

HANS SWEDBERG:

## Vägen från och till protektionism

Efterkrigstidens import- och exportkvoter och tullar har numera ersatts av mera sofistikerade handelshinder, skriver bankdirektör Hans Swedberg, som redogör för utvecklingen de senaste årtiondena. Oljeprishöjningarna, den höga dollarkursen och inflationen är de stora fienderna till ett fritt handelsutbyte mellan länderna. De har lett till att det nu finns en "grå" area med indirekt verkande system av protektionism samtidigt som regeringarna bekänner sig till frihandeln. Förhoppningen är att årets GATT-session skall få utvecklingsländerna att medverka till att hålla handelsvägarna öppna.

Protektionismen under efterkrigsåren var någonting helt annat än dagens nyprotektionism eller nymerkantilism. Hamlets fråga till Polonius huruvida molnet på den eljest så fria himlen inte höll på att förvandlas från en kamel till en vessla och sedan, lika omärkligt, till en val kan illustrera övergången från de tekniskt sett ganska enkla handelsrestriktioner i form av import- och exportkvoter, som kännetecknade de första efterkrigsåren, via tullar till de olika handelshinder av långt mer sofistikerat slag, som idag begränsar världshandeln. En vandring genom skogen av handelspolitiska skyddsåtgärder sedan 1945 leder oss via stationer, och scenarios vilka endera antyder framsynta initiativ eller bara misstag och besvikelser. Alla de åtta stationerna, så många blir det nämligen inalles, har två ting gemensamt – de är fascinerande när man ser tillbaka på dem och de antyder, hur den fria marknadsmekanismen försöker bereda väg för den fördelning över de nationella gränserna av varor, kapital och arbete, som utgör en förutsättning för konkurrens och ekonomisk utveckling överhuvud.

Den första stationen omfattar slutet på det andra världskriget och de första efterkrigsåren. Då började de instrument i den handelspolitiska diplomatin användas, som vi idag egentligen utan vidare tar för givna. Under hösten 1943 träffades Churchill och Roosevelt på ett slagskepp ute på Atlanten för att försöka dra upp riktlinjerna för hur varor och kapital skulle röra sig i en värld utan krig, och de gjorde detta innan segern långt ifrån var i sikte.

Det är stimulerande att de båda krigsledarna ägde den andliga kraften att göra ett så enastående försök så tidigt för att uppnå det ännu idag avlägsna målet: en fri värld i fred, och en värld där handeln är fri.

Efter detta följde åtskilliga stora initiativ vad gäller handel och kapitalresurser. I syfte att motverka den knapphet på många förnödenheter, som låg bakom de tidigare årens importrestriktioner, tillskapades sålunda Internationella Valutafonden. Denna skulle uttryckligen bidra till att få bort de handelshindrande valutarestriktionerna. 1945 tillkom vidare, efter en konferens i den amerikanska badorten Bretton Woods, ett valutasystem byggt på fasta växelkurser och med dollarn som basvaluta.

Något senare såg också GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) i Genève dagens ljus. Detta stora avtal, vilket senare visat sig betyda så mycket för världshandelns tillväxt, innehåller vid sidan av regler för tulluppgörelser också viktiga regler av allmänt handelspolitiskt innehåll. Från dessa tidiga efterkrigsår bör i minnet också återkallas Marshallplanen från 1947–48. Som resultat av denna väldiga amerikanska satsning tillfrisknade Europa efterhand, och de hårda importrestriktionerna kunde överges.

#### **Tullar ersätter handelskvoter**

Det andra större scenariot täcker åren 1958–67. Den låga inflation som då rådde gjorde användningen och betydelsen av tullar större än de föregående årens ex-

port- och importkvoter. Världshandelsscenen dominerades i själva verket av en fortgående liberaliseringsprocess, under vilken de ännu höga tullarna attackerades via olika förhandlingsomgångar i GATT – Dillon-ronden, Kennedy-ronden, för att nämna bara ett par.

En högst betydelsefull förändring inträdde år 1960 i mönstret av handelspolitiskt verksamma internationella organisationer. Då inträdde nämligen Förenta Stater och Kanada som jämbördiga parter till det ännu idag så verksamma ekonomiska samarbetsorganet i Paris, OECD (Organisation for Economic and Commercial Development), med tjugofem västliga industriländer inkl Japan som medlemmar. Detta betydde slutet på en period av amerikansk överlägsenhet på de ekonomiska och tekniska områdena av en ojämförbar storlek. Detta scenario täcker också grundandet av regionala handelsgrupper som EG, EFTA och även LAFTA. När man här kan se tillbaka på dessa handelsgrupperingar är det, då så mycket nu anför beträffande EG:s protektionism, angeläget att understryka att de grundläggande idéerna bakom dem var att främja den internationella handeln, inte att snedvrida den. De var handelsfrämjande, inte handelshindrande.

Station tre i denna serie avser slutet på 1960-talet (1967–71). Den ekonomiska situationen i världen var då allmänt fortfarande gynnsam, och tämligen lite inflation i förening med en aktiv efterfrågan baserad på riktlinjer från Keynes vad dess kännetecken. Emellertid fanns under



dessa ännu gyllene efterkrigsår ett antal oroande faktorer. U-ländernas begränsade engagemang i världshandeln, särskilt deras svårigheter att själva skapa kapital, förorsakade sålunda allvarliga bekymmer. De ledande staterna i u-världen, ofta jämförsevis lätta att identifiera bland de sk NIC-länderna (Newly Industrialized Countries), satte ganska tidigt under efterkrigsåren in importkontrollerande åtgärder för att säkerställa sin expanderande hemma- och exportproduktion. Denna politik kompletterades med ansträngningar att få fritt tillträde till marknaderna i i-länderna liksom med krav på att få del av i-världens produktionsresurser och, framför allt, att få kapital till icke onerösa respektive till eljest mycket gynnsamma villkor.

#### Nyprotektionismen börjar sätta in

Den jämförsevis väl balanserade situationen på världshandelsfältet försämrades tämligen hastigt under den senare delen av 1960-talet. Strukturellt betingade anpassningsprocesser inom industrien påskyndades också genom framträdandet av kraftfulla konkurrenspartners som Japan och NIC-länder såsom Södra Korea, Taiwan och Brasilien. Den internationella textilkrisen utgör ett exempel på de ökande spänningarna, och den resulterade så tidigt som 1961 i den första mer omfattande textiluppgörelsen, den sk Short Term Cotton Agreement. Som följd härav började arsenalen av klassiska handels hinder i form av tullar att ersättas av en

hel rad protektionistiskt inriktade åtgärder såsom marknadsarrangemang (sk OMA:s, dvs Orderly Market Arrangements) och subsidier av olika slag. De tämligen blandade motiven för dessa åtgärder rättfärdigar rubriken nyprotektionism för att täcka aktiviteterna från denna tid, med ökade statliga stimulansåtgärder för exporten som ett gott karaktäristikum. Vi finner nu en annan typ av protektionism än tidigare, svårare att klarlägga och definitivt mer svår att genomskåda, när det gäller de bakomliggande drivkrafterna.

1971 skall bli det första av de tre chockåren under det gångna årtiondet. Scenario fyra kan dateras till den 15 augusti 1971, när underskottet i Förenta Staternas löpande betalningsbalans blev så stort, att Nixon-administrationen införde importkontroll. I december samma år övergavs också möjligheten att fritt omväxla dollar i guld, och systemet från Bretton-Woodsåren bröt därmed samman. Världshandeln ökade under perioden 1960–73 med ca 9 % per år, en siffra, som senare överträffats endast för år 1976.

Scenario fem börjar 1973–74, när den första oljechocken (den sk OPEC I) inträffade. De redan då existerande rubbningarna i världshandeln förstärktes under de följande åren av en nära nog femfaldig ökning av oljepriset. Inflationen steg samtidigt snabbt och blev ett allmänt ont. Detta i sin tur ledde till ett fall överlag i efterfrågan och, ehuru svårsmåbart, till att osäkerheten samtidigt stegrades. De protektionistiska spänningarna vad gäller

handel och investeringar intensifierades likaledes. Det blev härvid, som GATT:s generalsekreterare Arthur Dunkel understrukit, oftare frågan om spänningar än klart konkreta åtgärder.

En faktor som otvivelaktigt tjänstgjorde som en broms i regeringarnas beredvilighet att ge vika inför det ökade protektionistiska trycket var de pågående multilaterala förhandlingarna inom GATT:s ram, den s.k. Tokyo-ronden. Ehuru dessa fram till 1979 varken var särskilt resultatrika eller snabba, föranleddes ändå regeringarna genom deras existens till upprepade deklARATIONER till förmån för ett fritt handelssystem och försökte tvivelsutan hejda den framryckande protektionismen. Å andra sidan började då, för att citera professor Gerard Curzon, en besvärlig period av både "double-talk" och "double-think".

Mitt sjätte scenario hänför sig till den andra stora oljeshocken 1979 (OPEC II), som har fått så stora återverkningar och ju fortsätter ännu idag. Den gjorde definitivt slut på förhoppningarna att världens energikris skulle kunna lösas inom en nära framtid och att vi skulle kunna nå ekonomisk stabilitet igen. I själva verket lever vi ännu i det förlängda perspektivet av detta scenario men delvis också i ett nytt. Detta sjätte scenario antyder att vägen mot protektionism nu har blivit mer attraktiv, och scenariot avslöjar en klar brist på förtroende för framtiden, en brist på anpassning över stora delar av produktionsområdet och — framför allt — en brist i själva företagsamheten. Den senare delen av sjuttio-

talet kännetecknades, som vi minns, av en låg och samtidigt ojämn tillväxt i världsekonomin. Olyckligtvis finns det ett besvärande förhållande mellan låg tillväxt och negativ handelspolitisk aktivitet. Låg tillväxt främjar protektionism, vilken i sin tur utgör ett hinder för ekonomisk tillväxt.

Ansträngningarna i västra Europa att attackera den stigande inflationen via det Europeiska betalningssystemet (EMS) från mars 1979 har visat sig framgångsrik ur monetär synpunkt men knappast i kampen mot inflationen. Därmed har de protektionistiska spänningarna ytterligare ökat. Inflationen utgör alljämt den stora fienden, och det är därför ej förvånande att Internationella Valutafonden vid sin års sammankomst i september-oktober 1980 återupprepade vad som sades vid toppmötet i Ottawa i juli — vi måste fortsätta kampen mot inflationen om vi skall kunna uppnå den högre investeringsnivå och den större tillväxt, på vilka en varaktig förbättring i sysselsättningen kan byggas.

Ansträngningarna att vidareutveckla grunden för det fria handelssystemet leddes under perioden fram till ett helt nytt system av s.k. uppförandekoder inom GATT:s ram vad gäller handelshinder av annat slag än tullar, s.k. icke-tariffära handelshinder. Därmed steg ett delvis nytt GATT-system fram, ehuru spørgsmålet hur man skall förfara vid import som stör hemmamarknaden (den s.k. safeguardklausulen i artikel XIX i GATT) lämnades olöst. Och därmed står vi vid den sjunde stationen på vägen mot nyprotektionismen. Detta scenario med dess utvidgad



regelverk av multilaterala regler bör kunna återge oss något av optimism för framtiden. En huvudförutsättning är då att också u-länderna delar något av ansvaret och att marknadskrafterna lämnas någorlunda fria att arbeta.

### **Den höga dollarkursen är den senaste stora handelschocken**

Min åttonde och sista station hänför sig till dagsläget. Vi lever för närvarande i en ny chock orsakad av den höga dollarkursen. Denna har troligen redan betytt lika mycket som den andra oljeshocken vad gäller nya spänningar i världshandeln. Svårigheter i fråga om tullbehandling, besvärliga kvalitetskontroller, standards och regleringar av mer sofistikerat slag än tidigare, invecklade upphandlingsbestämmelser eller regler för tillstånd att bedriva rörelse i ett importland, allt är de exempel på handelshinder av annat slag än tullar och kvantitativa importrestriktioner eller tom VER:s (frivilliga exportbegränsningar) och OMA:s. Den 'grå' arean med skilda system av protektionism — EG med subventioner, USA med OMA:s och VER:s samt Japan med sitt speciella, väsentligen muntliga regelsystem — utvidgas förtlöpande, och regeringar och myndigheter blir mer och mer frestade att avvika från de fundamentala principerna i det internationella handelssystemet. Samtidigt bekänner man sig helt fromt till frihandel. Ett inslag i handelspolitiken dikterat av ekonomiska maktmotiv — terrorbalans är ett uttryck som är användbart också här —

ter sig alltmer uppenbart, i samma mån som de tekniska hjälpmedlen i ökad utsträckning blir 'gråa' och svårgenomskinliga som redskap för den nya merkantilismen-protektionismen.

Denna följd av scenarios må sluta med en utblick på Tokyo. I Japan dröjde det åtskilligt länge, innan man släppte kontrollen vid gränserna av kapital och varor. På den japanska hemmamarknaden verkade å andra sidan de fria marknadskrafterna långt mer effektivt och flexibelt som broms gentemot inflationen, än man i allmänhet föreställer sig.

Japan markerar numera villighet att hålla tillbaka sin export för att ej störa produktionen på andra marknader. Det väldiga japanska exportöverskottet, särskilt stort gentemot USA och EG, representerar å andra sidan ett allvarligt handelspolitiskt problem, som i det långa loppet inte kan angripas genom exportbegränsningar (VER:s eller OMA:s) utan måste lösas inom det öppna handelssystemet sådant detta utbyggs via exempelvis de nya GATT-koderna.

### **Frivilliga exportbegränsningar och subventioner**

Över dagens ansträngda handelspolitiska scen med åtgärder som både direkt och indirekt snedvrider utrikeshandeln sänker sig skuggorna allt mer. Märkvärdigt är att klassiska skyddsvapen såsom kvoter nu upplever en sådan renässans. Exempel härpå finns från textilsektorn, där ytterligt hårda förhandlingar sedan i somras pågår

i Geneve i syfte att skära ned importen av textilier till industrivärlden från såväl u-som i-länder. Ett annat fält representerar bilarna, där stora delar av importen till Västeuropa just sker inom ramen för kvantitativa begränsningar.

Bland de öppet insatta handelspolitiska åtgärderna framträder i första hand de sk frivilliga exportbegränsningarna (VER:s). Det mest aktuella exemplet härpå utgör japanernas åtagande vis à vis USA att frivilligt begränsa sin export av personbilar för åren 1981–83 med 7,7 % för ett första år. Också japanska TV-apparater till USA hålls frivilligt tillbaka. Vidare har NIC-länder som Taiwan och Sydkorea lovat att inskränka sin export till USA av en sådan känslig vara som skor. Att det i de här fallen i mycket ringa utsträckning är fråga om frivilliga åtgärder är uppenbart. Störande är också att investeringsaktiviteten i spåren av sådana överenskommelser lätt lokaliseras till områden, vilka eljest ej skulle ha kommit i fråga för nya industrier. Hela detta fält av skyddsåtgärder ter sig överhuvud betänkligt, då konsumenten ofta berövas tillgången till funktionellt och prismässigt sett överlägsna produkter. Detta utgör för övrigt en sanning, som den amerikanska International Trade Commission (ITC) i fjol fann sig föranlåten att uttala för de amerikanska bilfabrikanterna såväl som för Carter-administrationen.

Inom området för den indirekt verkande protektionismen, den 'grå' sfär varom talats ovan, ökar otvivelaktigt också i dagsläget frekvensen och intensiteten av de in-

satta åtgärderna. Med den offentliga sektorns stigande betydelse i denna nymodiga kantilistiska area blir det naturligt att sådana åtgärder, främst kanske i form av subventioner, tillgrips för att dämpa misnöjet med den sjunkande sysselsättningen i spåren av prisbillig import. Ofta tillgrips sådana åtgärder som led i anpassningsprocesser inom särskilt krisdrabbade industrier, och ofta rubriceras de också som temporära. Äger de samtidigt karaktären av exportsubventioner, är de visserligen förbjudna enligt GATT:s uppförandekod. Med den ökande integrationen mellan världsmarknaderna och hemmamarknaderna blir emellertid den nationella gränsen allt betydelslösare som skiljedelare mellan vad som får utlandseffekt eller inte. I minst med hänsyn härtill framstår ju subventionerna som speciellt allvarliga så de indirekt verkande skyddsmedlen mot konkurrens utifrån.

Den nuvarande växtkraften i den protektionistiska floran hänger till en del samman med att ett antal besvärliga områden fick lämnas olösta i Tokyo-ronden, te hela fältet av skyddsåtgärder mot marknadsstörande import. En annan orsak till den brokiga protektionistiska djungeln är att de otvivelaktigt effektiva och klart anti-protektionistiska uppförandekoderna från Tokyo-ronden ännu ej hunnit bli praktiskt verkliga fullt ut.

En positiv faktor, som bör kunna motverka den tilltagande protektionismen, är å andra sidan att GATT-koderna allt mer börjar visa sig kunna hämma många av de handelshindrande ambitionerna hos eljes



protektionistiskt frestade regeringar. Ett annat element, som också bör kunna bidra till att den nya protektionismen ej växer upp med alltför många huvuden, utgör den nya allmänna session inom GATT, som skall äga rum i höst i Geneve. Meningen lär vara att då försöka få utvecklingsländerna inkl NIC-länderna mer intresserade av att medverka i GATT:s ansträngningar att hålla handelsvägarna öppna. Vidare torde den besvärliga frågan hur den marknadsstörande importen överhuvud skall mötas bli behandlad igen vid den nya GATT-sessionen liksom också exportrestriktionerna, frivilliga eller ej. Den genom Tokyo-ronden så värdefullt utbyggda arsenalen av motåtgärder mot

protektionism bör genom den stora GATT-sammankomsten i höst därmed så småningom kunna få nya kraftiga inslag till världshandelns bästa.

Mot denna bakgrund bör en slutvinjett över den långa vägen från efterkrigsårens kvardröjande protektionism fram till dagens och morgondagens pånyttfödda skyddsåtgärder kunna bli efterkrigstidens store frihandelsarkitekts, den för någon tid sedan bortgångne brittiske handelsministern Reginald Maudlings ord: "Vad vi nu behöver för framtiden är inte endast den negativa frånvaron av kontroller och bestämmelser, inte bara frihet från restriktioner utan framför allt frihet för vårt eget skapande".