

## Utsikter för världshandeln

Världens ekonomi upplever i dag den värsta recessionen sedan 1973, det år då trenden startade nedåt. Om vi mäter recessionen som förlorad produktion och arbetslösa resurser är den lika djup som 1930-talets; med detta synsätt är den tillika med 30-talet den värsta recession som vi har upplevt sedan den industriella revolutionen började. Den enda tröst vi kan finna är att de skador som recessionen ger är mindre än på 1930-talet till följd av ett bättre utbyggt socialförsäkringssystem.

Åtskilliga problem har skapat den här situationen och de argument som jag ska rada upp är i allmänhet välkända. Främst på listan vill jag sätta *inflationen*, därför att det är fruktan för inflationen som har förhindrat länderna att använda de keynesianska recepten som framgångsrikt har dragit oss ur tidigare recessioner sedan andra världskriget. Som ekonomer hävdar vi ibland att inflationen saknar betydelse; allt den gör är att höja prisnivån och detta påverkar inte vår välfärd. Vad spelar det för roll vad som står på prislappen i specerihandeln, om våra inkomster också har ökat lika mycket! Men detta är en abstrakt idé som är irrelevant i den politiska verkligheten. Människornas rädsla för inflationen är en realitet som varje politiker måste ta i beaktande. Efter endast ett år har den franska socialistiska regeringen mer eller mindre avskaffat sin expansiva politik på grund av fruktan för dess inflationsdrivande effekter. Och även bland ekonomer har medvetandet ökat om att inflationen inte bara gäller ändrade prislappar i specerihandeln utan att inflationen påver-

kar den ekonomiska välfärden negativt på många andra sätt.

Det andra problemet är den allt lägre tillväxten i *produktiviteten*. Detta började före recessionen; många experter anser att trenden mot lägre produktivitetssökningar började omkring 1965. Den långsammare tillväxten i produktiviteten är givetvis en av orsakerna till inflationen och den i sin tur är delvis påverkad av inflationen på många sätt. Enligt en del bedömare spelar det ingen roll; vi är rika nog ändå och t o m alldeles för rika för vårt eget bästa och borde dra nytta av att återvända till ett enklare liv. Tyvärr är denna idé alltför enkel. Väljare likaväl som fackföreningsmedlemmar och medlemmar av andra påtryckningsgrupper vill hela tiden ha mer än vad som är möjligt att producera. Det är endast tack vare att inflationen stjälar tillbaka vad en del grupper redan har fått, som efterfrågan förhindras att överstiga utbudet.

Detta leder mig till den tredje av svårigheterna, den som skapats av att olika grupper använder den *politiska processen* till att öka den egna gruppens inkomster. En av ekonomernas käpphästar har varit att det var regeringarnas skyldighet att korrigera den inkomstfördelning som marknaderna gav, att göra den mer rättvis. Men samtidigt lyckades vi förändra den politiska processen på så sätt att dess främsta syfte har blivit att lösa de motstridiga kraven på ett sätt som skapar ännu mer efterfrågan i samhället. Vi har dessutom lyckats skapa en situation där det bästa sättet att tjäna pengar inte är att producera mer effektivt utan att få pengarna direkt

från staten i subventioner. Även detta har givetvis implikationer för den lägre produktivitetstillväxten.

En fjärde bidragande orsak till våra svårigheter är de *höga energipriserna*, som framför allt har skapat anpassningsproblem, i synnerhet i den kemiska industrin. Omkring 200 miljarder dollar har genom de högre oljepriserna överförts från industriländerna till en grupp av utvecklingsländer. Detta motsvarar omkring sju gånger västvärldens totala u-hjälp per år. Vi borde ha kunnat vara lyckliga över att pengarna har överförts till utvecklingsländerna om inte dess fördelning hade varit så dålig. Pengarna används av staterna kring Persiska viken på ett sätt som innebär det mest gigantiska slöseriet som någonsin har skett i den ekonomiska historien. Väljarna som inte har insett att pengarna har försvunnit har försökt att få sina inkomster indexerade till pristegringarna, vilket i sin tur har ökat arbetskraftskostnaderna och förvärrat arbetslösheten.

Hur är det då med de *reala räntorna*? Det finns en tendens i synnerhet till vänster i den politiska bilden att skylla den nuvarande recessionen på alltför höga räntor och jag tror att det ligger någonting i det. Det finns i dag alldeles för få investeringsprojekt som ger tillräckligt mycket vinst efter skatt för att täcka dagens höga realräntor plus en rimlig riskkompensation. Det är mer lönsamt att placera pengarna på bank i Schweiz än att investera dem i nya fabriker. Men jag tror att de höga räntorna är ett symptom på ekonomiernas svårigheter snarare än en fundamental orsak i sig. Om de schweiziska bankerna är villiga att betala dessa höga realräntor är det inte därför att de vill vara välgörare till dagens missgynnade kapitalister eller trogna tjänare till Reagans och Thatchers ekonomiska politik utan därför att bankerna har låntagare som är villiga att betala ännu högre räntor.

Dessa låntagare finns framför allt bland de olika regeringarna. De pengar som inte går till industriinvesteringar går i själva verket inte alls till schweiziska banker utan till den svenska och till den belgiska och till andra regeringar för att betala för utgifter som dessa regeringar inte kunnat stå emot att hålla tillbaka.

Det finns också privata låntagare som är villiga att betala dessa höga räntor. Några av dem är företag i svårigheter men de flesta är privata låntagare som är villiga att betala därför att de förväntar sig att inflationen skall fortsätta i minst lika höga tal.

Detta leder till mitt sista problem: risken att *världens monetära system* kollapsar. Det är uppenbart att det finns ganska många låntagare som inte har råd att betala dagens höga realräntor. Massey Ferguson och AEG är två företag som har synts i nyheterna. Den polska regeringen men i viss mån även den svenska och den belgiska regeringen har så höga budgetunderskott att bara att betala räntan på de nya skulderna skapar en ökning i utgifterna som är större än de möjliga skattehöjningarna. Exempel bland utvecklingsländerna är Mexiko, Brasilien. Även om exemplen kan utökas tror jag inte att de mycket höga realräntorna som vi upplever i dag kommer att permanentas. Antingen kommer inflationstakten att bli snabbare, vilket förefaller att vara vad de finansiella marknaderna väntar sig för närvarande eller också kommer, vid fortsatt dämpning av inflationstakterna i världen förväntningarna att förändras och de nominella och reala räntorna att sänkas. Jag tror därför inte att vi kommer att få uppleva en våg av konkurser. Vi kommer inte att få uppleva bankfallissemang i samma skala som 1929—32.

Det är således många problem som ligger bakom de nuvarande svårigheterna och jag hoppas att min presentation har visat att de hänger samman. De för-

stärker varandra och gör därmed varje problem svårare att lösa individuellt.

### Protektionism

Från min lista har jag brutit ut de problem som protektionismen skapar, därför att jag vill koncentrera uppmärksamheten på dessa. Jag behandlade nyss risken för att världens monetära system skall bryta samman och jag ansåg inte att denna risk var särskilt stor. Protektionismen å andra sidan hotar att leda till ett sammanbrott av världshandeln, som har varit basen för efterkrigstidens välbefinnande.

På Yxtaholmskonferensen presenterades resultat från modeller över enskilda länder (bl a Australien) och över världsekonomin, bl a den modell som vi i Bryssel har byggt för Världsbanken. Dessa sinsemellan oberoende studier är helt ense om att protektionism inte skapar jobb utan tar bort jobb, i motsats till vad man ofta tror. Enligt min mening var 30-talets tilltagande protektionism en av de viktigaste orsakerna till att den recessionen varade så länge. På samma sätt anser jag att den tilltagande protektionism vi ser i dag är en av orsakerna till att vi har så svårt att ta oss ur recessionen. Detta gäller såväl för sedvanlig protektionism av typen tullar och importkvoter som för det inhemska slaget med subventioner och andra typer av inblandning i den fria marknaden.

I Peter Dixons uppsats visas tydligt de mekanismer som är involverade i protektionismens härjningar med sysselsättningen. Men även om protektionismen är skadlig för samhället som helhet kan den gynna någon påtryckningsgrupp som därför försöker få regeringarna att antaga en för gruppen gynnsam ekonomisk politik. Men eftersom politiken är skadlig så till vida att varje krona som en medlem av denna påtryckningsgrupp tjänar, kostar den

övriga befolkningen mer än en krona, skapar politiken missnöje och därmed krav på skydd från andra påtryckningsgrupper. Ju fler påtryckningar som regeringen ger efter för, desto mindre blir den totala kaka som samhället har att dela på.

Protektionism leder också till en sänkt tillväxttakt i den teknologiska utvecklingen. Morgondagens innovationer kommer ofta att kräva drastiska omstruktureringar av produktionen, eftersom den nya tekniken (robotisering, microchips) leder till en arbetssparande teknik. Om världsmarknaderna är öppna för alla länder och är flexibla, kan man få arbetskraft att acceptera den nya tekniken därför att den ökning som sker i försäljningen är så stor att ett företag som inför den nya tekniken inte kommer att minska sin sysselsättning. Men detta gäller inte om protektionismen begränsar världsmarknaderna. Hittills har detta inte skett i någon större omfattning, men utvecklingarna inom t ex stål- och bilindustrin är illavarslande.

Peter Dixons uppsats visar att en av de skadliga effekterna av protektionismen är att höja den inhemska prisnivån. Detta beror på det faktum att den tvingar konsumenterna att betala ett högre pris för de hemmatillverkade varorna än vad de skulle ha betalt för importen, om inte protektionismen hade förhindrat dem att importera. Jag skall försöka att ge en uppfattning om denna prishöjning för några speciella industribranscher.

Vad jag vill försöka att visa är att protektionism innebär slöseri och att detta inte är någon mystisk akademisk idé som är obegriplig för alla andra än de akademiska utrikeshandelspecialisterna. Protektionismen skapar förluster som lätt kan beräknas; den ökar levnadskostnaden och företagets produktionskostnader.

## Jordbruket

Låt mig börja med den sektor som traditionellt har lett de protektionistiska strömningarna, nämligen jordbrukssektorn. På detta område kan EG:s priser ligga så mycket som 100 procent över världsmarknadspriserna. En möjlig förklaring skulle kunna vara att de höga priserna är nödvändiga för att upprätthålla en tillräckligt hög produktionsnivå med hänsyn till avspärrnings- och krigsrisker. Detta motiv är emellertid inte giltigt, eftersom EG-kommisionen tvärtom försöker bromsa produktionen eller t o m förstör jordbruksproduktion. Subventioner till jordbruket tar omkring 70 procent av hela EG:s budget. Detta är självfallet inte rationellt; arbetslösheten skulle vara lägre i EG-området om dessa pengar användes för att hjälpa även andra sektorer. Med den tyngd som jordbrukssubventionerna har i budgeten skapas stora skillnader mellan betalningar och inkomster för de olika länderna. I synnerhet ett land som Storbritannien med en mycket liten jordbrukssektor upplever problemen särskilt hårt och dess reaktioner tenderar att undergräva den europeiska enigheten.

## Stålindustrin

Stålindustrin har utsatts för en ständig upptrappning av protektionismen. Subventionerna har varit stora i många europeiska länder. Inom EG har de i viss utsträckning minskat men detta har varit möjligt endast till följd av prisökningar som har tvingats på producenter och konsumenter av Rådet; dessa i sin tur har försämrat konkurrensläget för de industrier som använder stål. Den amerikanska regeringen har beräknat att stålsubventionerna för de mer ålderstigna fabriker i Frankrike, Italien och Belgien var i storleksordningen 15—20 procent och för Storbritannien dubbelt så mycket. Dessa procenttal

gäller emellertid bruttoproduktionen; de är mycket högre i förhållande till förädlingsvärdet. De amerikanska beräkningarna är emellertid något för höga; som subventioner inkluderas t ex bostadssubventioner och subventioner till permitterad arbetskraft. Dessa påverkar inte den löpande produktionens kostnad. Men även de korrigerade siffrorna över subventionsgrad är så höga att de borde ha fått EG att basera sin strategi gentemot USA på att erbjuda frivilliga exportbegränsningar i stället för att försöka bevisa att siffrorna var fel.

Mitt syfte är emellertid inte att bråka om den taktik som EG har använt. Min poäng är i stället att denna höga subventionsgrad har bromsat anpassningen i stället för att påskynda den. Sedan 1973 har ståltillverkarna i alla länder, utom i viss utsträckning Storbritannien, vägrat att sänka sin kapacitet, vilken nu är dubbelt så stor som produktionen. I bl a Frankrike och Belgien har stålarbetarna gjort upplopp för att tvinga regeringarna att bibehålla fabriker som aldrig någonsin kan bli konkurrenskraftiga igen. Produktionen anpassas inte till efterfrågan utan priserna höjs för att täcka kostnaderna för en produktionskapacitet som ingen behöver. Härigenom skapas problem för de sektorer som använder stål och som i sig själva är effektiva och som kan bidra till att återställa full sysselsättning i framtiden.

## Varven

Om vi så övergår till sådana sektorer som använder stål har varven åtnjutit stora subventioner i EG likaväl som i Sverige. I motsats till stålindustrin har det emellertid skett en snabb sänkning av produktionskapaciteten i varvsindustrin som aldrig kan hoppas möta de priser som konkurrenterna erbjuder utom i vissa speciella områden som krigsfartyg. F n uppgår EG:s subventioner till närmare 30 procent; detta förefaller att

vara de siffror som behövs för att EG:s varv ska kunna möta den utländska konkurrensen. Men härigenom skapas risken att dessa subventioner kommer att bli en permanent del av EG:s tullskyddssystem, och bevara en industrisektor som aldrig kommer att kunna bidra till den breda ekonomiska tillväxt som vi för närvarande så väl behöver.

### Bilindustrin

Även för bilindustrin är stål en viktig del av produktionskostnaden. Också bilindustrin är skyddad mot japansk import men denna protektionism sköts av de enskilda länderna, inte av EG. I länder som Italien, Frankrike och Storbritannien har skyddet mot den japanska konkurrensen funnits länge, medan de övriga länderna först 1981 vidtog åtgärder för att begränsa den japanska importen. Biltillverkarna försöker också att dela upp de nationella marknaderna mellan sig i syfte att bibehålla stora prisdifferenser mellan de olika nationella marknaderna. Konsumenterna förlorar på två sätt. De begränsas i sina möjligheter att köpa japanska bilar, vilka förefaller att ha en kostnadsfördel i genomsnitt på mellan 1 000 och 1 500 dollar. De som dessutom har otur att bo i länder där regeringarna har givit biltillverkarna ett gott skydd mot importen betalar mera än sina bröder i de mer liberala EG-länderna. Även här ser vi därför samma fara som för stålindustrin: en tilltagande protektionism mot konkurrens från omvärlden, som gradvis förstärks av olika arrangemang för att förhindra intern priskonkurrens. Allt detta sker på grund av starka påtryckningar från en oligopolistisk industri och från mäktiga fackföreningar som försöker förhindra den omställning av produktionen som de nya, billigare tillverkningsmetoderna kräver. I den utsträckning som bilindustrins och andra liknande industriers konkurrens-

nackdel inte beror på deras egen ineffektivitet utan på konstlat höga stålpriser är det lätt för industrins företrädare att argumentera för att protektionism behövs.

### Textilindustrin

Den fjärde industrin som länge har varit skyddad är textilindustrin. Ända sedan början av 1960-talet och dess överenskommelse om bomullstextilier har det gradvis byggts upp ett system av protektionism mot lågkostnadsproducenterna i utvecklingsländerna likaväl som i länderna kring Medelhavet och i Östeuropa. Dessa regler är så alltäckande att protektionism nu ges även till de effektiva delarna av textilindustrin, som ylleindustrin, som mycket väl skulle kunna möta konkurrensen från lågkostnadsproducenterna även på oskyddade marknader. Några av de skyddade industrisektorerna t ex sådana som producerar pyjamas, t-shirts m m har kostnader som är dubbelt så höga som konkurrenterna i Korea eller Hong Kong. Kostnaden för konsumenterna blir därför mycket hög. Men eftersom den inhemska textilindustrin består av många små företag med svaga fackföreningar har protektionismen inte bromsat den tekniska utvecklingen eller förhindrat en snabbt sänkt sysselsättning. Detta har gynnat t ex Italien som har kunnat överta marknader i Europa till vilka man inte har velat släppa in utomeuropeiska lågkostnadsproducenter. I höglöneländerna som Västtyskland, Danmark och Nederländerna och kanske även Belgien har sysselsättningen i textilindustrin fallit samtidigt som konsumenterna har varit tvungna att betala de högre italienska priserna eftersom de inte har haft möjlighet att köpa textilier från den billigaste källan utom Europa.

För konstfibrer finns det ännu ingen direkt protektionism, även om en kartell har skapats med EG:s inofficiella välsignelse. Den har inte fungerat sär-

skilt väl: i synnerhet Italien har inte levt upp till sitt löfte att sänka kapaciteten. Det diskuteras f n om en liknande kartell skulle sättas upp för delar av den energiintensiva kemiska industrin.

Jag hoppas att vi nu börjar se slutet på den tilltagande skyddsmuren. Industrier som domineras av multinationella företag som lätt kan flytta produktionen till de regioner som har de lägsta kostnaderna och som därigenom kan skapa ett stort exportöverskott kan förhoppningsvis bättre hålla tillbaka kraven på inskränkningar i handeln.

Investeringsvaruindustrierna har gynnats av stora subventioner i form av billiga exportkrediter. Här har stora framsteg gjorts när det gäller att sänka subventionsgraden genom Parisavtalet om exportkrediter. Hittills har ett fåtal högteknologiindustrier fått en stor del av allmänhetens pengar med få konkreta resultat. Europa har försökt att härma Japan men hittills med mycket ringa framgång. I synnerhet Frankrike har satsat på billiga exportkrediter men detta har inte lett till några större framgångar.

### Ökad protektionism?

Jag skall sluta min snabba översikt över protektionismen här. Min poäng är att kostnaderna för protektionismen är höga, i synnerhet för konsumenterna. Protektionismen tar bort snarare än skapar jobb i EG. Minskningen i sysselsättning är skillnaden mellan de jobb som bevaras i stålindustrin, jordbruket, bilindustrin osv och de jobb, inte lika synliga, som skulle finnas om inte EG misshus-hållade med sina resurser. Den skyddade sysselsättningen finns framför allt i sektorer som inte har någon framtid; de jobb som läggs ner eller som aldrig kommer till stånd finns i de framtidsindustrier i vilka de europeiska länderna sakta men säkert förlorar mark gentemot konkurrenterna i Nordamerika och Japan. Men vi måste bibehålla en

viss känsla av balans. Protektionismen har tilltagit under de senaste åren på ett mycket besvärande sätt men trots den svåra recessionen och de akuta svårigheter som många industrier upplever är fortfarande den allra största delen av EG:s utrikeshandel fri från inskränkningar.

Men vi måste oroa oss för framtiden. Hittills har världshandeln inte drabbats på ett sätt som liknar det som skedde på 30-talet. Politikerna förefaller att ha insett de bidrag som en liberaliserad världshandel har givit för den fantastiska tillväxten av världsekonomin sedan kriget. Denna insikt har gjort att de stått emot de påtryckningar i protektionistisk riktning för vilka de har varit utsatta.

Den mest påtagliga påtryckningen för närvarande gäller kampanjen mot Japan. Det hävdas att detta land upprätthåller en osynlig mur som stänger ute import. Jag har själv undersökt varje anklagelse som har riktats mot Japan och enligt min mening är dessa anklagelser i stort sett felaktiga. De handels hinder som har påvisats är av ett slag som man möter i många andra länder. Det är sant att Japan har en ganska liten import av bearbetade varor, men detta beror också på att det är ett land som har långa transportvägar från andra länder och där de olika företagen och industrierna hänger ihop i ett nätverk av handelskontakter. Det är emellertid att använda orden fel att kalla sådana strukturella egenskaper protektionism.

Det finns ett visst stöd för uppfattningen att det existerar ett slags atlantiskt frihandelsområde, som inkluderar inte bara Europa och Amerika utan också Australien och Nya Zeeland. Dessa länder använder GATT:s regler gentemot varandra men känner sig oförhindrade att bromsa import från icke medlemmar. Diskriminering av andra länder förklaras av det slags anklagelse som har riktats mot Japan eller av

att skyddet krävs till följd av de alltför låga lönerna och bristen på arbetarinflytande i u-länderna eller på att de socialistiska staternas statshandel gör det möjligt för dem att sälja sina varor till priser under tillverkningskostnaderna. Men även om denna typ av argumentering märks hos allmänheten i Västeuropa har den endast i begränsad omfattning påverkat politikerna.

Industrilandsblocket är i vilket fall som helst inte särskilt solitt, vilket har visats i det tilltagande antalet dispyter i utrikeshandeln mellan EG och USA. Detta illustrerar den viktiga sanningen att det finns ingen speciell form av protektionism som accepteras resp inte accepteras; hela det världshandelssystem som byggts upp sedan kriget måste tas som en enhet som står eller faller med alla sina delar. Och även här har jag en känsla av att oavsett vilka idéer som grasserar, är ansvarsfulla politiker medvetna om faran. De olika grälen verkar därför ske väldigt långsamt. Låt mig bara räkna upp dem: stålindustrin, jordbrukspreferenser i Medelhavsområdet, jordbrukssubventioner, gasledningen från Sovjetunionen till Västeuropa, USA:s skattekrediter till exportörer. Vissa gräl har också förts undan från diskussionen, t ex de låga energipriserna i USA och räntor på exportkrediter. Enligt min mening är det inte här som vi kan frukta ett sammanbrott i det internationella handelssystemet.

Sist men inte minst har vi de olika handelsdispyterna inom EG, vilka har tilltagit i antal och svårighet: vinkriget mellan framför allt Frankrike och Spanien, kalkonkriget, Italiens hot att begränsa importen av brittiska bilar i vilka ingår alltför många japanska delar, försök att skära ned stålimporten genom att begränsa antalet gränsövergångar. Framgången i att lösa liknande problem har varit mycket långsam de senaste åren. Men på samma sätt som i handeln mellan USA och EG upplever

vi hårda och långsamma förhandlingar i vilka varje deltagare försöker få till stånd största möjliga egna fördelar och där lösningar så småningom sker. Vi ser inga tilltagande åtgärder och motåtgärder som på sikt kan leda till att EG:s betydelsefulla framsteg, när det gäller att liberalisera utrikeshandeln, dras tillbaka.

### Mer forskning behövs

Den här översikten visar att jag är optimist trots den nuvarande situationen. Men de problem som finns är viktiga och besvärliga nog att motivera en hög prioritet i forskningen. Den forskningsgrupp som har skapats av Världsbanken har sannerligen inte ansett att dess uppgifter är slutförda. Yxtaholmskonferensen har visat att ekonomerna från International Economic Association är överens om protektionismens mycket skadliga effekter på sysselsättningen, men mer forskning behövs för att mäta protektionismens effekter, både för världen som helhet och för individuella industrisektorer.

Världsbanksgruppen har betonat att vi behöver en vetenskaplig studie av den roll som påtryckningsgrupper spelar i kravet på protektionism. Här behövs både ekonometriska metoder och fallstudier. Hittills har detta arbete utförts främst av ekonomer, men det vore nyttigt att bredda undersökningarna genom tvärvetenskapliga ansatser som inkluderar också statsvetare och historiker.

I jämförelse med Nordamerika och Australien har det gjorts mycket litet i Europa när det gäller att mäta protektionismens kostnader. Forskningsuppgiften är inte lätt därför att de påtryckningsgrupper som har skapat de protektionistiska strömningarna självfallet har föredragit att skapa handelshinder i sådana former att deras effekter är svåra att mäta eller ibland inte syns alls (t ex kartellavtal, standardisering som

ett sätt att förhindra import osv). För en sann vetenskapsman är emellertid ett problems svårighetsgrad en utmaning och inte en källa för besvikelse, varför vi kan hoppas att vår kunskap så småningom kommer att öka.

Det är ekonomernas uppgift att söka klargöra problemställningarna och att peka på tänkbara lösningar. Men när det gäller protektionismen gäller lösningarna hela det politiska och sociala systemet. Roten till problemet består i

den förvrängning av den demokratiska processen som skapats av särskilda påtryckningsgrupper, vilka har lyckats få till stånd särlösningar, ofta utan någon direkt inblandning av ländernas parlament. Vad den ekonomiska forskningen kan göra är att visa på vad som har skett och bara det innebär en hel del arbete. Men i den utsträckning som vi tror på demokratin kan detta bidrag visa sig vara särskilt värdefullt.

Översättning: *Kerstin Amnerth*