



TIMBRO

*Den ökande protektionismen
efter finanskrisen*

Fabian Wallen & Magnus Wiberg

TIMBRO • Mars 2018

Om författarna

FABIAN WALLEN är VD för det San Antonio-baserade företaget Wallen Economics och har en magisterexamen i nationalekonomi från Stockholms Universitet. Han har tidigare bland annat arbetat som nationalekonom på Svenskt Näringsliv och som chefekonom på Näringslivets Internationella Råd. Wallen också har varit rådgivare och givit föreläsningar om samhällsekonomiska effekter av handels- och investeringspolitik i en rad länder runtom världen, som exempelvis USA, Kina, Zimbabwe, Indonesien och Irak.

MAGNUS WIBERG doktorerade i nationalekonomi 2006 på en avhandling om handelspolitik, internationell ekonomi och politisk ekonomi. Han har varit verksam som forskare och lärare vid nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet samt varit gästforskare vid Harvarduniversitet i USA. Wiberg har också varit anställd som nationalekonom vid Finansdepartementet, Riksbanken, Konjunkturinstitutet, samt är för närvarande verksam vid Hunter College i New York City.

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	3
BAKGRUND	4
HANDELPOLITIKENS SAMHÄLLSEKONOMISKA EFFEKTER	6
Teoretiska studier över handel och ekonomisk tillväxt	6
Empiriska studier över handel och ekonomisk tillväxt	7
ICKE-TARIFFÄRA HANDELSHINDER	10
STOR ÖKNING AV ICKE-TARIFFÄRA HANDELSHINDER	12
SLUTSATSER OCH POLICYDISKUSSION	16
REFERENSER	18

SAMMANFATTNING

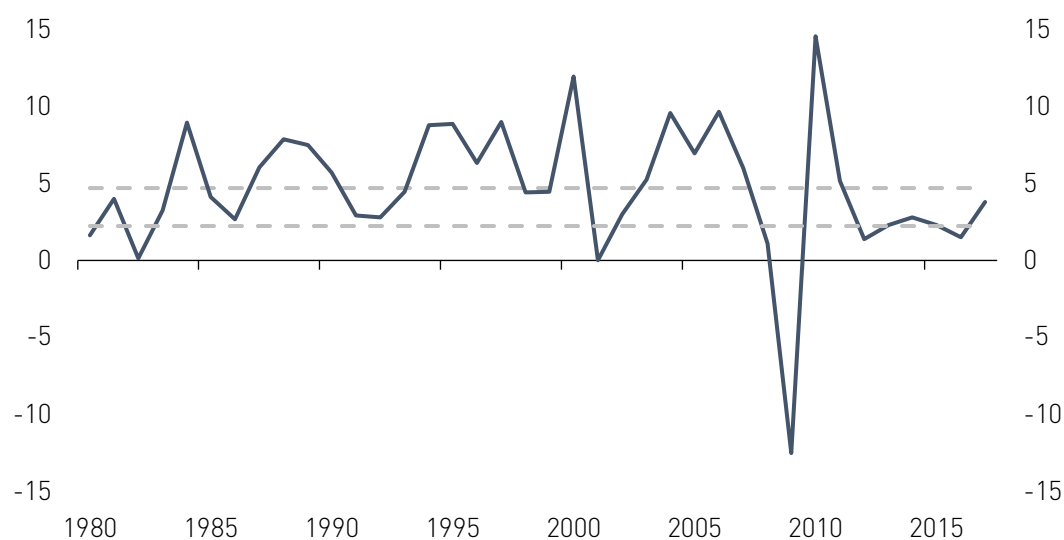
- Den svaga globala BNP-tillväxten sedan finanskrisen 2007–2009 har sammanfallit med en ovanligt svag utveckling av världshandeln.
- Bland organisationer som bevakar den internationella makroekonomiska utvecklingen har en ökande protektionism – inte minst ökningen av icke-tariffära handels hinder som lokala regleringar eller subventioner – lyfts fram som en potentiell orsak till den svagare tillväxten i världshandeln.
- Icke-tariffära handelshinder är ett betydelsefullt inslag i länders handelspolitik och kan inte sällan vara mer skadliga än tariffära handelshinder. Inte minst kan tekniska handelshinder och andra administrativa kostnader som exportföretag möter hämma handelsutbytet.
- Antalet initierade och införda tekniska handelshinder har ökat i samband med finanskrisens inledning. Såväl initierade som införda tekniska handelshinder har sedan varit kvar på höga nivåer. Samtidigt har antalet internationella säkerhets- och hälsokrav för matvaror och animaliska och vegetabiliska produkter.
- Den genomsnittliga globala tullnivån har däremot minskat något sedan mitten av 2000-talet, vilket står i kontrast till den kraftiga ökningen av de olika icke-tariffära handelshindren. Enligt en sammanställning från Global Trade Alert har dock antalet åtgärder som begränsar handeln ökat betydligt snabbare efter finanskrisen än politiska åtgärder som liberaliserar handeln.
- Forskningen visar tydligt att protektionistiska åtgärder påverkar internationell handel negativt, så det finns goda skäl att tro att de senaste årens kraftiga ökning av icke-tariffära handelshinder är en viktig bidragande orsak till den svagare globala handelstillväxten.

BAKGRUND

Återhämtningen i världsekonomin efter finanskrisen 2007–2009 har varit överraskande långsam. Den svaga globala BNP-tillväxten har också sammanfallit med en ovanligt svag utveckling av världshandeln. Den globala exportvolymens årliga tillväxt har mer än halverats sedan 2008 jämfört med de senaste tre–fyra decennierna (se figur 1). Inte ens under 2017, ett globalt högkonjunkturår, nådde den globala exporttillväxten upp till det långsiktiga genomsnittet.

Figur 1. Global exportvolym, 1980–2017

Årlig procentuell utveckling



Anmärkning: 2017 års uppgift baseras på de första tio månadernas globala exportvolym.

Källa: Världsbanken (1980–2000) och CPB World Trade Monitor (2001–2017)

Bland organisationer som bevakar den internationella makroekonomiska utvecklingen har bland annat en ökande protektionism – inte minst ökningen av icke-tariffära handelshinder – lyfts fram som en potentiell orsak till den svagare tillväxten i världshandeln.¹ Det finns emellertid få empiriska studier som på ett systematiskt sätt har studerat utvecklingen av icke-tariffära handelshinder under de senaste åren.² Exempel på icke-tariffära handelshinder är lagar och regler som kräver att vissa varor utformas på ett visst sätt för att de ska få säljas inom landet. Det kan till exempel vara standarder, speciella certifieringar och kontrollkrav eller omständlig handläggning och byråkrati vid införsel av en importerad produkt.

Jämfört med tariffära handelshinder (tullar, skatter och avgifter) är icke-tariffära handelshinder svåra att kvantifiera, vilket medför att protektionismen kan öka utan att det märks tydligt. I kombination med att icke-tariffära handelshinder påverkar exportörer från olika länder på olika sätt, är det en förklaring till att OECD anser dem vara mer skadliga än tariffära handelshinder.³

¹ Se exempelvis IMF (2016).

² Rose & Wieladek (2011).

³ OECD (2005).

Det finns indikationer på att de icke-tariffära handelshindren har ökat under det senaste decenniet. En ökning av protektionismen i ett läge när den globala BNP-tillväxten redan är svag kan leda till en ännu svagare global handel och tillväxt, vilket kan få negativa konsekvenser för världen i stort, och inte minst för en liten, öppen ekonomi som Sveriges.

Syftet med den här rapporten är att kartlägga hur olika former av icke-tariffära handelshinder har utvecklats sedan finanskrisen 2007–2009. Rapporten inleds med en beskrivning av forskningen om sambandet mellan handelshinder och ekonomisk tillväxt, i både ett teoretiskt och ett empiriskt perspektiv. Därefter följer ett avsnitt om olika former av handelshinder. I rapportens fjärde avsnitt presenteras en beskrivning och analys av statistiken över olika former av icke-tariffära handelshinder på global nivå med utgångspunkt från perioden efter finanskrisen. Avslutningsvis presenteras rapportens slutsatser i kombination med en policydiskussion.

HANDELSPOLITIKENS SAMHÄLLSEKONOMISKA EFFEKTER

Det råder konsensus inom nationalekonomin om att handel mellan länder för med sig positiva samhällsekonomiska effekter. För närmare 200 år sedan formulerade den brittiska nationalekonomen David Ricardo teorin om komparativa fördelar, där handel förklaras av skillnader i teknologi mellan olika länder. På 1920-talet utvecklade de svenska nationalekonomerna Eli Heckscher och Bertil Ohlin en ny teori, där handel förklaras av olikheter i den relativa tillgången på produktionsfaktorer, till exempel arbetskraft och kapital. Enligt teorin tenderar ett land att exportera varor vars tillverkning kräver relativt mycket av en produktionsfaktor som finns i stor mängd i landet jämfört med andra produktionsfaktorer.⁴

Bland annat Paul Krugman och Elhanan Helpman vidareutvecklade teorin för internationell handel i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet, med utgångspunkt inte minst i förekomsten av handel med likartade produkter mellan länder med identiska produktionsförutsättningar. En central förklaring är att många varor kan produceras billigare i långa serier, alltså att det finns stordriftsfördelar. En annan förklaring är att konsumenterna efterfrågar ett differentierat utbud av varor. Det medför att handel gör det möjligt att ersätta småskalig produktion för en lokal marknad med storskalig produktion för en världsmarknad, där företagen som producerar differentierade produkter i långa serier konkurrerar med varandra.⁵

Frågor om utrikeshandelns orsaker och effekter tillhör nationalekonomins klassiska forskningsområden. En fundamental fråga är hur den ekonomiska tillväxten påverkas av högre handelshinder och minskad handel. Högre handelskostnader påverkar den ekonomiska tillväxten via minskad handel genom flera olika kanaler. Dessa kanaler har illustrerats i ett antal nationalekonomiska modeller som i det följande diskuteras.

TEORETISKA STUDIER ÖVER HANDEL OCH EKONOMISK TILLVÄXT

Enligt den neoklassiska tillväxtteorin anpassas kapitalet i en ekonomi mot en jämvikt i förhållande till storleken på arbetskraften.⁶ Teorin förklarar vad som bestämmer kapitalintensiteten (det vill säga kvoten mellan kapital och arbetskraft) i jämvikt samt processen då ekonomin rör sig mot en ny jämvikt.

En viktig slutsats är att internationell handel resulterar i en ökad kapitalintensitet i ekonomin. Anta till exempel att ett land liberaliserar handeln gentemot omvärlden, exempelvis i form av lägre handelstullar. Det medför att landet kan specialisera sin produktion i enlighet med sina komparativa fördelar, vilket i sin tur leder till en högre inkomst- och produktionsnivå. Den ökade inkomsten genererar ett ökat sparande, vilket påverkar investeringarna positivt. De ökade investeringarna ökar kapitalstocken, vilket i sin tur leder till en ytterligare ökning i produktionsnivån.

Den initiala välfärdseffekten av internationell handel leder således till en dynamisk tillväxt-effekt under den period då kapitalet anpassas till den nya jämvikten. Ett antal studier har uppskattat storleken på denna typ av dynamiska effekter. Enligt en av dessa skulle de ekonomiska vinsterna som följer av genomförandet av Europas inre marknad ungefär fördubblas om man tar hänsyn till sådana effekter.⁷

⁴ Findlay m fl (2006).

⁵ Se till exempel Krugman (1979) och Helpman (1981).

⁶ Se till exempel Solow (1956).

⁷ Baldwin (1992).

Till skillnad från den neoklassiska teorin syftar den så kallade endogena tillväxtteorin till att förklara vad som bestämmer den långsiktiga ekonomiska tillväxten. Enligt den endogena tillväxtteorin drivs den långsiktiga ekonomiska tillväxten i huvudsak av forskning och innovationer.⁸ Tanken är att forskning och utveckling inte har avtagande avkastning, eftersom mer kunskap eller kunskapskapital bidrar till att producera än mer kunskap. Det leder till en konstant långsiktig tillväxt i BNP per capita, samt att tillväxttakten ökar om mer resurser läggs på forskning och utveckling.

Inom ramen för den endogena tillväxtteorin kan lägre handelshinder förväntas ha flera positiva effekter på den ekonomiska tillväxten.⁹ För det första innebär friare handel att den potentiella marknaden för företag och dess produkter expanderar. Möjligheten att nå en större och mer varierad kundkrets gör det mer lönsamt att utveckla nya produkter. Mer resurser satsas därmed på forskning och utveckling, vilket i sin tur leder till högre ekonomisk tillväxt. För det andra minskar kostnaden för forskning och utveckling genom bättre tillgång till internationell kunskap och forskning. Det ökar produktiviteten, vilket leder till högre ekonomisk tillväxt. För det tredje blir det billigare att importera insatsvaror som antingen används i företagets produktion eller till forskning och utveckling, vilket återigen leder till högre tillväxt.

Internationell handel har även en indirekt effekt på den ekonomiska tillväxten genom att industrins geografiska lokalisering påverkas när handelskostnaderna faller.¹⁰ Mer specifikt tenderar industrin att koncentreras till stora regioner eftersom det på grund av förekomsten av handels- och transportkostnader är en fördel för företagen att vara nära kunder och leverantörer. När industrin koncentreras till en region underlättas kunskapsöverföringen mellan individer och företag i regionen, vilket ökar regionens tillväxt. Det genererar ett självförstärkande förlopp där företag och individer dras till en växande region. Tendensen till ekonomisk koncentration är starkast vid medelhöga handelskostnader. Vid höga handelskostnader är det kostsamt att exportera, vilket innebär att företagen huvudsakligen producerar för den lokala marknaden samt att produktionen blir geografiskt utspridd. När handelskostnaderna är låga blir företagets geografiska lokalisering oväsentlig, eftersom företagen har ungefär lika god tillgång till samtliga marknader. Koncentrationen av företag och den ekonomiska tillväxten blir som högst när handelskostnaderna är på en måttligt hög nivå och sedan sänks.

EMPIRISKA STUDIER ÖVER HANDEL OCH EKONOMISK TILLVÄXT

Empiriska studier som utgår från tvärsnittsdata för länder finner i regel ett positivt samband mellan friare handel och ekonomisk tillväxt. Ett flertal av dessa studier undersöker om tillväxten i BNP per capita påverkas av variabler som kan tänkas ha ett samband med lägre handelskostnader, till exempel lägre tullar och ökad handel som andel av BNP.¹¹ Enligt uppskattningar av Frankel & Rose (2002) ökar till exempel BNP per capita med en tredjedels procent för varje procentenhets ökning av handeln som andel av BNP.

Ett problem med denna typ av studier är att de variabler som syftar till att förklara BNP-tillväxten inte kan betraktas som exogena. Exempelvis kan den ekonomiska tillväxten i sig leda till ökad handel. Senare forskning har på olika sätt försökt kontrollera för detta, och merparten

⁸ Se till exempel Romer (1986), Lucas (1988), Romer (1990), samt Aghion & Howitt (1992).

⁹ Se till exempel Grossman & Helpman (1991), Riviera-Batiz & Romer (1991a,b), samt Baldwin & Forslid (1999, 2000).

¹⁰ Se till exempel Krugman (1991), Krugman & Venables (1995), Fujita m fl (1999), samt Baldwin m fl (2003).

¹¹ Se till exempel Dollar (1992), Edwards (1992), Sachs & Warner (1995), samt Frankel & Romer (1999). I dessa studier definieras handelandelen som summan av export och import som andel av BNP.

av dessa studier kommer till slutsatsen att det finns ett positivt samband mellan lägre handelskostnader och ekonomisk tillväxt.¹²

En inflytelserik forskningsrapport inom området är skriven av Wacziarg & Welch. Med utgångspunkt från statistik för 141 länder för perioden 1950–1998 skapar de en variabel som bland annat baseras på statistik över handelstullar och icke-tariffära handelshinder. Enligt studien uppvisar de länder som i varierande grad har liberaliserat handelspolitiken under perioden en ekonomisk tillväxttakt som i genomsnitt är cirka 1,5 procentenheter högre jämfört med perioden före handelsliberaliseringen.¹³ Wacziarg & Welch finner också att handelsandelen i genomsnitt ökar med ungefär fem procentenheter som en konsekvens av handelsliberaliseringar, vilket innebär att utrikeshandeln tenderar att öka snabbare än BNP. Även investeringsandelen ökar, det vill säga de fasta bruttoinvesteringarna som andel av BNP, med mellan 1,5 och 2 procentenheter som en följd av handelsliberaliseringen, vilket kan vara en viktig förklaring till den starkare ekonomiska tillväxten.¹⁴

Det finns en del metodologiska problem i forskningen¹⁵, men den övergripande slutsatsen i de senaste årens forskningsöversikter är att öppenhet för handel påverkar den ekonomiska tillväxten positivt. Ett exempel på det är följande citat från en forskningsöversikt av IMF-ekonomen Jean-Jacques Hallaert: ”More recent empirical studies have focused on cross-country and panel regressions and, although their methods can be criticized, they usually suggest that trade openness strongly enhances economic performance.”¹⁶

Andersen & Babula, från Köpenhamns universitet, drar en liknande slutsats i en översikt av den empiriska forskningen: ”Is there a link between openness and growth? Based on this survey of the more recent empirical and theoretical literature, we believe that the answer is yes. Nearly all the empirical analyses confirm this.”¹⁷

Även Tahir m fl (2014) finner ett starkt stöd i forskningen för att lägre handelskostnader påverkar den ekonomiska utvecklingen positivt: ”In this paper, it is concluded that the available literature provides an affirmative answer to the question whether or not there is a positive relationship between trade openness and economic growth.”¹⁸

Dessa slutsatser stöds även av svensk forskning på området. Enligt nationalekonomerna Halvarsson, Kokko & Gustavsson har EU-medlemskapet och de senaste decenniernas ökade öppenhet haft signifikant positiva effekter på Sveriges ekonomi:

De skattade effekterna av EU och ökad öppenhet på inkomsterna i Sverige är relativt osäkra, och en lågt hållen skattning är att utan EU och ökad öppenhet skulle Sveriges BNP per capita vara åtminstone 3 procent lägre. Det måste betonas att detta är ett tröskelvärde som baseras på empiriska modeller som inte fångar upp alla de dynamiska effekterna som identifierats i modern integrationsteori. På basis av tidigare studier finns det anledning att tro att den verkliga underliggande effekten på per capita-inkomster kan vara så stor som 15–20 procent.¹⁹

¹² Se till exempel Dollar & Kraay (2003), samt Alcalá & Ciccone (2004).

¹³ Wacziarg & Welch (2008).

¹⁴ Wacziarg & Welch (2008).

¹⁵ Dummyvariabler som mäter graden av öppenhet kan exempelvis, i likhet med handelsandelen, ge upphov till endogenitetsproblem, då sannolikheten är stor att de samvarierar med andra variabler som påverkar den ekonomiska tillväxten, till exempel en viss typ av ekonomisk politik eller ekonomiska reformer. Om man inte kontrollerar för sådana variabler kan det vara svårt att fastställa att det är handelsliberaliseringen som påverkar den ekonomiska tillväxten. (Andersen & Babula, 2008)

¹⁶ Hallaert (2006).

¹⁷ Andersen & Babula (2008).

¹⁸ Tahir m fl (2014).

¹⁹ Halvarsson m fl (2014).

När det gäller sambandet mellan geografisk industrikoncentration, handelskostnader och ekonomisk tillväxt finns empiriska studier som dokumenterat ett positivt samband mellan industrikoncentration och produktivitet med utgångspunkt från internationella data.²⁰ Med utgångspunkt från svenska data finner dessutom Braunerhjelm & Borgman (2004) ett positivt samband mellan industrikoncentration och arbetsproduktivitet i tillverkningsindustrin. Det antyder att industriell koncentration genererar effekter som ökar den långsiktiga tillväxten via lägre handelskostnader.²¹

²⁰ Se till exempel Ciccone & Hall (1996), Henderson (2003), samt Combes m fl (2004).

²¹ Braunerhjelm & Borgman (2004).

ICKE-TARIFFÄRA HANDELSHINDER

Den internationella handeln kan begränsas av såväl tariffära som icke-tariffära handelshinder. Exempel på tariffära handelshinder är tullar, skatter och andra avgifter som läggs på importerade varor. Exempel på icke-tariffära handelshinder är lagar och regler som kräver att vissa produkter utformas på ett visst sätt för att de ska få säljas inom landet, standarder, speciella certifieringar och kontrollkrav (så kallade tekniska handelshinder) samt omständlig handläggning och byråkrati vid införsel av en importerad produkt.

En viktig skillnad mellan tariffära handelshinder och icke-tariffära handelshinder är att de sistnämnda är svåra att kvantifiera. Det innebär att protektionismen kan öka utan att det tydligt märks då mängden icke-tariffära handelshinder växer. Det finns indikationer på att icke-tariffära handelsåtgärder har ökat i omfattning under de senaste decennierna. Enligt WTO har till exempel antalet tekniska föreskrifter som länder anmäler enligt WTO:s avtal om tekniska handelshinder ökat markant efter finanskrisen 2007–2009.²²

Det finns också indikationer på att icke-tariffära handelshinder utgör ett relativt stort hinder för det internationella handelsflödet. Nationalekonomen Michael Bratt beräknar till exempel att nivån på de icke-tariffära handelshindren de senaste åren motsvarar tullar på varor och tjänster som globalt uppgår till drygt 15 procent av försäljningspriset.²³ Det kan jämföras med den genomsnittliga globala tullnivån för varor och tjänster som 2012 uppgick till cirka 3 procent.²⁴

En särskilt stor kostnadspost vid internationell handel är olika typer av administrativa kostnader. Dessa kostnader brukar kategoriseras som icke-tariffära handelshinder och utgörs till exempel av komplicerade tullprocedurer och gränskontroller, olika nationella regelkrav vid utformningen av industriprodukter samt skillnader i nationell produktlagstiftning. Ett betydande handelshinder i sammanhanget är de internationella säkerhets- och hälsokrav för matvaror, animaliska och vegetabiliska produkter som trädde i kraft i och med WTO-avtalet 1995, samt tekniska handelshinder i form av olika standardiseringsregler för industriprodukter som exporteras. Dessa kostnader har en betydelsefull negativ effekt på världshandeln, även om det är svårt att på aggregerad nivå uppskatta den verkliga kostnaden för denna typ av handelspolitiska åtgärder.

Kommerskollegium hävdar att de administrativa kostnader som är förknippade med internationell handel är relativt sett högre för små och medelstora företag. Kommerskollegium rapporterar också uppskattningar från ett antal olika källor som bedömer att de totala administrativa kostnaderna för internationell handel på global nivå uppgår till mellan 2,5 procent och 15 procent av de totala handelstransaktionernas värde.²⁵ Motsvarande kostnad uppgår till 5–10 procent för mindre utvecklade länder.²⁶ Djankov m fl (2010) uppskattar att en dags leveransförsening vid internationell handel, till exempel som en följd av omständliga tullprocedurer och gränskontroller, minskar handelsflödet med mer än en procent.²⁷

Sammantaget står det klart att internationell handel påverkar BNP-tillväxten positivt. Det står också klart att icke-tariffära handelshinder är ett betydelsefullt inslag i länders handelspolitik; särskilt förekomsten av administrativa kostnader i form av tekniska handelshinder och internationella säkerhets- och hälsokrav för matvaror, animaliska och vegetabiliska produkter.

²² WTO (2014).

²³ Bratt (2014).

²⁴ World Development Indicators (2016).

²⁵ Kommerskollegium (2003).

²⁶ Hornok & Koren (2015).

²⁷ Djankov m fl (2010).

Det ger en indikation om att lägre administrativa kostnader vid internationell handel skulle kunna öka BNP-tillväxten. Denna slutsats finner stöd i den så kallade Cecchini-rapporten, som publicerades av tre oberoende forskare på uppdrag av EU-kommissionen i syfte att analysera de förväntade effekterna av skapandet av den inre marknaden. Rapporten uppskattade de totala vinsterna av den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och arbetskraft till fyra-sex procent av de dåvarande 12 EG-ländernas BNP. Enligt rapporten väntades de främsta effekterna uppstå på grund av harmoniserade nationella regelverk för produktion och distribution av varor och tjänster, samt via mindre omfattande gränskontroller vid internationell handel.²⁸

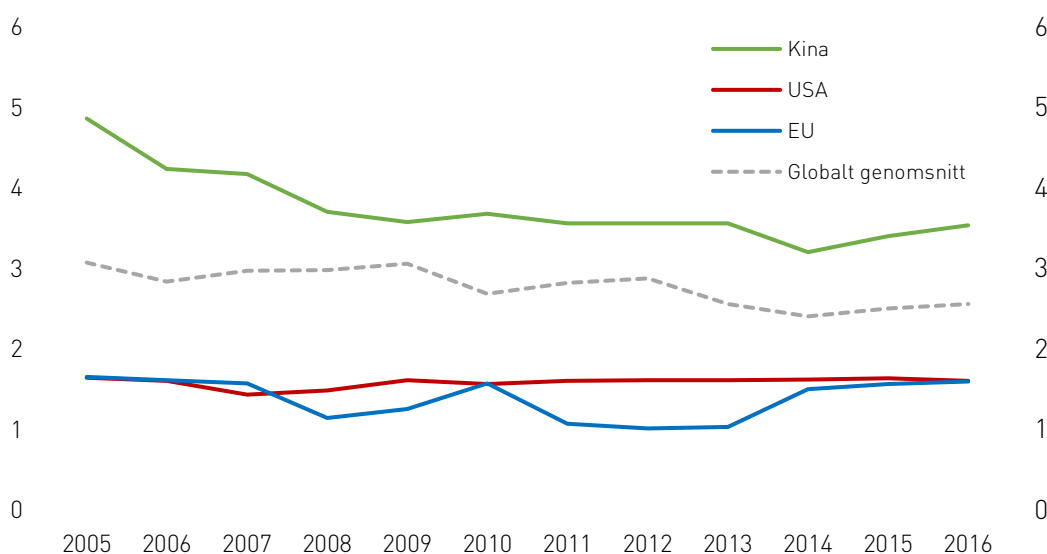
I det följande analyseras statistik över olika former av icke-tariffära handelshinder på internationell nivå, framför allt med fokus på de administrativa kostnader som företagen möter vid internationell handel.

²⁸ Cecchini (1988).

STOR ÖKNING AV ICKE-TARIFFÄRA HANDELSHINDER

En vanlig iakttagelse vid studier av den globala handelspolitiken är de senaste decenniernas fallande tullnivåer. Sedan mitten av 2000-talet har den globala genomsnittliga tullnivån minskat med en halv procentenhet, från 3,1 procent till 2,6 procent. Den genomsnittliga tullnivån i USA och EU har varit mer eller mindre konstant under perioden, medan den fallit med en dryg procentenhet i Kina.

Figur 2. Genomsnittlig tullnivå, procent



Anmärkning: Den genomsnittliga globala tullnivån för åren 2013–2016 är uppskattad genom viktning av den genomsnittliga effektiva tullsatsen i 217 länder med ländernas totala import som andel av global import.

Källa: World Development Indicators (2017)

Världshandelns svagare tillväxt sedan finanskrisen kan med andra ord inte förklaras av höjda tullnivåer. Mot den bakgrunden finns det anledning att undersöka om icke-tariffära handelshinder har ökat i omfattning. Det finns emellertid få källor som redovisar statistik över icke-tariffära handelshinder. Bristen på data reflekterar svårigheten att mäta denna typ av statistik, som ofta baseras på bestämmelser och lagar, vars syfte och funktion varierar mellan länder och över tid. En av de mer tillförlitliga källorna på området är dock Världshandelsorganisationen (WTO).

WTO sammanställer såväl övergripande som detaljerad statistik över olika länders och regioners handelshinder i databasen I-TIP (Integrated Trade Intelligence Portal). Genom att sammanställa statistiken för icke-tariffära handelshinder på global nivå tillsammans med den genomsnittliga globala tullnivån kan de senaste årens protektionism analyseras. I-TIP:s statistik bygger på antalet anmälda handelshinder till WTO, som i samarbete med UNCTAD och Världsbanken kategoriserat anmälningarna enligt en gemensam standard för att definiera och kvantifiera icke-tariffära handelshinder.²⁹ Statistiken har använts i ett flertal forskningsrapporter som diskuterar de samhällsekonomiska aspekterna av icke-tariffära handelshinder.³⁰

²⁹ För en mer detaljerad beskrivning av statistiken, se <https://i-tip.wto.org/goods/Forms/Methodology.aspx>.

³⁰ Se exempelvis Ghodsi m fl (2017), Medin & Melchior (2015), samt Disdier m fl (2015).

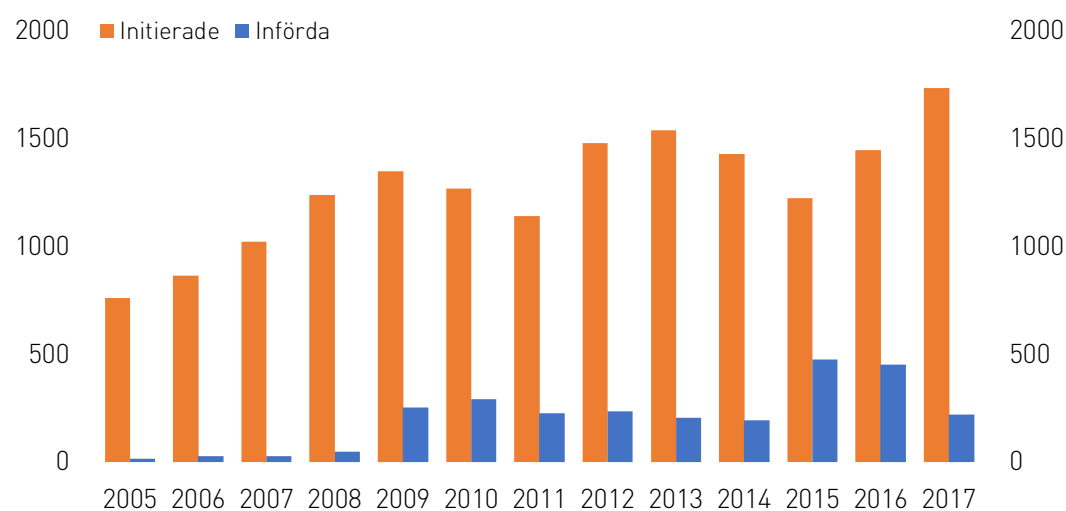
WTO skiljer på initierade respektive införda handelshinder och avgör om ett handelshinder kan införas eller om det strider mot en WTO-överenskommelse. Det kan gå upp till 12 månader från tidpunkten då en undersökning om införandet inleds (initieras) och skyddsåtgärden kan träda i kraft (införas). Det innebär att antalet åtgärder som införas är färre än de som initieras. Antalet initierade åtgärder kan ge en indikation om kommande protektionistiska åtgärder, medan antalet införda åtgärder visar på den faktiska protektionismen. Det kan inte uteslutas att antalet initierade handelshinder har ökat med tiden som en följd av att länder successivt blivit mer benägna att anmäla handelshinder till WTO. Det finns därför anledning att fästa större vikt vid antalet införda handelshinder, då WTO:s standard för vilka åtgärder som kan träda i kraft kan antas vara mer jämförbar över tid.

I figur 3 nedan illustreras antalet tekniska handelshinder som initierats respektive införts mellan 2005 och 2017. Sammantaget ökade antalet initierade åtgärder markant under perioden. Ökningen var snabbast mellan 2007 och 2008, det vill säga under finanskrisens inledningsfas. Antalet initierade åtgärder har därefter legat kvar på en hög nivå.

Antalet införda åtgärder har ökat kraftigt mellan 2005 och 2017. Den snabbaste ökningstakten ägde rum under den senare delen av finanskrisen, men ökningstakten har varit påtaglig även under åren efter finanskrisen. Under 2017 minskade antalet införda åtgärder, samtidigt som antalet initierade åtgärder ökade väsentligt.³¹

Figur 3. Tekniska handelshinder, 2005–2017

Antalet initierade och införda åtgärder



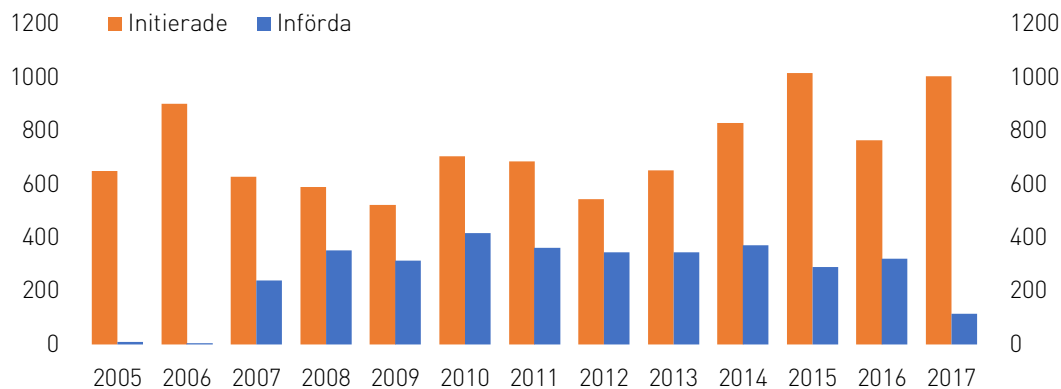
Källa: I-TIP (WTO)

Figur 4 visar antalet internationella säkerhets- och hälsokrav för matvaror, animaliska och vegetabiliska produkter som initierats respektive införts sedan 2005. Dessa krav eller standarder kan enligt WTO klassificeras som icke-tariffära handelshinder. Initierade krav ökade under perioden, och ökningen var särskilt påtaglig året efter finanskrisen, mellan 2009 och 2010. Antalet införda krav ökade drastiskt i samband med finanskrisens inledning 2007 och har sedan förblivit högt under hela perioden, trots en märkbar minskning under 2017.

³¹ Ökningen av antalet införda åtgärder 2008–2009 beror sannolikt på att antalet initierade åtgärder ökade kraftigt 2007–2008.

Figur 4. Internationella säkerhets- och hälsokrav, 2005–2017

Antalet initierade och införda åtgärder



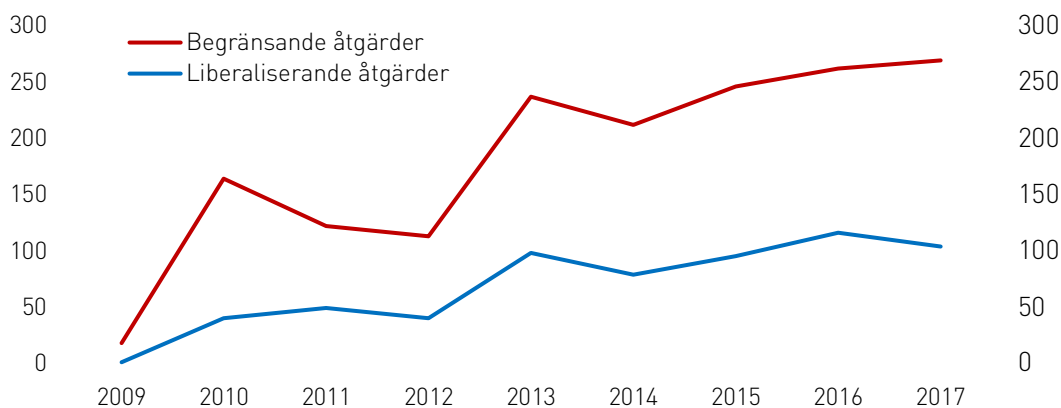
Källa: I-TIP (WTO)

Utifrån vår analys av statistiken från databasen I-TIP har ett antal viktiga icke-tariffära handelshinder ökat kraftigt efter finanskrisen. Mot bakgrund av svårigheten att kvantifiera icke-tariffära handelshinder finns det dock anledning att undersöka om andra källor bekräftar denna ökning, samt om handelspolitiken inom andra områden samtidigt har liberaliserats.

Global Trade Alert, som startades 2009 av den brittiska tankesmedjan Centre for Economic Policy Research (CEPR), redovisar politiska åtgärder bland G20-länderna som på olika sätt begränsar eller liberaliserar handel mellan länder. Det kan handla om såväl förändringar i tullnivåer som införande/slopande av icke-tariffära handelshinder, men även diskriminerande statsstöd och exportsubventioner till inhemska företag.

Enligt den senaste rapporten från Global Trade Alert har antalet politiska åtgärder som begränsar handeln mellan länder ökat i betydligt snabbare takt efter finanskrisen än antalet politiska åtgärder som liberaliserar handeln, vilket redovisas i figur 5.³² Denna tendens bekräftas även av studier av Kommerskollegium samt UNCTAD.³³

Figur 5. Antalet implementerade handelspolitiska åtgärder i G20-länderna, 2009–2017



Källa: Global Trade Alert

³² Se även Global Trade Alert (2017) för en djupare analys av G20-ländernas handelspolitik.

³³ Kommerskollegium (2016) och UNCTAD (2015).

Det kan finnas andra orsaker till den svagare tillväxten i världshandeln. Det har bland annat framförts att det har skett en försvagning i trenden mot ökad internationell specialisering, vilket i så fall har minskat de samhällsekonomiska vinsterna med handel.³⁴

En annan möjlig förklaring till den relativt svaga tillväxten inom världshandeln är den ökade osäkerheten som finanskrisen medfört. Enligt ekonomisk teori har osäkerhet negativa effekter på efterfrågan via kanaler för såväl företag som hushåll. Studier av Bernanke samt Dixit & Pindyck visar att företag väljer att skjuta upp sina investeringar under tider av hög ekonomisk osäkerhet.³⁵ Hushållen reagerar på osäkerhet på ett liknande sätt genom att minska sin konsumtion av varaktiga konsumtionsvaror, som exempelvis bilar, kylskåp, tvättmaskiner och TV-apparater. Därför påverkar de negativa effekterna av osäkerhet, som beror på ett ökat värde av att avvakta med konsumtion och investeringar, främst de handelsintensiva BNP-komponenterna. Det innebär att ekonomisk osäkerhet potentiellt kan ha effekter på handeln.

Kinas inledda ombalansering mot mer konsumtion och mindre investeringar har också framhållits som en förklaring. Ombalanseringen innebär att Kinas importefterfrågan har ökat långsammare, eftersom konsumtionen har ett lägre importinnehåll än investeringarna. Detta kan ha bidragit till att dämpa tillväxten i världshandeln och hålla tillbaka exporten från omvärlden till Kina.³⁶

Med tanke på att forskningen tydligt visar att protektionistiska åtgärder påverkar internationell handel negativt, finns det dock goda skäl att tro att de senaste årens dramatiska ökning av icke-tariffära handelshinder är en viktig bidragande orsak till den svagare handelstillväxten.

³⁴ IMF (2016).

³⁵ Bernanke (1983) samt Dixit & Pindyck (1994).

³⁶ IMF (2016).

SLUTSATSER OCH POLICYDISKUSSION

Återhämtningen i världsekonomin har efter finanskrisen 2007–2009 gått överraskande långsamt. Den svaga globala BNP-tillväxten har sammanfallit med en ovanligt svag utveckling av världshandeln. Bland organisationer som bevakar den internationella makroekonomiska utvecklingen har en ökande protektionism, särskilt ökningen i icke-tariffära handelshinder, lyfts fram som en viktig faktor i sammanhanget. Det finns emellertid få empiriska studier som på ett systematiskt sätt har studerat utvecklingen av icke-tariffära handelshinder under de senaste åren.

Exempel på icke-tariffära handelshinder är lagar och regler som kräver att vissa produkter utformas på ett visst sätt för att de ska få säljas inom landet, olika standarder, speciella certifieringar och kontrollkrav (så kallade tekniska handelshinder) samt omständlig handläggning och byråkrati vid införsel av en importerad produkt.

Icke-tariffära handelshinder är svåra att kvantifiera, vilket medför att protektionismen kan öka utan att det tydligt märks. I kombination med att icke-tariffära handelshinder påverkar exportörer från olika länder på olika sätt är det en förklaring till att de anses vara mer skadliga än tariffära handelshinder.

En särskilt stor kostnadspost vid internationell handel är olika typer av administrativa kostnader. Dessa är relativt sett högre för små och medelstora företag. Administrativa kostnader brukar kategoriseras som icke-tariffära handelshinder och utgörs till exempel av komplicerade tullprocedurer och gränskontroller, olika nationella standardiseringsregler för industriprodukter och skillnader i nationell lagstiftning, till exempel olika internationella säkerhets- och hälsokrav för matvaror samt animaliska och vegetabiliska produkter.

Antalet initierade tekniska handelshinder ökade påtagligt under inledningen av finanskrisen och har därefter legat kvar på en hög nivå. Antalet införda åtgärder ökade dramatiskt 2008–2009, det vill säga under senare delen av finanskrisen. Såväl initierade som införda internationella säkerhets- och hälsokrav för matvaror, animaliska och vegetabiliska produkter ökade i samband med eller strax efter finanskrisen. Dessa handelshinder har sedan förblivit höga.

Den globala genomsnittliga tullnivån har däremot minskat något efter finanskrisen, vilket står i kontrast till den kraftiga ökningen av de olika icke-tariffära handelshindren. Om världshandelns svagare tillväxt kan förklaras av en ökad protektionism verkar det således som om den svagare utvecklingen framför allt beror på en ökad omfattning av icke-tariffära handelshinder, som exempelvis tekniska handelshinder samt andra administrativa kostnaderna som företagen möter vid internationell handel. Detta stöds dessutom av statistik från Global Trade Alert över antalet begränsande respektive liberaliserande handelspolitiska åtgärder bland G20-länderna.

Det råder konsensus inom forskningen kring fördelarna med internationell handel. Det står också klart att icke-tariffära handelshinder är ett betydelsefullt inslag i länders handelspolitik, inte minst förekomsten av tekniska handelshinder och andra administrativa kostnader. Det ger en indikation om att en minskad omfattning av icke-tariffära handelshinder skulle kunna bidra till en ökad BNP-tillväxt. En ökning av icke-tariffära handelshinder i ett läge när den globala BNP-tillväxten redan är svag kan leda till en än svagare global handel och tillväxt, vilket kan få negativa konsekvenser för en liten öppen ekonomi som Sverige.

I stället för att begränsa den internationella handeln bör fokus ligga på att skapa fungerande handelsavtal som förbättrar de institutionella förutsättningarna för ett långsiktigt ökat

handelsutbyte. Sverige har traditionellt varit ett frihandelsvänligt land, med en politisk konsensus om värdet av liberala handelsavtal. I andra är handelspolitiken mer kontroversiell, och skiljer sig inte sällan åt beroende på vilka partier som sitter i regeringsställning. Det innebär att nivån på de tariffära och icke-tariffära handelshindren varierat från val till val.

Ett sätt att säkerställa en handelspolitik som mer varaktigt underlättar handelsutbytet mellan länder kan därför vara att inkludera särskilda klausuler som garanterar att utländska investerare och företag möter samma villkor som inhemska investerare och företag vid handel och investeringar. Forskning har visat att handels- och investeringsavtal som inkluderar investeringsskyddsavtal och så kallade ISDS-klausuler (investor-state dispute settlement) har en positiv effekt på den internationella handeln.³⁷ Genom att långsiktigt minska de kostnader som är förknippade med internationell handel kan sådana avtal och klausuler stimulera till ett ökat handelsutbyte, trots en mer kortsiktig variation i protektionismen som kan uppstå vid regeringsskiftet.

³⁷ ISDS-klausuler beskriver hur en situation ska hanteras om villkoren för en investering förändras på ett sätt som kan anses strida mot investeringsskyddsavtalet och då staten i värdlandet kan anses vara ansvarig för de förändrade villkoren. Se till exempel Wallen & Wiberg (2017).

REFERENSER

- Alcala, Francisco & Cicone, Antonio (2004). "Trade and productivity", *Quarterly Journal of Economics*, vol 119, nr 2, maj.
- Aghion, Philippe & Howitt, Peter (1992). "A model of growth through creative destruction", *Econometrica*, vol 60, nr 2, mars.
- Andersen, Lill & Babula, Ronald (2008). "The link between openness and long-run economic growth", *Journal of International Commerce and Economics*, United States International Trade Commission, juli.
- Baldwin, Richard (1992). "Measurable dynamic gains from trade", *Journal of Political Economy*, vol 100, nr 1, februari.
- Baldwin, Richard & Forslid, Rikard (1999). "Incremental trade protection and endogenous growth : a q-theory approach", *Journal of Economic Dynamics*, vol 23, nr 2, mars.
- Baldwin, Richard & Forslid, Rikard (2000). "The core-periphery model and endogenous growth : stabilizing and destabilizing integration", *Economica*, vol 67, nr 267, augusti.
- Baldwin, Richard, Forslid, Rikard, Martin, Philippe, Ottaviano, Gianmarco & Robert-Nicoud, Frédéric (2003). *Economic geography and public policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bernanke, Ben (1983). "Irreversibility, uncertainty, and cyclical investment", *The Quarterly Journal of Economics*, vol 98, nr 1, februari.
- Bratt, Michael (2014). "Estimating the bilateral impact of non-tariff measures (NTMs)", Genève: Université de Genève (Working Paper Series nr 14-01-1).
- Braunerhjelm, Pontus & Borgman, Benny (2004). "Geographical concentration, entrepreneurship and regional growth : evidence from regional data in Sweden, 1975-99", *Journal of Regional Studies*, vol 38, nr 8, augusti.
- Cecchini, Paolo (1988). *The European challenge : the benefits of a single market*. Aldershot: Wildwood House.
- Ciccone, Antonio & Robert Hall (1996). "Productivity and the density of economic activity?", *American Economic Review*, vol 86, nr 1, mars 1996.
- Combes, Pierre-Phillipe, Duranton, Gilles & Gobillon, Laurent (2008). "Spatial wage disparities : sorting matters!", *Journal of Urban Economics*, vol 63, nr 2, mars.
- Disdier, Anne-Célia, Emlinger, Charlotte & Fouré, Jean (2015). "Atlantic versus pacific agreement in agri-food sectors : does the winner take it all?", München: CESifo (CESifo Working Paper, nr 5460).
- Dixit, Avinash & Pindyck, Robert (1994). *Investment under uncertainty*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Djankov, Simeon, Freund, Caroline & Pham, Cong (2010). "Trading on time", *Review of Economics and Statistics*, vol 92, nr 1, februari.
- Dollar, David (1992). "Outward-oriented developing economies do grow more rapidly : evidence from 95 LDCs, 1976-1985", *Economic Development and Cultural Change*, vol 40, nr 3, april.
- Dollar, David & Kray, Aart (2003). "Institutions, trade and growth", *Journal of Monetary Economics*, vol 50, nr 1, januari.
- Edwards, Sebastian (1992). "Trade orientation, distortions and growth in developing countries", *Journal of Development Economics*, vol 39, nr 1, juli.
- Findlay, Ronald, Henriksson, Rolf G H, Lindgren, Håkan & Lundahl, Mats, red. (2006). *Eli Heckscher, international trade, and economic history*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Frankel, Jeffrey & Romer, David (1999). "Does trade cause growth?", *American Economic Review*, vol 89, nr 3, juni.
- Fujita, Masahisa, Krugman, Paul & Venables, Anthony (1999). *The spatial economy : cities, regions and international trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ghods, Mahdi, Grübler, Julia, Reiter, Oliver & Stehrer, Robert (2017). *The evolution of non-tariff measures and their diverse effects on trade*. Wien: The Vienna Institute for International Economic Studies (Research Report 419).
- Global Trade Alert (2017). *Will awe trump rules? : the 21st Global Trade Alert Report*. London: CEPR Press.
- Grossman, Gene & Helpman, Elhanan (1991). *Innovation and growth in the global economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hallaert, Jean-Jacques (2006). "A history of empirical literature on the relationship between trade and growth", *Mondes en développement* (De Boek Université) vol 135, nr 3, november.
- Halvarsson, Daniel, Kokko, Ari & Gustavsson Tingvall, Patrik (2014). *Sverige och EU : handel och tillväxt : EU:s effekt på handel och ekonomisk tillväxt bland medlemsländerna*. Stockholm: Ratio (Rapport april).
- Helpman, Elhanan (1981). "International trade in the presence of product differentiation, economies of scale and monopolistic competition : a Chamberlin-Heckscher-Ohlin approach", *Journal of International Economics*, vol 11, nr 3, augusti.
- Henderson, Vernon (2003). "Marshall's scale economies", *Journal of Urban Economics*, vol 53, nr 1, januari.
- Hornok, Cecilia & Koren, Miklós (2015). "Per-shipment costs and the lumpiness of international trade", *Review of Economics and Statistics*, vol 97, nr 2, maj.
- IMF (2016). "Global trade : what's behind the slowdown?", kap 2 i *World economic outlook October 2016*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kommerskollegium (2003). *Trade facilitation : impact and potential gains*, av Marcus Hellqvist. Stockholm.
- Kommerskollegium (2016). *Protectionism in the 21st century*. Stockholm.
- Krugman, Paul R (1979). "Increasing returns, monopolistic competition, and international trade", *Journal of International Economics*, vol 9, nr 4, november.
- Krugman, Paul R (1991). "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy*, vol 99, nr 3, november.
- Krugman, Paul & Venables, Anthony (1995). "Globalization and the inequality of nations", *Quarterly Journal of Economics*, vol 110, nr 4, november.
- Lucas, Robert (1988). "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol 22, nr 1, juli.
- Medin, Hege & Melchior, Arne (2015). *Trade barriers or trade facilitators? : on the heterogeneous impact of food standards in international trade*. Oslo: Oslo universitet, TIK Centre & Norwegian Institute of International Affairs, (NUPI Working paper 855).
- OECD (2005). *Looking beyond tariffs : the role of non-tariff barriers in world trade*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD Trade Policy Studies).
- Rivera-Batiz, Luis & Romer, Paul (1991a). "Economic integration and endogenous growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol 106, nr 2, maj.
- Rivera-Batiz, Luis & Romer, Paul (1991b). "International trade with endogenous technological change", *European Economic Review*, vol 35, nr 4, maj.
- Rose, Andrew & Wieladek, Tomasz (2011). "Financial protectionism : the first tests", Cambridge, MA: NBER (Working Paper 17073).

- Romer, Paul (1986). "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*, vol 94, nr 5, oktober.
- Romer, Paul (1990). "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, vol 98, nr 5, oktober.
- Sachs, Jeffrey & Warner, Andrew (1995). *Economic reform and the process of global integration*. Washington, DC: Brookings (Brookings Papers on Economic Activity), vol 26, nr 1, augusti.
- Solow, Robert (1956). "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol 70, nr 1, februari.
- Tahir, Muhammad & Ali, Hajah (2014). "Trade openness and economic growth : a review of the literature", *Asian Social Science*, vol 10, nr 3, november.
- UNCTAD (2015). *Reforming international investment governance*. New York: United Nations (World Investment Report).
- Wacziarg, Romain & Horn Welch, Karen (2008). "Trade liberalization and growth : new evidence", *World Bank Economic Review*, vol 22, nr 2, juni.
- Wallen, Fabian & Wiberg, Magnus (2017). *Ekonomiska och politiska effekter av ISDS-klausuler*. Stockholm: Timbro (Timbro Briefing Papers, maj 2017).
- WTO (2014). *Technical barriers to trade*. Genève: World Trade Organization (The WTO Agreements Series).