

FÖRDJUPNING – Ekonomiska konsekvenser av ökad protektionism

Under de senaste åren har stödet för en fri handel minskat på flera håll i världen och nya handelshinder har tillkommit. USA:s president har förklarat sig villig att kringgå eller ignorera internationellt överenskomna regler och att introducera höga tullar. I Europa har partier med en protektionistisk agenda fått ett allt större stöd i opinionen. Vid det senaste G20-mötet utelämnades för första gången det tydliga avståndstagandet från protektionism som uttalats i kommunikéerna efter varje toppmöte sedan den globala finanskrisen. En ökad protektionism i världen skulle dämpa tillväxten globalt och sannolikt minska efterfrågan på svensk export. Samtidigt kan inflationen komma att bli högre i de länder där handelshindren höjs.

Under 1930-talets stora depression använde många länder handelshinder för att skydda sina ekonomier och förvärrade därigenom den djupa nedgången i världsekonomin. I ett försök att förhindra en upprepning av dessa erfarenheter undertecknades 1947 det multilaterala handelsavtalet GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

Därefter har ytterligare sju multilaterala förhandlingsrundor genomförts, varav den senaste ledde fram till upprättandet av WTO (World Trade Organisation) 1995, som nu har 164 medlemsländer.³¹ I avtalen har medlemsländerna, genom att sänka sina handelshinder, gett andra länder större tillgång till sina marknader och fått en större tillgång till de andra ländernas marknader i utbyte.

Därtill har ett antal regionala och bilaterala integrationsavtal slutits under de senaste decennierna. Hit hör EU och de frihandelsavtal som EU har med flera av sina grannländer samt NAFTA-avtalet (North American Free Trade Agreement) mellan Kanada, Mexiko och USA.

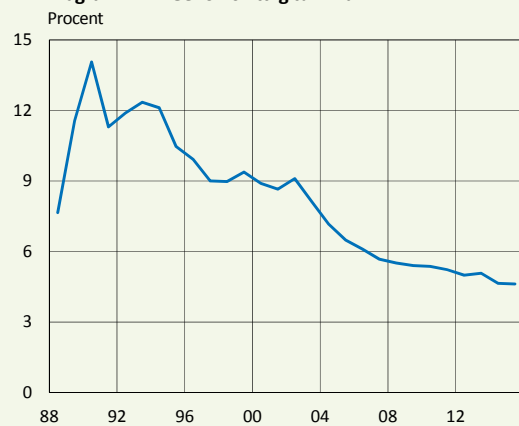
Resultatet av den långa liberaliseringstrenden

Sammantaget har de multilaterala och regionala handelsavtalen inneburit att den genomsnittliga globala tullnivån sänkts kraftigt, från över 20 procent vid tiden för det första GATT-avtalet till omkring 5 procent idag (se diagram 4:17).³²

Den här 70-åriga historien av multilaterala och regionala handelsavtal har bidragit till att den globala handeln vuxit i betydelse för världsekonomin som helhet (se diagram 4:18).

En friare handel har också bidragit till att konsumenter världen över har fått högre reala inkomster och tillgång till ett större utbud av varor och tjänster.³³ Att deras realin-

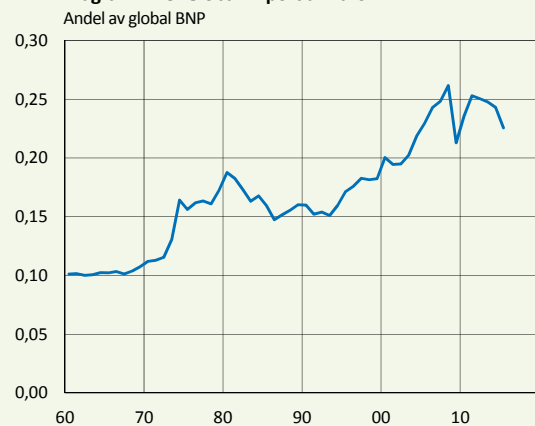
Diagram 4:17. Genomsnittlig tullnivå



Anm. Importviktat genomsnitt av tillämpade tullsatser

Källa: WITS (FN:s statistikmyndighet, UNCTAD, WTO och Världsbanken)

Diagram 4:18. Global import av varor



Källor: WTO, Världsbanken och Riksbanken

³¹ År 2001 inleddes den så kallade Doha-rundan men den har ännu inte avslutats.

³² För uppskattningar av den genomsnittliga globala tullnivån vid tiden för det första GATT-avtalet, se vidare WTO (2007), *World Trade Report – Six decades of multilateral trade cooperation: What have we learnt?* och Bown, C. P. och Irwin, D. A. (2015), "The GATT's Starting Point: Tariff Levels circa 1947", National Bureau of Economic Research, Working Paper 21782. Vid sidan av tullar finns en mängd olika handelshinder vars effekter kan vara stora men svåra att mäta. GATT-avtalen innehåller därför en

rad klausuler som syftar till att begränsa användningen av andra handelshinder och i förekommande fall ersätta dem med tullar. Se vidare Staiger, R. (2012), "Non-tariff Measures and the WTO", WTO Staff Working Paper ERSD-2012-01.

³³ För en översikt och uttolkning av den empiriska litteraturen på området se Goldberg P. och Pavcnik, N. (2016), "The effects of trade policy", kap. 3 i Bagwell K. och Staiger, R. (red.), *Handbook of Commercial policy*, New York: Elsevier North Holland.

komster kunnat bli högre beror på att internationell handel gynnar produktiviteten, det vill säga gör det möjligt att få ut mer av tillgängliga resurser.³⁴ En anledning är att en friare handel ökar möjligheterna till internationell specialisering – länder kan producera mer av de varor och tjänster som drar störst nytta av de tillgångar i form av land, kapital, arbetskraft och naturresurser som finns i landet.

Inom enskilda sektorer kan internationell handel dessutom gynna mer produktiva företag på mindre produktiva företags bekostnad.³⁵ Möjligheten att nå en större marknad tycks också stimulera till innovation,³⁶ samtidigt som en fri handel ger företag möjlighet att komma åt ett potentiellt billigare och bättre utbud av insatsvaror. Produktiviteten hos enskilda företag kan också gynnas av att de utsätts för mer konkurrens från utlandet.³⁷

Men en liberalisering av handeln kan samtidigt missgynna delar av befolkningen. Varor som kräver relativt stor insats av arbetskraft i sin produktion (såsom kläder) tenderar att tillverkas relativt billigt i länder där det finns en stor tillgång på lågkvalificerad arbetskraft. När handeln liberaliseras ökar därför de utvecklade ekonomierna sin import av arbetskraftsintensiv produktion därifrån. Den inhemska lågkvalificerade arbetskraften möter därmed indirekt en ökad konkurrens från den lågkvalificerade arbetskraften i andra länder, och blir tvungen att acceptera lägre reala löner eller i värsta fall arbetslöshet. Förmodligen skulle det räcka med att fördela en del av de vinster som tillfaller andra grupper för att kompensera dem som förlorar på en friare handel. I praktiken är det dock svårt att utforma en fungerande kompensationsmodell.³⁸

Tendenser till ökad protektionism

Det kan alltså finnas grupper som upplever att en fri handel missgynnar dem. Opinionsen för en mer protektionistisk politik tenderar dessutom att bli starkare i samband med ekonomiska kriser, så som skedde på 1930-talet i anslutning till den stora depressionen. G20-länderna har därför betonat vikten av att inte följa det här mönstret i efterdyningarna av den globala finanskrisen.

Ändå finns det tecken på att protektionistiska åtgärder blivit vanligare under de senaste åren (se diagram 4:19). Det handlar inte främst om tullar utan om införande av andra typer av handelshinder vars effekter är svårare att bedöma. Politiska företrädare med en protektionistisk

agenda har samtidigt vunnit mark på flera håll. USA:s president har förklarat sig villig att introducera höga tullar mot vissa länder och vid det senaste G20-toppmötet utelämnades för första gången det tydliga avståndstagandet från protektionism från den gemensamma kommunikén.

Ingångna avtal begränsar i viss mån möjligheten att agera protektionistiskt

De allra flesta länder av större betydelse för världsekonomin eller den svenska ekonomin utveckling, är både medlemmar i WTO och delaktiga i olika former av regionala integrationsavtal, såsom frihandelsavtal. Dessa avtal har i allmänhet klausuler som reglerar uppsägning eller utträde. För NAFTA råder en uppsägningstid på sex månader, vilket är ett vanligt arrangemang vid internationella avtal. För EU, som innebär en mer långtgående integration, är motsvarande tid mellan uppsägning av medlemskap och utträde två år. Det har hittills varit mycket ovanligt att länder lämnar ett regionalt integrationsavtal – det kommande brittiska utträdet ur den europeiska unionen utgör ett undantag.

Om ett land säger upp sitt medlemskap i ett regionalt integrationsavtal är det fortfarande bundet av sina åtaganden som WTO-medlem. Under det rådande WTO-avtalet får man inte höja tullar utöver de nivåer man förbundit sig till, och om något land erbjuder lägre tullar så måste det även gälla alla andra länder. Om exempelvis USA skulle lämna NAFTA kan de införa tullar mot Kanada och Mexiko upp till de nivåer man förbundit sig till enligt WTO. Gentemot Mexiko skulle det innebära en genomsnittlig tullökning på omkring 4 procentenheter, det vill säga betydligt mindre än de 35 procentenheter som nämndes under presidentvalskampanjen.

En amerikansk president skulle i princip, i enlighet med amerikansk lagstiftning, kunna initiera tullökningar utöver detta utan uttryckligt stöd i kongressen. Det skulle kunna ske genom att åberopa nationell säkerhetshänsyn eller stora bytesbalansunderskott.³⁹ Om så skulle ske skulle dock drabbade länder sannolikt hävda brott mot WTO:s regler och få rätt att vidta åtgärder som minskar USA:s tillgång till deras marknader i samma omfattning. Det finns

³⁴ Ibid. och IMF (2016), "Is the Trade Slowdown Contributing to the Global Productivity Slowdown? New Evidence", Box 2.1. i World Economic Outlook, oktober 2016.

³⁵ Se Melitz, M. (2003), "The Impact of Trade on Intra-industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", *Econometrica*, vol. 71, nr 6, s. 1696-1725.

³⁶ Hur import från Kina påverkat teknologi och produktivitet i OECD-länder redovisas i Bloom, N., Draca, M. och Van Reenen, J. (2016), "Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity", *Review of Economic Studies*, vol. 83, nr 1, s. 87-117. Effekterna av 1990-talets handelsliberaliseringar på innovationsbenägenheten globalt skattas av Coelli, F., Moxnes, A. och Ulltveit-Moe, K.-H. (2016), "Better, Faster, Stronger: Global Innovation and Trade Liberalization", Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper 11506.

³⁷ Helpman, E. och Krugman, P. (1985), *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*, MIT Press.

³⁸ Feenstra, R. C. (1998), "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, s. 31-50. Olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder lyfts ofta fram som sätt att kompensera för handelsrelaterade inkomstförluster och underlätta anställningsbarhet inom expanderande sektorer, se vidare OECD (2005), "Trade-adjustment Costs in OECD Labour Markets: A Mountain or a Molehill?", kap. 1 i *OECD Economic Outlook*.

³⁹ Hufbauer, G. C. (2016), "Could a President Trump Shackle Imports?", i "Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign", Peterson Institute for International Economics, Briefing 16-6. Även WTO-reglerna medger högre tullar än avtalat under sådana omständigheter. Dessutom kan länder ha rätt att skydda sig mot så kallad dumpning (att varor säljs till underpris), import som understöds av otiltåtna subventioner, och alltför snabba importökningar inom någon sektor.

också en möjlighet för ett land att helt lämna WTO-samarbetet.⁴⁰ I så fall skulle landet inte längre vara bundet av de tullbegränsningar som avtalats men riskerar samtidigt att mötas av högre tullar än de som gäller för WTO-medlemmar.⁴¹

De avtal som reglerar världshandeln skulle alltså kunna göra det kostsamt, men inte omöjligt, för länder att agera mer protektionistiskt.

Effekter av globalt utbredd protektionism

En globalt utbredd protektionism skulle innebära en förlust av fördelar som tidigare handelsliberaliseringar fört med sig (se ovan). De globala realinkomsterna skulle falla och utbudet av varor och tjänster riskerar att bli mindre.

Små ekonomier som den svenska påverkas mer än de större om världen som helhet börjar begränsa den internationella handeln. En betydande del av svensk produktion är koncentrerad till varor och tjänster som produceras i stor skala och säljs över hela världen. Svensk konsumtion och produktion använder sig dessutom i stor utsträckning av importerade varor och tjänster.

Effekter av bilaterala handelskrig

Om den ökade protektionismen inskränker sig till handelskonflikter mellan enskilda länder, skulle det ändå få märkbara konsekvenser för den globala ekonomin. Om det exempelvis uppstår ett handelskrig mellan USA och Kina påverkas båda dessa länder tydligt negativt. På kort sikt, innan handels- och produktionsmönster hinner anpassas, kan effekterna bli mycket stora, inte minst på orter där företag med nära anknytning till internationell handel spelar en viktig roll.⁴² På längre sikt återstår för de inblandade länderna de effektivitetsförluster som följer av en sämre tillgång till en viktig exportmarknad, liksom av sämre tillgång till en del av den globala produktionen av insats- och konsumentvaror.

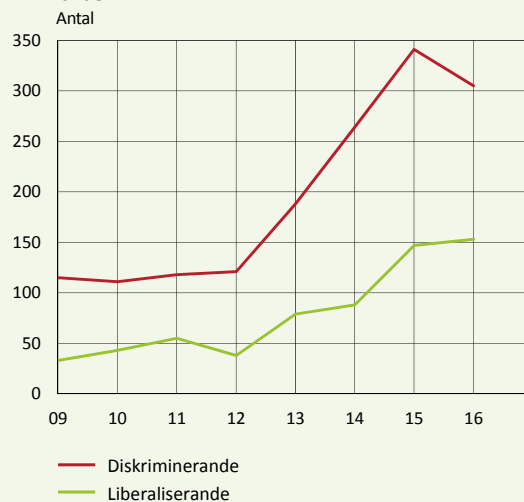
Även andra länder påverkas av ett handelskrig mellan stora ekonomier. På vilka sätt och i vilken utsträckning är dock svårt att säga. På kort sikt kan det leda till bekymmer för företag som står för något led i produktionen av varor som handlas mellan USA eller Kina.⁴³ Om de finansiella marknaderna reagerar kraftigt på ett uppblossande handelskrig kan det förstärka de negativa effekterna på investeringar och konsumtion världen över. Å andra sidan, när USA och Kina handlar mindre med varandra kan de

komma att handla mer med andra länder, däribland Sverige.⁴⁴

Ökad protektionism dämpar globala tillväxten

Sammantaget skulle en ökad protektionism hämma världens produktion av varor och tjänster och sannolikt minska efterfrågan på svensk export. Samtidigt skulle en fördyrad import av såväl konsumentvaror som insatsvaror ge en tillfälligt högre inflation i de länder som höjer sina handelshinder.

Diagram 4:19. Handelspåverkande åtgärder införda av G20-länder



Anm. Diskriminerande (liberaliserande) åtgärder är sådana som av Global Trade Alert bedömts öka (minska) diskriminering till förmån för inhemska producenter och därför färgkodats som röda (gröna). Endast åtgärder som både implementerats och inrapporterats under respektive kalenderår har inkluderats. Se vidare Evenett, S. J. och Fritz, J. (2016), "FDI Recovers? The 20th Global Trade Alert Report", Centre for Economic Policy Research, CEPR Press.

Källa: Global Trade Alert

⁴⁰ Artikel 15 i WTO-fördraget specificerar att ett lands medlemskap i WTO och delaktighet i de tillhörande handelsavtalen kan sägas upp med 6 månaders varsel, se WTO (1994), Agreement Establishing the World Trade Organization.

⁴¹ För en närmare genomgång av principerna bakom och funktionerna hos världshandelsystemet i allmänhet och WTO i synnerhet, se Hoekman, B. M. och Kostecki, M. M. (2009), *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, tredje upplagan, Oxford University Press.

⁴² För en genomgång av möjliga effekter av ett handelskrig på städer och regioner i USA, se Noland, M., Robinson, S. och Moran, T. (2016), "Impact of Clinton's and Trump's Trade Proposals", i "Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign", Peterson Institute for International Economics, Briefing 16-6.

⁴³ Här beror effekterna på vad företag och aktörer på finansiella marknader förväntar sig om hur långvarigt handelskriget kan bli. Om det väntas bli kortvarigt kan de som drabbas av högre kostnader för insatsvaror och/eller försämrade villkor på en marknad i någon mån anpassa sina vinstmarginaler och effekterna blir mindre än om handelskriget pågår under längre tid.

⁴⁴ De andra ländernas exportvaror blir något mer konkurrenskraftiga i USA och Kina när kinesiska respektive amerikanska varor beläggs med högre tullar. Dessutom får köpare av amerikanska (kinesiska) varor och tjänster en mindre konkurrens från kinesiska (amerikanska) köpare och kan på så sätt få mer fördelaktiga importpriser.