

ROBERT E. BALDWIN

Hur kan vi förklara och bemöta den tilltagande protektionismen?*

Samtidigt som de industrialiserade länderna sänker tullskyddet gentemot sig själva och mot utvecklingsländerna, har de i stället övergått till andra sätt att förhindra prisvärd import från att tränga ut den inhemska produktionen och att stimulera exporten. Till sådana åtgärder hör importkvoteringar, "frivilliga" exportbegränsningar, minimipriser, importdepositioner, subventioner till inhemska industri, räntesubventioner m.m. Professor Baldwin visar också hur man kan förklara uppkomsten av ökad protektionism och hur den bör bemötas.

Liberalisering av utrikeshandeln under Tokyo-Rundan

De industrialiserade ländernas beteende i sin utrikeshandelspolitik har varit mycket tvetydig under senare år. Såväl en sådan politik som innebär en liberalisering av utrikeshandeln som åtgärder som medför inskränkningar i utrikeshandeln har genomförts. Vad beträffar liberaliseringarna måste de multilaterala handelsöverenskommelserna inom ramen för Tokyo-Rundan betraktas som en stor framgång. Under loppet av dessa förhandlingar har de industrialiserade länderna kommit överens om att minska sina tullar på bearbetade varor med i genomsnitt 26 procent, så att deras genomsnittliga tullnivåer på industrivaror endast kommer att uppgå till 6 procent efter det att tullsänkingsprocessen har

avslutats 1987. Ett annat resultat från Tokyo-Rundan, som kan komma att innebära ännu mer, var de förhandlingar som gällde regler för hur regeringarna bör bete sig i utrikeshandeln, när det gäller icke-tariffära handelshinder. Bland de åtgärder som diskuterades återfinns vi subventioner (inhemska och export-), dumping, statsmakternas uppköpspolitik, kvalitets- och säkerhetskrav på produkterna, och tullvärderingsprinciper.

I synnerhet reglerna för subventioner och statsmakternas upphandlingspolitik är av största vikt. Den antagna regeln för subventioner upprepar förbudet mot exportsubventioner och utvidgar det till såväl metaller och andra mineraler som tillverkade varor. Jordbruksprodukter är emellertid fortfarande undantagna. Samtidigt har man uppdaterat den lista på specifika typer av exportsubventioner som är förbjudna. I synnerhet påpekar avtalet ännu mer explicit än artikel 16 i GATT-avtalet att inhemska subventioner inte bara motverkar de fördelar

ROBERT E. BALDWIN är professor i nationalekonomi vid University of Wisconsin. Han räknas bland världens främsta experter inom utrikeshandelsteori, i synnerhet vad gäller handelspolitik.

* Detta föredrag presenterades vid Nationalekonomiska foreningens förhandlingar den 26 maj 1981.

som kommer hela världen till godo till följd av GATT-avtalet utan också skadar industrier i andra länder. De avtalsslutande parterna kom överens om att de skulle försöka att undvika sådana effekter i sina inhemska stödpolitiska åtgärder och de fastställde en mer formell process för att klara ut dispyter på detta område.

Innan de nya reglerna för staternas upphandlingspolitik antogs, var statliga myndigheter undantagna från GATT-regeln som säger att utländska säljare skall ha samma behandling som inhemska. Allt efter det att staten som uppköpare kom att dominera allt fler industrisektorer i många länder, har bruket att favorisera inhemska framför utländska försäljare, när det gäller icke försvarsrelaterade kontrakt blivit en viktig källa till snedvridningar i utrikeshandeln. De nya reglerna på området fastställer att alla undertecknande parter omedelbart och ovillkorligen skall ge utländska försäljare och utländska varor en behandling som är minst lika gynnsam som den som inhemska produkter och inhemska försäljare åtnjuter. På samma sätt som vid andra avtal har en speciell kommitté utsetts för att hjälpa till att lösa de dispyter som kan tänkas uppkomma om statsmakternas upphandlingspolitik.

Begränsningar i Tokyo-Rundan

De åtgärder som har vidtagits såväl vad gäller tullar som icke-tariffära handels hinder under Tokyo-Rundan är imponerande. Samtidigt har emellertid nya åtgärder vidtagits från olika stater som innebär en skrämmande återgång mot protektionism och en konstgjord stimulering av den egna exporten. Resultaten från Tokyo-Rundan förefaller inte heller vara så betydelsefulla som dess förhandlare påstår, när man studerar dem mera i detalj. På tullområdet t ex förekom inga eller mycket måttliga nedskärningar för sådana högtullsektorer som textilier, skor och andra arbetsintensiva produkter

med speciell betydelse för utvecklingsländerna. I synnerhet vad gäller dessa industriprodukter borde de utvecklade industriländerna ha anledning att inskränka sin produktion med hänvisning till internationella komparativa fördelar.

Det visar sig att de ganska betydande genomsnittliga tullsänkningar, som vissa länder genomförde, till stor del berodde på stora procentuella nedskärningar för produkter där tullnivåerna redan var låga. Med andra ord: minskningen av tullarna koncentrerades på industrier, där tullarna redan var så låga att det inte utgjorde ett hinder för utrikeshandeln eller där anpassningen till sänkta tullar var ganska lätt att åstadkomma. Inget större försök gjordes att bemöta problemet att anpassa tullarna till de stora förändringar som har skett i de olika ländernas komparativa fördelar under de senaste åren.

Inte heller de nya regler som behandlar icke-tariffära handels hinder förefaller så betydande som de ytligt ser ut att vara. För det första har de flesta av utvecklingsländerna inte skrivit under reglerna. Eftersom en allt större del av världshandeln sker med dessa länder, är det viktigt att de blir aktiva deltagare, när det gäller att fastställa reglerna för utrikeshandeln, lika väl som principerna för skiljedom. Utvecklingsländernas roll när det gäller att ifrågasätta om många av industriländernas åtgärder verkligen är konsistenta med de nyantagna reglerna är speciellt viktig. Om inte utvecklingsländerna och de små industrialiserade länderna insisterar på att expertpaneler skall bildas för att avgöra dessa viktiga frågor, kommer GATT troligen att fortsätta sin tradition att undvika de svåra besluten och i stället mer eller mindre ge efter för de stora industriländernas handelspolitiska åtgärder. Tyvärr har inte, sedan de nya reglerna trädde i kraft, åtgärder vidtagits för att se till att de efterlevs genom att aktivera den nya mekanismen för skiljedom. Det är en sorge-

sam vittnesbörd om att de nya reglerna kanske inte kommer att ge några viktiga framgångar när det gäller att liberalisera de icke-tariffära handelshindren.

De erfarenheter vi hittills haft med några av de nya reglerna är inte heller uppmanande. De nya icke-diskrimineringsreglerna för den statliga upphandlingen gäller tex endast sådana statliga myndigheter och sådana produkter som speciellt räknades upp i de nya reglerna. Många länder undantog viktiga kategorier av icke försvarsrelaterade offentliga uppgifter genom att inte ta upp dem på denna lista.

Men Tokyo-Rundans misslyckande i handelsliberaliseringen är inte lika skrämmande som införandet av många nya handelspolitiska åtgärder under de senaste fem åren från flera länder. Åtgärderna innebär samtidigt avsteg från målsättningen om friare utrikeshandel och färre konstgjorda stimulansåtgärder för den egna exporten. Dessa åtgärder har varit av två allmänna typer. Den ena typen innebär åtgärder som direkt riktas mot utrikeshandeln, medan den andra typen av åtgärder består av sådana åtgärder som är huvudsakligen inhemskt inriktade men som också har betydande bieffekter på utrikeshandeln. Låt mig ge några exempel från var och en av dessa typer och påvisa deras skadliga effekter när det gäller en harmonisk utveckling av världens ekonomiska förbindelser.

Åtgärder som direkt påverkar utrikeshandeln i snedvridande riktning

De mest betydelsefulla av den första typen av åtgärder är kvantitativa begränsningar av importen eller exporten eller motsvarande åtgärder. Sedan 1960-talet, och i synnerhet under de senaste fem åren, har vi sett hur sådana åtgärder har spritt sig från jordbruksområdet till olika industriprodukter. Det första stora exemplet var 1962, när ett internationellt

avtal om bomullstextilier tillät de enskilda länderna att med kvoter möta "marknadsstörningar". Även om detta, likaväl som varje påföljande avtal, har påpekat att ett av målen är att befrämja handeln i textilvaror och successivt minska olika handelsbarriärer, har i själva verket handeln i textilier de senaste 19 åren blivit alltmer inskränkt. Från bomull har de kvantitativa restriktionerna spritt sig, så att industriländerna nu begränsar importen av bomulls-, ylle- och syntetiska textilier och beklädnadsprodukter.

De ekonomiska konsekvenserna av dessa åtgärder är speciellt allvarliga för utvecklingsländerna. I de bilaterala avtal som gäller för dessa varor har de små utvecklingsländerna en minimal förhandlingsstyrka mot stora grupper av industriländer som EG eller USA. Man behöver knappast påpeka att den bitterhet som många av utvecklingsländerna känner över den ibland hårdhänta taktiken från industriländerna, är en av orsakerna till att utvecklingsländerna är så tveksamma när det gäller att delta i GATT:s handelsavtal. Trots att importandelen för textilier i ett land som USA är mindre än 15 procent, är det tydligt att textilindustrin och regeringarna i industriländerna inte har för avsikt att tillåta de grundläggande komparativa fördelarna i världen att bestämma produktionens lokalisering och utrikeshandeln vad gäller dessa viktiga produkter.

Under den senare delen av 1970-talet har vi sett hur kvantitativa restriktioner har spritt sig till andra bearbetade varor. USA införde tex importkvoter på specialstål 1976 och framtingade sedan 1977 avtal såväl vad beträffar skor som färg-TV-apparater i syfte att "skapa ordnade marknadsformer". Andra industriländer har vidtagit liknande åtgärder.

"Frivilliga" exportbegränsningar

Sådana avtal, i vilka vissa länder förbinder sig att begränsa sin export av en

viss produkt har blivit allt vanligare. Vad beträffar skor har Taiwan och Sydkorea lovat att inskränka sin export till Förenta staterna medan motsvarande gäller Japan och TV-apparater. 1979 gick även Taiwan och Sydkorea samman med Japan för att inskränka TV-exporten till USA. Denna teknik att begränsa exporten från bara ett fåtal länder med hjälp av en "frivillig" inskränkning av exporten från deras sida kringgår GATT:s artikel 13 som säger att kvantitativa restriktioner skall genomföras på ett icke diskriminerande sätt. Det är väl självklart att om ett land "frivilligt" önskar inskränka sin export av en viss vara till ett visst land, så har inte GATT med detta att göra, om inte landet bryter mot någon GATT-regel. Men man måste naturligtvis använda ordet "frivilligt" med stor försiktighet, när det gäller dessa exporthinder. De exporterande staterna utsetts för påtryckningar av formen att annu mer restriktiva importkvoter kommer att fastställas om de inte går med på att begränsa exporten. Deras motstånd minskas också av vissheten att skadan på deras eget land kan begränsas. För det första utförs exportbegränsningen oftast på så sätt att varje exportfirma ges tillstånd att exportera en viss procent av sin tidigare exportnivå. Eftersom importpriserna stiger i de länder som genomfört begränsningarna allt eftersom importvolymen faller, kan exportföretagen öka sina priser och på det sättet få in en del pengar som annars skulle ha gått till den andra staten i form av tullinkomster, om en tull hade använts i stället för kvantitativa begränsningar av landets import. Denna oväntade och oförtjänta inkomst tjänar som en form av kompensation eller muta till de tidigare exportörerna i det exporterande landet.

För det andra kan exportföretagen undvika en del av de negativa effekterna av kontrollerna genom att exportera produkter av högre kvalitet och sålunda till

högre pris. På det sättet minskar det totala exportvärdet och den totala sysselsättningen i exportindustrier med mycket mindre än nedgången i antalet exporterade enheter, tex bilar eller färg-TV-apparater. Betydelsen av detta reaktionsmönster har syns tydligt i fallet med kvoter på exporten av textilier.

För det tredje kan exportörerna motverka de negativa ekonomiska effekterna av exportrestriktioner genom att starta tillverkande företag i andra länder som inte täcks av överenskommelsen. Japan startade exempelvis fabriker för tillverkning av TV-apparater i Singapore för att motverka effekterna av begränsningar på exporten direkt från Japan. "Frivilliga" exportrestriktioner ger av dessa skäl protektionistvännerna den perfekta åtgärden när det gäller att inskränka konkurrensen. Det internationella motståndet mot sådana åtgärder är begränsat, därför att endast ett fåtal länder väljs ut som mål för restriktionen. Men inte heller dessa länder protesterar alltför högljutt, eftersom de mutas med ovan nämnda vinster eller eftersom de inte tror att kontrollerna verkligen kommer att kunna efterlevas. De politiska ledarna i importländerna kan slå sig för bröstet och gratulera sig själva till att de har en liberal inställning och har lyckats förhindra en ännu mer restriktiv handelspolitik.

Minimi-priser

Förutom skor och televisionsapparater har ytterligare två viktiga industrier utsatts antingen för kvantitativa regleringar eller liknande typer av politik. Den ena är stål och den andra är bilar. USA antog 1978 en typ av minimipriser, som innebär en ny sorts protektionism mycket lik den som EG har använt för jordbruksprodukter. Den försvaras ofta som en princip för att förhindra dumping. Den definition på dumping som man använder är emellertid inte den traditionel-

la (försäljning utomlands till lägre priser än på hemmamarknaden) utan en ny definition som av misstag slank in i 1974 års "Trade Act". Enligt denna definition föreligger dumping även om försäljning på hemmamarknaden och utomlands sker till samma pris, men om priset är lägre än produktionskostnaden över en någorlunda lång period.

Det sk "trigger price" för stålvaror utgår från den producent som har de lägsta kostnaderna (Japan) och olika pålägg läggs till ovanpå den japanska kostnadsnivån för transportkostnader, normala vinster och effekter av växelkursförändringar. Om import från någon annan marknad säljs på den amerikanska marknaden till lägre än det fastställda priset, föreligger misstanken om dumping och de amerikanska myndigheterna måste starta en undersökning. De som säljer till eller ovanför detta minimipris behöver inte bekymra sig om risken att antidumpingtullar kan fastställas på deras importprodukter. Genom systemet med "trigger prices" fastställs i själva verket minimipriset för importen av stål. Ursprungligen sattes dessa minimipriser på en sådan nivå att importen av stål i relation till den inhemska produktionen skulle bli omkring 15 procent.

Men som så många åtgärder som inskränker konkurrensen blev inte minimiprissystemet den mekanism för marknadsuppdelning som stålindustrin hade hoppats på. Importen från Japan minskade visserligen, men den europeiska exporten steg. Därför sökte stålindustrin i stället framtvunga minimipriser som baserades på de europeiska produktionskostnaderna, men presidenten tvekade på grund av inflationseffekterna av ytterligare prisstegringar. Stålindustrin anmälde därför formellt ett flertal europeiska länder till åtal för dumping, vilket tvingade Carter-administrationen att ta bort hela minimiprissystemet. Men just före presidentvalet 1980 blev de politiska

påtryckningarna alltför starka och president Carter tillkännagav själv återinförandet av systemet till högre prisnivåer. Viktigare än de nya minimipriserna var en ny speciell mekanism som infördes, nämligen en klausul som utsatte alla utländska stålexportörer för undersökning om dumping, så fort importen överskred 15 procent och den amerikanska stålindustrins kapacitetsutnyttjande understeg 87 procent. På detta sätt lyckades den amerikanska stålindustrin komma närmare sitt mål om en viss garanterad minimiandel av den inhemska marknaden.

Bilimporten

På sätt och vis var händelserna inom bilindustrin ännu mer skrämmande än utvecklingen inom stålindustrin. Här gjordes inget försök att rättfärdiga begränsningarna i importen av personbilar från Japan mot bakgrund av att japanerna använde sig av ojusta metoder i handeln. Den amerikanska bilindustrins problem beror helt och hållet på en förändring i önskade bilstorlekar som en effekt av oljekrisen och hotet om bensinransonering. Försäljningen av småbilar, såväl amerikanska som importerade, ökade dramatiskt 1979 och -80 medan försäljningen av de stora bilarna minskade. Smakförändringen och recessionen 1979 var de viktigaste orsakerna till bilindustrins ekonomiska problem. Även en så pass protektionistiskt inställd myndighet som "U.S. International Trade Commission" instämde i detta, när de förkastade Bilindustriarbetareförbundets och Fords krav på importkvotering mot bakgrund av att importen inte kunde påvisas vara en viktig anledning till industrins problem, vilket krävdes enligt 1974 års "Trade Act" för att kvoter skulle kunna fastställas. När bilindustrin inte kunde få stöd via den enligt lagen fastställda rutinen, försökte den i stället sätta tryck direkt på presidenten. Som vi vet lyckades bilindustrin slutligen och Japan

tvangs nyligen att gå med på att begränsa sin export av personbilar till USA under åtminstone de närmaste två åren. Under det första året kommer inskränkningarna att bli 7,7 procent. Den japanska marknadsandelen kommer fortfarande att vara omkring 20 procent i USA, medan Japan har accepterat en marknadsandel på endast 3 procent i Frankrike och 11 procent i Storbritannien.

Effekter av regleringen

Samtidigt som en ny president, som hävdar att han och hans rådgivare är djupthängivna marknadsmekanismen, kom till makten, har dessa inskränkningar av exporten till USA skett. Regeringen hävdar att den kommer att arbeta för att begränsa statsmakternas inflytande och ändå är en av dess första konkreta åtgärder att begränsa valfriheten för de amerikanska konsumenterna i deras möjligheter att välja bil. För att undvika denna anklagelse gick inte den amerikanska regeringen in i formella underhandlingar i syfte att "skapa ordnade marknadsförhållanden", utan utövade i stället så mycket påtryckningar på japanerna att dessa inte bara accepterade frivilliga inskränkningar utan to m själva föreslog dem. Men ingen kan vara naiv nog att tro att dessa är mer "frivilliga" än sådana inskränkningar som härstammar från formella överläggningar.

Reagan-administrationen har också hävdat att inflationsbekämpningen är ett av dess viktigaste mål. Trots detta är begränsningen av importen klart och tydligt direkt prishöjande. Kanske än viktigare vad gäller inflationen är den av restriktionen orsakade ökningen i lönenivå inom bilindustrin och den generella lönenivåhöjning i industrin som detta kan komma att skapa.

En oroväckande aspekt av såväl bil- som stålimportkontrollerna var att de vidtogs utan att man ansåg sig behöva rättfärdiga dem på fördelningsmässiga

grunder. Vad beträffar beklädnads- och skoindustrierna kunde man alltid beskriva de utsatta som fattiga och utbildade som inte så lätt kunde finna alternativ sysselsättning och som sålunda behövde hjälp av fördelningsmässiga skäl. Arbetarna inom stålindustrin och bilindustrin är emellertid bland de bäst betalda arbetarna i USA. De genomsnittliga lönerna i bägge dessa industrier är över 50 procent högre än genomsnittet för alla anställda i industrin. Denna löneskillnad har dessutom ökat under de senaste åren. 1960 och 1970 var de genomsnittliga lönerna i bil- och stålindustrierna omkring 20 respektive 30 procent över de genomsnittliga industrilönerna. Vid slutet av 1970-talet hade skillnaden stigit till omkring 50 respektive 55 procent. Båda dessa industrier var föregångare i att binda lönerna till ett levnadskostnadsindex. För att framhäva nyanserna ännu klarare kan vi påpeka att den genomsnittliga lönen i det privata näringslivet utanför jordbruket steg med endast 1 procent mellan 1960 och 1978, korrigerat för inflation. Den reala lönen i stål- och bilindustrin steg emellertid under samma period med 47 respektive 33 procent! Detta är ett fall där arbetskraft och företagsledning utövar en monopolgrad och kan bibehålla denna privilegierade ställning trots en recession genom politiska påtryckningar. Om inte ens en regering som är hängiven de fria marknadsskrafterna och som rider på en popularitetsvåg kan stoppa protektionistiska tendenser i den del av industrin där de högst betalda och de bäst utbildade arbetarna finns, då kan man spekulera över om sådana protektionistiska strömningar går att stoppa någonsans.

Innan vi lämnar de åtgärder som verkar direkt på den internationella handeln, låt mig kort nämna sådana åtgärder som konstgjort stimulerar exporten. Den främsta tekniken på detta fält är att ge exportkrediter på villkor som ligger un-

der de marknadsmässiga. GATT:s ursprungliga regler täcker inte sådana krediter och även i de nya reglerna är språket på denna punkt vagt. Ändå är den snedvridning av utrikeshandeln som sker när dessa krediter utökas, lika viktig som de som orsakas av importkvoteringar. Att motverka ett befolkningsrikt lands komparativa fördelar i arbetskraft genom lönesubventioner är tämligen liktydigt med att motverka ett kapitalrikt lands komparativa fördelar med hjälp av räntesubventioner till den egna exporten. Mycket lite har gjorts under senare år för att motverka den ökade tendensen till denna typ av snedvridning av utrikeshandeln. Den stora fördelen är emellertid att denna snedvridning, till skillnad från lönesubventionerna, snarare hjälper än förhindrar exporten från utvecklingsländerna.

Indirekta åtgärder i snedvridande riktning på utrikeshandeln

Ett karakteristiskt drag hos den nya protektionismen är att den egentligen inte syftar till att påverka utrikeshandeln utan endast påverkar denna bakvägen. USA har i allmänhet varit det land som har gått främst när det gäller de direkta handelshindren. I Europa har emellertid de indirekta handelshindren varit av större betydelse. De främsta anledningarna är givetvis att de olika länderna i Europa i högre grad har accepterat statsmakternas roll i att skapa en jämnare inkomstfördelning och i att eliminera fattigdom, samtidigt som strukturella och regionala arbetslöshetsproblem uppmärksammas mer än i andra industriländer.

Av dessa (och många andra) skäl har inom Europa dykt upp många olika former av statliga stöd och subventioner till industrin. Många av dessa har riktats till speciella industrier eller till enskilda företag inom stålindustrin, kolindustrin, textilindustrin, varven, flygindustrin och dataindustrin. Många olika an-

ledningarna har givits för subventionerna: att hjälpa en industribransch som är utsatt för en långvarig strukturell obalans att anpassa sig, att bibehålla arbetskraften i en viss industri under en kortvarig recession eller att understödja en industribransch som anses viktig av olika ekonomiska eller försvarspolitiska orsaker. En andra typ av statliga stöd har riktats mot regioner som är underutvecklade jämfört med övriga delar av landet. En tredje typ av statliga stöd har slutligen riktats inte mot speciella företag, industrier eller regioner utan mot aktiviteter. Bland dessa kan nämnas sådana åtgärder som gynnar kapitalintensiv verksamhet genom att ge räntesubventioner, motsvarande åtgärder som gynnar arbetsintensiv produktion genom lönesubventioner eller genom att befrämja forskning och utveckling med hjälp av olika forskningssubventioner.

I teorin kan alla dessa olika typer av statlig politik hjälpa till att skapa effektiva marknader genom att motverka marknadsimperfectioner eller avvikelser mellan privata och samhällsliga kostnader och intäkter. I praktiken har de emellertid i många fall använts för syften som går vida utöver de allmänt accepterade och blivit instrument för att snedvrیدا den internationella handeln. På samma sätt som importkvoter ofta använts för att hålla en ineffektiv industribransch under armarna i evigheter kan också subventioner användas i samma syfte. Inhemskas subventioner tjänstgör också ofta som medel att uppnå en konstlat hög exportnivå och på det sättet undvika förbudet mot direkta exportsubventioner. En annan ofta använd typ av subventioner är att understödja sysselsättningen i någon politiskt viktig sektor i ekonomin. Sammanfattningsvis finner vi att inhemskas stöd i många fall drabbar omgivande länder precis på samma sätt som kvantitativa importrestriktioner eller direkta exportsubventioner.

Protektionismens politiska ekonomi

De som hävdar att harmoniska internationella ekonomiska relationer är en viktig del av den allmänna internationella välfärden och som också tror att den frihandelsvänliga omgivning som skapades efter andra världskriget har bidragit till denna utveckling, måste vara oroade av den trend bort från en fri världshandel som jag har beskrivit. I synnerhet för ekonomer som har utbildats i en klassisk eller neoklassisk tradition är denna utveckling oförklarlig. Sådana ekonomer har påpekat i över 100 år att en liberal handelspolitik inte bara hjälper världen som helhet utan också höjer inkomsten i de länder som bedriver en sådan politik. Vi märker emellertid blott alltför tydligt att dessa råd ignoreras.

På grund av denna skillnad mellan de råd som ekonomerna ger och den politik som regeringarna faktiskt följer har allt fler ekonomer börjat vidga sin analys av ekonomisk politik till att utnyttja ekonomiska verktyg för att undersöka hur beslut fattas i det politiska spelet i de moderna industriländernas demokratier. Det första syftet är att bättre förstå hur offentliga beslut fattas, så att vi kan bli bättre rådgivare som ekonomer. Då räcker det inte att bara visa hur effekterna av tex en importkvot på ett visst mål slår utan man måste också ta hänsyn till om en viss åtgärd genom den politiska beslutsprocessen kommer att användas för ett helt annat syfte. En åtgärd som kanske kan vara den bästa möjliga inom ramen för traditionell ekonomisk politik kanske är en sämre lösning när man tar hänsyn till både de ekonomiska och politiska effekterna.

För det andra måste vi förstå hur det politiska systemet fungerar för att vi ska kunna veta vilken typ av politik vi ska kunna föreslå i syfte att befrämja de mål vi tror på. Med andra ord; om vi önskar

befrämja en värld med fri utrikeshandel, vilka institutionella förändringar skulle bäst kunna åstadkomma detta mål?

Jag skall nu framlägga tre olika modeller för det ekonomisk-politiska spelet inom handelspolitiken. Dessa modeller kan hjälpa oss att förstå den nya protektionismen bättre och att föreslå motåtgärder. Den första modellen bygger på ekonomens traditionella uppfattning om hur en politiker betar sig. I denna modell uppfattas den individuella politikern som syftande till att förbättra landets välfärd. Visserligen vill han bli omvald, men hans främsta omtanke är väljarnas och landets välfärd. Kan han övertygas om att en speciell typ av politik (såsom importkvoter) endast gynnar en del av befolkningen men är till skada för större delen av folket, kommer han att motsätta sig en sådan politik. Visserligen är han bekymrad över fördelningsfrågor, men talar man om för honom att dessa frågor kan hanteras utan att man inskränker den ekonomiska effektiviteten, kommer denne politiker att besluta om åtgärder som befrämjar effektivitet och inte snedvrider utrikeshandeln.

Den andra politiska modellen antar, att de som söker skydd från en fri utrikeshandel (vissa industrier och vissa inkomstgrupper eller konsumenter) och de regeringsrepresentanter som kan ge skydd från frihandeln motiveras av kortsiktiga ekonomiska intressen. En viss persons ekonomiska intressen antas dessutom endast bero på de varor och tjänster som han själv konsumerar. Därför kommer en individ att vara för eller emot skydd av en viss industri beroende på om hans egen realinkomst ökas eller minskas av skyddet. Även de byråkrater och parlamentariker som beslutar om skyddet är egoistiska. Deras ekonomiska välfärd är emellertid avhängig av att de bibehåller sina ställningar, vilket i sin tur innebär att de måste tillfredsställa önsningar hos dem som utser dem. På detta

stadium förs ett antal viktiga antaganden in i modellen. Det förutsätts att kunskap är långt ifrån perfekt, att anskaffandet av kunskap kräver kostnader och att politiska beslut också kräver reala kostnader.

De fördelar som protektionism för en viss industribransch kan ge koncentreras på en liten grupp människor. Kostnaderna sprids däremot över ett stort antal konsumenter. Därför innebär dessa antaganden att trots att konsumenterna förlorar mera än vad tillverkarna vinner, kan konsumenterna inte utova tillräckliga politiska påtryckningar för att förhindra de protektionistiska strömningarna. Det ligger också en svårighet i att få konsumenterna att uttrycka sina verkliga behov. Eftersom konsumenterna är många och inte uttrycker sina önskningar på annat än ofullständiga sätt, kommer inte en enskild konsument att uttrycka sin innersta önskan om han ombeds att frivilligt bidra till någon organisation som söker befrämja frihandeln. Han hoppas i stället att andra konsumenter skall bidra och att han därigenom får samma fördelar (frihandel) utan att betala för dem. Samma gäller för de industrier som består av många små företag. Om å andra sidan en industri består av endast ett fåtal företag kan den lättare organiseras och därmed få till stånd skydd mot import. Även betydelsen av en viss industribransch i sysselsättningstermer har stort värde. Stora industrier betyder stora väljarmängder och därmed högt politiskt inflytande.

Den tredje typen av modell för analys av politiska beslut understryker att väljare inte bara styrs av ett ekonomiskt egenintresse utan också av önskemål om andras välfärd och samhällets välfärd. De är också villiga att frångå sina egna ekonomiska vinningar för dessa icke-ekonomiska mål. En medborgare kan därför kräva protektionism för en viss industri, även om hans egen inkomst inte

är direkt påverkad av denna industri. Men på grund av att han känner medlidande med de arbetare som förlorar sina arbeten genom ökad import, därför att han verkligen tror att denna industri är nödvändig för landets försvarskapacitet eller framtida tillväxt, eller därför att han av något annat skäl vill behålla denna industri. Denna typ av protektionistiska strömningar kan förklaras inte bara mot bakgrund av en altruistisk önskan om samhällelig välfärd utan även mot bakgrund av mer egoistiskt långsiktiga ekonomiska intressen. En väljare kan rösta för protektionism till förmån för andra som mister sina arbeten på grund av ökad import, därför att han själv fruktar att han kan förlora sitt arbete av samma skäl. Att då understödja protektionism är en sorts försäkring mot att själv bli drabbad i framtiden. Även försvarsargumenten och andra argument kan ofta omformuleras som långsiktiga ekonomiska självintressen.

Dessa tre modeller är inte ömsesidigt uteslutande utan kompletterar varandra. I min egen forskning har jag emellertid kommit att betona den sistnämnda modellen. Den första modellen anser jag alltför naiv. Visserligen kan politiker ibland motsätta sig väljarnas kortsiktiga intressen och agera statsmannamässigt, men det är inte särskilt vanligt i politiken. Men inte heller den trångsynt kortsiktiga egoistiska synen som genomsyrar den andra modellen är särskilt framträdande i verkligheten. Det förefaller inte som om tex koncentrationsgraden i en industribransch är relaterad till industrins grad av protektionism eller till de nedsättningar i tullar den har erhållit i handelsöverenskommelser. Ju fler som är sysselsatta i en industribransch, desto större framgångar har emellertid denna industribransch haft när det gäller att skapa protektionism för sig.

De viktigaste variablerna som verkar sammanhånga med ökande grad av pro-

tektionism avspeglar ett behov. Sådana industrier som kännetecknas av låga löner och låg utbildning förefaller tex att erhålla högre skydd. På samma sätt erhåller de industrier med de långsamaste tillväxttakterna och de högsta importmarknadsandelarna mer skydd och utsätts mindre för tullsänkningar. Dessa empiriska resultat förefaller sålunda att stödja den tredje modellen över politikerbeteende. Väljarna kan mycket väl tänka sig att ge åtminstone tillfälligt skydd åt en industri, eftersom de är bekymrade över den arbetslöshet och de inkomstförluster som skulle uppkomma i de långsamt växande, ofta arbetsintensiva industrier, som är de mest utsatta för konkurrens.

Trots detta tror jag att vi måste bibehålla vissa drag i den egoistiska modellen. De som kan utöva den största påtryckningen är stora, välorganiserade industrier som kan starta stora annonskampanjer till sin förmån och ge finansiellt stöd till många politiker. Detta är vad som hände i stål- och bilindustrifallen. Jag hyser ingen tvekan om, att hade importkvoterna för stålindustrin tagits upp i en folkomröstning, så skulle de ha givits ett kraftfullt stöd, trots att de flesta väljare mycket väl förstod att det skulle höja kostnaden för den genomsnittliga personbilen. Men de problem som arbetarna i bilindustrin likaväl som i bilindustrins regioner var utsatta för betonades gång på gång i såväl kongressen som i massmedia. Det var ofta underförstått att japanerna handlade ojust i någon bemärkelse. Givetvis betonades hela tiden det kortsiktiga draget hos kontrollerna. Endast i förbigående påpekades de höga och snabbt stigande lönerna hos bilindustriarbetarna, de konstlat höga produktionskostnaderna för stål, de slöa företagsledningarna som inte genomförde omställningen till små bilar tillräckligt snabbt, de tidigare höga vinstnivåerna osv.

I det moderna samhället vidtas därför inte protektionistiska åtgärder, som den andra modellen implicerar, av en minoritet som vidtar skadliga åtgärder mot en okunnig majoritet. I stället går majoriteten villigt med på protektionism därför att den är felinformerad om dess samhällsekonomiska kostnader och fördelar. Även om det finns bättre metoder för att ge stöd, vill den breda allmänheten att de grupper som drabbas av importkonkurrens ska ges tillfälligt stöd för sådan konkurrens. Men de skulle inte tolerera den massiva protektionism eller den långa period över vilken den bibehålls, om de hade mera kunskap om det faktiska läget i de gynnade industrierna.

Behovet av institutionella förändringar

Om denna tolkning av den institutionella processen är korrekt, hur ska vi då bära oss åt för att motverka något av det politiska tryck som skapar den nya protektionismen? Låt mig föreslå några steg som kan tagas och som även kan vara politiskt möjliga.

En viktig institutionell reform i USA som hade stort inflytande på liberaliseringen av utrikeshandeln skedde 1934, när kongressen till presidenten delegerade rättigheterna att ändra tullarna. Presidenten är förmodligen väsentligt mer liberal i handelspolitiken än kongressen och med de starka, internationellt inriktade presidenter som USA har haft efter andra världskriget har handelsliberaliseringen kommit att bli en hörnsten i den amerikanska utrikespolitiken.

Nu har emellertid presidentens makt minskat kraftigt och det finns inget entydigt nationellt mål som anti-kommunism som kan skapa handelsliberalisering. Presidenten har i stället blivit allt mer utsatt för stora påtryckningsgrupper som stål- och bilindustrin, som dessutom kan lura i allmänheten en ensidigt sammansatt historia. När allmänheten har svalt

denna version av händelseförloppet och understött de protektionistiska strömningarna, måste presidenten till slut ge vika och tillfredsställa allmänhetens önsknings om ökad protektionism.

Innan presidenten tillåts att vidtaga någon åtgärd skulle det vara nyttigt att kräva att någon undersökande myndighet fastställer hur en viss industris krav på protektionism kan tänkas lösa dessa problem och vilka kostnader protektionismen medför. Bland tänkbara undersökande myndigheter finns "International Trade Commission", sekretariatet hos kongressens finansutskott eller något privat forskningsinstitut. Likaledes skulle man hålla allmänna "hearings" där andra länders synpunkter kan föras fram. Innan presidenten fattar sitt beslut borde andra åsikter föras fram till allmänhetens kännedom. Det förefaller mig som om i sådana politiska system där parlamentet har den slutliga bestämmanderätten, mer information förs fram till allmänheten, innan beslut kan fattas i handelspolitiska frågor.

En annan institutionell förändring skulle kunna vara att skapa större möjligheter för domstolarna att agera i handelspolitiken. I nuvarande läge gäller domstolarnas möjligheter framför allt tekniska spörsmål, såsom om en viss vara har utsatts för korrekt klassificering i tullbehandlingen.

Den trend som har startats de senaste åren i syfte att befria politikerna från speciella intressegrupper bör uppmunttras. Detta innebär tex att valkampanjerna bör bekostas i högre grad av allmänna medel. Likaledes måste man kräva att varje politiker uppger vad han erhållit i finansiellt stöd från någon viss grupp och även de summor som dessa olika intressegrupper totalt ger ut.

Även vad beträffar de internationella institutionella systemen finns ett stort behov av att skapa bättre möjligheter att

motverka de trångsynta, protektionistiska intressena. Att man inte har lyckats komma överens om nya riktlinjer är en god indikation på styrkan hos de protektionistiska påtryckningsgrupperna. Jag har varit en av dem som har försökt att trycka på för tillskapandet av en grupp av sk vise män i internationella sammanhang, som skulle dokumentera den pågående trenden och söka tillskapa åtgärder för att motverka den.

Bland de nya regler som denna expertgrupp skulle kunna skapa, och även utifrån de regler som redan finns, skulle jag vilja se möjligheten att påtala ett lands utrikeshandelspolitik inför den lämpliga GATT-kommittén på reguljär basis, precis på samma sätt som vi regelmässigt och rutinmässigt drar upp affärsrättsliga spörsmål inför de inhemska domstolarna. Vi måste också förstärka det internationella trycket mot protektionismen. Detta innebär bla genomtänkta och uppmärksammade GATT-beslut som innebär kollektiva åtgärder mot de länder som bryter mot de uppställda reglerna och försöker vinna kortsiktiga ekonomiska fördelar på sina handelspartners bekostnad.

Det finns givetvis de som anser att dessa olika tänkbara åtgärder inte är tillräckliga när det gäller att motverka det protektionistiska trycket i världen. Enligt deras åsikt krävs mer fundamentala politiska reformer. Kanske har de rätt men även om jag själv inte är alltför optimistisk, tror jag att den grundläggande demokratiska beslutsprocessen kan fungera, om bara allmänheten ges möjligheter till direkt information och en bättre balans mellan de olika institutionerna i ekonomin skapas. Men det första steget i en reformprocess är att skapa en tillräcklig oro för problemet och att bestämma vilka åtgärder som är nödvändiga.

Översättning: Kerstin Amnerth