

12

Hur kan fattiga länder dra nytta av globaliseringen – utan att riskera sina tullintäkter?

MARIA PERSSON

Det här kapitlet fokuserar på internationell ekonomi, mer specifikt på ett särskilt handelshinder som får allt mer uppmärksamhet, nämligen så kallade handelsprocedurer. Vi kommer att definiera vad handelsprocedurer är och diskutera varför de skapar kostnader för företag. Diskussionen kommer vidare att fokusera på hur handelsprocedurer påverkar internationell handel, multinationella företags beslut att investera i olika länder och utvecklingsländers möjligheter att dra in pengar till statskassan.

HUR KAN FATTIGA LÄNDER DRA NYTTA AV GLOBALISERINGEN – UTAN ATT RISKERA SINA TULLINTÄKTER?

12.1 Introduktion

Ett företag i Kazakstan som får en order från utlandet måste förbereda sig på att exportvaran kommer att ligga hela 81 dagar och vänta vid gränsen innan den kommer ut på världsmarknaden. En fabrik i Sydsudan där man blir varse behovet av en speciell vara som måste importeras, får vänta på varan i 130 dagar – mer än fyra månader – utöver den tid det tar att transportera varan till närmaste hamn. Vad beror dessa långa väntetider vid gränserna på och vad får de för konsekvenser? Det är vad det här kapitlet ska handla om.¹

När en vara ska exporteras från ett land till ett annat finns det oftast en rad mer eller mindre komplicerade handelsprocedurer som måste följas. Det kan handla om dokument som ska fyllas i och lämnas in till myndigheterna, inspektioner av varorna som ska utföras och så vidare. Ju mer omfattande och komplicerade de procedurer som ska följas är, desto större resurser måste de handlande företagen lägga på att följa dem.² Ett sätt att mäta hur besvärliga procedurerna kring export eller import är, är att studera hur långa väntetider procedurerna ger upphov till. Från exemplen ovan kan man alltså dra slutsatsen att Kazakstan och Sydsudan inte har några särskilt effektiva handelsprocedurer.

Spelar det någon roll om det uppstår långa väntetider till följd av att handelsprocedurer är besvärliga att följa? Som det här kapitlet kommer att visa så påverkar väntetider i hög grad ett lands förmåga att vara en aktiv del av den globala ekonomin, vilket i sin tur har konsekvenser för människors välbefinnande. Lite förenklat kan man sammanfatta argumentet så här: teoretiska modeller visar – under en rad olika antaganden – att länder får högre välfärd när de tillåter internationell handel än om de inte gör det.³ Detta stöds av en stor empirisk forskningslitteratur, som också visat att det finns ett positivt samband mellan internationell handel och ekonomisk tillväxt. Ekonomisk tillväxt är i sin tur en viktig faktor när

1 Siffrorna gäller 2014 och kommer från Världsbankens stora projekt *Doing Business* som presenteras mera noggrant nedan.

2 Den engelska beteckningen för förenklingar av handelsprocedurer – som ofta används även i Sverige – är *trade facilitation*.

3 Här är det viktigt att påpeka att även om handelsteorier visar att länder som helhet får högre välfärd genom att handla så innebär det inte nödvändigtvis att alla individer inom landet får det bättre (även om man – teoretiskt sett – genom omfördelningar av resurser kan se till att alla får det minst lika bra). Om man vill förstå effekterna av handel på olika grupper i samhället är det alltså centralt att även ta hänsyn till fördelningsaspekter.

man vill minska fattigdom och öka levnadsstandarden. När företagen i till exempel Kazakstan och Sydsudan har svårt att exportera och importera på grund av att varorna fastnar vid gränsen, så påverkar det alltså dessa länders möjligheter att förbättra levnadsvillkoren för sina invånare.

Att förenkla handelsprocedurer är alltså ett sätt för länder att öka handeln med omvärlden. Ett annat sätt att öka handeln är att sänka tullar, vilket länder gör till exempel som ett resultat av förhandlingar inom Världshandelsorganisationen (WTO) eller i regionala frihandelsavtal. Jämför man de två alternativen att sänka tullar och att förenkla handelsprocedurer – vilket vi kommer göra i det här kapitlet – så ser man dock att det finns en viktig skillnad mellan dem, nämligen att länder som förenklar handelsprocedurer inte behöver gå miste om tullintäkter. Detta är speciellt viktigt för många fattiga länder som ofta i stor utsträckning förlitar sig på just tullintäkter för att finansiera statens utgifter. Sett ur det perspektivet skulle Kazakstan och Sydsudan – där särskilt det senare landet möter stora utmaningar på fattigdomsområdet – också kunna förbättra sina möjligheter till utveckling genom att förenkla handelsprocedurer.

Sammanfattningsvis så spelar det stor roll – inte minst för fattigare länder – hur besvärligt det är att importera eller exportera varor. Det här kapitlet kommer därför att fokusera på hur förenklade handelsprocedurer kan utgöra ett viktigt redskap för att öka länders möjligheter att dra nytta av globaliseringen.

12.2 Vad är handelsprocedurer, och varför skapar de kostnader för företag?

För att kunna analysera hur handelsprocedurer påverkar internationell handel och investeringsflöden måste man först bestämma vad man menar med begreppet *handelsprocedurer*. Tyvärr finns det ingen exakt och allmänt vedertagen definition av vad som täcks av begreppet och olika aktörer använder olika, mer eller mindre breda definitioner. Det här avsnittet kommer först att diskutera hur en relativt snäv definition skulle kunna se ut och därefter redogöra för varför ineffektiva handelsprocedurer skapar kostnader för företag samt vad länder rent konkret kan göra för att förbättra sina handelsprocedurer.

Definition av handelsprocedurer

När en vara ska handlas internationellt, och alltså passera en eller flera gränser, finns det mycket information som myndigheterna i både det

exporterande och det importerande landet vill ha in. Det kan till exempel gälla information om:

- 1 vad det är för en produkt som handlas
- 2 hur den har producerats
- 3 vilka egenskaper den har
- 4 vad den är värd
- 5 huruvida den lever upp till olika tekniska regelverk.

Det kan finnas många anledningar till att myndigheterna vill ha sådan information. Om man till exempel ska beskatta handeln genom en importtull eller en exportskatt är det viktigt att veta exakt vilken produkt det är fråga om eftersom olika produkter ofta inte har samma skattesats. Myndigheterna kan också vilja säkerställa att produkten till exempel är miljövänlig eller säker att använda för konsumenter och dessutom vilja göra det så svårt som möjligt för illegala produkter (som vissa typer av vapen eller droger) att passera gränsen.

Det finns alltså ett behov från olika myndigheters sida att samla in information om varan som ska handlas. Hur kommer då informationen in till myndigheterna? Mycket av informationen lämnas in av företaget som ska importera eller exportera. Det kan vara ålagt att fylla i mer eller mindre omfattande formulär och andra dokument och skicka in dem till olika myndigheter. Annan information hämtas in av myndigheterna själva, till exempel genom tullinspektioner där varorna noggrant granskas. Beroende på vilken produkt eller vilket land det är fråga om kan informationen hämtas in på olika sätt, men ett sammanfattande namn för det här inhämtandet av information är just handelsprocedurer. Att förenkla handelsprocedurer handlar alltså om att göra den här informationsinhämtningen enklare, snabbare, och mer förutsägbar.

En snäv definition av vad det innebär att förenkla handelsprocedurer skulle således kunna vara:

Att göra det så smidigt och enkelt som möjligt för företag att tillhandahålla alla relevanta myndigheter den information som krävs för att varor ska få lov att passera internationella gränser.⁴

⁴ Ibland används bredare definitioner av förenklade handelsprocedurer som också inkluderar t.ex. den fysiska infrastrukturen kring gränsen (finns det modern utrustning i hamnen för att snabbt lyfta över containrar från lastbilar till containerfartyg, osv?), eller som till och med bara säger att det handlar om att sänka handelskostnader. Nackdelen med sådana breda definitioner är att det är mycket svårare att analysera hur viktiga de här handelshindren är, eller hur mycket man skulle vinna på att genomföra reformer.

Detta är en definition som ligger nära de som används av stora internationella organisationer som till exempel WTO eller Europeiska Unionen (EU).

Ineffektiva handelsprocedurer skapar kostnader för företag

Det är ganska lätt att förstå varför till exempel en tull skapar kostnader för företag som vill handla internationellt: för varje enhet av varan som importerar måste man betala en avgift till staten i det importerande landet.⁵ Kostnader förknippade med tullar är alltså förhållandevis enkla att beräkna. Ineffektiva handelsprocedurer handlar dock inte (främst) om att företagen betalar någon avgift, så på vilket sätt uppstår det då kostnader för företagen? Det här avsnittet kommer att ge några konkreta exempel.

Ineffektiva handelsprocedurer kan ge upphov till direkta kostnader för ett företag. Som beskrivits ovan handlar en viktig del av handelsprocedurerna om att företag måste lämna information om den vara som ska handlas till myndigheterna. Ju mer komplicerad och omfattande dokumentation som krävs, desto besvärligare är det för företaget att leva upp till regelverket. Detta kan rent konkret innebära att företaget till exempel måste anställa personal som är specialiserad på den typen av administrativa uppgifter, eller betala ett utomstående företag för tjänsten. I båda fallen ökar företagets kostnader för att handla, jämfört med en situation där till exempel företagsledaren själv på ett enkelt sätt kan lämna in den information som krävs.

De kostnader som uppstår på grund av ineffektiva handelsprocedurer kan dock också vara av en mera indirekt art. Det finns ett starkt samband mellan ineffektiva handelsprocedurer och långa väntetider. Omfattande tullinspektioner av varan, manuell inlämning av pappersarbete istället för via Internet, komplicerade dokument som ska fyllas i och så vidare, kan göra att det tar längre tid att klara av alla nödvändiga procedurer än det annars hade gjort. Dessa onödigt långa väntetider skapar i sin tur kostnader för företag genom en rad olika mekanismer. Vissa varor, till exempel färsk frukt, försämras fysiskt av väntetider, vilket gör att varans värde sjunker. Andra varor, till exempel högteknologiska produkter eller modekläder, försämras visserligen inte fysiskt, men det pris företaget kan ta ut faller snabbt om varan inte når butiks-

⁵ Det finns olika typer av tullar. Om en *specifik tull* används så betalar man ett fast belopp för varje enhet av en viss vara, oavsett varans värde. Det är dock vanligare med *värdetullar* (*ad valorem*) där tullavgiften beräknas som en procent av varans importpris.

hyllorna i rätt tid. Företaget får också ökade kostnader för lagerhållning (särskilt om varorna till exempel måste hållas nedkylda), och det blir svårare att dra nytta av oväntade affärsmöjligheter, till exempel en tillfällig uppgång i efterfrågan på varan eftersom chansen är stor att den potentiella kunden inte vill vänta.

Sammanfattningsvis skapar alltså omfattande och komplicerade handelsprocedurer både direkta och indirekta kostnader för företag som vill handla internationellt. Ju mer besvärliga och tidsödande handelsprocedurerna är, desto större blir kostnaderna.

Hur förenklar man handelsprocedurer?

Kärnan i att förenkla handelsprocedurer ligger alltså i att göra det så lätt som möjligt för företag att lämna in all information som olika myndigheter behöver när varor ska handlas internationellt. Lyckas man inte med det så uppstår kostnader för företagen. Vad kan man då göra rent praktiskt för att underlätta för företagen?

Ett sätt att göra det lättare för företag att leva upp till alla handelsprocedurer är att se till att man inte från myndigheternas sida ber om mer information än man behöver. Som beskrevs ovan finns det en lång rad legitima skäl för stater att samla in information om en vara som handlas, men det är inte ovanligt att krav på uppgifter som kanske inte längre är relevanta lever kvar, eller att myndigheterna ber om information som kanske är intressant, men som inte fyller någon specifik funktion. Därtill är det onödigt – men inte ovanligt – att likartad information ska lämnas till olika myndigheter på olika sätt. Genom att låta företagen lämna in uppgifterna en gång, på ett och samma ställe, så minskar man deras kostnader. Det kan vara effektivt bara att tydligt publicera vilka regelverk det är som gäller, så att företagen slipper leta runt efter den informationen. Den tid och ansträngning som krävs just för att hitta och sätta sig in i vad som gäller, är ofta en stor del av kostnaden för företaget, inte minst bland små och medelstora företag. Man kan också se till att blanketter och dylikt är enkla och tydliga så att de går snabbt att fylla i och risken för fel och omarbete minskar. En typ av reform som slutligen kan underlätta mycket för företagen är en övergång till elektronisk uppgiftsinlämning. Traditionellt har det varit vanligt med förfaranden som inneburit att företagen behövt fylla i många olika pappersblanketter, sedan kanske hämta olika stämplor på diverse kontor med starkt begränsade öppettider, och slutligen lämna in pappren på ytterligare ett kontor. Genom att låta företagen fylla i alla uppgifter på

nätet (helst på ett och samma ställe och helst redan innan varan når gränsen) kan man alltså spara mycket tid.

Det finns med andra ord mycket man kan göra för att underlätta företagets eget arbete, men reformer kan också förenkla arbetet för tullen och andra myndigheter som arbetar vid gränsen, och på så vis göra hela processen smidigare. Användning av IT-system och andra liknande hjälpmedel kan snabba upp myndigheternas arbete. Utbildning för tjänstemännen ökar chansen för att deras bedömning av varje enskilt fall blir rätt från början, vilket återigen kan minska den tid som varan behöver tillbringa vid gränsen. Om inspektioner behöver genomföras kan man säkerställa att de inte är onödigt omfattande utan faktiskt fokuserar på det man behöver veta om produkten. Utöver detta kan man använda sig av *risk management*. Det innebär att man låter varor från företag som aldrig har brutit mot reglerna gå via ett snabbspår, där man bara gör stickprovskontroller, så att myndigheternas inspektionsresurser istället kan fokuseras på gods för vilket det finns anledning att tro att regelverket inte uppfylls.

För att sammanfatta redogörelsen i det här avsnittet finns det alltså ganska mycket man kan göra för att på olika sätt underlätta och snabba på exporten och importen av varor, även om den föreslagna listan på reformer här är långt ifrån fullständig. Många av de föreslagna reformerna handlar om att underlätta företagets eget arbete med att tillhandahålla den information som myndigheterna behöver, men det finns också mycket att göra när det gäller att skynda på myndigheternas inhämtning av information.

12.3 Empirisk översikt: Hur effektiva är handelsprocedurerna runt om i världen?

För att kunna utvärdera vilka effekter besvärliga handelsprocedurer har på handel och andra internationella flöden är det viktigt att hitta sätt att mäta hur effektiva olika handelsprocedurer är. Det här avsnittet kommer att fokusera på det kanske allra vanligaste måttet, som använts i en lång rad vetenskapliga studier, nämligen hur lång tid det tar att uppfylla alla export- eller importprocedurer.

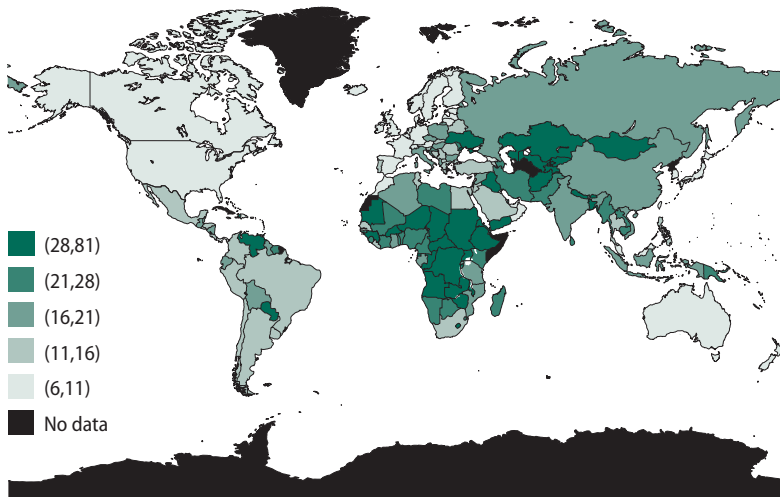
Världsbanken gör varje år en stor surveyundersökning, *Doing Business*, som fokuserar på vilka hinder det finns för att bedriva näringsverksamhet i olika länder. I denna stora undersökning, som för närvarande omfattar 189 ekonomier, ingår bland annat frågor kring hur besvärligt det är att importera eller exportera varor över gränser. En

fråga av särskilt intresse är frågan om hur lång tid det tar att uppfylla alla nödvändiga import- eller exportprocedurer.

Figur 12.1 illustrerar hur lång tid det tar att uppfylla nödvändiga exportprocedurer i olika länder.⁶ Ju mörkare grön nyans, desto längre tid tar det (data saknas för länder markerade med svart). Man kan konstatera att det råder ganska stor variation mellan olika regioner. Afrika och Centralasien är regioner som generellt har långa väntetider vid gränsen; som vi tidigare såg tog det till exempel 81 dagar att klara av alla exportprocedurer i Kazakstan, som tillsammans med Afghanistan var det land som hade de allra längsta väntetiderna, och 73 dagar i Tchad. Andra regioner, till exempel Öst- och Sydostasien, Nordamerika och EU klarar sig bättre, och Singapore och Danmark var världsbäst med 6 dagar vardera.

Det finns dock också stora variationer inom regionerna. Exempelvis klarar sig EU som helhet ganska bra, men medan det bara tog 5 dagar att importera en vara till Danmark, tog det 19 dagar – det vill säga nästan 4 gånger så lång tid – att importera till Ungern. Ett företag som vill exportera varor till EU kommer alltså att mötas av olika höga handels hinder beroende på vilket land man skickar varan till, trots att EU som tullunion ska ha samma handelspolitik gentemot omvärlden i alla medlemsländer.

De slutsatser vi kan dra i det här avsnittet är alltså att det finns stora skillnader i hur effektiva export- och importprocedurerna är i



Är figurtexten ok?

Figur 12.1 Hur lång tid det tar att uppfylla alla nödvändiga exportprocedurer.

Källa: Författarens illustration, med data hämtade från Världsbanken (2016).

⁶ Figuren visar data för år 2014.

olika länder, men sammanfattningsvis är många länder behäftade med mycket långa väntetider. Det är också värt att notera att både import- och exportprocedurer tenderar att ta lång tid.

12.4 Teori: Hur påverkar ineffektiva handelsprocedurer den internationella ekonomin?

Det här avsnittet inleds med en redogörelse för hur de kostnader som uppstår genom ineffektiva handelsprocedurer påverkar värdet av internationella handelsflöden. Detta är den effekt som politiska beslutsfattare tenderar att fokusera mest på. Som vi kommer att se påverkas den globala ekonomin dock inte bara genom värdet på handelsflödena, utan även genom åtminstone tre andra effekter av ineffektiva handelsprocedurer:

- 1 effekter på hur många olika varor som alls kan handlas internationellt
- 2 effekter på multinationella företags beslut att investera eller inte i olika länder
- 3 effekter på staters möjligheter att finansiera sina utgifter genom tullar på internationell handel.

Effekter på värdet av internationell handel

En av huvudpöängerna med att förenkla handelsprocedurer är att man genom det hoppas att kunna öka värdet av internationell handel. Det här avsnittet kommer att analysera huruvida det är rimligt att förvänta sig ett sådant resultat. Avsnittet utgår från en analys av hur tullar påverkar handel och diskuterar sedan hur analysen förändras om det handels hinder man istället vill minska är ineffektiva handelsprocedurer.

Anta att vi studerar ett litet land som initialt har en tull på en viss vara för vilken det råder perfekt konkurrens.⁷ Figur 12.2 ger en illustration av analysen. Priset på världsmarknaden är P_W . S står för landets inhemska utbud och D är landets inhemska efterfrågan. Eftersom landet har en tull t på varan, kommer det inhemska priset vara $P_W + t$.⁸ Vid priset kommer landets import att vara skillnaden mellan Q_3 och Q_2 .

⁷ Att landet är litet innebär att det inte kan påverka världsmarknadspriset på varan i fråga, vilket förenklar analysen.

⁸ För enkelhets skull utgår vi från en specifik tull, men slutsatserna av analysen blir desamma om vi istället väljer att använda en värdetull.

Om landet skulle bestämma sig för att ta bort tullen helt, så skulle det inhemska priset falla och bli detsamma som världsmarknadspriset, det vill säga P_W . Mängden varor som importeras skulle därmed öka från skillnaden mellan Q_3 och Q_2 till skillnaden mellan Q_4 och Q_1 . Välfärden i landet påverkas också. Konsumenterna gynnas av det lägre priset och konsumentöverskottet ökar med området $a + b + c + d$. De inhemska producenterna av varan missgynnas däremot av det nya, lägre priset, och producentöverskottet minskar med område a .⁹ Staten går slutligen miste om tullintäkter som motsvarar område c i figur 12.2.¹⁰ Nettoeffekten på landets välfärd blir alltså att välfärden stiger med $b + d$.

Den slutsats vi kan dra av analysen av vad som händer när vi tar bort en tull i ett litet land är alltså att vi kan förvänta oss ett fallande inhemskt pris, större handelsvolym och en ökad välfärd. Hur skulle analysen se ut om landet istället för att ta bort en tull satsade på förenklade handelsprocedurer?

Ineffektiva handelsprocedurer skapar som vi sett kostnader för företag. Följden av detta blir att företaget måste ta ut ett högre pris än man annars hade behövt, för att kunna täcka kostnaderna för de ineffektiva handelsprocedurerna (man skulle alltså kunna beskriva kostnaderna som uppstår som *transaktionskostnader*). I grund och botten är detta precis samma mekanism som om man istället haft en tull: kostnaden för tullen – eller den ineffektiva handelsproceduren – adderas till det pris som annars skulle ha rått. Om vi för enkelhets skull antar att kostnaden för ineffektiva handelsprocedurer är lika stor som tullen i det förra exemplet, blir analysen likartad. Till att börja med är det inhemska priset $P_W + t$ och landet importerar en kvantitet som motsvarar skillnaden mellan Q_3 och Q_2 .¹¹ Om man förenklar handelsprocedurerna fullt ut, så att kostnaden försvinner helt, sjunker alltså det inhemska priset – precis som i tullanalysen – till världsmarknadspriset P_W , och mängden importerade varor ökar från skillnaden mellan Q_3 och Q_2 till

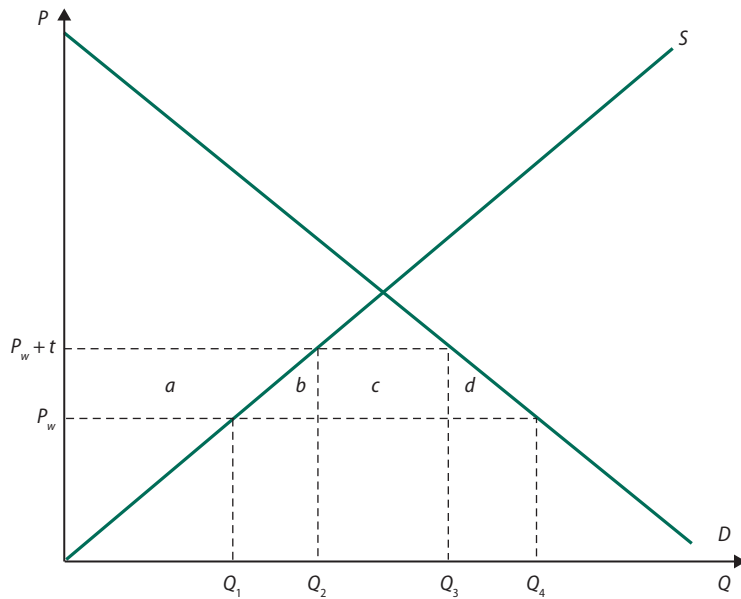
9 När man analyserar vem som vinner och förlorar på förändrade handelshinder är det lätt att dra slutsatsen att företag tenderar att förlora på att handelshinder tas bort. Det är dock viktigt att komma ihåg att de allra flesta företag också är konsumenter, eftersom de köper in insatsvaror som ska användas i produktionen. Företag som behöver importera insatsvaror från utlandet missgynnas alltså också av handelshinder på insatsvarorna, och gynnas när de plockas bort.

10 Område c svarar mot den ursprungliga mängden import, $Q_3 - Q_2$, multiplicerat med tullen t .

11 Observera att det nu alltså inte finns någon tull. Det inhemska priset är världsmarknadspriset plus ett tillägg t som är lika stort som tullen var i det tidigare exemplet, men som nu beror på extra kostnader för besvärliga handelsprocedurer.

skillnaden mellan Q_4 och Q_1 .¹² Så här långt är alltså effekterna av att sänka tullar eller förenkla handelsprocedurer desamma: det inhemska priset sjunker och importen ökar.

Det finns dock en viktig skillnad mellan tullanalysen och analysen av förenklade handelsprocedurer, och den skillnaden rör effekten på det importerande landets välfärd. Om man förenklar handelsprocedurer, så ökar konsumentöverskottet med område $a + b + c + d$, precis som i tullanalysen, och producentöverskottet minskar med område a , vilket återigen är samma effekt som vid den borttagna tullen. Analysen skiljer sig dock åt när det gäller effekten på statens tullintäkter. När tullen togs bort gick staten miste om område c i figur 12.2, eftersom detta svarade mot de tullintäkter man tidigare haft. I analysen med förenklade handelsprocedurer finns det dock inte någon tull och därmed inte heller några statliga tullintäkter. Att det inhemska priset är högre än världsmarknadspriset beror istället på resursslöseri, genom att handelsprocedurerna är onödigt besvärliga och därmed skapar kostnader för företagen. Genom att förenkla handelsprocedurerna eliminerar man alltså resursslöseriet, men intäkterna för staten förändras inte: de är noll både före och efter reformen. Nettoeffekten på välfärden blir därför



Figur 12.2 Analys av effekterna av att ta bort en tull eller förenkla handelsprocedurer.

12 Antagandet om att kostnaderna för handelsprocedurer försvinner helt är inte realistiskt, men förenklar analysen. De principiella slutsatserna blir desamma om man istället antar att kostnaden bara sjunker.

$a + b + c + d$ (ökningen av konsumentöverskottet) minus a (minskningen av producentöverskottet), vilket blir $b + c + d$. Att minska kostnaderna för ineffektiva handelsprocedurer ger alltså en större välfärdseffekt än motsvarande tullsänkning med precis samma belopp.

Sammanfattningsvis går det att dra två slutsatser från den här analysen. För det första så fungerar förenklade handelsprocedurer på många sätt precis som sänkta tullar: priset på varan faller i det importerande landet och volymerna av internationell handel ökar. För det andra ger förenklade handelsprocedurer faktiskt upphov till en större välfärdsökning än motsvarande tullsänkning, eftersom man inte går miste om statliga tullintäkter. Om Sydsudan i exemplet ovan lyckades minska väntetiden vid gränsen så att den blev mindre än de nuvarande 130 dagarna, skulle man alltså ha en god chans att öka den nationella välfärden.

Effekter på antalet handlade varor

Analysen i föregående avsnitt visade att förenklade handelsprocedurer kan förväntas ge upphov till större volymer av internationell handel. Ett annat sätt att uttrycka detta är att vi förväntar oss att handla mer av varor som vi redan tidigare handlade. Detta är dock inte det enda sättet som internationell handel kan påverkas. Det är nämligen också troligt att förenklade handelsprocedurer skulle kunna få oss att handla nya varor som vi inte har kunnat handla internationellt tidigare. Det här avsnittet kommer i korthet beskriva varför detta är en trolig effekt.

Vi har redan konstaterat att ineffektiva handelsprocedurer ger upphov till kostnader för företag som vill handla internationellt. Vad händer om dessa kostnader är mycket stora? En trolig effekt är att vissa varor som potentiellt hade kunnat handlas, inte kommer att handlas eftersom handeln inte blir lönsam. Ett sätt att tänka kring detta är att värdet hos vissa varor helt enkelt förstörs om det uppstår långa väntetider. Det blir till exempel svårt att exportera snittblommor om varorna måste vänta länge vid gränsen, eftersom de rent fysiskt förstörs. På samma sätt kan man tänka sig att värdeminskningen hos andra varor blir så stor att man inte längre gör någon vinst – om man till exempel inte kan få ut kläder till konsumenterna i andra länder till rätt säsong, går det förmodligen inte längre att sälja dem. Mer generellt kan man också tänka sig att varan, även om den inte är särskilt tidskänslig, kan bli svår att handla med internationellt om den har ett lågt värde, eftersom den extra kostnaden för att uppfylla handelsprocedurerna då åter upp den vinst företaget hade kunnat göra. Slutsatsen blir därför att de extra

kostnader som uppstår på grund av besvärliga handelsprocedurer inte bara minskar värdet på handeln, utan dessutom helt hindrar handeln med vissa varor över gränserna.

Spelar det någon roll om det handlas få eller många olika varor internationellt? Svaret är att det spelar roll på flera sätt. För det första vet vi att internationell handel leder till välfärdsvinster för de handlande länderna. Om vissa varor inte kan handlas – oavsett om det beror på alltför höga tullar, mycket höga transportkostnader eller besvärliga handelsprocedurer – så leder detta till att länder inte kan dra nytta av de välfärdsvinster som fullständig handel hade kunnat ge upphov till. För det andra finns det en tydlig koppling mellan antalet handlade varor och exportdiversifiering. Ju fler varor ett land exporterar, och ju mer diversifierad dess export alltså är, desto mindre sårbart blir landet för plötsliga prissvängningar på världsmarknaden.

Det finns alltså anledning att tro att förenklade handelsprocedurer inte bara skulle få länder att handla större volymer av de varor de redan tidigare handlade, utan också skulle stimulera exporten av nya varor som tidigare inte kunde handlas internationellt. Kazakstan skulle med andra ord kunna förvänta sig en mera diversifierad export om landet klarade av att sänka väntetiden för exportvaror till under 81 dagar.

Effekter på utländska direktinvesteringar

Den teoretiska diskussionen har hittills kretsat kring förhållandet mellan handelsprocedurer och internationell handel. Det finns dock också anledning att tro att besvärliga handelsprocedurer skulle kunna påverka multinationella företags beslut att direktinvestera – det vill säga bygga upp produktionskapacitet – i olika länder. Eftersom utländska direktinvesteringar (vilka förkortas FDI efter engelskans *Foreign Direct Investment*) anses kunna bidra till ekonomisk tillväxt, är detta en fråga med stor policyrelevans.¹³ Som vi kommer att se i diskussionen nedan är sambandet mellan besvärliga handelsprocedurer och multinationella företags direktinvesteringar dock komplicerat.

Till att börja med kan vi fråga oss vad som egentligen menas med multinationella företag och FDI. Det finns ingen allmänt accepterad och exakt definition av vad ett multinationellt företag är, men det centrala

¹³ FDI skulle kunna bidra till ekonomisk tillväxt exempelvis genom att sprida ny teknologi, bidra till att arbetskraften blir mera kunnig, eller genom att förstärka konkurrensen i landet och på så vis bidra till fler innovationer.

kriteriet är att företaget har verksamhet i åtminstone något annat land än det som räknas som dess hemmamarknad. FDI är starkt förknippade med multinationella företag och kan beskrivas som investeringar som ett företag gör i ett annat land i syfte att driva något slags verksamhet där. Investeringen kan till exempel bestå i att man bygger upp en helt ny fabrik som ska producera företagets produkter, eller i att man köper en tillräckligt stor andel av ett redan existerande företag för att få någon form av kontroll över det köpta företaget. FDI skiljer sig alltså från portföljinvesteringar, där investeraren investerar i någon form av värdepapper (till exempel aktier eller obligationer), med fokus på att få en finansiell avkastning snarare än på att ta kontroll över en verksamhet. Om investeringen innebär att investeraren får minst 10 procents ägarandel eller röstvärde i det utländska företaget brukar den i praktiken räknas som FDI.

På vilket sätt påverkar besvärliga handelsprocedurer multinationella företags beslut att direktinvestera i andra länder? Forskningslitteraturen kring detta är än så länge mycket liten, men förmodligen bestäms sambandet av varför det multinationella företaget investerar. Lite förenklat kan man säga att det finns två huvudtyper av motiv bakom direktinvesteringar: horisontella och vertikala.

Horisontella direktinvesteringar handlar om att företaget investerar i produktionskapacitet på en aktuell marknad för att kunna producera och sälja direkt till konsumenterna på den marknaden. FDI blir i det fallet alltså ett slags substitut för export. Istället för att producera hemma och exportera varan till den marknad man vill nå, så investerar man i till exempel en ny fabrik i det aktuella landet, och producerar sedan varan direkt på plats. Eftersom FDI i det här fallet alltså är ett slags substitut för handel så är det rimligt att tro att ineffektiva handelsprocedurer skulle kunna leda till större flöden av FDI. Varför är då detta ett rimligt antagande? Tanken är att företaget gärna vill sälja till konsumenterna på den (förmodligen stora) utländska marknaden. Detta kan man göra antingen genom att producera hemma och exportera, eller genom att göra en direktinvestering och producera på plats. Om kostnaden för att handla är stor blir det förra alternativet dyrt och det lönar sig så att istället investera direkt på den marknad där konsumenterna finns och på så vis slippa betala kostnaden för handeln varje gång man skeppar varan. Slutsatsen blir alltså att det bör finnas ett positivt samband mellan ineffektiva handelsprocedurer och horisontella direktinvesteringar, eftersom investeringarna blir ett sätt att slippa betala kostnaderna för de ineffektiva handelsprocedurerna.

Vertikala direktinvesteringar handlar istället om att produktionen av varor fragmenteras mellan olika länder, så att varje led i produktionen läggs där kostnaderna är så låga som möjligt. Här handlar det alltså inte om att sälja varan till konsumenter på den marknad där man investerar, utan syftet är att producera kostnadseffektivt och sedan exportera varan vidare, antingen för fortsatt bearbetning i en annan av det multinationella företags anläggningar i ett annat land, eller för konsumtion av slutprodukten. I fallet med vertikala direktinvesteringar blir FDI alltså snarare ett komplement till handel, eftersom det krävs en avsevärd internationell handel med insatsvaror eller färdiga varor för att företaget ska kunna utnyttja investeringen. Detta innebär att det – till skillnad från i fallet med horisontella direktinvesteringar – nu kan förväntas råda ett negativt samband mellan ineffektiva handelsprocedurer och vertikala direktinvesteringar. Med andra ord: om direktinvesteringarna motiveras av att man söker låga produktionskostnader, så kommer besvärliga handelsprocedurer att minska investeringsviljan hos multinationella företag.

För att sammanfatta diskussionen kring ineffektiva handelsprocedurer och FDI så beror sambandet mellan dem i hög grad på vad motivet bakom företagens FDI är. Om ett multinationellt företag investerar för att kunna producera på plats och sälja direkt till konsumenter på en stor marknad, så är det rimligt att tro att besvärliga handelsprocedurer ökar företagets investeringsvilja. Om företaget däremot investerar för att lägga produktionen av ett visst steg i produktionsprocessen där kostnaderna är som lägst, kommer besvärliga handelsprocedurer istället minska företagets investeringsvilja. Vilket är mest troligt i fallet med länderna i vårt tidigare exempel, Kazakstan och Sydsudan? Eftersom ländernas inhemska marknader inte är jättestora är det rimligt att tänka sig att det främst är möjligheterna till låga produktionskostnader som gör dem attraktiva för multinationella företag. Det skulle alltså innebära att förbättrade handelsprocedurer skulle stärka dessa länders chanser att dra till sig utländska direktinvesteringar.

Effekter på statliga intäkter

Med utgångspunkt i nationalekonomisk teori brukar rådet till politiska beslutsfattare vara att sänka eller ta bort tullar för att på så vis öka handel och välfärd. Som noterades ovan kan ett potentiellt problem med en sådan reform dock vara att staten då går miste om sina tullintäkter. Särskilt för låg- och medelinkomstländer kan detta vara ett allvarligt

problem, eftersom just tullintäkter där ofta är en viktig källa till statliga intäkter. Staten har ofta en ganska god infrastruktur för att kontrollera vilka varor som passerar landets gränser, inte minst därför att man vill förhindra införsel av illegala varor, vilket gör det enkelt att beskatta import. Det är däremot mer komplicerat att beskatta till exempel inkomster eller konsumtion eftersom man från statens sida har svårare att upprätthålla god kontroll över till exempel utbetalade löner, eller hur mycket som konsumeras. Om man sänker tullar för att öka handeln, kan detta alltså få den icke-önskvärda bieffekten att statens intäkter sjunker. Det kan sin tur så klart minska möjligheterna att genomföra önskvärda satsningar på utbildning, hälsovård, eller annat som ofta visat sig ha goda effekter på landets utveckling och fattigdomsbekämpning.

Att stimulera till ökad handel genom att sänka tullar kan alltså ur ett praktiskt perspektiv även ha negativa bieffekter, även om det i sig är positivt med ökad handel. Vilket samband har då detta med förenklingar av handelsprocedurer? Det intressanta svaret är att eftersom förenklingar av handelsprocedurer erbjuder ett sätt att öka handeln utan att sänka tullsatsen, så kan man faktiskt åstadkomma ökad handel *och* ökade tullintäkter. Med andra ord: när handeln i sig ökar på grund av förenklade handelsprocedurer, så ökar själva skattebasen, och eftersom man har oförändrade tullsatser så ökar även statens tullintäkter. En förenkling av handelsprocedurerna är alltså en typ av reform som kan vara särskilt intressant för länder som har behov av att kunna dra in statliga intäkter genom tullar. I vårt exempel från tidigare skulle Sydsudan – ett av världens fattigaste länder – alltså kunna få in mycket välbehövliga intäkter som skulle kunna användas för att betala för statliga utgifter genom att förbättra importprocedurerna.

12.5 Vetenskapliga studier: Stämmer teorierna?

Förenklingar av ineffektiva handelsprocedurer skulle kunna påverka den globala ekonomin genom en lång rad mekanismer. Den empiriska forskningslitteraturen har dock framför allt fokuserat på de potentiella effekterna av förenklade handelsprocedurer på värdet av internationell handel. Det här avsnittet kommer kortfattat att diskutera vad den empiriska forskningen kommit fram till.

När det gäller effekten på värdet av internationell handel tenderar de flesta studier att bekräfta det teoretiska sambandet. Djankov, Freund och Pham visar till exempel i en studie från 2010 att om man kunde minska tiden det tar att exportera över gränser med 10 procent, så skulle

det leda till 3–4 procents större exportvolym. Ett stort antal andra studier hittar belägg för effekter av liknande storlek. I en annan studie från 2012 visar Bourdet och Persson att om alla länder inom EU hade lika effektiva importprocedurer som Danmark, så skulle ett genomsnittligt land i omvärlden kunna öka sin export till EU med 20 procent. Det finns alltså gott om empiriskt stöd för hypotesen att länder där det tar lång tid att uppfylla export- eller importprocedurer kommer att handla mindre med omvärlden.

Det finns betydligt färre vetenskapliga studier som handlar om effekten på hur många varor som handlas, men de studier som gjorts bekräftar trots allt att länder med besvärliga handelsprocedurer tenderar att handla färre varor. Maria Persson visar i en forskningsartikel från 2013 att 10 procents minskning av tiden det tar att exportera över gränsen skulle leda till mellan 3 och 6 procents ökning av antalet exporterade produkter, beroende på vilken typ av varor som handlas. Länder som förbättrar sina handelsprocedurer bör alltså kunna räkna med ökad exportdiversifiering.

Vad gäller sambanden mellan handelsprocedurer och utländska direktinvesteringar eller statens intäkter så är den existerande empiriska forskningslitteraturen i det närmaste obefintlig. Det saknas alltså ännu tydligt stöd för de hypoteser som diskuterats ovan, vilket innebär att det finns gott om utrymme för mer forskning på området.

12.6 Avslutande reflektioner

Det här kapitlet har fokuserat på förenkling av handelsprocedurer, vilket definieras som att man gör det så smidigt och enkelt som möjligt för företag att tillhandahålla alla relevanta myndigheter den information som krävs för att varor ska få lov att passera internationella gränser. Diskussionen har visat att förenklade handelsprocedurer kan ha positiva effekter genom att de ökar och diversifierar internationella handelsflöden och genom att de underlättar för utvecklingsländer som är beroende av att kunna finansiera sina utgifter genom tullintäkter. En förenkling av ett lands handelsprocedurer skulle förmodligen också påverka multinationella företags beslut att investera i landet eller inte. Länder som Kazakstan och Sydsudan, där varor fastnar i månader vid gränsen på grund av att handelsprocedurerna är så besvärliga, skulle kunna öka sina chanser att dra nytta av globaliseringen rejält om de implementerade reformer som förbättrade procedurerna. Inte minst skulle länderna kunna öka sin handel med omvärlden utan att behöva

oroa sig för att gå miste om tullintäkter, som särskilt för ett land som Sydsudan kan vara helt centrala för att kunna täcka statens utgifter.

Jämfört med det mer traditionella policyalternativet att sänka tullar kan förenklade handelsprocedurer alltså ge ännu bättre ekonomiska effekter, särskilt för fattiga länder. Detta är dock inte hela förklaringen till varför det i nuläget råder mycket stor uppmärksamhet kring förenklade handelsprocedurer. Även om tullar historiskt sett varit ett av de viktigaste hindren för internationell handel, är de inte lika viktiga längre. Upprepade förhandlingar i WTO har nämligen med tiden medfört att tullarna generellt blivit lägre. En stor ökning i antalet regionala frihandelsavtal har bidragit till trenden med sänkta eller borttagna tullar och de tullar som nu finns kvar är därför generellt ganska låga. När tullar sänks ökar andra hinder för internationell handel i relativ betydelse. Detta innebär alltså att vi kan förvänta oss att handelsprocedurer kommer att fortsätta stå i fokus för den internationella handelspolitiska debatten under lång tid framöver.

DISKUSSIONSFRÅGOR OCH FORSKNINGSUPPSLAG

- 1 Vissa förenklingar av handelsprocedurer är förmodligen dyrare att genomföra än andra. Diskutera vilken typ av förenklingar du skulle rekommendera att ett land med begränsade resurser började med.
- 2 Diskutera skillnader och likheter mellan tullar på import och besvärliga importprocedurer.
- 3 Sambandet mellan ineffektiva handelsprocedurer och utländska direktinvesteringar, FDI, kan vara både positivt och negativt, beroende på motivet bakom investeringarna. Vad tror du skulle hända med omvärldens investeringar i ett land som USA om landet förbättrade sina handelsprocedurer? Hur förändras ditt svar om frågan istället gäller Liberia? Island? Kina? Motivera ditt svar.
- 4 Ladda ner data från Världsbankens Doing Business. (Googla på "World Bank", "Doing Business" och "Trading across borders"). Använd dessa data som grund för en kort uppsats (3–5) sidor om skillnader mellan olika länder i graden av effektivitet i ländernas import- och exportprocedurer. I uppsatsen bör du inkludera en kort diskussion om vad handelsprocedurer är och vilka motiv länder kan ha för att vilja förenkla dem.

LÄS MER

Djankov, S., Freund, C. och Pham, C. S. (2010). Trading on time. *Review of Economics and Statistics*, 92(1): 166–173.

Denna studie var en av de första som använde data från Världsbankens *Doing Business* för att undersöka hur internationell handel påverkas av tiden det tar att uppfylla handelsprocedurer.

World Trade Organization. (2015). *World Trade Report 2015. Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*. Genève: World Trade Organization.

WTO ger varje år ut en stor rapport om ett särskilt aktuellt ämne inom internationell handel. 2015 handlade rapporten om just förenklade handelsprocedurer, och den erbjuder en fin översikt över teori, empiri, forskning och politik på området.

Litteratur

- Bourdet, Y. och Persson, M. (2012). Completing the European Union Customs Union. The Effects of Trade Procedure Harmonization. *Journal of Common Market Studies* 50(2): 300–314.
- Dennis, A. och Shepherd, B. (2011). Trade Facilitation and Export Diversification. *World Economy* 34(1): 101–22.
- Djankov, S., Freund, C. och Pham, C. S. (2010). Trading on time. *Review of Economics and Statistics*, 92(1): 166–173.
- Persson, M. (2013). Trade facilitation and the extensive margin. *Journal of International Trade and Economic Development* 22(5): 658–693.
- Wilson, J. S., Mann, C. L. och Otsuki, T. (2003). Trade Facilitation and Economic Development: A New Approach to Quantifying the Impact. *World Bank Economic Review* 17(3): 367–389.
- Wilson, J. S., Mann, C. L. och Otsuki, T. (2005). Assessing the Benefits of Trade Facilitation: A Global Perspective. *World Economy* 28(6): 841–71.
- World Trade Organization. (2015). *World Trade Report 2015. Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*. Genève: World Trade Organization.