

Världshandelns förändringar och tillväxtens villkor i industriländerna

Den 2—6 augusti 1982 arrangerades en konferens på Yxtaholm inom ramen för International Economic Association i ämnet "Structural Adjustment in Trade Dependent Advanced Economies".¹ I Nationalekonomiska föreningens regi följdes den upp av ett seminarium med rubrikens titel. Tre av IEA-konferensens utländska deltagare höll föredrag. Dessa föredrag återges nedan. En kort bakgrund ges i en inledning av Lennart Ohlsson, docent vid EFI, Handelshögskolan i Stockholm.

LENNART OHLSSON

Inledning

I sin nyligen publicerade årsrapport konstaterar GATT att år 1981 var det första fredsåret sedan 1930-talets världsdepression med sjunkande världshandel trots stigande världsproduktion. Världshandeln har hållits tillbaka av stigande protektionism och annan importhämmande ekonomisk politik i en rad länder. Faran med en sådan utveckling ligger inte endast i att en minskad internationell arbetsfördelning brukar åtföljas av en lägre ekonomisk tillväxt och en sämre utveckling av levnadsstandarden. Därutöver tillkommer en fara som har sin grund i att många utvecklingsländer och flera statshandels- och industriländer har ett behov av växande exportinkomster för att kunna betala räntor och amorteringar på utestående utlandsskulder till främst ett fåtal större industriländer. Världshandelns och världsekonomin stagnation skulle därmed enligt GATT

öka riskerna för en kris i valutasystemet liknande den på 1930-talet med den möjliga påföljden av en ännu mera djupgående världsdepression. En sådan depression skulle självfallet få svåra återverkningar på svensk ekonomi under en tid då handlingsutrymmet för en självständig ekonomisk politik begränsas av bl a ackumulerade utlandsskulder och löpande bytesbalansproblem.

Temat för Nationalekonomiska föreningens seminarium är mot denna bakgrund väl anpassat till aktuella problem såväl i världsekonomin som i den svenska ekonomin. De tre föredragshållarna valde i sina framställningar att främst behandla villkoren för världshandel och tillväxt i industriländerna.

¹ Konferensen erhöll stöd av Handelshögskolan i Stockholm, Nationalekonomiska föreningen, Riksbankens Jubileumsfond samt Svenska Arbetsgivareföreningen.

Den tänkbara utvecklingen av världshandeln belyses mera indirekt. Det råder en betydande osäkerhet om världshandelns framtida utveckling. Får vi en återgång till den stadiga tillväxten i handeln som gjorde den till en pådrivande faktor i den ekonomiska tillväxten i industriländerna fram till ungefär mitten av 1970-talet? Eller är en fortsatt långsam och ostadig ökning mera sannolik? Världsbanken är ett annat internationellt organ som under det senaste året blivit mera pessimistisk i sina prognoser och antaganden. Både GATT och Världsbanken tillmäter industriländernas handelspolitik och allmänna ekonomiska politik en strategisk roll för 1980-talets ekonomiska tillväxt och handelsutbyte.

I det följande sammanfattas några av artikelförfattarnas slutsatser vad gäller:

- protektionismen och andra villkor för världshandelns utveckling.
- protektionismens drivkrafter, kostnader och former.
- ekonomisk-politiska alternativ till protektionismen.

Övriga vid seminariet behandlade frågor berörs ej. Istället kompletteras författarnas slutsatser med några synpunkter på svenska förhållanden.

Författarna

Jean Waelbroeck behandlar i sitt föredrag utsikter för världshandeln. Han är professor vid Université Libre de Bruxelles, Belgien, och har under senare år lett ett stort internationellt forskningsprojekt i Världsbankens regi om den framväxande protektionismen i industriländerna. Han tillhör tillika en tämligen liten grupp ekonomer som byggt kvantitativa modeller över handelsutbytet i världen. Waelbroeck diskuterar i sin artikel de gemensamma lärdomar man hittills nått fram till utifrån dessa modeller om samspelet mellan världshandel, världsekonomi och protektionism.

Robert Baldwin har i sin artikel valt att behandla strukturanpassning och strukturpolitik utifrån ett amerikanskt perspektiv. Det kompletteras med en diskussion om och bedömning av lämpligheten hos tre principer som tillämpats internationellt i handelspolitiken. Baldwin är professor vid University of Wisconsin, USA. Han är en av världens ledande experter på handelspolitik och har i ovan nämnda Världsbankprojekt nyligen slutfört en studie av USA:s protektionism.

Peter Dixon är professor vid La Trobe University i Melbourne, Australien. Han har under senare år varit i ledningen för den s k IMPACT-gruppen som satts upp och finansierats av olika statliga departement och verk för att simulera australisk ekonomisk utveckling och analysera inverkan av olika konstellationer av ekonomiskt politiska ingrepp. IMPACT-gruppen har byggt flera modeller med olika tillämpningsområden, vilka sammantagna torde vara ett av de mest ambitiösa modellpaketen över ett enskilt lands ekonomi. Den modell Dixon utnyttjar i sitt föredrag har bl a använts för mångskiftande analyser av verkningarna av australisk protektionism och av förändringar av denna.

Protektionismen och andra villkor för världshandelns utveckling

Jean Waelbroeck nämner ett antal orsaker till tillbakagången i den ekonomiska aktiviteten i världsekonomin. Direkt eller via inverkan på enskilda länders ekonomiska politik har de verkat återhållande på ländernas tillväxt och import. Inflationen, höga energipriser och reala räntor samt risker förknippade med världens monetära system är fyra skäl till en mindre expansiv politik. Den mera långvariga nedgången i produktiviteten undergräver också möjligheterna att föra en mer expansiv politik.

Missbruk av den politiska processen av gruppintressen för att nå ekonomiska fördelar framhålles som ett sjätte skäl till att industriländernas anpassningsförmåga och därmed tillväxtbetingelser kommit att nedsättas. Waelbroeck lägger särskild tonvikt vid det missbruk som yttrar sig i protektionism gentemot andra länder. Detta missbruk eroderar den grund till välståndsökningar som handeln utgjort under efterkrigstiden, icke minst i Europa. En stigande protektionism undergräver därför industriländernas *gemensamma* betingelser för fortsatt ekonomisk och industriell tillväxt. Waelbroecks bedömning är trots allt optimistisk: utvecklingen mot ökad protektionism har inte hunnit så långt att den är svårhejdad. Politikerna i västvärlden försöker motstå kraven på ny protektionism ty de förstår utrikeshandelns centrala roll i den ekonomiska tillväxten, är hans slutsats.

Denna senare bedömning delas emellertid inte av Peter Dixon, som istället hävdar att protektionismen frodas bland politikerna. Till en del torde denna skillnad i bedömning kunna hänföras till olikheter i handelspolitiska traditioner mellan de världsdelar författarna representerar. Industrivaruimporten har varit utsatt för hårda restriktioner i just Australien allt sedan guldrushen ebbade ut för mer än ett sekel sedan. Emellertid är denna skillnad delvis skenbar ty jordbruksvaror och livsmedel, på vilka landet har klara komparativa fördelar, har i världshandeln utsatts för den mest omfattande protektionismen och det gäller som Waelbroeck visar i högsta grad Europa.

Med andra ord vill varje land gärna ha frihandel för sina konkurrenskraftiga exportvaror men reglera importen av varor som hårt konkurrerar med inhemsk tillverkning. I Sverige som tappat konkurrenskraft i sina traditionella exportnäringsgrupper har ju dessutom protektionismen i praktiken också inneburit

subventioner av exporten.

Baldwin behandlar tre principer för handelspolitik som diskuterats internationellt och som delvis redan börjat tillämpas. Hans slutsats är att *selektivitetsprincipen* och *reciprocitetsprincipen* skadar det internationella handelsutbytet. Att resa upp handelshinder enbart mot vissa andra länder när en bransch är utsatt för eller hotas av utländsk konkurrens (selektivitet) åsidosätter GATT-principen om mest gynnad nation. Olikheter i styrkeförhållanden mellan nationer och deras olika grad av internationellt beroende i ekonomin kan leda till att särskilt små öppna ekonomier som Sverige kan utsättas för selektiva handelshinder pga sina små möjligheter till vedergällning.

Reciprocitetsprincipen innebär att ett land kan dra tillbaka sina lättnader i handelshinder gentemot ett land som underlåter att öppna sina marknader. Denna princip kan eskalera protektionismen genom att den öppnar vägen för retaliation på olika varuområden. Alla länder tenderar att ha stora underskott i handeln med några länder och varor. Reciprocitet kan tillämpas så subjektivt att grunden för det multilaterala handelsutbytet rycks undan.

Baldwin tar däremot ställning för den *tredje principen* som innebär att utvecklingsländer som uppnått en tillräcklig utvecklingsnivå successivt skall fräntas den särbehandling de medgivits för sin handel och istället inlemmas i GATT:s regelsystem. Bakgrunden till detta är att samtidigt som världshandelns tillväxttakt mattats av, har en större del av handelsutbytet kommit att ske med länder som ej tillämpar frihandelsprinciper, främst utvecklingsländer men också statshandelsländer. Den del av världshandeln som är föremål för regleringar är nu klart större än för något decennium sedan. Vikten av att länder som lyckats industrialisera sig gradvis öppnar sin handel har därför ökat.

Eftersom några av dessa nyindustrialiserade länder är tämligen stora skulle de kunna bidra till att världshandeln återfår något av sin dynamiska roll för världsekonomin.

Baldwins slutsats om spelreglerna för det internationella handelsutbytet är att de små industriländerna är den enda grupp som kraftfullt kan verka för fortsatt frihandel. De skulle komma till mest skada om handelsutbytet mellan de stora blocken av industriländer utvecklas genom bilaterala överenskommelser och är samtidigt tillsammans tillräckligt stora i den internationella handeln. Ett krav på självdisciplin följer emellertid av denna väktarroll: trovärdighet kan uppnås i den utsträckning landet självt avhåller sig från handelshinder.

Sverige tillmäts ofta en sådan väktarroll men har under loppet av 1970-talet följt efter i den internationella vågen av handelshindrande ingrepp. Landets intresse av en fri och snabbt växande världshandel bör emellertid ha stärkts av de balansproblem som uppstått i samband med industrins stagnation. Det statliga budgetunderskottet kan bli en effektiv spärr mot nya industristöd i krisbranscher. Betyder detta att Sverige på nytt kan agera med kraft för en bevarad frihandel i GATT och OECD?

Protektionismens drivkrafter, kostnader och former

Gemensamt för de tre författarna är deras bedömning att protektionismen växer fram lättare i en ekonomi präglad av långsam tillväxt. Först i en sådan situation kan organiserade särintressen få tillräckligt gehör för sina krav hos politikerna. Ingreppens omfattning och därmed kostnaderna, blir åtminstone större och formerna för ingreppen kan bli mera handelssnedvridande.

En annan gemensam ståndpunkt är att protektionismens kostnader är höga. Waelbroeck anför flera exempel där in-

verkan på varupriserna kan ligga i storleksordningen av en fördubbling för den enskilda konsumenten i EG. Också i Australien torde kostnaden vara hög för konsumenter av kläder, skor och bilar.

Denna samstämmighet i bedömningen av protektionismens orsaker och kostnader gäller trots en betydande olikhet mellan länder i formerna för ingreppen. Nordamerika, Australien och Nya Zeeland har i allt väsentligt valt gränsskydd medan Europas länder kommit att välja subventioner av olika slag. Denna skillnad torde till en del avspegla att de senare länderna är bundna av EG- och EFTA-avtalen att undvika gränsskydd.

Synen på vilken form av ingrepp som är mest av ondo präglas också av författarnas länderbakgrund. Baldwin anför att valet av politik borde avgöras till förmån för det stöd som blir mest kortvarigt, vilket de båda övriga torde instämma i. Han exemplifierar dock med tullar och kvantitativa importhinder, dvs just de gränsskydd som Australiens frihandelsvänner går till storms mot därför att de är osynliga för konsumenter och väljare och tenderar att bli mycket långvariga. Skillnader i synen på handelshinder av olika former torde inte sällan förklaras av om man bedömer inhemska väljare eller internationella avtal och förhandlingar som den bättre spärren mot långvariga hinder.

Kännetecknande för svenska selektiva ingrepp är att de blivit starkast i exportorienterade industrier som förlorat sin forna konkurrenskraft. Mot en sådan förlust hjälper självfallet importskydd inte så långt. Ingreppen har istället stöttat upp produktionen via subventioner som ej diskriminerat mellan försäljning till olika marknader. Därmed har också konflikter till följd av ingångna handelsavtal blivit mindre synliga.

Sverige utmärker sig också därige-

nom att de regionala hänsynen fått stor betydelse som motiv för ingreppen. Ekonomins litenhet, internationellt sett, och geografiska utspriddhet kan göra anpassningen relativt svår. Det regionala argumentet har emellertid olika bärkraft beroende på vilka lokala arbetsmarknader som träffas av struktur- och omvandlingsimpulsen. En internationell acceptans av det regionala motivet förutsätter därför att marknadsingreppen väljs så att storstadsområden och andra täta urbaniserade regioner diskrimineras, dvs att inga ingrepp sker, att omfattningen är ringa eller ges en mera marknadsorienterad utformning. Detta har inte varit fallet till följd av varvpolitiken, även om Landskronaproblemets hantering kan komma att bli en vändpunkt i detta avseende.

Protektionismens ekonomisk-politiska alternativ

De tre författarnas slutsatser om protektionismens verkningar är också tämligen samstämmiga. Få jobb räddas i skyddade industrier och i bästa fall temporärt. Fler jobb tenderar att förloras i andra industrier även om landet ej riskerar att utlösa protektionism i andra länder (Dixon). En stor risk med att vänja en ekonomi vid politiskt bestämda skydd mot utländsk konkurrens är att förmågan till anpassning går förlorad i enskilda företag och att kapital- och arbetsmarknader organiseras på ett mindre funktionsdugligt sätt.

Denna sänkta anpassningsförmåga är självfallet särskilt riskabel under en period då världshandelns tillväxttakt sjunker och då osäkerheten om dess framtida utveckling tilltager. I ett land

som rotat sig i ett protektionistiskt system (Australien) blir då Peter Dixons förslag om alternativ ekonomisk politik för att befrämja sysselsättningen alltför djärvt för politikerna. Med hjälp av en simuleringsmodell jämför Dixon ökad protektionism med dels en keynesiansk efterfrågestimulerande politik, dels en politik som sänker kostnadsnivån i den konkurrensutsatta sektorn. Han finner de två senare politikalternativen bättre än protektionismen men båda har sina svagheter. Dixons förslag till alternativ politik kombinerar i stället efterfrågestimulerande och kostnadssänkande åtgärder. Kostnadssänkningar skapas med sänkta lönebaserade skatter, som antas kunna genomföras utan motverkande löneökningar. Priset för denna politik blir ett (ökande) budgetunderskott, vilket i Australien är ett rimligt pris då detta underskott är blygsamt.

För Sverige skulle inte samma kombination av åtgärder vara lika acceptabla. Budgetunderskottets storlek och den roll ränteutgifterna på tidigare upplåning fått för denna storlek binder en del av medlen för den ekonomiska politiken. Å andra sidan är den svenska arbetsmarknaden mer genomorganiserad, mindre segmenterad och mera van vid att förhandla fram avtal som tar hänsyn till samhällsekonomins utveckling. Det innebär att det kostnadssänkande medlet skulle kunna ersättas med löneuppgörelser som ger samma effekter på kostnadsnivån. Om detta inte är möjligt återstår endera att devalvera eller att skifta skattebelastning mellan sektorer (till förmån för konkurrensutsatt sektor) så att budgetsaldot lämnas opåverkat. Under åren 1981 och 1982 har alla tre möjligheterna utnyttjats.