nödvändighet har ökat. Den andra är att det är viktigare än förr att förhindra att den inhemska inflationen avviker från omvärldens. Resultatet av de ökade restriktionerna på den ekonomiska politiken kan därför bli att vi övergår till ett system med en mer rörlig växelkurs. Detta vore olyckligt av en rad olika skäl. Men resultatet kan också bli att disciplinen i den ekonomiska politiken och i lönebildningen blir hårdare så att relativprisnivåstörningarna blir mindre vanliga i framtiden.

Aven om det finns anledning att se det ökade ränteberoendet som något positivt betyder inte detta att ett fullständigt ränteberoende av utlandet är önskvärt. Den inhemska ekonomiska utvecklingen, t ex prisutvecklingen, kommer alltid att uppvisa större eller mindre avvikelser från den kurs som är förenlig med bytesbalansrestriktionen vid fast växelkurs, hur disciplinerad stabiliseringspolitiken än är. Därför finns det ett behov av att behålla medel som kan korrigera avvikelser från den rätta kursen. Om räntan inte kan användas betyder detta att t ex anpassningen vid en obalans med följande spekulativa kapitalflöden över gränsen måste bäras av statlig utlandsupplåning och av valutareserven, vilket kanske inte är möjligt.

² Resonemanget utgår från att man verkligen kan avgöra vad som är en optimal fördelning av konsumtionen över tiden. Detta vore kanske enkelt om man bara behövde ta hänsyn till en enda individs preferenser, som dessutom hade evigt liv. I verkligheten kompliceras frågan om vilken konsumtionsbana som är optimal av att medborgarna har olika preferenser, bl a beroende på om de har barn eller inte och i vilken mån de tar hänsyn till framtida generationers levnadsstandard, samt av att de har olika ålder och alltså olika förväntad återstående livstid.

Sammanfattning

Utlandsberoendet, mätt som exportens andel av BNP, har ökat kraftigt sedan början av 70-talet. Det är vanligt att underskatta vinsterna av utlandsberoendet och överskatta kostnaderna. De kostnader som är förbunda med deltagandet i den internationella arbetsfördelningen hänger samman med att ekonomins resurser – arbetskraft och kapital – ständigt måste anpassa sig till förändrade förutsättningar och att detta inte kan ske kostnadsfritt samt med att vissa restriktioner läggs på den inhemska utvecklingen av priser och efterfrågan. Dessa kostnader har varit större sedan mitten av 70-talet än tidigare under efterkrigstiden.

Bristande anpassning till förändrade förutsättningar i de internationella ekonomiska relationerna medför en kostnad

för folkhushållet som helhet. Att anpassningen möter motstånd och alltför ofta förhindras av statliga subventioner till branscher och företag i svårigheter hänger samman med fördelningseffekterna av anpassningen. Kostnaderna tenderar att falla på de direkt inblandade och vinsterna att falla på övriga medborgare. En erfarenhet av 70-talets bransch- och företagskriser är att fördröjningar av anpassningen kan förvärra kostnaderna också för den direkt drabbade arbetskraften.

Det är möjligt att de hårdare restriktioner som lagts på penningpolitiken i form av en mera utlandsbestämd ränta kan komma att minska kostnaderna av utlandsberoendet. Anledningen är att minskade handlingsmöjligheter i den ekonomiska politiken nödvändiggör större hänsyn till de restriktioner som utlandsberoendet uppställer.