

## Det svenska tullproblemet

Några principiella synpunkter.

Av chefen för Industriens utredningsinstitut,  
fil. lic. *Jonas Nordenson*.

### *Tullfrågornas förnyade aktualitet.*

Tullfrågorna ha icke intagit någon framträdande plats i den ekonomiska debatten i Sverige under de senaste decennierna. Förklaringar härtill äro icke svåra att finna. Under såväl 20- som 30-talet arbetade den svenska industrien under i stort sett gynnsamma konjunktur- och konkurrensförhållanden. Bland annat gav ju devalveringen 1931 de svenska hemmamarknadsindustrierna ett icke oväsentligt skydd under 30-talet. För att lösa de problem, som uppkommo på jordbrukets område, tillgrepos som bekant huvudsakligen andra medel än tullar. Krigstidens avspärning och efterkrigstidens starka överkonjunktur har ju ej heller utgjort någon jordmån för tullkrav. Genom importrestriktioner under senare år har utländsk konkurrens på hemmamarknaden ofta utestängts långt effektivare än tidigare använda skyddsåtgärder förmått.

Under det senaste året har emellertid uppmärksamheten åter börjat riktas mot våra tullproblem. Den internationella konkurrensen synes nu på allvar göra sig gällande såväl på utländska marknader som på den inhemska marknaden och den har fått ökat spelrum genom liberaliseringen av handeln. Den hårdnande konkurrensen har lett till att en rad länder vidtagit tullhöjningar för att i en mattande konjunktur skydda inhemsk produktion och sysselsättning. I detta läge framstår det effektiva tullskydd, som beredes svensk industri, som efter internationella förhållanden mycket lågt. De gamla viktullarna, som i stor utsträckning ha kvarstått oförändrade under en följd av år, ha genom de kraftiga höjningarna i pris- och kostnadsnivån avsevärt förlorat i värde. Samtidigt bygger det nuvarande tullsystemet i stor utsträckning på den tulltaxa, som tillkom 1911,

då ju inriktningen av vår produktion och handel var en helt annan än nu. I första hand med utgångspunkt från detta senare förhållande har Kungl. Maj: t nyligen tillkallat en kommitté med uppdrag att utarbeta förslag till en ny tulltaxa.

*Universell frihandel och nationell protektionism — en konflikt mellan olika målsättningar.*

Under dessa förhållanden kan det måhända ha sitt intresse att diskutera de tullpolitiska frågeställningarna ur samhällsekonomiska synpunkter. I Sverige ansluta sig väl de flesta grupper till uppfattningen, att en så fri internationell handel som möjligt är önskvärd. Frihandelsideologien utgår från den av den ekonomiska vetenskapen sedan gammalt hävdade satsen, att en fri internationell handel teoretiskt sett ger det bästa ekonomiska resultatet för världshushållet som en helhet. Men erkännandet av denna sats, som för övrigt är härledd ur ganska speciella och icke alldeles realistiska förutsättningar, innebär icke nödvändigtvis att enskilda länder eller befolkningsgrupper ha ett rationellt ekonomiskt intresse i upprätthållande av friast möjliga varuutbyte med andra länder. Det är nämligen fullt möjligt att de vinster som vissa länder och befolkningsgrupper inhösta vid en övergång från mera protektionistiska alternativ till en fri internationell handel delvis ske på andra länders och gruppers bekostnad.

Redan detta anger att man icke kan överföra eventuellt möjliga slutsatser rörande värdet av en fri handel för världen som helhet på ett enskilt lands handelsproblem. När ställning skall tagas till ett visst lands handelspolitiska alternativ i olika situationer, kan man än mindre falla tillbaka på några enkla allmängiltiga satser. Generellt kan blott visas, att det alltid är fördelaktigare för ett land ur ekonomisk synpunkt att ha *någon* utrikeshandel än ingen alls. Men därav kan icke den slutsatsen dras, att det föreligger någon speciell sannolikhet för att frånvaro av alla restriktiva åtgärder på ett lands utrikeshandel är det samhällsekonomiskt sett optimala handelspolitiska alternativet. Därmed är också sagt, att hållbara samhällsekonomiska argument för införande, bibehållande eller höjande av tullar sannolikt i många fall kunna förebringas. I det följande skall innebörden av några viktiga tullargument diskuteras.

*De »relativa» kostnadernas grundläggande betydelse för det internationella varuutbytet.*

Genom att deltaga i det internationella varuutbytet få de enskilda länderna möjligheter att specialisera sig på den produktion, för vilken de *relativt* sett bäst ägna sig, och byta till sig de varor, för vars produktion de ha relativt sämre förutsättningar. Det är skillnaderna i de relativa kostnaderna för olika produktionsgrenar inom respektive länder, som ange den inriktning, som det internationella varuutbytet bör få. Ett land kan sålunda ha sämre förutsättningar på alla produktionsområden än ett annat land och ändå kan ett för båda parter fördelaktigt varuutbyte komma till stånd. Respektive land specialiserar sig då på de produktionsgrenar, inom vilka dess underlägsenhet är minst. De allmänna olikheterna mellan länder i naturliga och tekniska förutsättningar ta sig uttryck i olika levnadsstandardnivåer men äro icke avgörande för omfattningen av varuutbytet.

Det är överraskande att finna, hur ofta dessa fundamentala principer för det internationella varuutbytet glömmas bort i tulldiskussionen. Icke sällan motiveras krav på tullar för en viss produktionsgren med att ett skydd eller en kompensation bör lämnas för utländska konkurrenters lägre kostnader. Om dylika resonemang skulle accepteras som riktpunkt för tullpolitiken på område efter område, skulle detta i själva verket innebära, att man strävade efter att reducera sitt deltagande i det internationella varuutbytet till ett minimum och alltså avstode från den internationella specialiseringens fördelar. Det synes vara önskvärt att tulldiskussionen från början saneras från denna typ av tullargument i deras grävsta form.

*En teoretisk motivering för »uppfostningstullar».*

I ekonomiskt underutvecklade länder kan trots vad som ovan sagts införandet av tullar för att kompensera utländska konkurrenters försteg ges en samhällsekonomiskt sett bärkraftig motivering. Den nationalekonomiska tankegången är härvid i korthet följande. (För enkelhetens skull diskuteras endast industritullar.)

I ett industriellt underutvecklat land skapa pionjärindustrierna samhällsekonomiska landvinningar, vilka icke omedelbart komma till uttryck i företagsvinster. Uppkomsten av industriell produktion på vissa områden skapar sålunda en gynnsam miljö för en fortsatt

industrialiseringsprocess inom andra områden. Detta tar sig t. ex. uttryck i framväxten av en arbetarstam med industriella erfarenheter, som kan utgöra rekryteringsbasen för fortsatt industriell expansion. Pionjärindustrierna kunna ge impulser till och skapa underlag för en utveckling av kreditväsendet av största betydelse för den fortsatta industrialiseringsprocessen. Samspelet mellan utvecklingen av industri och transportväsende ger också rikliga exempel på hur initiativ på ett område skapar förutsättningar för företagssamhet på andra. Det är också väl bekant att tekniskt forsknings- och utvecklingsarbete i hög grad stimuleras och påskyndas av att kunna anknytas till existerande industriell produktion.

Härmed är i korthet antytt att de första stegen i en industrialiseringsprocess, som ofta ske under förhållandevis ogynnsamma förhållanden, i hög grad kunna underlätta de senare faserna. Man kan uttrycka detta så, att i det första industrialiseringskedet råder det en bristande överensstämmelse mellan vad som på längre sikt är samhällsekonomiskt produktivt och vad som ur företagarnas synpunkt med deras med nödvändighet korta perspektiv framstår som räntabelt. Tullar som låta de långsiktiga samhällsekonomiska fördelarna av ett visst företagande även ta sig uttryck i de företagsekonomiska räntabilitetskalkylerna kunna därför vara fullt motiverade. Den typ av tullar det här är fråga om brukar ofta kallas för uppfostringstullar, emedan de i första hand äro motiverade under ett visst ekonomiskt utvecklingsskede. Det kan förväntas att den samhällsekonomiska produktiviteten på längre sikt även tar sig uttryck i kostnadssänkningar inom företagen och därmed höjer deras konkurrensförmåga. När detta stadium nåtts, böra uppfostringstullarna principiellt sett kunna slopas.

Även i länder, där industrialiseringsprocessen nått långt, kunna på speciella produktionsområden tullar av liknande typ vara motiverade. I många fall kan detta motiveras med att en intim samverkan mellan förbrukare och leverantör kan ha den största betydelse för det tekniska utvecklingsarbetet och att en dylik ofta endast kan komma till stånd mellan företag inom samma land. Syftet med att införa eller bibehålla ett tullskydd för en marknadsmässigt sett mindre konkurrenskraftig men tekniskt sett strategisk produktionsgren skulle här liksom i fråga om uppfostringstullarna vara att bringa den företagsekonomiska räntabiliteten i nivå med den samhällsekonomiska.

Några ord kunna här vara på sin plats om den betydelse tullar

av här skisserad karaktär kunna ha haft eller eventuellt alltjämt kunna ha för det svenska näringslivet. Det är ett känt faktum att industrialiseringsprocessen i Sverige efter västeuropeiska förhållanden kom i gång sent och ännu i början av 1900-talet var industriens andel av den svenska nationalprodukten mycket blygsam. Vid denna tidpunkt kunde Sverige betraktas som ett industriellt underutvecklat land, som emellertid på längre sikt hade goda förutsättningar för industriell produktion. Ehuru de argument för och emot tullskydd, som framfördes när 1911 års tulltaxa utarbetades, voro av mycket skiftande karaktär, är det mycket sannolikt att de allmänna resonemang med vilka man kan motivera uppfostringtullar spelade en icke oväsentlig roll.

Den ekonomiska situationen i dagens Sverige är en helt annan än för 40 år sedan. Sverige är nu ett av de högst industrialiserade länderna i världen, och ehuru förskjutningen i näringslivet från jordbruk till industri ännu icke är helt avslutad dominerar industrien den svenska samhällsekonomin. Internationellt sett har svensk industri väl kunnat hävda sig, och den nedgång i utrikeshandelns andel av nationalprodukten som ägt rum under senare år kan icke föras tillbaka på bristande internationell konkurrensförmåga hos den svenska industrien. Det är mot denna bakgrund uppenbart att de principer för tullpolitiken, som äro rimliga när tullarnas syfte är att ge ett skydd för en allmän industrialiseringsprocess, ej kunna tillämpas på dagens tullproblem i Sverige.

Detta uttalande innebär dock icke att man icke kan finna speciella produktionsområden, där den samhällsekonomiska räntabiliteten är större än den företagsekonomiska, och att ett speciellt tullskydd som i någon grad utjämnar denna olikhet kan vara motiverad för att stimulera ifrågavarande produktion. Som exempel på ett område, där denna tullpolitiska princip kan vara tillämplig, förtjänar vissa grenar av den kemiska industrien att nämnas.

*En aktiv tullpolitik kan förbättra ett lands bytesförhållanden med utlandet.*

För högindustrialiserade länder som Sverige är det andra aspekter av tullarna än deras förmåga att ge skydd för en industrialiseringsprocess som böra träda i förgrunden i diskussionen. I första hand kan uppmärksamheten riktas på de förbättringar av ett lands

bytesförhållande, som tullar under vissa omständigheter kunna medföra. När dessa möjligheter föreligga, kan det finnas ett nationellt intresse att bedriva en aktiv tullpolitik. Konkret kunna bytesförhållandena förbättras genom att tullar kunna åstadkomma en sänkning av priserna (exklusive tull) på importvarorna utan att motsvarande nedgång äger rum i priserna på exportvarorna. Man minskar alltså genom tullarna den kvantitet exportvaror, som måste uppoffras för att betala en viss import. Samtidigt tenderar utrikeshandelns totala omfattning att minska. Den utsträckning, i vilken det kan vara möjligt att vinna gynnsammare bytesvillkor, beror bland annat på hur begärliga importvarorna äro för tullandet liksom på hur betydelsefull tullandets marknad är för andra länders export. Härav kan man möjligen dra slutsatsen, att tullar med ifrågavarande syfte böra läggas på sådana importvaror, som å ena sidan lätt kunna undvaras eller ersättas, å andra sidan utgöra en viktig exportartikel för andra länder (typexempel för Sverige: madeiraviner). Men några enkla regler kunna icke fastläggas, då även återverkningar på tullandets export efter hand kommer in i bilden.

Rent allmänt torde kunna antas, att ett litet land sannolikt har ganska begränsade möjligheter att genom tullpolitik ernå förbättrade bytesförhållanden. Dels är ju dess betydelse för andra länders utrikeshandel ofta ganska liten, dels är det självt ofta starkt beroende av en omfattande utrikeshandel. Det är då sannolikt att det mycket snart når en punkt på tullskalan, där de ogynnsamma verkningarna av ytterligare tullhöjningar på effektiviteten i landets näringsliv, genom inskränkningar i utrikeshandelns omfattning, bli större än de vinster, som kunna erhållas genom förbättrade bytesförhållanden. För Sveriges del torde därför endast en förhållandevis låg tullnivå kunna motiveras med strävanden att förbättra våra bytesförhållanden.

En försiktig tullpolitik motiveras också av riskerna för repressalieåtgärder från andra länders sida. Ty om ett land höjer sina tullar och dess bytesförhållanden därigenom förbättras, så följer ju härav en försämring av andra länders. Dessa få därför i sin tur ett motiv för tullhöjningar och därmed kan uppkomma en växelvis stegring av tullnivåerna, som kan ha de mest ogynnsamma återverkningar på den samlade effektiviteten i de berörda länderna.

Emellertid kan ett land på tullpolitiska vägar mer direkt söka påverka sina bytesförhållanden. Detta sker genom att arbeta med

»förhandlingstullar», vars direkta syften varken äro att ge skydd åt inhemsk produktion eller att förbilliga importen utan att tvinga handelspartners att sänka tullarna på de varor, som landet exporterar, och därmed vinna ett förbättrat utbyte av exportvaror. I många fall är en dylik användning av tullvapnet att föredra, eftersom det kan leda till allmänt sett lägre tullar i världen.

*Tullpolitiken påverkar inkomstfördelningen.*

Som tidigare antytts kunna skilda befolkningsgrupper ha olika inställning till handelspolitiska alternativ. Valet mellan fri handel och olika grader av protektionism påverkar icke blott den totala nationalinkomstutvecklingen utan också inkomstfördelningen. Det kan visas att protektionism under vissa förhållanden kan leda till en högre reallönenivå än frihandel. Som tidigare utvecklats ger det internationella varuutbytet ett land möjlighet att i större utsträckning än eljest utnyttja de resurser, med vilka det är relativt rikligt utrustat. En inskränkning i varuutbytet med andra länder ökar därför knappheten på de resurser, med vilka landet är relativt sämre utrustat. I den mån arbetskraften är en relativt knapp produktionsfaktor i ett land, medför en ökad grad av självförsörjning att denna relativa knapphet blir mer utpräglad och en tendens till en relativ stegring av priset på arbetskraft utlöses. I den amerikanska debatten ha de höga tullarna många gånger motiverats med att de ge ett skydd åt den amerikanske arbetarens höga reallön.

Emellertid kan detta tullargument icke ens från löntagarnas sida anses fullt bärkraftigt, ty en hög grad av protektionism kommer sannolikt att i icke ringa grad minska effektiviteten i näringslivet och därmed ge en långsammare nationalinkomstutveckling. Även om löneandelen kan ökas, komma därför även löntagargrupperna att på längre sikt skadas av att hela kakan som skall delas blir mindre. Dessutom bör det beaktas, att andra och ofta lämpligare metoder kunna stå till buds för att påverka inkomstfördelningen.

*Tullar som medel i en aktiv sysselsättningspolitik.*

I den moderna ekonomiska teorien och i den ekonomiskpolitiska diskussionen har ökad uppmärksamhet ägnats åt olika ekonomiskpolitiska åtgärders inverkan på sysselsättningsgraden i samhället. Man betonar sålunda att välfärdsutvecklingen icke blott är bero-

ende av en effektiv inriktning av resurserna utan också på hur fullständigt de utnyttjas.

Tullar som medel att lösa sysselsättningsproblem aktualiseras främst när en nedgång i sysselsättningen har samband med utrikes-handels utveckling. En konjunkturredgång i utlandet kan ju leda till en nedgång i efterfrågan på ett lands exportprodukter och därmed till arbetslöshet. Förskjutningar i konkurrensläget kunna också medföra ökad konkurrens från importens sida med hemmamarknadsindustrien. I båda fallen uppkomma tendenser till bristande jämvikt i betalningsbalans och arbetslöshet. Genom att införa eller höja tullar hindras importen, hemmamarknadsindustrien får ökade sysselsättningsmöjligheter, vilket kan ge en expansiv impuls åt hela näringslivet och därmed även ge möjligheter att bereda sysselsättning åt arbetslösa inom exportindustrien. Det karakteristiska för tullarna är sålunda att sysselsättnings- och betalningsproblemen lösas genom en ökad inhemsk produktion och självförsörjning. Stundtals tas denna erfarenhet till utgångspunkt för rekommendationer att även på längre sikt genom höga tullar minska den egna ekonomiens beroende av internationella konjunkturörelser. En tullpolitik med detta syfte förutsätter att man fäster större vikt vid en ökad stabilitet i sysselsättningen än vid riskerna för en effektivitetsminskning genom inskränkning av utrikeshandeln. Men om man gör en annan avvägning böra alternativa medel för sysselsättningspolitiken övervägas.

I första hand anmäla sig möjligheterna till växelkursförändringar. Växelkursförändringar verka i mindre grad än tullar inskränkande på utrikeshandels omfattning. En depreciering av den inhemska valutan stimulerar ju exporten samtidigt som den något hämmar importen. Det är sannolikt att ett jämviktsläge med full sysselsättning och balans i betalningarna kan uppnås med en högre omfattning av utrikeshandeln, om växelkursförändringar vidtagas i stället för tullhöjningar, och detta kan tala till förmån för det förra. Å andra sidan bör det beaktas, att det finns större sannolikhet för att bytesförhållandet försämrats, om depreciering tillgripes. Därmed utlösas ju direkt tendenser till sänkning av exportpriserna, som icke föreligga i tullfallet. Vilket medel som i ett konkret fall skall tillgripas, blir därför svårt att avgöra. Man har att väga riskerna för en på längre sikt ineffektiv produktionsinriktning mot en förhållandevis ogynnsammare utveckling av bytesförhållandena. Detta avvägningsproblem uppkommer naturligtvis även om man dis-



kuterar att tillgripa tullar för att lösa betalningsbalanssvårigheter, som ej äro förknippade med arbetslöshet.

Även andra alternativ stå givetvis till buds: kvantitativa importrestriktioner, exportsubventioner, generella medel för att påverka pris- och kostnadsnivån etc. Men här kan endast betonas, att tullpolitiken alltid måste ses i relation till den allmänna sysselsättnings- och stabiliseringspolitiken.

### *Sammanfattning.*

Den översikt av olika tullargument som ovan givits kan naturligtvis på intet sätt betraktas som uttömmande. Författaren har dock sökt ange exempel på de huvudtyper av argument för tullar, vilka åtminstone ur samhällsekonomisk synpunkt äro värda beaktande.

I en första grupp ha vi de tullar, vilkas syfte är att bringa den företagsekonomiska räntabiliteten i nivå med den samhällsekonomiska. I praktiken kommer det uppenbarligen att vara utomordentligt svårt att påvisa, att en dylik olikhet föreligger och att bestämma dess höjd. Författaren har gett uttryck för uppfattningen att denna typ av tullar, vare sig de avses vara tillfälliga, d. v. s. uppfostringstullar, eller permanenta, för Sveriges del är motiverad endast på mycket begränsade områden.

Det teoretiskt sett viktigaste samhällsekonomiska argumentet för tullar anknyter till möjligheterna att genom aktiv tullpolitik förbättra bytesförhållandet. Men även här äro svårigheterna att avgöra huruvida och i vilken utsträckning dylika möjligheter föreligga för vårt lands del betydande. Därtill kräves en ingående kännedom om efterfråge- och utbudsförhållanden för våra import- och exportvaror liksom om följderna för vår effektivitetsutveckling av en inskränkning i utrikeshandeln. I det svenska fallet äro härvid enligt författarens mening förhandlingstullar, tillämpade i strategiskt lämpliga situationer, sannolikt att föredraga framför ett konstant högt tullskydd.

Den förhållandevis jämna inkomstfördelningen i Sverige och tillgången på olika socialpolitiska medel att påverka inkomstfördelningen beröva väl kraven på tullhöjningar för att öka löneandelen i Sverige mycket av sin tyngd. Den möjliga standardutvecklingen för den svenske löntagaren torde i alldeles övervägande grad bero

av nationalinkomstens stegringstakt och därmed av effektivitetsutvecklingen i näringslivet.

Vad slutligen beträffar tullarnas roll i en politik för att bekämpa en sysselsättnings- och betalningsbalanskris kan endast en ingående analys av varje situation ge vägledning för en bedömning. Den uppfattningen att en hög framstegstakt i Sverige endast är möjlig vid en omfattande utrikeshandel synes ha mycket fog för sig och talar även i detta fall för en moderat användning av tullvapnet.

Avslutningsvis bör än en gång påpekas att i det föregående endast samhällsekonomiska synpunkter anlagts på tullproblemet. Författaren är givetvis medveten om att i de aktuella tullpolitiska övervägandena måste även andra målsättningar än ekonomiska beaktas, t. ex. beredskapspolitiska, sociala och statsfinansiella.