

Handelshinder och strukturomvandling

Strukturomvandlingen i Sverige har under de senaste decennierna gått i snabb takt. Industribranscher, regioner och enskilda företag har råkat i svårigheter och gått tillbaka; nya har kommit till. Här finner vi ett av skälen till den snabba produktivitetstökningen och därmed den ansevärd höjningen av våra realinkomster. Omvandlingen har dock också haft sociala kostnader, då många människor tvingats byta yrke eller bostadsort eller till och med blivit helt utslagna från den reguljära arbetsmarknaden.

Under sjuttioalet tilltog motviljan mot att flytta och lära om. Krav på att få bo kvar på hemorten och till och med att få arbeta kvar i samma företag ställdes regelmässigt, när företag gick med förlust och avskedande eller nedläggning hotade. Politikerna blev allt mer lyhörda för dessa krav, vilket visas av de mycket stora subventioner som betalats ut under senare år för att upprätthålla sysselsättningen i krisföretag. Strukturomvandlingen har därmed bromsats upp, vilket har en kostnad i form av lägre produktivitetstillväxt. Samtidigt har behovet av strukturomvandling ökat markant efter "oljekrisen" och de kraftiga förändringar i relativa priser som den medförde.

Den politik som bedrivits under sjuttioalet är naturligtvis till en del en följd av ändrade ekonomiska förutsättningar, men den avspeglar också en förändring av människors relativa värdering av olika aspekter av välfärden. Med ökande inkomster har människor kommit att lägga allt större relativ vikt vid andra faktorer än materiell standard. Det kan gälla krav på god miljö, inflytande, trygghet och en jämnare inkomstfördelning. Många verkar vara beredda att acceptera en något lägre materiell standard i utbyte mot att kunna bo kvar på hemorten eller att arbeta kvar i samma yrke. Många var uppenbarligen beredda att acceptera en lägre standard för att slippa en utbyggnad av kärnkraften i Sverige. Det finns inget självklart svar på frågan hur man skall göra avvägningen mellan ekonomisk effektivitet och produktivitet å ena sidan och övriga välfärdsåtgärder å den andra. Det är dock uppenbart att de ibland, men inte alltid, står i konflikt med varandra.

I debatten kring strukturomvandlingen har under senare tid handelspolitiken kommit att spela en allt större roll. Tekoindustrin är ett exempel på en bransch som önskar en avskärmning från utländsk konkurrens för att bromsa den pågående strukturomvandlingen och därmed minska behovet av anpassning. Effekten av en ökning av tullskydd eller andra handelshinder är att arbetskraften i större utsträckning kan arbeta kvar i den lågproduktiva branschen som skyddas. Bör vi då införa tullar på tekovaror för att bromsa upp den pågående strukturomvandlingen?

Den direkta effekten av en tullhöjning i ett litet land är att realinkomsterna i landet blir lägre. Detta beror på två effekter. För det första leder en tull till att produktionsresurserna fördelas ineffektivt. Mindre produktiva sektorer drar till sig resurser på mera produktiva sektors bekostnad. Totalproduktivite-

ten blir därmed lägre än vad den skulle kunnat bli vid en effektivare fördelning av resurserna. För det andra får konsumenterna betala mera för de varor som produceras i den tullskyddade sektorn, där tullen skapar utrymme för prishöjningar. Detta utrymme gör att tidigare icke-konkurrenskraftiga industrier kan ta ut priser som gör det möjligt att överleva. Förutom dessa direkta negativa effekter riskerar vi att våra handelspartners vidtar vedergällningsaktioner mot vår export, vilket ytterligare sänker våra inkomster.

Det har under senare år blivit allt vanligare att använda sig av icke-tariffära handelshinder i stället för tullar för att skydda utsatta branscher. Baldwin redogör i detta nummer för ett antal olika metoder att begränsa importen såsom införandet av kvoter, "frivilliga" exportbegränsningar, minimipris-system, importdepositioner, speciella kvalitets- och säkerhetskrav på produkterna eller en statlig upphandlingspolitik som ensidigt gynnar inhemska producenter. Denna typ av åtgärder är i princip förknippad med samma kostnader som tullar, men då de ofta inte är generella kan de ge upphov till ytterligare snedvridningar och effektivitetsförluster. Man står här också inför problemet att dessa åtgärder är ännu svårare att överblicka och genomskåda, varför medborgarna kan ha svårt att se deras negativa effekter.

Om man av sociala eller regionalpolitiska skäl ändå vill åstadkomma en uppbromsning i strukturomvandlingen i en viss bransch finns det andra metoder som är mindre skadliga. För att undvika ovannämnda snedvridningar bör man välja en metod som angriper problemet mera direkt. En metod att sänka takten i strukturomvandlingen är naturligtvis att sänka företagets kostnader, t ex genom att sänka lönekostnaderna. Detta kan antingen göras avtalsvägen genom att arbetsmarknadens parter kommer överens om sänkta reallöner eller genom att staten betalar ut lönesubventioner, som finansieras genom skatter på medborgarna.

En fördel med att välja någon av dessa direkta metoder jämfört med att välja den indirekta metoden tullpåläggning är, förutom att man undviker snedvridningar och effektivitetsförluster enligt ovan, att medborgarna klart ser sambandet mellan mål och medel, vilket är bra när de skall försöka bedöma målets önskvärdhet. Väljs tullvägen är sambandet mindre uppenbart. En del medborgare skulle då kunna få för sig att man både kan äta kakan och ha den kvar. I verkligheten leder tullalternativet till större välfärdsförluster än direkta subventioner p g a ovannämnda negativa biverkningar.

Man kan alltså tänka sig olika skäl för att inte acceptera marknadens utslag. Om man vill skydda en viss bransch eller förhindra utslagning av vissa företag finns det dock bättre metoder än tullpåläggning att ta till. Man bör dock alltid särskåda argumenten för att bromsa upp strukturomvandlingen. Det vanligaste argumentet är att man måste vidta handelsrestriktioner för att förhindra arbetslöshet. Detta är dock inget hållbart argument. Trots att vi upplevt en snabb strukturomvandling i Sverige under en mycket lång tid ligger fortfarande den totala arbetslösheten kvar på en relativt låg nivå. Det man kan påverka med hjälp av handelspolitik är inte den totala sysselsättningsnivån, utan snarare arbetskraftens fördelning mellan olika näringsgrenar. Att detta skulle vara önskvärt är långt mindre självklart än att det är önskvärt att totalt sett upprätthålla full sysselsättning.

Arne Bigsten