
Neil McCulloch, L Alan Winters, Xavier Cirera: Trade Liberalization and Poverty: A Hand- book

Centre of Economic Policy Research, London, 2001, 405 s.

Under den era av liberalisering och internationell ekonomisk integration som vi genomlevt de senaste decennierna har mycket av debatten om de ekonomisk-politiska reformerna i u-länderna rört handelsliberaliseringen. Denna har varit en central del i strävandena att öka konkurrensen i tidigare slutna och reglerade ekonomier. En av de mest kontroversiella frågorna har varit vilka effekter omläggningen har på de fattiga. McCulloch, Winter och Cirera summerar vad vi vet om effekterna av handelsreformer på fattigdomen och presenterar en teoretiskt välgrundad manual för hur man skall gå tillväga för att i ett enskilt land analysera effekterna. De är svårbedömda, eftersom fattigdom är slutresultatet av en komplicerad ekonomisk process. De allra fattigaste länderna har dock tämligen enkla ekonomier, vilket förenklar analysen.

Handelsreformerna syftar till att öka effektiviteten i resursallokeringen i ekonomin och därmed tillväxten. En ökning av genomsnittsinkomsterna minskar fattigdomen, om inte inkomstfördelningen samtidigt blir mera ojämn. Det finns ingen garanti för att så inte blir fallet. Handelsliberalisering förändrar relativpriser, vilket är till fördel för vissa och till nackdel för andra. Om förändringarna är sådana att de missgynnar fattiga grupper, så kan det samlade resultatet vara att den totala fattigdomen ökar trots att genomsnittsinkomsterna ökar. Och även om fattigdomen totalt inte ökar, så kan förändringarna vara sådana att vissa grupper halkar ner i fattigdom medan andra lyfts ut fattigdom. Båda dessa utfall måste hanteras politiskt. För

att kunna göra detta behöver en regering som genomför sådana reformer på förhand göra en analys av det sannolika utfallet. Denna bok visar hur man kan gå tillväga.

Kapitel 2 går igenom debatten om handelsliberalisering. Kapitlet ger en god översikt av de svårigheter som finns när det gäller att mäta öppenhet liksom att analysera sambandet mellan denna och tillväxt och fattigdom. Många studier har funnit ett positivt samband mellan öppenhet och ekonomisk tillväxt, men det är svårt att komma till någon helt entydig slutsats om i vilken riktning kausaliteten går.

För att man skall kunna få ut de positiva tillväxteffekterna av en reform måste den oftast kombineras med en rad andra åtgärder. Författarna diskuterar till exempel svårigheterna att få en god utbudsrespons från fattiga hushåll. För att effekterna skall bli positiva för den stora gruppen fattiga på landsbygden måste man genomföra kompletterande reformer när det gäller till exempel transportinfrastruktur, som gör det möjligt för hushållen att komma ut på marknaderna. Det behövs också utbildning, rådgivning, krediter, marknader för insatsvaror och säkra ägandeförhållanden.

Kapitel 3 ägnas åt en genomgång av olika fattigdomsbegrepp och de resultat som olika mätningar av fattigdomen gett. Man går också igenom hur olika faktorer påverkar graden av fattigdom. En översikt av denna debatt finns i en tidigare artikel i *Ekonomisk Debatt* (Bigsten & Levin [2001]).

I kapitel 4 presenterar man en analysstruktur, som gör det möjligt att koppla

handelsliberalisering till förändringar i fattigdomen på hushållsnivå. Man ser på hur en liberalisering påverkar fattigdomen via ett antal olika kanaler. Först ser man på *priseffekterna*: Reformen förändrar de priser som möter de fattiga hushållen. Effekten av prisändringar beror på om hushållen är nettoköpare eller nettosäljare av de varor vars priser har ändrats. I de fall de är nettosäljare tjänar de på att priserna går upp och vice versa. Man får också effekter genom att det skapas nya marknader eller genom att existerande marknader försvinner. En viktig fråga är om förändringarna i priserna vid gränsen verkligen slår igenom på de marknader där de fattiga agerar. Detta beror på hur marknaderna fungerar i landet och på vad sätt regeringen ingriper i dem. Om prisförändringarna inte slår igenom finns det behov av att utveckla eller avreglera inhemska marknader.

Den andra typen av effekter går via *företag*. En handelsliberalisering påverkar alltid företagen i ekonomin. Detta påverkar i sin tur hushållen via förändringar i löner och sysselsättning samt vinster. Hur stora sysselsättningseffekterna blir beror på hur flexibla arbetsmarknaderna är. Ju flexibla de är, desto mera av effekterna kommer i form av ändrade löner och desto mindre blir sysselsättningsförändringarna. Totaleffekten på de fattiga beror på hur efterfrågan på den typ av arbete som de bjuder ut påverkas. De har inte så stor andel i vinsterna, men avkastningen på det land som småbönderna äger är en viktig del av de fattigas inkomster.

Den tredje huvudkanalen går via *skatter och offentlig utgifter*. Tullreduktioner har en omedelbar effekt på den offentliga budgeten genom att man förlorar tullinkomster. Dessa har utgjort en betydande del i statsinkomsterna för särskilt de afrikanska länderna. I vissa fall går man dock från kvantitativa importregleringar till ett system med tullar, vilket i stället kan öka statsinkomsterna. Man kan också förbättra statens inkomster genom att täppa till olika kryphål, via vilka speciellt inflytelsrika

grupper kan befrias från importtullar. Om reformerna leder till ökad tillväxt så blir effekten på sikt att skattebasen ökar, vilket gör att staten lättare kan få in pengar. Hur effekterna blir på de fattiga av dessa förändringar beror sedan på vem som betalar skatterna och hur de offentliga tjänsterna fördelas över befolkningen.

I kapitel 5 jämförs olika analysansatser, medan man i kapitel 6 redogör för hur man skall gå tillväga för att implementera den analys som föreslås. I kapitel 7 diskuteras hur handelsreformerna är kopplade till anti-fattigdomsåtgärder liksom behovet av att kombinera handelsreformer med stabiliseringspolitiska åtgärder.

Efter att i den första delen av boken ha formulerat den analytiska ramen för analys av handelsliberalisering, så går man i den andra delen igenom tio olika politikområden i lika många kapitel. De olika kapitlen skall tjäna som ett underlag för politiska beslutsfattare i tredje världen, som vill förbereda sig inför till exempel en WTO-runda eller som vill formulera en egen politik.

I kapitel 8 diskuteras *WTO-förhandlingarna* och deras betydelse för u-länderna, liksom hur inställningen till handelsreformer förändrats över tiden. Kapitel 9 ägnas åt *handel med jordbruksprodukter*. Jordbrukssektorn är nyckelsektorn för fattigdomsanalysen, eftersom det är i denna sektor som majoriteten av världens fattiga är sysselsatta. Mat är dessutom den viktigaste delen i konsumtionen för de fattiga. Jordbruksmarknaderna runt om i världen är fortfarande bland de mest snedvridna och minst effektiva. Reformerna har kommit en bit på vägen i u-länderna, men mycket återstår att göra. För att de fattiga skall kunna dra nytta av handelsliberaliseringen måste de integreras med marknaderna och ges kompletterande resurser.

I kapitel 10 analyseras *handelsrelaterade patenträttigheter (TRIPs)*, medan kapitel 11 ägnas åt *tjänstehandel*. *Handel med tillverkade varor* analyseras i kapitel 12. Det är i allmänhet det område man först

tänker på när man diskuterar tullsänkningar. Detta är ett område där flertalet u-länder haft mycket höga tullskydd i syfte att låta den inhemska industrin växa sig stark innan man utsätter den för konkurrens. Resultaten har i de flesta fall varit att länderna byggt upp en föga konkurrenskraftig industri, som sedan inte lyckats förbättra sin produktivitet nämnvärt. Det har funnits ett motstånd mot att öppna denna sektor för konkurrens från utlandet, eftersom det var uppenbart att det skulle leda till omfattande nedläggningar. Trots detta har marknaderna öppnats även i många afrikanska länder, vilket var nödvändigt för att skapa förutsättningar för snabbare tillväxt. Många företag har slagits ut, men de företag som nu expanderar gör det under större konkurrenstryck och är därmed mera livskraftiga. Ett område där man kan förvänta sig att många u-länder är konkurrenskraftiga är Teko. Enligt ett WTO-avtal från 1990-talet håller man på att gradvis eliminera det Multi-Fiber Agreement som begränsat u-ländernas teko-export till i-länderna. De sista stegen skall snart tas och detta kan få stor betydelse. En expansion av arbetsintensiv industri är väsentlig för fattigdomsbekämpningen.

I kapitel 13 går man igenom effekterna av *export- och inhemska subsidier*. Skatter och subsidier är i teorin lämpliga medel att korrigera marknadsmisslyckanden, men i verkligheten kan det vara svårt att se till att så verkligen blir fallet. I allt för många fall har man sett att dessa medel i stället använts för att stödja politiskt inflytelserika gruppers intressen snarare än att öka den samhällsekonomiska effektiviteten.

Kapitel 14 ägnas åt en genomgång av frågorna kring *anti-dumping åtgärder*. Dessa skall i princip användas mot "illlojal" konkurrens, men i verkligheten tar man till det i även i andra sammanhang. Även u-länder har börjat använda dessa medel och i allmänhet kan man nog säga att de skadar de fattiga.

Kapitel 15 handlar om arbetslagstiftning (*labour standards*). Syftet med denna

typ av åtgärder är att förbättra skyddet för svaga grupper. Kapitel 16 ägnas åt en genomgång av frågorna kring *miljölagstiftning*. På båda dessa områden bör man angripa missförhållanden med direkta åtgärder och inte koppla dem till handeln. *Konkurrenspolitiken* diskuteras i kapitel 17. Konkurrens bidrar till att minska risken för att de fattiga exploateras av företag med marknadsmakt. Öppenhet för handel förstärker konkurrensen och är ett steg mot bättre konkurrens. Slutligen diskuteras i kapitel 18 *investerings- och handelsrelaterade åtgärder (TRIMs)*. De åtgärder som diskuteras här syftar till att påverka internationella företags agerande.

Boken ger en bred överblick över vad vi vet om effekterna av handelsliberalisering på fattigdomen i u-länderna, och den presenterar handfasta metoder för analys av effekterna av olika typer av handelspolitiska reformer. Handboken har beställts av Department for International Development (det brittiska biståndsorganet) för att ge beslutsfattare i världens fattiga länder bättre möjligheter att själva analysera och bedöma effekterna av handelspolitiska interventioner, och därmed göra det möjligt för dem att delta i internationella handelspolitiska överläggningar på en mera jämlik basis. Boken fyller detta syfte väl. Den ger dessutom läsaren en mycket bra genomgång av ett centralt område i utvecklingspolitiken.

ARNE BIGSTEN

*Professor i nationalekonomi,
Handelshögskolan i Göteborg*

Referens

Bigsten, A & Levin, J, [2001], "Tillväxt, inkomstfördelning och fattigdom i u-länderna", *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 2, s 105–116.