

Visst kan man jämföra ekonomisk-politiska åtgärder med olika syften och karaktär!

Socialklausuler är inte bara en fråga om solidaritet. De är också handelspolitiska medel och som sådana kan de mycket väl jämföras med frivilliga exportbegränsningar hävdar Göte Hansson i denna avslutande kommentar.

I en kommentar till min artikel "Arbetsvillkor och handelspolitik" kritiserar Carl Hamilton den del av min analys där jag jämför socialklausuler med "frivilliga" exportbegränsningar. Hamilton menar att en strikt jämförelse av de båda medlen är omöjlig att göra och att min slutsats att "sjuttioalets ökade användning av 'frivilliga' exportbegränsningar uppvisar betydande svagheter jämfört med socialklausuler kontrollerade av ILO och GATT" därför är förhastad.

Min slutsats och Hamiltons tolkning

Jag vill betona att min slutsats endast gäller de båda medlens relativa kvaliteter för effektiviteten i den globala resursallokeringen. Jag hävdar således inte, som Hamiltons kommentar ger intryck av, att socialklausuler generellt sett skulle vara att föredra framför frivilliga exportbegränsningar. Sålunda skriver jag: "Vid en jämförelse med 'frivilliga' exportbegränsningar framstår socialklausulerna således som fördelaktiga ur

den globala resursallokeringens synvinkel" (Hansson 1983a, s 111, min kursivering). När jag kort diskuterar några olika tänkbara orsaker till att motståndet mot socialklausuler fortsatt samtidigt som användningen av 'frivilliga' exportbegränsningar ökat skriver jag bland annat: "För det andra är 'frivilliga' exportbegränsningar fördelaktigare än socialklausuler för såväl diskriminerade som icke-diskriminerade exportländer av de produkter som skulle komma att omfattas av sådana klausuler" (Hansson 1983a s 111).

Vidare kan man i min artikel läsa: "Slutligen ger 'frivilliga' exportbegränsningar ett säkrare skydd för importkonkurrerande producenter i de importerande länderna" (sid 111). Självfallet ger jag mig inte in på någon politisk värdering av olika berörda länders eller människors relativa värden vilket krävs för att uttala sig om vilket medel som generellt sett är att föredra. Jag skriver heller aldrig att socialklausuler är att föredra framför "frivilliga" exportbegränsningar utan endast att de senare uppvisar betydande svagheter (mot bakgrund av den tidigare analysen i artikeln underförstås här "för den globala resursallokeringen") jämfört med socialklausuler.

Efter detta klarläggande rörande det faktiska innehållet i den av Hamilton kritiserade slutsatsen övergår jag till att kommentera innehållet i Hamiltons kritik av min jämförande analys av de två medlen. Jag instämmer i huvudsak med Carl Hamilton vad gäller de krav som måste vara uppfyllda för att en meningsfull jämförelse ska kunna ske. Till skillnad från Hamilton menar jag dock att dessa krav är uppfyllda i min analys och att en meningsfull jämförelse av

Fil dr GÖTE HANSSON är verksam vid Lunds universitet. Hans forskning är inriktad på internationell ekonomi

socialklausuler och "frivilliga" exportbegränsningar därför kan göras.

Konsekvenser viktigare än formulerade syften

Det första kravet som Hamilton uppställer är att syftet bakom respektive medel måste vara preciserat. Den del av min analys som kritiserar avser effekterna av socialklausuler och "frivilliga" exportbegränsningar som handelspolitiska åtgärder. Hamilton ifrågasätter det meningsfulla i att jämföra två medel med helt olika syften. Det är visserligen riktigt att förespråkarna av socialklausuler framställt dessa klausuler bl a som medel för internationell solidaritet. Vad som förvånar mig är att Carl Hamilton i sin kommentar okritiskt accepterar detta som det egentliga syftet med socialklausuler. I en tidigare debatt om socialklausuler har nämligen Hamilton uttryckt en betydande tveksamhet på denna punkt. "Är det egentliga motivet bakom dessa förslag att man vill hejda "lågprisimport" till i-länderna eller är motivet en genuin vilja att söka förbättra villkoren för människorna i u-länderna?" (Hamilton 1978, sid 176).

Att klausuler om t ex löner och arbetsmiljö är mycket tveksamma som solidaritetsmedel betonas kraftigt i min artikel (sid 108). Eftersom socialklausuler, om de införs, helt klart kommer att utgöra ingrepp i det internationella handelsutbytet anser jag att man oavsett deras egentliga syfte också måste analysera dem som protektionistiska åtgärder. Detta speciellt som förespråkarna av socialklausuler, vid sidan av solidaritetsargumentet, också framfört argumentet att klausulerna skulle utgöra ett skydd mot fortsatt ökad protektionism. En analys av de ekonomiska effekterna av eventuella socialklausuler bör därför, enligt min mening, innehålla en jämförelse av socialklausulers och andra handelspolitiska åtgärders effekter på den internationella resursallokeringen. Min utgångspunkt är nämligen, precis som Hamiltons, att ett ekonomisk-politiskt medel ska värderas utifrån sina konsekvenser. Detta bör en-

ligt min mening ske även om det aktuella medlets faktiska effekter inte står i överensstämmelse med de syften som säges ligga bakom användningen av medlet ifråga.

Antaganden nödvändiga

Ett andra krav som Hamilton menar måste vara uppfyllt för att en meningsfull jämförelse av två medel ska kunna ske är att man måste "precisera vad som *karakteriserar de två medlen*". Inte heller mot detta krav anser jag att min analys strider. Socialklausuler definieras på sidan 107 i min artikel. Hamilton kritiserar mitt antagande "förutsatt att klara och entydiga regler skapas för upprättande och tillämpning av socialklausulerna...". Han menar att jag borde analyserat "de praktiska och principiella problem som finns vid införandet och administrationen av en socialklausul". Som ekonom är jag dock främst intresserad av de ekonomiska effekterna av socialklausuler. Självfallet måste jag, för att kunna göra en analys av dessa effekter, göra antaganden om socialklausulernas utformning och sätt att fungera. De antaganden som ligger bakom min analys baseras, vad gäller utformningen, på de dokument som finns om socialklausuler. Dessutom antar jag att man faktiskt lyckas formulera socialklausulernas krav klart och entydigt samt att klausulerna, för att undvika godtycke och missbruk, ska kontrolleras av GATT och ILO. Huruvida dessa antaganden är rimliga eller ej kan diskuteras.

Jag vill i detta sammanhang hänvisa till den mer än hundraåriga historien bakom tillkomsten av den Internationella Arbetsorganisationen, ILO, en organisation inom vilken ett stort antal länder formulerat och ratificerat ett mycket stort antal konventioner rörande olika arbetsvillkor. I kapitel 5 i mitt huvudarbete på området (Hansson 1983b) diskuteras kort de problem som Hamilton behandlar rörande socialklausuler i praktiken. Jag konstaterar därvid att stora problem existerar om man vill införa socialklausuler. Vidare

diskuterar jag huruvida ILOs olika konventioner skulle kunna användas som utgångspunkt för en formulering av socialklausulernas krav på arbetsförhållandena. Att på grund av stora problem med den praktiska användningen av socialklausuler avstå från att analysera effekterna av sådana klausuler med hjälp av antaganden om klausulernas egenskaper såsom de beskrivits i de dokument som framlagts i frågan anser jag skulle vara i högsta grad förhastat.

Är verkligen "frivilliga" exportbegränsningar tidsbegränsade?

"Frivilliga" exportbegränsningar beskrivs utförligt i Hamiltons kommentar. Beskrivningen innehåller emellertid en punkt som jag anser vara mycket tveksam mot bakgrund av den faktiska handelspolitiska utvecklingen. Hamilton skriver: "*Feb är tidsbegränsade*, i allmänhet till ett eller två år. Detta leder till substitution mellan perioder och ett fortgående förhandlingsspel med intagande av fördelaktiga förhandlingspositioner och en osäkerhet om t ex framtida handelsvolym och konkurrensvillkor." Min tveksamhet rörande innehållet i detta uttalande baseras på flera empiriska iakttagelser. I en studie om den tilltagande protektionismen, utgiven av Internationella Valutafonden, kan man bl a läsa följande om "frivilliga" exportbegränsningar: "En viktig slutsats grundad på en översikt av exportbegränsande överenskommelser är att dessa som handelspolitiska instrument inte alltid är så flexibla som har påståtts. Även om sådana överenskommelser ofta revideras, förnyas och ändras utgör dessa förändringar oftare *försök att återupprätta en skyddsnivå* som kan ha urholkats över tiden än försök att återupprätta handelsmönster som är konsistenta med komparativa fördelar. Det finns också omfattande tecken som tyder på att exportbegränsningar, generellt sett, *inte tenderar att vara temporära*, utan i allt större utsträckning har kommit att byggas in i många länders

handelspolitik, även om det ursprungliga syftet hos politikerna var att tillfälligt korrigera eller skydda mot marknadsstörningar." (IMF 1978, s 64, min kursivering)

Hamiltons påstående att "frivilliga" exportbegränsningar är tidsbegränsade är i och för sig korrekt om man ser till det verbala innehållet i överenskommelserna. Innebörden av ordet tidsbegränsad måste emellertid tolkas med största försiktighet. Det kanske mest slående exemplet på tidsbegränsade avtal som belyser detta är begränsningarna av handeln med tekoprodukter, som visserligen omförhandlats ett flertal gånger sedan de infördes i början av sextioalet men som fortfarande reglerar handeln med tekoprodukter mellan u-länder och i-länder.

Jämförelsen sker på "lika villkor"

Det tredje kravet som Hamilton menar måste vara uppfyllt för att en meningsfull jämförelse ska kunna ske är att jämförelsen av de båda medlen ska göras på "lika villkor". På denna punkt har jag mycket svårt att se att min analys skulle vara bristfällig. Som framgår av fotnoten på sidan 111 i min artikel baseras analysen på den jämförande analys som genomförs i kapitel 4 i min bok. Av utrymmesskäl har inte artikeln kunnat bli lika utförlig. Jag menar dock att analysen i min artikel skett inom klart definierade ramar och på "lika villkor". Vad gäller de två medlens effekter på priser och kvantiteter följer jämförelsen det mönster för jämförelser av olika handelspolitiska åtgärders effekter som förekommit i den ekonomiska facklitteraturen sedan Bhagwatis artikel från 1965 om ekvivalens mellan tullar och kvoteringar. Således analyseras effekter av olika handelspolitiska åtgärder som samtliga leder till en bestämd begränsning av importen till ett land eller grupp av länder från ett visst land eller grupp av länder vad gäller en bestämd vara. I min huvudstudie jämförs tullar, importkvoter, "frivilliga" exportbegräns-

ningar och vad jag kallar *effektiva* socialklausuler. De senare definieras som socialklausuler som då de införs ger upphov till sådana förändringar av arbetsförhållandena i exportlandet att socialklausulernas sanktioner i form av tullar eller importkvoter inte kommer att tagas i bruk. Det är också sådana *effektiva* socialklausuler som jag analyserar i artikeln (se sid 111). Artikeln innehåller sålunda inte någon jämförelse av "frivilliga" exportbegränsningar och socialklausulernas sanktioner i form av diskriminatoriska tullar eller importkvoter. För en sådan jämförelse hänvisas till kapitel 4 i min huvudstudie.

Då det gäller att jämföra de båda medlen på lika villkor menar Hamilton också att socialklausuler och "frivilliga" exportbegränsningar endast av en slump skulle komma att omfatta samma varor. Med tanke på debatten inom exempelvis tekohandeln, där arbetsförhållanden haft en framskjuten plats i kraven på protektionism, finner jag inte det så osannolikt, som Hamilton tycks göra, att samma varor skulle komma att bli föremål för de båda medlen. Mot bakgrund av den handelspolitiska utvecklingen under de senaste tio åren tror jag vidare att Carl Hamilton lika lite som jag själv kan säga något säkert om vilka varor som i framtiden kommer att bli föremål för "frivilliga" exportbegränsningar.

På grund av att "frivilliga" exportbegränsningar till skillnad från exempelvis tullar är definierade i volymtermer är det enligt Hamilton inte möjligt att göra en strikt jämförelse med socialklausuler där sanktionsmedlet är tullar. Bortsett från det faktum att min artikel är begränsad till en jämförelse av "frivilliga" exportbegränsningar och *effektiva* socialklausuler, definierade enligt ovan, håller jag inte med Hamilton. Inte kan väl Carl Hamilton mena att det skulle vara omöjligt att, såsom skett i den internationella litteraturen i flera decennier, jämföra effekterna av tullar med de effekter som importkvoter (också definierade i volymtermer) ger upphov till.

Visst är socialklausuler diskriminerande!

Hamilton menar att jag är oklar vad gäller frågan om socialklausuler är diskriminerande eller ej. Visst är socialklausuler diskriminerande *men* klausuler som innehåller klara och entydiga krav på arbetsförhållandena diskriminerar visserligen de länder som inte uppfyller de uppställda kraven men är inte diskriminerande mellan övriga länder. Sådana socialklausuler är därför inte mer diskriminerande än t ex artiklarna 16 (om subsidier) och 20 (allmänna undantag) i GATT-avtalet. "Frivilliga" exportbegränsningar är däremot diskriminerande utan att de diskriminerade länderna vet på vilken grund diskrimineringen sker. Det är således en väsentlig skillnad mellan det sätt som socialklausuler och vissa delar av GATT-avtalet diskriminerar och det sätt som "frivilliga" exportbegränsningar riktas mot vissa utvalda exportländer. Denna skillnad menar jag är klart till socialklausulernas fördel, förutsatt att klausulernas krav är klara och entydiga och att klausulerna står under internationell kontroll t ex av GATT och ILO.

Visst kan vi lära av historien, men dra inte förhastade slutsatser!

Slutligen frågar Carl Hamilton om vi kan lära av historien. "Kan det möjligt vara så att idén [om socialklausuler] — trots de goda intentionerna — vid varje närmare analys visat sig vara tämligen dödfödd, och att dagens ansträngningar att förbättra arbetsmiljö, fackliga fri- och rättigheter m m skulle leda till bättre måluppfyllelse om de gjordes med andra medel än socialklausul i handelsavtal?" Om Carl Hamilton åter läser det avsnitt i min artikel som handlar om socialklausulernas historia ska han finna att den handelspolitiska aspekten haft en framträdande plats i den debatt och de krav som framförts i frågan. Jag kan av utrymmesskäl inte gå in på en utförlig beskrivning av historien i detta svar, utan hänvisar den intresserade läsaren till min tidigare artikel

samt kapitel 1 i min bok. Är det något vi kan lära av historien om internationella arbetsvillkor är det just att kraven på införande av sådana historiskt sett varit väl så mycket knutna till krav på skydd av egen industri och möjligheterna att förbättra egna arbetsförhållanden, som till krav som kan sägas vara uttryck för solidaritet med utländsk arbetskraft med sämre arbetsförhållanden. Mot denna bakgrund anser jag att en analys av socialklausuler inte kan begränsas till en analys av solidaritetsargumentet bakom kraven på sådana klausuler, utan också bör omfatta en analys av de konsekvenser, däribland handelsbegränsade effekter, som socialklausuler skulle komma att ge upphov till om de införs. Av noten på sid 436 i Carl Hamiltons kommentar förstår jag att Hamilton och jag är ense om att handlingar eller ekonomiska medel ska analyseras och bedömas med utgångspunkt från deras konsekvenser snarare än utifrån deras syften såsom dessa uttrycks

i tal och skrivna dokument. Mot denna bakgrund finner jag det förvånande, att en central punkt i Hamiltons kritik av min jämförande analys är, att det skulle vara omöjligt att göra en meningsfull jämförelse av ekonomisk-politiska medel med olika syften.

Referenser

- Bhagwati, J., [1965], "On the Equivalence of Tariffs and Quotas", ingår i R.E. Baldwin m fl (utg), *Trade, Growth and the Balance of Payments*, Rand McNally, Chicago, 1965
- Hamilton, C., [1978], "Skall Sverige exportera sin arbetslöshet till u-länderna?", *Tiden*, nr 3/4, 1978
- Hamilton, C., [1983], "Arbetsvillkor, frivilliga exportbegränsningar och handelspolitik — en kommentar", *Ekonomisk debatt*, nr 6, 1983
- Hansson, G., [1983a], "Arbetsvillkor och handelspolitik", *Ekonomisk debatt*, nr 2, 1983
- Hansson, G., [1983b], *Social Clauses and International Trade: An Economic Analysis of Labour Standards in Trade Policy*, Croom Helm, London och Canberra, 1983
- IMF, [1978], *The Rise in Protectionism*, IMF Pamphlet Series nr 24, Washington DC, 1978