

Stålverk 80 och betalningsbalansen*

I diskussionen av Stålverk 80 har projektets verkningar på den svenska betalningsbalansen spelat en framträdande roll. Bakgrunden är att den vidareförädling av svensk järnmalm som projektet innebär skulle öka den svenska exportens värde samtidigt som importen av stålämnen skulle reduceras. Även om denna aspekt fått en undanskymd plats i propositionen om Stålverk 80 [Prop 1974: 64, s 32 och 38] har flera av projektets tillskyndare velat framhålla att den positiva effekten på den svenska betalningsbalansen är en självständig faktor som talar till projektets förmån. Med tanke på att argument av detta slag torde återkomma inte bara i den fortsatta diskussionen av Stålverk 80 utan också i samband med förslag om liknande industriprojekt i framtiden kan det vara värt att ta upp sådana argument till närmare granskning. De kritiska synpunkter som här skall anföras betyder inte att projektet Stålverk 80 ifrågasättes i sin helhet.

Den fråga som skall diskuteras är så-

PETER BOHM är docent i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Han har i huvudsak forskat kring frågor rörande samhällsekonomisk effektivitet. Han har vidare medarbetat bl a i Stekenjokkutredningen och är ledamot i Marknadsdomstolen. Han leder för närvarande en forskningsgrupp i transportekonomi.

ledes huruvida samhället, dvs regering och riksdag, skall ta särskild hänsyn till att industriprojekt som Stålverk 80 har effekter på betalningsbalansen och av det skälet låta korrigera och/eller komplettera den rent företagsekonomiska bedömningen av sådana projekt. Inledningsvis skall vi emellertid med några ord beröra den mer grundläggande frågan, i vilka avseenden en konventionell investeringskalkyl av projekt som Stålverk 80 kan vara otillräcklig som underlag för ett ställningstagande från statmakernas sida.

Företagsekonomisk eller samhällsekonomisk bedömning?

Med en *konventionell investeringskalkyl* skall vi här mena en rent företagsekonomisk kalkyl vilken med tanke på projektets storlek från sysselsättningssynpunkt eller liknande har kompletterats med en beräkning av de effekter på bostadsbyggande och samhällsservice som träffar närmast berörda kommun och län. Med *samhällsekonomisk bedömning* av ett investeringsprojekt menas en sammanställning av i princip alla effekter på samhället, dvs på hushåll, företag, stat och kommun i landet som helhet [Bohm 1972, kap 4; Stekenjokkutredningen 1973, bil 4].

Vi förutsätter i den följande framställningen

att ett projekt som Stålverk 80 från företagsekonomisk synpunkt bedöms på samma sätt som normalt gäller för

* Föreliggande artikel är i huvudsak identisk med en PM som författaren utarbetade på uppdrag av Industridepartementet i januari 1974.

privata företags investeringar i Sverige, att projektets storlek i förhållande till branschens produktion föranleder en jämförelse av alternativa lokaliserings- och värdagaller såväl orter som företag och

att projektets inhemska varuleveranser jämförs med en alternativ försörjning via import.

Förutsatt att Stålverk 80 inte överträffas av likartade projekt på annan ort eller inom ett annat företag, går den samhälls-ekonomiska bedömningen ut på att avgöra om projektets användning av samhällets resurser ger en högre samhälls-ekonomisk avkastning än en alternativ användning utanför stålsektorn som annars mer eller mindre automatiskt kan antas komma till stånd. I förhållande till den konventionella investeringskalkylen kan denna bedömning föranleda dels att vissa i kalkylen ingående poster värderas på annat sätt, dels att poster tillkommer som inte ingår i kalkylen. I vissa fall kan det också vara motiverat att tillämpa en annan kalkylränta än som använts i den företagsekonomiska utvärderingen av projektet.

Tillgängliga prognoser tyder på att den omnejd (Luleå och angränsande kommuner) i vilken Stålverk 80 skulle komma till stånd i huvudsak torde karakteriseras av full sysselsättning under projektperioden även om detta projekt inte förverkligades [Prop 1974: 64, s 28—29]. Det förhållandet att det f n förekommer undersysselsättning i regionen och att ett utrymme torde föreligga för ökad pendling till Luleå från angränsande kommuner, synes inte ogiltiggöra ett sådant påstående. Därmed skulle Stålverk 80 i princip komma att motsvara vilket annat projekt eller vilken annan uppsättning projekt som helst i expanderande regioner med i stort sett full sysselsättning. Detta ger anledning till två observationer: 1) Eftersom alternativa projekt får antas komma till stånd utifrån i huvudsak konventionella företagsekonomiska kriterier torde detta motivera att samma företagsekonomiska kalkylränta används i båda fallen. 2) Stålverk 80 skulle ge upphov till en betydande nyinflyttning till Luleå (ev främst från Norrbottens läns, inland) i stället för en motsvarande inflyttning till alternativa

expansiva orter i Syd- och Mellansverige. Projektet skulle därmed ställa ungefär samma krav på bostadsbyggande och utbyggnad av samhällsservice som en alternativ användning av de i projektet nedlagda resurserna. Från sysselsättnings- och samhällsplaneringssynpunkt skulle projektet således knappast medföra ett nämnvärt behov av omvärdering eller komplettering av den företagsekonomiska kalkylen. Ett möjligt, men mycket osäkert, undantag är dock det förhållandet att den berörda arbetskraften skulle kunna tänkas föredra att flytta till en stor industristad som är belägen i norra Norrland i stället för till motsvarande orter i tex södra Norrland och Mälarenregionen som kan tänkas bli aktuella i det alternativa förloppet. Den korrektion av kalkylerat projektutfall som detta maximalt skulle kunna medföra torde dock vara av begränsad betydelse.¹

Enligt tillgängliga uppgifter skulle likaledes miljöeffekterna av projektets tillkomst vara mätliga (verket "byggs ut i havet" och inom en i den fysiska riksplaneringen godkänd sektor för miljöfarlig industri). Atminstone torde en sådan bedömning vara berättigad i jämförelse med de alternativa industriprojekt som resurserna annars skulle användas till.

Så långt har vi alltså funnit att någon

¹ Att vi här anser sysselsättningspolitiska argument till förmån för projektet vara av underordnad betydelse träffar givetvis även de sysselsättningspolitiska skäl som anförts mot projektet. Detta kan vara värt att understryka eftersom stark kritik riktats mot projektets höga kapitalintensitet, dvs låga sysselsättningseffekt. Man har menat att alternativa industriinvesteringar av totalt sett samma omfattning kan väntas ge i genomsnitt en ca 4 gånger större sysselsättningseffekt. Detta argument som möjligen har betydelse på mycket kort sikt och i ett land med en kraftlös sysselsättningspolitik, är emellertid knappast relevant i det tidsperspektiv det här gäller. Bortsett från eventuellt tillkommande samhälls-ekonomiska aspekter av annat slag kommer den ekonomiska politikens mål att uppfyllas om de företagsekonomiskt sett mest räntabla investeringsprojekten genomförs. Vissa av dessa projekt kommer därvid att ha hög kapitalintensitet, andra låg, beroende på olika produktionstekniska förhållanden i olika branscher. Uttryckt på annat sätt är det inte så att en ekonomi med full sysselsättning och effektiv hushållning med knappa resurser karakteriseras av att alla investeringar har samma "låga" kapitalintensitet.

korrigerig av kalkylräntan eller någon komplettering av den företagsekonomiska kalkylen inte skulle vara påkallad. Det återstår då att ta ställning till om de i kalkylen redan ingående posterna bör omvärderas för att komma fram till en samhällsekonomiskt relevant bedömning.

Med det jämförelsealternativ som uppställts skulle en sådan omvärdering inte förefalla särskilt behövlig vad gäller arbetskraftskostnader och förekommande skatter. Inte heller synes detta gälla material- och råvaruanskaffningen under vare sig investerings- eller driftsperioden. I huvudsak torde det här vara fråga om uppköp till priser som bestäms på världsmarknaden eller på marknader med anbuds konkurrens.

Det återstår att granska den företagsekonomiska värderingen av själva produktionsresultatet av Stålverk 80. Frågan gäller här huruvida de världsmarknadsbestämda priser på stålverksprodukter som vi har att räkna med korrekt avspeglar produktionsvärdet från samhällsekonomisk synpunkt. T ex kan man fråga sig om det faktum att produktionen ger Sverige ökade valutaintäkter medför att det samhällsekonomiska produktionsvärdet överstiger det företagsekonomiska.

Innan vi går in på en närmare granskning av denna aspekt skall vi kort sammanfatta slutsatserna i detta avsnitt: Med tills vidare undantag för det obekanta förhållandet beträffande produktionsresultatets värde torde den företagsekonomiska projektvärderingen av Stålverk 80 i allt väsentligt fånga också projektets samhällsekonomiska konsekvenser sett i relation till den alternativa användningen av de resurser projektet skulle disponera.

Reservation måste dock göras för argumentet att man i Sverige bör skapa en större balans mellan olika regioner och i det syftet åstadkomma ett eller flera stora tillväxtcentra även i Norrland. I det perspektivet skulle projekt som förläggs till sådana planerade centra behöva prioriteras. Men exakt hur detta resonemang berör projekt som Stålverk 80 är oklart. Tanken bakom stora tillväxtcentra har ju bl a varit att skapa ett diversifierat näringsliv och därmed en minskad känslighet för konjunktur- och strukturförändringar. Stålverk 80 med dess för-

stärkning av järn- och stålsektorn i Luleå torde knappast vara ägnat att bidra till en sådan utveckling.

Betalningsbalansargumentets relevans

Stålverk 80 skulle enligt föreliggande beräkningar inbringa väsentliga belopp utländsk valuta och dessutom möjliggöra viss imports substitution. I runda tal kan valutaintäkterna netto uppgå till ca 1 miljard kr per år under driftperioden. Under investeringskedet har man räknat med en inte obetydlig upphandling i utlandet. Men även om denna skulle bli så omfattande att den uppgick till hälften av investeringskostnaderna så innebär detta fortfarande bara en engångsförlust motsvarande valutaintäkterna under ett år av driftperioden. Projektet skulle således i detta perspektiv ge ett väsentligt nettobidrag till den svenska valutareserven.

Det har hävdats att ett sådant valutatillskott skulle ha ett självständigt samhällsekonomiskt värde, dvs betyda att produktionsvärdet blev större än om produktionen som helhet avsattes inom landet till samma priser. Man har vidare betecknat det som "nationalekonomiskt slöseri" att i så stor utsträckning som f n är fallet låta den svenska järnmalmen lämna landet i oförädlad skick.

Eftersom Sverige inte kan anses stå inför en långsiktig sysselsättningskris, eller mer specifikt, eftersom Stålverk 80 som vi nyss anfört enbart får anses innebära att sysselsättningen av berörda personer tar just denna form i stället för en annan, får de nu nämnda argumenten genomgående uppfattas, inte som sysselsättningsargument, utan som ett argument för att dra utländsk valuta till landet. Frågan är då i vilken utsträckning detta välkända merkantilistiska argument har bärkraft vid en samhällsekonomisk bedömning av industriprojekt som Stålverk 80.

I en situation där den svenska valutareserven på kort sikt bedöms som alltför liten skulle ytterligare export och imports substitution bidra med något mer än att bara öka Sveriges potentiella köpkraft i utlandet. I ett sådant läge skulle tillskott av valutaintäkter dessutom öka tilltron

till de rådande valutakurserna och på så sätt reducera riskerna för politiskt och handelsmässigt besvärande valutakriser.

I ett motsatt läge, dvs där Sverige på kort sikt redan har en i nämnd mening tillräckligt stor valutarenserv, skulle ökade valutaintäkter i stället medföra nackdelar. För det första skulle detta skapa oro på valutamarknaden och spekulation i en appreciering av den svenska kronan. För det andra skulle den del av Sveriges resurser som binds i ifrågasvarande exportproduktion leda till ökade banktillgodohavanden e d i utlandet och därigenom ge mycket låg avkastning.

Huruvida Sverige kommer att befinna sig i den förra eller senare situationen när projektet börjar ge landet valutaintäkter är givetvis inte möjligt att avgöra vid den tidpunkt då investeringsbeslutet skall fattas. Men dessutom kan man fråga sig vad den vid driftperiodens början rådande situationen har för intresse vid bedömningen av en produktionsverksamhet som sträcker sig mycket långt in i framtiden. Sverige har intresse av att valutakurserna på längre sikt skapar jämvikt på valutamarknaden. Egentligen föreligger ingen valmöjlighet på den punkten. Det innebär att det inte heller är möjligt att tala om ett läge med valutabrist på lång sikt; en tendens åt det hållet skulle efter en tid ta sig uttryck i en justering av valutakurserna.

Härav följer att den positiva effekt av ökade valutaintäkter som vi nämnde kunde föreligga på kort sikt saknar motsvarighet i ett längre tidsperspektiv. Och härav följer vidare att, i den mån Stålverk 80 skulle bidra till en utveckling där den svenska exporten stiger snabbare än importen, projektet skulle bidra till att sänka kurserna på vår valutamarknad. Denna justering av kurserna i riktning mot nya jämviktslägen skulle för övrigt innebära att man framkallade en *importökning* och en *exportminskning* som ungefär motsvarade projektets nettobidrag till det svenska valutainflödet. Därmed står det klart att det inte ens är riktigt att påstå att den svenska valutareserven skulle öka till följd av att projektet genomfördes.

Eventuellt skulle man i stället kunna hävda att ökad export är bra därför att man då kan importera mer varor från

utlandet. Den nyssnämnda valutakurs-sänkningen hade just till effekt att framkalla en viss importökning vilken vid de nya prisrelationerna mellan Sverige och utlandet ter sig önskad. Men därmed är på intet vis sagt att exportökningen skulle ge någon extra fördel utöver vad som skulle ha erhållits om samma mängd resurser i stället hade använts i lönsam produktion för hemmamarknaden. Så länge inte valutakurser och inhemska prisrelationer låsts och förlorat sitt värde som indikatorer på konsumenternas värderingar, avgörs den för landet och dess konsumenter bästa fördelningen mellan hemmamarknads- och exportproduktion genom att på vanligt sätt jämföra avkastningen för olika produktionsalternativ.

I det perspektiv av multilateral frihandel som hittills anlagts är det således svårt att peka på något som helst samhällsekonomiskt intresse av att ett långsiktigt investeringsprojekt ger valutaintäkter. Frågan är nu om denna slutsats påverkas av en förskjutning av perspektivet till en situation med ökad reglering och bilateralisering av den internationella handeln. Huruvida Stålverk 80 i ett sådant läge skulle framstå som mer önskvärdt eller ej är det omöjligt att ge ett bestämt svar på. Det beror framför allt på hur "tvångströjan" på svensk utrikeshandel konkret skulle se ut under den period det här gäller. Man kan sålunda inte utesluta att projektets produkter skulle kunna visa sig mycket åtråvärda för de länder som vi skulle vara angelägna att importera från. Men inte heller motsatsen kan uteslutas. Så mycket vet vi dock att handelsrestriktioner och bilateralisering tenderar att reducera den internationella handeln. I detta perspektiv av ökad självhushållning skulle det närmast te sig ofördelaktigt för Sverige att satsa på projekt vars produktion som helhet svårligen kan avsättas inom landet.

Det som hittills sagts om bristen på ett samhällsekonomiskt intresse för huruvida en viss produktion säljs till utlandet eller avsätts inom landet berör också de argument som går ut på att det skulle vara "egendomligt" eller i någon negativ mening "u-landsbetonat" att vi exporterar järnmalm och importerar stål, dvs

köper förädling i utlandet. Om det fanns ett självständigt värde i att inte köpa förädling där den var billigast (i samhällsekonomisk mening) utan där råvaran ursprungligen finns så skulle åtgärder i överensstämmelse med den övertygelsen innebära att man reducerade Sveriges reala nationalinkomst — direkt genom våra egna åtgärder och indirekt genom motåtgärder från utlandet. Man kan också fråga sig hur det skulle gå för ett projekt som Stålverk 80 med dess importbehov av kol och olja om även länder med sådana fyndigheter strävade efter att utnyttja sina råvaror internt och undvika att exportera dem.

Det är, som vi sett, inte svårt att peka på att merkantilistiska argument strider mot samhällets intressen. Vad som emellertid gör det särskilt viktigt att understrika detta förhållande är att "betalningsbalansargumentet" — om det vinner gehör — kan få så stor räckvidd genom att det inte så lätt låter sig kvantifieras och inbakas i en investeringskalkyl. En tilltro till argumentets relevans skulle således kunna innebära en risk för att man accepterade projekt som annars inte skulle visa sig livskraftiga. Men det finns en risk också av ett annat slag. De som betraktar merkantilistiska argument som oförenliga med samhällets intressen kan tolka framförandet av sådana argument som ett tecken på att det berörda projektet som helhet är tvivelaktigt, även när så faktiskt inte är fallet.

Sammanfattningsvis har vi här sökt visa att slutsatsen från föregående avsnitt — att projekt som Stålverk 80 kan avgöras på i huvudsak rent företagsekonomiska grunder — står sig även när man tagit hänsyn till att projektet ger intäkter i utländsk valuta.

Hur stora är ett projekts betalningsbalanseffekter?

Trots vad som nu anförts kan det givetvis finnas skäl att känna storleken på den export och den imports substitution som ett stort industriprojekt kan väntas ge upphov till. I det föregående avsnittet återgavs den uppskattning på ca 1 miljard kr per år som redovisats i beskrivningen av Stålverk 80. Av flera skäl avspeglar en så beräknad nettoeffekt på

valutaströmmarna inte den nettoeffekt som faktiskt är av intresse att känna till.

Först och främst måste vi ta ställning till vilka effekter på export och imports substitution som skulle följa av att de resurser som Stålverk 80 skulle disponera i stället kom att användas på annat håll. Eftersom vi inte vet vilka projekt det alternativt skulle vara fråga om kan vi bara förmoda att dessa effekter ungefär skulle överensstämma med de genomsnitt som gäller för Sverige. Ser vi för enkelhets skull enbart till exportandelen skulle vi således kunna anta att siffran låg i närheten av 40 procent (exportandelen för svensk industri) mot ca 85—90 procent för Stålverk 80.

För det andra kan det förutsättas att den järnmalm som skulle levereras till Stålverk 80 annars i huvudsak hade exporterats. Eftersom detta exportvärde torde motsvara ca 15 procent av stålverkets produktionsvärde blir den alternativa exportandelen totalt sett ca 50 procent (40+15). Skillnaden mellan projektets nettoeffekt på betalningsbalansen och den nettoeffekt som alternativt skulle erhållas är således inte 85—90 procent mot 0 procent utan snarare 85—90 mot ca 50 procent, dvs något betydligt mera blygsamt.

Om man trots vad som anfördes i föregående avsnitt skulle vilja öka Sveriges valutaintäkter på längre sikt, dvs om man inte längre betraktade utrikeshandel som ett medel att höja Sveriges materiella välstånd utan som ett mål i sig, så skulle inte heller då med nödvändighet följa att just projekt med exportandel och imports substitution över genomsnittet bör ges förtur. För att uppnå en sådan målsättning och samtidigt hushålla med landets resurser skulle det krävas att man tog in valuta där resursutnyttjandet härför var det lägsta möjliga. Att imports substitutionen eller exportandelen av en verksamhet är hög säger inte nödvändigtvis att verksamheten skulle vara effektiv i denna mening. I så fall skulle t ex en svensk bananproduktion i växthus med åtföljande hundra procentig imports substitution vara effektiv.

I stället skulle den angivna målsättningen förutsätta att alla sätt att skapa valutainkomster konfronterades med varandra, dvs att t ex även ökad export från

existerande produktion i landet togs med i bilden. Konkret skulle målet uppnås om man gav subventioner åt all export och importsubstitution eller beräknade särskilda kalkylpriser på valuta och regleringsvägen sökte realisera den mest lönsamma valutaökningen. Att skaffa ökade valutainkomster genom ett specifikt projekt utan att konfrontera det med andra alternativ vore att i realiteten formulera samhällets mål på denna punkt som att "man vill ha ökade valutaintäkter just genom detta projekt".

Sammanfattning

En samhällsekonomisk bedömning av ett projekt som Stålverk 80 synes i huvudsak kunna ske utifrån en rent företagsekonomisk kalkyl. Avgörande har då varit ett antagande att projektet skulle ställa i stort sett samma krav på befolkningsomflyttningar och samhällsutbyggnad som en alternativ användning av de resurser som projektet skulle disponera.

Effekterna på valutareserven av ett industriprojekt kan inte utläsas av dess exportandel och importsubstitution. De måste jämföras med resultatet av ett alternativt resursutnyttjande. I det perspektivet blir valutaintäkterna för landet som helhet av ett projekt som Stålverk 80 mer blygsamma än projektets "egna" nettointäkter ger vid handen.

Huruvida ökade valutaintäkter anskaffas på ett för samhället *effektivt* sätt kan inte avgöras enbart på grundval av att ett projekt har hög exportandel eller leder till betydande importsubstitution. Projektet måste i dessa avseenden jämföras med alternativa sätt att inbringa utländsk valuta för att finna den väg som ger en given måluppfyllelse till lägsta samhällseliga resursuppföringar.

För ett långsiktigt investeringsprojekt saknar dock valutaintäkternas storlek relevans för de ekonomisk-politiska mål som formulerats i Sverige. På lång sikt strävar valutakurserna mot jämvikt varför en trend mot ökad svensk export delvis kommer att bromsas och delvis kommer att uppvägas av en ökad import. Om ett projekts avkastning som helhet saluförs inom landet eller utomlands är således utan betydelse. Den enda egentliga skillnaden är att en extra komplikation i

investeringsbedömningen inträder när man dessutom måste göra en långsiktsprogno över framtida valutakurser. Låter man denna skillnad i risktagande eller kalkylarbete spela någon roll skulle det snarare vara en fördel om stora och långsiktiga projekt av här berört slag inte gav några exportintäkter alls.

Referenser

- Bohm, P., [1972], *Samhällsekonomisk effektivitet*, Uddevalla
Proposition 1974: 64, Stockholm
Ds 1 1972: 5, Stekenjokkutredningen, Industridepartementet, Stockholm