

Fri utrikeshandel och en nationellt oberoende näringspolitik: en olöslig konflikt?

Är fri utrikeshandel förenlig med en nationellt oberoende näringspolitik? Den amerikanske ekonomen Richard Cooper har skisserat ett förslag till lösning av denna målkonflikt. Förslaget presenteras och utsätts för en kritisk granskning. □

De senaste decennierna har kännetecknats av en stark strävan mot en friare utrikeshandel, och omfattande tullsänkningar har ägt rum. Samtidigt har de senaste åren karakteriserats av en drastisk ökning av näringspolitikens omfattning, både i Sverige och i andra länder. Speciellt har denna aktiva näringspolitik inneburit avsevärda subventioner till branscher och företag som utsatts för utlandskonkurrens. Nu säger det sig självt att frihandel i form av sänkta eller avskaffade tullar kan bli tämligen illusorisk, om berörda länder samtidigt inför subventioner till sin importkonkurrerande eller exporterande industri. Försök att genom internationella överenskommelser begränsa användningen av sådana subventioner stöter emellertid på stora svårigheter, dels på grund av att den nationella självbestämmanderätten över näringspolitiken då inskränks, dels på grund av att många subventioner och stödformer är så komplicerade att deras eventuella begränsande eller snedvridande effekter på utrikeshandeln är mycket besvärliga att fastställa. Det föreligger alltså en genuin målkonflikt mellan en fri marknadsbestämmd utrikeshandel och en nationellt oberoende näringspolitik.

De ekonomiska argumenten för frihandel grundas främst på uppfattningen att den medför ett effektivt utnyttjande av berörda länders produktiva resurser. Med ökad handel kan respektive lands produktion specialiseras i enlighet med

dess komparativa fördelar. Särskilt för små länder som Sverige ger denna specialisering stordriftsfördelar som inte kunnat utnyttjas om produktionen begränsats av den nationella marknaden. Utrikeshandel minskar också riskerna för att inhemska storföretag får en monopolställning på hemmamarknaden.

Frihandelsavtal

Om nu de berörda länderna använder sig av subventioner för att tex hindra att ineffektiv importkonkurrerande industri slås ut, eller för att stödja ett annars icke konkurrenskraftigt exportföretag, så innebär det att de produktiva resurserna utnyttjas mindre effektivt. I det frihandelsavtal som slutits inom ramen för GATT ingår följaktligen vissa regler vilka syftar till att begränsa förekomsten av subventioner. I artikeln XVI, sektion A, stadgas att varje avtalsslutande part är skyldig att informera övriga parter om subventioner som direkt eller indirekt ökar den egna exporten eller minskar den egna importen. I de fall där något övrigt avtalsslutande lands intressen hotas av sådana subventioner skall möjligheten att begränsa subventionerna diskuteras mellan berörda parter. I den senare införda sektion B av samma artikel stadgas rätt och slätt att avtalsslutande parter skall upphöra med varje direkt eller indirekt subvention till export av någon vara, fränsett råvaror. Vidare tillåts enligt artikel VI avtalsslutande parter införa sk utjämningstullar på import som subventioneras av exporterande land, om inhemska industri annars skulle skadas. Utjämningstullarna får dock inte överstiga det exporterande landets subventioner.

Ett nytt frihandelsavtal har just förhandlats fram vid den sk Tokyo-rundan inom GATT. Där har visserligen problem i samband med subventioner diskuterats, men avtalet omfattar inte "skyddsåtgärder" mot sk marknads-

störande import. I protest mot detta har u-länderna hittills inte undertecknat avtalet.

Tre alternativ

GATT-reglerna innebär alltså en mycket begränsad lösning av konflikten mellan subventioner och frihandel. Ett grundligare sätt att angripa problemen kan tänkas enligt följande tre principellt olika alternativ:

Det *första* alternativet vore ett komplicerat system av utjämningsstullar och subventioner som utformas bilateralt mellan berörda länder. Varje land skulle ges möjlighet att inte bara kompensera sig mot exportsubventioner med hjälp av utjämningsstullar på importen, utan även införa exportsubventioner som motvikt mot andra länders subventioner till importkonkurrerande industri. Det är dock uppenbart att ett sådant system skulle innebära ett administrativt krångel av sällan skådat slag. Redan nuvarande stöd- och subventionsformer till industrin är av så varierande art, att vissa komplicerade subventioner är svåra att överhuvudtaget identifiera, för att inte tala om försök att kvantifiera deras inverkan. Risken för motåtgärder från övriga länder skulle i bästa fall avhålla från användandet av subventioner. Troligare är kanske att länderna skulle anstränga sig att hitta på allt mer svåröverskådliga och svåravslöjade stödformer. Exempel på detta finns redan i nuläget.¹

Det *andra* alternativet vore att harmonisera berörda länders näringspolitik genom att utforma enhetliga regler för stödformernas slag och omfattning. Härigenom skulle producenter i olika länder mötas av liknande incitament och restriktioner, vilket borde förbättra den internationella resursfördelningen. Detta är i själva verket vad som nu eftersträvas inom EG. Alternativet är emellertid knappast politiskt möjligt i en vidare krets av länder. Det kan också hävdas att det knappast är önskvärt, då det skulle innebära en alltför stor begränsning av den nationella självbestämmanderätten. Skillnader i historisk utveckling, ideologi och politiska grupperingar måste i olika

länder via den politiska processen rimligtvis ge upphov till variationer i graden av statlig intervention och i näringspolitikens inriktning och omfattning.

Mot bakgrund av sådana resonemang har den amerikanske nationalekonomen Richard Cooper, professor vid Yale-universitetet och den främste ekonomiske rådgivaren i USAs State Departement, skisserat ett *trede* alternativ [Cooper 1978], som utgör en potentiellt intressant lösning av konflikten mellan frihandel och inhemsk näringspolitik. Cooper utgår från att ett lands komparativa fördelar att producera vissa varor kan uppfattas som inte enbart beroende på dess naturtillgångar, kapitalstock, samt yrkesskicklighet och arbetsförmåga hos dess arbetskraft. De kan också ses som uttryck för de arbets- och allmänna miljöförhållanden som är socialt accepterade i landet. Dessa förhållanden återspeglas i sin tur i politiska beslut (eller frånvaron därav) beträffande vatten- och luftföroreningar, lagstiftning om arbetstid, minimilöner, säkerhetsföreskrifter, lika lön för kvinnor, förbud mot barnarbete etc. Alla sådana politiska beslut påverkar de komparativa kostnaderna i produktionen och därmed relativpriser och sammansättningen och omfattningen av utrikeshandeln.

Pluralistiskt betraktelsesätt

Enligt Cooper skulle detta betraktelsesätt kunna utvidgas till att på samma sätt inkludera nationella önskemål (materialiserade via den politiska processen) om hög försörjningstrygghet i händelse av störningar i utrikeshandeln, utvecklandet av ny teknik, eller till och med byggandet av "moderna monument" i form

¹ Se Hamilton [1979] för en diskussion av några faror med alltmer komplicerade stödformer. Se också Ericsson [1979] s 39 om den svenska regeringens förberedelser av statligt stöd till specialstålet hosten 1977: "Industridepartementet menade, att det inte minst ur handelspolitisk synpunkt vore idiotiskt att öppet redovisa subventioner till en sådan exportindustri som specialstålet. Man fick stöd av handelsdepartementet, som istället för avskrivningar föreslog villkorlån."

av ineffektiva produktionsanläggningar. Ett sådant pluralistiskt betraktelsesätt på världsekonomin skulle ge varje land rätten att använda sina resurser så ineffektivt eller effektivt det vill (i förhållande till självvalda ekonomiska eller icke-ekonomiska mål).

Det ligger nära till hands att invända att övriga länders medborgare har ett legitimt intresse i hur varje land använder sina produktiva resurser, i den utsträckning dess medborgare direkt påverkas. Gentemot denna invändning hävdar Cooper att en lämplig princip är att de kostnader, som ett lands åtgärder resulterar i, i största möjliga utsträckning skall bäras av landets egna medborgare. Dessa kostnader kan uppdelas i två slag, dels *anpassningskostnader* som tex utgörs av kostnader i form av arbetslöshet och kapitalförluster vid anpassningen i den industriella strukturen, dels *bestående* kostnader på grund av en i snävt ekonomisk mening ineffektiv global resursfördelning.

De anpassningskostnader som drabbar övriga länder av ett visst lands åtgärder blir avsevärt mindre, om dessa övriga länder för en stabiliseringspolitik som medför full sysselsättning. Framför allt begränsas emellertid övriga länders anpassningskostnader om varje land vidtar förändringar i sin näringspolitik endast långsamt och med förvarning i god tid. Med tillräckligt långsamt genomförda åtgärder, kanske inom en tioårsperiod, blir kostnaderna för anpassningen i den industriella strukturen i övriga länder små. Speciellt kan det bli nödvändigt att införa en viss tågordning för att diskutera nya åtgärder och för att överväga förslag som skulle uppfylla samma mål med mindre internationella biverkningar. Ett tänkbart forum för dylika konsultationer skulle kunna vara GATT, som därigenom skulle få utvidgade uppgifter.

Beträffande bestående kostnader av ett lands åtgärder är Cooper något oklar, men synes hävda att rörliga växelkurser skulle medföra att sådana kostnader i stor utsträckning stannar inom landet. Tex skulle subventioner till en exportbransch leda till en uppvärdering av lan-

dets valuta, vilket skulle medföra lägre konkurrenskraft för övriga exportbranscher, som därigenom skulle kunna sägas betala för en del av subventionerna.

Självbestämmande på lång sikt — men inte på kort

Med detta betraktelsesätt finns det alltså inget som hindrar att ett visst land av någon anledning är så angeläget om en viss bransch att det är villigt att subventionera inhemsk och utländsk konsumtion av dess produktion, om bara omvärlden ges tillräcklig tid att anpassa sig, något som kanske kan kräva ett eller ett par decennier. Om nu flera länder skulle vilja ha samma bransch skulle total kapacitet kunna överstiga världsmarknadens efterfrågan på produkten ifråga. En sådan situation skulle kunna lösas så att de berörda länderna så att säga bjuder över varandra med subventioner, tills några länder ger upp kampen. En bättre metod kan dock vara att den totala kapaciteten på en sådan bransch regleras via internationella diskussioner, förutsatt att inte alltför många länder är inblandade.

Sammanfattningsvis innebär Coopers förslag att varje nation i princip har rätt att föra vilken inhemsk politik den vill på lång sikt, medan endast små eller i förväg varslade förändringar är tillåtna på kort sikt. Speciellt innebär förslaget ett mycket långtgående internationellt samarbete med diskussioner och informationsutbyte inför åtgärder med internationella återverkningar.

Coopers förslag är intressant som ett försök att förena fri utrikeshandel i form av frånvaro av tullar med nationell självbestämmanderätt beträffande näringspolitiken, och hans lösning innebär alltså att denna självbestämmanderätt inskränks på kort sikt, men garanteras på lång sikt. Förslaget ger emellertid upphov till en del problem.

Några problem

För det första tycks förslaget förutsätta att regeringarna är mycket framgångsrika i sin stabiliseringspolitik och lyckas upprätthålla full sysselsättning och balans i utrikesbetalningarna. Under dessa

omständigheter begränsas nämligen anpassningskostnaderna, och bestående kostnader för regeringarnas åtgärder bärs i varje enskilt fall i stor utsträckning av det egna landet. De största frestelserna att tillgripa subventioner uppstår emellertid i situationer där regeringarna *misslyckats* med stabiliseringspolitik, då subventionerna just används för att uppnå full sysselsättning och balans i utrikesbetalningarna. Om regeringarna i enlighet med Coopers förslag kände sig bundna till att inte tillgripa subventioner på kort sikt, skulle de kanske göra större ansträngningar att uppnå de stabiliseringspolitiska målen med hjälp av de mer normala konjunkturpolitiska medlen. Om de *ändå* misslyckas i stabiliseringspolitiken är emellertid frestelserna stora att bryta mot principerna och på kort sikt använda subventioner. Dessa svårigheter illustreras tydligt av de senaste årens erfarenheter i Sverige, där de omfattande subventionerna till krisbranscherna i stor utsträckning kan ses som en kompensation för ett alltför högt kostnadsläge, till följd av för optimistiska löneavtal och kronans tidigare uppskrivning p g a anknytningen till D-marken.

För det andra uppstår problem om de komparativa fördelarna mellan länderna ändras snabbt och oförberett, inte p g a något lands näringspolitiska åtgärder utan till följd av teknisk utveckling, teknikspridning eller andra "realekonomiska" faktorer. Om då ett visst land plötsligt utsätts för en ny slags utlandskonkurrens blir förstas även här frestelserna stora att på kort sikt tillgripa subventioner.

För det tredje är det, som nämnts ovan, oklart hur de bestående kostnaderna eller effektivitetsförlusterna mer i detalj kommer att fördela sig mellan det land som vidtagit en åtgärd och övriga länder. När det speciellt gäller effekterna på den internationella inkomstfördelningen är det inte främst de absoluta kostnadernas fördelning på länderna som är intressant, utan snarare dessa kostnader sett i relation till varje lands inkomstnivå. Tex kan det kanske tänkas att i-länderna med förhållandevis små in-

hemska bestående kostnader kan subventionera en egen teko-industri. Även om endast en mindre del av de bestående kostnaderna skulle falla på potentiellt teko-exporterande u-länder, kan dessa kostnader innebära stora avbräck sett i relation till dessa u-länders egen inkomstnivå.

Slutligen innebär förstas principen om inga drastiska näringspolitiska åtgärder på kort sikt i sig en betydande inskränkning av den nationella självbestämmanderätten. Särskilt svårt att acceptera denna inskränkning blir det förstas vid politiska regimskiftet. Samtidigt kan regeringarna uppfatta principen som en stor tillgång. De kan nämligen åberopa den för att bättre stå emot påtryckningar från starka inhemska intressegrupper. Många regeringar har exempelvis kunnat stå emot inhemska krav på tullhöjningar just genom att hänvisa till internationella avtal om tullsatserna. Sammantaget ställer Coopers förslag dock utomordentligt höga krav på att de politiska beslutsfattarna har ett rationellt och långsiktigt perspektiv för sitt handlande.

Coopers förslag lämnar många betydelsefulla problem olösta. Men det har den stora förtjänsten att det öppnar en diskussion om den viktiga konflikten mellan en oberoende näringspolitik och frihandel på ett principiellt och översiktligt plan, utifrån väl specificerade utgångspunkter. Helhetssynen i hans förslag står i stark kontrast till det något halvhjärtade GATT-avtalet med sin huvudsakliga betoning på exportsubventioner. Att en helhetssyn på problemen behövs borde vara uppenbart mot bakgrund av dagens tendens mot alltmer svåröverskådliga stödformer.

Docent *Lars Svensson*
Institutet för internationell ekonomi

Referenser

- Cooper, R. N., [1978], "US Policies and Practices on Subsidies in International Trade", SJ Warnecke (red), *International Trade and Industrial Policies*, MacMillan, London
- Ericsson, B., [1979], *Huggsexan: Spelet kring det dukade bordet*, LTs forlag, Stockholm
- Hamilton, C., [1979], "Den lilla valfärdsstatens framtid i världsekonomin", *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 1