



Statens offentliga utredningar
1992: 75
Finansdepartementet

Ekonomisk politik under kriser och i krig

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden



Statens offentliga utredningar
1992: 75
Finansdepartementet

Ekonomisk politik under kriser och i krig

Ref KB 0c



Statens offentliga utredningar
1992:75
Finansdepartementet

Ekonomisk politik under kriser och i krig

Betänkande av arbetsgruppen för ekonomisk
politik under kriser och i krig
Stockholm 1992



SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13130-7
ISSN 0375-250X

Till chefen för Finansdepartementet

Efter regeringens bemyndigande tillkallade chefen för Finansdepartementet den 25 maj 1989 en arbetsgrupp med uppgift att analysera utformningen av ekonomisk politik under kriser och i krig. I arbetsgruppen ingick finansrådet, sedermera statssekreteraren Svante Öberg, Finansdepartementet (ordförande), bankokommissarien Carl-Göran Lemne, Sveriges Riksbank, dåvarande planeringschefen Walter Sköldefors, Överstyrelsen för civil beredskap, numera direktör i Sveriges Köpmannaförbund, och departementssekreteraren Åke Sundin, Försvarsdepartementet. Till gruppens sekreterare förordnades kanslirådet Rein Hinno, Finansdepartementet.

Den 26 mars 1990 entledigades statssekreteraren Svante Öberg som ordförande i arbetsgruppen. Samma dag förordnades kanslirådet i Finansdepartementet, numera planeringschefen i Kommunikationsdepartementet, Urban Karlström att vara ordförande i arbetsgruppen.

Arbetsgruppen får härmed överlämna betänkandet (SOU 1992:75) Ekonomisk politik under kriser och i krig. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i augusti 1992

Urban Karlström

Carl-Göran Lemne

Walter Sköldefors

Åke Sundin

/Rein Hinno

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	21
1.1 Arbetsgruppens tillsättande och direktiv	21
1.2 Arbetets uppläggning och rapportens disposition	23
2 Tidigare utredningar och erfarenheter	25
2.1 Försvarets forskningsanstalts utredning	25
2.2 Utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen	29
2.3 Andra utredningar och erfarenheter	31
<i>Andra världskriget</i>	31
<i>Oljekrisen 1973-1974</i>	32
<i>Gulf-krisen</i>	32
<i>Studier inom FOA och Förvarsdepartementet</i>	33
2.4 Vissa utländska erfarenheter	34
<i>Finland</i>	34
<i>Norge</i>	36
<i>Danmark</i>	37
<i>Andra länder</i>	38
3 Beredskapsplanering och ekonomisk-politiska krisinstrument	41
3.1 Inledning	41
3.2 Allmänt om beredskapsplaneringen i Sverige	41
3.3 Regleringar som ekonomisk-politiska åtgärder	43
3.4 Aktuella regleringar under kriser och i krig	44
<i>Regeringsformen och fullmaktstagstiftningen</i>	44
<i>Ransoneringar</i>	45
<i>Prisregleringar</i>	46
<i>Utrikeshandel</i>	46
<i>Valuta- och kreditområdet</i>	48
<i>Övriga områden</i>	51
4 Utredningens scenario	53
4.1 Inledning	53
4.2 Fredskris	54
4.3 Oro i Europa	55
4.4 Krig i Europa	55
4.5 Analysens uppläggning	55

5	Ekonomisk politik under fredskrisen	57
5.1	Utgångsläget	57
5.2	Antagna störningar av samhällsekonomin	58
	<i>Oljekris</i>	59
	<i>Brist på strategiska insatsvaror</i>	61
	<i>Minskad bilefterfrågan</i>	62
	<i>Högre inflation</i>	63
	<i>Oro på valutamarknaden</i>	63
5.3	Den samhällsekonomiska totalbilden	64
5.4	Ekonomisk-politiska åtgärder	64
	<i>Oljeförsörjning</i>	64
	<i>Kredit- och valutapolitik</i>	67
5.5	Utredningens sammanfattande bedömning	68
6	Ekonomisk politik under oro i Europa	71
6.1	Utgångsläget	71
6.2	Antagna störningar av samhällsekonomin	72
	<i>Utrikeshandelns utveckling</i>	72
	<i>Hushållens ekonomiska beteende</i>	74
	<i>Produktion och varumarknader</i>	77
	<i>Valutamarknaden</i>	80
	<i>Kreditmarknaden</i>	83
	<i>Mobiliseringens konsekvenser</i>	85
6.3	Den samhällsekonomiska totalbilden	88
	<i>Störningar och problem</i>	88
	<i>Statens finansieringsbehov</i>	90
6.4	Ekonomisk-politiska åtgärder	91
	<i>Inflationsbekämpning</i>	92
	<i>Försörjning med nödvändiga varor</i>	93
	<i>Styrning av utrikeshandeln</i>	95
	<i>Kredit- och valutapolitik</i>	98
	<i>Förstärkning av statsbudgeten</i>	99
6.5	Utredningens sammanfattande bedömning	103
7	Ekonomisk politik under krig i Europa	107
7.1	Utgångsläget	107
7.2	Antagna störningar av samhällsekonomin	108
	<i>Utrikeshandelns och valutamarknadens sammanbrott</i>	108
	<i>Allvarliga störningar på de inhemska marknaderna</i>	109
	<i>Total mobilisering</i>	112
7.3	Den samhällsekonomiska totalbilden	114
7.4	Ekonomisk-politiska åtgärder	116
	<i>Politikens inriktning</i>	116
	<i>Åtgärder mot inflation</i>	117
	<i>Försörjningsfrågor</i>	117
	<i>Kreditpolitiska medel</i>	121
	<i>Valutapolitik och utlandsupplåning</i>	124
	<i>Finansiering och statsutgifter</i>	125
7.5	Utredningens sammanfattande bedömning	125

8	Hastigt inträffat krig och frestida katastrofer . . .	129
8.1	Hastigt inträffat krig i vår omvärld	129
8.2	Frestida katastrofer	131
9	Utredningens slutsatser och förslag	133
9.1	Utredningens uppdrag	133
9.2	Ekonomisk politik under kriser och i krig	134
9.3	De ekonomisk-politiska instrumenten	136
	<i>Finanspolitik</i>	137
	<i>Kredit- och valutapolitik</i>	138
	<i>Styrning av utrikeshandeln</i>	139
9.4	Fullmaktslagarna och andra lagar av extraordinär natur	140
9.5	Konsekvenser av EES-avtalet och EG-anslutningen	142
9.6	Beredskapsdelegation för ekonomisk politik	144

APPENDIX

1	Funktioner inom den civila delen av totalförsvaret och deras anknytning till krisekonomifrågor	147
2	Författningar med anknytning till krisekonomiska frågor	155
3	Litteraturförteckning	159

Sammanfattning

Bakgrund

Utredningens uppgift har varit att analysera förutsättningarna för Sveriges ekonomiska politik i svåra krislägen. Sådana lägen uppstår vid krigsfara eller när krig utbrutit i vår nära omvärld. Också i fredstid kan landets ekonomi i vissa fall utsättas för så omfattande störningar att det krävs extraordinära ekonomisk-politiska åtgärder. Oavsett sannolikheten för att sådana situationer uppstår måste det finnas beredskap för den händelse att det värsta skulle inträffa. En sammanhållen övergripande beredskapsplanering för den ekonomiska politiken saknas dock i Sverige. Detta skapar oklarhet beträffande ansvarsfördelningen vad avser beredskapsplanering av samhällsekonomin.

I direktiven anges utredningens syfte vara att ta fram underlag för i första hand regeringens och Riksbankens ekonomiska politik i olika krislägen. Enligt direktiven bör arbetet lämpligen läggas upp kring ett antal krisscenarier. Dessa bör utgå från de antaganden om krisers och krigs karaktär och varaktighet som fastställts av regeringen som planeringsförutsättningar för totalförsvarets militära och civila delar. Även om utgångspunkten för utredningens arbete är kriser av säkerhetspolitisk natur bör analysen av de ekonomisk-politiska medlen vara av värde även under andra krisförhållanden än de som framkallas av krigsfara eller krig.

Enligt direktiven skall utredningen för varje skede precisera vilka störningar i vår samhällsekonomi som har antagits inträffa till följd av krisen. Utredningen skall sedan bedöma hur vår ekonomi kan väntas reagera på dessa störningar och med vilka medel de icke önskvärda effekterna lämpligen kan motverkas. Genomgången bör koncentreras till de viktigaste delområdena av samhällsekonomin såsom produktion, sysselsättning, utrikeshandel, finans- och valutamarknader, konsumtion, priser, inkomstfördelning och statsfinanser.

Utredningen har således att behandla den övergripande ekonomiska politiken under synnerligen svårartade krisförhållanden. De utmaningar som den ekonomiska politiken ställs inför under en krigsrisk eller öppet krig i vår nära omvärld kan väntas vara av annat slag och av helt annan storlek än vad vi är vana vid under fredstid. Det finns heller inget bra svenskt erfarenhetsmaterial att utgå ifrån. De erfarenheter man gjorde under andra världskriget är visserligen väl dokumenterade men avsåg i många hänseenden ett helt annat samhälle än det nuvarande. Erfarenhet-

erna från dåvarande situation kan inte utan vidare överföras på dagens mer komplicerade och internationaliserade samhälle, än mindre för att hantera snabbt uppkommande kriser.

Inte heller har några användbara förebilder från andra länders beredskapsplanering för den ekonomiska politiken gått att finna. Ett undantag är dock den finska beredskapslagen.

Som underlag för vårt arbete har framför allt två andra utredningar kunnat användas. Den ena är en studie av Försvarets forskningsanstalt (FOA) från 1988 om samhällsekonomin under kriser och i krig (hemligstämplad). Studien behandlar den realekonomiska och den finansiella utvecklingen under ett säkerhetspolitiskt krisförlopp som antagits leda till krig i Europa. I detta krig har Sverige antagits stå neutralt. Av FOA:s analys framgår att produktionen under krisförloppet minskar kraftigt främst på grund av importminskningen i kombination med de begränsade anpassningsmöjligheterna under den relativt korta tidsperiod som krisen antas omfatta. Bortfallet av arbetskraft till följd av mobiliseringen bedöms vara ett mindre problem med undantag för vissa grupper av nyckelpersoner. Till den ekonomiska politikens viktigaste uppgifter hör enligt FOA dels att överföra resurser från privat konsumtion till offentlig sektor, dels att hålla inflationen på en acceptabel nivå genom att finansiera budgetunderskottet så att hushållens inkomster och likvida tillgångar begränsas. Studien innehåller också en diskussion av olika ekonomisk-politiska medel.

Den andra utredningen avser svensk utrikeshandel i krislägen (SOU 1989:107). I utredningen redovisas utförligt Sveriges utrikeshandelsberoende och med vilka åtgärder utrikeshandeln kan styras under en säkerhetspolitisk kris. Utredaren konstaterar att det nu finns en större risk för att det internationella finansiella betalningssystemet kan lamslås än vad som varit fallet tidigare. Införandet av en heltäckande valutareglering bedöms vara förenat med en rad praktiska problem, varav det tidsmässiga är det allvarligaste. Under tiden måste myndigheterna arbeta med andra medel. Utredaren föreslår bl.a. att ett system för import- och exportavgifter skall stå till regeringens förfogande, att Exportkreditnämndens verksamhet skall fortsätta i kristid och att den utvidgas till att även omfatta importgarantier för att säkra angelägen men osäker import.

Den sistnämnda utredningen har således bidragit med en värdefull analys av de ekonomisk-politiska instrumenten på utrikeshandelsområde. Också FOA:s utredning innehåller — vid sidan av en ambitiös kartläggning av samhällsekonomin i ett krisläge — viss diskussion av den ekonomiska politikens inriktning. Någon heltäckande genomarbetning av den ekonomisk-politiska beredskapen finns emellertid inte. Vår utrednings uppgift är att fylla detta tomma fält. Den beredskapsplanering som finns för ett antal samhällsviktiga funktioner inom totalförsvarets civila del skulle därmed kunna kompletteras att omfatta även den övergripande ekonomiska politiken.

Ekonomisk politik under tre kris- och krigsskeden

Utredningen har valt att genomlysa tre förutsatta krislägen. Dessa benämns *fredskris*, *oro i Europa* och *krig i Europa*. Som bakgrund för framställningen presenteras i en scenariobeskrivning ett antaget händelseförlopp i vår omvärld.

Det första skedet i detta säkerhetspolitiska krisförlopp, fredskrisen, avser en för Sveriges del relativt lindrig kris som huvudsakligen kommer till uttryck i störningar på vissa råvarumarknader och i handeln med strategiska varor. Krisen, som kan ha utlösts av en regionalt begränsad säkerhetspolitisk konflikt i tredje världen, antas leda till ökad internationell spänning och intensifierad upprustning hos stormakterna.

Det andra skedet, oro i Europa, avser ett läge då stark oro råder i Europa för en allvarlig konfrontation. Ett sådant läge kan uppstå genom att den i skede 1 förutsatta konflikten fördjupas så att det säkerhetspolitiska läget också i Europa försämras. Som följd av detta höjs den militära beredskapen. Utrikeshandeln utsätts i detta skede för starka störningar.

Förkrigsskedet förutsätts sedan komma att följas av en period med krig i vår omvärld (skede 3). Det finns risk för att även Sverige dras in i kriget. Under pågående krig lamlås utrikeshandeln och de internationella finansiella marknaderna upphör mer eller mindre att fungera. Det internationella valutasamarbetet kollapsar och många länder övergår till ren byteshandel.

Den ekonomiska politiken står i ett sådant läge inför betydande problem. Störningarna kan bli så omfattande att det på vissa områden krävs extraordinära åtgärder. Utredningen har därför gått genom de s.k. fullmaktslagarna. Dessa lagar kan sättas i tillämpning vid krig eller krigsfara och i vissa fall också vid mycket omfattande störningar vilka man inte kan handskas med genom vanliga ekonomisk-politiska medel. Genomgången avser i vilka situationer lagarna kan sättas i tillämpning och hur effektiva åtgärderna bedöms vara.

Fredskris

För att konkretisera framställningen har utredningen mot bakgrund av det i scenariet beskrivna krisförloppet gjort vissa schematiska antaganden om ett antal störningar i vår ekonomi. Under fredskrisen antas råoljepriset ha fördubblats samtidigt som tillgången på olja begränsats med 15 procent. Också priset på vissa strategiska metaller såsom koppar, zink och krom antas ha höjts kraftigt och utbudet på världsmarknaden av dessa metaller begränsats. Vidare antas att som en följd av störningar vad gäller oljeförsörjningen och tillgången på strategiska råvaror så minskar den inhemska och internationella efterfrågan på personbilar med totalt 25 procent. Högre inflation i de västliga industriländerna har höjt de svenska importpriserna och det råder viss oro på valutamarknaden.

Höjda oljepriser begränsar automatiskt användningen. Enligt utredningens kalkyler kvarstår emellertid en akut brist på ca 6 procent som på något vis måste elimineras. Regeringen har här att välja mellan två alternativ. Antingen kan man låta anpassningen mellan efterfrågan och

tillgång ske via marknadsmekanismerna, dvs. priserna, eller införa ransonering kombinerad med prisövervakning. Enligt utredningens mening bör man i första hand låta prismekanismen sköta anpassningen. Särskilt i krisens initialskede bör man i möjligaste mån undvika administrativa regleringar och ingrepp i de fria marknadskrafternas funktionssätt. Om prishöjningsalternativet leder till icke önskvärda fördelningspolitiska effekter kan dessa motverkas med andra åtgärder.

Bristen på strategiska insatsvaror och den minskade efterfrågan på personbilar får sina allvarligaste effekter i form av minskad produktion och stigande arbetslöshet. De strategiska legeringsmetallerna är nödvändiga vid all ståltillverkning och med tanke på stålindustrins stora betydelse i svenskt näringsliv får produktionsnedskärningarna här betydande effekter. Detsamma kan sägas om svensk bilindustri. I sämsta fall kan produktionsminskningen i båda dessa industrier uppgå till 25 procent. I sådant fall krävs det omfattande arbetsmarknadspolitiska ingripanden. Någon subventionering av industrierna bör inte ske på grund av de internationella handelspolitiska överenskommelserna. Också eventuella framställningar från stålföretag för att kunna ta beredskapslagren i anspråk måste i detta läge bestämt avvisas.

Den ekonomiska politiken bör inriktas på att bekämpa inflationen och hålla valutaservan på önskad nivå när bytesbalansunderskottet ökar och klara tendenser till för Sverige negativa kapitalrörelser skulle uppstå. Detta bör i första hand göras med hjälp av traditionella ekonomisk-politiska medel. Eventuella ingrepp bör vara av reversibel natur och utformade så att de bestående konsekvenserna minimeras. Drastiska ingripanden från myndigheternas sida redan under detta krisens initialskede kan ge felaktiga signaler om lägets allvar och lätt skapa panik hos allmänheten. I detta fall är utredningens bedömning att de traditionella ekonomisk-politiska medlen är tillräckliga för att hantera de störningar som uppkommer.

Oro i Europa

I detta skede förutsätts påfrestningarna på svensk ekonomi via utrikes-handeln ha blivit avsevärt allvarligare. Man uppfattar allmänt att Sverige står inför en allvarlig kris med risk för ett krig i vår nära omvärld och — i värsta fall — även i Sverige. I detta allvarliga läge beslutar regeringen om beredskapshöjningar i totalförsvaret, bl. a. en partiell mobilisering.

De viktigare störningar som i detta läge kan väntas inträffa har i huvudsak sin upprinnelse i utrikeshandelns utveckling, hushållens ekonomiska beteende och hur produktion och olika marknader reagerar.

Ett av huvudproblemen för svensk ekonomi i denna situation sammanhänger med att det har blivit svårare att importera och exportera. Sveriges möjligheter till import är direkt beroende av vår förmåga att exportera. Eftertraktade svenska varor har dock ofta stort importinnehåll och kan dessutom behövas för landets egen försörjning. Det gäller att finna lämpliga avvägningar avseende vilka varor och vilka kvantiteter vi

bör försöka importera respektive exportera. Hänsyn måste även tas till valutareserven.

Bristen på importvaror och försämrade exportmöjligheter väntas leda till ytterligare inskränkningar i produktionen utöver de som diskuterades i föregående scenario med därav följande ytterligare friställning av arbetskraft.

Minskningen i varutillgången bedöms dock inte ha någon motsvarighet vad gäller den inhemska efterfrågan. Likviditeten är mycket hög och man kan förvänta sig att hushållen söker omvandla de finansiella tillgångarna mot säkrare placeringar. Osäkerheten är dock stor om hur hushållen kan väntas reagera inför ett krigshot. En studie som för utredningens räkning utförts av tre professorer vid Handelshögskolan i Stockholm visar att man här kan vänta sig stora variationer mellan olika typer av hushåll beroende på hushållens sammansättning, tillgångar och skulder, likviditet, preferenser, sparmotiv och bedömningar av framtiden. Av stor betydelse är dels konsumenternas subjektiva uppfattningar om vad som händer och kommer att hända, dels de svenska myndigheternas agerande och trovärdighet. Författarna understryker kravet på en sanningsenlig och någorlunda fullständig information om det aktuella läget.

Det förefaller sannolikt att hushållen minskar utgifterna för mindre nödvändiga varor och försöker bygga upp lager av mer livsnödvändiga produkter. Efterfrågan på dyrare hushållskapitalvaror liksom bilar kan antas minska kraftigt. Större ekonomiska åtaganden som köp av villor eller bostadsrätter kommer man förmodligen att avstå ifrån tills krisens karaktär klarnat.

Ett betydelsefullt problem utgörs i detta sammanhang av hushållens höga likviditet. I slutet av 1990 förfogade de svenska hushållen över tillgångar på närmare 1 000 miljarder kronor. Huvudparten av dessa tillgångar kan — om så önskas — göras likvida. Även om endast en mindre del av den möjliga likviditeten riktas mot den i krisläget begränsade varumängden eller mot andra från fredstida placeringar avvikande objekt kommer detta att medföra svåra problem för den ekonomiska politiken.

Den samlade efterfrågan påverkas även av ökade resurskrav för det militära och civila försvaret. Också anspråken på den civila offentliga konsumtionen ökar, framför allt avseende vård och omsorger. Endast beträffande investeringarna får man räkna med en nedgång. Bl.a. minskar bostadsbyggandet.

Svenskt näringsliv står i detta skede inför en förändrad marknadsbild. I vissa branscher tvingas man att begränsa produktionen till följd av importbortfallet. Andra branscher drabbas av minskad exportefterfrågan samtidigt som efterfrågan ökar i några andra. Betydande omställningar av produktionen blir nödvändiga. Utfallet av denna process beror främst på företagets framtidsförväntningar och flexibilitet. Genom företagandets ökande internationalisering har Sverige blivit mer sårbart.

Avvecklingen av valutaregleringen och den omfattande utlandsupplåningen har också medfört att Sveriges finansiella exponering mot omvärlden är stor. Störningar i valutarörelserna kan få allvarliga

konsekvenser för den svenska samhällsekonomin. Ett av målen för den ekonomiska politiken i denna situation bör vara att Sverige med lämpligt sammansatt, dimensionerad och lokaliserad valutareserv skall kunna betala sin för landets försörjning viktiga import.

En speciell oroskälla finns vidare i den markanta ökning av den privata utlandsupplåningen som har ägt rum under senare år. Ett valutautflöde av storleksordningen ett par hundra miljarder kronor, motsvarande mer än dubbla valutareserven, synes i ett krisläge vara helt tänkbart.

Totalbilden för svensk ekonomi i detta krisskede kännetecknas således av sjunkande produktion, en fortsatt stark efterfrågan, kraftiga inflationsimpulser och omfattande störningar på olika marknader. Produktionsnedgången beror på såväl minskad import som bortfall av exportefterfrågan. Utredningen har också beräknat konsekvenserna av relativt begränsade partiella mobiliseringar (70 000 respektive 200 000 personer). Bortfallet av arbetskraft vid en mobilisering på dessa nivåer bedöms vara av mindre betydelse för landets produktionsförmåga. Mobiliseringen innebär dock en belastning på statsbudgeten.

Utredningens genomgång av den ekonomiska politiken har fokuserats på inflationen, försörjningsfrågorna, styrningen av utrikeshandeln, kredit- och valutapolitiken samt förstärkningen av statsbudgeten.

Inför risken för våldsamma prisstegringar ligger det nära till hands att tillgripa prisregleringar för att hålla prisutvecklingen under kontroll. Möjlighet därtill ges i prisregleringslagen. Utredningens bestämda uppfattning är dock att prisregleringsinstrumentet bör användas med största försiktighet och endast i lägen när detta är absolut nödvändigt. Detta blir fallet först när tillförseln av varor blivit så störd att försörjningsproblem uppstått. Ransonering och andra typer av regleringar tvingar fram en prisreglering. Reglerar man utbud och nyttjande är man i praktiken tvingad att också reglera priset.

Enligt utredningens mening bör man i denna situation i första hand angripa den överlikviditet i samhället som driver fram prisstegringarna. Detta kan göras genom höjda skatter, minskade transfereringar, ökad statlig upplåning, ökat privat sparande eller åtstramningar på kreditmarknaden.

Även vad beträffar landets försörjning bör som huvudprincip gälla att näringslivet självt skall skapa lösningar. I ett läge när försörjningen är hotad måste dock staten förr eller senare vidta vissa åtgärder. I första hand bör frivilliga överenskommelser mellan stat och näringsliv eftersträvas. Dessa kan avse exempelvis produktionens inriktning eller viss användning av en bristvara. Vidare kan sådana varor som inte är helt oundgängliga för landets försörjning beläggas med extra skatter eller avgifter för att styra produktionen mot viktigare områden. I en svårare kris är dock detta inte tillräckligt. Då kan staten med stöd av ransoneringslagen fördela bristvarorna mellan olika användare.

För landets försörjning är utrikeshandeln av avgörande betydelse. Vi måste kunna exportera för att möjliggöra den import av nödvändiga varor som fortfarande kan komma in i landet. Annan import måste begränsas av valutaskäl. Därför hör utrikeshandeln till de områden där en viss

statlig styrning blir nödvändig redan i ett läge då andra regleringar ännu inte behöver tillgripas.

Stimulansåtgärder för från samhällsekonomisk synpunkt viktig export och import är relativt lätta att införa. Utredningen noterar i detta sammanhang att importkreditgarantier inte finns i fredstid och att exportkreditgarantier inte längre skall lämnas under pågående krig. Enligt utredningens mening är denna garantigivning en smidig stödform som bör kunna användas i det fall som skisseras i detta scenario.

I svårare lägen tvingas man till direkta regleringar av in- och utförseln. Licenssystemet ger, när det trätt i kraft, staten fullständig kontroll över utrikeshandeln. Nackdelen med licensiering är att det tar flera månader innan den blir operativ. För enstaka varugrupper torde systemet kunna göras verksamt utan alltför lång fördröjning, medan ett för hela utrikeshandeln täckande system innebär mycket omfattande administrativa inkörningsproblem, allvarliga ingrepp i den fria handeln och belastning på myndigheter och näringsliv.

Ett alternativ till kvantitativa restriktioner vore användandet av avgifter eller depositioner. Dessa medel kan dock användas först när valutaregleringslagen har satts i tillämpning. Denna lag kan med hänsyn till motivbeskrivningarna tolkas så att den i krigsfallet avser alla kapitaltransaktioner men i fredsfallet endast in- och utförsel av pengar. Därmed saknas i nu gällande lagstiftning möjlighet att för utrikeshandelsreglering under en fredskris införa avgifter eller depositioner. Denna restriktion innebär vidare att det blir praktiskt taget omöjligt att under fredstid stödja en handelsreglering med valutareglering. Utredningen finner detta förhållande högst otillfredsställande och föreslår en översyn av lagstiftningen.

Valutapolitikens uppgift är att försvara valutareserven och växelkursen. Enligt utredningens bedömning bör denna uppgift kunna klaras med de marknadsoperationer Riksbanken kan göra. Det bör dock understrykas att Sveriges finansiella upplåning från utlandet utgör en viktig riskfaktor. En stor del av upplåningen är kortfristig och det kan bli svårt att i ett internationellt krisläge förnya lånen. En betydande del av upplåningen måste också betraktas som mycket känslig för spekulationer beträffande den svenska kronans värde. I kritiska lägen har dock Sverige möjlighet att öka sina likvida valutatillgångar genom att dra på olika internationella kreditarrangemang. De belopp som kan erhållas från valutafonden är emellertid begränsade. En upplåning av detta slag kan också minska tilltron till den svenska valutan.

Under en period av starkt valutautflöde kan det finnas behov att ta upp nya lån till stöd för valutareserven. I detta läge måste enligt utredningens mening normen att staten inte skall låna i utländsk valuta omprövas.

Den nödvändiga förstärkningen av statsbudgeten kan ske genom minskade utgifter, ökade inkomster eller upplåning. Den fjärde teoretiskt tänkbara vägen — inflationsfinansiering via sedelpressarna — avfärdas av utredningen som helt oansvarig som en planerad åtgärd. Utredningen är dock medveten om att i praktiken kommer det inte att vara möjligt att helt och hållet motverka alla inflationsimpulser.

Eftersom möjligheterna för utgiftsnedskärningar bedöms vara begränsade — med undantag för en del transfereringar — bör både skattehöjningar och upplåning användas. Enligt Riksgäldskontorets bedömning skulle det vara möjligt att på ett halvår låna upp ca 15 miljarder kronor från hushållen och ca 40 miljarder kronor på penning- och obligationsmarknaden under förutsättning att marknaden fortfarande fungerar i stort sett normalt.

Krig i Europa

De störningar som väntas prägla den svenska ekonomin i samband med krigsutbrottet blir troligen så allvarliga och genomgripande att de kräver extraordinära åtgärder. De traditionella stabiliseringspolitiska medel som statsmakterna förfogar över — och också kunnat använda under de två tidigare behandlade krisskedena — kommer i detta läge att visa sig otillräckliga.

Lägets allvar kräver att statsledningens handlande fokuseras på ett antal övergripande mål, samtidigt som andra för fredstida ekonomisk politik formulerade mål med nödvändighet får stå i bakgrunden. Stödet till försvarsanstängningarna måste ges högsta prioritet. Stora omallokeringar av resurserna blir nödvändiga. Finansieringen av försvarsutgifterna måste säkerställas. Befolkningen måste garanteras ett existensminimum och övrigt skydd. Alla dessa uppgifter måste lösas i en miljö som kännetecknas av utrikeshandelns och valutamarknadens sammanbrott, att de flesta inhemska marknaderna fungerar dåligt och att arbetsstyrkan reducerats till följd av total mobilisering.

I detta läge blir man tvungen att övergå till en situation med betydande inslag av centralstyrning av ekonomin eftersom marknadsmekanismerna inte längre förmodas fungera och i alla fall inte kan åstadkomma den för krigsekonomin optimala resursallokeringen. För detta måste statsmakterna ha sådana befogenheter som medger övervakning och reglering av produktion och distribution av vissa varor, införande av restriktioner för import och export, lönereglering, övervakning och reglering av priser och avgifter samt styrning av arbetskraft och kapital. Några av dessa åtgärder har säkert redan införts mellan utredningens ögonblicksbilder avseende skedena 2 och 3.

Med stor sannolikhet kommer tyngdpunkten i den ekonomiska politiken under detta skede att ligga på försörjningsfrågorna. Utbrottet av krigshandlingarna medför att utrikeshandeln i det närmaste lamslås. Den export och import som fortfarande är möjlig sker i stor utsträckning i form av byteshandel. Under sådana förhållanden är en styrning av utrikeshandeln ofrånkomlig. Medlet härtill ges i lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Som tidigare påpekats tar det emellertid lång tid innan en omfattande reglering börjar fungera. Under tiden måste man arbeta med andra mer indirekta medel som tullar, avgifter och depositioner. De sistnämnda medlen förutsätter att valutaregleringslagen har satts i tillämpning. Då kan också valutareglering stödja handelsregleringen.

Vid behov måste förbrukningen på den inhemska marknaden regleras med hjälp av ransoneringslagen och prisregleringslagen. Dessa lagar är inte formellt knutna till varandra, men en ransoneringslag kräver i regel också priskontroll eller övervakning.

Den svenska lagstiftningen ger inga generella medel för statens ingripanden för att styra produktionen. Statsmakterna får arbeta med de medel som i varje enskild situation bedöms vara mest ändamålsenliga. Det kan bli fråga om en rad åtgärder i en skala från frivilliga överenskommelser, olika stödformer, skatter och avgifter till direkta regleringar och förbud. Omflyttningar av arbetskraft kan underlättas med olika arbetsmarknadspolitiska instrument. Återföring av mobiliserade s.k. nyckelpersoner bör uppmärksammas.

Under pågående krig i Europa isoleras den finansiella sektorn från omvärlden. Samma sak inträffar om den svenska isoleringen inte är total men valutaregleringslagen har trätt i tillämpning. Detta medför att penningpolitiken frikopplas från sin fredstida uppgift att hålla en fast växelkurs. Kreditpolitiken har nu två centrala uppgifter. Den ena är att motverka inflationsimpulserna genom att dra in likviditet och begränsa kreditexpansionen. Den andra är att allokera krediter till sektorer som skall prioriteras.

Kraftiga räntehöjningar hör till de mest traditionella medlen under en åtstramning. Utredningen känner dock viss tveksamhet om att mycket höga räntor blir ofrånkomliga i denna situation. I det rådande läget bör andra kriterier än lönsamheten läggas till grund för kapitalallokeringen varför priset, dvs. räntan, inte framstår som den naturligaste fördelningsgrunden. När inga andra placeringsskillnader föreligger kan placeringar i statspapper vara lockande även om de inte ger en särskilt god avkastning. Förutom en räntehöjning via marknadskonforma operationer kan Riksbanken vidta olika typer av regleringsåtgärder med stöd av lagen om kreditpolitiska medel. De medel det gäller är likviditetskrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän och särskild placeringsplikt samt räntereglering.

Hastigt inträffat krig och fredstida katastrofer

Genomgången av de tre krisskedena har utgått från antagandet av en successiv skärpning av den säkerhetspolitiska konflikten. En relativt begränsad regional konflikt förutsattes ta en så allvarlig vändning att det också i Europa uppstod oro med åtföljande beredskapshöjningar. Händelseutvecklingen förutsattes efter hand leda till omfattande krigsoperationer i vår nära omvärld.

Det förutsatta krisförloppet innebär att man vid varje tidpunkt kan befara en ytterligare försämring av läget. Detta skulle ge regeringen förberedelsetid för att höja beredskapen och förbereda åtgärderna.

Man kan emellertid också tänka sig ett betydligt snabbare händelseförlopp. Ett hastigt uppblossande krig skiljer sig från en successiv upptrappning genom att ingen eller endast mycket kort tid ges för att förbereda

de nödvändiga åtgärderna. Situationens allvar kräver dock ett omedelbart handlande med extrema åtgärder.

Man kan också tänka sig andra situationer än krig eller krigsfara som ställer liknande krav på snabba åtgärder. Internationell terrorism eller katastrofer som kärnkraftsolyckor, svårartade explosionsolyckor, gift- och gaskatastrofer och naturkatastrofer är exempel härpå. I likhet med ett hastigt krigsutbrott inträffar sådana katastrofer helt oväntat och det ges ingen tid för att förbereda motåtgärderna. I värsta fall har regeringen endast ett par timmar på sig för att fatta de avgörande besluten. Därmed aktualiseras frågan om den nuvarande lagstiftningen är så utformad att den täcker också behovet av snabbt handlande i dylika situationer.

Utredningens slutsatser och förslag

Utredningens genomgång av de tre krisskedena visar att även om svensk ekonomi under en fredskris kan utsättas för inte obetydliga störningar så bör dessa hanteras med vanliga fredstida stabiliseringspolitiska medel. Det skall finnas synnerligen starka skäl för att i detta läge tillgripa andra åtgärder.

Under nästa skede, oro i Europa, väntas störningarna bli avsevärt allvarigare. En viktig uppgift blir i detta läge att hålla inflationen under kontroll. Direkta ingripanden i generell prisbildning med hjälp av prisregleringslagen avvisas dock av utredningen. I stället bör hushållens köpkraft reduceras. En betydande statlig upplåning blir i detta läge nödvändig, bl.a. för att finansiera totalförsvarets höjda beredskap. Normen att staten inte skall låna i utländsk valuta bör omprövas när sådan upplåning behövs som stöd för valutareserven. En fullständig reglering av utrikeshandeln blir i detta läge knappast aktuell. En sådan reglering är svår att genomföra eftersom det tar lång tid innan åtgärderna blir effektiva. Transaktionsvolymen måste dessförinnan ha reducerats avsevärt. Man måste därför arbeta med andra medel såsom tullar, avgifter, krediter osv.

Utredningen föreslår i detta sammanhang att exportkreditgarantier får lämnas även i ett krisläge och att Exportkreditnämndens verksamhet utvidgas till att även under fredstid omfatta importkreditgarantier. Vidare föreslås att bestämmelserna om avgifter och depositioner på utrikes-handeln flyttas från lagen om valutareglering till lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Avgifter och depositioner är smidiga styrmedel som bör användas även i lägen då valutareglering ännu inte är påkallad.

Enligt ett utredningsförslag rörande fullmaktslagstiftning om valutareglering och kreditreglering (Ds 1992:69) skall den nuvarande lagen om kreditpolitiska medel ingå som en del i en ny lag om valutareglering och kreditreglering. Rekvisiten för att sätta denna lag i tillämpning är mycket restriktiva. Avsikten är att lagen skall tillämpas endast i krig eller vid krigsfara, vid en allvarlig olycka och vid utomordentligt stora kortfristiga kapitalrörelser. Fullmaktslagstiftningen är inte till för att åtgärda resultaten av en dålig ekonomisk politik inom eller utanför landet. En del

av de i lagen ingående kreditpolitiska medlen kan dock användas för att styra resursallokeringen. Enligt vår mening bör dessa medel i allokeringspolitiskt syfte kunna användas i ett säkerhetspolitiskt krisläge redan innan valutaregleringen satts i tillämpning.

När krig utbrutit i Europa är det oundvikligt att olika fullmaktslagar sätts i tillämpning. Dessa lagar ger regeringen möjlighet att snabbt agera på olika områden utan att riksdagen på förhand godkänt åtgärderna. Ändringar av de finanspolitiska medlen, dvs. skatter och statens utgifter, kräver dock alltid riksdagsbeslut. Utredningen anser att regeringen i ett allvarligt krisläge skall ha möjlighet att med omedelbar verkan höja skatteuttagen.

Utredningens genomgång av fullmaktslagarna visar att rekvisiten för att sätta dessa lagar i tillämpning i flera fall avviker från varandra. De olika rekvisiten och ibland vaga formuleringar skapar oklarheter och kan fördröja ett snabbt och samordnat agerande. En möjlighet vore att samla alla de för krissituationer avsedda lagarna i en gemensam fullmaktslag enligt förebilden av den finska beredskapslagen. Utredningen anser emellertid att en samordning av de befintliga lagarna synes vara en lättare framkomlig väg. Vid en kommande översyn bör rekvisiten i möjligaste mån göras likalydande. Detta behövs främst när de i de olika lagarna stadgade åtgärderna hänger samman och måste tillämpas samtidigt för att bli så effektiva som möjligt. Vid denna översyn bör också större katastrofer införas bland villkoren för att sätta lagarna i tillämpning.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att lagarna möjliggör ett mycket snabbt agerande. Eftersom riskerna vid dröjsmål torde vara störst på valutaområdet bör det övervägas om valutaregleringslagen i ett utsatt läge får sättas i tillämpning direkt av riksbankschefen.

Utredningen har också undersökt hur våra möjligheter att i krislägen tillgripa olika styr- och regleringsåtgärder påverkas av EES-avtalet och ett framtida medlemskap i EG. EES-avtalet är mindre bindande eftersom ett deltagande land kan frånträda t.ex. vid en utrikespolitiskt tillspetsad situation. Avtalet tillåter också Sverige att bibehålla en separat nationell handelspolitik gentemot övriga världen. Man har också möjlighet att i krislägen reglera t.ex. valutärörelser. Ett svenskt medlemskap i EG innebär sannolikt att utrymmet för separata svenska handelspolitiska åtgärder under ett förkrigsskede kommer att vara mer begränsat. Romtraktatet medger dock vissa undantagsregler för kris- och krigssituationer och de äger tillämplighet i Maastricht-avtalet, i varje fall tills den europeiska monetära unionen trätt i funktion enligt planerna. Enligt utredningens mening bör det åligga den av oss föreslagna beredskapsdelegationen för ekonomisk politik att noggrant följa utvecklingen på detta område.

Utredningen konstaterar avslutningsvis att det är en allvarlig brist att någon i fast form organiserad beredskapsplanering saknas för den centrala ekonomiska politiken. Utredningen föreslår därför att en till Finansdepartementet knuten beredskapsdelegation för den ekonomiska politiken inrättas. Delegationen bör bestå av representanter för Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Riksgäldskontoret och

Riksskatteverket. Vid behov kan till delegationen som föredragande knytas representanter för andra berörda myndigheter. Delegationen skall finnas redan i fredstid. I delegationen bör diskuteras förberedelsearbetet på det ekonomisk-politiska området inför kriser och krig så att olika instansers åtgärds paket är konsistenta och rimligt balanserade. Beredningen bör vara drivande för översynen av på området gällande lagstiftning och också följa frågor som aktualiseras av EG-anslutningen. Genom att detta förberedelsearbete görs redan i fredstid skapas förutsättningar för att Sveriges ekonomiska politik skall fungera framgångsrikt även under kris- och krigsskedenas svåra betingelser. Därigenom erhålles också en beredskap för konsekvenserna av en fredstida katastrof.

1 Inledning

1.1 Arbetsgruppens tillsättande och direktiv

Efter regeringens bemyndigande tillsatte chefen för Finansdepartementet i april 1989 en arbetsgrupp för att studera samhällsekonomiska störningar och kraven på ekonomisk politik under kriser och i krig.

I regeringsbeslutet konstateras att det för närvarande saknas en övergripande beredningsplanering för den ekonomiska politiken. Detta skapar oklarhet beträffande ansvarsfördelningen vad avser beredningsplanering av samhälls ekonomin i stort. En analys av vilka ekonomisk-politiska medel som bör tillämpas vid olika störningar i samhälls ekonomin bör vara av värde även under andra krisförhållanden än de som framkallas av krigsfara eller krig.

Försvarets forskningsanstalt (FOA) hade tidigare på regeringens uppdrag utfört en studie av samhälls ekonomin under kriser och i krig. Studien innehåller en genomgång av störningar på samhälls ekonomin som kan förväntas under olika skeden av en säkerhetspolitisk kris. Studiens ambitioner beträffande analys av de ekonomisk-politiska åtgärderna hade dock inte helt kunnat tillgodoses. Enligt regeringen måste därför detta arbete föras vidare.

Mot denna bakgrund gavs för utredningsarbetet följande direktiv.

I FOA:s studie Samhälls ekonomin under kris och i krig (1988-06-30) görs en utförlig genomgång av olika störningar av samhälls ekonomin som kan förväntas under olika skeden av en säkerhetspolitisk kris. Vidare diskuteras behovet av vissa ekonomisk-politiska åtgärder för att möta störningarna. Analysen av den ekonomiska politiken i olika krislägen bör emellertid vidareutvecklas och fördjupas. En för detta ändamål tillsatt arbetsgrupp bör ha i uppdrag att med utgångspunkt i bl.a. FOA:s studie dels kartlägga de påfrestningar som kan förutses under olika faser av en kris- eller krigssituation, dels ange de ekonomisk-politiska åtgärder som gruppen efter sina analyser finner bäst lämpade att möta påfrestningarna med.

Det övergripande syftet bör vara att ta fram underlag för i första hand regeringens och Riksbankens ekonomiska politik i olika krislägen. Det bör dock understrykas att förloppet av en framtida kris inte kan förutses. Det är därför av stor betydelse att gruppen analyserar flera tänkbara förlopp och anlägger ett flexibelt synsätt i valet av åtgärder.

Gruppens arbete bör lämpligen läggas upp kring ett antal scenarier omfattande perioden från förkrigsskedets början (med ökad oro och

begynnande störningar i utrikeshandeln) till neutralitetsskedets slut (med krig i vår omvärld, total mobilisering i Sverige och utrikeshandelns sammanbrott). Däremot bör gruppen inte studera förhållandena i ett fall då Sverige blir indraget i krig.

De analyserade scenarierna bör ta sin utgångspunkt i de antaganden om krisers och krigs karaktär och varaktighet som fastställts av regeringen som planeringsförutsättningar för totalförsvarets militära och civila delar.

Analysen skall börja i krisens initialske. I detta skede finns det i första hand risk för snabba prisstegringar, hamstring, brist på strategiskt viktiga varor samt oro på finans- och valutamarknaderna. Gruppen bör — om så behövs med hjälp av utomstående expertis — skapa sig en bild av troliga reaktionsmönster.

Nästa fråga blir vad den centrala statsmakten bör göra. Hur kan effekterna av redan inträffade störningar mildras eller elimineras och hur kan man hindra att läget förvärras ytterligare genom panikartade reaktioner på de olika marknaderna? Hänsyn måste även tas till att den säkerhetspolitiska situationen kan komma att förvärras. Detta ställer krav på forcerad anskaffning av försvarsmateriel och ökad beredskapslagring. Vidare ökar statens medelsbehov.

Med den givna störningsbilden och ovanstående frågor som bakgrund bör gruppen göra en djupgående analys av de till buds stående ekonomisk-politiska instrumentens användbarhet och effektivitet. Viktiga frågor i detta sammanhang är hur snabbt åtgärderna kan sättas in, om nuvarande lagstiftning behöver förändras, hur snabbt åtgärderna blir effektiva och hur andra delar av ekonomin påverkas.

Just i krisens initialske är ett väl genomtänkt agerande av mycket stor betydelse. De kritiska momenten torde vara dels när allmänheten uppfattar att vi står inför en allvarlig kris och börjar handla därefter, dels när statsmakterna genom sina åtgärder söker påverka utvecklingen. Arbetsgruppen bör därför ägna agerandet i detta känsliga läge en utförlig diskussion. Gruppens analys skall resultera i förslag vad gäller regeringens handlande samt bedömningar av hur ekonomin förväntas reagera på detta.

De preliminära resultaten av gruppens överväganden avseende detta skede skall redovisas i en delrapport. Sedan utförs liknande analyser för förslagsvis ett par ytterligare scenarier. Vilka scenarier som kan vara av intresse att behandla bör bestämmas efter utvärdering av erfarenheterna från arbetet med krisens initialske.

För varje skede preciseras först antagandena om det yttre skeendet.

I enlighet med de tidigare nämnda planeringsförutsättningarna antas störningarna i dessa scenarier bli successivt större och ändra karaktär. Gruppen skall försöka bedöma hur olika delar av vår ekonomi kan väntas reagera på dessa störningar och med vilka medel de icke önskvärda effekterna lämpligen kan motverkas. För samtliga studerade skeden bör genomgångarna koncentreras till de viktigaste delområdena av samhällsekonomin såsom produktion, sysselsättning, utrikeshandel, finans- och valutamarknader, konsumtion, priser, inkomstfördelning och statsfinanser.

Gruppens arbete förutsätter kontakter med myndigheter, andra utredningar samt ekonomiska experter. Vad avser utrikeshandeln bör arbetsgruppen särskilt beakta arbetet i utredningen (UD 1987:03) om svensk utrikeshandel i krislägen. I vissa fall kan det vara lämpligt att lägga ut utredningsuppdrag. Vidare kan det vara lämpligt att ordna seminarier för diskussion av frågor inom gruppens arbetsområde.

1.2 Arbetets uppläggning och rapportens disposition

Utredningsarbetet har utförts i enlighet med ovan angivna riktlinjer. Det kan först konstateras att någon beredskapsplanering för den övergripande ekonomiska politiken i krislägen inte finns i Sverige. Uppdraget avser således inte översyn och förbättringar av ett redan existerande och prövat system. Uppgiften är i stället av mera förutsättningslös natur.

Problemet är inte att vi saknar ekonomisk-politiska medel och kunskap om hur dessa medel verkar, även om det ekonomiska kunnandet inte alltid ger entydiga svar på politikens effekter. Svårigheten ligger främst däri att de utmaningar som den ekonomiska politiken ställs inför under en uppenbar krigsrisk eller öppet krig i vår nära omvärld är okända och kan vara av många olika slag och av helt annan storlek än vad vi är vana vid. Det finns heller inget bra svenskt erfarenhetsmaterial att utgå ifrån. De erfarenheter man gjorde under andra världskriget är visserligen väl dokumenterade men avsåg i många hänseenden ett helt annat samhälle än det nuvarande. Några paralleller med situationen då kan därför knappast dras.

Den naturliga startpunkten för gruppens arbete var att undersöka huruvida andra utredningar har behandlat de till oss ställda frågorna. Resultatet av genomgången redovisas i *kapitel 2*. Det framgår att de utredningar som behandlat krisekonomin endast i begränsad omfattning har analyserat den ekonomiska politiken i ett totalsammanhang. I *kapitel 2* sammanfattas också erfarenheter från några andra länder. I *appendix 3* redovisas dessutom en litteraturförteckning.

I *kapitel 3* ges först en sammanfattning av beredskapsplaneringen i Sverige. Genomgången visar syftet med och arbetssättet i totalförsvarets civila funktioner. Funktionsindelningen anges i *appendix 1*, där det också visas på vilket sätt och i vilken omfattning de olika funktionerna berörs av krisekonomiska åtgärder.

Som inledning till politikgenomgången i senare kapitel diskuteras sedan vissa avvägningar som den ekonomiska politiken ställs inför i ett krisläge. Frågan är när det kan vara motiverat att med olika regleringar ingripa i de fria marknadskrafternas agerande och vad sådana ingripanden medför för marknadernas funktionssätt. Sedan redogörs för de för ekonomisk politik mest centrala krislagarna och för villkoren för när dessa kan träda i tillämpning. I *appendix 2* ges en förteckning över de viktigaste författningarna med anknytning till krisekonomiska frågor.

I *kapitel 4* presenteras det scenario som utgör bakgrunden för utredningens analyser. I enlighet med direktiven överensstämmer scenariot i sina huvuddrag med de av regeringen utfärdade förutsättningarna för beredskapsplaneringen inom totalförsvaret. I scenariot anges ett hypotetiskt händelseförlopp i omvärlden.

Utredningen har koncentrerat sin analys till en genomlysning av tre olika krisskedan. Dessa har valts så att de kännetecknas av varierande grad av störningar och därmed av olika krav på den ekonomiska politiken. För varje krisskede anges först vilka störningar som av utredningen förutsatts inträffa i den svenska ekonomin. Därefter redogörs för

de ekonomisk-politiska medel som bedömts komma i fråga för att möta störningarna. Denna genomgång är i princip teknisk, dvs. man analyserar medlens effektivitet, biverkningar, administrativa förutsättningar osv. Sedan presenteras utredningens sammanfattande bedömning om den ekonomiska politikens lämpliga inriktning under nämnda krisskede.

Genomgången av de ekonomisk-politiska medlen utgår från nu gällande svensk lagstiftning. I förekommande fall — främst vad avser handelspolitiken — anges också i vilken mån EES-avtalet och en eventuell EG-anslutning bedöms påverka vår ekonomisk-politiska handlingsfrihet.

De tre behandlade krisskedena är Fredskris (*kapitel 5*), Oro i Europa (*kapitel 6*) och Krig i Europa (*kapitel 7*). Genomgången i dessa kapitel avser inte ett tänkbart krisförlopp. Utredningen har i stället valt att genomlysa en viss tidpunkt under krisskedet.

I *kapitel 8* behandlas vissa situationer med speciella krav på statsmakternas snabba agerande. Detta blir fallet vid ett hastigt inträffat krigsutbrott i vår nära omvärld och även vid vissa allvarliga katastrofer.

Utredningens slutsatser och förslag sammanfattas i *kapitel 9*. Där diskuteras också vilka konsekvenser EES-avtalet och Sveriges anslutning till EG skulle ha på möjligheten att i krislägen självständigt kunna vidta olika ekonomisk-politiska åtgärder.

2 Tidigare utredningar och erfarenheter

2.1 Försvarets forskningsanstalts utredning

Regeringen uppdrog i april 1986 åt Försvarets forskningsanstalt (FOA) att studera samhällsekonomin under kriser och i krig. Studien skulle belysa de störningar av samhällsekonomin som kan förväntas under kriser och i krig samt behov och lämplig utformning av ekonomisk-politiska åtgärder. Studien leddes av en styrgrupp bestående av företrädare för Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, dåvarande Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) — numera Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) — samt Riksbanken. Uppdraget slutredovisades i juni 1988.

FOA:s studie utgår från ett scenario med några alternativa antaganden. Krisens längd och störningar i scenariot anknyter till de planeringsförutsättningar som fastlades i 1987 års försvarsbeslut. Studien behandlar den realekonomiska och den finansiella utvecklingen samt behov och utformning av ekonomisk-politiska åtgärder utgående från ett förkrigsskede på 12 månader med en genomsnittlig import på 50 procent av den fredstida importen och ett neutralitetsskede på ungefär ett halvår med en antagen importnivå på 20 procent, alternativt 0 procent.

Med förkrigsskede avses en period med växande politiska motsättningar mellan maktblocken, alltmer omfattande handelsstörningar och efter hand höjd militär beredskap inom blocken. Krigshandlingar utanför Europa, i vilka även stormakterna är indragna, kan därvid förekomma, medan däremot öppna krigshandlingar mellan maktblocken i Europa inte antas äga rum i detta skede. Med neutralitetsskede avses perioden efter förkrigsskedet med krig i Europa, varvid Sverige står neutralt.

Av analysen framgår att produktionen under krisförloppet minskar kraftigt som ett resultat av främst nedgången i importen av insatsvaror. Resultatet av de realekonomiska beräkningarna redovisar FOA i form av en försörjningsbalans. Den offentliga sektorns behov av resurser beräknas öka med 5-20 procent på grund av totalförsvarets behov. Prioriteringen av den offentliga konsumtionen sker bl.a. på bekostnad av den privata konsumtionen som reduceras med 20-40 procent beroende på krisskede. Även investeringsnivån beräknas sjunka beroende på den osäkerhet som krisen skapar.

Omvärldens efterfrågan kan komma att riktas mot järn och stål, petroleumprodukter, kemiska produkter och verkstadsprodukter. Dessa

varor har ett relativt stort importinnehåll. Produktionen förutses bli drabbad av flaskhalsar beroende på minskad import av bl.a. vissa strategiska varor, vilket ställer stora krav på företagens anpassningsförmåga.

Vid det scenario som FOA använt anses den begränsande faktorn för produktionen främst vara importminskningen i kombination med de begränsade anpassningsmöjligheterna under den relativt korta tidsperiod som krisen antas omfatta. Bortfallet av arbetskraft bedöms vara ett mindre problem med undantag för vissa grupper av nyckelpersoner. Särskilt under förkrigsskedet anses ledig kapacitet i form av arbetskraft komma att finnas i systemet, vilket ger en potential till ökad produktion av varor och tjänster för t.ex. totalförsvaret. Alternativt kan överskottet på arbetskraft tolkas som att den samhällsekonomiska kostnaden för ytterligare inkallelser är låg.

Man får under detta skede räkna med en betydande ökning av totalförsvarets medelsbehov. Bl.a. medför den gradvis ökande mobiliseringen ökade statsutgifter för dagpenningar. Under ett neutralitetsskede blir kostnaderna naturligtvis avsevärt större. Samtidigt kommer den sänkta aktivitetsnivån i ekonomin att medföra minskade offentliga inkomster av konsumtionskatter, inkomstskatter och arbetsgivaravgifter. Ett betydande budgetunderskott uppstår om inga åtgärder vidtas för att öka inkomsterna eller minska utgifterna.

FOA understryker att ett mycket stort problem är de stora resurser i form av likvida medel, bl.a. banksparande, som kan komma att frigöras i form av köpkraft. Dessa medel motsvarar nästan ett års konsumtionsutgifter. Om inte köpkraften kan anpassas till den minskade produktionen kan ett inhemskt inflationsgap uppstå. Därtill kommer att priserna beräknas öka under krisen som en följd av stigande importpriser.

När det gäller val av lämpliga ekonomisk-politiska åtgärder framhåller FOA att osäkerheten är särskilt stor i krisens inledningsskede. Åtgärder kan behöva vidtas tidigt under krisen. Risken är emellertid stor för att åtgärder vidtas i onödan. De negativa konsekvenserna av att vidta åtgärder i onödan måste dock vägas mot fördelarna om krisen får ett allvarligt förlopp. Det är en fördel att välja medel som ger så små skadeverkningar som möjligt om krisen får ett mindre allvarligt förlopp än förväntat.

FOA anger två principiellt olika sätt att styra ekonomin på. Det första är att i stort sett låta ekonomin fungera på det sätt som sker i fred. Anpassningen till rådande förhållanden sker genom generella ekonomisk-politiska åtgärder som inkomstskatter, indirekta skatter och upplåning. Det andra sättet är att gå över till en regleringsekonomi och styra ekonomin med lagar och andra administrativa åtgärder. Sådana lagar finns idag, t.ex. förfogandelag, tjänstepliktslag och ransoneringslag. En blandning av dessa olika typer av åtgärder anser FOA blir fallet under en kris, med allt starkare inslag av regleringsekonomi i takt med att krisen förvärras.

Till den ekonomiska politikens viktigaste uppgifter hör enligt FOA dels att överföra resurser från privat konsumtion till offentlig sektor, dels att hålla inflationen på en acceptabel nivå genom att finansiera budgetunder-

skottet så att hushållens inkomster och likvida tillgångar begränsas. Vidare kommer relativpriserna att förändras. Prisökningar på för hushållen oundgängliga varor kan behöva begränsas av fördelningspolitiska skäl.

Ett stort valutautflöde antas kunna ske redan under förkrigsskedet främst beroende på kapitalrörelser, bl.a. återbetalning av utlandslån. Detta kan leda till en depreciering av den svenska kronan och dyrare import, och därmed ökade krav på export.

När det gäller överföring av resurser från privat till offentlig sektor pekar FOA på bl.a. höjda direkta eller indirekta skatter. Vidare kan transfereringar, t.ex. dagpenningar till inkallade eller arbetslöshetsersättningar, minskas. Ur fördelningspolitisk synvinkel anser dock FOA det lämpligare att använda höjda skatter än sänkta ersättningsnivåer. Möjligen kan dagpenningar till inkallade reduceras med de levnadsomkostnader staten betalar, främst för mat.

Ett annat sätt att finansiera budgetunderskottet är genom upplåning. Upplåning, som sker på frivillig basis, har den fördelen att den ej skadar incitamenten till arbete och produktion. FOA är dock tveksam till om tillräcklig effekt kan uppnås denna väg.

Vad gäller den höga likviditeten för FOA fram tanken på uttagstak på bankkonton. Frysning av likvida tillgångar kan också kombineras med tvångslån till staten.

En annan åtgärd som tas upp är avdragsstopp för låneräntor. Detta kan tjäna som en signal att tömma finansiella portföljer för att lösa in lånen, vilket skulle leda till en minskning av hushållens likviditet.

FOA framhåller att en framgångsrik finans- och penningpolitik utgör grunden för att begränsa inflationen. Andra åtgärder som pris- och lönestopp kan vara lämpliga för att dämpa inflationsförväntningarna. Ett allmänt prisstopp bedöms dock svårigenomförbart mot bakgrund av de stora förändringar av produktionskostnader som kan förväntas och det omfattande dispensförfarande som därmed skulle krävas.

Ransoneringar och regleringar anses bli nödvändiga inom vissa områden som är särskilt viktiga för totalförsvarets behov och individernas överlevnad, t.ex. energi och livsmedel. För en önskvärd inriktning av industrins produktion behöver vidare tilldelningen av viktiga insatsvaror regleras. Dessutom anser FOA att det krävs åtgärder för att stimulera till omställning av produktionen, t.ex. skattelättnader och bidrag.

För prioritering av import kan utrikeshandelsregleringar behövas. Dessutom krävs sannolikt valutaregleringar för att minska kapitalutflödet, även om FOA är tveksam till om detta är tillräckligt för att behålla kronans yttre värde. En tvådelad växelkurs, en för varuhandel och en för kapitaltransaktioner, anses vara en möjlig lösning.

FOA:s studie, som är gjord på makroekonomisk nivå, omfattar inte ett krig i Sverige, ej heller tiden efter ett neutralitets-/krigsskede. Det betonas att beskrivningen av den realekonomiska och den finansiella utvecklingen bör ses såsom en probleminventering inom de olika delområdena. Ämnet för rapporten anges vara "av mycket osäker karaktär".

När FOA:s rapport överlämnades till regeringen ingav styrgruppen för projektet en särskild skrivelse med vissa kommentarer kring olika problem i studien samt med förslag till inriktning av ett eventuellt fortsatt arbete. Gruppen noterade bl.a. att det i Sverige saknas en övergripande beredningsplanering för den centrala ekonomiska politiken. Enligt styrgruppens mening var det av vitalt samhällsintresse att en sådan planering kommer till stånd.

De problem som kan förutses i en säkerhetspolitisk krissituation kommer enligt gruppens mening att kräva ekonomisk-politiska åtgärder på så många områden och av sådan art att man har svårt att bedöma dess konsekvenser utifrån erfarenheter i en fredstida ekonomi. Vidare framhölls:

Att allsidigt analysera de olika instrumentens effektivitet och hur de skall samordnas kräver tid. Därför måste detta arbete vara utfört innan en hastigt uppblående krissituation står för dörren. Därmed ökar chanserna att driva en genomtänkt ekonomisk politik även under kristidens svåra förhållanden.

Gruppen betonade särskilt tidsfaktorns avgörande betydelse för om en lyckad ekonomisk politik kan genomföras under den period som krisen varar. Den sannolika styrkan och snabbheten i marknadskrafterna gör det nödvändigt att myndigheterna har ett "koordinerat handlingsprogram utarbetat i god tid innan åtgärderna första gången behöver sättas in". Tidsfaktorn betyder att de åtgärder som skall genomföras måste ha en snabb genomslagskraft. En annan konsekvens av kravet på snabbt agerande är enligt gruppen att myndigheterna måste till sitt förfogande ha en fullständig uppsättning av beredningslagar som regeringen kan sätta i tillämpning utan att riksdagen först behöver höras.

Under kriser som förorsakas av en stark och stigande internationell spänning med krigsrisk samt ytterst under pågående krig förutses störningarna och påfrestningarna bli av annan karaktär än under fredstid och framför allt i krigsfallet ha en helt annan omfattning. Styrgruppen ansåg att det därför fanns skäl att diskutera om de fredstida målen för den ekonomiska politiken kunde anses gälla även under sådana extrema förhållanden. Måste då vissa mål prioriteras lägre eller överges helt och ersättas av helt andra? Vilka restriktioner måste därvid beaktas?

Avslutningsvis i sin skrivelse framhöll gruppen följande punkter vara viktiga när det gäller ekonomisk-politiska åtgärder under krisperioder:

- * att åtgärderna kan sättas in snabbt,
- * att åtgärderna utformas så att en återgång till normalläget kan ske utan bestående snedvridningar och orättvisor i händelse krisen snabbt avvecklas,
- * att åtgärderna utformas så att de sociala spänningarna minimeras,
- * att vid utformningen av åtgärderna hänsyn tas till grundläggande förhållanden som vid en säkerhetspolitisk kris kan kräva speciell uppmärksamhet och planering, t.ex. företagsvärldens snabbt stigande internationalisering som kan innebära viktiga förändringar i lokaliseringen av beslutcentra och som bl.a. redan lett till att tillverkningen av strategiska komponenter koncentreras till vissa länder,

- * att eventuellt valutaflöde sker under ordnade former och motverkas med en lämplig politik inklusive möjligheten med dubbla valutakurser,
- * att hushållens köpkraft snabbt kan begränsas,
- * att beredskap finns för att klara den betydande ökning av statsutgifterna som är oundviklig.

2.2 Utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen

Regeringen tillsatte hösten 1987 en särskild utredare för att se över vissa frågor om utrikeshandeln i krislägen. I samband härmed anfördes att beredskapen mot utrikeshandelsstörningar utgör en väsentlig del av vår försörjningsberedskap och att förberedelserna för olika krislägen bör vara omfattande och grundliga. Det ansågs därför angeläget att tänkbara störningar analyseras och att beredskapen för att möta dessa granskas. Utredaren skulle se över bl.a. erforderlig lagstiftning, förhandlingsverksamheten i kristid, arbets- och rollfördelningen på utrikeshandelsområdet och transportförsörjningen i den kristida utrikeshandeln.

Utredningsmannen överlämnade sitt betänkande, Svensk utrikeshandel i krislägen (SOU 1989:107), i december 1989. I rapporten redovisas utförligt Sveriges utrikeshandelsberoende och den hotbild som under en säkerhetspolitisk kris möter utrikeshandelns aktörer.

När det gäller den internationella skuldsituationen framhålls att det finns en större risk för att det finansiella betalningssystemet kan lamslösas i en kommande internationell kris än som varit fallet tidigare då nätet av fordringar och skulder varit begränsat. Utvecklingen av u-ländernas skulder har varit explosionsartad, från 70 miljarder kronor 1970 till 1 300 miljarder kronor 1989. Som en allvarlig komplikation i detta sammanhang anges det faktum att Förenta staternas totala skulder till omvärlden fortsätter att växa.

Möjligheterna att föra en i förhållande till omvärlden oberoende ekonomisk politik anses vara små i ett litet land som Sverige med en omfattande utrikeshandel. Med det stora handelsutbytet följer ett internationellt beroende och därmed också betalningsströmmar mellan länderna. Den finansiella integrationen och den internationella skuldsättningen har ytterligare förstärkt detta faktum. Det framhålls att erfarenheten visat att förtroendet vid större obalanser eller i tider med valutaoro endast kan återställas med generella åtgärder inom finans- och penningpolitiken. Valutaregleringen har i sådana lägen visat sig utgöra ett otillräckligt skydd.

Utredaren anser att förändrade marknadsförhållanden primärt får mötas av företagens egna motåtgärder. Samhällets förmåga att uppnå försörjningsmålen beror på i vilken utsträckning företagens egna resurser kan mobiliseras. Det innebär, enligt utredaren, att myndigheternas åtgärder bör inriktas på att stödja företagen i deras agerande. Tvingande reglering bör tillämpas med urskiljning. Myndigheternas insatser skall i första hand syfta till att handeln och det internationella ekonomiska samarbetet upp-

rätthålls. Det är först när samhällets och näringslivets intressen inte stämmer överens som samhällets styrning aktualiseras.

I rapporten tas olika handelsbefrämjande åtgärder upp. Det föreslås att Exportkreditnämndens (EKN) verksamhet fortsätter i kristid och att den kompletteras med ett system för importgarantier för att säkra angelägen men osäker import.

Utredaren behandlar utförligt olika sätt att begränsa importen — till förmån för angelägnare import — och för att begränsa exporten av sådana varor Sverige behöver för egen försörjning. Härvid konstateras att ett system med kvantitativa restriktioner tar tid att få igång på grund av den erforderliga administrativa apparaten. Detta inte minst mot bakgrund av avregleringen som reducerar Kommerskollegiets handläggargrab. Som alternativ — åtminstone inledningsvis — diskuteras importavgifter och importdepositioner. Utredaren föreslår härvid att ett system för import- och exportavgifter skall stå till regeringens förfogande. Vid en betalningsbalanskris kan däremot ett system med importdepositioner tänkas i avvaktan på att en valutareglering skall börja fungera.

En valutareglering får en omedelbar effekt på övriga aktörer och i synnerhet valutabankerna som handlägger betalningar till och från utlandet. Ett övervakningssystem för dessa anser utredaren måste utformas så att det snabbt kan sättas i kraft med omedelbar och avsedd effekt. Även en reglering av utrikeshandeln och därmed sannolikt betalningstrafiken till och från utlandet kan behöva införas i ett tidigt stadium av en kris för att tillförsel av angelägna varor och riktig allokering av inhemsk produktion skall kunna säkerställas. Snabb information om att verkställda betalningar har avsett godkända ändamål och att valutor tagits hem i samband med export av varor och tjänster anses nödvändig. Likaså bedöms det i ett senare skede vara av betydelse att kunna visa att betalningarna hållit sig till angivna kanaler, t.ex. att ingångna förpliktelser under handels- och betalningsavtal honorerats.

I och med att valutaregleringen nu i allt väsentligt avskaffats har enligt utredaren en helt ny situation uppstått även från beredskapssynpunkt. Sannolikt har beroendet av omvärlden ökat ytterligare.

Det närmast till hands liggande medlet för att styra betalningar till och från utlandet i önskad riktning och till acceptabel volym i kristid är att ånyo införa en heltäckande valutareglering. Detta bedöms vara förenat med en rad praktiska problem, varav det tidsmässiga är det allvarligaste. Man måste enligt utredaren räkna med ett snabbt händelseförlopp vid en säkerhetspolitisk kris. Därtill kommer att Riksbanken behöver rekrytera och utbilda personal för att administrera valutaregleringen.

Myndigheterna kan tvingas att temporärt tillgripa drastiska lösningar, som t.ex. förbud mot transfereringar med utlandet, för att kunna hålla kvar tillgängliga valutasurser inom landet i avsikt att efter hand fördela dem optimalt. Det finns annars en betydande risk att återbetalning av utlandsskulder och omföringar av behållningar inom internationella koncerner kan, snart sagt över natten, påtagligt minska valutaservnen. Utredaren framhåller dock att åtgärder av sådant slag endast kan vara tillfälliga. Hänsyn måste också tas till risken för motåtgärder i form av

frysning av svenska tillgångar utomlands. Även frivilliga överenskommelser kan aktualiseras i ett inledningsskede.

I utredningen behandlas även transporter för utrikeshandeln, framför allt behovet av egna fartyg i kristid. Ett förslag från Transportrådet tillstyrks om utredning av möjligheterna att träffa avtal med berörda flaggländer om omregistrering av svenskägda fartyg i kris och krig.

När det gäller försörjningsfrågornas hantering i kristid i regeringskansliet föreslås att en särskild samordningsminister vid Statsrådsberedningen svarar för samordningen av försörjningsfrågorna med hjälp av en interdepartemental försörjningsberedning. Vidare behandlas förhållandet mellan Utrikesdepartementets handelsavdelning och Kommerskollegium samt krisorganisation och resurser hos de myndigheter som ingår i funktionen Utrikeshandel.

2.3 Andra utredningar och erfarenheter

Under olika krisperioder i svensk ekonomi har frågan om extraordinära ekonomisk-politiska åtgärder aktualiserats. Detta har dock sällan lett till beslut. Nedan följer en kort sammanfattning av det som skett sedan 1940-talet.

Andra världskriget

I "Kristidspolitik och kristidshushållning i Sverige under och efter andra världskriget" (SOU 1952:49-50) behandlas vissa ekonomisk-politiska frågor. Av utredningen framgår bl.a. följande. Den *statliga lagringsverksamheten* handlades av Statens reservförrådsnämnd (RFN). Redan 1937 fick RFN 70 miljoner kronor för angelägna inköp, kompletterad med en dragningsrätt i Riksgäldskontoret på ytterligare 100 miljoner kronor. RFN framhöll själv i sitt slutomdöme över lagringsverksamheten:

Det från början angivna syftet med RFNs verksamhet gick i första hand ut på att genom ökad varuinförsel taga hem en del av våra tillgodohavanden i utlandet. Snart nog blev det emellertid alltmer angeläget att trygga landets försörjning vid avspärning utifrån genom inköp och upplagring av viktiga varor.

Det lyckades också nämnden att redan under de första åren av sin verksamhet till landet införskaffa och upplagra rätt så avsevärda kvantiteter dylika varor. Att detta kunde ske berodde till icke ringa del, dels på att nämnden från början fick en smidig organisation med stor handlingsfrihet och dels på att gott samarbete kunde etableras med industrien och handeln samt deras organisationer ävensom med näringslivets företrädare på det hela taget.

Då RFN med utgången av juni månad 1948 upphör som självständigt organ och dess verksamhet därefter övertages av riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, torde kunna uttalas, att det icke lär råda tvivel om att den av RFN uppbyggda reservlagringen kom att få en utomordentlig betydelse för upprätthållandet under krisåren av landets näringsliv och folkförsörjning samt för den ekonomiska försvarsberedskapen i övrigt.

Utrikeshandeln administrerades av Handelskommissionen (HK). Vid importlicensgivning etablerade HK ett samarbete med de s.k. importföreningarna, som tjänade som förmedlare mellan HK och enskilda importörer. Vid utgången av 1941 hade HK tillsammans med näringslivet bildat ca 50 föreningar.

Redan vid krigets inledning utfärdades en rad exportförbud för att värna landets försörjning och utöva en handelspolitisk kontroll. År 1940 infördes importförbud mot varor som ansågs umbärliga för att kunna nyttja en sinande valutareserv till mer angelägen import. Under kriget förekom en rad handels- och betalningsöverenskommelser med främmande länder. I december 1946 väcktes frågan om en eventuell skärpning av importregleringen "i valutasparande syfte". I mars 1947 utfärdade därför regeringen allmänt importförbud med licensiering och vissa generella undantag. Förenata staterna protesterade mot den svenska åtgärden. Dispyten bilades vid förhandlingar i Washington i juni samma år genom införande av vissa ramar för importrestriktionerna.

Från september 1939 — när andra världskriget bröt ut — till mars 1942 steg *konsumentpriserna* med 38 procent och var därefter oförändrade till och med september 1946, varefter de steg med 11 procent under den närmaste fyraårsperioden. I juni 1939 fick regeringen rätt att införa s.k. maximipriser, utvidgad i december samma år till även s.k. normalpriser. Man satsade dock mest på frivilliga överenskommelser med säljare om återhållsamhet i prissättningen. Allmänt prisstopp infördes hösten 1942. Den internationella råvaruprisstegring, som kom igång år 1946, möttes av myndigheterna med åtgärder för att försvara den svenska prisstabiliteten. I juli 1946 beslöts därför om en isolerad höjning av den svenska kronans yttre värde (dollarkursen sänktes från 4:20 till 3:60). Vidare infördes subventioner av vissa viktiga importvaror liksom att den femprocentiga omsättningsskatten avvecklades.

Oljekrisen 1973-1974

Utredningen Energiberedskap för kristid, EBU, (SOU 1975:60-61) utvärderade erfarenheterna från oljekrisen 1973-1974. I en särskild rapport behandlas "priset som förbrukningsregulator". EBU avvisade ett sådant system som generell metod för att i kristid reglera energiförbrukningen. I expertrapporten redovisas ett system med fri kupongöverlåtelse, vilket har sina fördelar genom ökad valfrihet (vara/pengar) och minskad kostnad för ransoneringsadministrationen.

EBU föreslog att ransoneringslagen skulle ändras så att uttag av förbrukningsdämpande avgift kan medges under perioder av energibrist. Avgiften föreslogs bli begränsad till drivmedel (motorbensin) och endast under ett kortare inledningsskede. Erforderligt påslag beräknades till ca 100 procent. Avgifterna skulle fonderas. Förslaget blev aldrig genomfört.

Gulf-krisen

Gulf-krisen 1990-1991 skapade en oro för att försörjningssituationen för svensk del på sikt skulle påverkas genom effekter på olika kostnader.

De omedelbara effekterna märktes framför allt på oljemarknaden. Krisen ledde till en spekulativ och fluktuerande oljeprisbildning. Råoljepriset som i juni 1990 var ca 14 USD per fat steg redan i juli till drygt 20 USD och uppnådde toppnoteringen 41 USD i början av oktober. De högsta noteringarna under denna höst var till stor del en effekt av osäkerheten kring krisens utveckling. De stora oljebolagen tog det säkra före det osäkra och byggde upp sina lager för det fall priset skulle rusa ytterligare i höjden. En omfattande spekulation i optioner i framtida köp ägde också rum. Osäkerheten återspeglades även i de stora svängningar i oljepriset som uppstod varje gång marknaden tyckte sig se ökad eller minskad krigsrisk.

Någon egentlig brist på olja på världsmarknaden förelåg inte. I själva verket var utbudet något större än 1989 främst tack vare ökad produktion i Saudiarabien, Förenade arabemiraten och Venezuela. Också de makroekonomiska effekterna av oljeprishöjningen kan efter hand bedömas som ringa för världen som stort, inte alls jämförbara med 1970-talets oljekriser.

Risken för att en fördjupning av krisen skulle leda till oljebrist tvingade olika länder att börja förbereda nödvändiga krisåtgärder. Dessa behövde dock inte tillgripas. Genom erfarenhet från tidigare oljekriser var man nu också bättre rustad för att möta eventuella påfrestningar.

Om krisen fått ett annat förlopp hade effekten på världsekonomin kunnat bli allvarigare. Genom krisens kortvariga karaktär blev någon omläggning av Sveriges ekonomiska politik emellertid inte aktuell.

I detta sammanhang kan vidare nämnas att enligt resolutionen i FN:s säkerhetsråd skulle alla Kuwaits och Iraks finansiella tillgångar i utlandet omedelbart frysas. Även om Sverige följde resolutionen skedde frysen här på ett mindre tillfredsställande sätt, vilket ledde till viss kritik vid ett OECD-sammanträde mot Sverige liksom mot Schweiz. Detta visar bristande svensk beredskap för dylika aktioner.

Studier inom FOA och Försvarsdepartementet

FOA bedrev under mitten av 1980-talet studier av samhället i beredskap och krig (SKRIK-projektet). Utgångspunkt för SKRIK-studierna är tanken om det integrerade totalförsvaret och människans roll i detta. Studierna betonar bl.a. de civila samhällsfunktionernas betydelse för totalförsvarets krigsavhållande förmåga och förmåga att föra krig.

De ingående delstudierna behandlar bl.a. krigsorganisering under störda förhållanden, försörjning i avskurna områden, mobiliseringens ekonomiska och sociala konsekvenser, människan i krigssamhället, samhällets skydd mot kemiska stridsmedel, civil beredskap på lokal nivå, vattenförsörjningen i krig samt lägsta nivå för olika funktioner i beredskap och krig.

Inom Försvarsdepartementets sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktplanering (SSLP) har en del studier med anknytning till krisekonomin genomförts. I en sådan studie behandlas Sveriges roll i de allierades ekonomiska krigföring under andra världskriget.

2.4 Vissa utländska erfarenheter

För att undersöka hur planeringsprocessen för den ekonomiska politiken är upplagd i olika länder avseende kris- och krigslägen vände sig utredningen under hösten 1990 till de svenska ambassaderna i ett antal länder med en förfrågan om ekonomisk beredskapsplanering i respektive land. Redogörelsen nedan bygger på de från ambassaderna lämnade informationen. För Norges och Israels del har också uppgifter använts som inhämtades av styrgruppen till FOA:s utredning om samhällsekonomi under kriser och i krig under studieresor till dessa länder.

Finland

För svenskt vidkommande är speciellt Finlands erfarenheter från de svåra kris- och krigsåren 1939-1945 av mycket stort intresse. Båda länderna är små öppna ekonomier med i stort sett liknande ekonomisk struktur och samhällssystem.

Finlands ekonomi utsattes under dessa år för djupgående påfrestningar till följd av störningarna i utrikeshandeln, försvarsproduktionens dominerande roll och mobiliseringen av arbetskraft till försvarsmakten. Varubristen, det starka inflationstrycket och nödvändiga omallokeringar av resurserna tvingade den finska regeringen att vidta en rad omfattande regleringsåtgärder. En heltäckande redogörelse för den ekonomiska utvecklingen och regeringens ekonomiska politik under denna period har lämnats av ekonomie doktorn Kari Nars i studien "Finlands kristida ekonomi och ekonomiska politik".

För vår utredning är främst Kari Nars utvärdering av Finlands ekonomiska politik av intresse. Nars konstaterar inledningsvis att vissa fredstida ekonomisk-politiska mål ofta inte kan beaktas under krigstid. En konsekvens av krigsförhållandena är att även i en marknadsekonomi måste resursfördelning till konsumenter och företag delvis ske genom statliga regleringar. Produktionen på vissa för försvaret viktiga områden måste organiseras tidvis utan strikt hänsyn till kostnaderna. Vidare måste försvarets behov ges högsta prioritet.

Den nödvändiga ändringen av industrins produktionsinriktning kan under krigstid knappast fås till stånd enbart genom traditionella ekonomiska incitament som höjning av priser och vinster. Därför krävs regleringar vars mål är att påskynda och underlätta förvandlingsprocessen. Individernas ekonomiska valmöjligheter kommer att begränsas av de nya målpreferenserna.

Nars konstaterar att den ekonomiska politikens dominerande mål under krigstiden var optimering av försvarsviktig produktion, upprätthållande av en skälig levnadsstandard för befolkningen samt pris- och lönestabilisering. För att uppnå dessa mål krävdes stora ändringar i resursallokeringen. Någon fast samordnande totalplanering för detta fanns emellertid inte, vilket får anses vara den krigstida ekonomiska politikens grundläggande svaghet. Bristen på ett systematiskt handlingsprogram för uppnåendet av huvudmålen ledde till att den ekonomiska politiken kom

att präglas av partiella *ad hoc* lösningar på mycket kort sikt. I början trodde den allmänna opinionen på ett kort krig varför man sökte ändra så litet som möjligt på den fredstida ekonomiska politiken.

Det faktum att ingen totalplanering av regleringspolitiken fanns medförde att en del viktiga ekonomisk-politiska åtgärder antingen insattes sent, var okoordinerade eller i värsta fall stridande mot helhetsmålen. Sålunda uppbyggdes en sträng priskontroll först under 1942, då också löneregleringen fick en fast form. De finanspolitiska åtgärderna för att reducera hushållens ökande köpkraft fungerade dock dåligt på grund av eftersläpning av skatteuppbörden. Ifall finanspolitiken hade kompletterats med en mera omfattande statsupplåning från allmänheten kunde efterfrågeöverskottets utveckling ha bromsats mer än vad som var fallet. Likviditeten kunde också ha begränsats med tvångsförsäljning av obligationer. Även om principiella invändningar kan anföras mot en sådan åtgärd innebar ju sedelklippningen 1945 i praktiken en tvångsupplåning, som emellertid vidtogs väl sent. Vidare borde andra kompletterande medel använts som ökad vinstbeskattning eller obligatorisk deponering av vinstmedel på spärkonto. Pris- och löneregleringen samt ransoneringen kunde inte allena effektivt motverka det inflationstryck som den bristfälliga köpkraftsbegränsningen ledde till.

Nars summerar sin genomgång med konstaterandet att den finska ekonomiska planeringen, beredskapsåtgärderna och de första krigsårens ekonomiska politik var utvecklade men att de uppnådda erfarenheterna så småningom resulterade i ökad planenlighet mot krigsslutet. Fr.o.m. fortsättningskrigets andra år kunde den ekonomiska politiken delvis genomföras på basen av en något bättre planering än under perioden 1939-1941.

Nars slutsats är att krigsekonomens problem inte kan angripas effektivt med en fredstida, något modifierad politik utan en i förväg genomtänkt total planering. En sådan plan borde omfatta ett program för produktion och dess fördelning, kontroll av resursanvändningen, finans- och penningpolitiska åtgärder, pris- och lönereglering, ransoneringar osv.

Under senare år har en grundlig översyn av de finska beredskapslagarna ägt rum. Efter drygt tio års förberedelsearbete trädde hösten 1991 en ny beredskapslag och en ny försvarstillståndslag i kraft. I lagarna stadgas regeringens befogenheter under olika kriser. För vår utredning är dessa lagar av intresse genom att man i vårt grannland bedömt behov föreligga för en lagstiftning som i beredskapslagen — och även vid stora olyckor — kan ses som överordnad all annan lagstiftning. Följande citat från motiveringen till lagförslaget illustrerar befogenheternas omfattning: "Som en allmän princip stadgas att ingens grundlagsenliga eller andra rättigheter får begränsas under undantagsförhållanden i större utsträckning än vad som oundgängligen förutsätts för att få situationen under kontroll".

Norge

Styrgruppen till FOA:s studie av samhällsekonomin under kriser och i krig besökte Norge år 1987. Samtalen med för ekonomisk beredskap ansvariga departement och myndigheter visade att någon övergripande planering för den ekonomiska politiken i krislägen inte fanns. På flera delområden av ekonomin hade dock beredskapsplaner utarbetats. När det gäller utrikeshandeln trappas i kristid Handelsdepartementets fredsverksamhet ned. En liten stab — med statsråd och viss kärnadministration — och två direktorat upprättas. Ett direktorat handhar utrikeshandeln med uppgift att skaffa importvaror och styra exporten. Inköpskontor upprättas i utlandet i samarbete med näringslivet. Inköp centraliseras för att säkra varuförsörjningen. Staten eller branschrepresentanter kan agera som importörer. Kontrakt som reglerar detta finns förberedda. Det andra direktoratet handhar försörjningsfrågor, dvs. fördelning av varor, ransoneringar och regleringar samt planlagda krigsleveranser.

Inom NATO sker fördelning av varor via ett centralt NATO-organ. Länderna i alliansen antas i viss utsträckning bistå varandra med försörjning. Vidare har Norge krishandelsavtal med Sverige. Staten har möjlighet att ställa ut garantier för att säkra import.

Beredskapsplaner eller beredskapsutredningar inom det finans- och penningpolitiska området finns knappast. Norges speciella ställning genom medlemskap i NATO har gjort att andra frågor bedömts viktigare att arbeta med. För ett par år sedan knöts dock en särskild beredskapsansvarig till det norska Finansdepartementet.

Beredskapen vilar på lagstiftning och regleringstradition. Krigslagar ger regeringen bemyndigande för t.ex. beskattning. Planlagd beredskapsbudget finns ej, men har behandlats i övningar. Inom valutaområdet ställs krav på finansiering av utrikeshandel och på att säkra kontrollen över norska tillgångar. Vidare finns fullmakt för regeringen att disponera offentliga reserver (nödfallsfullmakt för anslagsöverskridanden). Även fylkesman (landshövdingen) har sådan fullmakt i vissa lägen. Normalt har regeringen bevillningsfullmakt när stortinget inte är samlat.

Beredskapsmässigt finns förberett vissa regler för "ränteprovisioner och maximal utbetalning inom bankväsendet". Vidare är Norges Bank väl decentraliserad, vilket underlättar arbetet i kris och krig.

Det norska Finansdepartementet ansåg vid besöket att det borde finnas planer upprättade och fullmakter förberedda ("deponerade fullmakter") så att de offentliga, internationella reserverna är disponibla. Man menade också att det finansiella var mindre viktigt än realekonomin under kris och krig. Från norsk sida uttalades att man hellre reglerar än accepterar en stor krisinflation.

För närvarande pågår en översyn av Norges civila beredskap. En i detta syfte tillkallad kommitté presenterade i april 1992 sin rapport "Organisasjon, mål og metode for det sivile beredskap". Kommittén anser att dagens överordnade målstruktur är för detaljerad, vilket försvårar en flexibel planering och prioritering mellan olika mål. Organisationen har visat brister vad beträffar koordinering. Arbets-

metoderna har i för stor utsträckning utgått från centralt fastställda instruktioner ofta utan att få genomslag hos berörda myndigheter. Enligt kommitténs mening är det vidare viktigt att ansvarsförhållandena klargörs redan under fredstid.

Danmark

Någon mer generell och övergripande ekonomisk-politisk planering för olika krissituationer finns inte i Danmark. Det danska Finansministeriet menar att i den mån dylik planering kommer att aktualiseras torde det ske i samarbete med EG. Ansvar för beredskapsåtgärderna är i hög grad delegerat till de olika ministerierna som är ålagda att företa nödvändig planering inom respektive område. Vid krigssituationer beträffar sker detta inom ramen för en mycket generell lagstiftning om civil beredskap som administreras av den under Inrikesministeriet lydande Civilförsvarsstyrelsen. Denna koordinerar arbetet bl.a. genom att inkalla till interministeriella möten en gång om året då varje ministerium erhåller nödvändiga informationer.

Generellt har Industriministeriet en väsentlig funktion att fylla såsom ansvarig för försörjningsberedskapen i landet. Utformningen av konkreta åtgärder ligger i första hand på Industri- och Handelsstyrelsen. Man har bl.a. identifierat ett antal s.k. prioriterade företag som särskilt betydelsefulla för att klara främst civilbefolkningens behov i en kris- eller krigssituation. Dessa företag får i en sådan situation företräde till arbetskraft, energi, råvaror och vissa andra insatsvaror. För att tillfredsställa specifika offentliga behov har Industriministeriet ingått vissa beredskapskontrakt med strategiskt viktiga företag.

Inrikesministeriet kan dessutom om så skulle bli nödvändigt fastställa valuta- och utrikeshandelsrestriktioner och administrera dessa enligt gällande valutalag. Dylåka åtgärder förutsätter dock konsultation med såväl Finans-, Ekonomi-, Skatte- och Utrikesministeriet samt med Nationalbanken. Den mer detaljerade planeringen åligger Ekonomiministeriet och Nationalbanken. Det påpekas dock att varken valutalagen eller den lag som ger möjlighet till ingrepp på kreditmarknaden har varit tänkta som krislagar. Sistnämnda lag har aldrig kommit till användning och traditionen i Danmark bjuder snarare att eventuella regleringar får formen av frivilliga avtal mellan Nationalbanken och bankerna.

Ett mycket väsentligt undantag från ovan beskrivna ansvarsfördelning är energiförsörjningen som sedan 1979 åligger det då upprättade Energi- ministeriet. De samlade obligatoriska oljelagren hos lagringspliktiga företag skall motsvara minst 125 dagars förbrukning. Den inhemska danska oljeproduktionen närmar sig 80 procent av konsumtionen varför den importerade oljan minskat väsentligt i betydelse för den totala energiförsörjningen. Detta har fått till följd att man i dag är betydligt bättre rustad än vad man var under 1970-talets oljekriser. Man är också obenägen att förbereda ransoneringssystem i händelse av kris. Danska beräkningar visar på en priselasticitet på -0,6 för bensen och om pris- mekanismen skulle visa sig otillräcklig för att klara försörjningen i en

krissituation har man vissa möjligheter att också laborera med avgifter. Den förhärskande uppfattningen i det danska Energiministeriet är att ett ransoneringssystem kommer att leda till svartabörshandel med bensinkuponger.

Andra länder

I *Nederländerna* finns det allmänt sett inte någon särskild makroekonomisk strategi för krissituationer. Beredskapsplaneringen sker inom ramen för civilförsvaret. Varje ministerium skall vidta förberedelser inom sitt område. Koordineringen åligger Inrikesministeriet.

Det bör påpekas att det nederländska civilförsvaret arbetar inom ramen för NATO. Med den ändrade hotbilden i Europa har arbetet förskjutits mot kriser av annat slag än krig. Inom Ekonomiministeriets generaldirektorat för industri- och regionalpolitik finns numera en byrå för "crisis management" som har till uppgift att se till att produktionen kan fortsätta i fall av svåra kriser och olyckor i fredstid. Det innebär åtgärder för att säkerställa tillgången av energi, råvaror samt andra väsentliga produkter och tjänster i en krissituation. Endast för olja finns permanenta reserver. Ett ransoneringssystem för effektiv distribution av bristvaror finns förberett och kan snabbt tillämpas.

I *Tyskland* finns ingen central myndighet som har ansvaret för det ekonomiska försvaret och dess planläggning. Samordningen sköts av Inrikesministeriet medan det konkreta arbetet — planering, lagstiftning osv. — ligger på främst Ekonomi-, Finans- och Jordbruksministeriet samt på Bundesbank.

Totalförsvaret i Tyskland regleras i stort genom ramriktlinjer för totalförsvaret. Förutom dessa riktlinjer finns en rad lagar och förordningar som reglerar framför allt försörjningen i kris- eller krigssituationer. Med undantag för den lag som rör energiförsörjningen gäller dessa lagar endast i "spännings- eller försvarsläge", dvs. vid krigsfara eller krig. De flesta lagarna och förordningarna på detta område reglerar i huvudsak olika försörjningsfrågor som beredskapslagerhållning, ransoneringar osv.

Någon särskild strategi eller planering för den ekonomiska politiken i kris- och krigslägen finns inte. Tyskarna tycks förlita sig på att de krafter som i fredstid styr landets "sociala marknadsekonomi" skall fortsätta att fungera även i kristider utan större statliga ingripanden. "Marknadsekonomins lagar måste få råda även i krissituationer. Ingrepp från statens sida hjälper sällan. Prisreglering t.ex. leder till svart marknad och är för övrigt nästan omöjlig att övervaka, ingrepp på kreditmarknaden kan skapa förtroendekris eller oro och därmed göra större skada än nytta", säger Dr. Goeckel, föreläsare vid Civilförsvarsakademien.

I fråga om penningpolitiken är som bekant Bundesbank synnerligen självständig från regeringen. Även här torde man i krislägen lita sig i första hand på traditionella instrument som räntan och kassakvoter.

Den information som utredningen erhållit från svenska ambassader i några andra länder har huvudsakligen avsett olika försörjningsprogram

som för livsmedel (*Schweiz*) och för oljan (*Österrike*). Det allmänna intrycket är någon beredskapsplanering för den övergripande ekonomiska politiken inte finns i dessa länder.

Inte heller *EG* har förberett något gemensamt agerande inom den civila beredskapens område. Med undantag för energiområdet — främst försörjningen med olja — finns inga arrangemang för att möta försörjningsstörningar ens i fredstid. En viktig förklaring till *EG*:s uppenbara ointresse för dessa frågor är givetvis det samarbete även vad avser den civila beredskapen som ingår i NATO-arbetet. Med undantag för Irland är ju alla nuvarande *EG*-stater också medlemmar i NATO.

En drastisk motsats till dessa länder i beredskapshänseende utgörs av *Israel*. Landet lever ju i ett ständigt beredskapstillstånd varför både den militära som civila beredskapen är mycket väl utvecklade. De israeliska myndigheterna betonar vikten av att alla förberedelser görs redan under fredstid. Planeringen utgår ifrån att *Israel*, med hänsyn till sin litenhet, bara kan klara mycket korta krig. Den ekonomiska politiken måste därför inriktas på problemen i samband med den höga beredskapen före ett krig och påfrestningarna under den följande efterkrigstiden.

3.2 A

Totalt
omfattar

3 Beredskapsplanering och ekonomisk-politiska krisinstrument

3.1 Inledning

Enligt totalförvarsbeslutet våren 1992 (prop. 1991/92:102, FöU12, rskr. 337) är huvuduppgifterna för totalförsvarets civila del följande:

- att värna civilbefolkningen mot verkningarna av krigshandlingar och under kriser och i krig trygga en livsnödvändig försörjning,
- att under kriser och i krig stödja försvarsmakten, samt
- att, för fullföljandet av dessa uppgifter, under kriser och i krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna.

I avsnitt 3.2 redogörs för beredskapsplaneringen inom totalförsvarets civila funktioner. Denna planering omfattar emellertid inte den övergripande ekonomiska politiken, dvs. uppgiften för denna utredning.

Enligt direktiven skall utredningen analysera den ekonomiska politiken under kriser och i krig. Under sådana förhållanden väntas den ekonomiska situationen i landet och de problem som den ekonomiska politiken ställs inför skilja sig i viktiga avseenden från normala fredstida förhållanden. Därmed kan man vänta sig att myndigheterna i accelererande takt också behöver utnyttja delvis andra ekonomisk-politiska instrument än vad som används i den traditionella stabiliseringspolitiken. Utredningens uppdrag är att studera och värdera sådana krisinstruments användbarhet.

I detta syfte studeras i de härpå följande kapitlen ett antal hypotetiska krisituationer med varierande grad av ekonomiska störningar. I en del fall kräver dessa extraordinära motåtgärder. För sådana situationer finns det i svensk lagstiftning en rad lagar av regleringskaraktär. I detta kapitel (avsnitt 3.4) ges en kort översikt av de för ekonomisk politik mest centrala krislagarna och av villkoren för när dessa kan träda i kraft. En utförligare förteckning av författningar med anknytning till krisekonomiska frågor ges i *appendix 2*.

3.2 Allmänt om beredskapsplaneringen i Sverige

Totalförsvarets civila del delas in i ett antal funktioner. En funktion omfattar en verksamhet som är väsentlig för totalförsvaret och som —

åtminstone i krig — kräver någon form av central statlig ledning eller inriktning. En funktion är således en samhällssektor vars verksamhet har stor betydelse för försvarsansträngningarna, befolkningens skydd och överlevnad eller för samhällets fortbestånd. Förutom statliga myndigheter har även andra aktörer, såsom landsting, kommuner, företag, organisationer och enskilda, viktiga uppgifter inom funktionerna.

Syftet med funktionsindelningen av den civila delen av totalförsvaret är att få till stånd en bättre samordning av beredskapsförberedelserna och en effektivare ledning av verksamheten under kriser och i krig.

All krigsviktig samhällsverksamhet kan inte inordnas i funktioner på det sätt som här angivits. Det finns därför ett antal fristående beredskapsmyndigheter med mera avgränsade uppgifter, samt viss civil verksamhet som i krig styrs av försvarsmakten.

Funktionsindelningen inom den civila delen av totalförsvaret fastställs i riksdagsbeslut 1985 (prop. 1984/85: 160, FöU 11, rskr.388) och framgår av den s.k. ledningsförfordningen (1986:294, senast ändrad 1991:1283).

Funktionsindelningen redovisas i *appendix 1*. Där framgår också på vilket sätt och i vilken omfattning de olika funktionerna berörs av krisekonomiska åtgärder.

När det gäller inriktningen av beredskapsåtgärderna kan följande nämnas. Beredskapsförberedelserna koncentreras till sådana delar av verksamheten där kraven på säkerhet i måluppfyllelsen är särskilt stora. Prioritering syftar till att planlägga det mest väsentliga. Detaljerad och formaliserad planering begränsas till förmån för sådana mer utåtriktade aktiva beredskapsförberedelser som syftar till att öka handlingsberedskapen att kunna utnyttja de samlade resurserna efter lägets krav.

I största möjliga utsträckning avses samhällsfunktionernas egen förmåga utnyttjas inom såväl den offentliga som den privata sektorn för att lösa förekommande uppgifter under kriser och i krig. Därmed läggs ökad vikt vid de kvalitativa aspekterna i planeringen. Detta innebär att *informations-, utbildnings- och övningsverksamheten* har en särskild betydelse för att skapa tillgång till kompetent personal med förmåga att leda och hantera verksamhet under kris eller i krig. Sådan information och utbildning har också betydelse för att skapa en önskvärd beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling.

För de funktioner som skall trygga varuförsörjningen är prioriteringen mellan *beredskapslagring, åtgärder för att bevara produktionskapacitet och åtgärder för substitut och omställning* av stor betydelse.

Det är viktigt att i en krissituation ha tillgång till en viss minsta produktionskapacitet på väsentliga områden, eftersom karaktären av en kris eller ett krig inte kan förutses med någon rimlig grad av säkerhet. Det svenska näringslivet är vidare i hög grad beroende av leveranser från andra länder. Den flexibilitet och uthållighet som sammanhänger med en inhemsk produktionskapacitet innebär därför väsentliga fördelar jämfört med beredskapslagring.

På vissa områden är det emellertid av vikt att förnödenheter finns omedelbart tillgängliga vid angrepp på Sverige. Det kan gälla t.ex. vissa

läkemedel och sjukvårdsmateriel. För att på sådana områden skapa beredskap för ett angrepp med kort militär förvarning eller ett angrepp efter endast ett kort förkrigsskede kan därför beredskapslagring behöva väljas före andra beredskapsåtgärder.

Ransonerings- och regleringsystem skall finnas förberedda som klarar tillförselbortfall under olika skeden av en kris eller ett krig. I början av ett förkrigsskede kan frivilliga begränsningar av olika slag tillämpas. Beslut om åtgärder med stöd av ransoneringslagen förutsätts kunna komma att fattas vid olika tidpunkter under förkrigsskedet beroende på berörd funktion. För exempelvis funktionerna Transporter och Energi-försörjning kan denna tidpunkt inträffa redan i förkrigsskedets inledning.

Åtgärder förbereds vidare för att *regleringar av utrikeshandeln* skall kunna införas.

3.3 Regleringar som ekonomisk-politiska åtgärder

Utredningen ämnar inte gå in på den omfattande teoribildningen kring och de empiriska studierna av olika regleringars ekonomiska effekter. I den mån sådana effekter är av betydelse för våra ställningstaganden kommer dessa att redovisas i samband med genomgången av de olika krisskedena i kapitlen 5-7. Det är dock viktigt att redan här peka på några grundläggande förhållanden som måste beaktas när man diskuterar valet mellan marknadskonforma åtgärder och direkta regleringar av ekonomin.

En marknadsekonomi som Sverige utsätts ofta för olika ekonomiska störningar. Dessa kan äventyra uppnåendet av fastställda ekonomisk-politiska mål som ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, inre och yttre balans, rättvis fördelning osv. Den ekonomiska politiken förfogar emellertid över ett stort antal instrument med vars hjälp utvecklingen kan justeras i önskad riktning. Erfarenheterna av instrumentens potentiella möjligheter i efterkrigstidens stabiliseringspolitik är också i stort sett positiva. De tillgängliga medlen har i regel varit tillräckliga och kunnat fylla sina syften när de aktiverats.

Utredningen utgår från att samma medel i första hand bör användas också vid de störningar som vi här studerar. Vi vill starkt understryka att sådana regleringar som innebär ingrepp i de fria marknadernas funktionssätt bör undvikas tills de är absolut nödvändiga. Det är bättre att låta marknaden själv anpassa sig till de nya förhållandena. En sådan politik måste dock föras med beaktande av de fördelningspolitiska konsekvenser som kan bli stora i en sådan situation. Det kan föranleda aktiva åtgärder av fördelningspolitisk natur.

Avgörande för utredningens ställningstagande är att regleringar nästan alltid har negativa bieffekter på den samhällsekonomiska effektiviteten. Därtill kommer att flera av regleringarna inte bedöms bli effektiva, införandet är ofta tidskrävande och fordrar en stor administrativ apparat. Generellt sett framstår det vidare som olämpligt att på marknader som fungerar dåligt sätta in regleringar, vilka i sista hand kan hämma

marknadsmekanismerna alltför starkt. Statsmakternas åtgärder bör i första hand inriktas på att stödja och snarast möjligt återställa marknadens normala funktionssätt. Genom internationaliseringen av näringslivet kan detsamma nu ha speciella förutsättningar att lösa knapphetsproblem på ett sätt som inte var möjligt under andra världskriget.

Regleringar kan vidare vara svåra att få effektiva. Det lär oss erfarenheter från de senaste decenniernas försök på skilda områden. Utvecklingen under 1980-talet har också förändrat ekonomins funktionssätt så att förutsättningarna att effektivt reglera delar av ekonomin minskat. Näringslivets internationalisering gör att praktiskt taget alla storföretag har något dotterbolag eller liknande utomlands dit medel enkelt kan överföras eller som kan förvandlas till bolagets kärna om så bedöms intressant. Mot sådana företag blir regleringar lätt ineffektiva. Genomförda avregleringar av valuta- och kreditmarknaden innebär vidare att beredskapen har minskat avsevärt för snabbt agerande med hjälp av olika regleringar.

Utredningen vill dock betona att en ekonomisk kris kan ta en så allvarlig vändning att de marknadsanpassade medlen bedöms vara otillräckliga. Speciellt kan detta bli fallet vid en säkerhetspolitiskt betingad kris som är förenad med krig eller krigsfara i vår nära omvärld. I en situation när landets försörjning är allvarligt hotad eller vissa marknader upphör att fungera blir det nödvändigt att tillgripa extraordinära åtgärder bl.a. i form av regleringar.

Som ovan nämnts tar det viss tid — i några fall en avsevärt lång tid — innan en regleringsåtgärd kan bli effektiv. En fråga som kommer att diskuteras i de följande kapitlen är därför med vilka medel den ekonomiska politiken bör agera under mellantiden.

3.4 Aktuella regleringar under kriser och i krig

Regeringsformen och fullmaktslagstiftningen

En omställning från freds- till krigssamhället måste vidtas snabbt för att få avsedd verkan. Detta får till följd att riksdagens beslut inte kan avvaktas i varje särskilt fall varför regeringen och myndigheterna måste ha befogenhet att vidta de åtgärder som påkallats av omständigheterna.

Riksdagen har, med stöd av 13 kap. 6 § *regeringsformen* (1974:152), i ett antal fullmaktslagar bemyndigat regeringen att besluta om åtgärder där beslutet annars skulle tillkomma riksdagen i dess egenskap av lagstiftande församling. Dessa fullmaktslagar kan sägas utgöra grunden för vår administrativa beredskap.

Fullmaktslagarna har normalt konstruerats så att de i krig träder i tillämpning utan något särskilt regeringsbeslut. Myndigheter eller andra som skall tillämpa en fullmaktslag kommer dock antagligen inte att göra så om inte regeringen på ett eller annat sätt har kungjort att Sverige befinner sig i krig. Bl.a. innebär beredskapslarm att en rad författningar träder i omedelbar tillämpning.

Fullmaktslagarna kan också sättas i tillämpning av regeringen om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i. Under krig och vid omedelbar krigsfara kan regeringen efter bemyndigande av riksdagen även överlåta åt annan myndighet att sätta en lag i visst ämne i tillämpning (13 kap. 8 § andra punkten regeringsformen).

En sådan föreskrift av regeringen måste enligt de flesta fullmaktslagarna underställas riksdagen inom en månad. Föreskriften upphör att gälla om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Regeringen har vidare möjlighet att vid kriser inom försörjningsområdet ingripa enligt bl.a. ransoneringslagen och prisregleringslagen (se nedan). Denna fullmaktslagstiftning har stöd i 8 kap. 7 § regeringsformen. Enligt samma bestämmelse i regeringsformen får riksdagen också bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter om bl.a. utlänningars vistelse i riket och om skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa.

I lagstiftningen finns också en annan slags fullmakt, nämligen när regeringen i en lag givits möjlighet att föreskriva undantag från lagen eller meddela regler som avviker från lagen, under förutsättning att riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i. Exempel på en sådan lag är räddningstjänstlagen.

Ransoneringar

Syftet med ransoneringslagen är att — i en situation då allvarlig varubrist hotar landets försörjning eller försvarsförmåga — ge regeringen vittgående möjligheter för fördelning av bristvarorna. Detta sker genom bestämmelser om reglering av handeln. Om det är nödvändigt för hushållning med förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret eller landets försörjning får regeringen meddela sälj- och användningsförbud, villkor för försäljning (t.ex. mot ransoneringsbevis) eller utnyttjande (t.ex. bara för vissa prioriterade ändamål). Regeringen kan också bestämma att handel endast får ske genom auktoriserade näringsidkare. Staten kan tvingas inlösa varulager som ägaren på grund av ransoneringsregler ej kan nyttja. Staten kan också förfoga över ransonerad tillgång. Regleringen innebär således ett mycket stort ingrepp i marknaden.

Ransoneringslagen (1978:268) träder i tillämpning när riket kommer i krig (1 §). Vidare stadgas att regeringen får föreskriva att lagen "helt eller delvis skall tillämpas från tidpunkt som regeringen bestämmer (1) om riket är i krigsfara, (2) om det till följd av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig eller av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen" (2 §). Föreskriften skall underställas riksdagens prövning inom en månad från det den utfärdades

eller, om riksmöte ej pågår, från början av närmast följande riksmöte (3 §).

Ransoneringslagen kan således sättas i tillämpning omgående, men ikraftträdandet måste bestämmas med hänsyn till hur lång tid man behöver för distribution av ransoneringskort m.m. Ransoneringen medför betydande administrativa kostnader. Man får också räkna med ett stort antal dispensärenden.

Prisregleringar

Prisregleringar ger regeringen möjlighet att administrativt kontrollera eller ingripa i prisbildningen. Regleringen kan införas omgående och den får omedelbar effekt på priserna. Administrativt fastställda priser innebär dock ett allvarligt ingrepp i den fria näringsverksamheten. En viss kontroll av lagens efterlevnad bör ske och regleringen medför en administrativ belastning för myndigheter och näringsliv. Liksom ransoneringslagen kommer *prisregleringslagen* (1989:978) att tillämpas om Sverige kommer i krig (6 §). Om Sverige är i krigsfara (7 §) eller om det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster (8 §), får regeringen föreskriva att en eller flera av bestämmelserna i lagen skall tillämpas. En föreskrift skall avse en viss tid, högst ett år (10 §) och skall underställas riksdagen för prövning inom en månad från det att den utfärdades. Om riksmöte inte pågår, skall föreskriften underställas riksdagen inom en månad från början av närmast följande riksmöte (11 §). De bestämmelser som är aktuella för tillämpning avser högstpriser, stoppriser samt förhandsanmälan och prövning av prishöjningar.

Utrikeshandel

I ett krisläge är en reglering av utrikeshandeln ytterst central för att klara landets försörjning. Härtill står många olika instrument till förfogande.

Det mest effektiva medlet för styrning av utrikeshandeln är en handelsreglering enligt lagen (1975:85) med *bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor*. Enligt lagen får regeringen meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor "om det är påkallat av hänsyn till risk för störning inom samhällsekonomin eller folkförsörjningen, av särskilda handelspolitiska skäl eller av hänsyn till behov att trygga kvaliteten hos produkter av visst slag, till hälsovården, miljövården, växtskyddet eller skyddet mot djursjukdomar eller till kontrollen av materiel som kan få militär användning" (1 §).

Bemyndigandet medför emellertid inte befogenhet att meddela föreskrifter om tull eller om annan avgift än sådan som avser kostnad för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan därmed jämförlig åtgärd (2 §).

En begränsning av handeln med hjälp av ett licenssystem innebär en administrativ belastning och tar tid att införa. Det problematiska är vad som kan göras innan denna reglering börjar effektivt fungera.

I fredstid kan exporten stödjas med hjälp av *exportkreditgarantier*. Garantigivningen handhas av Exportkreditnämnden enligt förordning (1990:113) om exportkreditgaranti. Nygarantigivningen skall dock upphöra under ett krisläge. Detta har kritiserats av utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen som föreslog att Exportkreditnämndens verksamhet med skadereglering och nygarantigivning bibehålls även i krislägen. Förslaget bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Möjlighet att bevilja *importkreditgarantier* finns däremot inte i svensk lagstiftning. Ovannämnda utredning har dock föreslagit att exportkreditnämndens verksamhet utvidgas i krislägen att även omfatta en garantigivning för en ur samhällets synvinkel angelägen import och bli en export- och importkreditnämnd. Främsta syftet med importkreditgarantier skulle enligt utredningen vara att underlätta och riskreducera finansieringen av prioriterad import. Flertalet länder kräver sannolikt i detta läge förskottsbetalningar, eftersom intresset att exportera kan vara begränsat. Det kan t.ex. gälla att skydda importören mot förluster som kan uppstå genom att den i förskott betalade varan ej anländer till Sverige.

Sveriges export och import kan också stödjas med *subventioner* till angelägna verksamheter. Subventioner ger snabb effekt, men innebär en belastning på statsbudgeten. Dessutom strider exportsubventionerna mot internationella handelsöverenskommelser.

Försörjningsviktig import kan också stimuleras med hjälp av *prisclearing*, dvs. genom att utjämna prisskillnader mellan olika importprodukter. Prisclearing ingår bland de medel för krisförsörjning som står till förfogande inom ramen för ransoneringslagen (1978:268). Prisclearingen kan således rent legalt sättas i tillämpning omgående under det att riksdagens godkännande inhämtas i efterhand. Åtgärden — som dock torde vara aktuell endast för avgränsade varuområden — kan väntas ge snabb effekt men kräver inrättandet av en clearingnämnd och uppbyggandet av en administration för avgiftsuttag, bidragsgivning och kontroll.

Bestämmelserna om *avgifter och depositioner* vid in- eller utförsel av varor finns i lagen (1990:749) om valutareglering. För att styra utrikeshandeln med hjälp av avgifter och depositioner erfordras således att valutlagen har satts i tillämpning. Detta är möjligt endast under en mycket allvarlig krissituation (se nedan under valutaområdet).

Däremot kan *tullar* användas i importbegränsande syfte. Med stöd av bemyndigande i lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m. kan regeringen om det föreligger särskilda förhållanden meddela föreskrifter att en vara skall beläggas med tull. Föreskrifterna skall inom en månad från den tidpunkt de meddelats underställas riksdagens prövning. Även i GATT-överenskommelsen finns en undantagsregel för säkerhetssyften som lämnar utrymme för tullhöjningar som är nödvändiga för att skydda väsentliga säkerhetsintressen. Liknande undantagsregler finns också inom EFTA och EG. Motsvarande bemyndigande att belägga export med särskild tull saknas däremot i svensk lagstiftning.

Importtullar kan således införas snabbt och kräver endast enkel administration. Styrningseffekten är dock osäker och bör variera med

tullens höjd och föreliggande importincitament. Trots ovannämnda undantagsregler är den handelspolitiska rörelsefriheten inte obegränsad.

Valuta- och kreditområdet

Under fredstid bedrivs svensk penning- och valutapolitik numera i allt väsentligt via de finansiella marknaderna. Det innebär att Riksbanken söker påverka marknadsräntorna genom köp och försäljningar av värdepapper, vilka ändrar bankernas tillgång till likvida medel. På motsvarande sätt använder Riksbanken köp och försäljningar av valuta för att påverka valutamarknaden och kronans värde.

Regler som anger ramarna för Riksbankens agerande på dessa marknader finns upptagna i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Där preciseras exempelvis Riksbankens möjligheter att köpa och sälja valutor och värdepapper, liksom möjligheterna att i penningpolitiskt syfte bevilja krediter respektive ta emot inlåning från bankerna. Villkoren för denna in- och utlåning är en viktig del i Riksbankens system för räntestyrning.

Vid sidan av dessa styrmedel, som brukar kallas marknadskonforma, finns det två centrala fullmaktslagar som under vissa omständigheter medger användningen av reglerande styrmedel. Dessa fullmaktslagar är lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel (LKM) och valutaregleringslagen (1990:749).

Att *lagen om kreditpolitiska medel* är en fullmaktslag innebär att Riksbanken får ta de olika regleringsåtgärderna i anspråk först efter förordnande av regeringen. LKM saknar en explicit hänvisning till säkerhetspolitiska kriser som ett rekvisit för att ta lagen i anspråk. Däremot är formuleringen så allmän att även de situationer som kan uppstå i kriser och i krig inryms. Kriteriet för att lagen skall tas i anspråk är att "det behövs för att uppnå de mål som fastställts för Riksbankens penningpolitiska verksamhet" (3 §).

I lagen specificeras ett antal regleringsåtgärder. De medel som det gäller är likviditetskrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän och särskild placeringsplikt samt räntereglering.

Enligt nuvarande tillämpning kan LKM under normala förhållanden sägas sakna penningpolitisk betydelse. Orsaken är att i frånvaro av valutareglering är det knappast meningsfullt att tala om en separat inhemsk kreditmarknad gentemot vilken regleringsåtgärder kan riktas. Inom Finansdepartementet har därför gjorts en översyn av lagen. Översynen (Ds 1992:6) har resulterat i att man föreslår att LKM slopas och att lagen om valutareglering i stället utvidgas med i huvudsak motsvarande kreditregleringar som återfinns i LKM. Förslaget innebär således att de i nuvarande LKM ingående regleringsåtgärderna fortfarande står till förfogande, men att de kan träda i kraft först i samband med valutaregleringens införande. Möjligheten att i fredstid införa nedanstående regleringar begränsas således i betydande grad enligt detta förslag.

Likviditetskrav kan tillämpas på bankinstitut. Det anger en lägsta kvot mellan en banks innehav av likvida medel, vilka bl.a. innefattar stats-

och bostadsobligationer, och dess inlåning och övriga förbindelser, definierade på sätt som bestäms av Riksbanken. Likviditetskravet får högst sättas till 55 procent. Kravet är avsett att ha en kreditåtstramande effekt, men då straffröntan vid ett överskridande av kravet är relativt låg (diskontot plus tre procentenheter) finns det en risk att i en situation med ett starkt kredit efterfrågetryck är låntagarna villiga att godta den högre räntan. Därmed motverkas åtstramningen. Likviditetskraven kan också användas som ett medel för kreditstyrning. Bankerna kommer, vare sig de önskar eller ej, att i erforderlig utsträckning hålla sådana tillgångar (exempelvis statspapper och vissa bostadsobligationer) som enligt lagen får användas till att uppfylla kraven.

Utlåningsreglering kan avse bankinstitut, försäkringsföretag med svensk koncession eller finansbolag. Genom införandet av utlåningstak kan Riksbanken styra kreditutvecklingen över en period. Härvid anger Riksbanken hur stor varje kreditinstituts utestående utlåningsstock får vara vid ett givet tillfälle, säg om tre månader, jämfört med den aktuella stocken. Givetvis kan även en kreditreduktion föreskrivas. Regleringen kan begränsas till att omfatta utlåning till vissa ändamål, dvs. det är möjligt att prioritera vissa typer av krediter och därigenom söka påverka allokeringen av kreditvolymen.

Emissionskontroll innebär att obligationer eller andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev inte får utges utan tillstånd av Riksbanken. Detta gäller för alla företag och kreditinstitut. Däremot är Riksgäldskontorets upplåning för statens räkning undantagen, liksom obligationer med löptid på högst ett år utgivna av bankinstitut.

Emissionskontroll kan sägas ha både kreditstyrande och stödjande funktioner. Kravet att obligationer, förlagsbevis och andra skuldebrev inte får utges utan Riksbankens tillstånd ger Riksbanken möjlighet till kreditstyrning. Dessutom förstärker kontrollen effekten av andra åtgärder genom att kreditregleringar för de finansiella instituten ej kan kringgås genom att låntagaren i stället vänder sig till kreditmarknaden utanför instituten.

Ett mer drastiskt sätt att styra kreditgivningen är att införa placeringsplikt. *Allmän placeringsplikt* kan tillämpas på bank eller försäkringsinstitut. Åtgärden innebär att Riksbanken föreskriver att kreditinstituten under en viss period och i en viss, given omfattning måste öka sitt innehav av värdepapper utgivna av en viss emittent/emittentkategori, i första hand staten eller bostadsfinansieringsinstituten. Ett problem som uppstår när myndigheterna i detalj styr kreditgivningen är hur ansvaret för eventuella kreditförluster skall fördelas.

Särskild placeringsplikt innebär skyldighet för bankinstitut att lämna byggnadskrediter till ett särskilt angivet byggnadsföretag.

Räntereglering kan riktas mot alla kreditinstitut utom finansbolag. Med stöd av detta medel kan Riksbanken fastställa högsta eller lägsta ränta för inlåning och/eller högsta ränta för utlåning. Föreskrifter om vilka räntor som skall gälla ger snabbt genomslag.

Vid sidan av de regleringsåtgärder som föreskrivs i lagen om kreditpolitiska medel bör även *kassakrav* nämnas i detta sammanhang.

Kassakrav ingår i riksbankslagen, ej i lagen om kreditpolitiska medel. Detta innebär att de är lättare att sätta i kraft eller utöka. En skärpning av kassakraven resulterar i ökade kostnader för bankernas verksamhet och ökar därför differensen mellan in- och utlåningsräntorna. Detta ger en kredittätstramande effekt liknande den vid en generell räntehöjning.

Valutareglering baseras på lagen (1990:749) om valutareglering. Enligt denna får valutareglering införas vid krig eller krigsfara eller utomordentliga förhållanden som föranletts härav. Därtill kan valutareglering införas under fredsförhållanden "om valutamarknaden och valutapolitiken utsätts för allvarliga störningar till följd av utomordentligt stora kortfristiga kapitalrörelser".

Föreligger något av dessa kriterier ger lagen regeringen befogenhet att förordna om valutareglering. En ytterligare förutsättning härför är dock att regeringen i krigs- och krisfallen först samråder med fullmäktige i Riksbanken. Och i fredsfallet krävs här till att regeringens förordnande också ligger inom ramen för en framställning om valutareglering från fullmäktige.

Den fullmakt som lagen sålunda ger regeringen att förordna om valutareglering är mycket allmänt hållen. Det reglerade området bestämmes på så sätt att "transaktioner som är av sådan art att de kan ha betydelse för valutapolitiken (valutatransaktioner) och som anges i förordnande om valutareglering inte får genomföras utan tillstånd av Riksbanken". Den nödvändiga uppdelningen på olika områden och precisering av de materiella reglerna förutsättes sedan ske i den valutaförordning som regeringen har utfärdat med stöd av lagen. Av konstitutionella skäl har dock den begränsningen av det reglerade området måst göras att valutareglering i fredstid endast får avse in- och utförsel av pengar eller andra tillgångar. Med begreppet in- och utförsel avses inte enbart fysiska transporter av sedlar m.m. utan också kontoöverföringar mellan Sverige och utlandet.

Det kan tilläggas att då kriteriet för valutareglering i fredstid är destabiliserande kapitalrörelser, förutsätter lagmotiven i sådant fall den ytterligare inskränkningen att en reglering begränsar sig till åtgärder som riktar sig mot just sådana kapitalrörelser. Den kan alltså under fredsförhållanden omfatta handel med värdepapper och betalningsmedel, kortfristiga krediter och andra kortfristiga transaktioner. Men den får inte beröra t.ex. fastighetsköp eller andra långfristiga direktinvesteringar utomlands. Därutöver tillägges i lagmotiven att det överhuvudtaget under kriser i fredstid knappast kan föreligga anledning att reglera s.k. löpande betalningar.

Sverige har också möjlighet att öka sina likvida valutatillgångar genom att dra på olika internationella kreditarrangemang i första hand i *Valutafonden* där 25 procent av kvoten på 1 064 miljoner SDR omedelbart kan erhållas och därutöver ett lika stort belopp utan större problem även om det finns en gräns för hur mycket som kan dras från Valutafonden under en viss period. En SDR var den 1 juni 1992 värd 8,09 kronor.

Lånemöjligheter kan också finnas genom olika *centralbanksarrangemang*. Det är dock en öppen fråga vilka resurser som vid en allvarlig säkerhetspolitisk kris verkligen skulle stå till buds.

Övriga områden

Allmän tjänstepliktslag (1959:83) med *allmän tjänstepliktskungörelse* (1961:461) innehåller bestämmelser om arbetsförmedlingstvång, tjänsteplikt och arbetsvillkor vid tjänstepliktens fullgörande. Är Sverige i krig träder lagen automatiskt i kraft. Vid krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden, föranledda av krig vari riket befunnit sig eller krig mellan främmande makter, äger regeringen att förordna om lagens tillämpning. Härigenom har man möjlighet till en fullständig styrning av arbetskraften.

Vid krig och krigsfara ger vidare *arbetsrättslig beredskapslag* (1987:1262) regeringen möjligheter att påverka förhållandena på arbetsmarknaden. Lagen ger vissa inskränkningar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, lagen (1982:80) om anställningsskydd, semesterlagen (1977:480) och lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. Beträffande semestern stadgas att om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft får arbetsgivaren besluta att semesterledigheten inskränks till lägst tio dagar. Den rätt till semester som därigenom inte kan utnyttjas skall anses sparad till dess förhållandena medger att ledigheten utnyttjas. Enligt en under år 1990 träffad överenskommelse mellan SAF, LO och TCO finns det också möjlighet att utöka arbetstiden från 40 till 60 timmar i veckan.

Enligt *förfogandelagen* (1978:262) får regeringen under krig eller krigsfara föreskriva om förfogande av egendom (fastigheter, lager, transportmedel osv.). Ägare av transportmedel får föreskrivas att ombesörja vissa transporter. Vidare kan dispositionsförbud meddelas. Ersättning utgår med hjälp av värderingsnämnder (riksvärderingsnämnd och lokala värderingsnämnder).

Det är av utomordentligt stor vikt att betalningsväsendet fortsätter att fungera även under svåra krisförhållanden. Bestämmelser för att säkerställa detta anges i lag (1957:684) om *betalningsväsende under krigsförhållanden*. Lagen kan tillämpas vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden som föranletts av krig eller krigsfara. Genom lagen får Riksbanken avvika från de regler som normalt gäller i fråga om Riksbankens sedelutgivning, utgivande av mynt och bankrörelse. Liknande avvikelser får göras för postgirorelse. Vissa föreskrifter om tillämpningen av denna lag ges i kungörelse (1964:18). Det gäller bl.a. myndigheternas betalningssätt. Vidare ges regler för penningmedelsförsörjning och medelsförvaltning. Utredningen har erfarit att vissa av dessa bestämmelser är inaktuella varför en översyn av lagstiftningen är befogad.

Med tanke på störningarnas art är det oundvikligt att såväl företag som privatpersoner kan på grund av rådande förhållanden råka i akuta betal-

ningssvårigheter. För att undvika alltför negativa effekter av detta ges i lagen (1940:300) angående förordnande om *anstånd med betalning av gäld m.m.*, den s.k. moratorielagen, regeringen möjlighet att förordna om anstånd för viss tid eller tills vidare med betalning av skuld, om särskilda inskränkningar i möjligheten att avträda egendom vid konkurs, om uppskov med försäljning av utmätt gods osv. Ytterligare bestämmelser ges i lag (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig eller krigsfara.

4 Utredningens scenario

4.1 Inledning

Vilka påfrestningar som kan drabba svensk ekonomi under en uppseglande internationell kris är svårt att förutse. Detta sammanhänger med ovissheten om krisens art, var i världen och med vilken styrka den uppträder, hur den sprids, vilka länder eller ländergrupper som berörs och hur de olika aktörerna och marknaderna — både internationella och här hemma — uppträder.

Det vanliga tillvägagångssättet i beredskapsplaneringen är att utgå från vissa hypotetiska scenarier om händelseförloppen i vår omvärld. Avsikten är att skissera några visserligen hypotetiska men samtidigt fullt trovärdiga scenarier med åtföljande problem för att från dessa kunna härleda vilka krav de antagna händelseförloppen ställer på myndigheternas agerande.

Ett scenario måste därför — när det gäller denna utrednings syfte — vara så konstruerat att det inrymmer olika grader av internationell spänning dels i mera avlägsna, dels i närliggande geografiska områden och därmed också olika grader av påfrestningar för svensk ekonomi.

Mot denna bakgrund har utredningen valt att koncentrera sin analys till en genomlysning av tre olika säkerhetspolitiska krisskeden. Analysen är inriktad på läget och beslutsbehovet vid en viss tidpunkt i vart och ett av dessa skeden. Däremot lämnas ej en utförlig redovisning av de olika slags åtgärder som vidtagits mellan dessa tidpunkter. Skedena har valts så att de kännetecknas av varierande grad av störningar och därmed av olika krav på den ekonomiska politiken. Dessa tre skeden benämns "fredskris", "oro i Europa" respektive "krig i Europa". Utredningens scenario ansluter i stora drag till de antaganden om karaktären av säkerhetspolitiskt betingade kriser respektive krig som utgör underlag för beredskapsplaneringen inom totalförsvaret. För att tydliggöra de problem som utredningen har till uppgift att behandla är utredningens antaganden i vissa avseenden mer långtgående.

Man kan se dessa skeden som olika faser av ett kontinuerligt säkerhetspolitiskt krisförlopp där konflikten trappas upp successivt för att till slut leda till öppna krigshandlingar. Denna uppläggning har valts för att kunna analysera olika situationer där Sveriges ekonomi utsätts för i stigande grad allvarliga störningar. Den successiva upptrappningen innebär i sin tur att det svenska totalförsvaret har en viss tid till anpassning till lägets krav. Häri inbegrips också det ekonomisk-politiska agerandet.

Det kan emellertid också tänkas att en mycket allvarlig krissituation uppstår utan längre förvarning. De betydelsefulla omvälvningarna i den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa under senare år har visserligen inneburit att riskerna i närtid för ett stormaktskrig i Europa är mycket små. Trots våra förhoppningar kan en ogynnsammare utveckling dock inte helt uteslutas. I sådant fall är det inte osannolikt att krisen utvecklas mycket snabbt. I 1992 års totalförsvarsproposition (prop. 1991/92:102) påpekas att "de stort upplagda, långvarigt förberedda angreppsföretagen mot vårt land med syfte att successivt erövra vårt territorium bör inte längre vara den främsta dimensioneringsgrunden för försvarsmakten. I stället bör angrepp med höga tidskrav, med mera begränsade, men samtidigt kvalitativt högtstående resurser, och med maximalt utnyttjande av militär överraskning sättas i fokus".

Ett krig ställer speciella krav på den ekonomiska politiken beroende på att drastiska åtgärder måste tillgripas på mycket kort tid. Denna speciella problematik behandlas kortfattat i ett särskilt kapitel efter genomgången av de tre tidigare nämnda krisskedena.

Utgångspunkten för utredningens scenarier är i enlighet med de givna direktiven konflikter av säkerhetspolitisk natur. Det bör dock understrykas att våra slutsatser bör vara tillämpbara också på andra slags svårare kriser än de som betingas av krig eller krigsfara i vår nära omvärld. Det kan vara fråga om s.k. fredskriser, finansiella kriser, naturkatastrofer, stora olyckor osv. Det avgörande är att Sveriges ekonomi utsätts för mycket stora påfrestningar som kräver extraordinära åtgärder. Sådana kriser kan uppkomma momentant varför det vad gäller kravet på snabba åtgärder finns likheter med ett snabbt inträffat krig.

4.2 Fredskris

Det första skedet i det säkerhetspolitiska krisförloppet avser en för Sveriges del relativt lindrig kris som huvudsakligen kommer till uttryck i störningar på vissa råvarumarknader och i handeln med strategiska varor. Krisen kan utlösas av en regionalt begränsad säkerhetspolitisk konflikt i tredje världen. Konflikten avser ett sådant område där stormakter har stora intressen att bevaka. Det kan gälla områden som har militärstrategiskt stor betydelse eller där produktion förekommer av viktiga råvaror. Själva konfliktorsakerna är utan intresse i vårt sammanhang.

Den på grund av konflikten ökande internationella spänningen antas leda till intensifierad upprustning och mobilisering hos stormakterna. Runt om i världen påbörjas nu en omställning mot produktion av varor vilka räknas som väsentliga för ökad krigsberedskap. Även i Sverige kan man förutse ökade anskaffningar för försvaret. Egentligen skall nödvändiga anskaffningar göras löpande, men i praktiken har detta inte kunnat helt genomföras.

Den internationella beredskapshöjningen får till följd att användningen av vissa varor för civila ändamål begränsas. Härigenom påverkas efter-

frågan på svenska exportprodukter. Redan i detta tidiga skede får några exportindustrier avsättningssvårigheter och tvingas varsla om permitteringar. Samtidigt utsätts valutareserven för påfrestningar. Vissa utländska långivare begär återbetalning av korta lån och svenska exportörer har problem med att få sina fordringar betalda.

4.3 Oro i Europa

Det andra skedet avser ett läge då stark oro råder i Europa och då risken för en allvarlig kris uppfattas allmänt som nära förestående. Ett sådant läge kan uppstå genom att den i skede 1 förutsatta konfrontationen fördjupas så att det säkerhetspolitiska läget också i Europa försämras. Detta andra skede avser ett förkrigsskede och kan ses som en fortsättning på en fredskris som tagit en mycket allvarlig vändning.

Konfrontationen förutsätts efterhand leda till en försämring av det säkerhetspolitiska läget i Europa med höjd beredskap för de militära styrkorna, tillförsel av förstärkningar till utsatta områden samt intensifierad underrättelse- och övningsverksamhet. Mot slutet av förkrigsskedet uppfattas krigsrisken som stor i Europa.

Under förkrigsskedet strävar stormakterna efter att bygga upp sina strategiska reserver samtidigt som man försöker försvåra motsidans försörjning med strategiska varor. Restriktionerna utsträcks till att även gälla alliansfria länder som Sverige.

4.4 Krig i Europa

Förkrigsskedet förutsätts sedan komma att följas av en period med krig i vår nära omvärld. Under detta krig förutsätts Sverige stå neutralt. Det finns dock risk för att även Sverige dras in i kriget. Syftet med en aggression mot Sverige antas vara att skapa gynnsamma positioner i den vidare konflikten.

Ett akut krigsskede mellan stormakter i Europa antas ha en kort varaktighet. Planeringen utgår från att totalförsvaret skall ha en betryggande uthållighet i relation härtill.

Under pågående krig lamlås utrikeshandeln. Detta beror till stor del på mycket hårda handelsrestriktioner. Vidare minskar transportkapaciteten och många transportvägar avskärs.

De internationella finansiella marknaderna upphör mer eller mindre att fungera. Det internationella valutasamarbetet kollapsar och många länder övergår till ren byteshandel.

Krig och krigsfara leder också till omfattande flyktingrörelser.

4.5 Analysens uppläggning

Utredningen koncentrerar sin analys till en genomlysning av en viss tidpunkt under vart och ett av krisskedena. Den första avser krisens

början med störningar på vissa råvarumarknader och i handeln med strategiska varor. Den andra avser ett läge då risken för en allvarlig kris uppfattas allmänt som nära förestående. Detta befaras leda till panikartade reaktioner på olika marknader. I detta läge har störningarna i produktionen och utrikeshandeln ökat i omfattning och det råder ett starkt inflationstryck. Den tredje avser krigsutbrottet i Europa.

De tre följande kapitlen har identisk uppläggning. Efter en kort presentation av utgångsläget preciseras med scenariot som bakgrund ett antal antagna händelseförlopp som är av betydelse för den samhällsekonomiska situationen. Dessa förutsatta störningar bildar utgångspunkten för den följande analysen av hur olika delar av ekonomin påverkas. För konsistensens skull avser all statistisk information i dessa sammanhang förhållandena under år 1990. I vissa fall har dock även senast tillgängliga sifferuppgifter använts. Efter denna genomgång tecknas i grova drag den samhällsekonomiska totalbilden. Därefter följer en genomgång av de ekonomisk-politiska instrument som står till statsmakternas förfogande på olika krisområden. Genomgången koncentreras till att belysa de olika åtgärdernas användbarhet och effekter. Kapitlet avslutas med utredningens värdering av de ekonomisk-politiska instrumenten och rekommendationer för den ekonomiska politiken i den förutsatta situationen.

Denna uppläggning medför en del upprepningar. T.ex. behandlas de olika kredit- och valutapolitiska instrumenten i alla tre kapitlen. Dessa upprepningar är dock nödvändiga om man för varje skede vill ge en något så när heltäckande bild av befintliga styrmedel. Dessa får dock varierande tyngd i olika krisskedet beroende på störningarnas omfattning och lägets krav.

Efter denna genomgång behandlas i kapitel 8 vissa speciella problem i samband med en mycket snabb krisutveckling. Vidare diskuteras behovet av snabbt agerande med extraordinära åtgärder vid större katastrofer.

5 Ekonomisk politik under fredskrisen

5.1 Utgångsläget

Enligt scenariot kännetecknas det första skedet — fredskrisen — främst av störningar i råvaruförsörjningen och av viss oro på valutamarknaden. Krisen har sin bakgrund i vissa utrikespolitiska spänningar utanför Europa av ett slag där en spridning till Europa inte helt kan uteslutas. En accelerering av krisen är därför tänkbar men förefaller dock som mindre sannolik. Av den anledningen bedöms krisen av myndigheter och flertalet övriga aktörer som temporär.

Ett sådant händelseförlopp brukar i totalförsvarssammanhang betecknas med begreppet fredskris. Störningarna är av den karaktär att de väl kan tänkas inträffa av andra orsaker än säkerhetspolitiska motsättningar mellan maktblocken. 1970-talets två oljekriser och börskrisen i Förenta staterna i slutet av 1987 är exempel på sådana kriser. Det i scenariot angivna läget är dock något mer tillspetsat än vid första oljeshocken 1974 eller "svarta oktober-måndagen 1987" men har inslag av båda dessa händelser.

Utredningens analys har således sin utgångspunkt i ett fredssamhälle. För detta har riksdagen i olika sammanhang preciserat de ekonomisk-politiska målen. Dessa är full sysselsättning, hög ekonomisk tillväxt, fast penningvärde, jämn fördelning av levnadsstandarden, regional balans, stabila statsfinanser och balans i utrikesbetalningarna. Vi förutsätter att Sveriges ekonomi i utgångsläget befinner sig i en förhållandevis god balans i enlighet med de angivna målen. Detta innebär bl.a. full sysselsättning, fullt kapacitetsutnyttjande, måttlig inflation och balans i statsbudgeten och i bytesbalansen. Med ledning av förhållandena under de senaste åren förutsätts vidare att underskottet i den privata sektorns finansiella sparande balanseras av ett motsvarande överskott i den offentliga socialförsäkringssektorn. Hushållen förutsätts ha en hög likviditet och goda lånemöjligheter. Utredningen utgår från den i början av 1992 gällande lagstiftningen.

De störningar som förutsatts inträffa i detta skede är inte av den karaktär och omfattning att det finns skäl att ompröva eller omprioritera de ekonomisk-politiska målen. Även om påfrestningarna är flera och större än vi är vana vid så råder det fortfarande fred och planeringen får utgå från dessa förhållanden.

Under fredskrisen väntas påfrestningarna i första hand drabba den yttre balansen, prisstabiliteten och vissa delar av produktionen med effekter på sysselsättningen som följd. Den ekonomiska politikens huvudmål bör vara att — under bibehållen inre och yttre balans — säkra en försörjning med livsviktiga förnödenheter och tjänster. Man strävar efter att produktion och sysselsättning störs så litet som möjligt. En fredskris förväntar man sig skall vara av övergående art. Det betyder att, trots de påfrestningar som t.ex. höjda priser och minskad tillförsel innebär, exportföretagen bör försöka behålla sina positioner på de utländska marknaderna. Om man tillfälligt träder ut, kan man efter krisen få problem att återta sin tidigare position. Krisen får inte heller återverka så att den privata ekonomin sätts i fara genom att de varor som är nödvändiga kostar för mycket eller genom att möjligheterna att förtjäna inkomst riskeras. Samtidigt bör man vara medveten om att krisen kan bli utdragen eller komma att förvärras snabbt.

Ett läge med snabbt stigande internationell spänning inrymmer även risken för en handelspolitisk konfrontation.

5.2 Antagna störningar av samhällsekonomin

För att närmare kunna diskutera behovet av ekonomisk-politiska åtgärder har utredningen valt att göra vissa schematiska antaganden om prisförändringar m.m. I detta läge förutsätts:

(a) Råoljepriset har plötsligen fördubblats av de oljeproducerande länderna (t.ex. från 20 till 40 dollar per fat). Samtidigt har tillgången på olja begränsats med 15 procent. En ytterligare begränsning längre fram kan inte uteslutas.

(b) Priset på vissa strategiska metaller såsom koppar, zink och krom har höjts kraftigt. Särskild uppmärksamhet ägnas åt Sydafrika eftersom detta land har en dominerande ställning beträffande produktionen av en rad legeringsmetaller. För sådana legeringsmetaller uppgår prishöjningen till 100 procent och för andra strategiska metaller till 50 procent. Samtidigt har utbudet på världsmarknaden minskat med 10 procent.

(c) Efterfrågan på personbilar har minskat med 25 procent. Nedgången avser såväl utlandets efterfrågan på svenskproducerade personbilar som den inhemska bilefterfrågan.

(d) Högre inflation i de västliga industriländerna p.g.a. höjda oljepriser. Som en följd av detta har de svenska importpriserna på varor exkl. råolja och oljeprodukter stigit med ytterligare 2 procent.

(e) Viss oro på valutamarknaden. Dollarkursen stiger och det finns tendenser till sviktande förtroende för den svenska kronan.

De störningar som förutsätts följa av ovan angivna händelser behandlas i det följande under rubrikerna oljekris, brist på strategiska insatsvaror, minskad bilefterfrågan, högre inflation och oro på valutamarknaden.

Oljekris

Det första av scenariots antaganden avser en hastigt uppblossande oljekris. Priset på råolja anges ha höjts med 100 procent. En prisstegring på råolja väntas med en viss tidsmässig eftersläpning slå genom också i priset på andra oljeprodukter. Samtidigt anges tillgången på olja komma att begränsas med 15 procent.

Genomslaget blir kraftigt på grund av oljans stora betydelse för vår energiförsörjning. Oljans andel i energiförsörjningen har visserligen minskat under senare år, men uppgår fortfarande till drygt 40 procent. I varierande grad kommer praktiskt taget alla samhällssektorer att beröras av den begränsade tillgången och av prisstegringen.

Användningen av oljeprodukter år 1990 anges i tabell 5.1. Av den slutliga användningen, mätt i volymtermer, avsåg drygt 60 procent samfärdseln. Något över 25 procent gick till bostadsuppvärmning (inklusive tjänstesektorer).

Tabell 5.1 Oljeanvändningen i Sverige 1990

Slutlig användning, tusental kubikmeter

	Industri	Samfärdsel	Bostäder	Summa
Motorbensin	5 627			5 627
Dieselbrännolja	186	2 061	492	2 739
Lätt- och mellanolja		945	8	953
Tunn eldningsolja	317	95	2 814	3 226
Tjock eldningsolja	1 028	63	416	1 507
Totalt	1 531	8 791	3 730	14 052

Källa: Statistiska centralbyrån.

Till de i tabellen redovisade kvantiteterna måste läggas ca 400 000 kubikmeter tjocka eldningsoljor som används i kraftverkens el- och värmeproduktion. Det kan vidare nämnas att ca 60 procent av Sveriges värdemässiga import av oljeprodukter avsåg råolja som insatsvara till raffinaderier och krackningsanläggningar.

Av det pris på olika oljeprodukter som tas ut på den svenska marknaden utgör olika skatter 60-70 procent. Skatteuttaget består dels av en mervärdeskatt på 25,0 procent av varans pris exklusive skatt, dels av olika energiskatter som utgår med fasta belopp per kvantitet. Vid oförändrade energiskatter skulle en fördubbling av råoljepriset leda till en höjning av produktpriset med ungefär 45 procent.

Prishöjningarna väntas tvinga fram vissa besparingsåtgärder, som till en del motväger effekten av den minskade tillgången. Oljeefterfrågans priselasticitet, dvs. det tal som säger hur många procents förändring i efterfrågan som orsakas av en procents förändring av priset, varierar mellan olika produkter och mellan kort och lång sikt. Med ledning av

vissa uppgifter i Energiberedskapsutredningen (SOU 1975:61-62) och uppskattningar gjorda inom dåvarande Statens energiverk avseende perioden 1970-1984 antas här oljans priselasticitet vara $-0,2$. Det exakta värdet är dock i detta sammanhang av mindre betydelse eftersom kalkylen skall användas för principiella resonemang.

Detta innebär att en prishöjning på ca 45 procent antas leda till en efterfrågeminskning på ca 9 procent. Eftersom tillgången anges ha minskat med 15 procent återstår en akut brist på ca 6 procent.

En omedelbar effekt av denna kris är att vår oljenota stiger. Sveriges import av råolja och nettoimport av petroleumprodukter uppgick 1990 till ca 19 miljarder kronor. Denna kostnad skulle nu öka till ca 32 miljarder kronor, förutsatt att volymerna minskar med 15 procent och att världsmarknadspriset på petroleumprodukter stiger i samma takt som på råolja. Eftersom såväl Sveriges totala export som import av varor och tjänster uppgick 1990 till drygt 400 miljarder kronor skulle denna export behöva öka — eller importen behöva minska — med något över 3 procent för att vår handelsbalans för varor och tjänster inte skulle försämrats och leda till underskott i bytesbalansen och en avtappning i valutareserven.

Oljans vikt i privat konsumtion är 4,5 procent. Det innebär att den direkta effekten av en prisstegring på oljeprodukter om 45 procent är att konsumentprisindex (KPI) stiger med ca 2 procent. Till denna omedelbara effekt får läggas sådana ytterligare prisstegringar som med viss fördröjning kan uppstå som följd av ökade produktions- och transportkostnader m.m.

Höjda oljepriser och begränsad tillgång drabbar hårdast transportsektorn, se tabell 5.1. Detta gäller såväl privatbilismen som kollektivtrafiken och varutransporterna. Även uppvärmningen blir dyrare. Av industribranscherna drabbas främst massa-, pappers- och pappersvaruindustri samt grafisk industri. Oljeförbrukningen är relativt hög också i verkstadsindustri, järn-, stål- och metallverk, samt kemisk, petroleum-, gummi- varu-, plast- och plastvaruindustri.

Högre oljepriser höjer produktionskostnaderna. Prisstegringarna i våra exportnäringar behöver dock inte innebära att Sveriges konkurrenskraft försämrats. Orsaken är att våra konkurrentländer sannolikt drabbas av lika stora kostnadsstegringar till följd av oljekrisen. Oljeberoendet varierar dock mellan olika länder. Det bör vidare observeras att även priset på andra energikällor som t.ex. kol och naturgas väntas stiga när oljepriserna höjs.

En allvarligare effekt av en större oljeprishöjning är det depressionstryck i världsekonomin som uppstår, och som får stort genomslag för varje land med omfattande utrikeshandel, eftersom varje land söker möta oljeprishöjningarna genom ökad export och minskad import. Till det kommer strävandena att möta den stigande inflationen med en restriktiv finanspolitik, vilket också hämmar efterfrågan.

Ett annat problem är att på grund av oljeberoendets stora variationer mellan branscherna kommer relativpriserna att förändras kraftigt. Detta kan på något längre sikt leda till för samhället dyrbara strukturanpassningar som — ifall prisstegringarna inte blir bestående — inte visar sig

vara samhällsekonomiskt motiverade. Framtvingade strukturförändringar kan också komma i konflikt med de regionala målen.

Också på konsumtionsområdet kan ändrade relativpriser leda till förändringar av hushållens konsumtionsmönster. Vidare kan de fördrjade levnadskostnaderna leda till minskat hushållssparande.

Brist på strategiska insatsvaror

I scenariot förutsätts vidare att priset på vissa strategiska metaller har höjts kraftigt. För sådana legeringsmetaller där Sydafrika svarar för en mycket stor del av världsexporten förutsätts en prisstegring på 100 procent. För övriga strategiska metaller antas prisstegringen bli 50 procent. Samtidigt förutsätts tillgången på världsmarknaden begränsas med 10 procent.

Med strategiska metaller avses i det följande koppar, mangan, krom, nickel, vanadin, zirkonium, kobolt, molybden, titan, volfram och zink. Med undantag för koppar är samtliga dessa s.k. legeringsmetaller med huvudsaklig användning i stålindustrin.

För följande fem metaller har Sydafrika genom sina fyndigheter haft en dominerande ställning på världsmarknaden: mangan, krom, vanadin, zirkonium och kobolt. Dominansen är dock inte absolut. Viss produktion sker också i andra länder och någon direktimport från Sydafrika behöver således inte ske. Det finns dessutom fyndigheter inom andra områden som för närvarande inte bearbetas. Med dominansen avses här främst att Sydafrika har ett avgörande inflytande på prisbildningen på nämnda metaller.

Legeringsmetallerna importeras som malm eller — som vanligast — i form av ferrolegeringar. Dessutom sker en omfattande import av skrot, framför allt avseende krom och nickel.

Sveriges import av strategiska metaller uppgick år 1990 till ca 4 miljarder kronor. Importvärdet för de ovan angivna sydafrikadominerade metallerna var ca 0,5 miljarder kronor. Efter en volymminskning med 10 procent och en prisuppgång med 100 procent för de sydafrikadominerade metallerna och med 50 procent för de övriga strategiska metallerna skulle importvärdet uppgå till 5,5 miljarder kronor. Detta innebär en försämring av handelsbalansen med 1,5 miljarder kronor.

Den stora effekten på svenskt näringsliv uppstår genom den minskade tillgången. Legeringsmetallerna är nödvändiga vid all ståltillverkning. Mangan ingår i praktiskt taget allt stål och kan svårligen ersättas. Dess stora betydelse beror på förmågan att binda svavel och höja hållfastheten hos stålet. Krom och nickel är oundgängliga för produktion av rostfritt och annat legerat stål. Vanadin och kobolt kan inte undvaras vid framställning av högkvalitativt stål — snabbstål, verktygsstål osv. — och av hårdmetaller.

Prisstegringarna på stålprodukter kan inte undvikas. De svenska företagens konkurrenssituation kan dock försämrats i fall då andra länder har tillgång till metaller som hålls utanför de internationella prisstegringarna. I sådant fall kommer stålindustrin att möta avsättningssvårigheter.

Till det kommer de produktionsbegränsningar som blir följden av den begränsade tillgången av nödvändiga legeringsmetaller. För Sveriges del blir effekterna speciellt kännbara på grund av stålindustrins stora betydelse. Internationellt sett är Sverige stor producent framför allt vad avser olika specialstål av hög kvalitet.

Den sammanlagda effekten på svensk stålindustri är svår att kvantifiera. Utfallet vid en långvarig kris kommer att bero på substitutionsmöjligheter och övriga anpassningsåtgärder som ändringar i produktsortimentet. I ett mycket ogynnsamt läge kan en produktionsminskning på upp till 25 procent inte uteslutas. Detta skulle medföra betydande sysselsättningsproblem.

De antagna prishöjningarna på världsmarknaden kan — liksom på oljeområdet — komma att förvärras av nervösa överreaktioner och försök till lageruppbyggnad. Vilket förlopp denna kris tar beror på de bedömningar om krisens varaktighet som görs hos förbrukare och producenter. Förväntningsbilden återverkar i första rummet på prisbildningen. Med gradvis ökande oroligheter och produktionsstörningar torde en fortgående prisstegring komma att äga rum.

Minskad bilefterfrågan

Som tidigare nämnts väntas de olika länderna i detta krisläge begränsa sin import. Även om den förutsatta krisen inte är förenad med omedelbar krigsrisk kan den innebära inledningen till en militär upprustning. Importbegränsningen kommer därför att drabba i första hand sådana varor som inte behövs för förstärkt krigspotential. Därmed förändras också efterfrågan på svenska exportprodukter. I scenariot har detta markerats med att utlandets efterfrågan på svenskproducerade personbilar minskar med 25 procent. Också den inhemska efterfrågan på såväl svensk tillverkade som importerade personbilar har antagits minska i samma takt som följd av oljekrisen och den allmänna osäkerheten.

För Volvo och Saab och för alla deras underleverantörer innebär detta att produktionen måste inskränkas i betydande omfattning. Visserligen väntas samtidigt utlandets efterfrågan på lastbilar och bussar för militär användning att öka, men omställningen av produktionen är alltid tidskrävande och förenad med stora kostnader.

Vid personbiltillverkningen sysselsätts i Sverige i runt tal 50 000 personer. Till det kommer uppskattningsvis 70 000 sysselsatta vid underleverantörer till Volvos och Saabs personbiltillverkning. Av denna tillverkning går ca 80 procent på export.

En minskning av bilefterfrågan med 25 procent skulle därmed äventyra sysselsättningen för i runt tal 30 000 personer. Även om viss personal skulle kunna omplaceras till andra grenar av Volvo- och Saab-koncernernas verksamhet torde omfattande permitteringar bli oundvikliga. Kurserna på Volvos och Saabs aktier skulle falla, vilket skulle få en dämpande effekt på hela aktiemarknaden. Eftersom ett stort antal underleverantörer påverkas och får en sämre lönsamhet kan en sådan process spridas och föda sig själv med allvarliga konsekvenser för samhällsekonomin. De

stora vinsterna i bolagen görs emellertid på lastbilar på vilka efterfrågan torde öka, vilket till en del bör kompensera fallet på personbilsidan.

Minskningen av bilexporten kommer däremot inte att påverka Sveriges handelsbalans i större omfattning. Visserligen skulle exportvärdet minska med närmare 5 miljarder kronor, men samtidigt leder den lägre produktionsnivån till minskad import av komponenter till bilproduktionen. Eftersom importandelen i en svensktillverkad bil uppgår till närmare 40 procent innebär en 25-procentig produktionsminskning att importbehovet samtidigt minskar med närmare 2 miljarder kronor. Den totala effekten på handelsbalansen av minskad bilexport skulle därmed begränsas till ca 3 miljarder kronor. Denna försämring motvägs av en ungefär lika stor minskning i importen av utländska bilar.

Högre inflation

Som effekt av prisstegringar på olja och vissa strategiska metaller väntas högre inflation i de västliga industriländerna. För Sverige får detta en omedelbar effekt via höjda importpriser. I scenariot har denna prisstegring på varuimporten exkl. råolja och oljeprodukter förutsatts bli 2 procent. Härigenom höjs konsumentpriserna med ytterligare 0,4 procentenheter utöver de 2 procent som beräknats bli den omedelbara följden av höjda oljepriser. Till det skall läggas konsekvenserna av de omställningar av bl.a. den ekonomiska politiken som följer av oljeprishöjningen.

Det oroliga läget i omvärlden innebär också risk för ökad inhemsk inflation. Hamstringstendenser kan lätt uppstå och företagen kan vilja höja priserna innan en befarad prisreglering införs. Ett allvarligt hot utgörs vidare i detta läge av allmänhetens höga likviditet.

Skadeeffekterna av en hastigt uppblossande prisstegringsvåg behöver ingen närmare diskussion. Utredningen konstaterar bara att i enlighet med de angivna målen för ekonomisk politik måste inflationsbekämpningen ges hög prioritet.

Oro på valutamarknaden

De svåraste påfrestningarna avser vår utrikeshandel genom fördyrad import och visst exportbortfall. Bytesbalansunderskottet kan även öka beroende på forcerad import inom vissa varuområden. I förhållande till utgångsläget sker således en snabb försämring av bytesbalansen. Vid en långvarig fredskris kommer den allmänna minskningen av den ekonomiska aktiviteten att medföra tendenser till importminskning. Det konstateras också en viss tendens till valutautströmning på grund av återförsäljning av obligationer emitterade i svenska kronor och kurssäkring av tidigare osäkrade lån i utländsk valuta.

Detta leder till en press på den svenska kronan som kommer att försvaras med en höjning av den svenska räntenivån.

5.3 Den samhällsekonomiska totalbilden

Genomgången har visat att Sveriges ekonomi redan under ett tidigt skede av en internationell kris kan komma att ställas inför en rad svåra problem. Tagna var för sig synes flertalet av de förutsatta störningarna inte få alltför djupgående konsekvenser, men den sammanlagda effekten ter sig oroväckande.

Av de antagna störningarna bedöms oljekrisen få de mest djupgående effekterna. Förutom knappheten på olika oljeprodukter skulle den leda till en påtaglig belastning på Sveriges handelsbalans.

Enbart den dyrare oljan innebär en försämring av Sveriges utrikesbalans med ca 13 miljarder kronor på ett år. Till det kommer ca 1,5 miljarder kronor på grund av dyrare import av strategiska metaller. Även annan varuimport blir enligt gjorda antaganden ca 6 miljarder kronor dyrare. Inräknat en del andra effekter kan försämringen i Sveriges handelsbalans lätt uppgå till 30-40 miljarder kronor, räknat på årsbasis. Detta leder till en press mot den svenska kronan och en höjning av det svenska ränteläget.

En annan allvarlig påfrestning avser den inhemska inflationen med dess konsekvenser för våra allmänna balansmål och vår internationella konkurrenskraft. Risken är stor att befolkningen i sådant läge strävar efter att kompensera sig för inflationen med högre lönekrav. Detta skulle ge ytterligare bränsle för den inflatoriska utvecklingen.

Den antagna bristen på strategiska insatsvaror och den minskade efterfrågan på personbilar får sina allvarligaste effekter i form av minskad produktion och därav följande sysselsättningsproblem. Andra effekter som kan uppkomma rör de finansiella marknaderna. Oro hos befolkningen kan bidra till fallande aktiekurser som i sin tur föranleder bankerna att sänka belåningskurserna och därigenom framtingas ökade amorteringar eller större säkerheter för utgivna lån. Även om allmänhetens obligationsinnehav är begränsat så kan en utförsäljning — till fallande kurser och därmed stigande räntor — komma att aktualiseras.

5.4 Ekonomisk-politiska åtgärder

I detta avsnitt behandlas först de ekonomisk-politiska medel som kan komma till användning i samband med oljekrisen. Sedan diskuteras olika kredit- och valutapolitiska medel. Några regleringar av utrikeshandeln torde inte vara aktuella i detta skede. Inte heller behandlas här olika industri- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Oljeförsörjning

Sveriges beroende av importerad olja är mycket stort. Oljenotan måste betalas. Den kan endast reduceras — och därmed kostnadseffekten dämpas något — om man genom olika sparåtgärder lyckas minska sådan förbrukning som lättare kan undvaras. Utredningen utgår från att olika

sparåtgärder sätts in. Då efterfrågan på olja som effekt av prisstegringen redan har förutsatts minska med ca 9 procent är det inte troligt att någon större effekt därutöver — åtminstone på kort sikt — kan uppnås.

Sveriges medverkan i det internationella energiprogrammets, IEP, system för krisåtgärder innebär att vi åtagit oss att i sådana krislägen vidta erforderliga konsumtionsbegränsande åtgärder. Vårt handlande på detta område är knutet till hur mycket tillförseln minskar. Således stadgas att när ett enskilt lands tillförsel minskar med minst 7 procent av basperiodens konsumtion förutsätts att landet själv skär ned sin konsumtion med 7 procent. Överskjutande behov skall fördelas proportionellt mellan alla IEP-länder. När den totala tillförseln till de till IEP anslutna länderna minskar med minst 12 procent av basperiodens konsumtion, förutsätts vid fördelningsbeslut att varje land skär ned sin konsumtion med 10 procent.

De två huvudalternativ som står till buds är att balansera tillgång och efterfrågan genom pris eller genom ransonering. Eftersom det här är fråga om så pass stora prisändringar bör i båda fallen prissättningen övervakas, men ej regleras, med hjälp av prisregleringslagen.

För att eliminera den kvarstående bristen torde vid det tidigare angivna elasticitetstalet priserna på oljeprodukter komma att stiga med ytterligare ca 35 procent. Genomslaget på konsumentpriserna av denna höjning blir ca 1,5 procent, vilket innebär en total stegring av konsumentpriserna till följd av dyrare oljeprodukter med ca 3,5 procent.

Principiellt får höjda oljepriser följande två effekter. För det första kommer producenternas intäkter att öka samtidigt som konsumenterna åsamkas en välfärdsförlust genom lägre konsumtion till högre pris. För det andra fördelas genom detta förfarande den knappa tillgången till de konsument som är villiga att betala mest. Man kan inte säkra leveranser efter de faktiska behoven. En möjlighet att utjämna olikheter i inkomstfördelningen är särskilda oljebidrag eller oljesubventioner.

Eftersom Sverige inte har egen oljeproduktion kan oljeproducenternas intäktssituation inte påverkas. Vid en marknadsanpassning krävs det emellertid större prishöjningar än de som bestämts i producentledet. Därmed skulle intäkter öka i försäljarledet och i oljeproduktindustrin.

En inkomstomfördelning från konsument till dessa grupper kan, om detta anses önskvärt, förhindras genom att höja skatten på oljeprodukter. I detta fall tillfaller vinsten av prishöjningen staten i form av ökade skatteintäkter. En annan möjlighet är att oljeförsäljarnas ökade intäkter återtas i efterhand genom beskattning.

De två varianterna av prishöjningsalternativet innebär alltså dels att oljan och oljeprodukterna fördelas i enlighet med konsumenternas betalningsvilja och -förmåga, dels att inkomster omfördelas mellan konsument och producent eller mellan konsument och samhället.

Prishöjningsalternativet har kritiserats ur fördelningspolitiska synvinklar. Man har frågat sig om en inkomstomfördelning från konsument till producent eller till samhället är berättigad och ger en önskad fördelning av varan. De negativa effekterna för oljeanvändarna kan dock motverkas genom statliga oljebidrag eller oljesubventioner.

Om man finner prishöjningsalternativets effekter oacceptabla kan man åstadkomma balans mellan tillgång och efterfrågan genom ransonering. Härigenom får statsmakterna kontroll över konsumtionens fördelning. En behovsanpassad tilldelning kan ske genom licenser till industrin och till fastigheter och genom kortransonering av drivmedel samtidigt som marknaden hålls under priskontroll. Ransoneringar tar dock i anspråk resurser för administration. Också konsumenternas valfrihet minskar. En ransonering med priskontroll förutsätter vidare en viss reglering av utrikeshandeln, åtminstone vad beträffar exporten.

Finner man även den av höjda importpriser betingade prisstegringen oacceptabel kan genomslaget på den inhemska prisnivån undvikas eller mildras genom subventionering över statsbudgeten. Detta kan lämpligen ske genom att reducera skatterna på olja.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det således existerar tre metoder för att komma till rätta med efterfrågeöverskottet.

- (1) Prishöjning via marknadsmekanismer
- (2) Prishöjning via skatt
- (3) Ransonering (strikt ransonering eller ransonering med överlåtbara kuponger).

Prisutvecklingen kan regleras eller övervakas med hjälp av *prisregleringslagen*. Denna lag kan införas av regeringen omgående och den får omedelbar effekt på priserna. En viss kontroll av lagens efterlevnad bör ske men är inte särskilt kostnadskrävande.

Konsumenterna kan kompenseras för ökade kostnader över statsbudgeten genom sänkta skatter, oljebidrag eller oljesubventioner.

Också *ransoneringslagen* kan sättas i tillämpning omgående, men ikraftträdandet måste bestämmas med hänsyn till hur lång tid man behöver för distribution av ransoneringskort m.m. Ransoneringen medför också betydande administrativa kostnader. Man får också räkna med ett omfattande antal dispensärenden.

Vid tillämpningen av ransoneringslagen aktualiseras även tillämpningen av *oljekrislagen* (1975:197) och *förfogandelagen* (1978:262). Vidare skall *oljekrisnämnden* träda i funktion.

För ändring av olika *oljeskatter* krävs riksdagsbeslut. I början av 1992 utgick allmän energiskatt på eldningsolja varierande mellan 90 och 540 kronor per kubikmeter beroende på miljöklass. Därtill kom en koldioxidskatt på 720 kronor per kubikmeter. För motorbränsolja och eldningsolja tas svavelskatt ut med 27 kronor per kubikmeter olja för varje tiondels viktprocent svavel i sådan olja. För uttag av energiskatter inom industrin och växthusnäringen gäller speciella nedsättningsbestämmelser. Bensinskatten (inklusive koldioxidskatt) uppgick till 2:95 kronor per liter för blyfri bensin och till 3:26 kronor för annan bensin. Ovanpå dessa punktskatter kommer en mervärdeskatt på 20,0 procent av varans pris inklusive skatt. Detta innebär 25,0 procent av varans pris exklusive mervärdeskatt.

Ändringar av indirekta skatter kan genomföras snabbt och får omedelbar verkan på priserna. Ändringar av mervärdesskatten slår igenom på den allmänna prisnivån. Företagens kostnader påverkas dock inte eftersom mervärdesskatten i tidigare led får dras av. Ändringar i beskattningen av olika oljeprodukter kan också göras selektivt för att styra användningen. Ändrade oljeskatter medför inga ökade kostnader för skatteadministrationen.

Kredit- och valutapolitik

För att dämpa efterfrågan måste kreditmarknaden stramas åt. Även om en räntehöjning har negativa effekter på bl.a. prisnivå, investeringsbidrag och de statliga lånekostnaderna så kan en sådan bedömas vara oundviklig, inte minst för att försvara den svenska växelkursen. Den måste dock kompletteras med andra åtgärder som t.ex. räntelösa kassakrav där dock nuvarande lagstiftning har en maximigräns om 15 procent samt kontokortsrestriktioner.

I och med att de kvantitativa regleringarna av olika skäl avlöstes av mer marknadspåverkande prisregleringar gavs penningpolitiken en generell inriktning. Riksbankens räntestyning sker nu i allt större utsträckning via likviditeten. Den ränta till vilken bankerna finansierar sina dagliga kassaunderskott i den s.k. räntetrappan är av avgörande betydelse för ränteläget på penningmarknaden. Bankerna betalar stigande marginalkostnader för sin upplåning i Riksbanken.

Riksbanken utnyttjar tre olika tekniker för att påverka likviditeten:

- Direkta köp/försäljningar av statspapper,
- Återköpsavtal, s.k. repor (repurchase agreements), i stats- och bostadspapper,
- Anbudskrediter.

Dessutom har även höjda kassakrav en åtstramande effekt på likviditeten.

Genom kombinationer av de ovan nämnda teknikerna kan Riksbanken precis påverka omfattningen av bankernas upplåning i räntetrappan och därmed räntorna på penningmarknaden. Det är framför allt penningmarknadsräntorna som är normerande för de kortsiktiga valutaflödena.

En penningpolitisk åtstramning anses vara påkallad av inhemska skäl, men också för att mildra effekterna av det ökande underskottet i bytesbalansen. Eftersom någon valutareglering ännu inte är införd bör Riksbanken varaktigt lägga banksystemet på hög upplåning i Riksbanken. Detta innebär att förutom högre kassakrav så bör Riksbanken påverka marknaden genom att avstå ifrån anbudskrediter och försöka dra in likviditet genom "omvända repor" eller i form av försäljningar av statspapper till marknaden. Upplåningsvillkoren i Riksbanken bör också skärpas kvantitativt.

Det bedöms också angeläget att åtminstone försöka öka sparandet. En sparandeökning skulle dock sannolikt erhålla en inflationshämmande effekt blott om de från konsumtion undandragna medlen genom särskilda

steriliseringsåtgärder hindrades att återflyta in i det ekonomiska kretsloppet. På grund av marknadens extremt höga likviditet bedöms dock möjligheterna att genom ett frivilligt sparande väsentligt minska efterfrågan vara begränsade. Den önskvärda dämpningen kan därför blott åstadkommas genom fiskala åtgärder samt upplåning i kombination med att den därigenom indragna köpkraften i verklig mening steriliseras, dvs. att medel avsätts på något slags spärrkonto samt att upplåningen sker i sådana former att främst köpkraft som eljest skulle inriktas på konsumtion tas i anspråk. Utsikterna att skapa sådana upplåningsvillkor torde dock vara små.

5.5 Utredningens sammanfattande bedömning

Utredningens syfte är i första hand att analysera olika handlingsalternativ och försöka utvärdera dessa utifrån vissa kriterier om åtgärdernas effektivitet och konsekvenser på samhällsekonomin. Däremot har utredningen inte sett det som sin uppgift att föreslå vilka av dessa åtgärder regeringen i varje tänkt läge bör tillgripa. I valet mellan olika åtgärder måste hänsyn tas till en rad faktorer och omständigheter förknippade med den då aktuella situationen som inte kan fångas i scenariots summariska antaganden.

Vad först knappheten på olika oljeprodukter beträffar har regeringen att välja mellan följande två alternativ. Man kan låta anpassningen mellan efterfrågan och tillgång ske via marknadsmekanismerna, dvs. priset. Bedömer regeringen att en prisanpassning skulle få alltför negativa fördelnings- och/eller näringspolitiska effekter kan den kombineras med ransonering tillsammans med prisövervakning.

När det gäller valet mellan prishöjning och ransonering för att eliminera efterfrågeöverskottet anser utredningen att man i första hand bör låta prismekanismen sköta anpassningen. Särskilt i krisens initialskede bör man i möjligaste mån undvika administrativa regleringar och ingrepp i de fria marknadskrafternas funktionssätt. En snabb och marknadsmässig anpassning av oljeförbrukningen till de ändrade förhållandena är viktig när krisen bedöms bli långvarig. Skulle å andra sidan krisen avvecklas snabbt har inga onödiga ingrepp behövt göras.

Någon subventionering av höjda importpriser över statsbudgeten i form av bidrag eller sänkta oljeskatter är inte att rekommendera. Det är inte heller meningsfullt att låta oljeförbrukarnas ökade kostnader finansieras av alla skattebetalare.

Först vid en allvarigare bristsituation kan en prisanpassning få vissa negativa fördelnings- och/eller näringspolitiska effekter. I sådant fall kan ransoneringar tillsammans med prisövervakning aktualiseras.

Den antagna bristen på strategiska insatsvaror och den minskade efterfrågan på personbilar får sina allvarigaste effekter i form av minskad produktion och därav följande sysselsättningsproblem. De sistnämnda kan komma att kräva arbetsmarknadspolitiska ingripanden. Någon subventionering av stålindustrin i syfte att bibehålla den svenska

industrins konkurrenskraft bör inte ske på grund av de internationella handelspolitiska överenskommelserna. Också eventuella framställningar från stålföretag för att kunna ta beredskapslagren i anspråk måste bestämt avvisas.

Båda störningarna innebär också belastningar på handelsbalansen. Till detta kommer högre internationell inflation och oro på valutamarknaden. Eftersom läget inte motiverar en ändring i valutakurssystemet är frågorna på valutamarknaden begränsade till hur valutareserven skall hållas vid önskad nivå när bytesbalansunderskottet ökar och klara tendenser till för Sverige negativa kapitalrörelser uppstår. Med hänsyn till de begränsade möjligheter som finns att genom en mild valutareglering åstadkomma påtagliga resultat — effekten skulle sannolikt bli den motsatta — krävs att man frångår beslutet från 1984 att staten i fortsättningen inte skall öka sin upplåning i utländsk valuta. En viss neddragning av valutareserven är i och för sig möjlig men bedöms med hänsyn till de moln som finns på den utrikespolitiska himlen inte vara ett lämpligt alternativ och skulle kunna leda till ökad spekulation.

Med hänsyn till krisens sannolikt temporära karaktär kunde ett medel vara att införa importavgifter för en rad icke nödvändiga varor. I det här förutsatta läget är dock störningarna ännu så pass begränsade att en sådan åtgärd inte skulle vara motiverad och ej heller försvarbar handelspolitiskt. Dessutom är gällande lagstiftning så utformad att härför krävs att valutaregleringslagen sätts i tillämpning. Hade i stället bestämmelserna om avgifter och depositioner ingått i lagen om in- och utförsel av varor hade avgifterna omedelbart kunnat införas om man så velat.

Påfrestningarna på statsbudgeten bedöms under fredskrisen vara endast marginella. Dessa kan emellertid öka snabbt om krisen förvärras. Både med tanke på möjliga framtida finansieringsbehov och den rådande inflatoriska utvecklingen bör finanspolitiken hållas stram.

Enligt utredningens bedömning finns det i detta läge inte behov av några drastiska krisåtgärder. Ökade krav kommer dock att ställas på kreditpolitiken för att bekämpa inflationen, den allmänna arbetsmarknadspolitik för att underlätta omplacering av arbetskraft och på valutapolitiken för att hålla valutareserven på en viss nivå. I den sistnämnda frågan borde ökad statlig upplåning i utlandet övervägas.

Utredningen har således bedömt att den samhällsekonomiska balansen borde i det förutsatta läget kunna upprätthållas huvudsakligen med hjälp av traditionella ekonomisk-politiska medel. Drastiska ingripanden från myndigheternas sida redan under detta krisens initialskede kunde ge felaktiga signaler om lägets allvar och lätt skapa panik hos allmänheten.

Allmänhetens och de olika marknadernas reaktioner i ett krisläge är svåra att förutse. Detsamma gäller tidpunkten när allmänheten uppfattar att vi står inför en allvarlig kris och börjar handla därefter. Informationen via massmedierna spelar därvid en stor roll.

Det kan inte uteslutas att dylika reaktioner inträffar redan under det här behandlade initialskedet. I sådant fall kan störningarna i vår samhällsekonomi bli av betydligt allvarligare karaktär och kräva större ingripanden

från statsmakternas sida. Utredningen har dock valt att behandla ett sådant läge först under nästa krisskede.

6 Ekonomisk politik under oro i Europa

6.1 Utgångsläget

I föregående kapitel behandlades fredskrisen. De störningar i samhällsekonomin som antogs inträffa hade sitt ursprung i internationella ekonomiska förhållanden som vi inte kunde påverka. Det var inte heller möjligt att förhindra att dessa skulle beröra svensk ekonomi. Den ekonomiska politikens uppgift var i detta fall att motverka eller mildra de negativa effekterna. Störningarna var vidare av sådan karaktär och omfattning att de enligt utredningens bedömning kunde mötas med traditionella ekonomisk-politiska medel. Dessa bedömdes vara tillräckliga för att — åtminstone i stort — bibehålla den samhällsekonomiska balansen. Mera drastiska åtgärder skulle med stor sannolikhet ha underbyggt krisstämningen och framkallat allvarliga reaktioner hos de ekonomiska aktörerna.

Den fas som utredningen nu skall behandla — oro i Europa — skiljer sig från krisens initialskede i flera viktiga avseenden. Påfrestningarna på svensk ekonomi via utrikeshandeln förutsätts i utredningens scenario ha blivit avsevärt allvarligare. Man uppfattar allmänt att Sverige står inför en allvarlig kris med risk för ett krig i vår nära omvärld och — i värsta fall — även i Sverige. I ett sådant läge kan panikartade reaktioner få mycket allvarliga konsekvenser på samhällsekonomin.

Medan genomgången av initialskedets ekonomiska problem koncentreras till utifrån kommande störningar kommer tyngdpunkten i skede 2 att ligga på hur de olika inhemska marknaderna reagerar på krigsrisk. Sådana reaktioner är utomordentligt svåra att förutse. Samtidigt ställer situationen mycket höga krav på den ekonomiska politiken. En utförlig analys av detta skede får därför ses som utredningens huvuduppgift.

Förutsättningarna i utgångsläget är att ett antal månader har förflutit sedan krisens initialskede. Hittills har åtgärderna begränsats till kreditpolitikens område t.ex. i form av marknadsoperationer eller räntejusteringar. Krisen fortsätter dock att utvecklas.

Under tiden har utrikesbalansen försämrats ytterligare och det råder stor oro på valutamarknaden. Industrin drabbas av ökande produktionsstörningar, vilka lett till friställningar av arbetskraft. Inflationstakten är hög och det förekommer hamstring av vissa varor. Krismedvetandet hos befolkningen ökar för varje dag.

Till följd av den hastigt stigande internationella spänningen, vilken medfört flera allvarliga incidenter, beslutar regeringen om beredskapshöjningar i totalförsvaret, bl.a. en partiell mobilisering. Denna åtgärd innebär en officiell bekräftelse av det säkerhetspolitiska lägets allvar och får med säkerhet stark psykologisk inverkan. Med statsmakternas erkännande av existensen av en allvarlig kris följer också kravet att ställa om den ekonomiska politiken till krisekonomins förhållanden.

6.2 Antagna störningar av samhällsekonomin

De viktigare störningar som i detta läge kan väntas inträffa har i huvudsak sin upprinnelse i

- * utrikeshandelns utveckling
- * hushållens ekonomiska beteende
- * andra marknadsreaktioner (produktion och varumarknader, kreditmarknaden, valutamarknaden)
- * mobilisering

Utrikeshandelns utveckling

En omfattande och väl fungerande utrikeshandel är av väsentlig betydelse för Sveriges ekonomi. Av samtliga varor och tjänster som finns tillgängliga inom landet kommer ungefär en fjärdedel från import. Detta mått ger emellertid en felaktig bild av vårt importberoende. På vissa områden kan importberoendet vara mycket högt, tillgång till importerade varor kan t.o.m. vara helt avgörande för fortsatt produktion. För att betala denna import är det nödvändigt att vi exporterar en betydande del av vår produktion och att vi producerar varor som omvärlden ger prioritet i det aktuella läget.

Som utgångspunkt för sin analys har utredningen för skede 2 förutsatt att oron för ett förestående krig har spritt sig till Europa, där huvuddelen av Sveriges handelspartners finns. Man får i detta läge räkna med en allmän strävan att skära ner exporten och/eller öka importen av sådana varor som bedöms viktiga för det egna landets försörjning och krigspotential. Resultatet blir sannolikt minskad handelsvolym, ändrade prisrelationer och brist på vissa för krisekonomin viktiga varor. På valutamarknaden råder påtaglig oro och det ställs krav på kontant betalning för handelstransaktioner. Sveriges utrikeshandel kan också redan under detta skede komma att störas av begränsad tillgång av fartyg för utrikes transporter eftersom stormakterna hyr in en del tonnage för försvarsändamål. Frakterna blir dyrare och försäkringspremierna höjs, vilket i första hand slår mot Sveriges handel med icke-europeiska länder.

Den ovan beskrivna processen förutsätts leda till en successiv minskning av den svenska utrikeshandeln. Behovet av åtgärder kommer självfallet att bero på hur djupa nedskärningarna i utrikeshandeln och de därav

följande störningarna i samhällsekonomin är. Dessa förhållanden är också avgörande för valet av åtgärder. Det är emellertid svårt att på förhand ange var "smärtgränsen" för ett visst agerande ligger.

Ett totalt handelsbortfall bedöms inte som realistiskt ens vid skedets slutfas. För att något konkretisera framställningen antar utredningen i det följande att nedgången sker i en så pass snabb takt att såväl svensk export- som importvolym halveras under detta skede — sett som medeltal för hela perioden — i förhållande till fredstiden. Mot periodens slut antas nedgången sålunda ha blivit ännu större. Utrikeshandel sker i stigande omfattning på bilateral basis, vilket bl.a. leder till krav på balans mellan export och import gentemot enskilda handelspartners.

Dessa volymmässiga förändringar i Sveriges utrikeshandel antas ske parallellt med betydande prisstegringar till följd av ökade priser på importvaror och ökade transportkostnader.

Den omedelbara effekten av minskad import märks genom mindre tillgång på varor och tjänster för konsumtion och insatser i produktionen. Till detta kommer en sannolik prisstegring på de tillgängliga importprodukterna. Bristen på konsumtionsvaror följs av risken för ytterligare inhemska prisstegringar, hamstring och svartabörshandel. Bristen på insatsvaror leder till produktionsstörningar. Hur allvarliga dessa blir beror på möjligheterna till substitution och omställning av produktionen.

Vissa importörer kan i ett sådant läge sträva efter att fylla sina lager så länge varor finns att tillgå på världsmarknaden. I och för sig är en hög import av vissa varor önskvärd med tanke på risken för en förvärrad situation längre fram. Det är dock inte givet att marknaden med dess preferenser prioriterar sådana varor som är önskvärda från försörjnings-synpunkt. Dessutom innebär hög import påfrestningar för utrikesbalansen. Speciellt gäller detta när exporten inte kan öka i samma takt beroende på ett allmänt nedgående i världshandeln, att svensk exportproduktion hämmas av brist på importerade insatsvaror eller att utlandets efterfrågan riktas mot sådana produkter som i rådande läge behövs för inhemska användning. Sverige kan dock ha ett visst överskott av från utlandet eftertraktade varor som vissa läkemedel, specialstål osv.

Mot periodens slut accentueras valutaproblemen genom svårigheter till upplåning på den internationella marknaden. Vissa exportintäkter har svårt att nå Sverige. Tecken tyder på kapitalöverföringar till utlandet under sken av löpande betalningar. Man kan också konstatera kapitalflykt i andra former.

I denna situation blir det nödvändigt med ingripanden i syfte att styra utrikeshandeln i önskvärd riktning. Det kan bli fråga om att kontrollera exporten för att landets försörjning och försvarsansträngningarna inte skall äventyras. Likaså kan importen behöva styras för att t.ex. begränsa importen av för landets försörjning mindre väsentliga varor. Med vilka styrmedel detta kan göras diskuteras i avsnitt 6.4.

Hushållens ekonomiska beteende

Den andra viktiga störningskällan är hushållens ekonomiska beteende i ett krisläge. På den punkten kan vi endast utgå från mycket osäkra antaganden. Ändå kan detta agerande leda till utomordentligt djupgående störningar i samhällsekonomin. Det gäller därför att ha beredskap för olika alternativa utvecklingar. Vår bristande kunskap i dessa frågor gör att även de värsta fallen inte får uteslutas som mindre sannolika.

För att undersöka hur den ekonomiska och psykologiska forskningen bedömer befolkningens reaktioner i ett krisläge har för utredningens räkning en studie utarbetats av professorerna Karl-Erik Wärneryd, Lennart Sjöberg och Claes-Robert Julander, samtliga vid Handelshögskolan i Stockholm. Författarna understyker att frågan om hushållens ekonomiska beteende under en kris inte kan besvaras exakt och korrekt. Man kan dock ange vissa utvecklingar som bedöms vara mer troliga än vissa andra. Resonemangen bygger på tolkningar av tidigare erfarenheter med hjälp av viss psykologisk teori. Inledningsvis betonas följande tre huvudaspekter.

För det första beror konsumenternas reaktioner på deras subjektiva uppfattningar om vad som händer och kommer att hända. Materialet för uppfattningar och förväntningar kommer från rapporter om händelser, information från myndigheter och iakttagelser av den egna omgivningens sätt att reagera.

För det andra leder orostillstånd individen till att försöka göra något som kan stilla eller lindra oron. Tillgången på sådana resurser som behövs för detta varierar mellan människor och reaktionerna kan därför variera starkt mellan individer och befolkningsgrupper.

För det tredje har myndigheterna en väsentlig roll i fråga om att vidta åtgärder, ge information om åtgärder och att därigenom skapa stämningar.

En viktig dimension i en krissituation skulle vidare vara hur snabbt krisen kommer. Det kan förväntas att hushållens tolkningar och uppfattningar av ett kristillstånd och deras ekonomiska reaktioner på detta tillstånd påverkas av om krisen uppstår hastigt och oväntat eller om den utvecklas gradvis. I det senare fallet torde risken för snabba och oväntade beteendeförändringar vara mindre än i det förra där graden av upplevd osäkerhet om framtiden i ett slag blir mycket hög.

Förändringar i hushållens ekonomiska beteende som en följd av kristillstånd beror inte enbart på hur hushållen tolkar och uppfattar situationen, utan också på hur de bedömer sina faktiska möjligheter att förändra sitt ekonomiska beteende. Båda dessa faktorer kan variera starkt mellan olika typer av hushåll. Därför måste de effekter som förändringar i ekonomiska beteenden har på samhällsekonomin i stort beräknas från hur stora de grupper av hushåll är som både önskar och bedömer sig ha förmåga att förändra sitt ekonomiska beteende i olika avseenden.

I studien påpekas vidare att individernas agerande sker i ett sammanhang som bestäms av bl.a. de svenska myndigheterna handlande. Myndigheternas möjlighet att styra skeendet beror till stor del på deras

trovärdighet, som bl.a. betingas av hur de uppträder i konkurrensen med andra nyhetskällor. Om internationella nyhetsmedier ger en annorlunda bild av situationen än svenska medier kan myndigheternas trovärdighet komma att undergrävas. Kravet på sanningsenlig och samtidigt någorlunda fullständig information blir därför mycket starkt, starkare nu än i tidigare krissituationer.

Utifrån dessa teoretiska överväganden skisseras i studien några tänkbara beteenden. Det förefaller sannolikt att hushållen minskar utgifterna för mindre nödvändiga varor och försöker bygga upp lager av mer livsnödvändiga produkter. Efterfrågan på dyrare hushållskapitalvaror liksom bilar kan antas minska kraftigt. Större ekonomiska åtaganden som köp av villor eller bostadsrätter kommer många hushåll att avstå ifrån innan krisens karaktär klarnat.

Också de undersökningar av konsumenternas förväntningar som regelbundet görs i de flesta OECD-länderna tyder på att pessimistiska förväntningar leder till återhållsamhet med utgifter. Hushållen kan antas få ett betydligt mer sparsamt beteende i stort och således i görligaste mån dra ner sina utgifter. Detta bör leda till ökat sparande.

Det är sannolikt att många upplever större trygghet då de har ett visst sparkapital i sin närhet. Det är dock inte alls givet att denna försiktiga linje leder till ökat privat sparande i traditionella former, t.ex. i bank, statsobligationer, aktier osv. Man kan föredra att ha pengarna hemma eller placerade på något annat sätt.

Vissa utländska valutor liksom guld, ädelstenar och dyrare smycken blir begärliga för dem som kan köpa. Man kan också försöka att föra över pengar till länder som betraktas som säkrare än det egna hemlandet. Det rör sig om grupper med mycket begränsad storlek som kan göra detta. Å andra sidan kan de förfoga över stora tillgångar.

Det kan emellertid också tänkas situationer då just banksparandet eller köp av statsobligationer ter sig som det mest förmånliga placeringsalternativet. Om andra tänkbara och mer lockande alternativ är stängda, om det över huvud taget inte finns användning för pengarna ger banktillgodoshavanden eller statspapper trots allt en viss säkerhet och också avkastning på pengarna.

Som framgått kan forskningen inte ge några entydiga svar på hur allmänheten kommer att reagera på krissignalerna. Vissa drag kan dock bedömas som mest sannolika. Inför osäkra tider vill man vara försiktig med utgifterna och i stället öka sparandet för framtida behov. Det finns ju risk att inkomsterna minskar när krisläget förvärras.

Man bör dock komma ihåg att hushållen inte är en homogen grupp som förutses reagera på ett likartat sätt. Stora variationer kan väntas beroende på de olika hushållens sammansättning, tillgångar och skulder, likviditet, preferenser, sparmotiv och bedömningar av framtiden. När det gäller ändrade placeringar torde först en liten aktiv grupp agera. Detta agerande kan emellertid sprida sig snabbt.

Sparandets utveckling torde bl.a. bestämmas av hur de olika sparargrupperna reagerar beroende på sina sparmotiv. I en expertrapport till spardelegationen, Sparbeteende och sparattityder (1988), fördelade

professor Wärneryd spararna i nedanstående fyra grupper med ledning av sparmotivet.

- * Förmögenhetsförvaltare
- * Målsparare
- * Buffertsparare
- * Kassaförvaltare

Gruppen förmögenhetsförvaltare är antalsmässigt liten men representerar en avsevärd förmögenhet. Sparandet sker vanligen inte på bankkonton utan genom aktiva investeringar. Gruppen blir därigenom känslig för ränteförändringar. I orostider kommer säkerligen en del omplaceringar att äga rum för att minska riskerna och skydda sig för inflationen. Syftet är att behålla värdet av sin förmögenhet (och om möjligt öka den).

Den andra gruppen, målsparare, har ett bestämt mål för sitt sparande, t.ex. att skaffa sig ett eget hem. I tider av stark inflation kan denna grupp uppleva speciella svårigheter eftersom sparandet kan ha svårt att öka i den nödvändiga takten, särskilt om målet är långsiktigt. Även om förverkligandet av sparmålet kanske inte är aktuellt under den rådande krisen gäller det att skydda det ihopsamlade kapitalet.

Den tredje kategorin, buffertsparare, omfattar personer som eftersträvar en viss grad av trygghet och en viss rörelsefrihet genom att ha ekonomiska tillgångar lättillgängliga. Gruppen vill i regel inte ta risker och kräver i stället hög likviditet. Sparandet sker därför mestadels på bankkonto.

Motivet för kassaförvaltning är att deponera tillgängliga pengar i väntan på deras användning för löpande utgifter, vinstgivande investeringar eller avbetalningar på lån. Behovet av enkel kassaförvaltning finns hos de flesta.

De olika sparmotiven innebär att en ekonomisk kris med betydande osäkerhet om framtiden bör påverka de olika spararkategoriernas agerande på varierande sätt. Några slutsatser om totaleffekten är svåra att dra, men uppdelningen bör vara värdefull vid en diskussion av hur man med ekonomisk-politiska medel kan påverka sparandet.

För att få en uppfattning om storleksordningen av de rörelser som möjliggörs av hushållens i utgångsläget höga likviditet ges i tabell 6.1 en sammanställning av hushållens tillgångar och skulder vid utgången av 1990. Sedlar, mynt, banksparande, allemanssparande och sparobligationer betraktas som helt likvida. Summan av dessa tillgångar uppgick vid utgången av 1990 till 490 miljarder kronor. Övriga finansiella tillgångar kan enkelt realiserars men värdet påverkas av hur börserna reagerar vid ett säljtryck. Utöver de redovisade tillgångarna har hushållen en aktieportfölj på drygt 100 miljarder kronor. Vidare finns krediter i form av lönekonton och kontokortskrediter som kan omsättas i faktiska lån. Därtill kommer att allmänheten — sannolikt i första hand företagen — vid utgången av 1990 hade beviljade krediter i räkning till ett värde av 182 miljarder kronor varav endast 101 miljarder var utnyttjat.

Sammantaget förfogar hushållen således över tillgångar på ca 950 miljarder kronor. Skillnaderna mellan olika hushåll är naturligtvis betydande vad gäller tillgångarnas omfattning, sammansättning och belåningsgrad. Det viktiga i sammanhanget är emellertid att huvudparten av dessa tillgångar kan — om så önskas — göras likvida. Som jämförelse kan nämnas att den totala privata konsumtionen under 1990 uppgick till närmare 700 miljarder kronor. Även om endast en mindre del av den möjliga likviditeten i ett krisläge riktas mot den begränsade varumängden eller andra från framtida placeringar avvikande objekt kommer detta att medföra svåra problem.

Tabell 6.1 Hushållens tillgångar och skulder vid utgången av 1990

Stockvärden, miljarder kronor

Tillgångar		Skulder	
Sedlar och mynt ¹	72	Banker	229
Banktillgodohavanden	340	Bostadsinstitut	385
Allemanssparande	55	Finansbolag	33
Allemansfond	44	Försäkringsbolag	7
Värdepappersfond	99		
Sparobligationer	23		
Premieobligationer	47		
Försäkringssparande	150		
Bostadsinstitut	8		
Tillfälligt sparande	10		
Summa	848	Summa	654

¹Avser "allmänhetens" innehav av sedlar och mynt. Det är omöjligt att i vår nuvarande statistik urskilja just hushållens innehav från företagens.

Anm. I redovisningen ingår inte hushållens aktieinnehav. I slutet av år 1990 uppskattas hushållens direktinnehav av börsnoterade svenska aktier ha uppgått till ca 19 procent av den totala aktiestockens värde eller ca 130 miljarder kronor.

Källa: Sveriges Riksbank.

Produktion och varumarknader

Den störda utrikeshandeln, hushållens agerande och det allmänna krismedvetandet framkallar säkerligen olika marknadsreaktioner. Betydande störningar kan väntas uppträda på ett flertal för landets försörjning viktiga områden. Även den partiella mobiliseringen påverkar produktionsförhållandena.

Svenskt näringsliv står i detta skede inför en förändrad marknadsbild. Importbegränsningarna leder snart till brist på vissa varor. Detta gäller såväl varor som importerats för direkt konsumtion som insatsvaror för inhemsk produktion. I vissa branscher tvingas man att begränsa produktionen till följd av importbortfallet. Andra branscher drabbas av minskad exportefterfrågan, samtidigt som efterfrågan ökar i några andra.

Betydande omställningar av produktionen blir nödvändiga. Utfallet av denna process beror främst på företagens framtidsförväntningar och flexibilitet.

Framtidsförväntningarna avgör företagens strategi. Tror man att krisen blir både kortvarig och inte särskilt omfattande väljer man sannolikt en

"övervintringsstrategi", dvs. en inriktning på att försöka klara av de aktuella svårigheterna så gott det går och utan större ingrepp i produktionsstrukturen. Vid mera pessimistiska framtidsbedömningar blir strategin i stället att försöka anpassa sig till den nya situationen. Huruvida detta lyckas beror på företagets flexibilitet. Här kan man förutse stora variationer mellan företag och branscher vad avser ledningens förmåga och tekniska förutsättningar.

Allmänt verkar det sannolikt att man ännu i krisens början intar en avvaktande hållning. Med fördjupat krismedvetande torde sedan olika anpassningsåtgärder växa fram.

Frågan är i vilken mån företagen har möjlighet till sådana omställningar. Företagens flexibilitet och sårbarhet har undersökts i två studier av Lars Jagrén och Tomas Pousette (1982 och 1986). Den första studien (1982) bygger i huvudsak på erfarenheter från andra världskriget. Författarnas slutsats är att i flertalet branscher visade sig den interna flexibiliteten och uppfinningsrikedomen vara hög och tillverkningen kunde i flertalet fall fortgå utan allvarigare störningar. Produktdiversifieringen ökade starkt. Ett genomgående problem för företagen var i hur hög grad de skulle satsa på "främmande" produkter, vilka på grund av kriget och avspärrningen kunde ge höga kortsiktiga vinster men som på längre sikt förmodligen inte skulle vara lönsamma.

I studien analyserades också hur en avspärrning i dag skulle slå mot elektronik- och byggnadsmaterialföretag. Resultaten kan sammanfattas som att det för närvarande är så gott som omöjligt inom elektroniksektorn att byta till svenska underleverantörer då sådana helt enkelt inte existerar. Inom byggnadsmaterialbranschen är möjligheterna större. Kvaliteten skulle dock sjunka och produktionskostnaderna öka. Anpassningstiden skulle bli relativt lång då förmodligen en betydande ändring i tillverkningsmetoderna skulle krävas.

Den andra studien av Jagrén-Pousette (1986) avsåg effekterna av arbetsmarknadskonflikten 1985. I detta sammanhang diskuterades även företagets sårbarhet. Författarna konstaterade att under de senaste decennierna har ett antal olika utvecklingstrender påverkat företagets och samhällets sårbarhet. Bland de faktorer som ökat sårbarheten nämns att de nya produkterna har generellt sett blivit mer komplexa, vilket ökat kraven på kvalitet och högteknologi i insatsvarorna och tvingat fram allt mer avancerad, känslig och kunskapsintensiv produktion. Den snabba teknikutvecklingen har ökat Sveriges kunskapsberoende gentemot utlandet. Internationaliseringen skapar problem både vid bortfall av import och export. Neddragningen av lagren har ökat bl.a. beroendet av punktliga transporter.

Företagens flexibilitet måste bedömas på grundval av krisens förväntade varaktighet. Vid en kort kris lönar det sig i många fall inte att vidta några större motåtgärder då detta skulle kosta mer än det ger. Trots att en flexibilitet finns kan företagen välja att inte reagera alls.

Vid längre konflikter ökar företagets möjligheter och incitament att anpassa sig. Vi kan såväl tänka oss fall där denna anpassning medför

neddragning av verksamheten, som fall där byte av produkter, underleverantörer och marknader sker.

Här finns en möjlig konfliktrisk mellan företagets och samhällets mål. Vid mycket korta kriser är detta kanske inte så allvarligt, men vid kriser som är så långa att samhället önskar motåtgärder men ur företagets synvinkel så korta att det inte anses vara lönt att vidta motåtgärder, är konflikthotet reellt. Samma problem finns vid långa kriser om företagens motåtgärder består i att dra ned tillverkningen snarare än att aktivt söka alternativa lösningar.

Att bedöma samhällets sårbarhet är därmed förknippat med stora svårigheter då vi inte vet i förväg vilka motåtgärder företagen kan och vill vidta och inte heller vilka av de potentiella motåtgärderna som faktiskt kommer att vidtas.

I krisens början kan man med säkerhet vänta sig en omfattande hamstringsvåg. Detta gäller såväl allmänhetens som företagens agerande. Till bilden hör också att lagren såväl i butikerna som i grossist- och producentleden är mycket små till följd av genomförda rationaliseringar i lagerhanteringen. Sålunda har hela 1980-talet kännetecknats av kraftig och ihållande lageravveckling. Totalt sett drogs lagren ner med närmare 50 miljarder kr 1980-1990 (i 1985 års priser).

Läget i detta krisskede kännetecknas främst av att de finansiella resurser som allmänheten kan mobilisera vida överskrider de begränsade varutillgångar som står till buds. Det är emellertid svårt att i förväg bedöma precis på vilka områden varubristen kan bli besvärligast. Enligt de förutsättningar som angetts i utredningens scenario utgör oljeprodukterna ett sådant område. Oljebristen kommer att påverka i första hand energiförsörjningen, transporter och tillgången på en rad produkter som har oljan som råvara (plast, vissa sjukvårdsartiklar osv.).

Konsumenternas hamstring torde — så länge handlandet styrs av rationella överväganden — avse ett relativt begränsat antal produkter vilka är förvarbara (t.ex. vissa livsmedel) och för vilka en snar brist kan befaras. Den första hamstringsvågen torde emellertid inte utgöra något större problem.

Det finns dock risk att även hamstringen på grund av krigsrädslan och ryktesspridningen kan ta mer dramatiska former. I så fall förvärras försörjningssituationen allvarligt. Kanske ännu farligare är om det uppstår en omfattande svartabörsmarknad eftersom detta undergräver moralen. Även önskan att omplacera tillgängliga finansiella resurser till reala värden kan leda till stora förändringar i konsumtionsmönstret och störa marknadens funktionssätt.

Alla sådana reaktioner är svåra att förutse. Det viktiga för statsmakternas handlande är därför att snabbt få information om vad som pågår på olika marknader och att ha beredskap för snabba ingripanden.

Det bör vidare observeras att Sveriges sårbarhet påverkas av att företagandet har i ökad omfattning internationaliserats under senare år. Utländska företag förvärvar enheter i Sverige, men än viktigare är kanske att svenska företag snarare expanderar internationellt än nationellt. Det

sker genom att verksamheter i Sverige flyttar utomlands. Allt detta påverkar naturligtvis de nationella försörjningsmöjligheterna.

Genom specialisering koncentreras produktionen till vissa enheter. Tidigare tillverkades i Sverige t.ex. ett stort antal typer av kullager. Numera görs bara några få varianter. Resten av sortimentet är fördelat på specialinriktade produktionsenheter utomlands. I ett krisläge innebär det att angelägna försörjningsbehov måste täckas genom import. Detta ställer krav på att störningarna i utrikeshandeln kan bemästras. Denna effekt på utrikeshandelns omfattning gäller oavsett om internationaliseringen går från eller till Sverige.

Internationaliseringen gäller inte enbart produktionen utan också andra viktiga led i verksamheten. Utlandslokaliserad kapitaladministration kan göra det svårare att med ekonomisk-politiska medel påverka företagen. Också forsknings- och utvecklingsarbetet kan vara förlagt utomlands. Det påverkar inte omedelbart de nationella försörjningsmöjligheterna men kan naturligtvis på längre sikt undergräva försörjningsbasen. Utlandslokaliserad reparations- och underhållsservice har däremot direkta effekter. Databaserna för felsökning i produktionsprocesser kan t.ex. ligga centraliserade till ett land med dataöverföring via telenätet. Även marknads- och logistikfunktioner kan vara placerade på likartat sätt med risk för försörjningsstörningar i händelse av internationell oro.

Valutamarknaden

Den svenska finansmarknaden är nu i princip helt avreglerad. Integrationen med omvärlden är numera fullständig i och med avvecklingen av valutaregleringen 1989.

Avvecklingen av valutaregleringen och den omfattande utlandsupplåningen har också medfört att Sveriges finansiella exponering mot omvärlden är stor.

Detta medför att åtgärder på valuta- och kreditmarknaden får omfattande och omedelbara effekter. Det övergripande målet för Riksbankens penningpolitik är att försvara en fast växelkurs. De penningpolitiska medlen är idag helt marknadskonforma.

Allvarliga störningar kan uppkomma till följd av den säkerhetspolitiska kris som diskuteras i detta skede. Impulserna kommer såväl utifrån via valutaflöden som inifrån genom svenska aktörers förändrade beteende på kreditmarknaden.

Störningar i valutärörelserna kan få allvarliga konsekvenser för den svenska samhällsekonomin. Ett av målen för den ekonomiska politiken i en krissituation är att Sverige med en lämpligt sammansatt, dimensionerad och lokaliserad valutareserv skall kunna betala sin import med guld eller den valuta som krävs när vissa valutor ej längre accepteras och byteshandel i något specifikt fall inte är aktuell. Detta är nödvändigt för att kunna betala för den för landets försörjning viktiga importen även i lägen med sviktande exportintäkter. Vidare får tilltron till Sveriges möjligheter att klara av sina internationella åtaganden inte äventyras.

Även i fred kan valutautflöden av betydande omfattning uppkomma — och har inte så sällan inträffat — under olika ekonomiska kriser. De senaste exemplen på förhållandevis kraftiga valutautflöden från Sverige inträffade i maj 1985, i februari och oktober 1990 samt i december 1991. Under en utrikespolitisk kris med omedelbart krigshot i Europa blir risken för sådana störningar självfallet betydligt större och allvarigare.

Till detta kommer att det i utvecklingen av Sveriges finansiella ställning gentemot utlandet finns från mitten av 1970-talet vissa drag som medfört att svensk ekonomi har blivit mera utsatt för risken av mycket omfattande påfrestningar på valutareserven. Härigenom har förutsättningarna för en traditionell valutapolitik ändrats. Det finns därför skäl att här nedan behandla dessa förändrade förhållanden något närmare.

Under efterkrigstiden och fram till början av 1970-talet var Sveriges totala utlandsskuld mycket begränsad. De statliga lånen efter krigsslutet — Marshall-lånet och två obligationslån i Schweiz — återbetalades i förtid respektive enligt uppgjord plan. På grund av valutaregleringen förekom praktiskt taget ingen finansiell utlandsupplåning från den privata sektorns sida. Inte heller staten lånade utomlands under senare delen av 1950-talet, 1960-talet och första halvan av 1970-talet. I början av 1970-talet mjukades valutaregleringen visserligen upp, men liberaliseringen var ännu omgärdad med så betydande inskränkningar att lånevolymerna även då förblev begränsade.

Statens upplåning i utlandet började i och med att man 1977 emitterade ett lån om en miljard dollar. Under de följande åren förbyttes Sveriges tidigare nettofodran på utlandet till en successivt ökande nettoskuld. Denna uppgick 1985 till närmare 190 miljarder kronor.

Under andra hälften av 1980-talet ökade skuldsättningen markant. Som visas i tabell 6.2 låg hela skuldökningen på övrigsektorn, dvs. företag och hushåll. För statens del hade 1984 fattats ett principbeslut om att staten i fortsättningen inte skulle nettolåna utomlands.

Tabell 6.2 Sveriges finansiella ställning gentemot utlandet 1980-1990

Stockuppgifter vid slutet av varje period, miljarder kronor

	1980 Till- gångar	Skulder	1985 Till- gångar	Skulder	1990 Till- gångar	Skulder
Staten och Riksbanken	5	46	14	138	27	83
Valutaresev, netto	15		45		104	
Valutabanker ¹	35	53	67	57	208	190
Övriga	45	51	90	209	160	669
Totalt	100	150	216	404	499	942
Netto		50		188		443

¹Exklusive valutabankers upplåning för statens, Riksbankens och övriga sektors räkning.

Källa: Sveriges Riksbank.

För att få en uppfattning om den maximala exponeringen vid en förtroendekris måste till det vid utgången av 1990 redovisade finansiella

underskottet, dvs. skillnaden mellan Sveriges tillgångar och skulder gentemot utlandet, på 443 miljarder läggas ett belopp om 58 miljarder kronor som representerar nettot av sekundärhandeln med obligationer i svenska kronor. Denna nettoskuld har uppkommit genom utländska köp av svenska kronobligationer sedan valutaregleringen i praktiken avskaffades vid halvårsskiftet 1989. Det bör vidare observeras att siffran för utlandsställningen inte inkluderar innehav av aktier och andelar i utländska företag respektive utländska aktieinnehav i svenska företag. Några tillförlitliga uppgifter om storleken av dessa stockar finns inte. Sedan värdepappershandeln under de senaste åren liberaliserats har Sverige t.o.m. 1990 köpt utländska aktier till ett nettobelopp om 50 miljarder kronor, medan utlandets förvärv av svenska aktier uppgått till 9 miljarder kronor. Dessa värden bör justeras med hänsyn till ingående innehav och för kursändringar. Enligt en studie av Riksbanken var det samlade värdet av svenskarnas innehav av utländska aktier vid utgången av 1991 ca 82 miljarder kronor. Utlänningarnas innehav av svenska aktier har av annan expertis uppskattats uppgå till ca 10 procent av aktiestocken, motsvarande ca 60 miljarder kronor vid samma tidpunkt. I dessa siffror ingår ej de tillgångar som uppkommit i samband med direktinvesteringar i Sverige och utlandet av respektive utlänningar och svenskar. Dessa aktier torde i regel ha låg likviditet och skapar förmodligen initialt i ett krisläge begränsade valutaströmmar.

Övrigsektorns upplåning vid utgången av 1990 översteg sålunda 650 miljarder kronor. Det är dock viktigt att påpeka att en del av den privata sektorns skuldsättning har tillkommit i samband med investeringar och förvärv av utländska aktier. Beräkningar över det bokförda värdet av svenska direkta investeringar i utlandet och utländska i Sverige samt svenskt innehav av utländska aktier och utländskt innehav av svenska aktier visar på en mycket betydande nettoökning under de senaste åren. Nettovärdet av nyss nämnda poster uppskattades vid utgången av 1986 till 26 miljarder kronor och vid slutet av 1990 till 234 miljarder kronor.

Enligt olika bedömningar beräknas upp till 300 miljarder kronor av övrigsektorns nettoskuld utgöras av kortfristig upplåning utomlands som motiveras av att ränteskillnaden mellan ett lån i utländsk valuta, t.ex. 50 procent vardera av D-mark och US-dollar, och svenska skattkammarväxlar ofta legat vid fyraprocentnivån och stundtals vid den dubbla nivån. Dyliga placeringar är naturligtvis mycket känsliga för ändrade betingelser vad avser tilltron till den svenska valutans värde.

Ett valutautflöde av storleksordningen ett par hundra miljarder kronor, motsvarande mer än dubbla valutareserven, synes därför i ett krisläge vara helt tänkbart. En mot Sverige riktad internationell spekulation kan också initiera stora valutaflöden och få mycket allvarliga följder på samhällsekonomin. Det är dock inte självklart i vilken riktning valutaflödena går i en krissituation.

Över huvud taget har det under 1980-talet skett en mycket markant förskjutning mot kortfristig upplåning. Medan de kortfristiga lånen, dvs. lån med kortare löptid än ett år, 1980 utgjorde ca 10 procent av den utestående lånestocken så hade andelen 1990 stigit till närmare 60

procent. Detta innebär att avsevärt högre belopp än förr måste omsättas årligen. I en orostid kan det bli svårt att omsätta så stora belopp.

Ytterligare en omständighet i samband med utlandsupplåningen bör noteras. Den kortfristiga upplåningen har hittills — trots några akuta krislägen — varit förvånansvärt stabil, men innebär dock en potentiell risk för plötsliga och omfattande valutaflöden. En del av upplåningen utomlands terminsäkras, dvs. låntagaren köper utländsk valuta på termin för leverans när lånet förfaller till betalning. Därmed undviks den kursrisk som upplåningen utomlands annars medför men samtidigt bortfaller nyss nämnda möjlighet till räntevinst. Terminsäkringen leder emellertid till ett omedelbart valutautflöde. Därmed leder en terminsäkrad upplåning inte till någon förstärkning av valutareserven — och heller inte till risk för valutautflöde.

Eftersom den terminsäkrade utlandsröntan i stort sett överensstämmer med den svenska räntenivån ger möjligheten till terminsäkrad upplåning en kanal för att erhålla lån till samma kostnad som lån på den inhemska marknaden betingar. Detta begränsar Sveriges möjligheter att föra en i förhållande till utlandet oberoende kreditpolitik.

Mot bakgrund av den omfattande svenska utlandsupplåningen kommer betydande valutaflöden att uppstå i en krissituation. Troligen blir det ett utflöde av valuta till mer säkra valutor, dollar och yen, i den situation som illustreras i skede 2. Dessa rörelser medför ett hot mot den svenska växelkursen. Riksbanken kommer att möta valutaflödena genom en höjning av den svenska räntenivån.

En uppgång i räntenivån på grund av valutaflöden påverkar den inhemska kreditmarknaden och den reala ekonomin. Dessa störningar kommer att förstärkas av inhemska reaktioner på kreditmarknaden. Även dessa pekar i regel i en riktning av höjd räntenivå.

Kreditmarknaden

Av betydelse för utvecklingen på kreditmarknaden är samhällets finansiella resurser och de olika aktörernas reaktioner i ett krisläge. Enligt Riksgäldskontoret uppgick den utestående skulden av obligationer, förlagsbevis och andra överlåtbara lån (exklusive premie- och sparobligationer) i slutet av 1990 till 1 294 miljarder kronor. Hälften av detta belopp föll på bostadsinstitutet och 30 procent på staten. Av den emitterade obligationsstocken innehades 32 procent av den allmänna pensionsfonden, 22 procent av försäkringsbolagen, 15 procent av banksektorn och 31 procent av övriga placerare (huvudsakligen utländska placerare, icke finansiella företag, aktiefonder och fondkommisionärsbolag).

Lån mot säkerhet utgjorde 70-75 procent av hushållens upplåning, varav 80-85 procent låg hos bostadskreditinstitutet mot i regel bunden ränta. För övriga lån (i bank, finansbolag m.m.) är röntan rörlig, vilket är av intresse som medel att vid behov snabbare kräva tillbaka lånet genom märkbar räntehöjning.

Medborgarna kommer i angivna situationer — efter den första hamstringsvågen — att ha valet mellan att bli så likvida som möjligt eller att inta en avvaktande hållning. Givetvis har regeringen intresse av att likviditeten inte blir för stor då detta kan ha negativa konsekvenser i många avseenden.

Många kommer säkert att försöka sälja obligationer och vara beredda att ta mindre kursförluster. Kursnedgångar på detta område är i fredstid liktydigt med en press uppåt på räntan, men den psykologiska situationen vid ett hotande krig kan bedömas vara annorlunda. Räntebärande obligationer utgör inte någon betydande del av allmänhetens sparande utan innehas framför allt av försäkringsbolag, banker osv., även om en relativt markant ökning i allmänhetens innehav har ägt rum under de senaste åren. Finansinstituten reagerar sannolikt annorlunda än enskilda personer. Man måste också komma ihåg att allmänhetens räntebärande obligationer numera har en mycket kort bindningstid, i regel högst fem år. Sålunda är den genomsnittliga återstående löptiden omkring tre år. Om kursen på ett treårspapper faller till ca 90 procent vid ett ränteläge om 10 procent, innebär det en räntehöjning till 15 procent. Den 10-procentiga kursförlusten kommer inte att avskräcka den som vill sälja.

Denna räntehöjning bedöms inte påverka sparatet i någon större omfattning. För det första kommer bankernas inlåningsräntor inte att höjas i motsvarande grad. Bankerna skulle få stora avskrivningsbehov och även av andra skäl anse det nödvändigt att kraftigt öka räntemarginalen. Det finns ingen anledning att tro att en mycket stor räntehöjning skulle leda till att balansen på marknaden snabbt återställs.

På aktiemarknaden kan det i ett krisläge lätt bli ett samlat utbud av aktier från småsparare, som vida överstiger den fredstida dagliga omsättningen. I en sådan situation förefaller det orimligt att institutionella placerare genom köp skulle absorbera hela utbudet. Resultatet blir ett kursfall. Naturligtvis föreligger här ett stort utrymme för en mycket varierad bedömning av olika aktier. En del aktier skulle oberoende av utbud och efterfrågan sjunka beroende på att deras marknadssituation snabbt försämras. Andra skulle inte påverkas lika mycket, vissa kunde t.o.m. stiga. Utbudet från allmänheten kommer i stor utsträckning att styras av om aktierna är belånade eller inte.

För premieobligationerna torde utvecklingen bli något mittemellan räntebärande obligationer och aktier. Kurserna blir mycket beroende av utbudet som i sin tur påverkas av om ägarna tvingas betala av på lånen. Detta kan bli aktuellt om kurserna sjunker med mer än 10 procent — i allmänhet torde dock inte belåningen överstiga 80 procent. Framför allt torde dock kurserna påverkas av den återstående löptiden.

För staten skulle en större räntehöjning vara mycket besvärande genom ökade räntebetalningar på statsskulden. Statens upplåning är i stor utsträckning mycket kort och kostnaderna skulle slå igenom inte bara på nyupplåningen utan också omedelbart få mycket stora återverkningar på förfallande lån och ganska snabbt på den större delen av den totala statsskulden. Till detta kommer att statsskulden väntas öka kraftigt i samband med förstärkt beredskap. Det finns dock instrument som

indexlån och nollkupongare där staten kan välja mera fritt vilken räntekostnad man vill aktivera över budgeten varje år.

De störningar som uppkommer på valuta- och kreditmarknaden kommer sannolikt att leda till en markant press uppåt av den svenska räntenivån. En sådan skulle slå negativt på den reala ekonomin i form av ytterligare nedgång i investeringarna. Dessutom skulle den få fördelningspolitiska effekter genom att drabba de mycket skuldtyngda hushållen.

Mobiliseringens konsekvenser

En ytterligare störningskälla utgörs av begynnande mobiliseringar. Ett mobiliseringsbeslut är ett allvarligt steg inte minst genom dess psykologiska verkan. Tidpunkten för och omfattningen av inkallelserna avgörs genom en avvägning mellan säkerhetspolitiska och andra politiska överväganden. De militära övervägandena baseras på en bedömning av vilken minimistyrka försvaret behöver mot bakgrund av den säkerhetspolitiska hotbilden. För den politiska beslutsprocessen är problemet främst att väga försvarsmässiga skäl gentemot möjliga ekonomiska, sociala och politiska konsekvenser. Skall man mobilisera tidigt med en mindre styrka under relativt fredliga förhållanden, men med viss osäkerhet om mobiliseringsinsatsen alls är nödvändig? Eller skall man vänta till dess att en mobilisering framstår som klart nödvändig, men då man kan bli tvungen att börja med en större insats och det finns risk för att mobiliseringen får genomföras under störda förhållanden?

Bl.a. mot denna bakgrund är det viktigt att de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika mobiliseringsnivåer blir kartlagda. En central fråga är i detta sammanhang om det finns gränser eller trösklar mellan relativt mindre och relativt större mobiliseringsinsatser där samhällsstörningar och kostnader börjar accelerera och resultera i ökande påfrestningar för samhället.

Sveriges beredskapsplanering utgår ifrån att ett eller flera partiella mobiliseringssteg kan komma till stånd i god tid. Därigenom skulle man undvika de stora samhällspåfrestningar som en plötslig allmän mobilisering med säkerhet innebär. I linje med dessa planeringsförutsättningar har utredningen valt att i detta avsnitt studera konsekvenserna av två partiella mobiliseringsfall. Det första fallet avser inkallelser av 70 000 personer, dvs. en förhållandevis låg inkallelsenivå. I det andra fallet förutsätts att mobiliseringen omfattar 200 000 personer.

En mobilisering har såväl realekonomiska som finansiella effekter. Den största omedelbara realekonomiska konsekvensen är ett bortfall av arbetskraft. Hur stort produktionsbortfallet blir beror på företagens anpassningsförmåga till de förändrade förhållandena och huruvida det finns ledig kapacitet i företagen i form av viss undersysselsättning eller i samhället i form av arbetslöshet. Dessa förhållanden varierar med konjunkturläget.

I studien Samhällsekonomin under kriser och i krig antog FOA för enkelhets skull produktionen vara proportionellt beroende av arbetsinsatsen, dvs. en viss procentuell minskning av arbetsinsatsen leder till lika

stor procentuell produktionsminskning. Man betonade dock att ett visst bortfall av arbetskraft inte alltid behöver leda till motsvarande procentuell minskning av produktionen. Sålunda kan det finnas viss ledig kapacitet i form av undersysselsättning. I sådant fall kan arbetskraftsbortfallet kompenseras av höjd produktivitet. Effekterna på produktionen kan också minskas genom att arbetstiden höjs för de i produktionen kvarstående. Den lediga kapaciteten inom företagen och utökad arbetstid kan sannolikt utnyttjas redan på mycket kort sikt. Värdet av arbetslösa som resurs vid en kortvarig mobilisering är mer tveksamt. En fråga är t.ex. hur de passar behovet yrkesmässigt och regionalt. Även om arbetslösa kan anställas tar såväl rekrytering som upplärning tid och produktiviteten bör inledningsvis vara lägre än för ordinarie arbetskraft.

Slutsatsen i den ovannämnda FOA-studien var att det mesta talar för att en mobilisering på upp till 70 000 personer kan genomföras utan märkbar påverkan på produktionen. Däremot är det svårare att dra några säkra slutsatser om på vilken mobiliseringsnivå de negativa effekterna först börjar uppträda. En mobilisering av 200 000 personer bedöms dock leda till en viss nedgång i den samlade produktionen.

Också produktionsresultatets användning ändras genom de mobiliserades materielförbrukning och behovet av transporter i samband med mobiliseringens genomförande. Inte minst den sistnämnda faktorn kan få stor betydelse under en större mobilisering genom att en betydande del av landets transportkapacitet tas i anspråk.

Mobiliseringens finansiella effekter sammanhänger med att olika sektorer, grupper och individer drabbas av förlorade inkomster eller ökade utgifter. De viktigaste ändringarna är ökade utgifter för staten (bl.a. dagpenning till de mobiliserade) och förlorade inkomster för näringslivet samt för hushållssektorn som helhet och för olika grupper för hushåll. Den olikartade utvecklingen kan komma att upplevas som orättvis och leda till social oro.

Den viktigaste samhällsekonomiska kostnaden i samband med en mobilisering avser produktionsbortfallet, dvs. värdet av de inkallades alternativa användning. Den totala sysselsättningen i Sverige uppgår för närvarande till ca 4,5 miljoner personer. De två antagna mobiliseringsfallen på 70 000 respektive 200 000 personer innebär således att landets arbetsstyrka reduceras med 1,6 respektive 4,4 procent. Mätt i antal arbetstimmar blir reduktionen något större eftersom de till militärt försvar inkallade är män i åldrar med genomsnittligt högre medelarbetstid än den sysselsatta befolkningen som helhet. Med hänsyn till detta beräknas reduktionen av arbetsvolymen till 1,8 respektive 5,0 procent.

De mobiliserade består av män i åldern 18-47 år. Dessa torde ha en något högre produktivitet än den totala arbetsstyrkan som genomsnitt. Som mått på de mobiliserades produktionsinsats har i det följande använts lönesumman för mobiliserad personal. Med detta mått blir produktionsbortfallet 1,9 procent vid en mobilisering av 70 000 personer och 5,3 procent vid en mobilisering av 200 000 personer. Vid dessa beräkningar har ingen ledig kapacitet förutsatts föreligga. Naturligtvis kan förhållanden bli annorlunda beroende på det rådande konjunkturläget.

Sveriges bruttonationalprodukt till faktorpris (summan av samtliga sektorerers förädlingsvärde) beräknas 1990 ha uppgått till 1 172 miljarder kronor. En mobilisering av 70 000 personer skulle därmed innebära en samhällsekonomisk kostnad i form av produktionsbortfall på 1,9 miljarder kronor per månad. Vid en mobilisering av 200 000 personer skulle motsvarande kostnad bli 5,3 miljarder kronor.

Beräkningen av de finansiella effekterna bygger på vissa förenklande antaganden. Variationer i näringslivets driftöverskott påverkar inte sektorns skatt. Kollektiva avgifter betraktas som skatter som tillfaller staten. Prisnivån påverkas inte av den minskade arbetskraftstillgången. Konsekvenserna av olika gruppers inkomster och utgifter på konsumtionen analyseras inte. Således beaktas inte förändringar av de indirekta skatter som är beroende av konsumtionen. Beräkningen utgår från det från 1991 gällande skattesystemet.

För staten är den viktigaste utgiftsändringen utbetalningar av dagpenning till de mobiliserade. Utgifterna minskar genom att löneutbetalningar bortfaller för de från sektorn mobiliserade. Inkomsterna minskar genom minskade sociala avgifter och genom att skatteintäkterna är lägre från dagpenning än från de mobiliserades tidigare löner.

Också kommunerna slipper betala lön och sociala avgifter för från sektorn mobiliserad personal. Denna utgiftsminskning motverkas något av lägre skatteinkomster från dagpenning än från de mobiliserades tidigare lön.

För näringslivet minskar utgifterna genom lägre lönebelopp, men denna minskning mer än uppvägs av en ännu större nedgång i förädlingsvärdet. Det bör nämnas att stat och kommuner inte drabbas av motsvarande intäktsminskning på grund av lägre produktion eftersom den offentliga produktionen inte avsätts till marknadspriser.

De mobiliserades inkomster reduceras något som en effekt av lägre dagpenning än lön (inklusive skatteeffekt).

De beräknade finansiella effekterna av en mobilisering av 70 000 respektive 200 000 personer sammanfattas i tabell 6.3.

Tabell 6.3 Mobiliseringens finansiella effekter

Utgiftsökning/inkomstminskning (-) per månad
Utgiftsminskning/inkomstökning (+) per månad

Miljoner kronor i 1990 års priser

	Mobiliseringsnivå	
	70 000 personer	200 000 personer
Stat	- 1 090	- 3 050
Kommuner	+ 120	+ 340
Näringsliv	- 650	- 1 820
De mobiliserade	- 60	- 170
Totalt	- 1 680	- 4 700

6.3 Den samhällsekonomiska totalbilden

I föregående avsnitt behandlades en rad störningar som förutsatts inträffa under detta krisskede. För varje störning analyserades de samhällsekonomiska konsekvenserna. Genomgången var partiell i den bemärkelsen att man studerade ett område i taget medan man i övrigt utgick ifrån att ekonomin skulle fungera som under normala fredstida förhållanden. Detta är naturligtvis en abstraktion. Det mest troliga är att i en krissituation flera störningar inträffar samtidigt. Det förväntade ekonomiska utfallet kommer således att bero på många verksamma faktorer som kan gripa in i varandra och förstärka effekterna.

Diskussionen av de ekonomisk-politiska åtgärderna längre fram i detta kapitel kommer att föras huvudsakligen i principiella termer. För detta krävs det inga siffermässigt preciserade kalkyler. Diskussionen måste dock utgå från en totalbild eftersom valet av åtgärder kan vara beroende på i vilken mån marknadsmekanismerna — trots inträffade störningar — fortfarande fungerar.

I detta syfte ges nedan en summarisk sammanfattande bild av det förutsedda ekonomiska tillståndet under detta krisskede. Framställningen koncentreras i första hand till de områden där behovet av ingripanden från de för allmän ekonomisk politik ansvariga statliga organen bedöms vara som störst.

Störningar och problem

Ett av huvudproblemen i svensk ekonomi under skede 2 sammanhänger med att det har blivit svårare att importera och exportera. Sveriges möjligheter till import är direkt beroende av vår förmåga att exportera. Eftertraktade svenska varor har dock ofta stort importinnehåll och kan vara av betydelse för landets egen försörjning. Antalet bytesvaror med lågt importinnehåll och som utan större uppoffring kan undvaras i ett krisläge är däremot sannolikt begränsat. Hänsyn måste även tas till valutareserven.

Det gäller därför att finna lämpliga avvägningar avseende vilka varor och vilka kvantiteter vi bör försöka importera respektive exportera.

Bristen på importvaror och försämrade exportmöjligheter väntas leda till vissa inskränkningar i produktionen med därav följande friställningar av arbetskraft. Dessa drabbar i första hand varuproduktionen och visar stora variationer mellan olika branscher och regioner. Industrin vill inte utan statligt stöd genomföra sådana investeringar som erfordras för att lägga om produktionen. Man är också försiktig med riskfylld import.

Även om minskningen i medborgarnas inkomster totalt sett är ännu ganska begränsad, uppträder stora olikheter vilka kan leda till social oro. Statsmakten ställs inför omfattande krav på ingripanden och kostnaderna stiger för arbetslöshetsersättning och andra stödåtgärder avseende både individer och företag.

Minskningen i varutillgången bedöms dock inte ha någon motsvarighet i vad gäller den inhemska efterfrågan. Likviditeten är mycket hög och

man strävar efter att byta ut de finansiella tillgångarna mot något annat. Det pågår hamstring av framför allt sådana lagringsbara varor på vilka man befarar en framtida brist. Sådana hamstringsbegärliga varor utgör emellertid endast en mycket begränsad del av den totala efterfrågan varför effekten på konsumentprisindex torde bli ganska begränsad.

Den samlade efterfrågan påverkas även av ökade resurskrav för det militära och civila försvaret. Också anspråken på den civila offentliga konsumtionen ökar, framför allt avseende vård och omsorgssektorer. Endast beträffande investeringarna får man räkna med en nedgång. Bl.a. minskar bostadsbyggandet.

Till bilden hör sannolikt också prisstegringar. Inflationsimpulserna kommer från utrikeshandeln och från den höga inhemska efterfrågan som möter ett minskat utbud. Hur snabba prisstegringarna blir är svårt att bedöma. Det begränsade antalet eftertraktade varor gör att man vid något så när normala reaktioner inte alls behöver räkna med särskilt kraftiga inflationsimpulser. Som visats är dock osäkerheten stor angående marknadernas reaktioner, särskilt om krisen uppstår snabbt och betraktas som mycket allvarlig. Då kan det mycket väl hända att just inflationen blir ett av de största problemen för den ekonomiska politiken.

Det förutses vidare att en allvarlig oro kommer att råda på kredit- och valutamarknaden. Ovissheten om den framtida utvecklingen är mycket stor och påverkar de olika aktörernas handlande. En speciell oroskälla finns i den markanta uppgång i utlandsupplåningen som har ägt rum under senare år. Ovissheten gör att statsmakterna måste vara beredda på att situationen snabbt kan förvärras och kräva mera extraordinära åtgärder.

En ekonomisk kris av ovan beskrivet slag förknippas ofta med ett högt ränteläge. Detta anses bli följden av bl.a. statsmakternas strävanden att förhindra kapitalflykt. Höga räntor skulle också behövas för att möjliggöra en betydande statlig upplåning. Utredningen anser dock ränteutvecklingen vara mycket svårbedömlig. Det finns nämligen också skäl som talar för en motsatt utveckling. Genom att allmänhetens behov av att placera sina pengar troligen markant överstiger kreditefterfrågan synes en fallande räntenivå vara minst lika sannolik.

Kriskedet "Oro i Europa" förutsätts ha en varaktighet från några månader till ett halvår. Under denna tid förutsätts en mycket snabb händelseutveckling äga rum. Man kan således inte utgå från en enda "frost" bild som kännetecknande för hela periodens problem. Den bild som tecknats ovan får hänföras till periodens inledande skede. Detta kännetecknas av att trots omfattande störningar fungerar fortfarande olika marknader på ett mer eller mindre tillfredsställande sätt. Fortsätter emellertid krisen att förvärras kan störningarna bli så djupgående att också vissa av de normala marknadsfunktionerna successivt kommer att bryta samman. Det är viktigt att statsmakterna har beredskap att handskas även med en sådan situation.

Statens finansieringsproblem

En viktig konsekvens av de förutsedda störningarna under krisskede 2 är att den statsfinansiella situationen försämras i snabb takt. Statsutgifterna ökar på grund av ökad materielanskaffning till både det militära och civila försvaret, mobiliseringskostnader samt olika arbetsmarknads- och industripolitiska åtgärder som påkallas av krisläget.

Samtidigt minskar statens inkomster. Produktionsstörningarna bedöms visserligen initialt inte leda till någon mer omfattande arbetslöshet och bortfall av inkomster, men till följd av viss varubrist och konsumenternas ändrade inköpsbeteende väntas inkomsterna av mervärdesskatten och varuskatter (t.ex. på energi) sjunka. Detta motverkas emellertid av den höjda inflationstakten. Vidare bortfaller statens intäkter från socialavgifter för mobiliserad personal från den privata sektorn.

Som visats i avsnitt 6.2 beräknas en inledande mobilisering av 70 000 personer innebära en budgetbelastning på drygt 1 miljard kronor per månad. I detta läge måste dock regeringen vara beredd på att situationen kan försämras i snabb takt och att inkallelse-nivån sedan måste höjas till 200 000 personer. Det innebär en budgetbelastning på drygt 3 miljarder kronor per månad. Räknar man vid planeringen med en mobiliseringsperiod på sex månader blir effekten på statsbudgeten närmare 20 miljarder kronor. Detta belopp avser enbart ändrade personalkostnader (dagpenning, skatter och sociala avgifter) till de mobiliserade. Till dessa kommer transportkostnader i samband med mobiliseringens genomförande samt kostnader för livsmedel, drivmedel, lokaler, läkemedel, sjukvård osv.

I rapporten Samhällsekonomi under kriser och i krig beräknade FOA kostnaderna för forcerad anskaffning av försvarsmateriel, byggandet av befästningar och flygbaser samt skyddsrum. Dessa beräkningar är hemligstämplade. Anskaffningen av försvarsmateriel antas ske just i början av det här behandlade skedet medan importmöjligheter ännu bedöms föreligga. Dessutom krävs viss k-produktion för försvarsmaktens behov under hela krisförloppet vad avser ammunition, ombyggnad av fartyg, intendenturmateriel och livsmedel.

Utan att precisera de olika utgiftsslagen tyder vissa överslagsmässiga beräkningar på att staten måste räkna med omedelbara och oundvikliga utgiftsökningar av storleksordningen 50 miljarder kronor under det närmaste halvåret.

Till det kommer ökade statsutgifter i samband med industri- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder och eventuellt ytterligare höjningar av mobiliseringsnivån.

Räknar vi även på denna punkt att planeringen avser behoven under en halvårsperiod så uppstår i sådant fall ett ytterligare finansieringsbehov av storleksordningen 50 miljarder kronor.

Den totala utgiftsökningen under det närmaste halvåret skulle således uppgå till ca 100 miljarder kronor. Samtidigt måste det finnas beredskap för en betydligt allvarigare situation.

En fortsatt och fördjupad inskränkning av utrikeshandeln kommer att slå hårt på produktion och sysselsättning. Antar vi att Sveriges samlade produktion minskar med 20 procent och att statens skatteintäkter (exklusive skatt på egendom) minskar i samma takt innebär detta en inkomstminskning på ca 30 miljarder kronor, räknat på ett halvt år. Staten måste således förstärka sin budget med uppskattningsvis 130 miljarder kronor för att klara det närmaste halvårets behov. Bliu krisen mera utdragen så att mobiliseringsperioden måste förlängas blir det sammanlagda finansieringsbehovet naturligtvis ännu större. Eftersom möjligheterna till utgiftsnedskärningar får anses vara mycket begränsade återstår det skatte- och avgiftshöjningar eller upplåning.

6.4 Ekonomisk-politiska åtgärder

Regeringens överväganden avseende valet av åtgärder bör utgå från en diskussion av de grundläggande målen och prioriteringar mellan dessa. I detta läge synes man kunna utgå från följande mål.

- * Försörjningen av nödvändiga varor och tjänster skall tryggas
- * Tillgången på utländsk valuta måste säkerställas
- * Inflationen skall hållas under kontroll
- * Bördorna måste fördelas rättvist
- * Ekonomins anpassningsförmåga måste förbättras så att nödvändiga omställningar underlättas.

Vid valet av åtgärder bör vidare följande beaktas.

- * Åtgärderna måste verka snabbt
- * Önskade sekundäreffekter bör i möjligaste mån undvikas
- * Vid en snar lösning av krisen bör vidtagna åtgärder snabbt kunna avvecklas med ett minimum av kvarstående negativa effekter i form av t.ex. snedvridningar i konkurrenssituationen.

De huvudfrågor som den ekonomiska politiken har att tackla mot bakgrund av den i avsnitt 6.3 tecknade problembilden kommer i det följande att behandlas under rubrikerna

- * inflationsbekämpning
- * försörjning med nödvändiga varor
- * styrning av utrikeshandeln
- * kredit- och valutapolitik
- * förstärkning av statsbudgeten.

Inflationsbekämpning

I det läge som förutsatts råda under detta krisskede får regeringen lägga stor vikt vid att med tillgängliga medel försöka begränsa prisstegringarna. Inflationen bör i möjligaste mån hållas under kontroll för att undvika skadeverkningarna på samhällsekonomin.

Som framgått orsakas prisstegringarna av höjda importpriser och den i förhållande till varumängden höga inhemska efterfrågan. Den sistnämnda faktorn sammanhänger med den höga likviditeten i samhället. Den internationella prisnivån kan inte påverkas. Beträffande det inhemska inflationstrycket har regeringen i princip två handlingsvägar att välja emellan. Man kan kontrollera prisutvecklingen med hjälp av prisregleringslagen eller försöka påverka den indirekt genom att begränsa efterfrågan.

I praktiken kan man räkna med att båda handlingslinjerna kommer att användas. På vilka åtgärder tyngdpunkten kommer att ligga beror på lägets allvar. Som visats i kapitel 3 finns det starka skäl för att in i det längsta dröja med införandet av regleringar. Sådana ingripanden leder på längre sikt till välfärdssynpunkter. Å andra sidan har också en hög inflation påtagliga skadeverkningar från välfärdssynpunkt.

För att begränsa den inhemska efterfrågan måste hushållens likviditet reduceras. Detta kan göras genom höjda skatter, minskade transfereeringar, ökad statlig upplåning, ökat privat sparande eller åtstramningar på kreditmarknaden.

Generellt är kreditpolitiska ingripanden av mindre tvångsmässig karaktär än användandet av finanspolitiska medel. Graden av kreditpolitikens ingripande i de fria marknadskrafterna varierar dock i ett brett fält från sparstimulerande åtgärder som bygger helt på frivilligheten till sådana åtgärder som i hög grad låser medborgarnas användande av sina finansiella tillgångar.

Bland finanspolitikens medel finns möjligheten att höja den *direkta inkomstsikten*. Normalt görs inte sådana höjningar under det löpande inkomståret för vilka skatteskalorna redan fastställts. Under extraordinära förhållanden kan man emellertid frångå denna princip genom att bestämma om höjd utdebitering. Denna bör i så fall göras tidsbunden (engångsutdebitering eller gällande under en viss period) och klart motiveras med det rådande säkerhetspolitiska läget. En nackdel med åtgärden är att det krävs viss tid för information och ändrade administrativa rutiner.

En liknande effekt fås om man i stället för höjd utdebitering väljer *tvångssparandet*. Dessa medel skall dock återbetalas vid en senare tidpunkt.

Höjda *indirekta skatter* ger omedelbar effekt. Medlet är också effektivt för att dämpa efterfrågan, men höjer prisstegringstakten ytterligare. Huruvida indirekta skatter skall användas för att bekämpa inflationen beror på utgångsläget. Medlet är helt olämpligt mot redan inträffade prisstegringar. Däremot kan det övervägas när huvudproblemet är en stark övrefterfrågan som längre fram befaras leda till okontrollerade

prisstegringar. Medlet kan också användas selektivt, riktat mot vissa områden där en återhållsamhet befinner sig nödvändig.

Minskade *offentliga transfereringar* ger — liksom ändrade direkta skatter — effekt med ett visst dröjsmål. Transfereringar till hushållen har kommit till för att av sociala skäl ge stöd för vissa medborgargrupper. Vid ändringar av systemet måste därför inkomstfördelningsaspekten noggrant övervägas.

Höjda direkta och indirekta skatter samt sänkta transfereringar reducerar hushållens disponibla inkomster och bör därmed sänka efterfrågan. Samtidigt tillförs statskassan finansiella resurser varför dessa medel också är aktuella när det gäller den nödvändiga förstärkningen av statsfinanserna. Medlen slår också generellt mot alla hushåll eller stora grupper. De har vidare gemensamt den tvångsmässiga karaktären och att man i förväg kan bestämma indragningarnas storlek och fördelning på olika befolkningsgrupper.

Regeringen har också möjlighet att direkt ingripa i prisbildningen med hjälp av *prisregleringslagen*. Användandet av prisregleringar under normala förhållanden avvisas dock av den ekonomiska teorin som ett ineffektivt medel för att lösa ett lands interna balansproblem. Erfarenheterna från tidigare prisregleringar i Sverige sammanfattas av professor Lars Jonung enligt följande:

De samhällsekonomiska effekterna av den svenska prisregleringspolitiken pekar på följande slutsatser. Prisregleringarnas primära mål har varit att dämpa inflationstakten. Någon signifikant långvarig dämpning av inflationstakten kan emellertid inte beläggas. Det går inte heller att finna att prisregleringarna har sänkt inflationsförväntningarna. Regleringens effekter på resursallokeringen har i flera avseenden visat sig vara negativa. Verkningarna på inkomstfördelningen är svåra att klargöra. Några entydiga och bestående effekter går inte att spåra på något område av den svenska ekonomin. (Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin, SNS, 1984).

Lars Jonungs undersökning avsåg emellertid prisregleringsinstrumentets användbarhet i stabiliseringspolitiskt syfte. I det krisskede som behandlas här är problemet närmast att med omedelbar effekt få kontroll över prisutvecklingen och också dämpa förväntningarna om kommande prisstegringar. I detta syfte är prisregleringen mycket användbar. Den utgör dessutom ett nödvändigt komplement till andra åtgärder som ransoneringar. Begränsas regleringen till vissa områden bör man dock vara medveten om att selektiva prisregleringar kan medföra att priser på oreglerade varor och tjänster kan drivas upp i förhållande till priser på varor och tjänster som priskontrollerats. Det allmänna prisindexet, vilket mäter inflationstakten, behöver inte påverkas nämnvärt av en sådan politik, men väl prisstrukturen.

Försörjning med nödvändiga varor

Försörjningsfrågorna ligger egentligen utanför den centrala ekonomiska politikens — dvs. Finansdepartementets och Riksbankens — uppgiftsom-

råde. Behovet av totalsyn i det ekonomisk-politiska agerandet gör emellertid att försörjningsfrågorna inte helt kan förbigås.

För att trygga försörjningen under en säkerhetspolitisk kris hade staten tidigare ansvaret för den s.k. fredskrislagringen. Fredskrislager fanns främst av olja men också av vissa petrokemikalier och legeringsmetaller. I 1987 års försvarsbeslut bestämdes emellertid att fredskrislagren av petrokemikalier och legeringsmetaller successivt skulle avvecklas. Det ankommer nu på företagen att genom sin kommersiella lagring svara för den beredskap som erfordras för att de skall kunna möta fredstida störningar av varutillförseln.

Beträffande statlig styrning gäller huvudprincipen att industrin vid en allvarlig kris skall fortsätta arbeta på i huvudsak samma villkor som under normala förhållanden. Förändrade marknadsförhållanden, svårigheter att få normala leveranser av råvaror och halvfabrikat är i första hand en fråga för företagen. Även i svåra lägen måste marknadskrafterna verka i största möjliga utsträckning. Det finns ingen som helst anledning att gå in med statliga styråtgärder så länge näringslivet självt kan få fram egna lösningar på Sveriges försörjning.

I ett läge när landets försörjning är hotad måste dock staten förr eller senare gå in med vissa åtgärder. Detta kan ske genom *sparkampanjer* eller *frivilliga överenskommelser* mellan stat och näringsliv avseende exempelvis viss produktionsinriktning eller viss användning av en bristvara. Staten kan också träffa *avtal* med företag om vissa beredskapsåtaganden mot ersättning. Man kan bevilja *dispenser* som innebär undantaganden från bestämmelserna i t.ex. miljölagstiftningen, arbetsmiljölagen eller arbetstidslagen. Sådana varor som inte är helt oundgängliga för landets försörjning kan beläggas med extra *skatter* eller *avgifter* för att styra produktionen mot viktigare områden.

Ovanstående medel bygger på frivilligheten och avser i första hand att ge näringslivet stimulans och stöd. I en svårare kris är dock detta inte tillräckligt. Näringslivet kan hamna i en situation där alla möjligheter visar sig vara uttömda. Man kan inte längre få fram de råvaror och halvfabrikat som behövs för försvarsmaktens behov och för att enskilda individer och samhället skall fortsätta fungera. Då kan staten med stöd av ransoneringslagen fördela bristvaror mellan olika användare genom förbud, kvotering, licensering eller auktorisation. Dessa åtgärder innebär emellertid ingrepp i det normala marknadsmässiga försörjningssystemet. *Förbud* innebär att försäljning och/eller användning av en bristvara förbjuds. Fördelen med förbudet är att det går snabbt att införa med ett minimum av byråkrati. Nackdelen är att det måste kombineras med dispensmöjligheter. Ett förbud kan därför så småningom resultera i en stor administrativ apparat för handläggning av dispensansökningar och utfärdande av licenser.

Vid en *kvotering* bestäms hur mycket av en bristvara som får säljas, köpas eller förbrukas. Företagen behöver inte ansöka om tilldelning och det behövs heller inga särskilda dokument, typ licenser. Kvotering används lämpligen för företag med få produkter och relativt få kunder. Metoden är lämplig vid relativt lindriga bristsituationer när varje

användare kan tilldelas en ganska stor andel av sin normala förbrukning. Fördelen med kvotering är att den går snabbt att införa. Nackdelen är att kvotering är ett trubbigt instrument om man inte har god kännedom om bristvarans användning. Dessutom innebär systemet premiering av den storförbrukande eller den "slösaktige". Efterlevnaden kräver också en tämligen omfattande kontrollapparat.

Grundprincipen för *licensiering* är att köp, försäljning och förbrukning av en bristvara knyts till ett dokument, en licens. Inköpslicens ger företaget rätt att köpa och förbruka en vara. Vanligtvis står det företaget fritt att köpa varan var som helst, men man kan också förbinda licensen med villkor att varan skall köpas från viss säljare. Lagringslicens berättigar till inköp och lagring, men inte till förbrukning. Till detta krävs förbrukningslicens. Säljlicens ger företaget rätt att sälja ur eget lager. Fördelarna med licensiering ligger i en effektiv styrning. Nackdelen är att den ställer stora krav på prövningsadministration och kontroll samt att den tar tid att införa.

Auktorisation innebär att myndigheterna ger vissa företag rätt att handla med en bristvara. Åtgärden kan också kombineras med skyldighet för leverantörer att bara sälja till auktoriserade företag. Fördelen med auktorisation är att den är en åtgärd som är lätt att övervaka. Nackdelen är att säljaren måste kontrollera vem som har rätt att köpa vad. Auktorisation innebär också en konkurrensbegränsning.

Styrning av utrikeshandeln

I delavsnitt 6.2 redogjordes för de störningar av samhällsekonomin som väntas bli följderna av en kraftig reduktion av Sveriges utrikeshandel. Framställningen pekade på behovet att styra utrikeshandeln så att de negativa effekterna i möjligaste mån kan lindras. Vägledande för styrningen bör vara de ovan formulerade målen att försörjningen av nödvändiga varor och tjänster skall tryggas och tillgången på utländsk valuta säkerställas.

I krislägen kan marknaderna behöva extra stöd för att kunna fullgöra sina från samhällsekonomin synpunkt önskvärda funktioner. Det kan t.ex. gälla att främja exporten av vissa produkter som på grund av ändrade marknadsförhållanden har mött svårigheter. Att hålla uppe denna export kan vara angeläget för att kompensera för annan export som fallit bort eller för att produkterna behövs i bilaterala bytesaffärer. Likaså kan det finnas skäl att stödja försörjningsviktig import som annars inte hade kommit till stånd.

För stöd av exporten finns redan i fredstid *exportkreditgarantier*. Man har tidigare utgått från att nygarantigivningen upphör under ett krisläge. Utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen har emellertid föreslagit att exportkreditnämnden behåller sin garantigivning i kris- och krigslägen och att den utvidgas till att omfatta även angelägen import.

Importkreditgarantier finns inte under fredstid. Främsta syftet med importkreditgarantier skall vara att underlätta och riskreducera finansieringen av prioriterad import. Flertalet länder kräver sannolikt i detta läge

förskottbetalningar, eftersom intresset att exportera kan vara begränsat. Det kan t.ex. gälla att skydda importören mot förluster som kan uppstå genom att den i förskott betalade varan ej anländer till Sverige.

Sveriges export och import kan också stödjas med *subventioner* till angelägna verksamheter. Subventioner ger snabb effekt, men innebär en belastning på statsbudgeten. Dessutom strider exportsubventionerna mot internationella handelsöverenskommelser om de nu alls längre är i kraft.

Försörjningsviktig import kan också stimuleras med hjälp av *prisclearing*, dvs. genom att utjämna prisskillnader mellan olika importprodukter. Detta kan göras endast för klart avgränsade varuområden, främst av typ stapelvaror. Prisclearing ingår bland de medel för krisförsörjning som står till förfogande inom ramen för ransoneringslagen (1978:268). Prisclearingen kan således sättas i tillämpning omgående under det att riksdagens godkännande hämtas i efterhand. Åtgärden kan väntas ge snabb effekt men kräver inrättandet av en clearingsnämnd och uppbyggnad av en administration för avgiftsuttag, bidragsgivning och kontroll.

Stimulansåtgärder för från samhällsekonomisk synpunkt viktig export och import är således relativt lätta att införa. Arbetsgruppen vill dock understryka att även dessa åtgärder innebär ett ingrepp i marknadsmekanismerna. Sådana ingrepp bör därför göras endast när marknadernas funktionssätt i ett krisläge kommer i konflikt med andra för krissamhället övergripande ekonomiska mål.

Problemen blir större när man i ett allvarigare läge tvingas till direkta regleringar av in- och utförseln. En begränsning av handeln med stöd av nuvarande regler kan ske genom att ett *licenssystem* med kvantitativa restriktioner eller förbud införs. Regeringen kan föreskriva detta med stöd av lagen (1975:85) om bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor samt förordningen (1984:53) om import och exportreglering.

Licenssystemet ger, när det trätt i kraft, staten fullständig kontroll över utrikeshandeln. Det ger staten ett effektivt sätt att styra varuflödena. En sådan kontrollmöjlighet krävs bl.a. i ett läge med bilateral handel enligt särskilda handelsavtal.

Nackdelen med licensieringen är att det tar flera månader innan den blir operativ. En omfattande organisation måste först byggas upp. De kvantitativa restriktionerna för såväl import som export av industrivaror är numera i allt väsentligt avskaffade. Härigenom har resurserna och kompetensen inom Kommerskollegium att hantera en licensiering minskat högst väsentligt.

Svårigheterna med att bygga upp en väl fungerande organisation varierar naturligtvis med hur omfattande licensreglering man önskar införa. För enstaka varugrupper torde systemet kunna göras verksamt utan alltför lång fördröjning, medan ett hela utrikeshandeln täckande system innebär mycket omfattande administrativa inkörningsproblem, allvarliga ingrepp i den fria handeln och belastning för myndigheter och näringsliv.

Som visats ger licensieringen visserligen myndigheterna fullständig kontroll över utrikeshandeln, men åtgärden tar lång tid att genomföra.

Krisen kan emellertid utvecklas snabbt och ta en så allvarlig vändning att andra, mindre effektiva, styrmedel omedelbart måste tillgripas i väntan på att administrationen för licensering byggs upp.

Ett alternativ till kvantitativa restriktioner vore användandet av *avgifter* eller *depositioner*. Avgifter innebär att en extra avgift tas ut på varuvärdet vid tullklareringen. Avgiften tillfaller statskassan. Depositioner innebär att ett visst belopp av varuvärdet deponeras på ett räntebärande eller räntelöst konto hos Riksbanken och återbetalas till deponenten efter viss tid.

Utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen konstaterade att gällande svensk lagstiftning saknade bestämmelser för införandet av avgifter och depositioner på utrikeshandeln. Utredningen föreslog därför att det i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor tas in en bestämmelse som ger regeringen möjlighet att under i lagen angivna förhållanden föreskriva en avgift vid in- och utförseln av varor. Vidare föreslogs att regeringen bemyndigas att införa depositionskrav som en förutsättning för import och export av varor.

Bestämmelserna om avgifter och depositioner blev i stället intagna i lagen (1990:749) om valutareglering. Om förordnade om valutareglering anges i lagens 1§: "Efter samråd med Riksbanken får regeringen förordna om valutareglering, om landet är i krig eller krigsfara eller det råder utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som landet har befunnit sig i."

I annat fall än som avses i första stycket får regeringen inom ramen för en framställning som gjorts av fullmäktige i Riksbanken förordna om valutareglering för en tid av högst sex månader, om valutamarknaden och valutapolitiken utsätts för allvarliga störningar till följd av utomordentligt stora kortfristiga kapitalrörelser."

Kriterierna för införande av valutareglering är således väsentligt mer begränsade än för införande av handelsreglering enligt lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Valutalagen kan tillämpas endast i samband med krig eller krigsfara eller vid utomordentligt stora kortfristiga kapitalrörelser. Även om förutsättningar för valutareglering i fredstid skulle föreligga till följd av utomordentligt stora destabiliserande kapitalrörelser är för övrigt enligt lagens motivuttalanden reglering av varubetalningar utesluten under fred. Därmed måste möjligheten praktiskt taget uteslutas att under fredstid stödja en handelsreglering med valutareglering. På motsvarande sätt ger valutalagen visserligen en möjlighet att förena valutatillstånd med avgifter och depositioner men regeln härom kan inte fungera i fredstid därför att, såsom ovan nämnts, varubetalningar då förutsätts falla utanför tillämpad valutareglering.

I kort sammanfattning kan valutaregleringslagen med hänsyn till motivbeskrivningarna tolkas som så att i krigsfallen avser lagen alla kapitaltransaktioner men i fredsfallet endast in- och utförsel av pengar. Därmed saknas även i nu gällande lagstiftning möjlighet att för utrikes-handelsreglering under en fredskris införa avgifter eller depositioner.

Även tullar kan användas i importbegränsande syfte. Med stöd av bemyndigande i lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m. kan regeringen om det föreligger särskilda förhållanden meddela föreskrifter att en vara skall beläggas med tull. Även i GATT-överenskommelsen — liksom inom EFTA och EG — finns en undantagsregel för säkerhetssyften som lämnar utrymme för tullhöjningar som är nödvändiga för att skydda väsentliga säkerhetsintressen. Motsvarande bemyndigande att belägga export med särskild tull saknas däremot i svensk lagstiftning. Detta är i denna situation en brist då en tull skulle kunna bidra till att förverkliga strävandena att hålla kvar intressanta varor i landet.

Importtullar kan införas snabbt och kräver endast enkel administration. Styrningseffekten är dock osäker och bör variera med tullens höjd. Vid höga tullsatser kan man vänta sig en betydande effekt men samtidigt måste hänsyn tas till att åtgärden leder till prisökningar på den import som fortfarande kommer till landet.

Det finns vidare möjlighet att begränsa viss import med hjälp av *prisreglering*. I prisregleringslagen (1989:978) bemyndigas regeringen att utfärda föreskrifter om prisstopp, högstpris och förhandsanmälan m.m. Riksdagens godkännande får inhämtas i efterhand. Låga högstpriser bör ge snabb effekt men utgör också ett allvarligt ingrepp i den fria näringsverksamheten. Prisregleringen medför också en administrativ belastning för myndigheter och näringsliv.

Kredit- och valutapolitik

Kredit- och valutapolitik hänger ihop och skall stödja varandra. T.ex. motverkas valutaflykten med Riksbankens räntepolitik.

En viktig utgångspunkt är att scenariot utspelas mot bakgrunden av avreglerade kredit- och valutamarknader. Riksbankens mål i det uppkomna läget är att försvara valutareserven samt växelkursen med räntevapnet. Olika reglerande åtgärder kan också användas. Men i detta skede är det arbetsgruppens bedömning att det är tillräckligt med de marknadsoperationer Riksbanken kan göra. De olika instrumenten här till har behandlats utförligt i kapitel 5.

Det förtjänar uppmärksammas att Sveriges finansiella upplåning från utlandet utgör en viktig riskfaktor. En stor del av upplåningen är av kortfristig karaktär och det kan bli svårt att i ett internationellt krisläge förnya lånen. Om Sverige inte kan betala så utlöses den "cross-default" klausul som nog finns i alla låneavtal och som innebär att ett lån förfaller till omedelbar betalning om förfallande lån ej betalas. Detta skulle få helt orimliga konsekvenser. En betydande del av upplåningen måste också betraktas som mycket känslig för spekulationer beträffande den svenska kronans värde.

Denna exponering ledde till akuta problem vid i synnerhet fyra tillfällen under perioden 1985-1991. Vid dessa tillfällen var dock valutaflödet relativt begränsat och kunde stoppas genom att höja den svenska räntan samt skapa tilltro i marknaden för att en devalvering inte

var aktuell. Denna politik var naturligtvis förenad med kostnader i olika avseenden.

Sverige har dock möjlighet att öka sina likvida valutatillgångar genom att dra på olika internationella kreditarrangemang i första hand i *Valutafonden* där 25 procent av kvoten på 1 064 miljoner SDR omedelbart kan erhållas och ett lika stort belopp utan större problem även om det finns en gräns för hur mycket som kan dras från Valutafonden under en viss period. Med hänsyn till de mycket begränsade belopp som omedelbart kan erhållas från Valutafonden (266 miljoner SDR, motsvarande ca 2,2 miljarder kronor) kan en upplåning av detta slag dessutom vara kontraproduktiv genom att den bidrar till att tilltron till den svenska valutan minskar.

Lånemöjligheter kan också finnas genom olika *centralbanksarrangemang*. Det är dock en öppen fråga vilka resurser som i detta läge verkligen skulle stå till buds.

Förstärkning av statsbudgeten

En viktig konsekvens av det av utredningen förutsatta krisförloppet är att statens utgifter ökar i betydande omfattning. Som tidigare visats kan utgiftsökningen för totalförsvarets höjda beredskap, inklusive effekterna av en partiell mobilisering, uppskattas till omkring 50 miljarder kronor under det föreliggande halvåret. Vidare bör statsmakten ha beredskap för att situationen snabbt kan förvärras med följd att statsinkomsterna börjar minska samtidigt som utgiftskraven ökar ytterligare. Därmed kan det ovan angivna finansieringsbehovet komma att mer än fördubblas.

Det finns tre vägar för att förstärka statsbudgeten: att skära ner vissa utgifter, att öka inkomsterna eller att låna upp pengarna. Den fjärde teoretiskt tänkbara vägen — inflationsfinansiering via sedelpressarna — kan avfärdas utan vidare diskussion som helt oansvarigt som en planerad åtgärd. Däremot kommer resultatet säkerligen att bli att en del blir inflationsfinansierat.

Vid valet av handlingslinje måste även beaktas att behovet av att förstärka statsfinanserna kommer sannolikt i en situation då det också är önskvärt att dra in likviditeten från samhället. Detta senare blir inte fallet om *utgiftsnedskärningar* avser offentliga investeringar och andra statliga beställningar. Någon nedskärning av betydelse av antalet offentligt anställda torde inte heller vara motiverat i det här behandlade skedet. Blicken måste därför riktas främst mot transfereringarna.

Att minska nivån på de utgående förmånerna låter sig göras utan större administrativa problem. Effekterna kan dock dröja något vid endast måttliga nedskärningar. Större nedskärningar hotar däremot att komma i konflikt med de fördelningspolitiska ambitionerna.

Vad beträffar *skattefinansiering* står valet huvudsakligen mellan direkta och indirekta skatter. Dessutom kan olika avgifter höjas. Det sistnämnda medlet kan dock tillföra statskassan endast begränsade belopp och kan därför inte ses som någon egentlig finansieringskälla när det gäller större resurskrav. Avgifterna kan dock med fördel användas som styrmedel,

speciellt när man vill få ner viss konsumtion. Avgiftshöjningar — liksom nya avgifter — kan träda i kraft snabbt och kräver inte heller någon större administrativ apparat. Också indirekta skatter kan höjas snabbt och utan större administrativt merarbete så länge det enbart gäller ändringen i skattesatsen på de varor och tjänster vilka redan är beskattade. Den största finansiella effekten fås genom höjningen av mervärdeskatten på grund av den stora skattebasen. Sålunda ger varje procentenhets höjning av skattesatsen vid oförändrad förbrukning statskassan närmare 6 miljarder kronor.

Höjd mervärdeskatt drabbar hela den privata konsumtionen och bostadsinvesteringarna. Produktionen påverkas inte annat än genom den till följd av prisstegringen lägre efterfrågan. Vilken återhållande effekt de höjda priserna får på den privata konsumtionen är dock svårt att bedöma. Under kristidens exceptionella förhållanden får man säkerligen räkna med andra priselasticiteter än de som gäller för närvarande.

Vid större höjningar av mervärdeskatten bör också de fördelningspolitiska aspekterna beaktas. En del av de höjda skatteinkomsterna kan komma att behöva återbetalas till de svagaste grupperna i samhället.

Under krisens varubrist kan det finnas önskemål att en nödvändig förstärkning av statsfinanserna skall utformas så att man samtidigt begränsar användningen av vissa varugrupper. Denna effekt kan erhållas vid en differentiering av mervärdeskatten eller att helt nya speciella varuskatter införs. En sådan politik medför dock ökade administrationskostnader.

Statsinkomsterna kan också ökas genom att höja den direkta inkomstskatten. Genom höjningen dras en del av likviditeten in och därmed begränsas konsumtionsefterfrågan. I motsats till höjda indirekta skatter erhålls denna kontraktiva effekt direkt och inte genom höjda priser. Man kan också i fördelningspolitiskt syfte ändra skattesatserna för olika inkomstlägen.

Under normala förhållanden brukar man inte ändra de fastställda skattesatserna under det löpande kalenderåret. Några hinder härför finns dock inte när åtgärden bedöms vara önskvärd. Genomförandet tar dock något längre tid än höjningen av en indirekt skatt som kan träda i kraft och ge effekt nästan omedelbart efter beslutet.

Genom att inkomstskatten berör ett väsentligt större antal skatteobjekt än indirekta skatter är den sistnämnda delen lättare att administrera och kontrollera. Denna aspekt ökar i betydelse ju djupare krisen blir.

För att kunna bedöma möjligheterna till *statlig upplåning* har Riksgäldskontoret för utredningens räkning utarbetat en PM, Riksgäldskontorets bedömning av lånefinansiering under kriser och krig (Riksgäldskontoret 1991-04-12). Bedömningen utgår från utredningens scenaribeskrivning och analys av den troliga ekonomiska utvecklingen under detta krisskede.

Riksgäldskontoret konstaterar först att den totala nyupplåningen på den svenska penning- och obligationsmarknaden uppgick år 1990 till ca 166 miljarder kronor. Den utelöpande stocken av överlåtelsebara räntebärande

papper (exklusive premie- och sparobligationer) uppgick vid årsskiftet 1990/91 till 1 251 miljarder kronor.

År 1990 översteg hushållens konsumtion den disponibla inkomsten, dvs. hushållssparandet var negativt. Underskottet i hushållens finansiella sparande uppgick under detta år till 11 miljarder kronor. Det växande konflikthotet kan medföra olika beteenden hos allmänheten. En tänkbar händelseutveckling är att allmänhetens oro stiger vilket medför en omfattande konsumtionsökning och ett minskat sparande (ökad skuldsättning). Detta kombinerat med att hushållen söker omvandla sina finansiella medel till kontanter och transportabla reala tillgångar väntas leda till en stigande inflationstakt och press uppåt på räntan. Ett sådant händelseförlopp försämrar givetvis det redan i dagsläget dåliga finansiella sparandet hos hushållen och försvårar möjligheten för Riksgäldskontoret att lånefinansiera statens budgetunderskott på den svenska kreditmarknaden.

Man kan också tänka sig ett annat alternativ med mera avvaktande beteende och ökat sparande som en reaktion på den osäkra framtiden. Stigande räntor och förväntade problem för industrin medför fallande aktie- och obligationskurser vilket också kan öka sparbenägenheten då hushållens förmögenhet minskar. Begynnande varubrist bidrar också till minskad konsumtion.

Utifrån det i dagsläget obefintliga nettosparandet bedömer Riksgäldskontoret att även en liten ökad sparbenägenhet kommer att leda till ett positivt hushållssparande. Om hushållens konsumtion vid i stort sett oförändrade disponibla inkomster minskar med ca 10 procent på grund av tidigare nämnda orsaker erhålles en ökning av det finansiella sparandet inom hushållssektorn på ca 35 miljarder kronor på ett halvår.

Inom företagssektorn väntas de förutsatta störningarna försämra lönsamheten och via minskade vinster leda till ett lägre finansiellt sparande. Ett höjt ränteläge, produktionsstörningar och osäkerhet om framtiden tenderar även att minska de privata investeringarna både inom näringslivet och i bostäder, vilket å andra sidan ökar det finansiella sparandet. Sammantaget överväger förmodligen de minskade investeringarna, vilket medför en viss förbättring av företagens finansiella sparande.

En minskning av bruttoinvesteringarna med 20 procent eller med ca 30 miljarder kronor under ett halvår förefaller mot denna bakgrund inte osannolik. Samtidigt medför företagets försämrade lönsamhet att slutresultatet för företagssektorn skulle kunna bli en förbättring av det finansiella sparandet med uppskattningsvis 15 miljarder kronor.

Riksgäldskontorets bedömning av den inhemska kreditmarknaden utgår ifrån att den i stort fungerar normalt även om både efterfrågan och utbudet på riskvilligt kapital påverkas av krisen.

Utbudet av obligationer från den privata sektorn bedöms minska då företagets investeringar sjunker och bostadsbyggandet avtar. Bostadsinstituten och industrin drar ned emissionsvolymerna av obligationer, förlagslån och certifikat.

Obligationsefterfrågan är svårare att förutsäga, delvis beroende på osäkerheten gällande hushållens agerande och de därav föranledda effekterna på kreditmarknadens placeringskapacitet. Näringslivets placeringar i obligationer görs i viss utsträckning i ränte- och valuta-spekulationssyfte. Deras portföljer kan därför antas variera i hög utsträckning både vad gäller volym och sammansättning. Näringslivets förändrade finansiella sparande som en följd av minskade investeringar och i en del fall förbättrad likviditet kan öka efterfrågan på obligationer.

Penningmarknaden kännetecknas enligt Riksgäldskontorets bedömning förmodligen av mycket höga räntor, medan räntorna för längre löptider är lägre, dvs. avkastningskurvan är starkt avtagande. Transaktionskostnaderna har troligen ökat.

Även om Riksgäldskontoret har vissa möjligheter att låna i utländsk valuta genom redan idag förberedda bankkrediter och emissionsprogram är dessa möjligheter begränsade och man kan redan relativt tidigt under krisens utveckling bli helt hänvisat till den svenska kreditmarknaden.

Om allmänhetens reaktion på krisen blir lugn bedömer Riksgäldskontoret det vara möjligt att låna ca 15 miljarder kronor ytterligare på hushållsmarknaden på ett halvårs sikt. Upplåningen kan ske med nuvarande instrument anpassade för hushållsmarknaden, dvs. premieobligationer, allemanssparande och riksgäldskonto.

Beslut om ett nytt premielån och villkor för detta kan ske omedelbart. Avisering av lånet sker direkt efter beslut. Försäljningen av lånet kan starta efter tre veckor och i samband därmed strömmar likviden in till Riksgäldskontoret. Leveransen av själva premieobligationerna kan dock inte ske förrän efter ca tre månader på grund av begränsat lager av obligationspapper samt lång tryck- och distributionstid. Första dragningen kan ske så snart den fysiska leveransen är klar. Den möjliga emissionsvolymen bedöms bli ca 5 miljarder kronor.

Upplåningen via allemanssparande bedöms vara mycket känslig för hushållens reaktion. Om man förutsätter en lugn reaktion och tillåter extra insättningar, höjer det tillåtna månadssparandet samt höjer räntan bedömer Riksgäldskontoret att ca 5 miljarder kronor kan lånas netto på ett halvår via allemanssparande. Beslut om extra insättningar, höjt tillåtet månadssparande och en eventuellt ökad skattesubvention kräver riksdagens godkännande.

Även riksgäldskonto är känsligt för hushållens reaktion då möjlighet till förtidsinlösen finns. Ett alternativ till riksgäldskonto (kontobaserad sparform) är att återigen emittera sparobligationer då detta är ett fysiskt instrument vilket kan upplevas som säkrare av hushållen. Ett nytt sparobligationslån bedöms kunna emitteras inom tre månader. Riksgäldskonto, eventuellt tillsammans med ett nytt sparobligationslån, uppskattas ge ca 5 miljarder kronor.

Enligt dessa bedömningar skulle således ca 15 miljarder kronor kunna lånas upp från hushållen på ett halvår. Riksgäldskontoret anser vidare att resterande ca 40 miljarder kronor är möjligt att låna upp på penning- och obligationsmarknaden under förutsättning att marknaden fortfarande fungerar i stort sett normalt. Den kraftigt ökade nettoupplåningen sker

givetvis till hög kostnad på grund av det redan tidigare mycket höga ränteläget.

Vid en ytterligare försämring av läget ökar statens finansieringsbehov. Den i detta fall nödvändiga inkomstförstärkningen kan enligt Riksgäldskontorets bedömning endast delvis komma till stånd genom upplåning från hushållen och på penning och kreditmarknaden. Resultatet av ett försök till fullständig lånefinansiering blir sannolikt en helt mättad kreditmarknad med stigande räntenivå utan att målet med upplåningen nås. För att tillgodose resterande finansieringsbehov kommer någon form av tvångsmedel såsom beskattning eller placeringsplikt att behöva tillgripas.

6.5 Utredningens sammanfattande bedömning

Det går inte att förutse alla de problem som den ekonomiska politiken kan ha att möta under en så pass allvarlig kris som förutsatts av utredningen. Inget krisförlopp är det andra likt. I avsnitt 6.4 gavs en katalog över ett stort antal åtgärder som står till statsmaktens förfogande tillsammans med en diskussion om åtgärdernas effektivitet. Att någorlunda exakt peka ut vilka av dessa åtgärder som bör tillgripas vid olika tillfällen låter sig emellertid inte göras på ett meningsfullt sätt eftersom man i förväg inte känner till alla de faktorer som utformar den aktuella situationen. Utredningens rekommendationer måste därför hållas på ett principiellt plan.

Utredningen vill först starkt understryka vikten av en korrekt information till allmänheten. Verkningarna av ekonomisk-politiska och finanspolitiska åtgärder beror i hög grad på vilka förväntningar som byggs upp på basis av myndigheternas och andra nyhetskällors information. Det tycks ofta finnas en stark tveksamhet hos myndighetsorgan mot att meddela allmänheten hela sanningen eftersom man tror att det skulle förorsaka irrationellt handlande, i värsta fall panik. Men det är mycket svårt att inte tala sanning och ändå bli trovärdig. Om man t.ex. vill motverka hamstring med budskapet att försörjningen är tryggad måste detta vara påtagligt sant för att man skall bli trodd vid nästa budskap. Att vädja till solidaritet ger knappast avsedda resultat. Effekten blir lätt att de oönskade beteendena stimuleras, därför att en intensiv propaganda mot något som förekommer och inte är önskat skapar uppfattningen att alla eller de flesta andra redan betar sig på detta sätt. Det blir alltså uppfattat som normbeteende.

Ett av huvudproblemen för den ekonomiska politiken blir inflationen. Inför risken för våldsamma prisstegringar ligger det nära till hands att tillgripa prisregleringar för att hålla prisutvecklingen under kontroll. Utredningens bestämda uppfattning är dock att prisregleringsinstrumentet bör användas med största försiktighet och endast i lägen när detta är absolut nödvändigt.

I en marknadsekonomi utgör den fria prissättningen en grundval för en effektiv balansering av utbud och efterfrågan. Det förutsätter naturligtvis att konkurrensen fungerar och inte beskurits genom avtal, monopolställning eller på annat sätt. Vidare måste förutsättas en god uppfattning hos de olika aktörerna om pris, kvalitet och andra villkor för varor och tjänster som bjuds ut.

Den fria marknaden bör också i krislägen tillåtas verka så länge som detta är möjligt. Fördelningseffekterna av en sådan politik kan i så fall behöva mötas på annat sätt än genom ingrepp i marknads sätt att fungera. Varje administrativt ingrepp medför byråkrati och resurser för dispensprövning m.m. Man vet ej heller ingreppets effekter i ekonomin utan måste hela tiden följa utvecklingen nära för att kunna korrigera för oönskade bieffekter.

När det gäller prisregleringar bör utgångspunkten vara att direkta prisingrepp genom prisstopp, högstpriser eller motsvarande bör ske först när den fria marknaden satts ur spel genom ransonerings- eller handelsregleringar enligt ransoneringslagens bestämmelser. Genom sådana ingrepp har prisets roll som signal till säljare och köpare redan upphört att fungera. Varorna fördelas administrativt enligt vissa av samhället uppsatta regler och inte genom uppgörelser på en fri marknad. Reglerar man utbud och nyttjande är man i praktiken tvingad att också reglera priset.

Ett sådant synsätt knyter prisregleringen nära till frågan om försörjningen med varor och tjänster. Det kan då vara naturligt att prisregleringarna i kristid handhas av de organisationer som ålagts försörjningsansvar på olika områden. Prisfrågan blir i en sådan situation en del i den större försörjningsfrågan. Ett alltför lågt pris attraherar inte import eller stimulerar inte inhemsk produktion och innovation. Av det skälet bör också prisclearingssystem, beslutade med stöd av ransoneringslagen, administreras av försörjningsmyndigheterna. Prisclearingssystemen är direkt knutna till frågan om en effektiv varuförsörjning.

En organisatorisk lösning av det slag som här skisserats stämmer också överens med de förändringar som genomförts när det gäller verksamheten i det nya Konkurrensverket. De senaste årens förändringar har inneburit att vi går mot en mer renodlad konkurrensvårdande verksamhet och ett fjärmande från 1970- och 1980-talens centrering kring prisövervakning och prisreglering. Härigenom reduceras också den organisatoriska grund på vilken krisplaneringen på prisområdet byggt. Man måste därför överväga ett annat hemvist för de krisingrepp i marknaden som prisregleringar och prisclearing innebär. Utredningen har inhämtat att förslag med den innebörd vi här har redogjort för bereds inom regeringskansliet.

Eftersom prisreglering inte löser några problem så länge marknaden fungerar måste andra medel tillgripas för att undvika en okontrollerad inflationsprocess. Uppgiften faller då på finans- och kreditpolitiken. Syftet är att genom indragning av likviditeten skapa bättre balans mellan utbud och efterfrågan på de olika marknaderna.

Genom de avregleringar som ägt rum är kredit- och valutapolitiken sammanvävda. I den uppkomna situation som skisseras i detta skede

räknar vi med att störningarna kan motverkas med de penningpolitiska medel som Riksbanken normalt använder. Det är dock nödvändigt att förbereda åtgärder av mer reglerande slag.

Synsättet att direkta regleringar skall tillgripas endast när det är ofrånkomligt från försörjningssynpunkt präglar också utredningens ställningstaganden om styrning av utrikeshandeln. Arbetsgruppen delar ståndpunkten i utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen att primärt skall marknadskrafterna vara styrande för handeln även i krislägen. Förändrade marknadsförhållanden bör i första hand mötas av företagens egna motåtgärder. Myndigheternas åtgärder bör inriktas på att stödja företagen i deras agerande. Först i ett läge då marknaden inte själv klarar av landets försörjning och valutahållning kan det bli aktuellt med tvingande regleringar.

En smidig stödför att främja angelägen export finns i form av exportkreditgarantier. Arbetsgruppen anser därför i likhet med utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen att Exportkreditnämnden bör behålla sin garantigivning även i krigslägen och att nämndens verksamhet i sådana situationer utvidgas till att även omfatta garantigivning för en ur samhällets synvinkel angelägen import.

Vad gäller övriga stimulansåtgärder (export- och importsubventioner samt prisclearing av importen) vill arbetsgruppen understryka att även dessa åtgärder innebär ett ingrepp i marknadsmekanismerna. Sådana ingrepp bör därför göras endast när marknadens funktionssätt i ett krisläge kommer i konflikt med andra för krissamhället övergripande ekonomiska mål.

I nu gällande lagstiftning saknas möjlighet att för utrikeshandelsreglering under en kris i fredstid införa avgifter eller depositioner. Detta är möjligt endast när valutalagen träder i kraft. Arbetsgruppen finner detta förhållande högst otillfredsställande. Avgifter och depositioner bör kunna utnyttjas redan under en fredskris för att begränsa import av umbärliga varor eller för att försvåra ett utflöde av oumbärliga varor till dess att ett eventuellt system med kvantitativa restriktioner kan börja tillämpas. Instrumenten är smidiga eftersom de kan införas snabbt och väntas ge snabba effekter. Depositioner är dessutom en reversibel åtgärd och bör ge mindre effekt på prisnivån än tullar.

Arbetsgruppen föreslår därför att regler om avgifter/depositioner utöver valutareglerslagen även införs i 1975 års lag om in- och utförsel av varor.

Skulle läget bli så pass allvarligt att regeringen anser det vara nödvändigt att skaffa sig fullständig kontroll över utrikeshandeln måste naturligtvis import- och/eller exportreglering tillgripas. Som diskuterades i avsnitt 6.4 måste för detta först en omfattande organisation byggas upp. Detta kommer att ta flera månader, speciellt då man vill ha en omfattande licensreglering. Innan denna kan bli effektiv får man arbeta med tidigare nämnda indirekta styrmedel, även om dessa inte är fullt så effektiva. Finns det farhågor att krisen tar en allvarlig vändning gör man klokt i att redan på ett tidigt stadium börja förbereda regleringen.

Den störda utrikeshandeln sätter såväl totalförsvarets som det civila samhällets försörjning i fara. Till en viss grad kan detta motverkas genom att de tillgängliga resurserna styrs till vissa prioriterade områden. Om möjligt skall också produktionen läggas om för att tillgodose de mest angelägna behoven.

En sådan politik bör i första hand utgå från frivilliga överenskommelser mellan regering och näringsliv. Detta förutsätter ett omfattande ömsesidigt samarbete. Regeringens åtgärder bör främst gå ut på att ge stöd för nödvändiga omställningar. Först när landets försörjningsproblem inte kan lösas på annat sätt bör mera tvingande åtgärder tillgripas. Men också detta bör ske i samråd med näringslivet för att uppnå den för landet bästa effekten.

Alla försörjningsproblem kommer säkerligen inte att kunna lösas. Allvarliga produktionsstörningar och friställning av arbetskraft kan under en sådan kris knappast undvikas. Regeringens uppgift blir då att med intensifierade arbetsmarknadspolitiska medel försöka lindra effekterna. Det är viktigt att arbetskraften snabbt kan omlokaliseras till de områden där den behövs mest.

Den höjda beredskapen och olika stödåtgärder beräknas ställa krav på en betydande förstärkning av statsbudgeten. Även här ställs statsmakterna inför svåra avvägningsfrågor. Vilken kombination av åtgärder ger det bästa resultatet sett från olika synpunkter? Enligt utredningens mening bör både upplåning och skattehöjningar användas. På skattesidan ger höjningar av momsen det snabbaste resultatet. Fördelningspolitiska snedvridningar kan pareras på annat sätt, t.ex. med hjälp av transfereeringar.

7 Ekonomisk politik under krig i Europa

7.1 Utgångsläget

I detta skede antas det i kapitlen 5 och 6 beskrivna krisförloppet ha tagit en mycket allvarlig vändning, vilken lett till öppna krigshandlingar i Europa. Stridigheternas omfattning behöver inte specificeras, det viktiga är att en öppen konflikt har just brutit ut med alla dess konsekvenser för Sveriges ekonomi. Det finns en överhängande risk för att också vårt land när som helst kan bli indraget i krigshandlingarna.

Vid genomgången av skede 2 betonades upprepade gånger att en skärpning av konflikten var tänkbar och att man kunde tänka sig betydligt svårare störningar av ekonomin än de som behandlades i samband med oro i Europa. I sådant fall angavs det bli nödvändigt att tillgripa olika krisregleringar. Framställningen utgick dock huvudsakligen från antagandet att de olika marknaderna trots allvarliga störningar fortsatte att fungera. Därför behandlades de svåraste störningarna och de därav betingade krisregleringarna endast antydningssvis.

Man kan tänka sig två krisförlopp. I det ena fallet sker skärpningen av konflikten successivt under skede 2. I sådant fall har man i slutet av perioden redan infört de flesta krisregleringarna. Det nya i skede 3 skulle då vara själva krigsutbrottet med risk för att flera marknader upphör att fungera.

Analysen i denna utredning har lagts upp så att man tar några ögonblicksbilder som skall vara karakteristiska för olika skeden av ett tänkt säkerhetspolitiskt krisförlopp. Diskussionen av de ekonomisk-politiska åtgärderna knyts sedan till dessa valda krislägen. I överensstämmelse med denna uppläggning avser genomgången i detta kapitel ett läge som uppstått genom en successiv skärpning av den säkerhetspolitiska konflikten.

Man kan emellertid också tänka sig fall då krisen utvecklas mycket snabbt. Krigsutbrottet kommer med endast kort varsel. I detta fall har inte alla krisregleringarna hunnit träda i kraft och är kanske ännu dåligt förberedda. Övergången till krigsekonomin måste ske momentant med alla de svårigheter detta kan innebära. Detta fall behandlas i kapitel 8.

7.2 Antagna störningar av samhälls ekonomin

De störningar man kan förutse under detta skede av en säkerhetspolitisk konflikt har sitt huvudsakliga ursprung i

- * utrikeshandelns och valutamarknadens sammanbrott
- * allvarliga störningar på de inhemska marknaderna
- * total mobilisering

Utrikeshandelns och valutamarknadens sammanbrott

Utbrottet av krigshandlingarna medför att Sveriges utrikeshandel i det närmaste lamslås. Viss exportefterfrågan faller bort helt till följd av omställningen till krigs ekonomin i de olika länderna. Stora delar av vår export består nämligen av sådana varor som det inte finns efterfrågan för i en krigs ekonomi. Den efterfrågan som fortfarande finns — och som sannolikt ökar för vissa produkter — blir svår att klara av på grund av att de i kriget deltagande länderna försöker förhindra exporten till fiendsidan genom restriktioner också mot neutrala stater samt att produktionen hämmas av bristen på importerade insatsvaror och av andra störningar. Den produktion som i detta läge kan upprätthållas måste i första hand tillgodose totalförsvarets och den egna befolkningens behov. Sveriges export drabbas vidare av att transportlinjerna har avskurits eller blivit alltför farliga på grund av kriget eller att tonnage tagits i anspråk av de krigförande länderna. Det bör noteras att det svensk-registrerade tonnage har minskat mycket kraftigt under de senaste decennierna.

Importen hämmas av de exporterande ländernas handelsrestriktioner och transportsvårigheter. I detta läge förmodas större delen av utrikeshandeln ske på grundval av bilaterala överenskommelser och det kan vara svårt att betala just med de varor som motparten kräver.

I vilken mån en viss utrikeshandel trots dessa förhållanden ändå kan äga rum är svårt att förutse. Man torde dock kunna utgå från att tjänstehandeln upphör praktiskt taget helt och att varuhandeln reduceras i mycket betydande omfattning. Detta får givetvis djupgående konsekvenser för olika delar av Sveriges ekonomi.

Av total tillförsel av varor och tjänster (egen produktion plus import minus export) till den svenska marknaden svarade importen 1990 för 30 procent. Effekterna av en väsentlig reduktion av importen kommer att variera kraftigt i styrka mellan olika områden. Bortfallet av importen av oundgängliga konsumtionsvaror bör man i de flesta fallen kunna stå ut med. Betydligt allvarigare är de störningar som uppstår när importstoppet omöjliggör sådan produktion som är nödvändig för landets försvarsansträngningar och försörjning. Särskilt allvarig blir bortfallet av importen av strategiska varor även om vi en tid kan klara oss med hjälp av befintliga beredskapslager.

Av Sveriges totala produktion exporterades 1990 ca 30 procent. Produktionen av dessa varor beskärs kraftigt vid ett krigsutbrott. Exportbortfallet innebär att en betydande del av Sveriges fredstida

produktion inte kan gå till samma avnämare som tidigare. Tyvärr är det otänkbart att all denna tidigare exportproduktion kan ställas om till produktion för hemmamarknaden. Till det kommer de allvarliga produktionsstörningar som orsakas av bristen på för produktionen nödvändiga importerade varor och av att en del av arbetsstyrkan mobiliserats.

Utredningen har förutsatt att Sverige har möjlighet att exportera så mycket som erfordras för att kunna betala för den import som fortfarande kan och anses behöva komma in i landet. Under denna förutsättning påverkas inte bytesbalansen av den reducerade utrikeshandeln.

I och med krigets utbrott måste man räkna med att också valutamarknaden drabbas av svåra störningar. Förtroendet för vissa valutor försämras kraftigt medan andra valutor blir allmänt eftertraktade som de enda betalningsmedel som accepteras i de länder som Sverige har sina huvudsakliga handelsförbindelser med. I den bemärkelsen kan man tala om den normala valutamarknadens sammanbrott. Omfattande kapitaltransaktioner mellan länder kommer också att äga rum utan direkt koppling till utrikeshandeln.

Denna utveckling påverkar den svenska valutareserven på olika sätt. En speciell komplikation är de planerade kompletteringsköp av strategiska varor som finns hos olika myndigheter och där valutaaspekten ej beaktats. En del av påfrestningarna hänger samman med betalningar för den import som fortfarande är möjlig vid sidan av ren byteshandel. Svårigheter uppstår i fall den svenska valutareservens sammansättning inte överensstämmer med betalningskraven. Valutareservens sammansättning och placering är därför av utomordentligt stor betydelse under krigsförhållanden.

Allvarliga störningar på de inhemska marknaderna

Den kraftigt reducerade utrikeshandeln, omfattande produktionsstörningar och rådande krigspsykos kommer med säkerhet att sätta sina spår på de flesta delområdena av landets ekonomiska aktiviteter. Det är emellertid mycket svårt att på förhand bilda sig en uppfattning om det sannolika händelseförloppet. Osäkerheten gör att den ekonomiska politiken måste ha en bred beredskap för att kunna handskas med problem som kan variera mellan olika marknader beträffande art och omfattning.

Även om utvecklingen inte går att bedöma med någon rimlig grad av säkerhet kan man peka ut vissa drag som ter sig mer eller mindre sannolika i ett läge när krig har utbrutit i Europa.

Inom företagssektorn är det uppenbart att investeringarna kommer att sjunka kraftigt. De samlade bruttoinvesteringarna uppgick år 1990 till 280 miljarder kronor, motsvarande ca 21 procent av Sveriges bruttonationalprodukt. Näringslivets investeringar uppgick till 172 miljarder, bostadsbyggandet till 75 miljarder och de offentliga myndigheternas investeringar till 33 miljarder kronor. Det är framför allt bostadsbyggandet och näringslivets investeringar som kan väntas sjunka till en jämfört med tidigare mycket låg nivå. De minskade investeringarna med-

för en ökning av företagssektorns finansiella sparande som dock till viss del motverkas av försämrad lönsamhet.

Den försämrade lönsamheten och ovissheten om framtiden leder med säkerhet till en kraftig nedgång på börsen. De som belänat sina aktier kan därmed komma i ett mycket besvärligt läge. Konkurserna ökar som en konsekvens av dålig lönsamhet och betalningssvårigheter. Andra företag tvingas lägga ner produktionen till följd av bristen på produktionsfaktorer eller efterfrågan.

Den låga produktionen med kraftigt minskad sysselsättning medför sänkt disponibel inkomst för hushållen samtidigt som fallande aktie- och fastighetspriser skapar problem såväl för industrin som för hushållen. Lägre inkomster och minskad förmögenhet tenderar att sänka den privata konsumtionen. Denna tendens kan dock motvägas av hushållens ianspråktagande av de finansiella tillgångarna. Varubrist och ransoneringar gör emellertid att den potentiella efterfrågan inte kan tillgodoses. Slutligen avspeglar sig förmodligen kriget i Europa och den osäkra framtiden samt inflationstendensen i avvaktande beteende, vilket också tenderar att minska den privata konsumtionen. Sammantaget blir effekten en minskning av hushållens konsumtion och en ökning av hushållssektorns finansiella sparande.

Några kvantitativa bedömningar av denna utveckling är svåra att göra. Hushållens inkomstbortfall är beroende av den förda politiken avseende transfereringarna. Här måste de sociala aspekterna vägas mot statens finansieringsbehov och också mot önskemål att reducera likviditeten i hushållssektorn.

För att få en grov uppfattning om möjliga förändringar i den privata konsumtionen presenteras i tabell 7.1 den privata konsumtionens sammansättning 1990.

Tabell 7.1 Privat konsumtion 1990

	Miljarder kronor	Procent
Dagligvaror	143,9	20,6
Sällanköpsvaror	131,2	18,7
Bilar	20,0	2,9
Övriga varor	108,7	15,5
Bostäder	140,3	20,1
Övriga tjänster	141,9	20,3
Turism, netto	13,0	1,9
Totalt	699,0	100,0

Källa: Statistiska centralbyrån.

Även under svåra tider med reducerade inkomster och kraftiga prisstegringar måste bostadskostnaderna betalas. Så långt det är möjligt med hänsyn till varubrist och ransoneringar försöker man också hålla uppe sina inköp av dagligvaror, huvudsakligen livsmedel. Dessa två poster svarar för 41 procent av den privata konsumtionen. För övriga utgifts-

poster får man räkna med att neddragningar blir nödvändiga. Vissa konsumtionsutgifter som för utlandsturism torde försvinna helt. Även kostnaden för turism inom Sverige och privat bilåkande torde minska. På vissa varuområden kan emellertid en ökad konsumtion förväntas.

Utvecklingen i företags- och hushållssektorn är av stor betydelse för kreditmarknaden. I sin bedömning av lånemöjligheterna på den inhemska kreditmarknaden utgår Riksgäldskontoret från att de minskade investeringarna inom näringslivet och det låga bostadsbyggandet medför ett lägre privat utbud av obligationer. Mot det minskade privata utbudet av räntebärande papper skall ställas ett mycket kraftigt ökat utbud av obligationer från den offentliga sektorn när det stora statliga budgetunderskottet lånefinansieras.

Blir Sverige mer eller mindre ett slutet land i samband med krigsutbrottet kommer den svenska räntenivån huvudsakligen att påverkas av inhemskt utbud och efterfrågan på kreditmarknaden. Som tidigare nämnts bedöms ett flertal stora placerare ha en lägre efterfrågan på grund av Sveriges låga produktion. Samtidigt kommer bostads- och företagsinstitut- en att minska emissionerna. Också en minskad påverkan från utlandet kan sänka räntenivån i Sverige. Kreditmarknaden skulle således före en ökad statlig upplåning kunna hamna i en situation med sjunkande räntor på grund av avskärmningen från utlandet och den lägre ekonomiska aktiviteten i landet. Omsättningen på kreditmarknaden blir klart lägre än i fredstid.

Även om paralleller med förhållandena under andra världskriget är vanskliga att dra kan det i sammanhanget nämnas att i början av 1944 fick Riksbanken gå in på marknaden för att hindra räntan att falla.

Riksgäldskontoret betonar dock starkt att hela resonemanget är osäkert och bygger på en mängd antaganden gällande de olika aktörernas beteende och den ekonomiska utvecklingen under krisen. Det är därför mycket svårt att göra kvantitativa uppskattningar av utbud och efterfrågan på penning- och obligationsmarknaden liksom av ränteläget.

Vad som händer på den jämfört med dagens läge klart mindre svenska kreditmarknaden när Riksgäldskontoret kraftigt ökar emissionsvolymen är därför svårbedömt. Enligt ekonomisk teori bestäms räntan av utbud och efterfrågan på krediter. Därmed skulle räntorna stiga allt högre ju större volym obligationer Riksgäldskontoret emitterar. Dessutom skulle räntestegringen av varje ytterligare upplånad miljard kronor bli allt större då det krävs allt större höjningar av räntan för att ytterligare kapital skall bjudas ut på kreditmarknaden. Man kunde också befara att penning- och obligationsmarknaden ganska snart blir mättad, dvs. försök till ytterligare upplåning endast höjer räntenivån utan att ytterligare kapital tillförs marknaden.

Frågan är dock om denna teori håller i ett så extremt läge som pågående krig i vår omvärld. Med Sverige isolerat från den internationella kapitalmarknaden är placerarna hänvisade enbart till inhemska placerings- möjligheter. Den privata sektorns kreditefterfrågan torde dock i rådande läge minska högst avsevärt som en följd av minskade investeringar. Allmänheten väntas i det osäkra läget vara försiktig med mindre nödvändiga

utgifter och inköpsmöjligheter begränsas vidare av den rådande varubristen. Allt detta gör att det finns ytterst begränsade möjligheter för alternativa placeringar av de likvida tillgångarna. Därför finns det skäl att ifrågasätta om räntan i detta läge verkligen får den styrande roll som anges av ekonomisk teori. Mycket talar för att det blir helt andra faktorer än marginella räntedifferenser som blir bestämmande för hur mycket staten kan låna upp. Några bestämda uttalanden om den förväntade ränteutvecklingen kan därför inte göras.

Total mobilisering

Total mobilisering innebär att ca 800 000 krigsplacerade personer inkallas till det militära försvaret och ca 150 000 till civilförsvaret. I detta avsnitt redogörs för mobiliseringens konsekvenser avseende statsutgifter och produktion samt för problemet med nyckelpersoner.

Enligt nu gällande regler utgår för mobiliserad personal dagpenning motsvarande 90 procent av den ordinarie lönen. Vid en total mobilisering innebär detta en statlig utgift på ca 11 miljarder kronor per månad. För de mobiliserade uppstår det en inkomstminskning på drygt 800 miljoner kronor per månad som effekt av att dagpenningen är lägre än lönen vilket dock delvis kompenseras av att också skatten är lägre. Statsbudgeten påverkas vidare av bortfallet av kollektiva avgifter. Tillsammans med skatteeffekten och inbesparingen av löner och kollektiva avgifter för mobiliserad statsanställd personal blir nettoresultatet en budgetförsvagning på i runt tal 15 miljarder kronor per månad. Därtill kommer kostnader för de inkallades inkvartering och mat, kläder och ammunition osv. Dessa kostnader har schablonmässigt uppskattats till minst 5 miljarder kronor per månad. Att hålla hela styrkan mobiliserad under sex månader skulle således kosta statskassan ca 120-130 miljarder kronor. I denna beräkning har ingen hänsyn tagits till de minskade skatteintäkter som följer av produktionsnedgången i näringslivet.

En mobilisering av 950 000 personer innebär att ca 20 procent av arbetsstyrkan dras bort från sin fredstida sysselsättning. Räknat i arbetstimmar kan nedgången i sysselsättningsvolymen uppskattas till ca 24 procent. Därmed skulle produktionen — allt annat oförändrat — enligt en liknande grov kalkyl som i avsnitt 6.2 falla med i runt tal 25 procent. Det bör påpekas att i denna kalkyl har ingen hänsyn tagits till möjligheten att öka veckoarbetstiden från 40 till 60 timmar.

Hur stort det faktiska produktionsbortfallet blir beror på en mängd faktorer, bl.a. de mobiliserades fördelning på näringsgrenar med olika produktivitet. Hur arbetskraftsbortfallet fördelas på olika näringsgrenar och regioner finns kartlagt av FOA i rapporten Mobiliseringens konsekvenser, SKRIK 7 (Samhället i krig och kris). För detta ändamål lät FOA samköra ett urval ur värnpliktsregistret med folk- och bostadsräkningen 1980. Samma material användes också i FOA:s rapport om samhällsekonomin under kriser och i krig. Detta material är hemligt och arbetskraftsbortfallets fördelning på olika näringsgrenar och regioner behandlas därför inte här. Det bör dock påpekas att en samkörning av

uppgifter från 1986 års värnpliktsregister med folk- och bostadsräkningen 1980 innebär en viss osäkerhet på grund av de förändringar som kan ha skett mellan tidpunkterna. För att ge statsmakten mera aktuella uppgifter om de mobiliserades fördelning bör studien följas upp med vissa mellanrum.

Konsekvenserna av arbetskraftsbortfallet beror inte enbart på hur många som lämnar sina arbeten, utan också på vilka typer av arbetsfunktioner som drabbas. Vissa personer upprätthåller arbetsfunktioner — eller besitter sådana kunskaper och erfarenheter — som är oundgängliga för att driva en viss verksamhet. Sådana s.k. nyckelpersoner kännetecknas dessutom av att de är mycket svåra att ersätta inom en rimlig tidsperiod. Borttagandet av nyckelpersonerna från produktionen kan således resultera i påtagliga produktionsstörningar.

Det är uppenbart att termen nyckelperson är långt ifrån ett entydigt begrepp. I dess snävaste mening åsyftar begreppet ett relativt fåtal individer vars funktioner är av så central och avgörande betydelse att verksamheten i det närmaste inte kan bedrivas utan deras medverkan. I en bredare mening syftar begreppet på många fler individer som representerar grundläggande kompetenser och drivkrafter bakom en verksamhet.

För att uppskatta storleksordningen på antalet nyckelpersoner i detta begrepps breda mening utförde FOA under 1987-1988 en enkätundersökning avseende svensk tillverkningsindustri. Studien är publicerad i Nyckelpersoner i tillverkningsindustrin, SKRIK 16. Svaren på enkätfrågan om hur många nyckelpersoner som finns inom olika företag varierade kraftigt från mindre än 5 procent till hela 100 procent av företagets totala arbetskraft. Totalt sett visade enkäten att 14 procent (medianvärde) av det totala antalet anställda inom tillverkningsindustrin hade av företagen klassificerats som operativa nyckelpersoner. Drygt 60 procent av dessa var män i värnpliktig ålder. Med ledning av dessa uppgifter och under antagandet att manliga nyckelpersoner i värnpliktig ålder var jämnt fördelade bland samtliga män i värnpliktig ålder (både krigsplacerade och icke-krigsplacerade) uppskattades antalet krigsplacerade potentiella nyckelpersoner i tillverkningsindustrin till maximalt 45 000. Detta motsvarar ca 4 procent av antalet anställda i tillverkningsindustrin.

För att säkra viss krigsviktig produktion planläggs ett antal s.k. K-företag avseende behov av råvaror, insatsvaror, arbetskraft osv. Härvid har ca 10 000 krigsplacerade personer inom dessa industriföretag beviljats uppskov från militärtjänstgöring. All personal som beviljats uppskov är dock inte att betrakta som nyckelpersoner. Vissa av dem kan vara krigsplacerad personal som skulle kunna ersättas utifrån, men som fått uppskov för att säkra företagets beräknade personalbehov för de produktionsuppgifter som företaget är planlagt för.

Konkurrensen om personal mellan försvarsmakten och industrin rör sig således om ett relativt begränsat antal personer. Inkallelser av dessa personer torde emellertid bibringa industrin oproportionerligt större skada. Man kan dock inte utesluta att åtminstone en del av dessa per-

soner genom sina speciella kunskaper är av mycket högt värde också för försvarsmakten. Denna avvägning måste göras från fall till fall.

Ovanstående uppgifter avsåg tillverkningsindustrin. Motsvarande uppgifter om övriga delar av det privata näringslivet och om den offentliga sektorn föreligger inte. Det är dock självklart att liknande problem med nyckelpersoner förekommer också på dessa områden. För att så långt som möjligt begränsa inkallelsernas negativa effekter på produktionen bör olika möjligheter prövas för att hålla kvar nyckelpersonerna i produktionen.

7.3 Den samhällsekonomiska totalbilden

Det är realistiskt att i detta skede räkna med en ekonomi där det mesta fungerar dåligt. Utrikeshandeln har reducerats kraftigt och stor oro råder på valutamarknaden. Viss produktion har lamslagits, omställningar genomförs men tar tid. Just i samband med mobiliseringen tas en stor del av transportsektorns kapacitet i anspråk av försvaret. Men också efter mobiliseringens genomförande får man räkna med betydligt minskade transportmöjligheter.

Trots att arbetsstyrkan på grund av mobiliseringen reducerats med en femtedel ökar arbetslösheten samtidigt som det på några områden råder brist på arbetskraft. Ett speciellt problem utgör den utländska arbetskraften. Vi får räkna med att en del kommer att lämna Sverige. Samtidigt kommer flyktingar som dock inte omedelbart kan användas för förvärvsarbete. Ett större antal flyktingar medför omfattande resurskrav såväl för bevakning, handläggning av asylärenden som omhändertagande i kommunernas regi.

Hushållens inkomster hålls tills vidare uppe bl.a. med hjälp av transfereringar till dem som drabbats av bortfall av ordinarie inkomster. Detta gör att en fortfarande stark köpkraft jagar en allt mindre varumängd.

Försörjningen med de viktigaste nödvändighetsvarorna antas dock fungera i stort sett tillfredsställande. Det råder ingen nöd trots brist på vissa varor. På det psykologiska planet är det dock sämre ställt. Allmän oro och införandet av krislagar skapar förvirring. En del företag drabbas av en finansiell kris. I det klimatet kan också många medborgare strunta i sina betalningar.

De offentliga utgifterna växer snabbt. Totalförsvaret behöver pengar för bl.a. materielanskaffning, för de mobiliserade och för ianspråktagande av landets transportkapacitet. Industrin behöver stöd för nödvändiga produktionsomställningar, kommunerna för ökad omsorg och för omhändertagande av flyktingar, etc. Allt detta samtidigt som statsinkomsterna minskar.

I detta läge har den statliga och kommunala verksamheten ändrat karaktär jämfört med fredsförhållanden. En del av regeringsuppgifterna har delegerats till myndigheterna. Statliga myndigheter har fått slopa en rad uppgifter (deklarationskontroll, andra kontroller osv.) och koncentrerar sig på uppgifter som bedömts som mer väsentliga. I samband med

mobiliseringen ställs undervisningen på gymnasieskolan och universiteten in. Kraven på omsorg ökar avseende både barntillsyn och äldreservice. En del av sjukvårdens resurser fördelas till försvarets behov.

Samma gäller andra tjänstefunktioner (inga päls- eller kameraförsäkringar, neddragning av bankernas notariattjänster m.m.). Om läget kräver tvingas postgirot behandla endast prioriterade konton.

Att i en sådan situation försöka fånga in den samhällsekonomiska totalbilden i en siffermässig kalkyl är en omöjlig uppgift. Sammanställningen i tabell 7.2 är gjord endast i illustrativt syfte för att sammanfatta vissa tendenser och samband.

Tabell 7.2 Sveriges försörjningsbalans

	1990 miljarder kronor	Förändring	
Bruttonationalprodukt	1 350	↓	-20 %
Import av varor och tjänster	400	↓↓	-70 %
Summa tillgångar	1 750		
Export av varor och tjänster	400	↓↓	-70 %
Bruttoinvesteringar	280	↓↓	-70 %
Offentlig konsumtion	370	↑↑	50 %
Militär	30		500 %
Civil	340		0 %
Kvar för privat konsumtion	700	↓	-30 %
Summa användning	1 750		

Försörjningsbalansen i fredstid illustreras med siffrorna för 1990. Under förändring anges i vilken riktning de olika posterna väntas röra sig efter en total mobilisering och kraftigt reducerad utrikeshandel. Angivna procentuella förändringar får ses endast som ett grovt räkneexempel.

Sammanställningen visar med vilken styrka minskningen i produktion slår på hushållens reala konsumtionsutrymme. Exporten har beräknings-tekniskt antagits minska i samma takt som importen. Trots att även bruttoinvesteringarna antagits minska synnerligen kraftigt medför den lägre produktionen tillsammans med ökad offentlig konsumtion att den privata konsumtionen måste sjunka med ungefär en tredjedel jämfört med det frestdida konsumtionsutrymme.

Denna bild avser den reala ekonomin. Mot den krympande tillgången av varor och tjänster står i stort sett oförändrade finansiella resurser. Denna jämförelse visar vilken potentiell "inflationbomb" ligger i denna utveckling. Den ekonomiska politikens uppgift blir att "desarmera bomben".

7.4 Ekonomisk-politiska åtgärder

Politikens inriktning

Med stor sannolikhet kommer tyngdpunkten i den ekonomiska politiken under skede 3 att ligga kring försörjningsfrågorna. Störningarna väntas i detta läge ha blivit så stora att marknaderna inte själva klarar av en rationell fördelning av de tillgängliga — jämfört med freden kraftigt reducerade — resurserna. Till det kommer de krav som följer av beredskapstillståndet. Totalförsvarets behov och befolkningens försörjning med nödvändighetsvaror måste ges högsta prioritet.

En annan väsentlig uppgift för regeringens ekonomiska politik i detta skede är att försöka bemästra inflationstrycket. En stor fara i detta hänseende utgörs av den likviditet i samhället som överstiger det begränsade varuutbudet och saknar andra placeringsmöjligheter. Denna överlikviditet måste ovillkorligen neutraliseras.

En ytterligare uppgift är att säkerställa staten de finansiella resurser som krävs i detta ytterst allvarliga krisläge. En omfördelning av statsutgifterna genom neddragningar inom vissa områden för att finansiera ökade försvarsanstängningar kan ge endast marginella bidrag till detta. Det återstår således skatthöjningar och statlig upplåning. Båda åtgärderna bidrar dessutom till indragningen av likviditeten.

På skattesidan är höjningar av indirekta skatter som moms lättare att genomföra och sådana höjningar bör ge snabb effekt. Men det föreligger också tekniska möjligheter att på kort tid ändra de direkta skatterna. Statens upplåningsmöjligheter har tidigare diskuterats i kapitel 6. I skede 3 tillkommer möjligheten att tillgripa placeringsplikt för bank- eller försäkringsinstitut.

Eftersom en skärpning av krisen bör ha kunnat förutses — även om den kanske bedömdes som mindre sannolik — bör man också ha haft möjlighet att förbereda införandet av de olika krisregleringarna. Vi förutsätter därför att de olika fullmaktslagarna redan har satts i tillämpning och att olika krisförordningar har utfärdats. Det viktiga i sammanhanget är att de nödvändiga förberedelserna är gjorda.

Tidsfaktorn är av stor betydelse för ett framgångsrikt agerande. På vissa områden kan åtgärderna sättas in med relativt kort förberedelsetid. T.ex. bör tryckning och distribution av ransoneringskort inte ta särskild lång tid. Situationen är avsevärt värre på områden där en administrativ apparat måste byggas upp. Inte minst gäller det regleringen av utrikeshandeln och på valutaområdet. Det betyder att även med en relativt god framhållning kan betydande svårigheter uppstå innan funktionen börjar fungera på ett tillfredsställande sätt.

Det är svårt att förutse alla de svårigheter för den ekonomiska politiken som kan uppstå i en så extrem situation som krig i Europa. Det är därför meningslöst att på förhand försöka peka ut med vilka åtgärder regering och Riksbank bör agera. Vi kan endast understryka att det för en krigssituation finns olika fullmaktslagar som ransoneringslag, prisregleringslag, bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av

varor, valutaregleringslag, lagen om kreditpolitiska medel, allmän tjänstepliktslag osv. Villkoren för när dessa lagar kan tillämpas och vilka instrument lagarna tillåter att använda har redovisats i kapitel 3. Vissa användningsområden har också diskuterats i kapitlen 5 och 6. Under förkrigstiden bedömdes det dock inte som aktuellt att sätta valutaregleringen och lagen om kreditpolitiska medel i tillämpning. Därför behandlas dessa regleringsområden i detta kapitel.

Åtgärder mot inflation

Likviditeten kan reduceras med höjda skatter. Enklast sker detta genom höjning av de indirekta skatterna, vilket drabbar alla på ett likartat sätt och börjar verka omedelbart. Nackdelen är att beskattningens minskade progressivitet genom tyngdpunktsförskjutningen mot indirekta skatter kan medföra sociala orättvisor. De direkta skatterna slår inte direkt på priserna och kan dessutom ges en fördelningspolitiskt önskvärd profil.

Ett annat instrument för att dra in likviditet är statlig upplåning. I svårare lägen finns det möjlighet att tillgripa tvångslån.

Statlig indragning av likviditeten genom höjda skatter eller upplåning tjänar samtidigt två syften: ett stabiliseringspolitiskt genom att minska köpkraften och ett statsfinansiellt genom att skaffa medel för att finansiera nödvändiga utgiftsökningar.

Så länge marknaderna antogs fungera i stort sett normalt avrådde utredningen från användandet av prisregleringen. Först i ett läge när man tvingats införa ransoneringar skulle prisövervakning med stöd av prisregleringslagen (1989:978) tillgripas eftersom marknadsmekanismerna har satts ur spel på grund av kvantitativ reglering. Detta blir med stor sannolikhet fallet i ett skede med krig i Europa. Det bör dock understrykas att prisregleringen inte löser de under prisstegringarna liggande problemen utan endast ger regeringen möjlighet att under en begränsad tid hålla prisutvecklingen under kontroll.

En mera omfattande prisreglering kräver en stor administrativ kontrollapparat. Mot bakgrund av att prisregleringsinstrumentet i praktiken inte längre ingår i den ekonomisk-politiska åtgärdsarsenalen försvagas också successivt kompetensen i prisövervakningsfrågor.

Försörjningsfrågor

En viktig uppgift ligger i ett utsatt läge på Försörjningskommissionen. Verksamheten regleras i förordning (1989:631) med *instruktion för Försörjningskommissionen*. I förordningen stadgas att kommissionen träder i verksamhet när landet kommer i krig eller när regeringen annars bestämmer det. Kommissionen skall ansvara för funktionen försörjning med industrivaror och för förvaltning av statens beredskapslager inom den funktionen och inom vissa andra funktioner.

Enligt instruktionen skall kommissionen särskilt

1. hålla sig underrättad om försörjningsläget och upprätta planer för produktion, import, export, lagring, distribution och konsumtion,
2. verka för att produktion och distribution av livsnödvändiga förnödenheter kan upprätthållas,
3. lämna sådant underlag som Kommerskollegium behöver i egenskap av ansvarig myndighet för funktionen utrikeshandel,
4. verka för erforderlig tillförsel av försörjningsviktiga varor och, i den utsträckning som regeringen bestämmer, ansvara för regleringar i syfte att genomföra omställningar och anpassningar samt utnyttjande av substitut för normala insatsvaror i industrin,
5. fullgöra de uppgifter som överläts på kommissionen med stöd av ransoneringslagen (1978:268) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Kommissionen skall vidare ansvara för viss beredskapslagring samt handlägga ärenden enligt förordningen (1982:517) om beredskapslån och beredskapsgarantier.

Försörjningskommissionen är ett krisorgan som skall träda i verksamhet under en allvarlig försörjningskris. Även om kommissionen tar över resurser från Överstyrelsen för civil beredskap tar det en viss tid innan organisationen kan börja fungera i enlighet med intentionerna. Bl.a. måste sekretariat byggas ut. Vad gäller kommissionens möjligheter att lösa de akuta försörjningsproblemen är det svårt att ha någon uppfattning om. Kommissionen har inga egna ekonomisk-politiska medel att arbeta med utan dess uppgift är att handha regleringar, ransoneringar och beredskapslån m.m. Liknande uppgifter har Jordbruksverket på livsmedelssidan och Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) på energisidan.

Landets försörjning kräver i detta läge en styrning av importen. Som visades i kapitel 6 är det mest effektiva medlet härtill en handelsreglering enligt lagen (1975:85) med *bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor*. Enligt lagen får regeringen meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor, om det är påkallat av hänsyn till risk för störning inom samhällsekonomin eller folkförsörjningen, av särskilda handelspolitiska skäl eller av hänsyn till behov att trygga kvaliteten hos produkter av visst slag, till hälsovården, miljövärden, växtskyddet eller skyddet mot djursjukdomar eller till kontrollen av materiel som kan få militär användning.

Bemyndigandet medför emellertid inte befogenhet att meddela föreskrifter om tull eller om annan avgift än sådan som avser kostnad för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan därmed jämförlig åtgärd.

Lagen ger staten möjlighet att med hänsyn till försörjningsläget eller av valutapolitiska eller handelspolitiska skäl reglera importen. Detta kan ske genom att förbjuda viss import eller genom att med importlicenser begränsa importen helt eller till vissa delar.

Som också påpekats i kapitel 6 ger importlicensieringen visserligen staten fullständig kontroll över importen men denna reglering är förenad med betydande praktiska problem. Det tar åtskilliga månader innan organisationen av en omfattande reglering kan börja fungera. Under tiden måste man arbeta med andra, mera indirekta medel.

Ett medel som kan användas i handelsbegränsande syfte är att införa särskilda tullar. Med stöd av bemyndigandet i lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m. kan regeringen om det föreligger särskilda förhållanden meddela föreskrifter om att en vara skall beläggas med en sådan tull. Föreskrifter skall underställas riksdagens prövning inom en månad från det att föreskrifterna meddelats eller, om riksmöte inte pågår, från början av närmast följande riksmöte.

En annan möjlighet är att använda *importavgifter* eller *importdepositioner*. Detta är dock endast möjligt när valutaregleringslagen har trätt i tillämpning. Både tullar och avgifter/depositioner verkar återhållande på importefterfrågan genom sin prishöjande effekt. Prisutvecklingen måste därför följas noggrant och förmodligen också kontrolleras med stöd av prisregleringslagen (1989:978). Effekterna är svåra att bedöma i förväg då vi inte vet hur efterfrågan i ett krisläge reagerar på prisstegringarna. Både tullar och avgifter/depositioner får därför ses som provisoriska åtgärder innan en fysisk handelsreglering har börjat fungera.

Förutsatt att valutareglering införts på grund av krigsfara kan importen också styras via kontroll av valutatransaktionerna. Som visades i kapitel 6 var detta inte möjligt under en fredskris då valutareglering avsågs gälla endast in- och utförsel av pengar.

Ovanstående medel är användbara när importen måste hållas tillbaka helt eller delvis avseende vissa från försörjningssynpunkt mindre nödvändiga varor. I ett krisläge kan det också vara önskvärt att uppmuntra viss import. Det kan vara fråga om vissa för landets försörjning viktiga varor för vilka den framtida tillgången inte anses vara säkrad. Här kan statliga myndigheter naturligtvis agera genom egen import. Detta sker ju bl.a. i fråga om försvarets behov. På andra områden kan det vara mer lämpligt att stödja sådan viktig import som annars inte skulle komma till stånd. Detta kan göras med hjälp av importsubventioner och tullsänkningar. Utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen föreslog dessutom att ett nytt instrument — importkreditgarantier — skapas. Detta fordrar en ändring av instruktionen (1988:1225) för Exportkreditnämnden.

På liknande sätt finns det behov att styra exporten. Motiven kan vara dels att förhindra att för försörjningen nödvändiga varor lämnar landet, dels att hålla uppe viss export för betalning av importen. Ökade inslag av eller total övergång till byteshandel kräver en detaljerad statlig kontroll.

Liksom för importen är det mest verksamma medlet härtill en handelsreglering enligt lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Det problematiska är vad som kan göras innan denna reglering börjar effektivt fungera. Möjligheterna härtill — tullbehandling, ändrade tullar, avgifter och depositioner — har

dock sina begränsningar och får ses som provisorier i avvaktan på fungerande kvantitativa regleringar.

Förbrukningen på den inhemska marknaden kan regleras med hjälp av ransoneringslagen (1978:268) och prisregleringslagen (1989:978). Dessa lagar är inte formellt knutna till varandra, men en ransoneringskräver i regel också priskontroll eller övervakning.

Ransoneringslagen innehåller bestämmelser om reglering av handeln. Om det är nödvändigt för hushållning med förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen får regeringen meddela sälj- och användningsförbud, villkor för försäljning (t.ex. mot ransoneringsbevis) eller utnyttjande (t.ex. bara för vissa prioriterade ändamål). Regeringen kan också bestämma att handel endast får ske genom auktoriserade näringsidkare. För att underlätta försörjningen kan clearingsystem införas med clearingavgift på varor och clearingbidrag till den tillförsel som är prioriterad. Staten kan tvingas inlösa varulager som ägaren på grund av ransoneringsregler ej kan nyttja. Staten kan också förfoga över ransonerad tillgång. Lagen gäller automatiskt i krig, men är också tillämplig vid krigsfara och annan kris.

Inskränkningar i produktionen kan ställa till betydande problem för landets försörjning. Den svenska lagstiftningen ger inga generella medel för statens ingripanden för att styra produktionen. Någon kommandoekonomi med en central styrning av alla resurserna är inte planerad ens för kristid. Statsmakterna får arbeta med de medel som i varje enskild situation bedöms vara mest ändamålsenliga. Det kan bli fråga om en lång rad åtgärder i en skala från frivilliga överenskommelser, olika stödformer, skatter och avgifter till direkta regleringar och förbud.

Som visades i avsnitt 7.2 kan inkallelser av vissa nyckelpersoner leda till omfattande störningar i en produktionsprocess. Det finns emellertid olika sätt att undvika detta. Ett sätt är att företagen själva i fredstid tar ansvar för problemet genom att utbilda så många ersättare som möjligt för sina nyckelfunktioner. Ett annat sätt är att utvidga uppskovssystemet som för närvarande omfattar endast en del av landets företag. Ett tredje alternativ, som saknas idag, är ett system för att snabbt kunna identifiera och återföra nyckelpersoner sedan de inkallats.

Dessa tre tillvägagångssätt — ersättningsmetoden, uppskovssystemet och återföringssystemet — utesluter inte varandra utan kan med fördel användas samtidigt. Några större bidrag kan dock inte väntas av ersättningsmetoden. Också erfarenheter från dagens system att hantera uppskov visar på svårigheter att upprätthålla en tillräckligt hög aktualitet i personalplanläggningen. Det är vidare synnerligen svårt att i förväg identifiera alla, eller ens huvuddelen, av nyckelpersonerna.

Ett uppskovssystem är emellertid nödvändigt från beredskapssynpunkt. Det bör främst inriktas på att säkra krigsviktiga produktionsområden som måste fungera tillfredsställande redan från mobiliseringens inledning. För att effektivisera det nuvarande systemet bör dock personalplanläggningen uppdateras oftare än vad som sker för närvarande.

Återföringssystemet har bl.a. de fördelar att det ger större flexibilitet och identifierar dagsaktuell nyckelpersonal, men kan ha vissa nackdelar

av psykologisk natur när en del inkallad personal får återvända till civil verksamhet. För att kunna verka effektivt krävs ett intensivt samarbete mellan försvarsmakten, Arbetsmarknadssyrelsen och näringslivet under ett mobiliseringsskede.

Kreditpolitiska medel

Kreditpolitiken ställs i en allvarlig krissituation inför stora svårigheter. I skede 3 är störningarna av ekonomin så allvarliga att grundläggande ekonomiska förhållanden förändrats. På grund av kriget i Europa har den svenska finansiella sektorn isolerats från omvärlden. Den situation som diskuteras innebär också att den fria utrikeshandeln i princip upphört och övergått i byteshandel. Det innebär att växelkurspolitikens grundläggande betydelse för den ekonomiska politiken försvunnit. Bytesförhållandet avgörs i bilaterala avtal. Detta medför i sin tur att penningpolitiken frikopplas från sin fredstida uppgift att hålla en fast växelkurs. Ett ekonomiskt-politiskt instrument frigörs därmed för andra uppgifter. Samma sak inträffar om den svenska isoleringen inte är total men valuta-regleringslagen trätt i kraft.

Kreditpolitiken kan således användas för att nå andra mål. Två uppgifter framstår som centrala i den situation som diskuteras. Den ena är att motverka inflationsimpulserna genom att dra in likviditet och begränsa kreditexpansionen. Den andra är att allokera krediter till sektorer som skall prioriteras i den skisserade krigssituationen. Det kan antingen vara till staten för att täcka underskott i statsbudgeten eller till viss försvarsindustri direkt.

Den första uppgiften kan lösas genom antingen generell och marknadskonform penningpolitik eller regleringsåtgärder. För att styra kreditgivningen till vissa specifika ändamål krävs dock regleringsåtgärder.

Kraftiga *räntehöjningar* hör till de mest traditionella medlen under en åtstramning. Men i detta läge bör andra kriterier än lönsamheten läggas till grund för kapitalallokeringen varför priset, dvs. räntan, inte framstår som den naturligaste fördelningsgrunden. Därtill kommer att en räntehöjning skulle också snabbt få allvarliga inflatoriska konsekvenser. Inte enbart hyrorna utan hela kostnadsnivån skulle stiga och få konsekvenser för lönenivån samt medföra olika kompensationskrav.

Erfarenheten visar att när inflationen hotar finns det en klar politisk preferens att motåtgärder föreslås bli koncentrerade till penningpolitiken. Orsaken är att finanspolitiska åtgärder — skattehöjningar eller utgiftsnedskärningar — är politiskt svårare att genomföra. I ett krigsläge bortfaller dock sådana restriktioner.

Förutom en räntehöjning via marknadskonforma operationer kan Riksbanken vidta olika typer av regleringsåtgärder. Dessa finns specificerade i lagen om kreditpolitiska medel. De medel som det gäller är likviditetskrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän och särskild placeringsplikt samt räntereglering.

En *räntereglering*, dvs. föreskrifter om vilka in- och/eller utlåningsräntor som skall gälla, ger snabbt genomslag. En nackdel är att åtgärden motverkar räntekonkurrens, dvs. ineffektiva institut gynnas.

Likviditetskrav är avsedda att ha en kreditåtstramande effekt, men då straffrätan vid ett överskridande av kravet är relativt låg (diskontot plus tre procentenheter) finns det en risk att låntagarna i en situation med ett starkt kreditefterfrågetryck är villiga att godta den högre räntan. Därmed motverkas åtstramningen. Likviditetskraven kan också användas som ett medel för kreditstyrning. Bankerna kommer, vare sig de önskar eller ej, att i erforderlig utsträckning hålla sådana tillgångar (exempelvis statspapper, vissa bostadsobligationer) som enligt lagen får användas till att uppfylla kraven.

Genom räntehöjande åtgärder bortfaller kreditefterfrågan från mindre lönsamma låneprojekt. Det kan dock, särskilt i en krissituation, vara så att de för samhället mest nödvändiga lånebehoven ej är de mest avkastningsmässigt lönsamma. Det kan därför för statsmakterna finnas anledning att mer konkret styra institutens kreditgivning.

Ett sätt att styra kreditutvecklingen över en period är införandet av *utlåningstak* (s.k. utlåningsreglering). Härvid anger Riksbanken hur stor varje kreditinstituts utestående utlåningsstock får vara vid ett givet tillfälle, säg om tre månader, jämfört med den aktuella stocken. Givetvis kan även en kreditreduktion föreskrivas. En fördel med utlåningstak är att varje institut ges möjlighet att i ordnade former och enligt egen prioritering styra sin kreditgivning. En nackdel med tak är att den befintliga institutionella strukturen låses, dvs. en bank med viss andel av kreditmarknaden behåller denna. Konkurrensen sätts ur spel.

Ett mer drastiskt sätt att styra kreditgivningen är att införa *placeringsplikt*. En sådan kan vara mer eller mindre detaljerad. Åtgärden innebär att Riksbanken föreskriver att kreditinstituten under en viss period och i en viss, given omfattning måste öka sitt innehav av värdepapper utgivna av en viss emittent/emittentkategori, i första hand staten eller bostadsfinansieringsinstitutet. Ett problem som uppstår när myndigheterna i detalj styr kreditgivningen är hur ansvaret för eventuella kreditförluster skall fördelas.

Emissionskontroll kan sägas ha både kreditstyrande och stödjande funktioner. Kravet att obligationer, förlagsbevis och andra skuldebrev inte får utges utan Riksbankens tillstånd ger Riksbanken möjlighet till kreditstyrning. Dessutom förstärker kontrollen effekten av andra åtgärder genom att kreditregleringar för de finansiella instituten ej kan kringgå genom att låntagaren i stället vänder sig till kreditmarknaden utanför instituten.

Vid sidan av de regleringsåtgärder som föreskrivs i lagen om kreditpolitiska medel bör även följande medel nämnas i detta sammanhang.

Kassakrav ingår i riksbankslagen, ej i lagen om kreditpolitiska medel. Detta innebär att de är lättare att sätta i kraft eller utöka. En skärpning av kassakraven resulterar i ökade kostnader för bankernas verksamhet och ökar därför differensen mellan in- och utlåningsräntorna. Detta ger en kreditåtstramande effekt liknande den vid en generell räntehöjning.

Straffräntor är en sanktion som förstärker andra regleringar i syfte att på ett marknadsmässigt sätt motverka överträdelser. Om en mera långtgående kreditstyrning åsyftas blir dock inte straffräntor på rimliga nivåer verkningfulla utan måste ersättas med direkta straffrättsliga eller administrativa sanktioner, t.ex. indragning av oktroj. Lagen om kreditpolitiska medel ger dock inte sådana möjligheter.

Ett generellt problem vid alla kreditpolitiska åtgärder, som dessutom accentueras vid kraftfulla åtgärder enligt ovan och vid regleringar som kvarstannar över en längre period, är att lagstiftningen inte når samtliga kreditgivare. En "grå" marknad uppstår, där penningstarka företag eller privatpersoner erbjuder krediter. Detta försvagar givetvis åtgärdernas effekt.

Som tidigare påpekats är en förutsättning för att regleringar av kreditmarknaden skall ha effekt att Sverige är finansiellt avskuret eller att valutaströmmarna kontrolleras.

Valutareglering måste återinföras för transaktioner som leder till utåtgående eller inkommande kapitalflöden. Låntagare kan annars vända sig till utländska långivare. Omvänt kan i vissa situationer utlänningar vilja låna på den svenska kreditmarknaden och därmed motverka myndigheternas syfte med olika åtgärder.

Allmänt gäller att när man väljer mellan olika kreditpolitiska medel måste tidsaspekten beaktas. Vissa åtgärder kan kortsiktigt behöva tillgripas, exempelvis för att snabbt uppnå åsyftad verkan. Samma åtgärder kan dock på längre sikt få så ogynnsamma bieffekter och/eller försvagas i de avsedda effekterna att de bör ersättas av andra.

Som ovan angavs är det regeringen, som på riksbanksfullmäktiges hemställan kan förordna om ikraftträdandet av ett kreditpolitiskt medel. Förordnande om utlåningsreglering, placeringsplikt eller räntereglering får dock endast införas om synnerliga skäl föreligger.

Ett instrument som säkerligen kommer att behöva användas är *sparstimulerande åtgärder*. För dessa spelar räntans höjd en stor roll, men av avgörande betydelse är också allmänhetens förväntningar samt vilja och möjligheter till andra användningar av sina tillgångar.

Ett annat instrument är att bestämma *reglerna för användningen av kreditkort*. Affärsmännen skulle nog inte vara främmande för att stoppa dessa då de ju kan få vänta viss tid på sina pengar, vilket kommer att medföra bekymmer för dem i kreditåtstramningstider. Kontokortsföretagen skulle — om inga åtgärder vidtas — sannolikt få en mycket stark ökning av sin utlåning som en konsekvens av hamstring m.m. Därtill kommer att denna ökning förmodligen också skulle innebära starkt ökade kreditrisker, vilket säkerligen kontokortsföretagens finansiärer skulle vara väl medvetna om. Restriktioner skulle därför i det läget uppfattas positivt av såväl handeln, kontokortsföretag och finansiärer.

En snabb lagstiftning som löser affärer och företag från kontrakt som ålägger dem att ta emot de olika kontokorten skulle därför få stöd hos de direkt berörda parterna med undantag för vissa delar av allmänheten vars likviditetläge drastiskt skulle förändras.

En annan möjlighet är att införa bestämmelser om att alla kreditkort från en viss tidpunkt gäller endast som betalkort. Man kan också kräva att alla gamla kontokortsskulder skall vara slutbetalda inom en viss tid.

En ganska drastisk åtgärd är koncentration till ett s.k. *p-konto* per person för banktransaktioner med möjlighet att reglera kontons användning.

Valutapolitik och utlandsupplåning

Valutautflöde uppstår bl.a. när importutgifterna överstiger exportintäkterna. Vilka möjligheter den ekonomiska politiken har för att styra utrikeshandeln och därigenom värna om landets valutaställning behandlades i avsnittet om styrning av utrikeshandeln. Därutöver finns det en rad andra medel som står till Riksbankens förfogande i en sådan situation.

I första hand kan naturligtvis Riksbanken öka incitamenten genom att vidga *ränteklyftan* betydligt mer än vad som har gjorts vid tidigare tillfällen. Mycket höga dagslåneräntor förekommer då och då på den internationella marknaden, men i regel endast under korta perioder. I ett läge där auktoriserade kapitalrörelser över gränserna ej förekommer är dock en räntehöjning meningslös.

Sveriges möjligheter att öka sina likvida valutatillgångar genom att utnyttja dragningsrätten i *Valutafonden* eller genom olika *centralbanksarrangemang* behandlades i kapitel 6. Det är emellertid osäkert huruvida dessa möjligheter kvarstår även under pågående krig.

I det här läget är det viktigt att vi har en valutareserv som både täcker våra behov och är dessutom geografiskt fördelad så att risken för frysningsoperationer minimeras.

Under en period av starkt valutautflöde finns det behov att ta upp nya lån till stöd för valutareserven. I detta läge måste *normen att staten inte skall låna i utländsk valuta* omprövas. Dels kan staten erhålla förmånligare villkor än privata låntagare, dels ger en stor privat lånestock en potential för betydande valutaflöden i tider av valutaoro till skillnad från motsvarande statlig upplåning som ger myndigheterna möjligheter att anpassa amorteringar och framför allt att undvika spekulativa flöden. Dessa argument — av vilka främst det sistnämnda är det centrala i sammanhanget — får anses öka i betydelse just i ett krisläge. Man bör dock vara medveten om att möjligheterna till dylik upplåning är i detta läge högst ovissa, varför en sådan omläggning måste ha skett under ett tidigare skede av krisen.

Det kan i sammanhanget nämnas att om den kortfristiga upplåningen i det rådande läget inte skulle fungera eller om statens upplåningsbehov snabbt skulle bli mycket stort har Riksgäldskontoret möjligheter att använda redan kontrakterade bankkrediter. För detta kreditlöfte betalar kontoret en mindre avgift till de i krediterna deltagande bankerna. Den 30 juni 1988 uppgick denna kreditreserv till 3,8 miljarder USD. Det bör dock noteras att dessa kreditlöften vanligen är förknippade med en "MAC-klausul" (MAC = Material Adverse Change). Detta innebär att om ett lands kreditvärdighet allvarligt försämras så förfaller löftet

omedelbart. I ett allvarligt krisläge torde därför dylika kreditlöften ej kunna åberopas.

Finansiering av statsutgifter

Statens finansieringsbehov ställer krav på säkerställandet av skatteinkomster. Sannolikt kommer härvid större vikt att läggas vid den indirekta beskattningen. Möjligheter för ändring i taxeringsförfarandet under krig eller krigsfara ges i lag (1957:686) om taxeringsväsendet under krigsförhållanden m.m. Lagen ger regeringen möjlighet att förordna att taxering enligt kommunalskattelagen samt enligt förordningarna om statlig inkomstskatt och om statlig förmögenhetsskatt tills vidare inte skall verkställas eller att sådan taxering skall verkställas i annan ordning än vad som föreskrivs i taxeringsförordningen. Närmare bestämmelser ges i kungörelse (1958:388) med vissa bestämmelser rörande taxering, uppbörd och folkbokföring under krigsförhållanden.

Vad som ligger närmast till hands är att förenkla inkomstbeskattningen genom att preliminärskatten görs definitiv. Deklarationsförfarandet med den omfattande kontrollapparaten kan då slopas. Man kan också tänka sig att avstå helt från direkt beskattning och låta enbart indirekta skatter sköta skattefinansieringen.

En annan finansieringsform är statlig upplåning. Som stöd för denna finns i lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel möjlighet att använda allmän och särskild placeringsplikt. Förordnande om allmän placeringsplikt kan meddelas för att tillgodose behovet av långfristig kredit åt staten eller bostadsbyggandet. Förordnandet kan avse bank- eller försäkringsinstitut. Förordnande om särskild placeringsplikt kan meddelas för att tillgodose kreditbehovet för bostadsbyggandet under byggnadstid. Något behov av bostadskrediter torde dock inte föreligga under det här behandlade skedet.

7.5 Utredningens sammanfattande bedömning

De störningar som väntas präglade den svenska ekonomin i samband med krigsutbrottet i vår nära omvärld förmodas vara så allvarliga och genomgripande att de kräver extraordinära åtgärder. De traditionella stabiliseringspolitiska medel som statsmakterna förfogar över — och också kunnat använda under de två tidigare behandlade krisskedena — kommer i detta läge att visa sig otillräckliga.

Den successiva skärpningen av den säkerhetspolitiska krisen har lett till direkta krigshandlingar. Sverige står utanför konflikten och i den bemärkelsen liknar situationen den som rådde under andra världskriget. Samtidigt är förhållandena i viktiga avseenden nu helt annorlunda. Vi är därför inte hjälpta av att för den ekonomiska politiken dra paralleller från det förra kriget. Det förändrade samhället kommer att agera annorlunda och kräver ett annat agerande från statsmakternas sida.

Lägets allvar kräver att statsledningens handlande måste fokuseras på ett antal övergripande mål. I fallet med krig och risken för att också Sverige blir angripet måste stödet till försvarsansträngningarna ges högsta prioritet. Stora omallokeringar av resurserna blir nödvändiga. Finansieringen av de utgifter som uppstår i samband med försvarsansträngningarna måste säkerställas. Befolkningen måste garanteras ett existensminimum och övrigt skydd. Detta kräver en i möjligaste mån fungerande och sund ekonomi. Överföringen av resurser till strategiska ändamål och framför allt finansieringen av kristidens extra utgifter bör ske så att den totala ekonomiska balansen inte störs på ett orimligt sätt. I detta sammanhang måste det inflationstryck som uppstått på grund av krisen och det extra finansieringsbehovet hållas under kontroll.

Koncentreringen till de för krigsekonomin övergripande målen innebär med nödvändighet att andra för fredstida ekonomisk politik formulerade mål får stå i bakgrunden. Som exempel kan nämnas skattepolitiken. Med tanke på de olika skatternas fördelningseffekter bör i första hand en kombination av höjda direkta och indirekta skatter övervägas. I en så pass allvarlig situation får dock rättvisespekterna ge vika för vad som i det pressade läget bedöms som mest ändamålsenligt.

Krigsekonomin innebär vidare att man blir tvungen att övergå till centralstyrning av ekonomin eftersom marknadsmekanismerna inte längre förmodas fungera och i alla fall inte kan åstadkomma den för krigsekonomin optimala resursallokeringen.

Under en krigsekonomi måste statsmakterna ha sådana befogenheter som medger t.ex. övervakning och reglering av produktion och distribution av vissa varor, införande av restriktioner för import och export, lönereglering, övervakning och reglering av priser och avgifter, styrning av arbetskraft och kapital.

För denna styrning finns ett antal s.k. fullmaktslagar. Utredningens genomgång har visat att fullmaktslagarna visserligen ger regering och riksdag betydande handlingsmöjligheter men att det också finns brister som försvårar eller omöjliggör ett snabbt och effektivt handlande.

För att de tillämpade lagarna skall ge åsyftade resultat måste regeringen förfoga över omfattande sanktionsmöjligheter. Bötesförfarandet är i sådant läge knappast tillräckligt när avsevärt större värden står på spel.

Direkta förbud av vissa verksamheter eller transaktioner kan bli nödvändiga även om detta leder till ekonomiska förluster för enskilda eller företag.

Det är likaså viktigt att åtgärderna vidtas i samförstånd med näringslivet. I första hand bör frivilliga överenskommelser eftersträvas. I detta sammanhang är en allsidig och riktig information till allmänheten och företagen av utomordentligt stor vikt.

En betydande svårighet är att det i vissa fall dröjer ganska länge innan de införda regleringarna blir effektiva. Det är därför av utomordentligt stor vikt att det finns en administrativ beredskap härtill. Åtgärderna måste förberedas i god tid, personal tränas för nya uppgifter osv. Här kan lätt en konflikt uppstå genom att man i det längsta hoppas att åtgärderna inte blir nödvändiga och att man inte vill skapa oro genom

förberedelserna. Genom att göra förberedelserna redan under djupaste fred, som t.ex. skett med Krishandelsrådet, bör man komma bort från krisstämpeln på dessa aktiviteter. Upprätthållandet av en god ekonomisk beredskap skall inte behöva betraktas som mer utmanande än bibehållandet av viss militär försvarsberedskap. Utredningen vill starkt understryka att en sådan tveksamhet inte får äventyra förberedelserna. Den ekonomiska politiken måste stå väl rustad om det värsta skulle inträffa.

En lång förberedelsestid krävs framför allt vad gäller regleringen av utrikeshandeln och valutaregleringen.

Man måste också ha förberett hur återföringen av mobiliserad nyckelpersonal skall gå till så att viktig produktion och betydelsefulla samhällsfunktioner kan upprätthållas.

Enligt direktiven bör utredningen inte studera förhållandena i ett fall då *Sverige blir indraget i krig*. Orsaken är att det ter sig som meningslöst att försöka analysera den ekonomiska situationen och politiken under pågående krig inom landet. Att förutse och reglera alla de olika situationer som kan uppkomma under pågående krigshandlingar är en omöjlig uppgift. Det är överhuvudtaget inte rimligt att i en så extraordinär situation tala om ekonomisk politik.

Successivt upprättad

begränsad utrikeshandel

också i Europa

Händelseutvecklingen

operationer i

i Sverige

strömningar i

krävde alltså

den samhälls-

krav. I denna

möjliga visa

övergång till

bestående full-

Det flödet

befarar en ytter-

men i god läge

påfrågningar

politik. Sedan

regleringarna

En utveck-

beredskapen

betydligt öka

proposition

*planeringen

kan komma

Fallet med

en successiv

nyckel till

12-0002

8 Hastigt inträffat krig och fredstida katastrofer

8.1 Hastigt inträffat krig i vår omvärld

I föreliggande kapitel behandlas några krissituationer som inte täcks av utredningens tidigare genomgång. En sådan utgörs av ett hastigt inträffat krigsutbrott i vår nära omvärld utan längre förvarning. Vidare diskuteras kraven på statsmakternas snabba agerande under större katastrofer. Båda situationerna karakteriseras av speciella tidskrav.

Framställningen i kapitlen 5–7 utgick från ett scenario som innebar en successiv upptrappning av den säkerhetspolitiska konflikten. En relativt begränsad regional konflikt förutsattes ta en så allvarlig vändning att det också i Europa uppstod oro med åtföljande beredskapshöjningar. Händelseutvecklingen förutsattes efter hand leda till omfattande krigsoperationer i vår nära omvärld.

I Sverige förutsattes denna utveckling leda till allt allvarligare störningar i samhällsekonomin. Den successiva fördjupningen av krisen krävde alltmer drastiska åtgärder från statsledningens sida för att bevara den samhällsekonomiska balansen och tillgodose beredskapens speciella krav. I scenariots slutskede skulle de traditionella ekonomisk-politiska medlen visa sig otillräckliga och det allvarliga krisläget antogs kräva en övergång till regleringsekonomi med hjälp av de i svensk lagstiftning befintliga fullmaktslagarna.

Det förutsatta krisförloppet innebar att man vid varje tidpunkt kunde befara en ytterligare försämring av läget. En framsynt politik krävde att man i god tid förberedde åtgärder för att möta tänkbara kommande påfrestningar. Detta var av grundläggande betydelse för en effektiv politik. Som tidigare redan flertalet gånger påpekats tar införandet av regleringarna ofta avsevärd tid innan de åsyftade effekterna kan nås.

En utveckling som ger oss en tillräcklig förberedelse tid för att höja beredskapen är dock inget som vi med säkerhet kan räkna med. Ett betydligt snabbare händelseförlopp är fullt tänkbart. I regeringens proposition 1991/92:102 om totalförsvarets utveckling anges t.ex. att "planeringen inom totalförsvaret skall utgå från att ett militärt angrepp kan komma att inledas innan vår mobilisering till fullo genomförts".

Fallet med ett hastigt uppblående krig i vår omvärld skiljer sig från en successiv upptrappning av konflikten genom att ingen eller endast mycket kort tid ges för att förbereda de nödvändiga åtgärder.

Situationens allvar kräver dock ett omedelbart handlande med extrema åtgärder.

Alla skatteförändringar kräver riksdagsbeslut. Någon fullmaktslag som ger regeringen rätt att med omedelbar verkan höja skatterna och fråga om riksdagens godkännande i efterhand finns inte i svensk lagstiftning. Detta är en nackdel i lägen då riksmöte inte pågår och det krävs snabba beslut.

De olika fullmaktslagarna kan visserligen sättas i tillämpning omgående men man måste i vissa fall räkna med en betydande tid innan de vidtagna åtgärderna börjar verka. Samtidigt kräver det hotande läget ett mycket snabbt handlande, som dessutom måste äga rum i en i allmänhet kaotisk situation. Bl.a. skall en större mobilisering omedelbart genomföras. Besvärliga störningar på olika produktionsområden och samhällsfunktioner blir oundvikliga. Allmänhetens och marknadernas reaktioner är svåra att förutse, men dessa kan i värsta fall bli våldsamma och kräva ytterligare snabba motåtgärder.

I en sådan situation är det ett odiskutabelt krav att statsledningen utan minsta dröjsmål förfogar över alla de maktmedel som anses vara nödvändiga. Någon längre tid för överväganden, planering och förberedelser ges inte i detta fall. För att ha en chans att lyckas med politiken måste långtgående förberedelser ha gjorts redan under fredstid. De speciella krav en sådan situation ställer beträffande fullmaktslagarnas ikraftträdande och de befogenheter som dessa lagar bör ge statsledningen behandlas i kapitel 9.

Problembilden, dvs. vilka störningar som kan förutses, bör även i detta fall i sina huvuddrag likna den som tecknades i kapitel 7. Den oväntade och snabba utvecklingen kan dock medföra att ekonomins reaktioner blir betydligt kraftigare. Vad gäller de ekonomisk-politiska medlen har också dessa diskuterats tidigare. Några nya medel som skulle vara användbara speciellt under en överraskande krisutveckling är svåra att tänka sig. Skillnaden är att man nu tvingas till omedelbart handlande utan hänsyn till icke önskvärda bieffekter. T.ex. kan vissa företag behöva ges en prioriterad ställning vad gäller varutillförseln. Andra företag kan härigenom förorsakas stora förluster. Importförbud på vissa varor kan stoppa några företag helt då dessa är beroende av varorna, osv. Sådana effekter kan korrigeras i efterhand, det viktiga är att de inte stoppar det agerande som i landets intresse anses vara behövligt.

Ett hastigt inträffat krig kommer säkerligen att slå hårt under den första tiden och ställa den ekonomiska politiken inför svårlösta problem. Medan dessa hanteras med bästa tillgängliga provisoriska medel bör man samtidigt arbeta med införandet av andra och mer ändamålsenliga medel. Det vore farligt att åsidosätta detta arbete med motiveringen att det dröjer innan åtgärderna börjar ge resultat. Det gäller både att klara de första påfrestningarna och att bygga upp ett robustare system för hanteringen av krigsekonomin.

8.2 Fredstida katastrofer

Utredningsarbetet har sin utgångspunkt i en säkerhetspolitiskt betingad konflikt som medfört störningar i Sveriges samhällsekonomi och därmed krävt ekonomisk-politiska motåtgärder från statsledningens sida. Som visats kan det i svårare fall — med krig i vår nära omvärld — bli nödvändigt att tillgripa extraordinära åtgärder med stöd av de i svensk lagstiftning tillgängliga fullmaktslagarna. Villkoren för dessa lagars ikraftträdande anges vara krig eller krigsfara samt i vissa fall extraordinära förhållanden som innebär hot mot landets försörjning. Det sistnämnda syftar till allvarliga störningar under en ekonomisk fredskris, även om någon exaktare definition inte ges i lagtexterna.

Förutom ekonomiska kriser, t.ex. de internationella finansmarknadernas sammanbrott, kan även andra situationer tänkas som kan medföra mycket allvarliga konsekvenser för landets ekonomi. Det kan vara fråga om t.ex. svårartade explosionsolyckor, gift- och gaskatastrofer, naturkatastrofer samt framför allt kärnkraftsolyckor. Alla sådana katastrofer kan kräva omedelbara och mycket omfattande motåtgärder.

Man får inte heller utesluta andra situationer som kan innebära direkta hot mot Sveriges säkerhet. Den internationella terrorismen eller bara en grupp galningar med tillgång till vapen är exempel härpå.

Katastrofen inträffar helt oväntat och det ges ingen tid för att förbereda motåtgärderna. Dessa måste tillgripas omgående. I värsta fall har regeringen kanske endast ett par timmar på sig för att fatta de avgörande besluten. Därmed aktualiseras frågan om den nuvarande lagstiftningen är så utformad att den täcker också behovet av snabbt handlande i dylika situationer. Det kan exempelvis bli fråga om att evakuera befolkningen från ett visst område, förbjuda viss näringsverksamhet osv.

Den nya finska beredskapslagen som trädde i kraft den 1 september 1991 omfattar också regeringens befogenheter under förhållanden som i lagtexten kallas för storolycka. En storolycka jämföras därmed med t.ex. krigshot. Lagen ger regeringen utomordentligt stora befogenheter för agerandet på olika områden. Som allmän princip anges att regeringen "berättigas att utöva endast sådana befogenheter som är nödvändiga för att lagens syfte skall kunna nås". Vidare "får ingens grundlagsenliga rättigheter eller andra rättigheter med stöd av denna lag begränsas i större utsträckning än vad situationen oundgängligen förutsätter".

Finland har således bedömt det som nödvändigt att ge regeringen möjlighet för ett vittomfattande agerande inte bara under krig, krigsfara eller en större internationell ekonomisk kris utan även under en allvarlig katastrof. Någon precis definition av katastroftillståndet har inte ansetts nödvändigt att ge. Det enda villkoret är att "verkningarna av storolyckan är så allvarliga eller omfattande att myndigheterna inte med normala befogenheter får kontroll över situationen".

För svensk del täcks behovet, åtminstone delvis, av räddningstjänstlagen. Lagen ger befogenhet att vidta åtgärder för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. I vissa situationer kan det emellertid också finnas behov för ekonomisk-politiska åtgärder, t.ex.

för att hindra valutflykt. Utredningens överväganden om önskvärdheten i att också de svenska fullmaktslagarna skall kunna sättas i kraft under en större katastrof redovisas i kapitel 9.

9 Utredningens slutsatser och förslag

9.1 Utredningens uppdrag

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands frihet och nationella oberoende. Härför krävs att en betryggande försvarsförmåga upprätthålles. Den civila delen av totalförsvaret har härvid viktiga uppgifter.

Planeringen inom totalförsvarets civila del genomförs för 23 funktioner som svarar mot de olika samhällssektorerna. För den centrala ekonomiska politiken har dock några egentliga analyser inte gjorts när det gäller de särskilda problem som kan uppstå i en säkerhetspolitisk kris-situation och hur dessa kan påverka vår handlingsfrihet och försvarsförmåga. För att fylla detta gap har denna utredning tillsatts. Utredningens uppdrag är att se över beredskapen vad avser den centrala ekonomiska politiken och föreslå förbättringar i fall sådana anses vara påkallade.

Uppdraget anges i direktiven gälla den ekonomiska politiken under kriser och i krig. Utredningens ställningstaganden bör dock vara relevanta även vid andra svårare kriser än de som föranleds av krigshot eller direkta krigshandlingar i Sveriges närhet. Vår samhällsekonomi kan utsättas för omfattande störningar även vid fredstida kriser. Dessa kan bero på konflikter i andra världsdelar som stör försörjningen med viktiga råvaror, allvarliga störningar på den internationella finansmarknaden osv. Allvarliga situationer kan även uppstå i samband med mycket svåra katastrofer som kärnkraftsolyckor, terrorhot osv. Det gemensamma för alla dessa fall är att de traditionella ekonomisk-politiska medlen kan bedömas inte räcka till för att handskas med de uppkomna problemen. Lägets allvar kräver extraordinära och snabba medel av den typ som vi vanligen förbinder med en krigssituation.

Utredningens uppdrag har varit att bedöma de befintliga medlens användbarhet i olika tänkbara krissituationer. En central fråga har varit om den svenska lagstiftningen är så utformad att statsledningen i varje krissituation kan agera efter lägets krav.

9.2 Ekonomisk politik under kriser och i krig

Utredningen har studerat tre krisskeden. Det första avser en *fredskris*. Vi har valt att exemplifiera detta skede med störningar på råvarumarknader, oro på valutamarknaden, allmänna prisstegringar och ändrad efterfrågan i internationell handel. Dessa störningar förutsätts få påtagliga effekter också på den svenska ekonomin. Enligt utredningens bedömning bör det dock i detta fall vara möjligt att arbeta med vanliga stabiliseringspolitiska åtgärder. Utredningen varnar för att redan i detta skede tillgripa olika regleringar. Ingrepp i de fria marknadernas funktionssätt bör undvikas tills de är absolut nödvändiga.

Utredningen är medveten om att det kan uppkomma lägen då prisanpassningen får så negativa fördelnings- och/eller näringspolitiska konsekvenser att en ransonering kombinerad med prisreglering blir oundviklig. Detta bör dock ske endast i extremt svåra lägen.

Vid kraftiga prisstegringar på ett begränsat antal, men för samhällsekonomin viktiga varor som t.ex. oljeprodukter kan det te sig lockande att sätta prisregleringslagen i tillämpning med hänvisning till lagens formulering att "om det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster". Prisregleringen löser dock inga problem och enligt utredningens bedömning är det i regel bättre att låta prisstegringarna slå genom och låta anpassningen mellan tillgång och efterfrågan ske genom marknadsmekanismerna, dvs. priset. Administrativa ingrepp i form av ransonering av en enda strategisk vara bör i möjligaste mån undvikas.

Extraordinära åtgärder som prisregleringar och ransoneringar stör inte bara marknadernas funktionssätt utan kan dessutom underbygga krisstämningen och leda till sådana marknadsreaktioner som ytterligare förvärrar krisen.

Utredningens slutsats är således att även om svensk ekonomi under en fredskris kan utsättas för inte obetydliga störningar så bör dessa hanteras med vanliga fredstida stabiliseringspolitiska medel. Det skall finnas synnerligen starka skäl för att i detta läge tillgripa andra åtgärder.

Som nästa steg har utredningen studerat ett fall med *oro i Europa* för krig. Detta förutsätts leda till avsevärt allvarligare störningar inom olika områden av samhällsekonomin än det första skedet. Dessa störningar har sin huvudsakliga upprinnelse i olika — i vissa fall mycket kraftiga — marknadsreaktioner inför krigsrisk. Sverige förutsätts genomföra en partiell mobilisering, vilket ses som en ytterligare bekräftelse på lägets allvar.

En viktig uppgift för regeringens ekonomiska politik blir i detta läge att hålla inflationen under kontroll. Direkta ingripanden i generell prisbildning med hjälp av prisregleringslagen avvisas dock av utredningen. I stället bör hushållens köpkraft reduceras. Några rekommendationer för om detta bör göras genom höjda skatter, minskade transfereeringar, ökad statlig upplåning, ökat privat sparande eller åtstramningar på kreditmarknaden kan inte ges i förväg. Vilken kombination av

ovanstående medel man väljer får bli beroende av det vid tillfället rådande läget.

Åtgärderna måste också tillföra statskassan nödvändiga medel för finansiering av totalförsvarets höjda beredskap. En betydande statlig upplåning blir i detta läge nödvändig. Enligt Riksgäldskontorets bedömning torde belopp av storleksordningen 50 miljarder kronor kunna lånas upp på ett halvår på den svenska marknaden. Utredningen anser dessutom att beslutet att staten inte skall nettouplåna i utländsk valuta skall omprövas i detta scenario. De störningar som kan uppkomma på valutamarknaden bör inte enbart motverkas med räntehöjningar. Även statlig utlandsupplåning kan bli aktuell.

Mot bakgrund av den avreglerade kredit- och valutamarknaden förfogar Riksbanken endast över räntevapnet för att försvara valutareserven och växelkursen. Möjlighet finns också att staten via Riksgäldskontoret ökar valutatillgången genom statlig upplåning eller genom att dra på olika internationella kreditarrangemang, i första hand i Valutafonden.

Minskad import och produktionsstörningar kan leda till stora problem för landets försörjning med nödvändiga varor. Som huvudprincip bör här gälla att industrin även vid en allvarlig kris skall fortsätta arbeta utan några av myndigheterna ålagda restriktioner. Förändrade marknadsförhållanden och svårigheter att få normala leveranser av insatsvaror är i första hand en fråga för företagen. Först i mycket svåra lägen då försörjningen inom vitala områden hotas måste staten gå in med mer direkta ingripanden.

Landets försörjning kan ställa krav på en styrning av utrikeshandeln. Utredningens genomgång av befintliga styrmedel visar att många regleringar är svåra att genomföra eftersom det tar lång tid innan åtgärderna blir effektiva. Transaktionsvolymen måste dessförinnan ha reducerats avsevärt. En fullständig reglering av utrikeshandeln blir därför knappast aktuell under ett förkrigsskede. Detta gäller främst import- och exportlicenser och andra kvantitativa restriktioner. Politiken får i sådana fall inriktas på andra styrmöjligheter såsom tullar, avgifter, krediter osv.

Utredningens tredje ögonblicksbild avser *krigsutbrottet i Europa*. Den ekonomiska situationen i ett läge med krig i vår nära omvärld kräver många ingripanden från statsmakternas sida. I detta scenario blir störningarna så allvarliga att många marknaders funktionssätt blir kraftigt försämrade. När dessa marknader inte längre fungerar på ett tillfredsställande sätt krävs det stödåtgärder, styrning av resurserna, restriktioner, tvångsåtgärder osv. De helt annorlunda förhållandena gör att en del av de traditionella ekonomisk-politiska målen tillfälligt får stå tillbaka för det övergripande målet som är att hindra ekonomins totala sammanbrott.

Utredningens genomgång av de störningar som den svenska ekonomin sannolikt utsätts för under en krigssituation, även om Sverige står utanför konflikten, visar på ett stort behov av snabba, effektiva och samordnade åtgärder. Någon övre gräns för styrkan i de behövliga åtgärderna kan knappast sättas i detta läge. Om staten i den situationen saknar möjlighet att snabbt agera kan stora samhällsekonomiska problem uppstå som

naturligtvis blir än större i ett läge då det inte längre finns några resurser att fördela — vilket lätt kan bli fallet under ett pågående krig i vår närhet.

Enligt utredningens mening är det därför oundvikligt att olika fullmaktslagar sätts i tillämpning. Likaså måste en reglering av utrikeshandeln ha införts. En central roll måste härvid tillskrivas valutaregleringen som instrument för att kontrollera internationella kapitalrörelser och skydda vår valutareseerv.

Produktionen och därmed landets försörjning kommer att utsättas för stora störningar till följd av minskad import och av att en stor del av arbetskraften mobiliserats. Under sådana förhållanden måste vissa ransoneringar genomföras och prisregleringslagen sättas i tillämpning.

En ytterligare central uppgift avser finansieringen av de ökade statsutgifterna. Några speciella fullmaktslagar föreligger emellertid inte på skatteområdet. Alla skatteändringar kräver således riksdagsbeslut.

Som framgått kan ekonomiska krissituationer under *alla skeden* föranleda statsmakterna att ingripa med mer eller mindre drastiska åtgärder. Utredningen vill här understryka att sådana ingripanden alltid bör ske i samråd med näringslivet. Motiven för och nödvändigheten av åtgärderna måste klargöras för alla berörda parter. I detta sammanhang är det enligt utredningens mening utomordentligt viktigt att den av myndigheterna lämnade informationen är allsidig och korrekt. Allmänheten måste kunna tro på de uppgifter som statsledningen lämnar. Sviktande tilltro kan få ödesdigra konsekvenser för landets beredskap och försvarsförmåga.

9.3 De ekonomisk-politiska instrumenten

Utredningens huvuduppgift har varit att bedöma med vilka medel den ekonomiska politiken bör agera i olika krissituationer. I detta syfte har i tidigare kapitel ett stort antal politikinstrument diskuterats. Flertalet av dessa tillhör den arsenal av åtgärder som statsmakterna normalt använder i sin ekonomisk-politiska verksamhet.

De krissituationer som behandlas i detta betänkande ställer emellertid mycket speciella krav på handlandet. De ekonomiska störningarna kan bli så omfattande att det inte alls är givet att de fredstida medlen räcker till för sina syften. Den allvarliga ekonomiska situationen gör att staten måste ingripa i en helt annan omfattning och med en helt annan styrka än vad vi är vana vid. På vissa för ekonomisk utveckling centrala områden ges här till legala möjligheter genom att sätta olika fullmaktslagar i tillämpning. Med dessa kan dock långt ifrån alla problem lösas. Fullmaktslagarna får ses som komplement till övriga åtgärder.

Utredningen har således fått ta ställning till följande tre frågor.

- (i) Finns det ekonomisk-politiska instrument för att effektivt möta tänkbara störningar i ekonomin?
- (ii) Är dessa instrument tillgängliga med tanke på tidsaspekten, dvs. hur snabbt de kan tillämpas och bli effektiva?

(iii) Vilka brister har instrumenten och hur kan dessa avhjälpas?

Som framgått bedömer vi att störningarna under en fredskris bör kunna hanteras med i stort sett samma medel som används i fredstida stabiliseringspolitik. Dessa medels för- och nackdelar är väl kända. Någon ytterligare diskussion av den ekonomiska politiken under en fredskris behövs därför inte här. Den fortsatta diskussionen inriktas på sådana svårartade störningar som befaras inträffa under krigsfara (skede 2) och när krig utbrutit i Europa (skede 3) samt vid allvarliga katastrofer.

De politikområden som behandlas nedan är statens finanspolitik, handelspolitik samt kredit- och valutapolitik. Industri- och arbetsmarknadspolitik har under dessa krisskeden mycket betydelsefulla uppgifter men dessa områden hör inte till Finansdepartementets och Riksbankens ansvarsområden för central ekonomisk politik. Av samma skäl behandlas inte heller försörjningsfrågorna.

Finanspolitik

Statens finanspolitik har tredubbla funktioner: stabilisering, allokering och finansiering av statens utgifter. Alla dessa funktioner är av stor betydelse under krissituationer.

Ett framträdande stabiliseringspolitiskt mål är att begränsa inflationen. För detta måste efterfrågan hållas tillbaka genom indragning av köpkraft. Finanspolitiken måste här samverka med kreditpolitiken. Vidare kan prisregleringslagen sättas i tillämpning, lönestopp införas osv.

Att bekämpa inflationen får visserligen ses som en central och viktig uppgift, men en realistisk bedömning är att detta mål knappast kan nås i en krigsekonomi. Under sådana förhållanden är sannolikt andra mål viktigare. Detta får emellertid inte hindra att man i planeringen prioriterar prisstabiliteten mycket högt.

Ändringar av de finanspolitiska medlen, dvs. skatter och statens utgifter, kräver riksdagsbeslut. Sådana beslut tar normalt en viss tid, vilket är en nackdel. Å andra sidan kan det hävdas att tidsaspekten inte är av avgörande betydelse varken från stabiliserings-, allokering- eller finansieringspolitisk synpunkt. Inför ett akut krigshot måste riksdagen vara samlad eller kunna sammankallas med kort varsel. Några dagars dröjsmål innan skattebesluten tas kan knappast få några allvarliga konsekvenser. När besluten en gång är fattade blir åtgärderna snabbt effektiva. Speciellt gäller detta ändrade indirekta skatter. Vi anser dock att det bör vara möjligt att med omedelbar verkan också kunna höja uttaget av den direkta inkomstskatten.

Enligt utredningens bedömning förfogar staten över ett tillräckligt antal finanspolitiska instrument för att kunna handskas med prisstabiliseringen, allokeringen av resurserna till inom totalförsvaret prioriterade ändamål och för att förstärka statsbudgeten. För att uppnå de åsyftade effekterna måste åtgärderna genomföras i samverkan med andra politikområden såsom kreditpolitik och statens upplåningspolitik. Koordinering av instrumenten blir en väsentlig uppgift som bör förberedas redan i

fredstid. Denna uppgift bör ligga på Finansdepartementet och den av utredningen föreslagna (se avsnitt 9.6) beredskapsdelegationen för ekonomisk politik.

Kredit- och valutapolitik

Både valuta- och kreditmarknaden är numera till fullo avreglerade. Möjlighet att återinföra valutareglering föreligger endast i krig eller krigsfara samt vid utomordentligt stora kortfristiga kapitalrörelser.

För kreditmarknaden gäller att de i lagen om kreditpolitiska medel angivna medlen — likviditetskrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän och särskild placeringsplikt samt räntereglering — kan införas "om det behövs för att uppnå de mål som fastställts för Riksbankens penningpolitiska verksamhet". Dock att "förordnande om utlåningsreglering, placeringsplikt eller räntereglering får meddelas endast om synnerliga skäl föreligger".

Enligt ett föreliggande förslag (Ds 1992:69) skall den nuvarande lagen om kreditpolitiska medel sammankopplas med lagen om valutareglering och därmed få samma rekvisit. Bakgrunden är att i frånvaro av valutareglering kan en reglering av den inhemska kreditmarknaden inte bli effektiv. Detta får till konsekvens att de kreditpolitiska medel som omfattas av den nya lagstiftningen — utlåningsreglering, emissionskontroll, räntereglering och placeringskrav — inte kan tillämpas förrän valutaregleringslagen har satts i tillämpning.

Avsikten med dessa mycket restriktiva rekvisit för lagens tillämpning är att regleringar av valuta- och kreditmarknaden får äga rum endast i yttersta nödfall. Utredningen delar detta grundläggande synsätt, samtidigt som vår genomgång visat att det på ett par punkter föreligger behov av avvikelser. Enligt vår bedömning kan det under en kris uppstå situationer då vissa åtgärder skulle vara ändamålsenliga men erfordra att valutaregleringslagen sätts i tillämpning. Villkoren för detta skulle visserligen föreligga eftersom vår analys avser just situationer med krigsfara. Ändå kan det i vissa lägen vara tveksamt att ta ett så drastiskt steg som valutareglering eftersom denna får mycket djupgående verkningar.

Även om någon separat inhemsk kreditmarknad i princip inte anses existera i frånvaro av valutaregleringen kan de i nuvarande lagen om kreditpolitiska medel ingående instrumenten i praktiken visa sig väl så effektiva både när det gäller att åtstrama kreditmarknaden och styra krediterna. Enligt utredningens mening bör det därför finnas möjlighet att vid behov och med samma rekvisit som för valutaregleringslagen sätta vissa kreditpolitiska medel i tillämpning utan att hela valutaregleringen införs.

Det främsta syftet med valutaregleringen är att hindra okontrollerat utflöde av valuta. Även om valutaregleringslagen har satts i tillämpning tar det en viss tid innan systemet börjar fungera. Det gäller därför att finna medel för att fysiskt göra det svårt eller helst omöjligt att utan tillstånd föra ut valuta från landet. Kontroller i efterhand är inte tillräckliga i en kritisk situation.

För att möta dessa krav på omedelbara åtgärder bör utkast till valutaförordning och till Riksbankens tillämpningsföreskrifter härtill ligga färdiga att sättas i kraft. Utkasten bör antagligen i vissa delar ges alternativ utformning så att de kan anpassas till olika lägen. Om sådant förberedelsearbete görs under normala förhållanden, blir det möjligt att sätta valutareglering i tillämpning omedelbart efter det beslutet härom har tagits.

Svårare för att inte säga näst intill omöjligt är att omedelbart få i gång också den organisatoriska regleringsapparaten. Ett visst förberedelsearbete kan dock göras också härför. Några personer inom Riksbanken bör utses och åtminstone någorlunda förberedas för att i en krissituation kunna arbeta med valutareglerande uppgifter. Även så torde det dock vara omöjligt att alldeles omedelbart få en valutaregleringsenhet inom Riksbanken i drift. Det kan därför bli nödvändigt att förordnandet om valutareglering utformas så att under ett par dagar inga utlandsbetalningar tillåts överhuvudtaget.

Införandet av valutareglering skall enligt valutaregleringslagen ske i samråd mellan regeringen och Riksbanken. Detta förutsätts kunna ske mycket snabbt. Dagens högeffektiva transaktionssystem kan emellertid ställa ännu hårdare krav på att åtgärder vidtas med omedelbar verkan. Det bör därför övervägas att valutaregleringslagen skulle kunna sättas i tillämpning direkt av riksbankschefen. Vid krigsfara torde möjlighet härtill också föreligga enligt 13 kap. 8 § regeringsformen som ger regeringen rätt att till annan myndighet överlåta rätten att besluta "att lag i visst ämne skall börja tillämpas". Att behov av sådant snabbt ikraftsättande kan uppstå stod t.ex. klart vid hanteringen av frysningsfrågan under Kuwait-krisen 1990. Denna fråga är för närvarande under utredning i en särskild arbetsgrupp. Ett allvarligt hot mot Sverige eller ett mycket allvarligt terrorhot är andra exempel på situationer där ett dröjsmål kan visa sig ödesdigert.

Styrning av utrikeshandeln

I ett läge med krig eller omedelbar krigsrisk i Europa måste man räkna med att Sveriges utrikeshandel utsätts för svåra störningar. Näringslivets normala sårbarhet till följd av optimala lagerhållningsprinciper medför att även relativt små rubbningar i leveransmöjligheterna kan få mycket omfattande konsekvenser. Regeringens uppgift är att med alla tillgängliga medel säkra de viktiga försörjningsbehoven. Viss export måste upprätthållas för att möjliggöra försörjningsviktig import. Valutapolitiken spelar härvid en central roll. Beredskap måste finnas för de fall när olika valutor inte längre är konvertibla eller när förtroendet för kronan kraftigt minskar. Utredningen vill i detta sammanhang understryka behovet av en mellan olika valutor väl avvägd och geografiskt lämpligt placerad valutareserv.

I ett läge där störningarna i utrikeshandeln inte längre kan mötas av företagens egna åtgärder måste staten ingripa med olika styråtgärder. De tillgängliga medlen härtill har analyserats av utredningen om svensk

utrikeshandel i krislägen (SOU 1989:107). Vi delar denna utrednings slutsatser och förslag.

I detta sammanhang vill vi särskilt fästa uppmärksamheten på följande. En smidig stödform för att främja angelägen export finns i form av exportkreditgarantier. Denna garantigivning förutsätts dock upphöra i kris- och krigslägen. Utredningen föreslår att de av riksdagen fastställda riktlinjerna för Exportkreditnämndens verksamhet ändras så att exportkreditgivningen bibehålls under krig, krigsfara och andra katastrofer och att då också möjligheten att ge importkreditgarantier införs. Vidare föreslås att bestämmelserna om avgifter och depositioner på utrikeshandeln som nu finns i lagen om valutareglering även införs i lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor (1975:85). Motiveringen är att det kan vara lämpligt att införa avgifter och depositioner i ett läge då införandet av valutaregleringen ännu inte är påkallat. Även om valutaregleringen satts i tillämpning måste valutaregleringslagen med hänsyn till motivbeskrivningarna tolkas så att i fredsfallet avser lagen endast in- och utförsel av pengar (endast korta kapitalrörelser enligt motiven) medan varubetalningar då förutsätts falla utanför tillämpad valutareglering. Därmed saknas i nu gällande lagstiftning möjlighet att i fredskris införa avgifter eller depositioner.

Utredningen vill också starkt understryka att en effektiv och omfattande reglering av utrikeshandeln kan åstadkommas endast med stöd av valutaregleringen. Nyssnämnda lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor kan sättas i tillämpning av försörjningsmässiga eller handelspolitiska skäl, medan villkoren för en valutareglering är mycket hårda. I ett krisläge måste icke försörjningsviktig import hållas tillbaka. Skälet är inte att man vill skydda någon industri eller att man inte vill ha dessa varor i landet. Importbegränsningen görs enbart av det skälet att onödigt import inte skall belasta valutareserven. Detta syfte kan knappast nås så länge valutan kan fritt lämna landet. En sådan politik saknar konsekvens.

9.4 Fullmaktslagarna och andra lagar av extraordinär natur

En omställning från freds- till krigssamhället måste vidtas snabbt för att få avsedd verkan. Detta får till följd att riksdagens beslut inte alltid kan avvaktas i varje särskild fråga, varför regeringen och myndigheterna måste ha befogenhet att vidta de åtgärder som påkallats av omständigheterna.

Riksdagen har, med stöd av 13 kap. 6 § regeringsformen, i ett antal fullmaktslagar bemyndigat regeringen att besluta om åtgärder där beslutet annars skulle tillkomma riksdagen i dess egenskap av lagstiftande församling. Dessa fullmaktslagar kan sägas utgöra grunden för vår administrativa beredskap.

Fullmaktslagarna har normalt konstruerats så att de i krig träder i tillämpning utan något särskilt regeringsbeslut. Myndigheter eller andra

som skall tillämpa en fullmaktslag kommer dock antagligen inte att göra så, om inte regeringen har kungjort att Sverige befinner sig i krig.

Fullmaktslagarna kan också sättas i tillämpning av regeringen om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i.

En sådan föreskrift av regeringen måste enligt de flesta fullmaktslagarna underställas riksdagen inom en månad. Föreskriften upphör att gälla om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställandet.

I lagstiftningen finns också en annan slags fullmakt, nämligen när regeringen i en lag givits möjlighet att föreskriva undantag från lagen eller meddela regler som avviker från lagen, under förutsättning att riket är i krig eller krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan regeringen, på ett sätt som påminner om fullmaktslagarna, efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt om föreskrifterna avser något av de ämnen som upptas i sju punkter. En av dessa punkter avser in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö.

Detta bemyndigande ger regeringen möjlighet att snabbt agera vid allvarliga ekonomiska störningar under finansiella och andra tänkbara kriser.

Några av de lagar som utredningen i föregående avsnitt har behandlat kan sättas i tillämpning endast vid en säkerhetspolitisk kris. För andra gäller att de får tillämpas både vid säkerhetspolitiska kriser och vid andra mycket allvarliga ekonomiska störningar. Det finns också lagar som i sina rekvisit helt saknar hänvisning till en säkerhetspolitisk kris.

Utredningen finner de från varandra avvikande förutsättningarna för att sätta dessa lagar i tillämpning inte alltid vara motiverade. De olika rekvisiten och ibland vaga formuleringar kan skapa oklarheter och fördröja ett snabbt och samordnat agerande.

Frågan är då hur en bättre samordning bäst kan åstadkommas, i vilka situationer dessa lagar skall få användas och vilka befogenheter de skall ge för statsledningens agerande.

Vi ser här två möjligheter. Den första är att göra rekvisiten likalydande i de fall detta finnes vara motiverat. Detta är främst fallet när de i lagarna stadgade åtgärderna hänger samman och måste tillämpas samtidigt för att bli så effektiva som möjligt. Under alla omständigheter måste det entydigt framgå i vilka situationer lagarna får sättas i tillämpning. När det gäller fullmaktslagarna bereds för närvarande inom regeringskansliet en lagrådsremiss som bl.a. har till syfte att åstadkomma en ökad enhetlighet.

Den andra möjligheten är att samla alla de för krissituationer avsedda lagarna i en gemensam fullmaktslag enligt förebilden av den finska

beredskapslagen. I Finland trädde under hösten 1991 två nya lagar i kraft, beredskapslagen och försvarstillståndslagen. I beredskapslagen stadgas regeringens verksamhetsbefogenheter vid kriser som är av lindrigare art än krig: t.ex. internationella krislägen, ekonomiska kriser, storolyckor, krigshot samt efterkrigstillstånd. I krig och i övriga situationer då beredskapslagens befogenheter inte anses vara tillräckliga kan lagen om försvarstillstånd tillämpas. De båda lagarna kan också vara i kraft samtidigt.

Utredningen anser att en samordning av de befintliga lagarna synes vara den lättare framkomliga vägen. Å andra sidan har vi velat peka på det finska exemplet som en intressant möjlighet som är värd att övervägas vid en framtida översyn av fullmaktslagarnas innehåll och tillämpning. Det kan nämnas att utarbetandet av de två finska krislagarna har tagit drygt tio år.

Beträffande villkoren för lagarnas tillämpning anser utredningen att förutom krig och krigsfara skulle större katastrofer kunna övervägas, exempelvis kärnkraftsolyckor, jordbävningar, svårartade explosionsolyckor, gift- och gaskatastrofer.

På den sistnämnda punkten kan hävdas att beredskapen för sådana katastrofer redan är tillgodosedd genom räddningstjänstlagen (1986:1102). Denna beredskap avser dock endast fysiska räddnings- och skyddsåtgärder i samband med olyckor. Enligt utredningens mening kan större katastrofer också få allvarliga finansiella och valutamässiga effekter av en art som kräver extraordinära åtgärder. Därför bör fullmaktslagarna få sättas i tillämpning även vid större katastrofer.

Frågan om lagarna också skall kunna tillämpas vid andra finansiella kriser än de som orsakats av krig, krigsfara och större katastrofer hör inte till denna utrednings ämnesområde. Enligt vår åsikt bör dock lagarna i första hand utformas så att de tillgodoser beredskapens behov, medan kriser som orsakas av dålig ekonomisk politik inom eller utom Sverige bör motarbetas med annan lagstiftning.

9.5 Konsekvenser av EES-avtalet och EG-anslutningen

Utredningen har ägnat stor uppmärksamhet åt med vilka ekonomisk-politiska medel statsmakterna kan agera i olika krissituationer. Huvudintresset har legat på de styr- och regleringsåtgärder som måste tillgripas under krig eller krigsfara. Detta arbete har utgått från den i början av 1992 gällande svenska lagstiftningen.

Sommaren 1991 ansökte Sverige om medlemskap i EG och i april 1992 träffades ett avtal mellan EG och EFTA-länderna om att skapa ett gemensamt ekonomiskt samarbetsområde, EES. Medlemskapet i EG kan träda i kraft tidigast 1 januari 1995, medan EES-avtalet börjar gälla den 1 januari 1993.

En för Sveriges ekonomiska beredskap viktig fråga är om ett eventuellt EG-medlemskap respektive det träffade EES-avtalet på något sätt

påverkar Sveriges möjligheter att i krislägen vidta sådana extraordinära åtgärder som diskuteras i detta betänkande.

Utredningen tvingas konstatera att något underbyggt svar på denna fråga ännu inte kan ges. EG befinner sig f.n. i en dynamisk utvecklingsfas. Inom vissa områden ligger förslag på nya EG-regler, medan man på andra områden förhandlar om hur det ekonomiska och politiska samarbetet skall utvecklas och fördjupas. Det är därför i dagsläget mycket svårt att göra precisa bedömningar om medlemskapets konsekvenser i denna fråga. Vi vet inte ens vad som är förhandlingsbart.

Som allmän reflektion kan anföras att ett svenskt medlemskap sannolikt kommer att innebära att utrymmet för separata svenska handelspolitiska åtgärder under ett förkrigsskede kommer att vara begränsat. Romtraktatet medger dock vissa undantagsregler för kris- och krigssituationer. Å andra sidan kan vi vänta oss att Sveriges handel inom EG kommer att bedrivas med större säkerhet. Riskerna för att utsättas för exportembargon från EG:s medlemsstater minskar eftersom införandet av handelshinder i princip är förbjudet på den inre marknaden.

Någon reglering av försvarsberedskapen finns enligt tillgängliga uppgifter inte i EG:s sekundära lagstiftning, dvs. bland de rättsakter som tillkommit efter och på grundval av de primära dokumenten, dvs. Romfördraget samt CECA- och EURATOM-fördragen. Det enda man i beredskapssammanhang börjat reglera är civil beredskap för olyckshändelser, naturkatastrofer osv. i rena fredssituationer, dvs. det vi betecknar som räddningstjänst.

EES-avtalet är mindre bindande eftersom ett deltagande land kan frånträda t.ex. vid en utrikespolitiskt tillspetsad situation. Avtalet tillåter också Sverige att bibehålla en separat nationell handelspolitik gentemot övriga världen. Man har möjlighet att i krislägen reglera t.ex. valutärörelser. I princip skall sådana regleringar föregås av konsultationer, men i akuta lägen räcker det med en anmälan i efterhand. I praktiken blir dock handlingsutrymmet för unilaterala svenska åtgärder alltmer kringskuret redan genom den långtgående ekonomiska integration som EES-avtalet innebär.

Konsekvenserna av EES-avtalet och av ett eventuellt framtida medlemskap i EG för Sveriges ekonomiska beredskap måste utredas ytterligare. Flera sådana utredningar pågår också på olika områden. Konsekvenserna för försörjningsberedskapen har studerats av Överstyrelsen för civil beredskap. Enligt ett regeringsbeslut skall Överstyrelsen fortsätta studierna i syfte att närmare analysera handlingsmöjligheter och begränsningar för den civila delen av totalförsvaret. En rapport skall föreligga senast den 15 september 1992.

Ett motsvarande uppdrag till Kommerskollegium avseende förutsättningarna för reglering av utrikeshandeln i kris- och krigslägen redovisades i juni 1992. I kollegiets rapport konstateras att Sveriges formella möjligheter att i fredstid av beredskapsskäl vidta handelspolitiska åtgärder i form av tullar och kvantitativa restriktioner mot EES-länder kvarstår i stort sett oförändrade även sedan EES-avtalet trätt i kraft. De formella möjligheterna blir dock klart beskurna i och med ett EG-medlemskap. I

realiteten torde dock Sveriges möjligheter till sådana åtgärder i stort sett försvinna så snart vi går in i en EES-relation. Samtidigt ger vår faktiska integration med övriga EES-länder en ökad trygghet i mindre djupa krislägen eftersom det enda rimliga handlings sättet för alla berörda länder är att söka gemensamma lösningar på svårigheterna.

Enligt utredningens mening bör det åligga den av oss föreslagna beredskapsdelegationen för ekonomisk politik att noggrant följa utvecklingen på detta område. Beredskapsdelegationen bör ta del av utredningsmaterialet och vid behov och i samråd med Kommerskollegium och Överstyrelsen för civil beredskap ta initiativ till nya fördjupade studier. Avsikten är att skapa sig en klar bild av den europeiska integrationens konsekvenser för våra möjligheter att också under svåra krisförhållanden driva en i landets intresse effektiv ekonomisk politik. De lagändringar som eventuellt kan komma att tvingas fram bör utgå från detta övergripande mål.

9.6 Beredskapsdelegation för ekonomisk politik

Det har i olika sammanhang under senare år diskuterats hur de ekonomisk-politiska åtgärderna inför kriser och krig skall hanteras organisatoriskt. Den civila delen av totalförsvaret indelas sedan 1986 i ett antal funktioner. Ett syfte med funktionsindelningen är att få till stånd en bättre samordning av beredskapsförberedelserna och en effektivare ledning av verksamheten under kriser och i krig. Den funktionsindelning av det civila försvaret som fastställdes i riksdagsbeslut 1985 (prop. 1984/85:160, FöU 11, rskr. 388) har bekräftats i den s.k. ledningsförordningen (1986:294, senast ändrad 1991:1031). I det system som för närvarande gäller tangerar den ekonomiska politiken en rad olika funktioner, t.ex. skatte- och uppbördsväsende och motsvarande arrangemang för betalningsväsende.

Dessa förhållanden uppmärksammades i samband med FOA:s rapport om ekonomin under kriser och i krig. Styrgruppen för detta arbete framhöll i en särskild skrivelse till regeringen bl.a. följande:

Vi anser att övervägande skäl talar för att dessa och andra hithörande problem om så bedömes lämpligt bör utredas av närmast berörda parter. Vi vill föreslå att den närmare utformningen av detta arbete i första hand diskuteras mellan huvudintressenterna, dvs. Finansdepartementet och Riksbanken. Vi anser också att de erfarenheter som hittills vunnits under arbetet inom det civila försvarets 23 funktioner bör kunna vara vägledande vid uppläggnings av det arbete som skulle kunna gå under arbetsnamnet funktionen samhälls-ekonomi eller funktionen ekonomisk-politiska åtgärder.

Dessa frågor togs också upp i den ledningsstudie som Överstyrelsen för civil beredskap genomförde under 1988 och 1989. I detta uppdrag ingick att Överstyrelsen och de funktionsansvariga myndigheterna under med-

verkan av Överbefälhavaren och Försvarets rationaliseringsinstitut skulle genomföra fördjupade studier av förhållandena inom olika funktioner. Bl.a. skulle ansvarsfördelningen mellan ledningsorgan på olika nivåer klarläggas.

Vid studie av funktionen skatte- och uppbördsväsende, med Riksskatteverket som ansvarig myndighet, diskuterades en ändrad inriktning av denna funktion. Syftet med funktionen är att tillse att staten förfogar över de medel som erfordras för att hålla igång statsverksamheten under kriser och i krig. Definierad på detta sätt ansågs vissa inslag i funktionen fattas. Medel för statlig verksamhet kan uppbringas på annat sätt än genom beskattning, t.ex. genom upplåning. Av detta följer att Riksgäldskontoret borde ingå i funktionen. Det kunde också ligga nära till hands att föra uppgifter som riksbokföring och revision till funktionen. Dessa uppgifter handhas av Riksrevisionsverket.

Under ledningsstudien diskuterades sålunda om inte funktionen skatte- och uppbördsväsende borde ersättas av en funktion offentlig finansiering med den avgränsning som skisserats ovan. I en sådan funktion skulle funktionsansvaret antingen ligga kvar på Riksskatteverket eller överföras till Riksrevisionsverket.

Resultatet av studiearbetet visade att det inte finns någon central myndighet på vilken kan läggas ett funktionsansvar för ett så brett område som "samhällsekonomi" eller "ekonomisk-politiska åtgärder". Åtgärder inom detta fält ligger naturligen nära regeringskansliet varför organisatoriska beredskapslösningar måste återspegla detta förhållande. Därför ansågs det lämpligt att knyta en *beredskapsdelegation* till Finansdepartementet med uppgift att ansvara för beredskapsförberedelserna på detta område. Vidare bör Riksgäldskontoret finnas kvar som beredskapsmyndighet under kriser och i krig, men inte inordnas i en speciell funktion utan betecknas såsom "fristående beredskapsmyndighet". Såsom sådan myndighet bör också kvarstå Riksrevisionsverket.

Utredningen konstaterar att ansvaret för regeringens ekonomiska politik ligger på Finansdepartementet. I detta infattas även ansvaret för beredskapen på detta område. Vi anser det vara en påtaglig brist att någon i fast form organiserad beredskapsplanering saknas på detta centrala område. Detta äventyrar värdet av det omfattande arbete som läggs ner på beredskapsförberedelserna inom totalförsvarets samtliga civila funktioner. Utredningen föreslår därför att en till Finansdepartementet knuten beredskapsdelegation för den ekonomiska politiken inrättas som stöd för departementets beredskapsplanering.

Beredskapsdelegationen bör bestå av representanter för Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Riksgäldskontoret och Riksskatteverket. Vid behov kan till delegationen som föredragande knytas representanter för andra berörda myndigheter. Konjunkturinstitutet tillhör för närvarande inte beredskapsmyndigheterna, dvs. sådana myndigheter som har särskilda uppgifter i totalförsvarets civila funktioner. Enligt utredningens mening bör Konjunkturinstitutet göras till en fristående beredskapsmyndighet så att institutets ekonomiska kunskap

förutom deltagandet i beredskapsdelegationens arbete under fredstid kan utnyttjas även i krigslägen.

Delegationen skall finnas redan i fredstid. I delegationen bör diskuteras förberedelsearbetet på det ekonomisk-politiska området inför kriser och krig så att olika instansers åtgärdspaket är konsistenta och rimligt balanserade. Delegationen bör vara drivande för översynen av på området gällande lagstiftning. Delegationen bör också följa frågor som aktualiseras av EG-anslutningen.

Med hänsyn till arten av delegationens arbete, bör representationen ske på relativt hög nivå, verksledningsnivå/departementsledningsnivå. Delegationen bör normalt sammanträda 1 å 2 gånger per år. Delegationens sekretariat bör utgöras av Finansdepartementets resurser.

Under kriser och i krig skulle delegationen tjäna som ett koordinations- och beredningsorgan på det ekonomisk-politiska området. Genom det gemensamma förberedelsearbetet underlättas den exekutiva krisverksamheten som ställer krav på snabba beslut och korta kontaktvägar.

Appendix 1

Funktioner inom den civila delen av totalförsvaret och deras anknytning till krisekonomifrågor

Läget den 1 juni 1992

1 Civil ledning och samordning

Funktionen omfattar ledning och samordning av den civila delen av totalförsvaret. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) skall utarbeta och till regeringen lämna samordnade lägesbedömningar vad gäller hela det civila försvaret inklusive funktionen Betalningsväsende. Vidare skall ÖCB bl.a.

- företräda den civila delen av totalförsvaret i övergripande frågor i samverkan med överbefälhavaren,
- vara beredd att på regeringens särskilda uppdrag och bemyndigande i varje enskilt fall inrikta och samordna funktionsansvariga myndigheters och civilbefälhavarnas verksamhet,
- göra övergripande utredningar på regeringens uppdrag.

Dessa ÖCB:s mer övergripande och samordnande uppgifter kan också beröra funktioner med anknytning till den ekonomiska politiken, t.ex. Skatte- och uppbördsväsende, Betalningsväsende, Prisreglering osv.

2 Domstolsväsende m.m.

Funktionen omfattar den dömande verksamhet som utövas vid allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. Domstolsverket är funktionsansvarig myndighet.

Krisekonomin berörs indirekt vad gäller domstolsprövning av brott mot lagar inom ramen för den ekonomiska politiken, t.ex. prisregleringslag, valutaregleringslag osv.

3 Ordning och säkerhet m.m.

Funktionen omfattar verksamhet som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Rikspolisstyrelsen är funktionsansvarig myndighet. Åklagarväsendet ingår i funktionen.

Krisekonomin berörs vad gäller polisiära och åklagarmässiga insatser för brott mot lagar inom ramen för den ekonomiska politiken, t.ex. prisregleringslag.

4 Kriminalvård

Krisekonomin berörs ej.

5 Utrikeshandel

Funktionen innefattar åtgärder som behövs för att landet skall tillförsäkras den import och export som är nödvändiga för försvarsansträngningarna och befolkningens försörjning under kriser och i krig. I detta avseende är funktionen av stor betydelse för krisekonomin.

Utrikeshandelsfunktionen ges under kriser och i krig uppgifter av delvis annan karaktär än i fred. Att samordna försörjningsmyndigheternas och näringslivets prioriteringar och föreslå regeringen inriktning av utrikeshandeln är en sådan uppgift. Importfrämjande åtgärder för att i krislägen optimera importen och att föreslå lämpliga exportvaror är också uppgifter som enbart förekommer i krislägen.

I krislägen kan omfattande utrikeshandelsregleringar förekomma. Kommerskollegium är funktionsansvarig myndighet. Till Kommerskollegium finns knutet Krigshandelsrådet. I funktionen ingår också Tullverket och Statens jordbruksverk.

6 Befolkningsskydd och räddningstjänst

Krisekonomin berörs ej.

7 Psykologiskt försvar

Med psykologiskt försvar avses verksamhet som ett land bedriver i syfte att bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndanda i krig eller vid krigsfara samt att — efter särskilt beslut av regeringen — föreslå åtgärder som kan minska en motståndares psykologiska motståndskraft.

Funktionsansvarig myndighet är Styrelsen för psykologiskt försvar. Vidare ingår Televerket i funktionen.

Krisekonomin berörs vad gäller att motverka panikåtgärder hos befolkningen som yttrar sig i destabiliserande hamstringsvågor, panikuttag från bankräkningar, forcerade aktieförsäljningar osv. Härvid spelar informationen till allmänheten en central roll.

8 Socialförsäkring m.m.

Funktionen omfattar administration av socialförsäkrings- och bidragssystemet samt försäkringsdomstolarnas verksamhet. Med socialförsäkringar avses i detta sammanhang den allmänna försäkringen samt vissa andra förmåner (barnbidrag, dagpenning till värnpliktiga m.fl.) som betalas ut av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Målsättningen för funktionen i krig är att fredstida förmåner — anpassade till rådande förhållanden — i huvudsak skall kunna bibehållas. Förändringar i förmånsnivåer, ändrad inriktning av verksamheten, ändrade handlägningsrutiner m.m. kan dock bli aktuella. Utbetalning till värnpliktiga m.fl. är t.ex. en omfattande uppgift under krigsförhållanden. Vidare måste rutiner för utbetalning av ersättningar och bidrag i datorlöst tillstånd förberedas i fred.

Riksförsäkringsverket är funktionsansvarig myndighet. I funktionen ingår också — förutom de allmänna försäkringskassorna — försäkringsrätterna, Statens löne- och pensionsverk och Arbetsmarknadsstyrelsen.

Via socialförsäkringssystemet förses en stor del av hushållssektorn med likvida medel i kristid. Funktionen berör därför krisekonomin. Särskilt stor samverkan förutses med bl.a. Skatte- och uppbördsväsendet. När det gäller att reglera det likvida flödet till hushållen kan socialförsäkringssystemet (inklusive dagpenning) alternativt skattesystemet användas.

9 Hälso- och sjukvård m.m.

Krisekonomin berörs ej direkt.

10 Postbefordran

I funktionen ingår Postverket som funktionsansvarig myndighet. Posten har i uppdrag att befordra och distribuera brev och paket samt att förmedla betalningar. Verksamheten stöds av ett rikstäckande transport- och distributionsnät, ett rikstäckande kontors- och lantbrevbärarnät samt postgirots välutvecklade system. Verksamheten bedrivs inom fyra affärsområden, nämligen brev, paket, postgiro samt bank och kassa.

Krisekonomin berörs i första hand av postgiroverksamheten. Den faller inom ramen för funktionen Betalningsväsende.

11 Telekommunikationer

Krisekonomin berörs inte direkt. Däremot indirekt vad gäller bl.a. betalningsväsendets beroende av öppna telelinjer för ADB-baserade betalningsuppdrag osv. Televerket är funktionsansvarig myndighet.

12 Transporter

I funktionen Transporter ingår Överstyrelsen för civil beredskap (funktionsansvarig myndighet), Statens räddningsverk, Statens järnvägar, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Transportfunktionen inom den civila delen av totalförsvaret omfattar samordning, planering och genomförande av transporter samt byggande, drift och underhåll av trafikanläggningar. Det är funktionens uppgift att verka för att totalförsvarets transportbehov tillgodoses.

Krisekonomin berörs indirekt eftersom transportresurser och intakta trafikanläggningar är en förutsättning för försörjning till och i landet. Inte

minst transporterna till landet är viktiga för att klara den import som kan behövas för att mildra de krisekonomiska påfrestningarna.

13 Enskild försäkring m.m.

Försäkringsfunktionens uppgifter är att bedriva enskild försäkringsverksamhet, meddela statlig krigsförsäkring och förbereda och pröva frågor som gäller statlig krigsskadeersättning. Finansinspektionen är funktionsansvarig myndighet och har tillsynsansvaret för det enskilda försäkringsväsendet. Statens krigsförsäkringsnämnd har ansvaret för den statliga krigsförsäkringen och Statens krigsskadenämnd ansvaret för den statliga krigsskadeersättningen.

Krisekonomin berörs i första hand indirekt eftersom det statliga krigsförsäkringssystemet utgör ett "skyddsnet" som underlättar försörjningsviktig och för ekonomin väsentlig näringsverksamhet. Försäkringsbranschen har byggt upp två pooler, en för transportförsäkring och en för flygtransportförsäkring samt två konsortier för förmedling av statlig återförsäkring.

14 Skatte- och uppbördsväsende

I funktionen ingår Riksskatteverket som funktionsansvarig myndighet och vidare Tullverket, skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna.

Riksskatteverket har redan i fred fastställt en prioriteringsordning för skatteförvaltningens verksamhet. Det innebär att högsta prioritet ges åt registrering och handläggning av alla typer av deklARATIONER så att skatter och avgifter kan fastställas, debiteras och betalas på rätt sätt och i rätt tid medan annan verksamhet, bl.a. kontrollverksamhet, har lägre prioritet. Denna prioritetsordning kan tillämpas också under krigförhållanden, dock med den skillnaden att även vissa folkbokföringsärenden och utbetalningar till företag, kommuner m.fl. måste ha hög prioritet.

Funktionen har en central roll för krisekonomin.

15 Prisreglering

Funktionen omfattar prisövervaknings- och prisregleringsåtgärder inom näringsliv och handel, dock ej bank- och försäkringsväsende. Statens pris- och konkurrensverk är funktionsansvarig myndighet.

Statens pris- och konkurrensverks uppgift under kriser och i krig är att administrera den allmänna prisregleringen samt att sköta prisövervakningen med hjälp av regionala priskontor och kommunernas kristidsnämnder. Konkurrensbevakning och utredningsverksamhet läggs ned.

Prispolitiken är ett väsentligt inslag i den krisekonomiska stabiliseringspolitiken. Funktionen har väl övat sina prispolitiska ingrepp under 1970- och 1980-talens allmänna och selektiva prisstopp.

16 Livsmedelsförsörjning m.m.

Funktionen omfattar befolkningens försörjning med livsmedel och dricksvatten. Med livsmedelsförsörjning avses härvid all verksamhet från producent till konsument, vari ingår bl.a. reglerings- och ransoneringsåtgärder i produktions- och konsumtionsleden. Statens jordbruksverk är funktionsansvarig myndighet. I funktionen ingår också Statens livsmedelsverk och Statens naturvårdsverk.

Krisekonomin berörs indirekt eftersom funktionen är en försörjningsfunktion. Hamstringsvågor kan också verka destabiliserande.

17 Arbetskraft

I funktionen ingår Arbetsmarknadsstyrelsen såsom funktionsansvarig myndighet, länsarbetsnämnderna, AMU-styrelsen, Vapenfristyrelsen, Arbetarskyddsstyrelsen, Yrkesinspektionen, Arbetsdomstolen samt Statens förlikningsmannaxpedition.

Funktionens uppgifter i stort under kriser och i krig är:

- arbetskraftsförsörjning,
- tidig igångsättning av arbetsmarknadsutbildning i bristyrken,
- sysselsättningsfrågor,
- åtgärder som underlättar snabba omflyttningar av arbetskraft,
- uppföljning av arbetskraftsläget,
- tillämpning av tjänstepliktslagen,
- samråd med andra myndigheter avseende utnyttjandet av landets personaltillgångar.

Krisekonomin berörs indirekt via försörjningspolitik och sysselsättningspolitik. Ett effektivt utnyttjande av arbetskraftstillgångarna är väsentligt för ekonomin. Samtidigt skall friställd arbetskraft eventuellt omskolas eller ges bidrag.

18 Flyktingverksamhet

Krisekonomin berörs indirekt vad gäller kostnaden att försörja inströmmande flyktingar.

19 Landskapsinformation

Krisekonomin berörs ej.

20 Energiförsörjning

Verksamheten inom funktionen syftar till att tillgodose samhällets behov av energi under kriser och i krig. Följande energislag berörs: petroleumprodukter, kol och koks, ved, flis, torv, elenergi, kärnkraft, fjärrvärme, naturgas m.m.

Landets försörjning med bränslen och drivmedel tillgodoses framför allt genom import. Under kriser och i krig kommer en stor del av denna import att bortfalla. Samtidigt ökar totalförsvarets behov av energi för transporter m.m. Speciella åtgärder måste därför vidtas för att krigsviktiga behov skall kunna tillgodoses. Hit hör beredskapslagring, ransonerings- och inhemska ersättningar osv.

På central nivå verkar under kriser och i krig Närings- och teknikutvecklingsverket som funktionsansvarig myndighet.

Krisekonomin berörs eftersom funktionen är en försörjningsfunktion. Energi erfordras för nästan all verksamhet i ekonomin. Hamstring kan verka destabiliserande. En krisimport tär på valutareserven.

21 Försörjning med industrivaror

Funktionen omfattar landets försörjning med följande varuslag: teko-, sko- och lädervaror, gummi- och plastprodukter, färger, glas, hygienprodukter, kemikalier, grafiska produkter, malm, järn, stål och andra metaller samt verkstads- och elektronikprodukter.

På funktionen ställs kravet att den dels skall medverka till att prioriterade behov tillgodoses under kriser och i krig, dels i övrigt se till att den industriella verksamheten fungerar så normalt som möjligt. Exportindustrin skall klara sina åtaganden mot kunder i andra länder i syfte att skapa utrymme för nödvändig import.

Åtgärderna inriktas i första hand på att stödja företagen i deras agerande. Samarbete sker med branschorganisationer. Tvingande regleringar och motsvarande avses att användas med urskiljning.

Överstyrelsen för civil beredskap svarar i fred för förberedelserna som funktionsansvarig myndighet. Under kriser och i krig övergår ansvaret till en ny central myndighet, Försörjningskommissionen. Krisekonomin berörs eftersom funktionen är en försörjningsfunktion.

22 Kyrklig beredskap

Krisekonomin berörs ej.

23 Betalningsväsende

Funktionen omfattar penningmedelsförsörjning och betalningsförmedling under kriser och i krig. Beträffande penningmedelsförsörjningen är målsättningen att bestående brist på sedlar och mynt inte skall uppstå i någon del av landet. Planeringsmålet för betalningsförmedlingen är att ge statliga och kommunala myndigheter och K-företag m.fl. möjlighet att under kriser och i krig sköta betalningar utan användning av kontanta medel.

Verksamheten inom funktionen syftar till att skapa tekniska möjligheter till att utföra betalningar samt lämna andra bank- och kreditjänster inom och utom landet. Däremot omfattar funktionen inte planering för hur den allmänna ekonomiska politiken skall föras. I denna ingår att bedöma vilka

finans-, kredit- och/eller valutapolitiska åtgärder som behöver vidtas i olika lägen.

Riksbanken är funktionsansvarig myndighet. I övrigt har postgirot uppgifter inom funktionen. Bankväsendet planerar för att så långt som möjligt hålla igång verksamheten under kriser och i krig.

Funktionen är av central betydelse för krisekonomin.

24 Övrigt

Utöver ovanstående 23 funktioner finns ett antal s.k. fristående beredskapsmyndigheter. Riksrevisionsverket, Riksgäldskontoret, Statskontoret, Byggnadsstyrelsen och Statistiska centralbyrån är sådana myndigheter.

innehållande bestämmelser om att de som har ett utländskt medborgarskap ska ha rätt att bli svenske medborgare. Detta innebär att de som har ett utländskt medborgarskap och som inte har ett svenskt medborgarskap ska ha rätt att bli svenske medborgare. Detta innebär att de som har ett utländskt medborgarskap och som inte har ett svenskt medborgarskap ska ha rätt att bli svenske medborgare.

24 Övrigt

För övervakning av förloppet för de som har ett utländskt medborgarskap och som inte har ett svenskt medborgarskap ska det finnas en särskild myndighet. Detta innebär att de som har ett utländskt medborgarskap och som inte har ett svenskt medborgarskap ska ha rätt att bli svenske medborgare.

Appendix 2

Författningar med anknytning till krisekonomiska frågor

1. Lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och kungörelse (1960:515) om vad som skall iakttas vid beredskapstillstånd m.m. (beredskapskungörelsen) reglerar frågor om beredskapslarm och olika beredskapsgrader. Beredskapsgrad III är lägst och I högst. Här anges vilka lagar och andra regler som automatiskt träder i tillämpning vid beredskapslarm. Författningarna är för närvarande föremål för översyn.
2. Lag (1988:97) och förordning (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. I förordningen ges regler för dels beredskapsförberedelser i fred, dels vad myndigheterna skall göra i anslutning till olika beredskapsgrader (III-I).
3. Uppskovskungörelsen (1973:939) reglerar tjänstgöringen för sådan värnpliktig och vid försvarsmakten fast anställd personal som oundgängligen behövs för att tillgodose behovet av personal inom andra delar av totalförsvaret.
4. Förordning (1986:294, senast ändrad 1991:1283) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. Här regleras indelningen i funktioner, vilka myndigheter som ingår i funktionerna och deras uppgifter. Vidare behandlas Överstyrehsens för civil beredskap ledande och samordnande uppgift.
5. Lagen (1964:63) om kommunal beredskap behandlar vissa kommunala och landstingskommunala uppgifter under beredskapstillstånd och vid det fredsmässiga förberedelsearbetet.
6. Lag (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara. Här ges regler för förenklade förfaranden och inskrivning vid allmän försäkringskassa samt om delegerad beslutanderätt. Vidare regleras systemet med datorlöst tillstånd (förmånsbevis osv.).

7. Lag (1964:47) om krigshjälp. Krigshjälp kan den få som på grund av krigsskada, utrymning osv. saknar tillgängliga medel för sitt livsuppehälle. Kommunen ger krigshjälp i form av kontanta bidrag eller naturaförmåner. Staten ersätter kommunen i efterskott. Länsstyrelsen kan ge förskott. Kungörelsen (1966:500) ger kompletterande bestämmelser.

8. Lag (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg. För registreringspliktiga fartyg kan regeringen förordna att resa endast får ske med regeringens tillstånd. Sådant fartyg får inte heller uppläggas och avmönstras på utländsk ort.

9. Lag (1960:22) om statlig krigsförsäkring. Staten äger meddela transport- och motorfordonförsäkring mot krigsrisk eller embargo. Det gäller också egendom lagrad i utlandet för införsel till Sverige. Staten kan också återförsäkra.

10. Lag (1957:686) om taxeringsväsendet under krigsförhållanden m.m. Regeringen kan förordna att taxering inte skall verkställas eller skall verkställas i annan ordning. Regeringen kan också föranstalta om annat än det som sägs i uppbördslag och folkbokföringslag.

11. Kungörelse (1958:388) med vissa bestämmelser rörande taxering, uppbörd och folkbokföring under krigsförhållanden ger mer detaljerade bestämmelser om hur det kan fungera i krig.

12. Prisregleringslag (1989:978) med bestämmelser om prisreglering.

13. Allmän tjänstepliktslag (1959:83) med bestämmelser om arbetsförmedlingstvång, tjänsteplikt och arbetsvillkor vid tjänstepliktens fullgörande. Tjänsteplikten kan gälla alla mellan 16 och 70 år. Tillämpningsföreskrifter finns i kungörelse (1961:461).

14. Arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262) ger vissa inskränkningar i MBL-lag, semesterlag osv. i kris och krig.

15. Lag (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol reglerar tvångslagringsskyldighet för importörer och större förbrukare.

16. Lag (1964:19) angående vissa utfästelser rörande införsel och utförsel av varor m.m. (krigshandelslag). Man får inte utfästa sig inskränkningar i rätten att importera, exportera eller förfoga över varor.

17. Förfogandelag (1978:262). Regeringen får föreskriva om förfogande av egendom (fastigheter, lager, transportmedel osv.). Dispositionsförbud kan meddelas. Ersättning utgår med hjälp av värderingsnämnder (riksvärderingsnämnd och lokala värderingsnämnder).

18. Förordning (1978:561) om förberedelse för krigsanskaffning. Anskaffning kan ske genom överenskommelse eller förfogande. Förbereds i fred genom uttagning och krigsleveransplanläggning.
19. Ransoneringslag (1978:268) med bestämmelser om reglering av handel m.m. Om det är nödvändigt för hushållning med förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen får regeringen meddela sälj- och användningsförbud, villkor för försäljning (t.ex. mot ransoneringsbevis) eller villkor för utnyttjande (t.ex. bara för vissa prioriterade ändamål). Regeringen kan också bestämma att handel endast får ske genom "auktoriserade" näringsidkare. För att underlätta försörjningen kan införas clearingssystem med clearingsavgift på varor och clearingsbidrag till den tillförsel som är prioriterad (användes under oljekrisen 1973-1974). Staten kan tvingas inlösa varulager som ägaren på grund av ransoneringsregler ej kan nyttja. Staten kan också förfoga över ransonerad tillgång. Lagen gäller automatiskt i krig, men är också tillämplig vid krigsfara och annan kris (t.ex. elbrist på grund av väderlek).
20. Kungörelse (1973:863) om kristidsnämnder. I kungörelsen ges regler för den lokala kristidsförvaltningen som kommunerna ansvarar för.
21. Lag (1961:633) om undanförsel och förstöring. Vid krig eller krigsfara kan viktiga tillgångar behöva föras undan från utsatta områden. Vissa strategiska resurser kan dessutom behöva förstöras för att inte falla i fiendens händer.
22. Förordning (1982:517) om beredskapslån och beredskapsgaranti. Överstyrelsen för civil beredskap får med företag avtala om beredskapslån och beredskapsgaranti för lån i bank för att bl.a. säkerställa viktig produktionskapacitet och produktion, utveckla inhemska ersättningsvaror, förbereda alternativ produktion och beredskapslagra varor. Lånen är normalt på 5-10 år med successiv nedskrivning i takt med att företaget uppfyller överenskommet beredskapsåtagande, t.ex. hålla igång viss kapacitet. Överstyrelsen ha frihet avtala om total nedskrivning eller återbetalning, räntefrihet eller viss ränta. Det finns för närvarande ett par hundra beredskapslåneavtal.
23. Förordning (1984:1129) om försörjningsberedskapsstöd. Överstyrelsen för civil beredskap kan under vissa förutsättningar för teko-, sko- och läderområdet vid offentlig upphandling genom stöd överbrygga prisskillnader mellan utländska och svenska anbud för att därigenom trygga inhemska kapacitet.
24. Lag (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden. Genom lagen får Riksbanken avvika från de regler som normalt gäller i fråga om Riksbankens sedelutgivning, utgivande av mynt och bankrörelse. Liknande avvikelser får göras för postgiro- och giro- och kreditrörelse. Vid krig kan

regeringen förordna att Riksbanken skall vara skyldig inlösa för postgiroörelsen avsedda utbetalningskort och direktutbetalningskort som utfärdas av myndighet, försäkringskassa eller — efter särskilt tillstånd — annan postgirokontohavare. Sådana kort skall också mottas såsom likvid vid betalning till statlig myndighet.

25. I kungörelse (1964:18) ges vissa föreskrifter om tillämpningen av 1957 års lag om betalningsväsendet under krigsförhållanden. Det gäller bl.a. myndigheternas betalningssätt. Vidare ges regler för penningmedelsförsörjning och medelsförvaltning.

26. Lag (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. Lagen kallas för moratorielagen och ger regeringen möjlighet att förordna om anstånd för viss tid eller tills vidare med betalning av skuld, om särskilda inskränkningar i möjligheten att avträda egendom vid konkurs, om uppskov med försäljning av utmätt gods osv. Gäldenären skall ha "råkat i särskilda betalningssvårigheter". Moratoriet kan också gälla "offentlig avgift". Förordnandet kan också innefatta "förbud för gäldenär att fullgöra betalning å tid varunder anståndet gäller". Regeringen kan även ge bestämmelser om eventuell ränta på "anständen skuld".

27. Lag (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig eller krigsfara.

28. Värnpliktsförmånsförordningen (1976:1008) och förordning (1976:1011) om förmåner till civilförsvarspliktiga. Dagenningen skall — utöver sedvanlig grund- och repetitionsutbildning — bestämmas per dag till ett belopp som motsvarar hel sjukpenning, dock alltid minst 55 kronor per dag.

* * *

Ovanstående författningar har tagits från den omfattande redovisning av krisförfattningar som årligen utges av Försvarsdepartementet i Totalförsvarets författningshandbok.

Utöver dessa i Totalförsvarets författningshandbok intagna författningar finns ett antal som är områdesspecifika och som berör krisekonomiska frågor bl.a. på valuta- och kreditpolitiska området samt handels- och tullområdet. De viktigaste av dessa har behandlats i betänkandet.

Appendix 3

Litteraturförteckning

Tidigare kriser

1. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen (SOU 1941:18, 1942:25, 1943:25, 1944:11, 1945:17, 1946:35, 1947:41, 1948:26, 1949:30, 1951:11)
2. Kristidspolitik och kristidshushållning i Sverige under och efter andra världskriget (SOU 1952:49-50)
3. Nars, K., Finlands krigstida ekonomi och ekonomiska politik (Publikationer utgivna av Finlands Banks institut för ekonomisk forskning, Serie A:29, 1966)
4. Rockberger, N., Göteborgstrafiken, Svensk lejdtrafik under andra världskriget (1973)
5. Jagrén, L. och Pousette, T., Flexibilitet i företag, en studie av arbetsmarknadskonflikten 1985 (IUI/ÖEF 1986)
6. De allierade och Sverige, Sveriges roll i de allierades ekonomiska krigsföring under andra världskriget (SSLP 1987)
7. Koreakrisen — ett förkrigsskede (SSLP 1988)

Svensk säkerhetspolitik och beredskapsplanering

8. Säkerhetspolitiska hot mot fredssamhället (SSLP 1984)
9. Prop. 1984/85:160, Ledningen av de civila delarna av totalförsvaret
10. Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet (SOU 1985:23)
11. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet (SOU 1987:9)

12. Prop 1987/88:6, De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara
13. Det civila försvaret, del I och II (SOU 1989:42)
14. SKRIK-projektet, Studier av samhället i beredskap och krig, en översikt (FOA 1989)
15. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld (SOU 1990:5)
16. Prop. 1991/92:102, Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93

Svensk ekonomi och ekonomisk politik i krislägen

17. Energiberedskap för kristid (SOU 1975:60-61)
18. Styrmedel för en framtida energihushållning (Ds I 1977:15-18)
19. Det sårbara samhället (Framtidsstudiesekretariatet 1978)
20. Jagrén, L. och Pousette, T., Industriföretagens sårbarhet (IUI 1982)
21. Samverkan för utrikeshandeln i kris (Kommerskollegium 1983)
22. Försörjningskriser och ekonomisk politik (Energiforskningsnämnden 1983:6 med Alf Carling som redaktör)
23. Jonung, L., Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin (SNS 1984)
24. Sveriges omvärldsberoende i säkerhetspolitiskt perspektiv (IVA/KKrVa 1985)
25. Wärneryd, K.-E., Jundin, S. och Wahlund, R., Sparbeteende och sparattityder (Expertrapport till Spardelegationen, 1988)
26. Samhällsekonomin under kris och i krig (FOA 1988)
27. Svensk utrikeshandel i krislägen (SOU 1989:107)
28. Wibe, S., Regleringsteori, En introduktion (Sveriges Lantbruksuniversitet, Arbetsrapport 109 1990)
29. Hall, B.G., Utrikeshandeln — hur drabbas den i kris och krig (Försvar i Nutid 1/1992)

30. Fullmaktslagstiftning om valutareglering och kreditreglering (Ds 1992:69)



200 1992:05

30. Folioarkivsystem till arkivering av kassaböcker
1992:05

KUNGL. BIBL.
1992-10-05
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelverksamhet i folkkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattnings av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

- 73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
- 74. Prova privat – Provnig och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
- 75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisens. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]

Socialdepartementet

Psyiskt stördas situation i kommunerna
– en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Bilgor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringsammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]

Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraryrket. [59]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provnings och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. [74]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

- Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
- EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen.[49]
- Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. [54]
- Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
- Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
- Kartboken. [65]
- Västsverige – region i utveckling. [66]
- Det kommunala medlemskapet. [72]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
- Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
- Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. [35]
- Angående vattenskotrar. [41]
- Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
- Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
- Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]

Jordbruksdepartementet

Arbetsmarknadsdepartementet

Kulturförvaltningsdepartementet

Näringsdepartementet

Civildepartementet

Justitiedepartementet

Försvarsdepartementet

Socialdepartementet

Kommunikationsdepartementet

Finansdepartementet



