

TULLUNIONEN

SOM EKONOMISKT PROBLEM

Av *INGVAR SVENNILSON*

Under efterkrigsdiskussionen har tanken på tullunioner — regionala eller rent av omfattande hela Västeuropa — bildat ett led i strävandena att sanera och utveckla de europeiska ländernas ekonomi. I ett fall — Benelux — är tanken på väg att förverkligas. Även mellan Danmark—Norge—Sverige samt Island pågå överläggningar om möjligheten av en tullunion.

Avsikten med denna artikel är att, med särskild inriktning på det nordiska fallet, söka bidra till att klargöra innebörden av en tullunion, dess ekonomiska verkningar samt dess samband med internationellt ekonomiskt samarbete i övrigt.

Innebörden av en tullunion.

Som utgångspunkt och jämförelseled vid en diskussion av en tullunion kan man lämpligen välja ett system av nationella tullar, uppbyggt enligt mest-gynnad-nationsprincipen. Dess innebörd kan sammanfattas i följande punkter:

- a) varje enskilt land har sitt individuella system av tullar;
- b) varje enskilt land tillämpar samma tullar mot alla andra länder;
- c) varje par av länder tillämpar som en följd härav olika höga tullar vid import från varandra av samma vara.

Sedan tullunion införts, får man skilja på i tullunionen »deltagande» respektive »icke-deltagande» länder. Övergången till tullunion innebär:

- a) att de deltagande länderna börja tillämpa samma system av tullar mot icke-deltagande länder;

b) att tullar icke uttagas vid handel mellan de deltagande länderna.

Till dessa punkter kan ytterligare fogas följande kommentarer:

I längden vore det naturligtvis ohållbart, att de deltagande länderna skulle taga ut olika höga tullar vid import från icke-deltagande länder men avskaffa tullarna inbördes. Detta var som bekant innebörden av det tullsystem som under unionstiden tillämpades i Norge och Sverige enligt den s. k. mellanrikslagen. Ett sådant system måste ge upphov till abnorma transitoaffärer och en irrationell lokalisering av handel och produktion.

Att de deltagande länderna tillämpa samma tullar utåt, måste för de enskilda deltagande länderna innebära tullsänkningar eller tullhöjningar mot icke-deltagande länder vid övergången till en tullunion. Enligt den nya stadgan för världshandelsorganisationen (ITO) bör den nya gemensamma tullnivån ansluta sig till ett medeltal av de tidigare nationella tullsatserna i de deltagande länderna. Höjningar och sänkningar av tullar böra, om denna regel tillämpas, bli lika omfattande för de deltagande länderna som helhet. För ett enskilt deltagande land kan emellertid förändringarna övervägande gå i viss riktning. — Bland de nordiska länderna har Norge i stort sett den högsta tullnivån och Danmark den lägsta. Deltagande i en nordisk tullunion skulle alltså, om den angivna ITO-principen följes, i stort sett för det förra landet innebära ett *sänkt* tullskydd mot icke-deltagandeländer, för det senare landet ett *höjt* tullskydd. För Sveriges del skulle förändringen i stort sett bli mindre, och det är ovisst om den i övervägande grad skulle gå i höjande eller sänkande riktning. Men tullarna för olika varor ha i de nordiska länderna avvägrats på olika sätt beroende på olika näringspolitiska förutsättningar. Justeringar åt båda håll komma därför sannolikt att förekomma i samtliga deltagande länder, även om i vart och ett förändringar i viss riktning överväga på sätt som här angivits.

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt bortse från rent *fiskala tullar*, som ju — i den mån produktion av samma vara kan förekomma inom landet — bör motsvaras av en inre accis. Även på sådana områden kunna uppstå svåra utjämningsproblem — ett typiskt exempel från Benelux-unionen utgör accisen på öl, som tidigare låg

på en högre nivå i Holland. Problem av denna typ bli mindre svårösta ju mera likartade levnadsvanor samt ekonomisk och social politik äro i de deltagande länderna. För att tullunionen skall bli fullständig, krävs tydligen en viss samordning av finanspolitiken i de deltagande länderna i fråga om avvägningen mellan indirekta och direkta skatter. Statsfinanserna i de nordiska länderna torde i detta avseende vara relativt likartat balanserade. Om stora intressemotsättningar likväl skulle visa sig föreligga, bör det dock vara möjligt att behålla olika inre acciser och låta differensen utjämnas genom en avgift resp. skatterestitution vid handel över gränsen; därmed har man dock gått miste om den med tullunionen förenade administrativa förenklingen av kontrollen över gränshandeln.

Av här angivet skäl kan det vara motiverat att begränsa diskussionen till de tullar, som ha en *protektionistisk* motivering; därvid får man naturligtvis ha klart för sig att höjden av en tull kan ha påverkats av rena beskattningsmotiv utan att detta — ofta av administrativa skäl — givit anledning till en motsvarande indirekt beskattning av inom landet producerade varor.

I stort sett är ju systemet av skyddstullar relativt enhetligt uppbyggt i de nordiska länderna. Råvarorna äro tullfria, vare sig de i alldeles övervägande grad måste importeras — på grund av bristande förutsättningar för produktion inom landet — eller om den inhemska produktionen på grund av speciella naturliga förutsättningar har ett gynnsamt konkurrensläge, som ofta resulterat i en stor export. De nordiska länderna ha stora gemensamma områden, där inhemsk produktion i större omfattning är praktiskt utesluten eller där den tvärtom äger särskilt goda förutsättningar, och där det alltså inte bör möta hinder att enas om tullfrihet utåt i en tullunion. Men det finns naturligtvis andra varor, särskilt på halvfabrikatens område, där endast ett eller två länder ansett det motiverat att förstärka de naturliga förutsättningarna med en tull — ex. vissa halvfabrikat av stål och andra metaller, frukt etc. Vid försök att skapa en gemensam tull utåt kan då en intressemotsättning uppkomma, som antingen får utlösas i allmän tullfrihet eller i en lägre kompromisstull. Liknande avvikelser och problem uppkomma naturligtvis för mera förädlade varor.

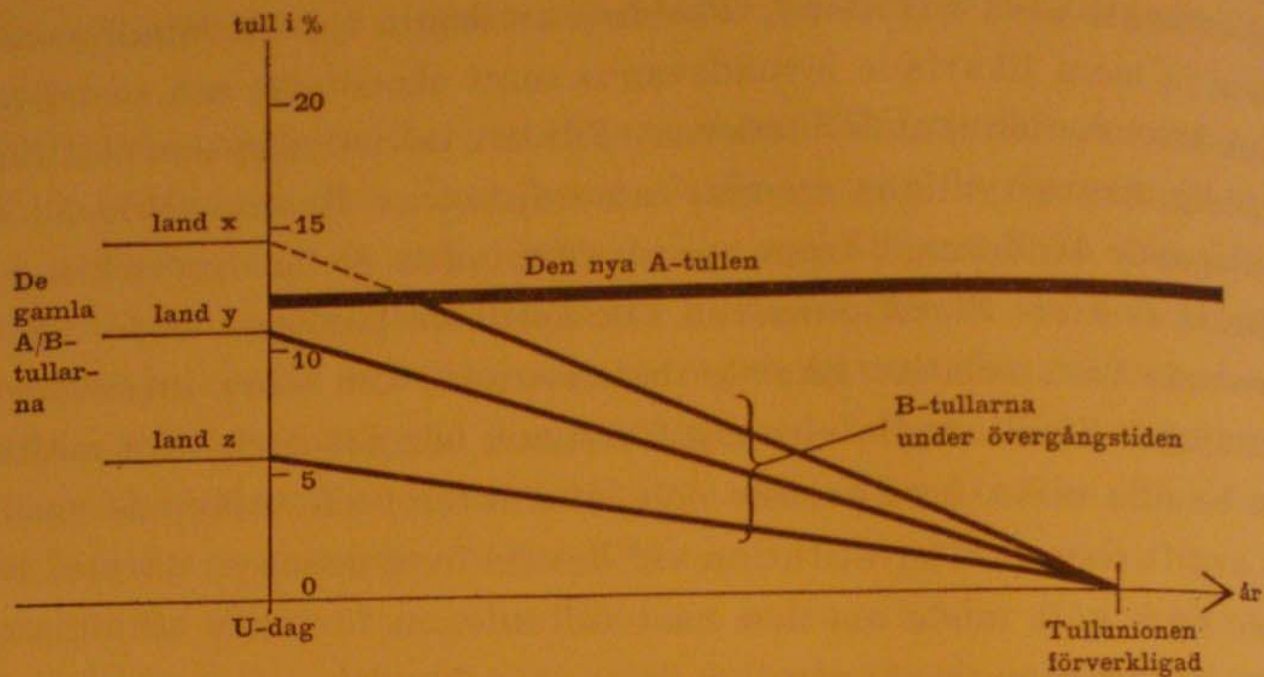


Fig. 1. Exempel på successiv övergång till fullständig tullunion.

Till den ovan givna karakteristiken av en tullunion må ytterligare den kommentaren fogas, att ITO-stadgan icke tillåter någon mellanform mellan fullständig tullfrihet mellan de deltagande länderna och en konsekvent mest-gynnad-nations behandling av icke-deltagande länder. Nya preferenssystem få sålunda icke byggas upp.

Detta utesluter emellertid icke att tullarna mellan de deltagande länderna kunna upphävas *successivt* under en kortare eller längre övergångsperiod, sedan principbeslut om tullunion fattats och en plan fastställts för de inre tullarnas avveckling.

I fig. 1 har schematiskt angivits hur för varje varuslag en sådan successiv övergång till en tullunion skulle kunna genomföras. Tullar mot icke-deltagande länder ha betecknats som A-tull, mot deltagande länder som B-tull. De deltagande länderna x, y och z ingå i tullunionen med var sitt system av tullar, vilka gälla både utåt och inåt: A/B-tullar; dessa tullar ligga för de tre länderna på olika nivå. Från den dag, då tullunionen konstitueras, U-dag, införes en ny gemensam A-tulltaxa mot icke-deltagande länder, som ansluter sig till medeltalet av för ifrågavarande varuslag i land x, y, z tidigare gällande satser. De gamla inbördes avvikande A/B tullarna gälla därefter som B-tullar mellan de deltagande länderna men sänkas successivt ned mot 0 under den fastställda övergångsperioden. En omedelbar sänkning måste dock naturligtvis ske av B-tullar, som överstiga A-tullnivån.

Detta gäller i det angivna exemplet för land x . Naturligt synes vara att detta land därefter väntar med ytterligare sänkningar till dess det kan falla in i sin långsiktiga avvecklingslinje.

Gången ned mot 0 för B-tullarna kan naturligtvis genomföras på olika lång sikt och på olika sätt, och därigenom kan i praktiskt taget obegränsad utsträckning hänsyn tagas till de enskilda ländernas intressen att under en övergångsperiod hinna utveckla nya tillverkningar eller genomföra en successiv omställning av vissa industrier. Skälen för att icke utsträcka övergångsperioden alltför långt äro å andra sidan uppenbara.

Denna framställning av tullunionens tekniska innebörd har bland annat avsett att klargöra, att en tullunion enligt gällande internationella regler i stort sett icke medför ökad protektionism utåt mot icke-deltagande länder; höjning av tullar i ett land uppväges av sänkningar i samma land eller i det deltagande land, som har högre tullar. Av särskild betydelse är även att tullfriheten mellan de deltagande länderna kan förverkligas successivt för att mildra övergångsverkningarna för näringslivet.

Tullunionens ekonomiska verkningar.

Det är ju en egendomlig men lätt förklarlig inkonsekvens i ITO-stadgan, att man förbjudit all slags diskriminering men gjort undantag för den längst gående, en fullständig tullunion. Det bör ju nämligen icke döljas, att samtidigt som tullunionen icke innebär högre tullar utåt — allra minst för det deltagande land som går in i unionen med högst tullar — den innebär maximal preferensbehandling, i form av tullfrihet, av deltagande länder i förhållande till icke-deltagande länder.

Denna preferensbehandling kan belysas med det tidigare antydda fallet, att endast ett deltagande land (x) har intresse av att skydda en viss produktion, medan de båda övriga (y , z) icke äro intresserade därav. Antag att x som en kompromiss (eventuellt i utbyte mot liknande medgivanden i fråga om andra varor) lyckas genomdriva en gemensam A-tull, som dock är något lägre än detta lands ur-

sprungliga A/B-tull. Landet x får sålunda ett lägre hemmamarknadsskydd, men får samtidigt en preferens, motsvarande tullskyddet, i förhållande till andra länder som konkurrera i länderna y och z — förut kunde alla länder sälja där tullfritt.

Antag det är fråga om en stapelvara med enhetligt världsmarknadspris. *Antingen* är nu tullsänkningen i x -landet så stor, att produktionen inom landet ej lönar sig. Möjlighet att konkurrera i y och z bör då ej heller föreligga; det hade då varit bättre helt slopa tullen — följden har ju endast blivit att i produktionen i y och z införts ett nytt irrationellt kostnadselement. *Eller* ligger den nya tullen så högt, att produktionen i x -landet icke endast behåller sin egen marknad utan även slår ut icke-deltagande länder på y - och z -marknaden. Beroende på hur långt preferensen utnyttjas få dessa betala mer än världsmarknadspris.

I regel har man icke anledning räkna med så skarpt skilda alternativ utan snarare med substitutionselasticiteter, *dels* på x -marknaden, *dels* på y - och z -marknaderna, båda gällande förhållandet mellan avsättningen av x -landets och icke-deltagande länders produkter. Beroende på tullsänkningen skulle icke-deltagande länder tränga längre in på x -marknaden och beroende på den kvarstående A-tullhöjden (=preferensen) skulle icke-deltagande länder trängas tillbaka av x -landet på y - och z -marknaden.

I det mera allmänt förekommande fall då alla de deltagande länderna skydda sin produktion, ehuru med olika höga tullar, skulle resultatet av en medeltalsutjämning till en gemensam A-tull innebära en skärpning respektive försvagning av konkurrensen från icke-deltagande länder, allteftersom de deltagande länderna få införa lägre respektive högre A-tullar. Man kan möjligen vänta sig att dessa motsatta tendenser skola jämna ut varandra, så att importen från icke-deltagande länder totalt icke skulle ha förändrats, om den nya A-tullen även gällt som B-tull. Men samtidigt — och detta är tydligen den avgörande förändringen — har alla de deltagande ländernas möjlighet att konkurrera inom tullunionens område höjts i en grad, som växlar med den nya A-tullens höjd. Och därav beror också den tendens mot ökad *självförsörjning* i förhållande till icke-deltagande länder, som bör bli följden av en tullunion enligt medeltalsprincipen.

Vill man undvika denna effekt och i stort sett bevara graden av importberoende för unionsområdet som helhet, bör man sålunda sikta på en A-tullnivå, som ligger lägre än de gamla tullarnas medeltal.

Denna slutsats förstärkes i den mån man räknar med att den större öppna unionsmarknaden möjliggör en mera effektiv specialiserad produktion i stor skala. Därmed ökas ytterligare *x*, *y*, *z*-ländernas konkurrensförmåga gentemot icke-deltagande länder. Det är genom ett sådant utnyttjande av den större öppna marknaden som de största fördelarna av en tullunion böra kunna vinnas. Särskilt högre förädlade industriprodukter åtnjuta ett relativt högt tullskydd i flertalet länder. Detta gäller icke endast mindre nödvändiga utan även ett stort antal mera nödvändiga varor. Den internationella handeln med sådana varor är därför — åtminstone mellan Europas länder — starkt inskränkt. Det är på detta område Förenta Staterna har sitt stora övertag i fråga om effektivitet och därmed levnadsstandard.

Vinsten av en tullunion i denna riktning bör emellertid variera med de tekniska produktionsförhållandena för olika varor, graden av produktdifferentiering, distributionens organisation, samt »imperfections in the market» av annat slag. Sådana faktorer bestämmer om produktion i större skala blir väsentligt mera lönande, och om den kan slå igenom på den vidgade marknaden. Sist men icke minst avgörande bli naturligtvis de kvantitativa regleringarna av handeln, vilkas betydelse i sammanhanget skall behandlas längre fram i denna uppsats.

I detta sammanhang bör uppmärksammas, att en effektivisering av hemmamarknadsindustrierna i viss utsträckning bör kunna medföra, att de utveckla sig till konkurrenskraftiga exportindustrier.

Självklart är emellertid, att effektivitetsvinsten i stort sett bör variera med »hemma»-marknadens relativa ökning. Under i övrigt lika förutsättningar bör ur denna synpunkt Norge vinna mera än Danmark, som i sin tur bör vinna betydligt mer än Sverige på övergången till en öppen Danosve-marknad. Men fråga är ju, om icke de stora vinsterna bli beroende av möjligheten att skapa en ännu vidare europeisk eller annan marknad, som är öppen för de högre förädlade industriprodukterna. Måhända kan endast de stora fördelar, som

därmed skulle uppnås, uppväga de förluster, som ur nationell synpunkt uppstå genom tvånget till anpassning till det större områdets intressekompromiss och i samband med lösningen av de oundvikliga övergångsproblemen. Det senare slaget av förluster bör ju dock i stort sett växa med storleken av de vinster, som uppnås genom en mer eller mindre genomgripande »strukturrationalisering» av tullunionens näringsliv. En anpassning till en öppen europeisk marknad skulle förvisso innebära att alla deltagande länders näringsliv skakades i sina grundvalar.

Fråga är emellertid om man i nuvarande läge har möjlighet välja mellan frihandelsområden av olika storlek. Är inte vägen mot den större europeiska enheten blockerad av internationella samarbetsvårigheter? Det lockande större perspektivet bör inte föranleda, att man gapar över för mycket.

Det arbete på en västeuropeisk tullunion, som togs upp förra året på initiativ av Marshallorganisationen i Paris, ger som läget nu ter sig icke anledning till några större förhoppningar. Resultatet av de relativt ingående undersökningar som företagits har endast blivit ett förslag till en gemensam europeisk tullnomenklatur, den s. k. Bryssel-nomenklaturen, vilken konstruerats som ett slags minsta gemensamma nämnare för samtliga de europeiska tullsystemen. I övrigt synes arbetet ha strandat på svårigheten att samla alla Europas länder med deras starkt växlande ekonomiska förutsättningar kring en så drastisk förändring av konkurrensförhållandena. Ett speciellt problem, på vilket man ej heller funnit någon lösning, är infogandet av imperiepreferenserna, särskilt de brittiska, i en allmän europeisk tullunion. Vill man behålla dessa preferenser, kan detta problem tydligen endast lösas på ett sätt, nämligen genom att låta hela Europa bli partner i preferenssystemet. Men det säger sig självt att en sådan lösning måste möta invändningar från imperiehåll.

På längre sikt bör man givetvis icke uppge tanken på en ekonomisk integration inom en vidare ram. Ett regionalt mera begränsat samarbete bör endast betraktas som ett steg på vägen emot en mera internationaliserad värld. Men i avvaktan på sådana möjligheter torde frågeställningen få begränsas till dessa alternativ: lönar sig en regionalt begränsad union, eller skall vi helt avskriva en sådan

tanke och — givetvis under fortsatt samarbete av mera begränsat slag — gå vidare på var sin nationella linje?

Det är uppenbart att svaret på denna fråga påverkas av rent politiska synpunkter, som i detta sammanhang helt skola förbigås. Här skall endast, utöver vad som ovan anförts, ytterligare angivas några ekonomiska synpunkter, som måste komma att beaktas, när man träffar sitt val:

De ekonomiska fördelarna av en tullunion borde naturligtvis främst bedömas ur hela unionsområdets synpunkt, lika väl som en svensk handelspolitisk åtgärd bedömes med hänsyn till hela landets intressen; om varje landsdel, Norrland, Skåne etc., hade vetorätt i handelspolitiska frågor, skulle naturligtvis många för landet som helhet gynnsamma åtgärder komma att förkastas. En sådan helhets-syn förutsätter emellertid, att man — som i Beneluxfallet — är beredd att omedelbart fortsätta att utveckla en fullständig ekonomisk union, där man — genom en gemensam finans-, handels- och valutapolitik — verkligen gör »unionsinkomsten» gemensam, så som fallet är med en »nationalinkomst». Benelux-tanken — att man i det ekonomiska samarbetet ej kan stanna halvvägs vid enbart en tullunion — är måhända ur denna synpunkt riktig. Slutsatsen därav skulle bli den, att är man icke psykologiskt och politiskt beredd till en fullständig union, är det ganska fruktlöst att ge sig in på det, trots allt betydligt lösligare, till enbart tullunionen begränsade samarbetet. Så mycket är väl i varje fall klart i det nordiska fallet: finns det icke en starkare grundval för en *nordisk* syn på problemen, försvagas i hög grad möjligheten att här i Norden genomföra en tullunion.

Oavsett hur man bedömer läget i detta avseende — författaren har ingen anledning att här deklarerera sin egen nordiska inställning — är det alltför troligt, att de *nationella* särintressena främst komma att fälla utslaget — åtminstone vid frågans rent ekonomiska bedömning. Det blir för övrigt troligen svårt att undvika, att *grupp*-intressena inom de olika länderna icke endast komma att läggas till grund för frågans nationella bedömning utan komma att tillmätas en sorts vetorätt. Ju mera intresseläget på detta sätt »sektionaliseras», desto mindre sannolikt är det, att icke något specialintresse skall blockera vägen mot en tullunion.

Som en grundval för ett bedömande av möjligheten att förverkliga en tullunion är det i varje fall av vikt att klargöra särverkingarna av en tullunion på de enskilda deltagande ländernas näringsliv. Huvudproblemet i detta avseende har redan angivits: förändringarna av konkurrensläget på den egna och övriga deltagande länders marknad. Bortser man från tullsänkningar resp. -höjningar gentemot icke-deltagande länder, blir tydligen avgörande, i vilken utsträckning de deltagande länderna kunna utnyttja tullpreferensen på varandras marknader. Det kvantitativa resultatet blir beroende av hur stor produktion inom varje land som befinner sig i ett *intra-marginellt* läge i förhållande till den preferens det är fråga om. Som tidigare antytts är det framför allt på det stora differentierade området av mera förädlade industrivaror som de potentiella möjligheterna för en utvidgad inter-unional handel föreligga. Det är därför givet att det land, som nått längst i riktning mot en differentierad produktion eller som relativt snabbt kan uppnå en sådan, i första hand kommer att öka sin försäljning på övriga deltagande länders marknader.

Det bör öppet erkännas, att detta reser svårigheter för en union mellan länder på olika industriella utvecklingsstadier. Det är också detta, som gör möjligheten av en kortare eller längre *övergångsperiod*, för att medge tid för en utveckling inom de enskilda länderna, så betydelsefull.

I detta sammanhang blir även frågan om en gemensam — i vårt fall en internordisk — *lokaliseringpolitik* aktuell. Vore en sådan politik möjlig att genomföra, skulle man kunna i viss mån påverka förändringarna på något längre sikt i de enskilda ländernas näringsliv. Men detta rullar även upp problemet om fria internordiska arbetskrafts- och kapitalrörelser samt upphävande av diskriminering inom näringslagstiftningen mot företagsamhet, som utgår från ett annat deltagande land. En gemensam lokaliseringspolitik förutsätter givetvis också vissa garantier mot kvantitativa restriktioner för varuhandeln. Snäva sådana restriktioner skulle göra en internordisk lokaliseringspolitik ganska meningslös.

Tullunionens förhållande till den ekonomiska utvecklingen och politiken i övrigt.

Det råder ingen oenighet därom, att det viktigaste hindret för den europeiska handeln för närvarande icke är tullarna utan krisen inom det europeiska betalnings- och kreditsystemet och det därav betingade bilaterala handelssystemet. Bakom denna kris ligger i främsta rummet Europas dollarproblem som fått sina indirekta verkningar — som delvis kanske varit möjliga att undvika — på de inbördes europeiska betalningarna. Men därjämte har denna kris sin rot i de starka växlingarna från land till land av det ekonomiska läget. Man kan icke tala om någon enhetlig europeisk konjunktur. Den inre ekonomiska balansen växlar från land till land mellan depressionstendenser och en överkonjunktur, som tenderar mot en undertryckt eller öppen inflation. Mot sådana olikheter svara tendenser till enkelriktade import- eller exportöverskott, som innebära att de internationella betalningarna endast kunna hållas i balans genom olika slag av restriktioner.

Olikheterna i det ekonomiska läget sammanhånga till stor del med att olika länder i växlande grad drabbats av förluster genom kriget. Detta har bland annat medfört starka växlingar i investeringsbehoven. Samtidigt ha i vissa länder ambitiösa planer gjorts upp, som åsyfta att inom en kort period inte endast återvinna vad som förlorats genom kriget utan även att på ett genomgripande sätt förändra näringslivets struktur och bygga ut industriproduktionen. Särskilt i vissa länder, sådana som England och Norge, har detta i förening med strävan att återställa den yttre balansen resulterat i en »austerity policy», som bland annat tagit sig uttryck i en kraftig inskränkning av importen av sådana varor, som ansetts vara mindre nödvändiga.

Här skall icke en diskussion tagas upp om möjligheten att lösa dessa betalningsproblem och därmed skapa förutsättningar för ett friare multilateralt varubyte, eventuellt under fortsatt avskärmning mot dollarområdet. Så mycket är klart, att en snabb övergång till ett sådant system förutsätter villighet från de europeiska ländernas sida att lämna varandra krediter. Ju större det fria området

blir, desto mera sannolikt är det, att sådana kreditposter i viss grad kunna kvittas mot varandra. Särskilt intresse knyter sig i detta sammanhang till möjligheten att bygga upp ett nytt betalningssystem kring pundet, med förgreningar ut mot det ur europeisk handelsynpunkt så viktiga yttre pundområdet. Å andra sidan synes det klart att en isolerad aktion för att göra de nordiska kronorna inbördes konvertibla vid en friare handel skulle leda till en ständig svensk kreditgivning. Före kriget var överskott i denna riktning normalt inom den nordiska handeln; de utjämnades emellertid på känt sätt i det mera vidsträckta internationella betalningssystemet. De närmaste åren skulle en isolerad nordisk konvertibilitet utan tvivel resultera i svenska miljardkrediter. De stora belgiska krediterna till Holland i Beneluxfallet visa följderna av försök till en isolerad regional lösning av betalningsproblemen. Det synes sålunda ganska orimligt att på detta område tänka sig en isolerad nordisk lösning. Naturligare synes vara att avvakta de resultat man kan komma fram till på ett mera allmänt plan, vare sig detta kan ske genom gemensamma åtgärder inom Parisorganisationen eller genom en successiv utveckling av det kring pundet uppbyggda valutasystemet. I samma mån som planerna på att skapa balans i de väst-europeiska ländernas ekonomi lyckas, i samma mån skapas också bättre förutsättning för att förverkliga ett friare betalnings- och därmed också handelssystem.

Det är först när detta lyckats som de ovan berörda verkningarna av en tullunion fullt kunna göra sig gällande. I nuvarande läge är man förhindrad gå längre än till en uppmjukning av det i avtalen tillämpade kvotsystemet. Detta drabbar som bekant i främsta rummet sådana mera förädlade varor, för vilka en längre driven specialisering på en större marknad borde kunna ge särskilt betydelsefulla resultat. I det senaste dansk-svenska handelsavtalet har som bekant handeln mellan de båda länderna utvidgats med en lång rad ömsesidiga kvoter för möbler, porslin, kontorsmaskiner o. s. v. Denna utvidgning kan betraktas som ett experiment, ett försök att försiktigt glänta på slussarna mot en friare handel. Därmed öppnas möjligheter för specialisering på vissa områden och i samma mån blir tullfrihet mellan länderna av betydelse.

Men de stora resultaten av en tullunion måste låta vänta på sig tills hela betalningssystemet blivit friare, en fråga som rimligtvis endast kan lösas på ett mera allmänt internationellt plan. Man ställs här inför det problemet, hur *tidsföljden* mellan lösningen av betalningsproblemen och en tullunion med största fördel gestaltas; här uppstår med ett talande engelskt uttryck en fråga om »timing». Man kan antingen säga sig, att man vill avvakta den tidpunkt då större resultat av en tullunion kunna uppnås under ett friare betalningssystem. Eller kan man finna en fördel däri, att nuvarande valuta-restriktioner begränsa möjligheterna till en bättre arbetsfördelning, och att rubbningarna i näringslivet som följa med en tullunion därigenom bli mindre. Man kan i så fall räkna med successiva förändringar i samma mån som kvotsystemet blir mera liberaliserat och kan ställa förhoppningar på en icke alltför avlägsen lösning av betalningsproblemen som gör tullunionen till en ekonomisk realitet.

Om man antar båda dessa frågor på vägen mot en friare handel lösta, reser sig emellertid problemet, om icke en tullunion i jämförelse med ett system med nationella tullar kräver en mera fullständig samordning av de deltagande ländernas konjunkturpolitik och allmänna ekonomiska politik, m. a. o. om icke tullunionen med nödvändighet leder till en ekonomisk union. Detta har ju varit arbetshypotesen bl. a. i Benelux.

I det föregående har framhållits att införandet av en tullunion förutsätter en hög grad av solidaritet; tullunionen kan svårligen komma till stånd enbart som ett resonemangsparti, den förutsätter ett intresse för »brödrafolkens väl». Och det reala uttrycket för en sådan inställning framträder först om man går vidare mot en ekonomisk union, där resurserna på ena eller andra sättet bli gemensamma. Det är därför mycket möjligt att en tullunion förutsätter åtminstone en strävan mot ekonomisk union.

Men även resonemangspartier kan ju lyckas, om allt vill sig väl. Även om så blir fallet reser sig emellertid problemet, om måhända en tullunion på grund av sina ekonomiska verkningar måste kombineras med en mera vidsträckt samordning av valuta-, penning-, finans-, lönepolitik o. s. v. Det har redan ovan framhållits att ett fritt betalningssystem förutsätter en viss sådan samordning och eftersom

en tullunion får full verkan först under ett sådant system, skulle av *detta skäl* tullunionen endast få betydelse vid en samordning som åtminstone partiellt närmar sig en ekonomisk union. Men ett friare internationellt betalningssystem är ju en målsättning alldeles oberoende av frågan om tullunion, och man kan därför inte på denna grund säga att det är tullunionstanken som aktualiserar frågan om ett närmande mot ekonomisk union. Den frågan måste i varje fall uppstå i det vidare europeiska sammanhanget, om man ger sig i kast med att bygga upp ett varaktigt friare betalningssystem.

Den här diskuterade frågan kommer sålunda främst att gälla, *om frihet från tullar mellan en grupp av länder gör betalningsförhållandena mellan dem så mycket mer labila, att detta skärper kravet på en ekonomisk samordning mera än som skulle vara fallet, om man vill förverkliga ett fritt betalningssystem med tullarna i behåll.*

Man torde i allmänhet ha utgått ifrån att så är fallet. Innebörden av denna tanke skulle helt enkelt vara, att elasticiteten hos import och export — om man så vill: labiliteten i betalningsbalansen — skulle ökas i mycket hög grad om tullarna toges bort. Utgår man från ett system av höga helt prohibitiva tullar, måste en övergång till tullfrihet givetvis få denna verkan. Men hur ställer det sig, om man utgår från system av så moderata och delvis låga tullar som de nordiska?

Så mycket torde vara klart, att om tullskyddet fullt utnyttjas och om detta ej är resultat av en monopolpolitik med breda vinstmarginaler, som kunna anpassas efter konkurrensen utifrån, utan i stället är ett utslag av inhemska kostnads- och konkurrensförhållanden, finnes det ingen anledning, varför importelasticiteterna vid pris- och inkomstförändringar skulle vara mindre med tull än utan tull. De marginella förändringarna äga rum på en annan lägre importnivå, men det finns ingen anledning varför de skulle vara mindre; de kunna lika väl vara större. På marknader, där olika kvaliteter och priser förekomma för liknande varor, kommer vid ett »moderat» eller »lågt» tullskydd i regel en viss import till stånd av varor med högre kvalitet eller lägre pris. De »sista» inhemska varor som säljas trots konkurrens utifrån komma, om man utgår från kontinuerliga kvalitets- och prisvariationer, att helt utnyttja tullen. Det finns ej heller i så-

dana fall anledning räkna med högre importelasticiteter vid tull än utan tull — det kan lika väl vara tvärtom, beroende på de marginella förändringarna vid olika importnivåer. När nu tullskyddet, som fallet är i de nordiska länderna, är koncentrerat till de mera differentierade högförädlade varorna, torde elasticitetsförhållanden av här angivet slag i praktiken bli relativt dominerande. Det finns därför icke någon anledning tro, att labiliteten i handelsförbindelserna skulle på ett radikalt sätt ökas, om ett par länder med sådant tullskydd ingå tullunion. Teoretiskt möjligt är tvärtom att den minskas. — Detta resonemang gäller givetvis icke *övergången* till en tullunion, som är ett problem för sig, utan förhållandet *inom* en tullunion, sedan en anpassning av näringslivet till det nya konkurrensläget ägt rum.

Slutsatsen blir sålunda den, att en tullunion *för att bli effektiv* förutsätter en samordning av den ekonomiska politiken, som kan ligga till grund för ett friare betalningssystem. Däremot behöver tullfriheten, om man utgår från moderata tullar, icke i högre grad öka labiliteten i betalningsbalansen, och tillkomsten av en tullunion skärper sålunda icke med nödvändighet kravet på samordning av den ekonomiska politiken som en grund för ett funktionsdugligt betalningssystem. Men det är mycket mera sannolikt att en tullunion kommer att förverkligas, om den är uttryck för en solidaritet, som får sitt adekvata reella uttryck i ett närmande mot en ekonomisk union. — Tullunion och ekonomisk union äro icke oupplösligt förenade, men det är föga sannolikt man får se den förra uppträda, där icke politiska förutsättningar för den senare föreligger.
