

Repliker och kommentarer

I denna avdelning välkomnas kommentarer till tidigare bidrag samt korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning.

CARL HAMILTON

Arbetsvillkor, frivilliga exportbegränsningar och handelspolitik — en kommentar

I Ekonomisk Debatt 2/83 hävdade Göte Hansson att socialklausuler i handelsavtal är att föredra framför frivilliga exportbegränsningar. Hanssons slutsats är dock förhastad menar Carl Hamilton i denna replik. Det viktigaste skälet är att de två medlen är alltför olika till syfte och karaktär för att tillåta en riktig jämförelse.

I Ekonomisk Debatt 2/83 hävdar Göte Hansson (GH) att inom handelspolitiken är s k socialklausuler att föredra framför de under senare tid allt vanligare "frivilliga" exportbegränsningarna. "De idag använda handelspolitiska åtgärderna, åtminstone vad gäller sjuttioalets ökade användning av frivilliga exportbegränsningar, uppvisar betydande svagheter jämfört med socialklausuler kontrollerade av ILO [International Labor Organisation] och Gatt [General Agreement on Tariffs and Trade]". GHs slutsats är enligt min me-

ning förhastad och det viktigaste skälet härför är att det *mål* man vill uppnå med socialklausul är ett helt annat än målet för insättandet av frivilliga exportbegränsningar.

För att kunna göra en meningsfull jämförelse av två medel (socialklausuler och frivilliga exportbegränsningar) och kunna bestämma vilket av dem som är "bäst" (eller minst dåligt) måste man (1) precisera det *syfte* som man vill uppnå, (2) ange vad som *karaktiserar de två medlen* (vad är en socialklausul respektive en frivillig exportbegränsning?) och (3) göra jämförelsen mellan de två medlen på *lika villkor*.¹

¹ Låt mig göra ett filosofiskt klarläggande. En handling — t ex att söka genomdriva bättre arbetsvillkor — skulle av många bedömas som moraliskt bra eller dålig enbart utifrån sina *konsekvenser*. En annan möjlig bedömningsgrund är att se enbart till *handlingen i sig*, oberoende av sina konsekvenser. T ex att genomdriva (en princip om, eller rätt till) bättre arbetsvillkor kan bedömas som en i sig bra handling, oberoende av om konsekvensen blir ökad eller minskad arbetslöshet.

Min utgångspunkt är att en handling — som införandet av socialklausuler i handelsavtal eller påtvingandet av begränsningar på andra länders export — skall värderas utifrån sina konsekvenser. Såvitt jag förstår delar GH denna utgångspunkt. Ibland förefaller det dock som om de som argumenterar för socialklausul inte har denna utgångspunkt utan betraktar socialklausul som en fråga om rättigheter till vissa arbetsvillkor eller friheter, som skall hävdas utan att konsekvenserna beaktas, eller ens får beaktas.

Docent CARL HAMILTON vid Institutet för internationell ekonomi har i sin forskning bl a sysslat med handelspolitik och strukturomvandling i de nya industriländerna och dess konsekvenser för i-länderna.

Socialklausul och frivilliga exportbegränsningar

En socialklausul är en internationell konvention rörande arbetsvillkoren i alla länder som är kopplad till internationella handelsöverenskommelser. Sanktionen för de länder som inte uppfyller ställda krav skulle vara "att möta handelshinder i form av tullar eller kvantitativa regleringar" (GH, s 107). Skillnaden mot gängse ILO konventioner om arbetsförhållanden är *kopplingen till handelspolitiken* och, enligt GH (s 107), att en socialklausul skulle omfatta *endast exportindustrin*. Sålunda skulle socialklausuler inte omfatta t ex produktionen av exporterade jordbruksvaror och mineraler. Inte heller industri-företag (t ex tekoföretag) — eller delar av sådana företag — som producerar för hemmamarknaden skulle omfattas.

"Frivilliga" exportbegränsningar (hädanefter förkortade feb) praktiseras sedan flera år som ett medel att minska importen av vissa varor från vissa länder, t ex tekoprodukter från Sydostasien exporterade till industriländer, bilar från Japan exporterade till USA och EG, elektronik- och TV-produkter från Asien exporterade till i-länder, jordbruksprodukter exporterade till EG och de nyligen införda reglerna för införsel av stål till USA. Erfarenhetsmässigt vet man alltså hur typiska feb fungerar. Socialklausuler däremot finns ännu så länge endast i teorin. En jämförelse mellan feb och socialklausul måste därför till stor del grundas på varje författares egna antaganden om hur man tror en socialklausul skulle kunna utformas och fungera i praktiken.

Så t ex startar GH sin analys med antagandet att "förutsatt att klara och entydiga regler skapas för upprättande och tillämpning av socialklausulerna [kontrollerade av ILO och Gatt] skulle...". Genom att göra detta antagande hoppar GH över svåra frågor. I min analys nedan av GHs argument måste jag tillåta mig samma drastiska hopp, men jag vill dessförinnan peka på några av de praktiska och principiella problem som finns vid införandet och ad-

ministrationen av en socialklausul. Dessa problem, som måste tacklas i en fullständig analys, t ex inom den arbetsgrupp i utrikesdepartementet som f n arbetar med frågan, antyds av följande frågor.

Vem skall definiera de villkor som skall uppfyllas ("lagstiftande församlingens sammansättning")? Hur skall villkoren definieras på ett precist sätt ("brottsbeskrivning"), hur skall sanktionerna se ut ("påföljd"), vem skall avgöra när villkoren inte uppfylls ("domstolens sammansättning"), vem skall "väcka åtal" (enskilda stater, Gatt, ILO, politiska församlingar, jurister?), vem skall vara "svarande" (regeringen, företag?), hur skall processen se ut och de anklagades rättsäkerhet beaktas?

Vad utmärker en frivillig exportbegränsning?

Feb kan karakteriseras som införandet av följande sex restriktioner på ett fritt handelsutbyte:

(i) *Feb innebär en begränsning av totala importen och exporten.* Restriktionen leder bl a till en högre inhemsk prisnivå än eljest, substitution i det importerande hemlandet till förmån för inhemskt producerade varor och en kostnadshöjning för inhemska producenter, bl a de som exporterar (indirekt exportskatt). I detta avseende fungerar feb likadant som en tull eller en importkvotering.

(ii) *Feb omfattar endast vissa utvalda varugrupper, t ex stål, jordbruksprodukter, tekovaror, bilar m m.* Detta medför en substitution hos användarna bort från de utvalda varugrupperna, t ex mot ökad användning av varor där importen är friare.

(iii) *Feb är vanligtvis utformad som en begränsning av exportvolymen* (antal, kg, liter, osv). En volym snarare än en värdedefinition leder till att exportörer-

na söker sig bort ifrån varor med låg vinst per volymenhet. I praktiken innebär detta en kvalitetshöjande tendens. Exempelvis har tekovarorna från Sydostasien blivit alltmer sofistikerade, och asiatiska producenter utnyttjar inte sin komparativa fördel t ex i produktion av barnkläder, där arbetsinnehållet är jämförelsevis stort i förhållande till materialinnehållet. Japanska bilar exporterade till USA har blivit större och elegantare efter det att feb införts, osv. En importkvot leder till att importörerna på analogt sätt söker maximera vinsten per importerad enhet. En procentuell tull har däremot inte denna verkan.

(iv) *Feb riktar sig endast mot vissa exportörer.* Denna restriktion leder till substitution till förmån för andra exportörer (handelsomfördelning). När t ex Sverige lägger feb på tekoimport från Asien leder detta till ökad import från partners inom Efta och EG som har fritt tillträde till svenska marknaden. En generell tull har inte någon sådan handelsomfördelning. Det har däremot bildandet av frihandelsområden (typ Efta) och tullunioner (typ EG), eftersom man då håller olika tullsatsar gentemot medlemmar respektive utanförstående länder.

(v) *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 handelsvolymerna och konkurrensvillkor.

(vi) *Feb administreras i exportlandet.* Detta har bl a den konsekvensen att exportlandet får rätten till en inkomst genom att man t ex tar hand om intäkterna från en försäljning av exportlicenser till hugade producenter/exportörer. Med en importkvotering hamnar denna inkomst i hemlandet, hos importörer eller regeringen. Med en tull får hemlandet en motsvarande tullintäkt.

Jämförelse mellan frivillig exportbegränsning och socialklausul

Om man så jämför socialklausul med feb, kan man konstatera att också so-

cialklausul, när väl alla praktiska och principiella problem lösts, innebär en begränsning av totala importen (restriktion (i)). Även restriktionen (ii), avgränsning till utvalda varugrupper, gäller för socialklausul. Avgränsningen med klausul är dock en annan, nämligen till exporterade industrivaror vars framställning inte uppfyller ställda krav. Det vore naturligtvis en ren slump om samma varugrupper som omfattas av feb också skulle omfattas av socialklausul. Denna skillnad i varutäckning omöjliggör en strikt jämförelse av de två medlen.

Volymdefinitionen i feb, restriktion (iii), kan gälla för socialklausulens sanktioner men behöver inte göra det, om sanktionen är tullar. Denna oklarhet om sanktionens utformning omöjliggör en strikt jämförelse av de två medlen.

Feb liksom socialklausul riktar sig endast mot vissa exportörer, (restriktion (iv)). Med socialklausul berörs endast de exportörer som inte uppfyller ställda krav. I fråga om denna restriktion är GH oklar. Författaren är införstådd med att socialklausul är diskriminerande gentemot länder som inte uppfyller ställda krav. Sedan socialklausulen väl framtingat förändringar i exportländerna skulle den dock inte vara diskriminerande, enligt GH: "*Givet de införda arbetsvillkoren*, kommer vidare socialklausuler att vara icke-diskriminerande mellan länder vilket *vid en jämförelse med "frivilliga" exportbegränsningar* innebär en minskad osäkerhet och ökad effektivitet i resursallokeringen" (s 111, min kursivering). En meningsfull jämförelse måste här göras med situationen '*givet införda frivilliga exportbegränsningar*'. Men jag har svårt att se det rimliga i att hoppa över första steget i analysen, nämligen '*införande av socialklausul*' jämfört med '*införande av frivilliga exportbegränsningar*'. GHs jämförelsenorm förefaller mig sålunda halta och hans slutsats synes vara förhastad.

Feb är tidsbegränsade (restriktion (v)), men en socialklausul har rimligen inte karaktär av avtal som sluts mellan

förhandlande parter gällande en relativt kort, förhandlingsbar, tidsperiod. Denna skillnad omöjliggör en strikt jämförelse av de två medlen.

Feb administreras av exportlandet (restriktion (vi)) medan en socialklausul däremot administreras av importlandet antingen genom en tull eller importkvot (enligt GH). Med feb får — som redan nämnts — exportlandet en knapphetsranta (i exportlandet är producenter villiga att betala ett pris [= knapphetsranta] för att köpa sig rätten att exportera). Med socialklausul kommer motsvarande knapphetsranta att tillfalla importlandets regering (eller importörer). För att avgöra vilken av de två resulterande inkomstfördelningarna som är "bäst" måste man göra en politisk värdering av i vilket land, och till vilka människor, ett inkomsttillskott är mest önskvärt. Varken GH eller jag kan i vår egenskap av ekonomer stå till tjänst med en objektiv värdering av detta slag. Av enbart detta skäl är det därför omöjligt att säga att det ena medlet är bättre än det andra.

I själva verket blyxtpeliser just frågan om knapphetsrantaens fördelning det egendomliga i hela jämförelsen mellan feb och socialklausul: Å ena sidan har vi ett medel — feb — som uttryckligen och av alla uppfattas som använt enbart av protektionistiska skäl. Å andra sidan har vi socialklausul som skall ha helt andra bevekelsegrunder — önskan om bättre arbetsvillkor m m. Då uppstår frågan, hur man på ett meningsfullt sätt kan göra en jämförelse mellan medlen, när syftena är helt olika? Var finns den protektionistiska beslutsfattaren, som i ett första steg beslutar sig för att minska importen till en viss kvantitet och som, i ett andra steg, överväger huruvida han för att få ned importkvantiteten till den bestämda kvantiteten skall använda sig av feb eller av socialklausul? Om han finns, ja då betraktar han socialklausul som ett rent protektionistiskt medel bland andra och inte som ett medel för att bli en förbättra arbetsmiljön. Å andra sidan, var finns den solidariske beslutsfattaren, som redan beslutat sig för att verka för förbättrade arbetsvillkor ut-

omlands och som, i ett andra steg, överväger, om han skall använda feb eller socialklausul för att uppnå detta syfte? Den beslutssituation som indirekt anges i jämförelsen mellan feb och socialklausul förefaller mig ovanligt egendomlig.²

Kan vi lära av historien?

GHs artikel inleds med en historisk tillbakablick över den mycket gamla tanken på socialklausul. Ändå finns ännu i dag inte socialklausul i den politiska medelarsenalen. Kan det möjligen bero på att idén — 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?³

Referenser

- Hamilton, C. [1978a], "Skall Sverige exportera sin arbetslöshet till u-länder?", *Tiden*, nr 3/4, 1978.
 Hamilton, C. [1978b], "Argumenten för frihandeln kvarstår", *Tiden*, nr 6, 1978.
 Hansson, G. [1983a], "Arbetsvillkor och handelspolitik", *Ekonomisk debatt*, nr 2, 1983.
 Lal, D. [1981], *Resurrection of the Pauper-Labour Argument for Protection*, Thames Essay, No. 28, Trade Policy Research Centre, London.
 Säve-Söderberg, B. [1978a], "U-länderna, frihandeln och jobben", *Tiden*, nr 2 1978.
 Säve-Söderberg, B. [1978b], "Replik till Hamilton", *Tiden*, nr 5, 1978.
 Södersten, B. [1982], "Fackliga minivillkor för internationell frihandel välgrundade", *Dagens industri*, 5.10 1982.

² GH skriver också, att socialklausulen ger upphov till en mindre prisökning i importlandet än feb (s 111). Även här blir jämförelsen svår att riktigt förstå, eftersom själva syftet med feb är att få en tillräckligt hög inhemsk prisnivå för att bibehålla inhemsk produktion privatekonomiskt lönsam.

³ Debatt i ämnet har också förts i Säve-Söderberg [1978a, 1978b], Hamilton [1978a, 1978b], Lal [1981] och Södersten [1982].