

Vinner Sverige på exportsubventioner?

På senare tid har diskuterats ett antal åtgärder, som innebär en subventionering av svensk export. Peter Bohm gör en kritisk granskning av två aktuella exempel. Det första gäller riktlinjerna för Sveriges exportkreditgarantivning och det andra rör s k blandade krediter för finansiering av svensk u-landsexport.

Utvecklingsoptimister har det inte lätt nu för tiden. Gjorda "landvinningar" visar sig sitta löst i den tilltagande motvinden av nymoralism, nykonservatism och inte minst nyprotektionism. När det gäller argumenten för ökat skydd av svensk importkonkurrerande industri och ökat stöd till svenska exportföretag verkar de helt oberörda av den gamla frihandelsstron. Många tycks ha glömt varför man i Sverige och annorstädes under de senaste decennierna lagt ner sådan tid och möda på att riva protektionismens fästen. Åtminstone synes argumenten för frihandel ha en tendens att blekna inför förespeglningar om ökad sysselsättning och minskat importöverskott.

Nyprotektionismen är nu inte enbart ett svenskt fenomen. Som Anthony Sampson påpekat (*Newsweek* 1980-02-25) förenas västvärldens uttalanden till förmån för frihandel numera ofta med handlingar i syfte att reglera handeln, främst genom olika s k icke-tariffära han-

delshinder. I Sverige synes man ibland vilja göra gällande att andra länders protektionism helt enkelt "tvingar" oss vidta liknande åtgärder.

Olika försök att skydda svensk industri mot konkurrerande import har förekommit på senare tid, t ex via avtal med u-länder om reglerad svensk tekoimport. Men dessutom vidtas eller föreslås åtgärder som vid närmare påseende innebar en subventionering av svensk export. Vad som synes vara två aktuella exempel på denna politik skall i korthet diskuteras i denna artikel. Det första fallet gäller de riktlinjer för Sveriges exportkreditgarantivning som fastställdes forra året. Det andra exemplet avser ett förslag om s k blandade krediter för finansiering av svensk u-landsexport som under senaste året varit föremål för en departementsutredning.

I båda dessa fall kan hävdas att åtgärderna har respektive skulle ha en defensiv karaktär. Det finns nämligen ett flertal andra industriländer och samtidigt konkurrenter på Sveriges exportmarknader som gått i spetsen för denna typ av handelspolitik. Vi skall därför – sedan vi visat på vilket sätt dessa åtgärder kan ses som exempel på exportsubventionering – diskutera när ett svenskt "följa John"-beteende kan anses motiverat.

PETER BOHM är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Han har på en rad områden gjort samhällsekonomiska bedömningar av offentliga verksamheter, bl a det svenska systemet för exportkreditgarantier.

Värdet av svensk export

Allra först måste vi dock se något närmare på den föreställning utan vilken nyprotektionismen knappast skulle ha vuxit sig så stark. Det gäller den utbredda uppfattningen att ökad export generellt sett skulle vara bra för landet. Den har funnits med länge t ex som ett huvudargument när satsningen på Stålverk 80 diskuterades (se Bohm [1974]). På senare tid har denna uppfattning kommit till uttryck t ex i propositioner om Exportkreditnämndens verksamhet där åtgärder betecknats som gynnsamma om de har "betydelse för svensk export" eller där man talat om "angelägenheten att på allt sätt främja den svenska exporten" (prop 1976/77: 26 sid 4 och sid 7).

Som många ekonomer sökt förklara, synbarligen utan större framgång och åtminstone utan bestående verkan, har export inget värde i sig. Ökad export kan visserligen ge fler importvaror, fler sysselsättningstillfällen och en större valutareserv vilket allt i sin tur *kan* ha ett värde för landet. Men det gäller endast under särskilda förutsättningar (se även Hamilton-Svedberg [1977]):

(1) Fler importvaror ger givetvis all exportökning utrymme till men vi är inte intresserade av mer import till vilken resursupoffring som helst. Vi kan säkert exportera skånst kol till Newcastle – bara priset är rätt för köparen – men de importvaror vi därigenom får möjlighet att köpa kommer vi åtminstone på lång sikt gärna att avstå från. Den import vi på lång sikt verkligen vill ha är den som vi får i utbyte mot sådan export som vi har realekonomiska fördelar framför andra länder i att producera. Denna export ligger det alltså i landets intresse att förverkliga. Och behövs det tillfälliga subventioner för att öppna marknader eller få igång denna exportverksamhet så kan exportfrämjande i detta fall var samhällsekonomiskt motiverat. Detta *han-*

delspolitiska motiv för exportstimulans gäller uppenbarligen inte all tänkbar export och särskilt inte sådan som behöver permanenta subventioner, t ex svensk kolexport. Resurser som används till sådan export ger oss helt enkelt alltför dyra importvaror och något som vi inte värdesätter lika mycket som vad dessa resurser skulle ge oss i icke-subventionerad hemmamarknadsproduktion.

(2) Fler sysselsättningstillfällen vill vi gärna ha när det är arbetslöshet och när denna arbetslöshet direkt eller indirekt minskar till följd härav. Men om vi vill ha minskad arbetslöshet just genom ökad export är tveksamt; först om ett sådant sysselsättningspolitiskt medel visar sig mindre kostsamt totalt sett än de alternativ som verkar via ökad hemmamarknadsproduktion kan vi säga att vi verkligen vill öka exporten av sysselsättningspolitiska skäl (det *sysselsättningspolitiska* motivet). Självfallet är vi inte intresserade alls av att få fler sysselsättningstillfällen via ökad export eller på andra vägar om vi redan har full sysselsättning.

(3) En större valutareserv är eftersträvansvärd när vi har valutakurser som verkar vara de långsiktigt korrekta jämviktskurserna men samtidigt för tillfället har en valutareserv som är för liten för att skapa stabilitet på valutamarknaden. Ökad export skulle då kunna bidra till den eftersträlvade stabiliteten. Såvida inte samhällsekonomiskt sett bättre alternativ förelåg i form av åtgärder som leder till minskad import eller ökad kort upplåning vore en stimulans av exporten värdefull. Men detta *valutapolitiska* motiv för ökad export föreligger uppenbarligen inte alltid – definitivt inte vid långsiktiga jämviktskurser och en onödigt stor valutareserv.

Eftersom de fall då exportstimulans är samhällsekonomiskt motiverad till stor del galler *tillfälliga* perioder av arbetslöshet eller valutaunderskott så kan det

ifrågasättas om permanenta system för exportfrämjande åtgärder – tex de som skall beröras har – är särskilt lämpliga. Dels är det svårt för sådana system att överhuvud taget växla från exportstimulans till motsatsen, dels är det tveksamt om denna verksamhet kan utformas i samklang med den ovriga stabiliseringspolitiken – framgångsrik stabiliseringspolitik torde forutsätta att man lyckas koordinera den i dess helhet. Allvarligare torde dock vara att en decentralisering av beslutsfattandet knappast är önskvärt heller i något annat avseende när det gäller stabiliseringspolitik; separata export"främjande" institut har ju inte den överblick och kontroll som möjliggör resp tillåter val av en optimal uppsättning stabiliseringspolitiska åtgärder.

När det gäller det handelspolitiska motivet för exportfrämjande är läget ett annat. Här är det fråga om strukturella frågor som det finns anledning att permanent bevaka – och att permanent vara på sin vakt emot att feltolka. Det finns ju många parter – både branscher, enskilda exportföretag och deras anställda – som menar att just deras satsningar på nya exportprodukter eller nya avsättningsområden kommer att betala sig väl på langre sikt och dessutom kanske öka efterfrågan på svensk export överhuvud taget. Statliga subventioner i syfte att förverkliga sådana sk spjutspetseffekter kan därför efterlysas av exportföretag även när sådana resultat är mindre sannolika.

För att skilja ut och subventionera de fall där svensk export verkligen kan vinna mer bestående insteg på nya marknader behövs givetvis en kvalificerad och antagligen ganska omfattande organisation för exportfrämjande och exportstöd. Om det i övrigt behövs något exportfrämjande för att tillvarata landets intressen är tveksamt. I motsats till vad många tycks tro är i krona exportförsäljning *generellt* sett inte bättre än i

krona hemmamarknadsförsäljning. Med hänsyn till den större osäkerheten kring exportförsäljning vad avser såväl politiska som kommersiella risker kan man i stället hävda att hemmamarknadsförsäljning är "bättre" generellt sett. Detta gäller här den ofta förbisedda pendangen till det uppmärksammade fenomenet "importberoende", dvs att tex importerade energiråvaror med hänsyn till leveransstörningsrisker är sämre än inhemska, allt annat lika. "Exportberoende" är givetvis av motsvarande skäl problematiskt. "Sälj svenskt" skulle kunna vara ett lika (o)motiverat slagord som "köp svenskt".

Exportfrämjande I: Subventionerade exportkreditgarantier

De nya exportmarknader på vilka svensk export kan gora inbrytningar av mer bestående slag återfinns delvis i – politiskt eller ekonomiskt sett – "nya" nationer. De politiska riskerna för exportaffärer dit är givetvis stora (risker för forstatliganden, revolutioner, betalningstrassel i allmänhet). Vid sidan av att det behövs institutionella förutsättningar för enskilda företag att kunna försäkra sina exportintäkter för att export till dessa marknader överhuvud taget skall kunna fungera, finns det således behov av institutioner som bevakar och subventionerar exportaffärer med spjutspetseffekter på dessa marknader. Såsom skett i Sverige kan dessa två funktioner förenas i en och samma organisation, Exportkreditnämnden (EKN). EKN har som uppgift både att erbjuda exportkreditgarantier på i princip kommersiella villkor, dvs till "marknadsmässiga försäkringspremier", och att främja svensk export som kan antas ha positiva indirekta effekter i form av ökad framtida efterfrågan på svenska exportprodukter.

Men förutom nu nämnda uppgifter har EKN påförts ett antal andra. Sedan 1962 har EKN kunnat bevilja sk u-garantier

för export till u-länder. Kreditgarantier erhålls i dessa fall till subventionerade premier forutsatt att exportaffären är "av betydelse för u-landets ekonomiska och sociala framåtskridande". 1979 tog riksdagen en proposition (1978/79: 201) enligt vilken EKN skall kunna ge "garantier på särskilt gynnsamma villkor vid ... exportaffärer med ett särskilt samhällsintresse (s-garantier)". Även om riktlinjerna för dessa s-garantier är oklara är det åtminstone uppenbart att man avser att garantigivningen skall ske med hänsyn till sysselsättningspolitiska mål. I propositionen (sid 25) sägs tex att "EKN skulle ... kunna ta en större risk om man härigenom kunde avhjälpa en sysselsättningskris i ett område eller en viss bransch" och att s-garantier skall kunna ges "då exporten ger betydelsefulla sysselsättningseffekter i Sverige".

Självfallet är det inte lätt för någon att i enskilda konkreta fall avgöra när sådana subventionerade u- och s-garantier är motiverade och när de inte är det. Men huvudfrågan är i vilken mening systemet överhuvud taget kan vara försvarbart samhällsekonomiskt sett. Utan att gå in på en närmare granskning här (se Bohm [1979]) kan det konstateras att

a) subventionsgraden i vissa fall kan bli mycket hög; enligt formuleringar i prop 1978/79: 201 kan subventionsbeloppet t o m uppgå till 10 gånger den faktiskt betalda premien (se Bohm a a sid 38); en så hög subventionsgrad är knappast förenlig med en effektiv stabiliseringspolitik, definitivt inte om målen kan nås på andra vägar med mindre subventionering.

b) Om EKN saknar den nödvändiga stabiliseringspolitiska överblicken så blir det svårt att veta när just medlet subventionerade exportkreditgarantier är lämpligt att använda.

c) Eftersom en stabiliseringspolitisk koordinering kan förhindras till följd av denna typ av åtgärder kan tex vissa re-

gioner med sysselsättningsproblem bli dubbeltäckta med stödåtgärder.

d) Eftersom det kan ta lång tid och ibland okänt lång tid mellan det kreditgaranti beviljas och sysselsättning/valutatransaktionen äger rum kan effekten komma att inträffa i fel konjunkturfas.

e) Kreditgarantierna berör bara en del av exportområdet - huvudsakligen kreditaffärer till politiskt osakra områden; åtgärden innebär m a o inte någon *generell* subvention av exportaffärer.

f) Subventioner av affärer av särskild typ på särskilda marknader (se punkt e) kan antas stimulera företag att i högre grad än annars marknadsföra sina produkter mot just dessa områden oavsett om det finns några långsiktiga, realekonomiska skal för detta.

Det skall tilläggas att EKN i huvudsak skall vara självfinansierande. Det är visserligen tveksamt om man fn verkligen lyckas med detta; bla har premiereserven sjunkit kraftigt under senare år samtidigt som risktagandet synes ha ökat. Men om själva finansieringsmålet uppnås betyder det att den här nämnda subventioneringen av vissa garantier (u- och s-garantierna) måste balanseras av en "skatt", dvs en alltför hög premienivå, på normalgarantier. (Detta betyder i sin tur inte att subventioneringen skulle neutraliseras och försvinna på något sätt, enbart att nettosubventionsbeloppet blir noll.) De försäkringsmässigt sett alltför höga premienivåerna för normalgarantierna medför givetvis en diskriminering av normala exportaffärer. Detta kan bla stora försöken att nå de stabiliseringspolitiska mål som motiverade att subventionering överhuvud taget infördes på detta område.

Så som garantigivningen nu kommit att utformas kan man vänta sig att exportföretag lägger ner ökade resurser på övertalningsförsök i syfte att framställa sina affärer som samhällsekonomiskt angelägna för mottagande u-land eller för

Sverige, helst bådadera. Och även om varje affär först prövas för normalgarantier så kan beslutsfattarna kanske inte helt undgå att snegla på möjligheten att flytta oklara eller tveksamma enskilda affärer till specialklassen av u- och s-garantier. Det nu nämnda förhållandet är knappast ägnat att bevara verksamhetens effektivitet och i egentlig mening underlätta de svåra och viktiga bedömningar EKN har att göra som ett rent försäkringsinstitut och som ett organ för att beakta eventuella långsiktigt exportgenererande effekter av enskilda affärer.

Exportfrämjande 2: Blandade krediter

I motsats till exportkreditgarantierna där ett subventionsinslag är etablerat sedan en tid tillbaka, har exportsubventioner av typen blandade krediter än så länge bara varit under utredning i Sverige. Med blandade krediter menas i stort sett att man subventionerar kreditkostnaden för ett u-land som koper (svenska) exportprodukter. Kreditsubventionen kan ta olika former t ex lagre ränta, längre amorteringsperiod e d än som galler för rent marknadsmässiga krediter. Men generellt kan kreditsubventionen omräknas till och ses som ett visst gåvobelopp. Detta gör att man här kan sägas erhålla en blandning av gåva och kommersiell kreditaffär. Och eftersom man enligt internationell praxis kan bokföra hela affären som bistånd så snart gåvoandelen överstiger 25 %, skulle en cyniker lätt få uppfattningen att man här har den idealiska metoden att subventionera export, särskilt som ett flertal andra länder redan använder denna metod. Man skulle ju bara genom att imitera andra kunna använda biståndspengar till subventioner av egen industri – och samtidigt få ett större "bistånd" på köpet.

Innan vi ser på den blandade krediten som biståndsform och på behovet att kopiera våra konkurrentländers exportsub-

ventioner, så kan vi konstatera att de samhällsekonomiska skälen för att på eget initiativ subventionera svensk export är desamma som tidigare, dvs små och svaga. Att införa permanenta system för tillfälliga stabiliseringspolitiska syften synes med tanke på risken för bristande koordinering och överblick i stabiliseringspolitiken inte heller här vara på sin plats. Också blandade krediter berör bara en del av exporten, fö i stort sett bara en del av affärer som de subventionerade exportkreditgarantierna berör. Det enda utmärkande för en blandad kredit enligt internationella överenskommelser är att den måste ha en gåvoandel (subvention) på minst 15 procent.

Så långt om de blandade krediternas värde som sysselsättnings- och valutapolitiskt medel i tillfälliga krislägen. När det gäller det resterande tänkbara skalet för exportfrämjande – spjutspetseffekterna – så talar detta i och för sig för permanenta system av den typ som också blandade krediter i praktiken torde bli. Men för detta ändamål finns redan ett organ, nämligen EKN, och det är svårt att se några skäl till en dubblering av denna funktion.

Ett biståndspolitiskt intresse?

Men nu kan det givetvis tänkas att biståndspolitiska skäl talar för exportsubventioner av typen blandade krediter. Dessa krediter kan ses som en form av bundet bistånd. Om vi jämför sådant bistånd med obundet bistånd, givet samma volym real svensk resursuppföring, skulle förstnämnda alternativ vara att föredra

a) om Sverige har en annan uppfattning än mottagarlandet om vad biståndet bör användas till, dvs vid oenighet om utvecklingsmålen

b) om Sverige i och för sig har samma måluppfattning som mottagarlandet men anser att mottagarlandets förmåga att

handskas med obundna medel är låg allmänt sett eller nedsatt i något särskilt avseende

c) om mottagarlandets regering helt enkelt föredrar visst bundet bistånd t ex på grund av bristande handläggnings- eller planeringskapacitet i u-landet.

Som argument för just blandade krediter är de tre nu nämnda förhållandena knappast helt övertygande. Redan nu — eller med obetydliga organisatoriska justeringar — kan Sverige ge bunden hjälp om något av dessa förhållanden skulle gälla. Annars gäller som vanligt att skalen är starka för obundet bistånd, dvs dar mottagarlandet väljer såväl användningsområde som leverantör. M a o, vill man att avkastningen på svenska biståndsmedel skall bli den högsta möjliga mått med mottagarlandets målsättning och kan den administrativa kapaciteten i mottagarlandet anses tillräckligt hög, så torde knappast blandade krediter kunna bidra till att förbättra den svenska u-hjälpen.

Men om resultatet blir att u-länderna med sina notoriska låneproblem får en större kreditvolym måste val ett tillskott av blandade krediter vara bra? Vid ett ytligt betraktande kan det tyckas så. Men samtidigt är det uppenbart att en affär som ett u-land inte kan eller vill ta på kommersiella villkor förr eller senare måste bli välkommen i mottagarlandet om en gåvoandel införs och görs tillräckligt stor. Den avgörande frågan från biståndspolitisk synpunkt blir om en blandad kredit är effektivare än motsvarande resursuppföring för givarlandet i annan biståndsform. Om inte, så hjälper det knappast att kreditvolymen till u-länderna kan ha ökat med kreditandelen av en blandad kredit.

Följa John?

Men andra länder inför blandade krediter och subventionerar exportkreditgarantier. Måste inte Sverige då vidta lik-

nande åtgärder i rent självförsvar?

En första förutsättning för att detta resonemang skall kunna gälla är givetvis att marknaden för svensk export verkligen påverkas av andra länders exportfrämjande åtgärder. Vissa utländska exportsubventioner, t ex de som enbart förbilligar vår import, har vi ju inte anledning se negativt på.

En andra förutsättning är att det foreligger ett sådant ekonomiskt lage i Sverige att vi verkligen vill ha mer exportintäkter och mer sysselsättning i exportindustrin. Det gör det kanske nu, men hur blir det sedan?

En tredje förutsättning är att har diskuterade medel verkligen är basta tillgängliga sätt att besvara den handelspolitiska offensiven från utlandet, att t ex "vanliga" tillfälliga subventioner inom ramen för sysselsättningspolitiken inte är bättre.

En fjärde och helt central förutsättning är att våra motåtgärder kan bli effektiva utan att vi tvingas betala mer i subventioner än ifrågavarande marknadsandelar verkligen är värda. Det kan aldrig lona sig för oss att *generellt* följa efter andra länders subventionspolitik.

Detta betyder emellertid inte att vi *generellt* bor avstå från att med samma medel bemota andras subventionspolitik. Intar vi denna principiella ståndpunkt skulle vi bli en alltför enkel måltavla för våra konkurrentländer. Men i övrigt tillför den defensiva aspekten inte mycket nytt. Huvudfrågan är alltså jämt densamma: Är exportsubventioner i landets intresse och — i så fall — vilken form är bast från samhällsekonomisk synpunkt? Varken subventionerade exportkreditgarantier eller blandade krediter behöver m a o bli bättre bara för att andra tror det.

Optimal handelspolitik

Det verkar svårt att finna några nya och bärande argument för att Sverige skall

överge sin traditionella frihandelslinje. Nyprotektionismen lever liksom sina företrädare främst på missförstånd, partsintressen och ev kortsiktiga vinster. Sveriges optimala handelspolitik torde därför knappast omfatta en satsning på exportsubventioner och en imitation av omvärldens beteende i detta avseende. Snarare torde Sverige med sitt stora handelsberoende ha att vinna på en fortsatt frihandelslinje för att med föregångsexemplens makt söka motverka att nyprotektionismen sprider sig ytterligare. Eventuellt kan principbeslut fattas om t ex införande av blandade krediter som ett rent förhandlingstaktiskt medel, dvs något som överges om tillräckligt många av våra konkurrenter i tillräcklig omfattning avvecklar sina exportsubventioner eller överger sina planer i den riktningen. Men det kan vara en farlig taktik – man kan ju bli tvungen att förverkliga sitt hot.

Fortfarande torde det vara så att såväl subventionerade s-garantier som blandade krediter och andra förslag till exportsubventioner inte gynnar landet i dess helhet utan endast berörda exportföretag. Mot denna bakgrund kan två krav resas. Det ena är att de nya förslag

till exportsubventioner som kan komma att läggas fram ges en utförlig och korrekt motivering. Någon sådan saknades i fallet med de vidgade garantisubventionerna; det racker inte med allmänt tal om samhällsintressen och betydelsen av svensk export. Det andra kravet är att de exportsubventioner som införs eller bibehålls ges öppna och entydiga tillämpningsföreskrifter så att en utvärdering av systemen möjliggörs. Därigenom skapas förutsättningar för att subventionerna på sikt kan ges en annan utformning eller t o m avvecklas, något som landet som helhet sannolikt skulle vinna på.

Referenser

- Bohm, P., [1974], Stålverk 80 och betalningsbalansen, *Ekonomisk Debatt* årg 2, nr 3
 – [1979], Exportkreditgarantierna i samhällsekonomisk belysning, *Nationalekonomiska institutionens skriftserie* 1979: 5, Stockholms universitet
 Hamilton, C., Svedberg, P., [1977], Skattestöd åt svensk export?, *Ekonomisk Debatt* årg 5, nr 1
 Regeringens proposition 1976/77: 26 om höjning av maximibeloppet för statens betalningsansvar i form av exportkreditgarantier
 Regeringens proposition 1978/79: 201 om ändrade regler för exportkreditgaranti m m.