

# Regional integration i Stillahavs- asien: retorik och substans

## HANS C BLOMQVIST

är professor i nationalekonomi och prorektor vid Svenska handelshögskolan i Helsingfors och Vas.

Hans forskningsintresse rör främst utvecklingsfrågor och internationell ekonomi, med tyngdpunkt på Sydostasien.  
hblomqvist@  
wasa.shh.fi

*Det verkar finnas ett motsatsförhållande mellan fackekonomernas skeptiska inställning till regionala frihandelsområden och den entusiasm som dessa på sista tiden har omfattats med i den allmänna debatten i Asien. Denna artikel argumenterar för att de produktionsnätverk som är välutvecklade i Asien har en benägenhet att prioritera regional integration snarare än global integration. De motstridiga krav som olika intressen ställer gör dock att det är svårt att få ihop stora, heltäckande frihandelsområden. Bilateral avtal är lättare att sluta, men är problematiska om det gäller att fusionera dem till större frihandelsområden.*

En av orsakerna till den starka ekonomiska utvecklingen i Stillahavsasien är liberaliseringen av internationell handel och utländska direktinvesteringar. Därför är också de flesta länder i regionen förespråkare av fortsatt multilateral liberalisering enligt principen ”mest gynnad nation”. Sedan början av 1990-talet har dock frihandelsavtal ingåtts i allt intensivare takt i regionen. Inte minst de exportinriktade storföretagen har ett intresse av sänkta handelshinder. Den officiella retoriken gällande regionala avtal är på det hela taget mycket entusiastisk (se t ex Howard 2004, Lee 2005). De flesta fackekonomier är emellertid kritiska, speciellt till bilaterala avtal.

I Asien hölls bildandet av regionala avtal tidigare tillbaka av olika omständigheter. En sådan var regionens extrema heterogenitet, men viktigare än detta var det faktum att ländernas viktigaste handelspartner ofta fanns utanför regionen. Brist på ledarskap och historiskt betingad fiendskap mellan centrala aktörer i Asien var också en orsak. Ingen av dessa orsaker har egentligen försvunnit, men länderna verkar nu mer beredda än tidigare att sätta dem åt sidan för att uppnå de fördelar man föreställer sig att regionala avtal ska medföra.

Trots fackekonomernas invändningar är det svårt att tänka sig att ingåendet av regionala avtal inte skulle ha goda orsaker. Avsikten med denna artikel är att analysera drivkrafterna och argumenten bakom de regionala frihandelsavtalen i Asien, mot bakgrund av fackekonomernas oentusiastiska bedömning av sådana arrangemang. Artikeln fokuserar på de rent ekonomiska aspekterna.

## 1. Integrationsutvecklingen i Stillahavsasien

Tills helt nyligen var Stillahavsasien den del av världen som var minst organiserad, formellt sett, trots en hög och ökande grad av marknadsdriven

integration. Tanken på regionala handelsavtal började på allvar gro bland beslutsfattarna i regionen först på 1990-talet och även då främst i form av ett defensivt tänkande, en reaktion på utvecklingen i Nordamerika och Europa. Snabbt ökande intraregional handel och integrerade produktionsnätverk ger emellertid en ökande aktualitet åt de argument som talar för fri handel inom Stillahavsasien.

Karakteristiskt för regionen är att en rad branscher fungerar inom integrerade, gränsöverskridande produktionsnätverk. Detta skapar handelstransaktioner både mellan dotterbolag till multinationella, oftast japanska, storföretag och mellan dessa och självständiga bolag, vilka ofta är lokala små och medelstora företag. Nätverken är i och för sig inte unika för Stillahavsasien men ingenstans är de lika viktiga och omfattande som där. Dessutom har de utvecklats mycket snabbt – det mesta har skett under de senaste tio åren (Ando och Kimura 2003; Kimura och Ando 2005). Nätverken har fört med sig omfattande inombranschhandel i komponenter.

Man kan notera några undantag från regeln att Stillahavsasiens integration var oorganiserad och marknadsdriven. Ett sådant var APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), som täcker ett mycket stort geografiskt område runt Stilla havet. Problemet är att organisationen är heterogen, både ekonomiskt och politiskt. Även om man har avtalat om framtida frihandel mellan medlemmarna är den faktiska agendan diffus och det verkliga innehållet i åtagandet vagt. Den ”East Asian Economic Group” (EAEG) som föreslogs 1990 av dåvarande premiärministern i Malaysia, Mahathir Mohamad, blev ett misslyckande. Avsikten med initiativet var att bilda en motkraft till de framväxande handelsblocken i andra delar av världen och en gemensam plattform för medlemmarna t ex i multilaterala handelsförhandlingar. Det visade sig dock omöjligt att bilda en organisation enligt dessa riktlinjer. Mahathirs idé övervintrade emellertid och återuppstod, nästan tio år senare, som gruppen ASEAN+3 (se nedan).

Det viktigaste exemplet på hittills förverkligad formaliserad integration i Asien är ASEAN Free Trade Area (AFTA), som implementerats från 1993. Även om AFTA inte ännu fullt ut tillämpar frihandel – tullarna sänktes till mellan noll och fem procent vid utgången av 2002 – är resultatet ändå relativt gott med tanke på de politiska och ekonomiska spänningar som rått mellan medlemmarna i ASEAN ända sedan organisationen kom till. Dessutom är skillnaderna i ekonomisk utveckling exceptionellt stora mellan de olika länderna. ASEAN har också påbörjat samarbete beträffande direktinvesteringar och handel med tjänster, men mycket av detta är ännu i ett begynnelseskedde. Ett problem är att ASEANs institutionella infrastruktur är svag och t ex saknar effektiva mekanismer för att lösa konflikter mellan medlemmarna (Sree Kumar 2003, s 187). Den byråkrati som hänger samman med implementeringen av handelspreferenser och speciellt med ursprungsreglerna har ännu hindrat AFTA att fullt realisera sin potential.

Två viktiga trender har kunnat observeras under de senaste åren. Den ena är framväxten av en större helhet, den nyss nämnda ASEAN+3, där ”3”

står för Kina, Japan och Korea. Den andra är de bilaterala frihandelsavtalen, som har blivit allt fler. ASEAN+3 är inte (ännu) en organisation utan snarare en process, som innefattar möten på olika nivåer. De berörda länderna har i princip gått in för bildandet av en ”ostasiatisk gemenskap” (East Asian Community, EAC) inklusive ett frihandelsavtal som omfattar hela gruppen (East Asia Vision Group 2001, Soesastro 2003).

Därmed är det möjligt att ett omfattande frihandelsavtal ingås i Stilla-havsasien inom en överskådlig framtid. Det blir dock inte lätt. Det är ganska klart att den politiska viljan och drivkraften i initiativet kommer från de ”3”, dvs från de tre nordostasiatiska länderna och inte från ASEAN, men eftersom det är svårt att tänka sig att vare sig Japan eller Kina skulle accepteras som tongivande, eller ens att dessa tillsammans med Korea först kunde ingå sitt eget frihandelsavtal, har ASEAN fått ta på sig rollen som det nav kring vilket samarbetet utformas. Längst har utvecklingen framskridit i fallet Kina-ASEAN där man redan 2002 i princip kom överens om ett frihandelsarrangemang med ett tidsperspektiv fram till 2010 (2015 för ASEANs nyare medlemmar) (Lim 2003, Antkiewicz och Whalley 2004). Med Japan diskuteras ett ”omfattande ekonomiskt partnerskap”, medan förhandlingar med Korea inleddes år 2005 med målsättningen att avskaffa eller kännbart reducera tullarna före år 2009 (*Asia Times* 2005).

Den andra viktiga trenden, vid sidan av den spirande regionala integrationen, är de bilaterala frihandelsavtal som nu verkar föröka sig nästan okontrollerat. Singapore är det land som tagit ledningen i denna utveckling. Trött på de långsamma framstegen på multilateral och regional nivå har landet redan frihandelsavtal med bl a Australien, Nya Zeeland, Indien, Japan och Förenta staterna, medan förhandlingar pågår med många andra länder (se Ministry of Trade and Industry 2006). Också Thailand, Filipinerna, Malaysia och Kina har visat intresse för bilaterala avtal under de senaste åren.

## 2. Vad säger teorin?

Den klassiska metoden att analysera effekten av ekonomisk regionalism använder fortfarande det analytiska verktyg som konstruerades av Viner för mer än femtio år sedan (Viner 1950) och som utvecklades av framför allt Meade (1955) och Lipsey (1957). Nyckelbegreppen är *handelsalstring* och *handelsomfördelning*. Regionala avtal kan skapa ny handel mellan parterna som ersätter ineffektiv inhemsk produktion, men de kan också ersätta import från ett effektivt tredje land med import från ett mindre effektivt medlemsland. Helhetsresultatet beror då på vilkendera effekten som dominerar.

Panagariya (1999) visar att lite eller ingen handelsalstring uppstår ifall frihandel etableras mellan små ekonomier. Om en medlem av ett frihandelsområde fortsätter att importera från tredje land faller inte marknadspriset, varför konsumtion, inhemsk produktion och import förblir oförändrade. En

större del av importen kommer dock nu att komma från medlemsländerna på bekostnad av mer effektiva utomstående länder. Till den delen kommer de inkomster från tullar etc som genererades före frihandelsavtalet nu att omfördelas mellan medlemsländerna, om marknadspriset förblir konstant. Om medlemsländerna skiljer sig mycket ifråga om handelshinder, vilket är fallet i Asien, kan de inkomstomfördelande effekterna bli stora, sannolikt mycket större än de traditionella välfärdsförluster ("Harbergertriangler") som också uppstår.

Vilken vore då konsekvensen av unilateral (ensidig) liberalisering av utrikeshandeln i stället? Någon handelsomfördelning skulle då inte äga rum, men ineffektiv inhemsk produktion skulle slås ut av import och resurserna kunde flyttas över till branscher med komparativa fördelar. Eftersom tullinkomsterna skulle överföras till konsumenterna i form av ett högre konsumentöverskott blir det heller ingen inkomstomfördelning. Denna modell skulle med andra ord vara överlägsen regional frihandel.

Den viktiga slutsatsen är alltså att ett frihandelsområde mellan länder med olika höga handelshinder leder till både traditionella välfärdsförluster och omfördelningsförluster för de länder som har högre handelshinder. Detta scenario är särskilt aktuellt då det gäller länder på olika utvecklingsnivå, eftersom graden av protektionism i praktiken korrelerar med utvecklingsnivån. Dessutom kommer ett land som har höga tullar att förlora mer ju mer det från början importerar från de länder som ingår i frihandelsområdet. Detta verkar motsäga den ofta förfäktade idén om att "naturliga" handelspartners, dvs grannländer som redan utan handelspreferenser har ett stort handelsutbyte, vinner mest på att montera ned handelshindren. Enligt Panagariya (1999, s 13) håller inte argumentet. Geografisk närhet är inte relevant, eftersom transportkostnader är helt jämförbara med andra kostnader, och handelsomfördelningen är ett marginalfenomen som inget har att göra med de ursprungliga handelsvolymerna. Dessutom beaktas inte inkomstomfördelningen i argumentet med "naturliga" handelspartners.

De problem som sammanhänger med omfördelningen av inkomster kan i ett frihandelsområde förstärkas av andra faktorer. En sådan är förekomsten av ursprungsregler, som definierar vilka produkter som kvalificerar sig för frihandel. Regeln brukar formuleras som den procent av varans värde som ska härstamma från länder inom frihandelsområdet. Ursprungsregler har emellertid negativa effekter. Sålunda uppmuntras import av komponenter och mellanprodukter från medlemsländerna framför import från tredje land, även om detta vore den effektivaste producenten. Problemen mångdubblas i det fall fler och fler överlappande frihandelsområden bildas. Producenterna måste i detta fall beakta till vilken marknad slutprodukten ska gå för att kunna bedöma från vilket land det lönar sig att anskaffa komponenterna (se t ex Krueger 1997, s 22, Sen 2004, s 87–88). Detta är en del av den sk spagettieffekten, den trassliga röra som uppkommer då många bilaterala avtal överlappar varandra.

Välfärdseffekterna kan förändras om man frångår antagandet om kon-

stanta världsmarknadspriser, eller om möjligheten till stordriftsfördelar, och därmed ofullständig konkurrens, beaktas. I det första fallet påverkas bytesförhållandet av bildandet av en regional handelsgruppering, något som kan leda till handelsalstring. Orsaken är att relevanta världsmarknadspriser tenderar att falla som en följd av integrationen, då en mindre del än tidigare av sammanslutningens efterfrågan riktar sig mot resten av världen. Dessutom innebär ett ”stort” frihandelsområde ett mindre utrymme för handelsomfördelning eftersom en ”stor” del av den potentiella marknaden då befinner sig innanför området.

Skalfördelar, som också medför en ökning både i specialisering och i den intraindustriella handeln mellan medlemmarna då handelshindren avskaffas, är en ytterligare källa till att helhetsbilden blir något positivare än i basmodellen, och man kan hävda att detta är ett av de bästa motiven för regional integration. Några samhällsekonomiska fördelar *utöver* vad multi-lateral integration skulle ge finns dock inte. Däremot kan skalfördelar, både externa och interna, vara en viktig orsak till uppkomsten av regionala integrerade produktionsnätverk, och nätverken i sin tur blir en naturlig pådrivare av regional integration.

Ett fenomen som inte alls beaktas av traditionell ekonomisk teori är de agglomerationseffekter (geografisk koncentration) som kan bli resultatet av regional integration. På grund av externa skalfördelar tenderar produktionen att koncentreras geografiskt till ett begränsat antal orter, typiskt i mer utvecklade områden där infrastrukturen är bäst utvecklad (se Shams 2003). Framväxten av produktionsnätverk uppmuntrar denna geografiska koncentration eftersom också de transport- och kommunikationsfaciliteter (”servicelänkar”) som förbinder de olika punkterna i en fragmenterad produktionsprocess tenderar att uppvisa externa skalfördelar (Ando och Kimura 2003). Speciellt när s k just-in-timeleveranser är viktiga eller när det är nödvändigt att göra många förändringar i produktspecifikationerna måste kommunikationerna fungera klanderfritt.

Beträffande Asien kan man konstatera att förutsättningarna då det gäller tillgänglighet och kostnad för affärsservice varierar dramatiskt mellan de olika länderna. För de lokaliseringssorter som är attraktiva tenderar storföretagens benägenhet att bilda nätverk också att involvera lokala företag, vilket är en viktig kanal för spridning av ny teknologi. Länder som, i enlighet med lagen om komparativa fördelar, specialiserar sig på traditionella land- och arbetsintensiva näringar kan förlora på att de då inte är speciellt exponerade för ny kunskap och teknologi (jfr Giannetti 1999).

### 3. Vad talar för frihandelsområden?

Diskussionen ovan gav en ganska nedslående bild av vad regional integration kan åstadkomma. Faktum är emellertid att många argument till förmån för regional frihandel har presenterats. Många går vida utöver det relativt strikta neoklassiska ramverk som den tidigare diskussionen i huvudsak

hållit sig till och är ofta svåra att vare sig bekräfta eller förkasta. En del argument ligger utanför den strikt ekonomiska sfären och har samband med de inblandade ländernas politiska situation eller säkerhet (Killion 2005, Low 2004, Urata och Kiyota 2003).

Speciellt om ett frihandelsområde är ”stort” och heterogent – som ASEAN+3 – och handelshindren från början är moderata blir handelsomfördelning knappast ett stort problem. Det är ju sannolikt att den mest effektiva producenten då befinner sig innanför området och de dödviktsförluster som ändå kan uppstå blir små ifall handelshindren var låga från början. Dessutom skulle den terms of trade-effekt som tidigare nämndes minska de negativa effekterna av handelsomfördelning ytterligare. En nyligen utkommen studie av Världsbanken (Krumm och Kharas 2003) hävdar att mycket av nyttan med handelsliberalisering i Ost- och Sydostasien kan uppnås via ett regionalt avtal. Däremot skulle en del länder fortfarande lida av inkomstomfördelning, även om ingen handelsomfördelning alls skulle äga rum (Bhagwati och Panagariya 1996, s 90). De eventuella problem som kommer från agglomerationseffekter kvarstår också. Då det gäller mindre regionala frihandelsområden, typ ASEAN, för att inte tala om bilaterala avtal, är handelsomfördelning sannolikt ett allvarligare problem, och gynnsamma terms of trade-effekter är osannolika, varför förväntningarna är lägre ställda. Möjliga fördelar måste då finnas bortom traditionell integrationsteori.

De ojämna fördelningseffekterna förklarar varför de största hindren, liksom även de starkaste drivfjädrarna för frihandelsområden, härstammar från den politiska ekonomin. I princip kunde problemet hanteras via kompensationsmekanismer, men detta är svårt att genomföra i praktiken, speciellt som frihandelsområden inte har en stark överstatlig beslutsapparat. ”Dynamiska” effekter, som stordriftsfördelar, ökande möjligheter för inombranschhandel, ökade utländska investeringar samt teknisk utveckling och innovation som en följd av ökad konkurrens har alla förts fram som argument för regionala integrationsavtal. Den ökande fragmenteringen av industriproduktionen i integrerade nätverk, speciellt i industrier som elektronik och fordon, är ett starkt incitament för ökad regional integration. Detta förstärks av det faktum att regionens länder har vitt skilda komparativa fördelar, trots den geografiska närheten. Handel inom produktionsnätverk är nu en stor och ökande del av den intraregionala handeln i Ost- och Sydostasien. I detta fall är det vanligt att produkterna är ”skräddarsydda” för slutprodukten. Begreppet handelsomfördelning blir ganska irrelevant i så fall. Handelsfacilitering, som uppgradering av infrastruktur och bättre institutionella ramar, såsom adekvata system för skyddandet av äganderätt, tekniska standarder, strömlinjeformning av tullprocedurer, mekanismer för lösandet av tvister osv, är i allt högre grad villkor för smidigt fungerande handel, och kan vara ett starkt incitament till förmån för formaliserade regionala och bilaterala avtal.

Regionala avtal antas vara ett sätt att ”låsa in” de liberaliseringsåtgärder man kommit överens om med handelspartnerna mot *ad hoc* attacker från

protektionistiska särintressen. Exempelvis är det i Asien av stort intresse att få säker tillgång till den japanska marknaden, som fortfarande är den överlägset mest köpkraftiga i regionen. En bättre och säkrare tillgång till en viktig marknad förbättrar möjligheterna att investera för att ta till vara stor-driftsfördelar, vilket förbättrar produktionseffektiviteten. Även på hemmaplan är internationella utfästelser ett sätt att hantera särintressenas krav och deras motstånd mot ytterligare reformer (se t ex Chase 2004, Whalley 1996).

Motargumentet är givetvis att alla fördelar, och mer än så, kunde uppnås med hjälp av en samordnad, icke-diskriminerande liberalisering, dvs det som har kallats ”öppen regionalism”. Utfästelser av ovan nämnda typ kan ges via WTO (Bhagwati och Panagariya 1996). Ett frihandelsområde kan dock vara ett second best alternativ i det fall det inte går att gå in för en koordinerad liberalisering av mest gynnad nationstyp.

Det har hävdats att ett regionalt frihandelsområde kan vara nyttigt som ett första steg ifall medlemsstaterna på längre sikt vill utvidga integrationen utöver varuhandeln. En sådan fördjupad integration har ofta föreslagits i Asien, särskilt sedan 1990-talets kris lyfte fram behovet av mer regionalt samarbete. Olika kompletterande former av samarbete kan också vara lättare att få till stånd ifall det redan finns ett frihandelsavtal, och därmed åtminstone någon form av organisation. Speciellt handelsunderlättande samarbete, såsom förbättringar av transport- och kommunikationsfaciliteter och harmonisering av tullprocedurer, har varit en del av många frihandelsområdets agenda (Cernat och Laird 2003). Många regionala kollektiva varor, såsom vattenresurser och miljö, kräver också regionalt samarbete (Schiff 2001) där en färdig organisation kan utnyttjas. Detta sagt kan man emellertid ifrågasätta fördelarna med fördjupad integration. Speciellt i ett fall som Ostasien, där länderna befinner sig på mycket olika utvecklingsnivå, är det tveksamt om t ex policyharmonisering är den optimala politiken. Detta är ganska uppenbart ifråga om miljö- och arbetslivsregler, men det är inte heller lätt, och knappast ens önskvärt, att harmonisera makroekonomisk politik eller industripolitik. Idéer som luftats i offentligheten om t ex en gemensam valuta förefaller klart orealistiska i en förutsebar framtid.

#### 4. Bilateral avtal

Den stora fördelen med bilateral avtal är att handelsrelationerna säkras med särskilt viktiga handelspartners. Frihandelsavtalen mellan Singapore och USA respektive Japan är av denna typ. Ett argument som redan nämnades är att ett avtal ger skydd mot eventuella framtida protektionistiska åtgärder, vilket är centralt om partnern är betydelsefull, och instrument för att hantera dispyter (Rajan m fl 2001, s 9). Ett bilateralt avtal kan också vara attraktivt därför att det lätt kan skräddarsys för speciella önskemål och behov hos partnererna, och kan också omfatta mycket annat utöver handelsrelationer. Ett exempel är att mellanprodukter tillverkade av singaporian-

ska företag på Batam eller Bintan (i Indonesien) i ursprungsreglerna räknas som producerade i Singapore.

Effekten av bilaterala avtal på tredje land är oklar. Exempelvis ett ömsidigt erkännande av tekniska standarder, vilket förefaller fullständigt rationellt och harmlöst, kan fungera diskriminerande på tredje land (Chen Xiaoyang och Mattoo 2004; se även Cernat och Laird 2003). Andra drag i bilaterala avtal har uppenbara negativa effekter. "Spagettifenomenet" blir ett allvarligt problem allteftersom antalet bilaterala avtal ökar. Den administrativa börda som ett stort antal avtal innebär och ansträngningarna att manövrera på ett optimalt sätt mellan de olika uppsättningarna ursprungsregler kan lätt bli övermäktiga, speciellt för fattiga länder, och använder resurser som kunde utnyttjas mer produktivt. Återverkningarna på tredje land som försöker sluta egna avtal är oberäkneliga och ofta icke önskvärda. Det är t ex sannolikt att starka ekonomier frestas att successivt ingå allt fler bilaterala avtal och då börja i den "lättaste" ändan, dvs med det land som är mest angeläget om att få ett avtal och därmed villigt att gå med på flest koncessioner. De villkor som kommer att gälla för detta första avtal kommer sedan att bli modell för kommande avtal.

## 5. Byggsten eller snubbelhinder?

WTO har slagit fast att det inte behöver finnas en konflikt mellan regionala och multilaterala liberaliseringsprojekt (Low 2004), men regionala avtal innehåller typiskt en brokig uppsättning specialvillkor och stadganden som kan bli svåra att hantera om avtalen ska integreras i en mer omfattande process. Frågan om regionala frihandelsavtal fungerar som byggstenar för en global liberalisering eller om de i stället utgör en ytterligare komplikation i den globala liberaliseringen är därför både central och svår. Dessvärre verkar tillbudsstående teoretisk forskning om regionalismens dynamik inte kunna ge entydiga svar på frågan (för en översikt, se t ex Panagariya 1999, s 20–24). Ett viktigt argument till fördel för regionala avtal är den sk domineerorin som förutspår att handelsblock tenderar att växa med tiden, eftersom icke-medlemmar antas vara angelägna om att inte bli lämnade utanför (jämför kön till EU). Argumentet har ofta använts av politiker som talar för ett nytt frihandelsområde (se t ex Killion 2005). Enligt Panagariya (1999, s 21) och Andriamananjara (1999) är det emellertid inte nödvändigtvis en optimal strategi för ett existerande frihandelsområde att släppa in villiga nya medlemmar.

Givet att det inte är osannolikt att mer eller mindre protektionistiska lobbygrupper *de facto* är drivkrafter bakom regionala eller bilaterala frihandelsområden (jfr Lee m fl 2004) är det inte säkert att ett sådant vill växa överhuvudtaget, eller att målet skulle vara multilateral frihandel, trots att retoriken sannolikt går ut på att detta är fallet. I alla händelser tenderar regionala initiativ att avleda regeringarnas och de privata aktörernas uppmärksamhet från pågående multilaterala handelsförhandlingar.



En påstådd fördel med en värld uppdelad i handelsblock är att antalet förhandlare är mindre än om de enskilda länderna förhandlar för sig. Detta är dock ett tvivelaktigt argument, eftersom frihandelsområden normalt inte har befogenheter att tala för sina medlemsländer i internationella förhandlingar. Möjligen kan en koordinering av ärendena inom blocken bidra till att göra förhandlingssituationen klarare. Unilaterala aktioner leder inte nödvändigtvis till friare världshandel eftersom man inte kan lita på att andra länder följer efter (Wonnacott och Wonnacott 2005). Samordnade aktioner kan ha en större effekt. Mycket mer än spekulationer finns emellertid inte om detta.

## 6. Frihandelsområdenas politiska ekonomi

Om det ska bli någon handelsliberalisering och i så fall vilken form den ska ta beror ytterst på den politiska ekonomin i berörda länder. De centrala aktörerna och deras incitament måste därför tas i betraktande. Särintressena lobbar genom att t ex betala kampanjbidrag till partier som stöder deras sak, medan de politiska partierna modifierar sin agenda så att denna ska passa de särintressen de lägger sig ut för. Grossman och Helpman (1995) har teoretiskt visat att frihandelsområden är lättare att etablera om några ”känsliga” branscher lämnas utanför och deras modell kan också förutspå vilka branscher det blir.

Den existerande industristrukturen och industrins lokaliseringssmönster har ofta påverkats av så kallade TRIMS (*trade-related investment measures*), dvs en kombination av regleringar och incitament som införts för att hjälpa till att skapa den industriella struktur som anses önskvärd av myndigheterna. Chase (2004) hävdar att TRIMS ger företagen incitament att lobba för regionala eller bilaterala arrangemang snarare än för multilaterala och globala. Detta är inte minst fallet i Asien, därför att de multinationella företagen vanligen är närvarande i många, eller alla, länder där de bildar fragmenterade produktionsnätverk både internt inom företagen och tillsammans med underleverantörer. TRIMS påverkar hur och var investeringarna görs och plötsliga policyförändringar är inte önskvärda för företagen på grund av de ”sjunkna” kostnader som direktinvesteringarna representerar. Liberalisering är därför problematisk för ett företag som redan har investerat under antagande om att de villkor som gäller i dag kommer att gälla också i framtiden. Ett frihandelsområde, och speciellt ett bilateralt avtal, ger politikerna större möjligheter att skraddarsy specialvillkor för ”känsliga” branscher, åtminstone för en övergångsperiod, än ett multilateralt avtal. Enligt Chase (2004) ger regionala eller bilaterala avtal möjligheter till att undvika eller sänka de omstruktureringskostnader som uppstår då policyomgivningen förändras. Man kan förvänta sig att liberaliseringsgraden blir högre ju rörligare kapitalet är (jfr Maggi och Rodríguez-Clare 2005).

För företagen är det viktigt att regeringarna, om de går in för något slag av frihandelsavtal, förbinder sig på ett trovärdigt sätt till den nya regimen,

så att företagen kan lita på att det inte snart igen sker nya stora förändringar i handels- och investeringssystemen. Ett regionalt eller bilateralt avtal är ett sätt att skapa trovärdighet, eftersom ett unilateralt löfte från en regering som just förändrat sin policy – genom att liberalisera – knappast inger förtroende.

Övergångsregler är till fördel för företag som behöver tid att omstrukturera sina operationer. Det är givetvis lättare att lobba fram temporära skyddsåtgärder, som inriktas på specifika branscher, i ett avtal som omfattar endast två eller några få parter. Regionala avtal underlättar nästan per definition uppbyggandet av gränsöverskridande nätverk medan de ändå ger ett visst skydd mot konkurrens utifrån. Detta är av betydelse speciellt i Ostasien, där skillnaderna i komparativa fördelar inom regionen är mycket stora. Samtidigt är marknaderna inom regionen stora och snabbt växande. I de fall industrier råkar vara nationellt viktiga är det sannolikt att regeringen är lätt att övertala att förhandla fram övergångsregler eller undantag. Dessa är mycket lättare att åstadkomma med ett bilateralt eller regionalt avtal än i multilaterala förhandlingar.

På grundval av diskussionen ovan kan man föreställa sig att det sätt på vilket produktionen i ökande utsträckning organiseras i Asien – i form av integrerade nätverk – ger en nyckel till vad som kommer att hända på integrationsfronten. De gränsöverskridande nätverken är viktigare i Asien än i andra delar av världen, vilket talar för att minsta möjliga intraregionala handelshinder är att föredra. De företag som är engagerade i nätverken är inflytelserika – inte minst för att många ledande multinationella företag är representerade bland dem – och har ett intresse av liberalisering, men inte nödvändigtvis villkorlös liberalisering på kort sikt. Till detta kommer att ett stort antal lokala små och medelstora företag är engagerade i nätverk. Den regionala dimensionen blir då viktig, inte minst politiskt.

Eftersom nätverk har bildats också utan stöd av frihandelsavtal etc, är det uppenbart att marknadslogiken bakom dem är mycket stark. Det är klart att de gynnas ytterligare av att handelshinder avvecklas och att tull- och andra handelsrelaterade procedurer förenklas. Nätverkens roll framhäver tre faktorer som talar för regional i stället för multilateral liberalisering. För det första är det geografiska avståndet av betydelse för produktionsnätverk, av logistiska skäl. Fungerande, billiga och snabba ”servicelänkar” (logistik, finansiering, försäkring, kommunikation) mellan produktkomponenter eller företagsfunktioner (inköp, produktion, försäljning) är viktiga då de representerar en betydande del av slutprodukts pris (Tachiki 2004). Det är troligt att regionala arrangemang beträffande servicelänkarna blir billigare än globala, även om det ena inte behöver utesluta det andra. I Asien finns det ännu mycket som kan göras i detta avseende eftersom barriärerna fortfarande är höga i många fall (se Urata och Kiyota 2003). För det andra kan särintressen (företagen), via sitt inflytande på regeringarna, skraddarsy villkoren för frihandelsavtalen som en kombination av restriktioner och incitament. För det tredje är det sannolikt att de asiatiska ekonomierna,

som blir allt mer beroende av integrerade nätverk, inte kan vänta på resultatet av WTO-rundor. Behovet av institutionella ramar av typ reglering av egendomsrätter, tekniska standarder, regelverk för tullbehandling och hantering av tvister är stort och det kan argumenteras för att dessa frågor kan hanteras bäst i ett regionalt sammanhang.

## 7. Slutsatser

Trots svårigheterna att entydigt bestämma effekten av regionala handelsarrangemang motiverar en genomgång av teorin en skeptisk grundinställning. Traditionella välfärdsvinster är inte ett övertygande argument, givet alternativen. Trycket mot att bilda frihandelsområden måste därför härstamma någon annanstans.

Denna artikel argumenterar för att den politiska ekonomin måste beaktas för att man ska kunna förstå integrationsutvecklingen i Asien och de speciella former den har tagit. Tolkningen är att den regionala utvecklingen snarare drivs av särintressen än av dem som genuint strävar efter välfärdsmaximering på nationell nivå. De industrier som är beroende av utländska marknader och ofta är engagerade i integrerade nätverk är i princip positiva till lägre handelshinder och multilaterala lösningar. De har dock bundit upp sig, på kort sikt, i en given lokaliseringsstruktur via TRIMs och behöver tid att omstrukturera då handelsvillkoren förändras, samt en trovärdig signal om att förändringarna inte tas tillbaka. Det är här fråga om stora och inflytelserika företag som är kapabla att lobba för sin sak. De delvis motstridiga krav som olika intressen ställer gör att det är svårt att få ihop stora, heltäckande frihandelsområden. Bilateral avtal är enklare och snabbare att sluta, men är problematiska om det gäller att fusionera dem till större frihandelsområden.

### REFERENSER

Ando, M och F Kimura (2003), "The Formation of International Production and Distribution Networks in East Asia", NBER Working Paper 10167.

Andriamananjara, S (1999), "On the Size and Number of Regional Integration Arrangements: A Political Economy Model", Policy Research Working Paper 2117, World Bank, Washington, DC.

Antkiewicz, A och J Whalley (2004), "China's New Regional Trade Agreements", NBER Working Paper 10992.

*Asia Times* (2005), "ASEAN, Korea Move on FTA", 1 mars 2005.

Bhagwati, J och A Panagariya (1996), "Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?", i Bhagwati, J och A Panagariya (red), *Economics of Preferential Trade Agreement*, American Enterprise Institute, Washington, DC.

Cernat, L och S Laird (2003), "North, South, East, West: What's Best? Modern RTAs and their Implications for the Stability of Trade Policy", CREDIT Research Paper 03/11, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.

Chase, K A (2004), "From Protectionism to Regionalism: Multinational Firms and Trade-Related Investment Measures", *Business and Politics*, vol 6, s 1-36.

Chen Xiaoyang, M och A Mattoo (2004), "Regionalism in Standards: Good or Bad for Trade?", World Bank Policy Research Working Paper 3458, Washington, DC.

East Asia Vision Group (2001), "Towards an East Asian Community: Region of Peace, Prosperity and Progress", <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/report2001.pdf> (2006-03-09).

- Giannetti, M (1999), "The Effects of Integration on Regional Disparities: Convergence, Divergence or Both?", manuskript, University of California, Los Angeles.
- Grossman, G M och E Helpman (1995), "The Politics of Free-Trade Agreements", *American Economic Review*, vol 85, s 667-690.
- Howard, J (2004), "The 5<sup>th</sup> Column: Australia's Engagement with Asia", *Far Eastern Economic Review*, 4 november 2004.
- Killion, M U (2005), "Chinese Regionalism and the 2004 ASEAN-China Accord: The WTO and Legalized Trade Distortion", manuskript, Shanghai International Studies University, Shanghai.
- Kimura, F och M Ando (2005), "The Economic Analysis of International Production/Distribution Networks in East Asia and Latin America: The Implication of Regional Trade Arrangements", *Business and Politics*, vol 7, s 1-36.
- Krueger, A O (1997), "Problems with Overlapping Free Trade Areas", i Ito, T och A O Krueger (red), *Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements*, University of Chicago Press, Chicago.
- Krumm, K och H Kharas (red) (2003), *East Asia Integrates: A Trade Policy Agenda for Shared Growth*, World Bank, Washington, DC.
- Lee H L (2005), "A Common Destiny for Asean", *Asia Inc*, oktober 2005.
- Lee, J-W, I Park och K Shin (2004), "Proliferating Regional Trade Agreements: Why and Whither?", manuskript, Korea University.
- Lim, H (2003), "Structural Changes and Domestic Reforms in Singapore: Challenges and Implications to Regional Co-operation in ASEAN and East Asia", i Hirono, R (red), *Regional Co-operation in Asia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Lipsy, R G (1957), "The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare", *Economica*, vol 24, s 40-46.
- Low, L (2004), "A Comparative Evaluation and Prognosis of Asia Pacific Bilateral and Regional Trade Arrangements", *Asian-Pacific Economic Literature*, vol 18, s 1-11.
- Maggi, G och A Rodríguez-Clare (2005), "A Political-Economy Theory of Trade Agreements", NBER Working Paper 11716.
- Meade, J E. (1955), *The Theory of Customs Unions*, North-Holland, Amsterdam.
- Ministry of Trade and Industry (2006), "Singapore's Free Trade Agreements" <http://www.fta.gov.sg> (2006-02-22).
- Panagariya, A (1999), *Essays on Preferential Trading*, World Scientific, Singapore.
- Rajan, R S, R Sen och R Y Siregar (2001), "Singapore and Free Trade Agreements: Economic Relations with Japan and the United States", Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Schiff, M (2001), "Regional Integration and Development in Small States", Policy Research Working Paper 2797, World Bank, Washington, DC.
- Sen, R (2004), *Free Trade Agreements in Southeast Asia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Shams, R (2003), "Regional Integration in Developing Countries: Some Lessons based on Case Studies", HWWA Discussion Paper 251, Hamburg Institute of International Economics.
- Soesastro, H (2003), "Asia-Japan Co-operation Toward East Asian Integration", i Hirono, R (red), *Regional Co-operation in Asia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Sree Kumar (2003), "Introduction (to Economics, Modernization, and Crisis: AFTA and After)", i Siddique, S och Sree Kumar (red), *The 2<sup>nd</sup> ASEAN Reader*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Tachiki, D (2004), "Between FDI and Regionalism: The Role of Japanese Production Networks" i Pempel, T J (red), *Remapping East Asia: the Construction of a Region*. Cornell University Press, Ithaka.
- Urata, S och K Kiyota (2003), "The Impacts of an East Asian FTA on Foreign Trade in East Asia", NBER Working Paper 10173.
- Viner, J (1950), *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- Whalley, J (1996), "Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?", NBER Working Paper 5552.
- Wonnacott, P och R Wonnacott (2005), "What's the Point of Reciprocal Trade Negotiations? Exports, Imports, and Gains from Trade", *World Economy*, vol 28, s 1-20.