

Den lilla välfärdsstatens framtid i världsekonomin

I tider med låg ekonomisk tillväxt och därmed få alternativa jobb för avskedade människor ökar frestelsen för regeringarna i alla länder att införa handelshinder för att på så sätt *kortsiktigt* söka skydda välorganiserade väljares jobb och finansierars kapital. Genom de senaste årtiondenas tullavvecklingar och internationella regler för övervakning av ingångna avtal har emellertid regeringarnas möjligheter till protektionistisk politik genom höjda tulltaxor och nya tullar blivit kraftigt beskurna. Men eftersom de protektionistiska strömningarna finns där, inte minst i den nuvarande djupa och utdragna lågkonjunkturen, frestas rege-

ringarna naturligtvis att se sig om efter andra typer av handelshinder än tullar, sk *icke-tariffära handelshinder*.

Vad som skiljer den senaste lågkonjunkturens handelshinder från de föregående är sålunda en ökad användning av allt mer "sofistikerade" icke-tariffära handelshinder. Exempel är kvotering av importen, att tvinga svaga exportländer att "frivilligt" begränsa sin export (tillämpas av bl a Sverige gentemot de flesta u-länder beträffande tekoimport), hot om kvotering (verkar handelshämmande eftersom exportören vet att om han är alltför framgångsrik så slår importlandet till med kvotering; tillämpas av Sverige

på skoområdet), regler för standardisering av produkter, säkerhetsföreskrifter, hälsovårdsbestämmelser, miljökrav, etc.¹

Vad är handelshinder?

Det är tämligen uppenbart för var och en att det är besvärligt att övervaka ett internationellt regelsystem som också inkluderar icke-tariffära handelshinder. Det är inte bara svårt att mäta dessa hinders höjd (vilket jämförelsevis är lätt med en tull). Dessutom kan det ofta vara mycket svårt att enas om huruvida en vidtagen åtgärd verkligen är att betrakta som ett genuint handelshinder eller inte.

Sälunda inverkar i allmänhet alla rege- ringsbeslut i ekonomiska frågor på ett eller annat sätt i landets utrikeshandel antingen genom att ändra handelsns sam- mansättning eller dess totala omfattning.

Ett försök att lösa frågan om vilka åtgärder som skall klassas som handels- hinder är att undersöka *syftet* med åtgärden. Denna metod försöker man tillämpa inom GATT.² Om man finner att syftet med ett visst regeeringsingripande inte primärt varit att påverka landets utrikes- handel utan att detta är en biverkan, ja då skall åtgärden inte klassificeras som ett handelshinder.

Men i praktiken är det svårt att göra en sådan här bestämning av det egentliga syftet med en åtgärd. Låt mig nämna några exempel som också skall illustrera det faktum att den närmast juridiska frågan om syftet med en åtgärd blir allt mindre intressant ju mer en interventionistisk åtgärd de facto medför rejäla handelspolitiska konsekvenser.

1. När det brittisk-franska överljuds- planet Concorde för några år sedan fick landningsrättigheter i New York möttes detta av våldsamma protester från lokala miljögrupper. Frågan drogs inför dom- stol.

Att skydda den amerikanska flygindu- strin var inte miljögruppernas syfte. Men de brittiska och franska flygbolagen häv- dade att motståndet mot Concorde var ett klart utslag av protektionism från amerikansk sida och att miljöargumenta- tionen bara användes som ett svepskäl

av krafter som önskade skydda ameri- kansk flygindustri.

2. När de internationella flygbolagen skulle köpa nya flygplan på sextioalet köpte British Airways – som är ett stat- ligt bolag – brittiskstillverkade VC10 re- spektive Trident, trots att man från före- tagsekonomisk synpunkt hade föredragit Douglas DC9 och Caravelle. Skälet var att regeringen ansåg det viktigt av "utom-ekonomiska" skäl att bibehålla en teknologiskt högtstående flygindustri i Storbritannien. Följden blev att ut- ländska flygplanstillverkare utestängdes från leverans till ett av världens största flygbolag.

3. Australien importerar praktiskt ta- get inga livsmedel. Man skulle kanske misstänka att anledningen är bered- skapsskäl eller dylikt. Men nej. Anled- ningen till den minimala importen är de potentiella exportörernas svårigheter att uppfylla de australiensiska hälso- och livsmedelsbestämmelserna för importe- rade varor.³

4. För att rädda sysselsättningen vid svenska varv beslöts under regeringen Fälldins tid om ett varvspaket som bla innehåller stöd till svenska producenter av fartyg. Det är möjligt att sysselsätt- ningsmålet för varvsindustrin härigenom har uppfyllts men en handelspolitisk bi- verkan är att norska producenter, som saknar lika stort statligt stöd från sin re- gering som svenska varv, inte kan kon- kurrera på lika villkor hos norska skeppsredare. Följden blev klagomål hos svenska regeringen från norrmännens

¹ Sedan länge finns en hel flora av icke tariffära handelshinder för införsel av jordbruksprodukter till Sverige och EG.

² General Agreement on Tariffs and Trade, som trots namnet är en permanent verkam organisation som bla har till uppgift att söka övervaka regelsys- temet i det internationella handelsutbytet.

³ Ett exempel på ett svenskt handelshinder – ? – av liknande typ är följande: Som säkerhetsbestäm- melse galler i Sverige att en utfalld ugnslucka på en spis skall kunna bara en normal svensk treåring utan att spisen därför tippar över framåt. I Frankrike är motsvarande krav daremot att man på ugn- luckan skall kunna ställa en valgdöd fransk kalkon. Resultatet av denna skillnad i nationella attityder är att franska spisar inte får säljas i Sverige.

sida. Det räckte inte att säga till norr-
männen att syftet inte var handelspoli-
tiskt när verkan i praktiken blev densam-
ma som en exportsubvention till svenska
varv.

"Åslingprotektionism" leder till ineffektivet och gynnar multinationella företag.
Varvspaket är ett typiskt exempel på den nya typ av handelshinder som vuxit upp internationellt och vars ökade utredning kan komma att få förödande verkningar för välfärden i såväl i- som u-länder. Jag skall här nöja mig med att peka på två biverkningar av "åslingprotektionism", en protektionism som karaktäriseras av att en mängd svåröverskådliga selektiva medel tämligen planlöst används för att uppfylla diffust formulerade sysselsättningsmål för grupper i samhället som är bra på att öva påtryckningar på politikerna.

När man genomförde en liberalisering av världshandeln var en av de stora vinsterna att producenter i olika länder fick en starkt reducerad osäkerhet om vilka konsekvenserna blev av olika ekonomiska beslut, tex investering i ökad export. Men genom "åslingprotektionism" i systemet införs *en ny osäkerhet* i världshandeln genom att man som producent inte kan förutsäga konsekvenserna av sina ökade exportansträngningar — för att nu ta det exemplet. En utländsk regering kan med hänvisning till tex sysselsättningen över en natt besluta om subventioner till konkurrenterna eller andra typer av handelshinder. Följden blir att producenter går in för en kortsyntare planering för att uppnå snabba vinster innan någon regering hinner klippa till med en subvention eller ett nytt handelshinder. Denna av osäkerhet betingade kortsynta planering leder till en ineffektiv användning av tillgängliga resurser i *alla* länder.

När regelsystemet urholkas till förmån för departementala beslut under begränsad insyn, svårförutsebara och komplexa handelshinder/subventioner kan denna utveckling endast gynna en grupp i världshandeln: "köpmän" som genom sin storlek, förhandlingsvana och institu-

tionella kunskap redan har etablerat en starkt förhandlingsposition. "Köpmän" med dessa karakteristika är i allmänhet multinationella företag. Dessa kan klara av "åslingprotektionism" mycket lättare än små, oberoende företag, som kanske är nybörjare på världsmarknaden (som tex u-landsföretagen). Regelsystem, normer, uppföranderegler osv skyddar de svaga. De starka klarar sig bäst utan.

Går fortsatt välfärd, funktionsduglig demokrati och "åslingprotektionism" att förena?

Den typ av protektionism som har sitt upphov i olika slags komplexa, improviserade och starkt selektiva regeringsingripanden ger upphov till flera frågor:

1. En stor majoritet av tex svenska väljare vill säkert att Sverige skall fortsätta att vara välfärdsstat. De flesta vill säkert också att man fortsätter att bygga ut välfärdsstaten. *Men*, i vilken utsträckning kan svenska myndigheter — med bibehållen trovärdighet — i internationella fora argumentera för frihandel och samtidigt hemma använda sig av ett allt större batteri med möjliga åtgärder vars syfte måhända inte primärt är protektionistiskt men vars *biverkan* ofta är starkt protektionistisk?

Tenderar med nödvändighet en modern välfärdsstat att bli protektionistisk?

I en kommande bok av den amerikanske ekonomen Melvyn Krauss målar författaren upp följande dystra bild av välfärdsstatens framtid i den internationella ekonomin:

"Enkelt uttryckt, välfärdsstatens inbyggda konflikt består i att välfärdsstaten förutsätter hög produktivitet för sin existens, samtidigt som välfärdsstatens interventionistiska politik med nödvändighet minskar produktiviteten ... Protektionistiska åtgärder till förmån för varv, skor, stål och teko är exempel på vad ekonomisk trygghet innebär. Det avgörande problemet är att välfärdsekonomin blir alltmer oförmögen att anpassa sig till sin ständigt föränderliga miljö eftersom de samhällliga åtagandena (gentemot medborgarna) förhindrar anpassning. Resultatet måste bli stagnation."

2. Hos regeringen i en välfärdsstat finns ett starkt egenintresse för att stödja branscher och företag med så invecklade och ogenomskinliga metoder som möjligt för att på så sätt minimera risken för internationella protester. Men genom att lägga ut en sådan dimridå försämrar regeringen också demokratins funktion i välfärdsstaten. För den intresserade medborgaren måste det vara ett starkt önskemål att det ekonomiska och politiska systemet är någorlunda genomskinligt så att hon kan se hur olika delar av systemet hänger ihop: Det ekonomiska systemet måste också vara ett *pedagogiskt* system för att demokratin skall fungera.⁴

Alltså, hotas inte medborgarnas berättigade önskan om genomskinlighet hos de ekonomiska besluten av en annan strävan hos regeringarna att åstadkomma internationellt handelspolitiskt "rumsrena" lösningar på nationella ekonomisk-politiska problem – lösningar som genom sin ogenomskinliga utformning på sikt undergräver demokratins funktionsduglighet?

PhD *Carl Hamilton*

Institutet för internationell ekonomi

⁴ Tankar kring det ekonomiska systemet som ett för medborgarna pedagogiskt system har utvecklats av Rolf Eidem i ett opublicerat arbete.