

Från defensiv till offensiv handelspolitik*

Protektionistiska åtgärder har blivit vanligare under senare år. Motiveringarna för en sådan politik har varit att den skulle kunna höja sysselsättningen, skydda inkomsterna för vissa grupper samt ge rådrum vid strukturomvandling. I denna artikel granskar Per Magnus Wijkman dessa argument och visar också på alternativ till en protektionistisk politik.

I Sverige, liksom i flera andra länder, dominerar kampen mot extern obalans den ekonomiska politiken. Sedan snart ett decennium har handelspolitiska skyddsåtgärder spelat en allt viktigare roll i denna kamp. Många länder har vidtagit selektiva åtgärder såväl vid gränsen som innanför den i syfte att dämpa utländsk konkurrens. Tre motiv framförs särskilt ofta för denna defensiva handelspolitik: att rädda full sysselsättning, att skydda en viss grupps inkomster, samt att ge rådrum för branschrationalisering eller strukturomvandling.

Också i Sverige har de två sista argumenten använts flitigt. I vårt land har dock handelspolitiken använts mer offensivt sedan 1982. Omsvängningen vittnar om den utbredda insikt i protektionismens kostnader, som ofta finns i små, utrikeshandelsberoende länder. Men den motiveras också av Sveriges försämrade ställning på världsmarknaden.

Denna artikel diskuterar ovannämnda tre motiv för skydd och visar avslutnings-

vis vilka bidrag en offensiv handelspolitik kan lämna i kampen mot extern obalans i Sverige.

Sysselsättningsmotivet för allmänt skydd

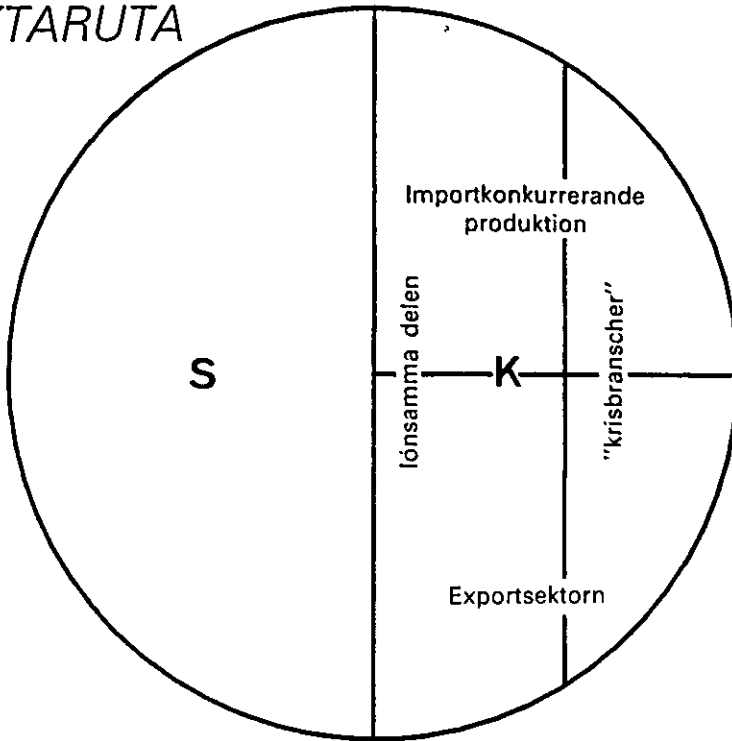
Sysselsättningsmotivet för allmänt skydd har utvecklats utförligt av den s k Cambridge-gruppen som en nyprotektionistisk lösning på Englands problem.¹ Allmänt importskydd föreslås också i andra gamla industriländer för att motverka en hotande "avindustrialisering". Bakgrunden är att europeiska stater som uppvisar underskott i bytesbalansen vid full sysselsättning över konjunkturcykeln ("strukturella underskott") gång på gång har fått uppleva hur en expansiv sysselsättningspolitik leder till underskott i bytesbalansen. "Strukturella underskott" innebär att landets kostnadsnivå är för hög vid den givna ekonomiska strukturen. Landets regering måste antingen låta finansiera underskotten genom lån i utlandet eller undvika dem till priset av en betydande arbetslöshet. Bytesbalansen utgör alltså en påtaglig restriktion på regeringens sysselsättningspolitik i utrikeshandelsbe-

PER MAGNUS WIJKMAN är fil lic i nationalekonomi, kommerseråd och chef för utredningssekreteriatet vid Kommerskollegium. Han har undervisat och forskat inom området internationell ekonomi och skrivit bl a om havsrätts- och havsresursfrågor.

* Reviderat anförande vid seminariet *Handelspolitik och sysselsättning* anordnat av Utrikesdepartementets handelsavdelning den 3 och 4 juni, 1985.

¹ Godley & May [1977] och Cripps & Godley [1978]. För en populistisk presentation av en kontinental-europé se Hager [1984].

FAKTARUTA



Sedan EFO-rapporten är det brukligt att indela den svenska ekonomin i två sektorer: K-sektorn som producerar varor och tjänster i konkurrens med utlandet, och S-sektorn vars produktionsresultat i stort skyddas från utländsk konkurrens genom höga naturliga transferkostnader. Något forenklat likställs K-sektorn ofta med varuproduktion och S-sektorn med tjänsteproduktion ty hela två tredjedelar av vår varuproduktion exporteras jämfört med blott en tiondel av tjänsteproduktionen. Den blygsamma ökning av vår exportkvot som skett det senaste decenniet döljer en kraftig ökning av utländsk konkurrens och utlandsberoende för varuproduktionen i K-sektorn, vars andel av BNP fallit.

Även S-sektorn konkurrerar med utlandet men denna konkurrens sker *indirekt* genom att S-sektorn konkurrerar med K-sektorn om produktionsfaktorer. Omvänt gäller att K-sektorn påverkas av utvecklingen i S-sektorn via konkurrensen på arbetsmarknad och kapitalmarknad. S-sektorn och K-sektorn sitter alltså i samma båt – men i *små* lander är K-sektorn båtens drivmotor!

K-sektorn brukar delas upp i exportsek-

torn och i importkonkurrerande produktion. Uppdelningen har pedagogiskt värde men bör ej hårdras. Alltför branscher tillverkar produkter både för exportmarknaden och för hemmamarknaden och möter utländsk konkurrens både hemma och utomlands, t ex den svenska bilindustrin. En viktigare distinktion är den mellan konkurrenskraftiga och olönsumma delar av K-sektorn.

Med en protektionistisk (liberal) handelspolitik avses åtgärder som skyddar (öppnar) K-sektorn för konkurrens med utlandet. Oftast tankar vi i första hand på egna importhinder av olika slag (tullar, kvoter etc) men lika viktigt är åtgärder som påverkar vår exportsektors arbetsvillkor. Hit räknas utlandets handelshinder och våra egna export- eller produktionssubventioner. Gransen mellan handelspolitik och näringspolitik är foljaktligen flytande.

Skyddsåtgärder kan slutligen vara *generella* eller *sektorspecifika*. Med generella medel menas åtgärder som förbättrar *hela* K-sektorns konkurrensförmåga gentemot utlandet; med selektiva medel menas åtgärder som förbättrar konkurrenskraften endast för utvalda delar av K-sektorn.

roende länder. I detta läge har allmänt importskydd föreslagits som ett medel att häva bytesbalansrestriktionen och förena extern balans med full sysselsättning. Ligger något i detta förslag?

Få torde bestrida att importskydd kan öka sysselsättningen åtminstone i ett litet land (som ej utsätts för vedergällning av sina handelspartners) och åtminstone tillfälligt (tills löntagarna kompenserat sig). Den avgörande frågan är dock hur stor kostnaden för en tillfällig sysselsättningsökning är. Importskyddet sänker nämligen hushållens realinkomster genom att höja priset på importvaror och på importkonkurrerande produktion. Endast den som är blind för denna standardsänkning – eller som tror att andra är det – kan förorda ett allmänt importskydd för att stimulera sysselsättning när bättre alternativ finns. Med sedvanlig pregnans underkände Keynes protektionism som sysselsättningspolitiskt medel:²

”Om protektionisterna blott menar att människor måste svettas och slita mera under deras system, ger jag dem rätt. Protektionisten måste visa inte endast att han har skapat arbetstillfällen utan att han har ökat nationalinkomsten. Kan en tull åstadkomma något som en jordbävning inte kan åstadkomma bättre?”

Alternativen till protektionism/jordbävning är medel som förbättrar landets konkurrenskraft, t ex en långsammare nominallöneutveckling än i utlandet på lång sikt eller en devalvering på kort sikt. Engångsdevalvering är klart överlägsen allmänt importskydd som medel att återställa extern balans. Den påverkar *hela* K-sektorns arbetsvillkor och inte bara den importkonkurrerande produktionens. Sålunda gynnar en devalvering även exportsektorn – den kombinerar importskydd med exportsubventioner. Vidare påverkar en devalvering även handeln i *tjänster* vilka oftast inte kan omfattas av ett importskydd.

Genom att en devalvering är neutral gentemot fördelningen av faktorer *inom*

K-sektorn påverkas inte sektorns sammansättning negativt. Importskydd däremot styr över produktionsfaktorer till importkonkurrerande produktion från den på marginalen mer produktiva exportsektorn. Därmed sänks den genomsnittliga produktiviteten i hela K-sektorn.

Att vid ett strukturellt underskott i bytesbalansen tillgripa allmänt importskydd som sysselsättningsskapande medel är motiverat endast om löntagarna är mer benägna att acceptera en sänkning av sina reallöner genom importskydd än genom en devalvering eller nominallönesänkning.³ En sådan penningillusion föreligger knappast i Sverige! Den minister som väljer att bekämpa extern obalans med importskydd i stället för med växelkursförändring är därför att likna med en boxare som kliver in i ringen försedd med skygg-lappar och ena armen bakbunden.

Inkomstfördelningsmotivet för selektivt skydd

Allmänt importskydd bör alltså avvisas som medel att häva bytesbalansens restriktion på sysselsättningspolitiken. Icke desto mindre har det protektionistiska trycket resulterat i att efterkrigstidens liberalisering avstannat och – enligt omdomesgilla bedömare – förbytts i ökad protektionism under 1980-talet, framförallt i form av sektorspecifikt skydd.⁴ Denna omsvängning kan förklaras av att särgrupper ökat sin påverkan på politiska be-

² Citatet (i min översättning) är från Keynes [1923]. Tio år senare nyanserade Keynes sin syn under intryck av det stabiliseringspolitiska misslyckande som den stora depressionen innebar. Se Keynes [1933].

³ Cambridge-gruppen antar faktiskt att en tullhöjning – i motsats till en devalvering – inte påverkar reallönen och/eller priset på inhemsk importkonkurrerande produktion. För en kritik se Collyns [1982] och Scott et al [1980].

⁴ Branschspecifika åtgärder har skyddat bekladnadsindustrin i Nordamerika och Vasteuropa, bilindustrin och stålindustrin i USA och vissa europeiska länder, hemelektronik, varvsindustrin o s v.

slut för att förbättra sina inkomster och att handelspolitik har stor förmåga att omfördela inkomster inom ett land.

Ett sektorspecifikt importskydd omfördelar inkomster från landets konsumenter av den skyddade varugruppen till producenterna. Detta beror på att handelspolitiska åtgärder som inskränker importen *alltid är prishöjande*. Inhemska producenter reagerar på denna prishöjning på två sätt. Dels ökar de produktionen vid de högre priserna; dels och framför allt, får de ett högre pris för all tidigare produktion. Importskyddet ger alltså upphov till övervinster för inhemska producenter. Inhemska konsumenter däremot förlorar dels därför att de skär ned sin konsumtion; dels och framför allt, därför att de måste betala ett högre pris för sin kvarvarande konsumtion.

Skyddsåtgärder kan omfördela stora belopp från konsumenter till producenter. EGs handelsåtgärder begränsningar på fem varugrupper (livsmedel, teko, skodon, hemelektronik och bilar) har uppskattats medföra en fördyring för medlemsländernas konsumenter med 200 miljarder dollar per år, vilket motsvarar en sänkning av hushållens reala privata konsumtion med 15 procent.⁵ Kostnaden för amerikanska konsumenter av tullar har beräknats uppgå till 45,7 miljarder dollar per år och av importkvoteringar till 11,5 miljarder dollar per år.⁶ Sammanlagt förlorar alltså amerikanska konsumenter ca 3 procent av sin privata konsumtion varje år genom dessa två slag av gränshinder. Internationella institutioner har sammanställt beräkningar av kostnader av frivilliga begränsningsavtal. Några av dessa sammanfattas i *Tabell 1*. Som framgår av en jämförelse mellan de två sista raderna i tabellen kan den samhällsekonomiska kostnaden per räddat arbetstillfälle i den skyddade industrin vara mångdubbelt större än den genomsnittliga årslönen.

Inhemska producenter vinner ofta parten av vad konsumenterna förlorar. Den *samhällsekonomiska* kostnaden av

handelshinder är då betydligt mindre än inkomstomfördelningen från konsumenter till producenter.⁷ Härav följer att handelspolitiken ibland motiveras mera av inhemska fördelningsambitioner än av samhällsekonomiska hänsyn.

Bakom denna utveckling ligger en tilltagande politisering av den handelspolitiska beslutsprocessen. Ett vanligt antagande har tidigare varit att ett lands regering utformar handelspolitiken i folkhushållets intresse. Det har emellertid blivit allt vanligare att handelspolitiken utformas genom "förhandlingar" mellan regeringen och olika intressegrupper varvid berörda byråkrater i statsförvaltningen kan utgöra en av intressegrupperna.

Särintressena argumenterar för eller mot skydd för att förbättra sina medlemmars inkomster. När producenterna i en bransch är få är de lätta att organisera. Varje producent har mycket att vinna på att vara med och finansiera en påtryckningsgrupp för skydd som sannolikt inte kommer till stånd utan hans medverkan.

Konsumenterna å andra sidan är oftast många och varje konsument drabbas av blott en bråkdel av protektionismens kostnader. Han har därför små incitament att bidra till att finansiera en förening för att bekämpa protektionism. När producentintresset är välorganiserat och konsumentintresset svagt, när ämbetsmännen slår vakt om sina existerande arbetsuppgifter samt när nettokostnaden för folkhushållet är förhållandevis liten, tillhandahåller en regering sannolikt skydd. Politiska partiers mål är ju att vinna eller behålla regeringsmakten vid återkommande allmänna val. Avkastningen kan vara hög på åtgärder som ger ett parti stöd från en viktig intressegrupp.

⁵ Curzon Price i EFTA [1985], s. 147.

⁶ Munger [1985].

⁷ Kostnaden för folkhushållet av en tull är skillnaden mellan konsumenternas förlust å ena sidan samt producenternas övervinst och statens tullintäkter å den andra.

Tabell 1 Kostnader i importerande industriländer av några frivilliga exportbegränsningsavtal (miljoner dollar)

	TEKO			BILAR	STÅL	VIDEO
	USA (1980)	EG (1980)	KANADA (1980)	USA (1984)	USA (1985)	EG (1984)
1. Fordyrad inhemsk produktion varav	-	-	105,9	2 879,0	674,0	75,0
2. Merkostnad i resursåtgång	113,0	70,0	26,5	185,0	7,0	38,0
3. Fördyrad import	988,0	1 050,0	35,0	1 778,0	1 530,0	341,0
4. Konsumentförlost p g a minskad konsumtion	408,0	289,0	22,9	229,0	455,0	43,0
Protektionismens kostnad för konsumenten (1+3+4)	-	-	163,8	4 886,0	2 659,0	459,0
Protektionismens kostnad för samhällsekonomin (2+3+4)	1 509,0	1 409,0	84,4	2 192,0	1 992,0	422,0
Samhällsekonomiska kostnader per bevarat årsarbete (\$ 000)	169,0	124,7	14,1	48,7	71,1	-
Genomsnittlig årslön i resp. industri (\$ 000)	12,6	13,5	9,8	38,1	42,4	18,6

Källa: Av Världsbanken och Valutafonden sammanställt material.

Enligt denna syn utformar en regering handelspolitiken i första hand för att minska skyddets *partipolitiska* kostnader och inte för att minska dess *samhällsekonomiska* kostnader. Då handelspolitiken blir ett medel i kampen om marginalväljarna återspeglar dess utformning inte de ekonomiska argumentens styrka utan snarare den politiska styrkans argument.

Då handelspolitiken används som fördelningsinstrument sänks effektiviteten i ekonomin. Att omfördela kakan med handelspolitiska medel leder obönhörligen till en mindre kaka att dela på. Om flera branscher beviljas samma skydd av "rättviseskäl", börjar fördelningseffekterna att ta ut varandra och kvar står endast den mindre kakan.

Rationaliseringsmotivet för selektivt skydd

Ibland hävdas att sektorspecifikt skydd är nödvändigt för att möjliggöra rationalise-

ring av krisbranscher eller i avvaktan på att framväxten av *andra* branscher skall suga upp krisbranschernas produktionsfaktorer. Det första argumentet kan avfärdas utan vidare då protektionism varken är ett nödvändigt eller ens tillräckligt medel för att åstadkomma branschrationisering. Argumentet att protektionism vinner tid för strukturomvandling är mer bestickande – särskilt på kort sikt och särskilt för de anställda i krisbranscherna. Argumentet har använts i många industriländer såväl för skydd av importkonkurrerande industri som för skydd av traditionella exportsektorer.⁸ I handelsbero-

⁸ Kraven på skydd har sin grund i att vissa nyindustrialiserade länder i tredje världen uppvisat ökade komparativa fördelar i vissa typer av arbetskraftsintensiv produktion. Detta skift är sannolikt bestående för överskådlig tid och kraver en produktionsomställning i de gamla industriländerna bort från arbetskraftsintensiv produktion. Harom torde relativt stor enighet råda.

ende länder är emellertid protektionism inte ett lämpligt medel – ens tillfälligt – att vinna tid för omställning.

Importskydd är inte gratis utan betalas i sista hand av någon annan grupp i det protektionistiska landet – oftast av exportörer. När detta är fallet utgör en tull på importen faktiskt en skatt på exporten. Därmed kan importhinder effektivt förhindra den strukturomvandling som de avser att stimulera.

Detta belyses enklast av det förhållandet att ett industrilands export innehåller importerade produkter. För Sveriges del utgörs drygt en femtedel av exportens värde av importerade insatsvaror. Ett allmänt importskydd innebär därför en kostnadshöjning för exporten. Detta resulterar antingen i en höjning av exportpriser eller – om världsmarknadspriser är givna – av en nedpressning av vinstmarginaler i exportsektorn. Båda alternativ leder förr eller senare till att exporten förlorar marknadsandelar. Importskyddet övervältras alltså på exporten.

I en ekonomi med full sysselsättning sker samma kostnadsövervältring via prishöjningar på företagets viktigaste insats: arbetskraft. Skydd kapitaliseras i en högre lönenivå i skyddade industrier. Dessa industrier drar därför till sig arbetskraft varvid lönehöjningen sprider sig till resten av ekonomin. S-sektorn kan i kraft av sitt skydd övervältra lönehöjningen på konsumenten genom högre priser. Även de delar av K-sektorn som inte skyddas tvingas höja lönenivån för att inte förlora arbetskraft till den skyddade delen men kan inte övervältra kostnadshöjningen på konsumenterna om världsmarknadspriserna är givna. Slutresultatet blir att skyddskostnaden för den importkonkurrerande delen av K-sektorn övervältras på den exporterande delen av K-sektorn. En undersökning har uppskattat att ca två tredjedelar av ett tullskydd övervältras på detta sätt på "exportsektorn".⁹

Allmänt gäller att skydd av K-sektorns olönsamma delar – både importkonkur-

rerande produktion och exportsektorn – övervältras på dess lönsamma delar. En subvention till krisbranscher är alltså en skatt på tillväxtbranscherna. Mot denna bakgrund bör det inte förvåna att den potentiellt konkurrenskraftiga delen av K-sektorn inte expanderar för att sysselsätta de produktionsfaktorer som – tillfälligt – skyddas mot friställning genom handelspolitiska medel. Denna politik är inte bara ett uttryck för den strukturstelhet som idag kännetecknar många europeiska länder utan bidrar aktivt till den.

Anpassning till ändrade villkor på världsmarknaden är oundviklig om gamla industriländer skall behålla sitt relativa välstånd. Många industriländer har använt handelspolitiska medel för att förhindra nödvändig strukturomvandling med industriell stagnation som följd. En anledning kan vara att strukturpolitik kräver en större grad av inhemsk ekonomisk-politisk samordning än vad många länders förvaltningar – med sina välbefästa revirgränser – lätt klarar av.

Detta kan illustreras med ett aktuellt exempel. Den svenska handelspolitiken på konfektionsområdet är i dag Sveriges mest kostsamma handelspolitiska insats efter jordbrukspolitikens gränsskydd. Kvotering av konfektionsimporten är ett slöseri med folkhushållets knappa medel. Konfektionsindustrin fruktar med rätta att ett avskaffande av kvoteringarna kommer att leda till svårförutsebara produktionsomställningar. För att mildra oönskade effekter av denna omställning bör kvoteringarna avskaffas som del av ett paket innehållande flera inslag: personliga avgångsvederlag, omskolnings- och flyttningsbidrag samt tillfälliga regionala stödinsatser. En rimlig handelspolitisk omläggning kan alltså utebli i avsaknad av samordade insatser från flera departement.

⁹ Sjaastad & Clements [1984] beräknade detta resultat för sex latinamerikanska länder och Australien.

Mot en offensiv handelspolitik

Två grundläggande strukturförändringar måste till för att återställa extern balans i svensk ekonomi: K-sektorn måste expandera relativt S-sektorn och K-sektorns lönsamma del måste expandera relativt den olönsamma delen.

1980-talets två devalveringar har skapat förutsättningar för K-sektorns expansion. Højningen av den svenska exportens marknadsandel för bearbetade varor på ca 10 procent åren 1982 till 1984 visar att dessa förutsättningar tillvaratagits relativt väl hittills. Den svenska bytesbalansen förbättrades dramatiskt 1983 och 1984 tack vare denna andelshøjning i förening med världshandelns snabba tillväxt. Fortsatt exportledd tillväxt förutsätter ytterligare andelsøjningar eller fortsatt draghjälp i form av hög marknadstillväxt utomlands. Utsikterna är dystra för att någöndera av dessa skall inträffa de närmaste tre åren. 1982 års devalvering måste därför kompletteras med andra ekonomisk-politiska insatser. Här spelar handelspolitikens omläggning från defensiva till offensiva åtgärder en central roll.

Den offensiva handelspolitiken innebär en successiv övergång från importskydd till exportfrämjande åtgärder. Avsikten är dels att vinna marknadstillträde till nya växande marknader, dels att föra över resurser från olönsam till lönsam varu- och tjänsteproduktion i K-sektorn. Ett viktigt inslag därvid är tillfälligt stöd till introduktion på transportekonomiskt avlägsna och kulturellt annorlunda marknader.

Strategiömläggningen innebär med nödvändighet att generella medel ges företräde framför selektiva medel. I en defensiv strategi är krisbranscherna lätta att definiera – och att skydda. En offensiv strategi innebär en satsning på okända "framtidbranscher". Att välja ut några och stöjda dem med selektiva medel riskerar att subventioner blott omfördelas från olönsam importkonkurrerande pro-

duktion till olönsam exportindustri. Generella medel skapar förösetningar för marknadsekonomin att styra produktionsfaktorerna till de aktiviteter där Sverige har en komparativ fördel, en fördel som oftast blir uppenbar först i efterhand.

Denna omläggning bör ses mot bakgrunden av två grundläggande förändringar på världsmarknaden: framväxten av nya marknader och av nya konkurrenter. Förskjutningen av världsekonomin tillväxtcentrum sedan 1970 har förändrat världshandelns ländersammansättning. Västeuropa – som tar ca 70 procent av Sveriges export – har stagnerat medan nya marknader växer fram bland OPEC-länder och NIC-länder. Dessa tar dock tillsammans knappt 10 procent av vår export. Eftersom Sverige har 2 à 3 gånger större marknadsandelar på närliggande marknader än på marknader i fjärran innebär denna tyngdpunktsförskjutning att Sveriges andel av världshandeln faller, även om vi inte skulle förlora andelar på någon enstaka geografisk marknad.

På samma sätt har världshandelns varusammansättning förskjutits på ett sätt som successivt sänker Sveriges marknadsandel totalt. Tillväxten under 1970-talet har varit högre för bearbetade varor än för råvaror (exkl bränslen) men Sverige har traditionellt haft högre marknadsandelar i råvaror än i bearbetade varor. Inom gruppen bearbetade varor har tillväxten varit särskilt hög för varugrupper där Sverige traditionellt haft låga andelar (kemisk-, plastvaru-, transportmedels-, och instrumentindustrin) och låg dar Sverige traditionellt haft höga andelar (gruv-, massa- och pappers-, järn- och stål-, maskin- och varvsindustrin).¹⁰

Både länder- och varusammansättningseffekter har alltså bidragit till att Sveriges andel av världshandeln fallit trendmässigt. Samtliga mått över Sveriges marknadsandelar uppvisar en stark negativ trend sedan mitten av 1960-talet.

¹⁰ Se SIND [1981], särskilt s 31-36

Trenden kommer att åter prägla andelsutvecklingen då devalveringarnas effekter nu är uttömda. Den är inte oroande i sig. Men genom att extern obalans föreligger, framstår våra fallande marknadsandelar som uttryck för otillräcklig anpassning av den svenska produktionsstrukturen till världsmarknadens nya krav. I en förändrad värld tenderar vi att exportera "fel" varor och att exportera till "fel" länder. Konsekvensen härav är att en given tillväxttakt i världshandeln i fortsättningen kommer att ge svensk ekonomi mindre draghjälp än vad vi varit vana vid under efterkrigstiden. Givet inkomstillväxten i världen, ligger vår exporttillväxt nu i en lägre växel. Dessutom har världens inkomstillväxt dämpats sedan 1973.

Handelspolitikens uppgifter försvåras av den handelspolitiska klimatförsämring som inträffat under 1970-talet. Den stora handelspolitiska liberaliseringsepoken är slut. Genom regional handelsliberalisering i Europa och genom allmän liberalisering i GATT fick svensk export en viktig stimulans fram till 1970-talets slut.¹¹ Långtidsutredning efter långtidsutredning har kunnat räkna med en trendmässig tillväxt i exporten som till betydande del bestod av en handelspolitisk liberaliseringskomponent.

Inte nu längre! Drivkrafterna för allmän liberalisering har kraftigt försvagats. Bilateral överenskommelser sprider sig vilket missgynnar små länder med liten förhandlingsstyrka. Den liberalisering som vi kan förutse, kommer att ske dels i tredje världen och då selektivt till förmån för andra utvecklingsländer (syd-sydpreferenser), dels bilateralt kring ekonomiska stormakter.¹² För att vi skall bli delaktiga i denna selektiva liberalisering kommer vi att avkrävas kannbara motprestationer.

Slutsatser

Handelspolitikens huvuduppgift är att befrämja en effektiv resursallokering i det

svenska folkhushållet som en del av en alltmer integrerad världsekonomi. Detta sker dels genom att säkerställa import på fördelaktiga villkor av varor som utlandet kan producera billigare än Sverige, dels genom att vinna tillträde för svenska produkter till fördelaktiga marknader i utlandet.

En exportfrämjande politik förutsätter importfrämjande åtgärder. Att subventionera importkonkurrerande produktion är att beskatta exporten. Trots ett starkt politiskt tryck, får handelspolitiken därför inte användas för att skydda de delar av K-sektorn som blivit olönsamma. I stället skall den hjälpa produktionsfaktorer att flytta från olönsamma till lönsamma delar av K-sektorn. För detta krävs även industri- och arbetsmarknadspolitiska insatser som stimulerar omskolning, omflyttning och omtänkande.

En exportfrämjande politik står inför stora svårigheter. Vid 1980-talets slut är Sveriges externa förutsättningar sämre än någonsin tidigare under efterkrigstiden. Där vi tidigare seglade i handelspolitisk medvind, står skutan nu i handelspolitisk stiltje. Där selektiv liberalisering tidigare gynnade oss, kan vi se fram emot att den missgynnar oss. Där våra stora marknader tidigare växte och gav Sverige draghjälp, ser vi dem stagnera. De snabbt växande länderna i Sydostasien fungerar inte som lok åt oss, utan som hare. Slutsatsen är att vi de närmaste åren måste skapa vår egen exportledda tillväxt: omvärlden kommer inte att skapa den åt oss.

Världsekonomi kännetecknas sedan 1973 av snabba och betydande förändringar. Framväxten av OPEC-länder och NIC-länder som marknader och konkurrenter och den snabba tillväxten av

¹¹ Kommerskollegium [1984] har beräknat att 10 % av OECD-landernas importtillväxt 1960-1977 berodde på tullavveckling. Liberaliseringen av icke-tariffbara hunder har lamnat ytterligare stimulans.

¹² För en utförligare beskrivning se Kommerskollegium [1984] och Wijkman [1984].

handeln i högteknologiska produkter ändrar successivt våra förutsättningar.

En så pass konkurrensutsatt ekonomi som den svenska måste ständigt anpassa sig till ändrade förutsättningar om inte medborgarna skall se sin levnadsstandard falla. Denna anpassningsprocess tar aldrig slut. Inga nischer är för evigt säkra. I en föränderlig värld måste den svenska ekonomins komparativa fördel ligga i hög anpassningsförmåga, inte i en viss varuproduktion. Inom ramen för en effektiviserad marknadsekonomi, kan handelspolitiken bidra till att förbättra denna anpassningsförmåga.

Referenser

- Collins, C, [1982], *Can Protection Cure Unemployment?* Trade Policy Research Centre, London.
- Cripps, F & Godley, W, [1978], "Control of Imports as a Means to Full Employment and the Expansion of World Trade: the UK's Case", *Cambridge Journal of Economics*, Vol 2, September.
- EFTA, [1985], *Protectionism and Growth*, Geneva.
- Godley, W & May, R M, [1977], "The Macro-economic Implications of Devaluation and Import Restrictions", *Cambridge Economic Policy Review*.
- Hager, W, [1984], "Free Trade Means Destabilisation", *INTERECONOMICS*, januari/februari.
- Keynes, J M, [1923], "Free Trade, II", *The Nation and Athenaeum*, December 1.
- Keynes, J M, [1933], "National Self-sufficiency", *The Yale Review*, Vol. 22.
- Kommerskollegium, [1984], *De handelspoliska förutsättningarna för svensk export under 1980-talet*; Bilaga 6 till 1984-års långtidsutredning, SOU 1984:6, Stockholm.
- Munger, M C, [1984], "The Costs of Protectionism", *Challenge*, January-February.
- Scott, M, Corden, W M & Little, I M D, [1980], *The Case against General Import Restrictions*. Thames Essay nr. 24, Trade Policy Research Centre, London.
- SIND, (1981:3), *Hur kan konkurrenskraften förbättras?* Stockholm.
- Sjaastad, L & Clements, K, [1984], *How Protection Taxes Exporters*. Trade Policy Research Centre, London.
- Wijkman, P M, [1984], *Det internationella regelsystemet i omvandling?* Arbetsrapport nr 8 från utredningssekretariatet, Kommerskollegium, Stockholm.