

## Strukturanpassning och strukturpolitik

Samtliga västländer har upplevt s k strukturproblem under den senaste tio-årsperioden. Arbetskraft och kapital har inte kunnat föras över från stagnerande industrier till expanderande. Det finns tre aspekter på detta problem med bristande strukturell anpassning som jag skulle vilja ta upp.

Det första gäller i vilken utsträckning västländerna kommer att behöva utöka eller minska sin industriella bas under resten av 1980-talet. Det andra problemet gäller vilka ekonomisk-politiska åtgärder som för närvarande diskuteras i de stora industriländerna när det gäller att åstadkomma den nödvändiga anpassningen. Slutligen skall jag ta upp vilka alternativ som finns i den ekonomiska politiken för att förbättra situationen för världen som helhet.

Den första frågan är viktig, därför att det spelar en stor roll för beslutsfattandet, om behovet av strukturell anpassning är begränsat till ett fåtal industribranscher eller om det är spritt över stora delar av den ekonomiska strukturen i industriländerna. Om effekterna av alltför svag konkurrenskraft begränsas till ett relativt fåtal industribranscher, är det möjligt att den ad hoc-mässiga industripolitik som vi sett många industriländer följa de senaste åren, kanske representerar en rimlig kompromiss mellan de kortsiktiga politiska problem som de politiska beslutsfattarna möter och de svårigheter som finns att skapa samförstånd kring en mer konsistent lösning. Men om många industribranscher samtidigt utsätts för bristande konkurrenskraft, kommer

politikerna förr eller senare att tvingas till en mer allomfattande lösning. Det finns stora risker att ett land fördröjer den nödvändiga, mer generella anpassningen genom att det blir uppbundet av olika tillfälliga lösningar. Detta skapar påtryckningsgrupper hos de fackföreningar och de industriledare som gynnas av subventionerna och därför gör det politiskt omöjligt att anta en mer förnuftig långsiktig ansats.

För att mäta effekten av den internationella konkurrensen på olika amerikanska industribranscher har jag gjort ett experiment som omfattar ca 280 branscher i USA under perioden 1972—1979. Jag har visserligen inte arbetat intimt med svenska eller andra europeiska industridata, men jag misstänker att de resultat jag erhållit för USA skulle vara minst lika pessimistiska för den svenska ekonomin som de är för USA.

För varje industribransch fastställer jag först hur stor del av dess genomsnittliga ökning under perioden som berodde på en allmän ökning i inhemsk och utländsk bruttonationalprodukt. Vi vet att när BNP stiger ökar konsumtionen av nästan alla varor, om än inte i samma proportioner. Inkomstelasticiteten i efterfrågan är större än ett för några varor och mindre än ett för andra. De flesta ekonomer är mycket skeptiska när det gäller våra mått av *pris*elasticiteter, medan de har större tillit till måtten på *inkomst*elasticiteterna. Jag kan därför tilldela varje industrisektor en viss inkomstelasticitet och sedan jag delat upp branschens produktion i dess

hemmamarknadsandel och exportandel, kan jag från den faktiska tillväxttakten dra bort den andel som beror på tillväxten i antingen inhemsk eller utländsk BNP.

Kvar blir en restpost som beror på tre ekonomiska faktorer:

- (1) En förändring i det inhemska priset på branschens produkt jämfört med motsvarande pris i andra länder.
- (2) Förändringar i efterfrågan på industribranschens produkter från andra producenters sida, beroende på den effekt som har skett på dessas produktion till följd av förändringar i de relativa inhemska och utländska priserna.
- (3) Förändringar i smak.

Att mäta smakförändringar är en nästan omöjlig uppgift och jag var tvingad att ignorera dessa. Jag tog emellertid i beräkningen med förskjutningen mellan olika input-förhållanden som avses i punkt (2) ovan. Betydelsen av dessa kan illustreras med ett enkelt exempel. Antag att den genomsnittliga tillväxttakten i stålindustrins produktion är  $-1$  procent, sedan vi dragit bort den andel av den faktiska tillväxttakten som beror på förändringar i egen eller utländsk BNP. Det skulle emellertid vara fel att dra slutsatsen att denna minskning i produktionen beror på att de inhemska priserna har stigit mer än de utländska. Anledningen till den sänkta efterfrågan kan mycket väl också ligga i en sänkt efterfrågan på stål till följd av kostnadsförskjutningar i sådana industribranscher som använder stål som råvara. En förskjutning i efterfrågan från inhemska till importerade bilar, orsakad av en relativ sänkning i priset på importerade bilar, kan t ex leda till en sänkning i den inhemska efterfrågan på stål utan att det har skett någon kostnadsförskjutning i denna industribransch som sådan. För att bestämma storleksordningen på dessa effekter är

det nödvändigt att multiplicera den restpost som blir över, sedan vi har dragit bort effekten av BNP-ökningar med den input-output-koefficient som representerar inhemska uppköp av stål för insatser i andra industrier. När vi summerar dessa olika effekter får vi fram den påverkan på t ex stålindustrin som är orsakad av förändringar i produktionen i andra inhemska industrier. Om tillväxttakten är negativ sedan vi dragit bort både effekterna av BNP och effekterna av insatsförsäljningar till andra industrier är slutsatsen att de inhemska priserna har stigit jämfört med importpriserna för produkten i fråga eller att den utländska produktens kvalitet har stigit jämfört med den inhemska. Restposten visar att industribranschen har fått en konkurrensnackdel. Om å andra sidan restposten är positiv, har det inhemska priset fallit jämfört med konkurrenternas, eller så har dess kvalitet stigit, och branschen har vunnit i internationell konkurrenskraft.

### De amerikanska resultaten

När man beräknar utvecklingen av konkurrenskraften på detta sätt i USA visar det sig att förändringar i den internationella konkurrenskraften, i synnerhet i negativ riktning, inte är begränsade till ett fåtal industribranscher utan har skett i stor omfattning. Konkurrens effekten var negativ i 62 procent av de 284 undersökta branscherna. Effekten var mellan  $-5$  och  $-10$  procent i 41 branscher och större än  $-10$  procent i 6 branscher. De flesta förlorarna är välkända: beklädnad, skor, gummiprodukter, läder, sten och lera, koppar, samt olikartade varor som sportutrustningar, juveler och leksaker. Men vad som inte är lika välkänt är att USA håller på att förlora sin internationella konkurrenskraft i allt fler metallvaruindustrier liksom i maskinindustrin. Mina resultat indikerar att de japanska, tyska och italienska industrierna nu är

mer konkurrenskraftiga än de amerikanska i de flesta av verkstadsindustrins sektorer. De industribranscher i USA som har en stark konkurrenskraft är också välkända, t ex livsmedel, datorer, kontorsutrustning, elektriska maskiner, hushållsmaskiner, elektriska komponenter, optiska instrument och andra typer av elektriska utrustningar. Konkurrensfördelen överstiger emellertid 5 procent i endast 12 industrier.

För verkstadsindustrin som helhet uppskattas konkurrensnackdelen till -0.25 procent. Den minskning av produktion och sysselsättning som detta motsvarar är 4 miljarder dollar och 178 000 årsarbeten. Den negativa sysselsättningseffekten koncentreras dessutom i oproportionerligt hög grad till mindre utbildad arbetskraft. Högutbildade arbetare och tjänstemän förlorar mycket litet på förändringen i konkurrenskraft.

Sedan dessa konkurrenseffekter kunnat fastslås frågade jag mig vad nettoeffekten på produktionen skulle bli under olika alternativa tillväxttakter i framtiden, under antagande att konkurrenseffekterna skulle förbli desamma. Om det inte finns någon tillväxt alls, skulle givetvis förändringen i produktion helt enkelt motsvara konkurrenseffekten under dessa antaganden. Två olika alternativ antogs. I det första fallet sattes tillväxttakterna i BNP till de högsta tillväxttakterna i Världsbankens prognoser för 1980-talet. I det alternativa fallet valdes tillväxttakterna närmare bottenskiten. Resultaten av dessa antaganden kom inte som någon överraskning. De indikerar att om tillväxttakterna skulle bli höga, kommer inte USA:s konkurrensnackdelar att skapa några allvarliga negativa effekter för stora delar av ekonomin. Endast en industribransch skulle uppleva en produktion som skulle falla med mer än 5 procent årligen och endast 38 av de 284 branscherna skulle falla över huvud ta-

get. Om tillväxttakten å andra sidan förblir långsam under 1980-talet indikerar beräkningarna att en tredjedel av hela USA:s industri kommer att få uppleva sänkt produktion och ca 30 branscher kommer att få se sin produktion falla med mer än 5 procent årligen.

Denna enkla statistiska övning bekräftar därför den allmänt accepterade uppfattningen att den bästa politiken för att komma tillrätta med det strukturella problemet är att stimulera den allmänna tillväxten i världsekonomin. På detta sätt kan vi minska anpassningsproblemen utan att andra länder påverkas negativt.

### Några förslag i handelspolitiken

Låt mig övergå till en kort diskussion om några av de förslag om ändrad handelspolitik som nu diskuteras i USA och i andra industriländer. Tre nyckelord betecknar tre olika ansatser i den internationella ekonomiska politiken: selektivitet, reciprocitet och diskriminering efter utvecklingsnivå.

#### Selektivitetsprincipen

Selektivitet innebär att ett land reser upp handelshinder mot vissa andra länder, när man anser att en industribransch är utsatt för eller hotas av utländsk konkurrens. Selektivitetsprincipen står i kontrast mot principen om mest gynnad nation, enligt vilken handelshinder måste vara lika gentemot alla länder. I USA finns det ett brett stöd för selektivitetsprincipen, även om denna ännu inte har nått president och regering. I de handelsförhandlingar som nyligen fördes i Tokyo argumenterade EG-staterna för selektivitetsprincipen och den kommer säkert att dyka upp i de kommande GATT-förhandlingarna.

Enligt min åsikt är selektivitetsprincipen dålig ekonomisk politik. Att officiellt stödja fortsatt diskriminering mellan olika länder kommer att försämra de internationella ekonomiska och po-

litiska relationerna. Dessutom kan inte politiken enligt min mening lyckas med sin avsikt. Utvecklingsländerna och många små industriländer är de som drabbas hårdast och deras reaktion mot förslagen indikerar tydligt dess troliga konsekvenser för det internationella umgänget. Enligt min bedömning har dessa länder rätt i att de kommer att drabbas hårdast av en selektivitet. Starka påtryckningsgrupper i de stora industriländerna kommer givetvis att försöka skapa ett större skydd för sina industrier, när de upplever effekterna av negativ konkurrenskraft på det sätt jag beskrev i föregående avsnitt. Om inhemska politiker inte behöver möta ett motsatt tryck från stora ekonomiska block som EG, när de höjer importskyddet, utan endast det svaga trycket från olika små industriländer eller utvecklingsländer, kan man förvänta sig att de i större utsträckning ger vika för sina inhemska intressegrupper. De små industriländerna och utvecklingsländerna kommer att drabbas hårdast av dessa utslag av protektionism och kommer att reagera kraftigast mot dem. Förslagets företrädare har hävdad att tillräckliga spärrar kan skrivas in i förslaget för att förhindra diskriminerings effekter av detta slag men enligt min åsikt visar tidigare erfarenheter inom GATT att den typen av skriftliga överenskommelser inte leder till önskat resultat. Vi måste också komma ihåg att utvecklingsländerna redan utgör en betydelsefull marknad för stora delar av verkstadsindustriexporten i länder som USA. Denna marknad är dessutom den som växer snabbast. Om utvecklingsländerna tenderar att vrida sin utrikeshandel mot andra utvecklingsländer som en följd av att de utsätts för selektivitetsprincipen i de utvecklade industriländerna är det troligt att dessas tillväxttakt kraftigt påverkas i negativ riktning. Vi måste dessutom komma ihåg de politiska störningar som kan upp-

komma i utvecklingsländerna om deras tillväxttakter begränsas till följd av protektionistiska åtgärder från de utvecklade ländernas sida. Det är oundvikligt att ett land som USA skulle komma att drabbas av dessa politiska följder.

Inte heller verkar diskriminerande handelshinder på det sätt som de är avsedda att göra. Tag som exempel de frivilliga exportbegränsningar som japanska biltillverkare åtagit sig. Kvantiteten av bilar, importerade från Japan, har minskat med de 7 procent man kommit överens om men värdet på den japanska bilexporten till USA, även efter hänsyn till inflationen, har ökat helt enkelt därför att japanerna har utökat den andel av exporten som utgörs av högprisbilar. Resultatet är att den amerikanska bilindustrin har fortsatt att minska som följd av japansk konkurrens. Samma förändring i kvalitet har skett i textil- och skoimporten till följd av kvantitativa handelshinder.

En följd av denna typ av reaktion är att den inhemska industribranschen känner sig förrådd av sin regering och därför trycker på för ytterligare stöd. Den utländska industrin å andra sidan har inte skadats alltför allvarligt men tycker ändå illa om begränsningen och låter sin regering veta hur missnöjd den är. Både inom landet och utomlands får vi därför bära de ekonomiska och politiska kostnaderna för diskrimineringen utan någon större ekonomisk effekt av åtgärden i fråga.

### Reciprocitetsprincipen

Reciprocitetsprincipen har samma nackdelar som selektivitet. Enligt denna princip har ett land rätt att dra tillbaka lättnader i handelshinder om ett annat land underlåter att öppna upp sina inhemska marknader i samma utsträckning som det första landet har gjort. I första hand riktar sig givetvis åtgärden mot Japan. Amerikanska bedömare anser att en stor del av Japans

stora handelsöverskott med USA beror på olika kvantitativa handelshinder som Japan har rest upp. Det är svårt att bedöma om de har rätt eller inte. En indikation kan vara att importkvoten i Japan inte har stigit alls sedan 1960-talet medan den har ökat kraftigt i alla andra industriländer. Regeringsföreträdare anser att detta är en indikation på handelshinder. Det är å andra sidan svårt att peka på specifika handelshinder som svarar för mer än en bråkdel av det amerikanska underskottet i handeln med Japan.

Med hänsyn till denna svårighet att finna klara bevis på japanska kvantitativa handelshinder blir reciprocitetsprincipen farlig, eftersom även den får allvarliga negativa effekter på de internationella relationerna. Att fastslå reciprocitet blir kraftigt subjektivt. Vad skulle t ex förhindra EG-staterna att återta lättnader i handelshindren som de givit till USA med motivering att USA:s exportöverskott med dessa länder är en indikation på att USA inte släpper in Europa på sin hemmamarknad?

### Diskriminering

#### efter ländernas utvecklingsnivå

Jag ställer mig något mer positiv till den tredje föreslagna åtgärden, nämligen att låta handelshinder träffa länderna efter deras utvecklingsgrad. Företrädare för denna åsikt hävdar att de utvecklade länderna gradvis borde dra tillbaka den preferentiella tullbehandling och andra fördelar som utvecklingsländerna har fått allteftersom dessa länder uppnår en viss utvecklingsgrad. Och inte bara borde preferensavtalen avvecklas, när länderna uppnår en viss utvecklingsnivå, utan dessa länder borde också anta de skyldigheter som länderna har antagit under GATT-avtalet. I allmänna handelsavtal skulle de t ex förväntas att minska sina egna handelshinder.

Denna princip har givetvis stött på hårt motstånd från de mera framgångsrika utvecklingsländerna med argumenteringen att dessa fortfarande befinner sig konkurrensmässigt i underläge mot de utvecklade länderna. Denna typ av argument är emellertid inte övertygande. Länder som Sydkorea, Taiwan och Hong Kong har visat sig kunna konkurrera synnerligen effektivt och att dra undan preferensavtal från dem skulle inte bara ge utvecklingsmöjligheter till hittills mindre lyckosamma utvecklingsländer utan också minska behovet av protektionism mot utvecklingsländerna som grupp. Dessutom skulle en sådan åtgärd föra världen som helhet tillbaka till mest gynnad nationsprincipen, vilket jag anser vara önskvärt.

### Hur få länder att uppföra sig väl?

Åtgärder som selektivitet och reciprocitet är inte bra sätt att bemöta de tilltagande strukturella anpassningsproblemen. Vilken alternativ politik kan vi då ta till? För det första skulle jag vilja påpeka att det inte finns någon enkel ny regel eller institutionell förändring som helt plötsligt kan eliminera alla problemen. Vi borde försöka sluta hitta på åtgärder av typen selektivitet eller lägsta priser som använts för stålprodukter.<sup>1</sup> Men om någon politik måste beslutas, borde en klok regering i stället anta den typ av industriellt stöd som har den största sannolikheten att bli kortvarigt. Den helt vanliga tullen som förhindrar försäljning under egentlig tillverkningskostnad och kvantitativa importhinder duger utmärkt i detta syfte.

I stället för att försöka hitta på nya åtgärder borde vi försöka få de nuvarande att fungera bättre och mer rättvist. I synnerhet måste vi försöka att få de stora industriländerna som EG,

<sup>1</sup> Se min artikel i Ekonomisk Debatt nr 6, 1981.

USA och Japan att följa reglerna bättre. De försöker gärna få de andra länderna att följa GATT:s spelregler och hävdar antingen att ett allmänt handelskrig kommer att starta, om de andra tvingar på landet GATT:s regler eller också försöker de att komma till någon form av överenskommelse med de andra stora länderna. Dessutom nonchalerar de ibland helt enkelt GATT:s expertrapporter. Det är knappast förvånande att utvecklingsländerna och många av de små industriländerna har föga förtroende för GATT, när de observerar de stora ländernas beteende.

Ett litet men viktigt steg när det gäller att sätta mera tryck på de utvecklade länderna så att de följer GATT:s spelregler är att ge GATT-sekretariatet större inflytande. Det kan mycket väl räcka att GATT:s sekretariat rapporterar handlingar som det anser vara inkonsistenta med GATT-avtalet, för att detta skall ha effekten att lindra sådana beteenden, när den myndighet som uttalar sig är en objektiv grupp som GATT. Inget land vill gärna bli utsatt för skymfen att bli utpekad som en brottsling i allmänt vedertagna principer när det gäller internationellt umgänge.

Man skulle kunna tro att de små industriländerna och utvecklingsländerna själva skulle kunna klara av denna rapportering, men hittills har de inte gjort så. De fruktar att de skall utsättas för hämndaktioner antingen inom utrikeshandeln eller i andra sammanhang från de stora länderna. Dessutom följer de själva inte alltid spelreglerna.

Att ge mer auktoritet till GATT:s sekretariat borde vara en del av en trend mot hårdare bindning till internationellt vedertagna spelregler, vilka un-

derstöds av kraftfulla sanktionsmekanismer. I avsaknad av sådana regler kommer länderna att fortsätta försöka förflytta anpassningsbördan till andra länder, i synnerhet till sådana som saknar politisk makt. Allteftersom anpassningsproblemen tilltar, kommer denna typ av beteende inte bara att ytterligare försvaga GATT utan att göra hela organisationen och dess mål meningslösa.

De små industriländerna som Sverige måste enligt min mening anta ledarskapet i denna trend mot större internationell ordning. De stora länderna tror att de kan överleva ganska väl utan internationella spelregler helt enkelt därför att de kan använda sin politiska makt till att säkerställa många av sina egna mål. Inte heller utvecklingsländerna har visat något större intresse att ta initiativet i detta hänseende. De klagat bittert över hur de stora länderna har betett sig enligt GATT-avtalen men har inte vidtagit några åtgärder för att försöka få sekretariatet starkare. Som jag nämnde tidigare kan det vara därför att de fruktar följderna av striktare internationella spelregler. Om någonting skall göras måste det därför vara de små industriländerna som står för ledarskapet att vända trenden bort från en allt större internationell oordning. De har i själva verket redan tidigare spelat en viktig roll när det gällt att visa resten av världen att internationell konkurrens under förnuftiga spelregler är bäst för alla inblandade. Det är min förhoppning att de kommer att söka utmana den rådande internationella oordningen och gripa tillfället i flykten att söka återskapa mer harmoniska och jämlika internationella ekonomiska relationer.

Översättning: Kerstin Amnerth