

Behovet av en ny handelspolitik

Politiker i flera länder har under de senaste åren kritiserat internationella handelsavtal för att de riskerar jobben i hemländerna. Hårdast har USA:s president Donald Trump farit fram, med en ton som redan präglade hans installationstal. Han har bl a kallat det nordamerikanska frihandelsavtalet NAFTA ”en katastrof för våra arbetare och våra jobb och våra företag. De försvinner från landet” (Dale 2017; egen övers). Men även integrationsmodellen framför andra, EU, har blivit ansatt, exempelvis i samband med Storbritanniens debatt om utträde och i det franska presidentvalet. En from men fåfång förhoppning är att protektionism ska ge fler jobb, inte minst inom tillverkningsindustrin och åt egna medborgare. Flera länder har också tagit initiativ för återindustrialisering. I Sverige aviserade statsminister Löfven 2014 en nyindustrialiseringsstrategi som skulle göra Sverige till världsledande inom tillverkning och bidra till den lägsta arbetslösheten inom EU år 2020 (Schück 2014; Näringsdepartementet 2016).

Varken protektionism eller industripolitik torde dock trygga vare sig jobben eller välfärden. Initiativen visar kanhända på en övertro på handels- och industripolitikens betydelse. Den tekniska utveckling som pågår är genomgripande. Den underlättar digitalisering, robotisering, utrikeshandel med tjänster och globala produktionskedjor. Nya, mer kvalificerade och ofta tjänsterelaterade jobb uppstår medan andra försvinner (Acemoglu och Restrepo 2017). Industrin kan förväntas robotiseras och tjänstefieras mer. I stället för att bidra till fler jobb via återindustrialisering så kan protektionism i viss mån motverka den genom att produktionskostnaderna ökar, vilket bidrar till rationaliseringar (Auer m fl 2017). Industripolitiken riskerar vidare att kortsiktigt och på ett kostsamt sätt hålla företag under armarna trots att de kanske inte har framtiden för sig, och detta på bekostnad av andra företag i framkant i samma eller andra branscher.

Kommerskollegium har i en rad rapporter studerat hur den svenska industrin förändras – tjänstefieras – genom att köpa in, själv producera och sälja alltmer tjänster (se t ex Kommerskollegium 2016). Utvecklingen sker inom vitt spridda branscher, såsom verkstads-, miljöteknik- och livsmedelsindustrin. Den sker också inom andra EU-länder men i mindre utsträckning i USA. Studier på mer detaljerade data tyder på att tjänstefieringen sker inom och mellan företag, men att nya företag bidrar särskilt mycket. Det finns också positiva samband mellan olika dimensioner av tjänster och företags export och produktivitet, framför allt i mer högteknologiska branscher (se översikten i Lodefalk 2017). I denna ”nya värld” är det knappast

långsiktigt framgångsrikt för enskilda länder att främja jobb och tillväxt genom att blicka bakåt och resa hinder mot utvecklingen. Snarare behöver länder anstränga sig för att underlätta den, vilket även främjar en modern och produktiv industri.

Flera handelspolitiska paradigmer motverkar i förlängningen näringslivets omvandling. För det första behandlas förhandlingar och avtal om varor och tjänster traditionellt var för sig. Varuhandelsförhandlingar har prioriterats framför de om tjänstehandeln. Handelshindren för tjänstehandel är därför avsevärt högre och mindre reglerade i multilaterala avtal än de är för varuhandeln. Även inom EU finns det betydande hinder för tjänstehandeln. Hindren riskerar att framför allt drabba nya och små samt medelstora företag (SMF). För det andra är exportintresset fortfarande i fokus på importintressets bekostnad. Illustrativt är att den svenska regeringen kallar sin externa kommersiella strategi ”Exportstrategin” (se Regeringen 2017). För det tredje förhandlas marknadstillträde för tjänster i separata ”stuprör” beroende på hur tjänsten levereras; t ex förhandlas tillträde via utländsk etablering separat från tillträde via gränsöverskridande leverans. För det fjärde har EU, och på sistone även USA m fl, förskjutit fokus från multilaterala till bilaterala ansträngningar, såsom enskilda avtal med asiatiska länder.

Moderna företag både exporterar och importerar samt producerar inte sällan både varor och tjänster. Flera av dem är verksamma i många olika länder, en del redan från start. De behöver också kunna handla med tjänster på olika sätt, utefter olika affärsers karaktär och stadier. Handelshinder kan motverka omställningen till en mer produktiv och digitaliserad ekonomi. Intressant är att många företag, speciellt SMF, inte verkar utnyttja de tullsänkningar som förhandlas fram i bilaterala handelsavtal, antingen för att de inte tycker det är värt besväret då världstullarna ändå är låga eller för att det är för krångligt att utnyttja de tullsänkningarna.

För att främja företags utveckling, jobben och vår gemensamma välfärd behöver handelspolitiken uppdateras till den nya och mer komplexa verkligheten. Bättre statistik för tjänstehandeln, inte minst för SMF, och för koncerner samt mer forskning på området skulle också kunna ge beslutsfattare bättre underlag både för strategiska vägval och mer löpande insatser.

Hur skulle då en ny, modern handelspolitik kunna se ut? Två huvuddrag anser jag borde vara att dels främja handel oavsett dess slag, riktning och leveranssätt, dels att sikta mot multilaterala avtal. Det första innebär att fokusera på såväl tjänste- som varuhandel och kombinationer däremellan, på såväl import som export, och på såväl traditionell, gränsöverskridande som internetbaserad, personbunden och tredjelandsbaserad försäljning av varor och tjänster. Det andra innebär att åter kraftsamla för multilaterala eller i alla fall plurilaterala förhandlingar och avtal om handelsliberalisering. På sikt kan de plurilaterala insatserna förhoppningsvis införliva fler länder och i slutänden multilateraliseras. Dessa två huvuddrag undviker att låsa in företag i vissa affärsmodeller, leveranssätt och branscher samt

skapar mer enhetliga regler för världshandeln som lättare kan nyttjas av företag oavsett storlek.

Magnus Lodefalk

Acemoglu, D och P Restrepo (2017), "Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets", manuskript, Nationalekonomiska institutet, MIT, Cambridge, MA.

Auer, R, A A Levchenko och P Sauré (2017), "International Inflation Spillovers through Input Linkages", working paper 623, Bank for International Settlements, Basel.

Dale, D (2017), "Trump Calls NAFTA a 'Catastrophe,' Suggests Negotiating 'Extra F' for 'Fair'", *The Toronto Star*, 2 februari 2017.

Kommerskollegium (2016), "The Servicification of EU Manufacturing: Building Competitiveness in the Internal Market", rapport 2016:04, Kommerskollegium, Stockholm.

Lodefalk, M (2017), "Servicification of Firms and Trade Policy Implications", *World Trade Review*, vol 16, s 59–83.

Näringsdepartementet (2016), "Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige", N2015:38, Regeringskansliet, Stockholm.

Regeringen (2017), "Exportstrategin", www.regeringen.se/regeringens-politik/exportstrategin/.

Schück, J (2014), "Nästa avtalsrörelse avgör om Löfven ska lyckas", *Dagens Nyheter*, 26 september 2014.

REFERENSER