

ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT,
ANNA MICHALSKI & LARS OXELHEIM (REDAKTÖRER)

EU:s inre och yttre gränser i en konflikfylld värld

EUROPAPERSPEKTIV 2023

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTERUS
FÖRLAG

Gränsernas återkomst i världsekonomin

Ett EU-perspektiv

av Fredrik Sjöholm

Thomas Friedman beskrev i en bästsäljande bok för snart 20 år sedan hur världen i början av det nya millenniet tycktes vara ”platt”, dvs. utan större hinder för varor och människor att röra sig mellan länder. Nationsgränser sades i allt väsentligt vara en relik från en svunnen tid och utan någon praktisk betydelse. Detta var på många sätt en rimlig och riktig beskrivning av världen som den tedde sig i skrivandets stund, men denna tid var också slutet på en epok med ständigt ökad globalisering. Två händelser under 2016 blev slutgiltiga bevis på att så var fallet. I juni röstade Storbritannien för att träda ur den Europeiska unionen (EU), en som det visade sig långdragen process som inte slutfördes förrän drygt tre år senare. På andra sidan Atlanten röstades i november samma år Donald Trump fram som USA:s president efter att ha fört en valkampanj baserad på sin slogan ”Make America great again” vilket skulle åstadkommas via en mer inåtblickande ekonomisk politik.

Händelseutvecklingen speglar en återkomst av den geografiska gränsens betydelse. Gränsers ökande betydelse ser vi såväl mellan EU och övriga världen som inom EU. Handel mellan EU och omvärlden möter högre tullar och även mer av andra typer av handelshinder. Handel inom EU har även den stött på patrull, t. ex. handel med mediciner och hälsorelaterade produkter under coronapandemin. Fröet till denna utveckling såddes för flera årtionden sedan. Redan under 1990-talet började vi kunna skönja en förändring i och med framväxten av antiglobaliseringsrörelser som backades upp av såväl intellektuella som våldsamma grupperingar som bokstavligen talat slogs

för sina idéer i Genua, Seattle och Göteborg. Ett gradvis genomslag för dessa idéer innebar att globaliseringen för första gången på decennier tycktes avstanna. I synnerhet efter finanskrisen 2008–09 började allt fler länder införa olika typer av handelshinder vilket stod i stark kontrast till de föregående decenniernas handelsliberaliseringar.

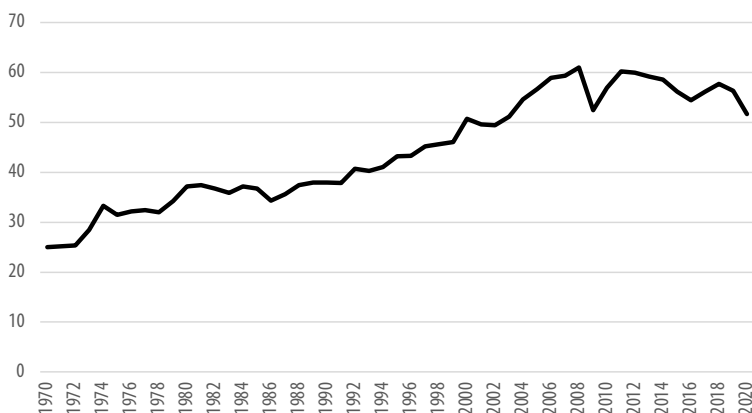
EU har en tradition av att verka för en regelbaserad och öppen handelspolitik. Denna hållning utmanas av de protektionistiska åtgärder som införts i såväl USA som Kina. En försvårande omständighet är att Världshandelsorganisationen (WTO) är skadeskjuten av internationella motsättningar. Samtidigt ser vi ökad protektionism även inom EU, vilket i sin förlängning kan skada själva fundamentet i unionsbygget.

Detta kapitel huvudargument är att EU:s framväxande strategi med en mer aktiv industripolitik där myndigheter väljer företag och industrier som ges särskilt stöd och skyddas mot konkurrens, är negativt för tillväxt och välbefinnande. Istället bör EU öppna sina gränser. Det gäller såväl interna gränser, att säkerställa en välfungerande inre marknad, som yttre gränser, att jobba för en global öppen och regelbaserad handelsregim.

Detta kapitel relaterar till bokens övergripande tema om gränser i en konfliktfylld värld genom att diskutera anledningar till globaliseringens tillbakagång, gränsernas ökande betydelse, och vilka implikationer det har för EU. Jag börjar med att visa hur globaliseringen har avstannat och fortsätter med en diskussion om vad som driver globalisering, vilket sedan används som grund för att förklara dagens utveckling. Utvecklingen i EU är i hög grad påverkad av det som sker i Kina och i USA varför jag i två följande avsnitt diskuterar synen på globalisering i dessa båda länder. Kapitlet fortsätter därefter med en beskrivning av det skifte i synen på globalisering som kan skönjas i EU, varefter ett avslutande avsnitt erbjuder ett antal olika policyrekommendationer.

Eran av ständigt ökande globalisering är över

Globaliseringens tillbakagång illustreras t. ex. av världshandelns utveckling i figur 1. Världshandelst steg från knappt 30 procent av världsinkomsten (BNP) 1970 till knappt 40 procent 1990. Med Sovjetunionens kollaps och marknadsekonomins framsteg runt om i världen ökade sedan världshandelst till 60 procent 2007. Finanskrisen 2008–09 innebar en kraftig men ganska kortvarig nedgång i handelst. Men efter uppgången 2010 har andelen återigen minskat för att 2020 uppgå till 52 procent, ungefär samma nivå som 2003. En del av den globala nedgången i handelst beror på covid-19-pandemin, men det är värt att notera att även innan pandemin såg man en sjunkande handelsandel. EU går mot strömmen och där har handelst ökat något efter finanskrisen och uppgår nu till ungefär 90 procent av BNP. Mer än två tredjedelar av EU ländernas totala handel är handel mellan länder inom EU.

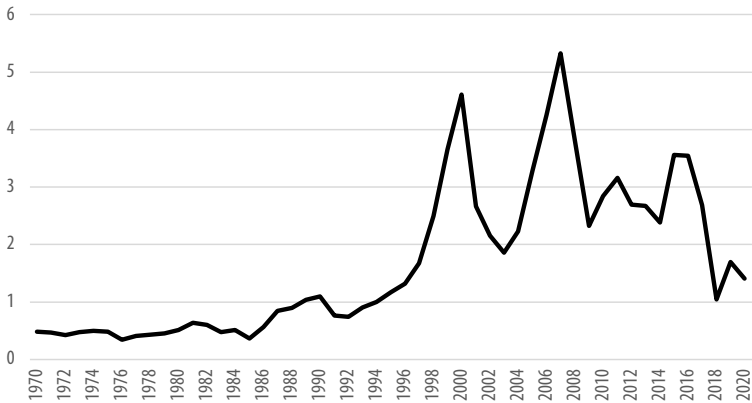


FIGUR 1: VÄRLDSHANDELNS ANDEL AV BNP 1970–2019 (%).

KÄLLA: VÄRLDSBANKEN

En mycket stor andel av internationell handel sker av multinationella företag vilka har varit nyckelaktörer i globaliseringen. Figur 2 visar multinationella företags utländska investeringar som andel av BNP. Dessa var tämligen låga från 1970 till 1990. Precis som för internationell handel ökade sedan direktinvesteringarnas andel av

BNP och uppgick till över 5 procent 2007. Finanskrisen innebar en nedgång till runt tre procent av BNP och investeringarna har sedan stagnerat eller t.o.m. minskat i betydelse.



FIGUR 2: GLOBALA UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR 1970–2020 (ANDEL I % AV GLOBAL BNP).

KÄLLA: VÄRLDSBANKEN

När man diskuterar globaliseringens framväxt och tillbakagång är det värdefullt att först klargöra vad som driver globalisering. Något förenklat kan globaliseringens utveckling delas in i två generella bestämningsfaktorer. Den första handlar om en politisk vilja till ökad global integration. Om viljan till handel och integration brister, kommer detta leda till en låg integration och motsatsen är naturligtvis fallet om viljan är hög. Den politiska viljan påverkar nämligen sådana aspekter som ett lands tullar och andra handelshinder. Den andra förklaringsfaktorn handlar om förmågan att frakta varor och tjänster mellan länder. Normalt tänker vi här främst på teknologiska aspekter.

Viljan till global integration har ökat sedan mitten av förra seklet. Detta har inte minst kommit till uttryck i bildandet av EU, där en stor mängd åtgärder och reformer sjuöskades i syfte att försäkra sig om att kapital, arbetskraft, varor och tjänster skulle kunna röra sig fritt över gränserna i unionen. Det är ingen överdrift att säga att integrationen i Europa har varit lyckosam och det är tydligt hur den

har inspirerat andra delar av världen till att genomföra liknande integrationsprojekt, t.ex. ASEAN i Sydostasien, NAFTA (numera USMCA) i Nordamerika och Mercosur i Sydamerika.

Parallellt med en ökad regional integration har det skett en betydande ansträngning för ökad global integration. Detta har understötts genom grundandet av och arbetet i internationella organisationer såsom WTO (tidigare GATT), som har varit framgångsrikt i att sänka tullar och handelshinder mellan sina medlemsländer. Den politiska viljan till ökad handel och minskad protektionism har både politiska och ekonomiska förklaringar. I synnerhet bildandet av EU hade som uttalat mål att genom ökad ekonomisk integration i Europa hindra framtida krig. När det gäller ekonomiska förklaringar blev det under decennierna efter andra världskriget allt tydligare att ökad tillväxt och levnadsstandard svårigen gick att uppnå med en protektionistisk ekonomisk politik. Detta skifte i synen på internationell integration har varit gradvis. Under 1950- och 1960-talen förespråkade många akademiker och politiker en utvecklingsstrategi baserad på inhemsk industriell expansion i skydd av höga importtullar. Erfarenheten av denna så kallade importsubstitutionspolitik var på många håll mycket negativ vilket fick länder att öppna upp sig för handel och kapitalflöden. Detta är en utveckling vi har sett sedan 1990-talet i några av världens mest folkrika länder såsom Kina, Indien, Brasilien, Indonesien och Ryssland. Detta har haft stor betydelse för globala produktions- och handelsmönster.

För det andra är teknologiska framsteg och förbättrad infrastruktur viktiga bestämningsfaktorer till ökad globalisering. Att flytta varor och tjänster mellan länder kräver transporter till ett rimligt pris. Ungefär 80 procent av världshandeln sker via sjöfart och utvecklingen av containertrafik har kraftigt sänkt transportkostnader och ökat handeln. På samma sätt har flygets avreglering som skett i många länder sedan 1980-talet lett till ökad handel av varor som behöver relativt snabba transporter.

Utvecklingen inom informations- och kommunikationsteknologi (IKT) har vidare haft stor betydelse för handeln. Det har i synnerhet öppnat upp för handel i tjänster, något som tidigare var mycket svårt då närhet mellan produktion och konsumtion var nödvändig. Innan

den digitala revolutionen brukade man säga att allt som kan packas i en låda går det att handla med, numera kan man lägga till allt det som går att skicka som en bilaga till ett mejl.

Sjunkande transportkostnader och utvecklingen av IKT-tjänster har även påverkat hur företag organiserar sin verksamhet. I synnerhet multinationella företag har tämligen komplexa strukturer. Produktionskedjor har utvecklats där olika komponenter produceras i olika länder vilket lett till ökad effektivitet och minskade kostnader. Produktion av komponenter sker vanligtvis både i företagets egna utländska anläggningar och i fristående företag. Sammantaget har detta lett till en ökad handelsvolym men även till en förändring i handelns struktur, med mer handel i insatsvaror och relativt mindre handel i färdiga produkter. Slutligen sker en betydande andel av världshandeln mellan multinationella företags anläggningar belägna i olika länder.

Varför förändras den politiska viljan?

Diskussionen ovan betonar betydelsen av teknologi och politisk vilja för globaliseringens utveckling. Varför har då globaliseringen stagnerat? Det beror inte på den teknologiska utvecklingen som tvärtom fortsätter att öppna upp nya sektorer för internationell handel. Där- emot har den politiska viljan till globalisering minskat och på sina håll ersatts av en betydligt mer inåtvänd politik. Detta leder till nästa fråga – varför ser vi en förändrad politisk syn på globalisering?

En viktig anledning är de fördelningsmässiga effekter som globalisering innebär. Jag har under två decennier tillsammans med olika medförfattare studerat globaliseringens effekt på sysselsättning, löner och karriärer. Det står klart att globalisering gynnar de flesta arbetstagare, men det finns grupper som drabbas negativt. Dessa drabbade grupper har i sin tur lyckats mobilisera ett politiskt motstånd mot globalisering. Vem är det då som är förlorare, eller i varje fall upplever sig som en sådan?

Ett första försök att närma sig frågan ges av figur 3 som visar tre regioners andelar av världsekonomin: Europa, USA och Östasien. Eu-

ropa och USA utgjorde en dryg tredjedel var av världsekonomin 1970 och Östasien endast 14 procent. Andelen för den senare regionen ökade kontinuerligt fram till mitten av 1990-talet då den stabiliserades på en nivå kring 20–25 procent. Efter finanskrisen 2008–09 ökade Östasiens andel igen och var 2020 ungefär en tredjedel av världsekonomin. Samtidigt har Europas och USA:s andelar minskat till runt 25 procent var. Asiens ökade relativa storlek beror till stor del på Kinas höga tillväxt. Mellan 1979, när landet började reformeras, och 2021 har den genomsnittliga tillväxten varit nio procent per år vilket i sin tur har lett till att Kinas andel av världsekonomin har ökat från ungefär 2 till 17 procent under samma period.

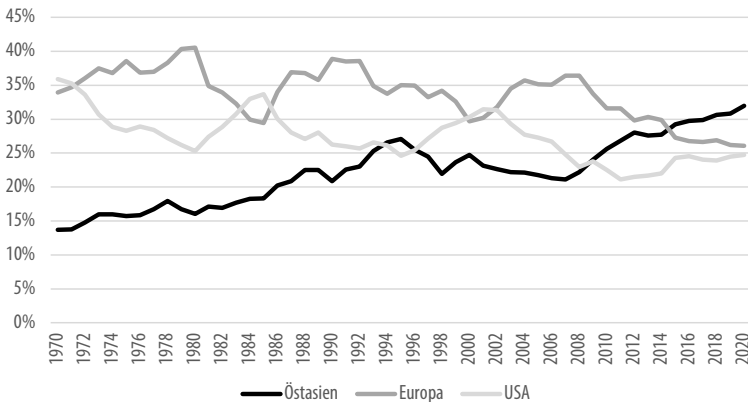
Förändringen har haft både politiska och ekonomiska effekter. På den politiska sidan är det tydligt att Kina under senare år hårdare driver sina globala intressen. Kina har flyttat fram sina positioner i Syd kinesiska havet, ökat trycket på Taiwan och slagit ner den relativa frihet som fanns i Hong Kong. Till detta kan läggas förtrycket av uigurer och andra minoritetsfolk.

På den ekonomiska sidan speglar utvecklingen betydande förändringar i produktionsmönster. När Kina 2001 blev medlem av WTO ökade landets export kraftigt. På tio år ökade Kinas andel av världsexporten från knappt 5 till mer än 15 procent. Detta ledde till stora samhällsekonomiska vinster men även till strukturella förändringar. Framför allt har stora delar av den industriella produktionen flyttat ut från Europa och USA och förlagts till Kina. De jobb som försvunnit till Kina har till stor del varit sådana som försörjt delar av medelklassen. Inom litteraturen har begreppet jobbpolarisering etablerats vilket betecknar en utveckling där låg- och höglönejobb ökar sina andelar av total sysselsättning och medellönejobb minskar i betydelse. En sådan utveckling har dokumenterats i många länder. Medan utvecklingen något förvånande har haft en blygsam påverkan på inkomstjämligheten i de flesta EU-länder, har den inneburit att delar av medelklassen i t.ex. USA och Storbritannien sett sina reallöner minska.

Denna jobbpolarisering har fått politiska konsekvenser. Populistiska partier har vuxit i betydelse i ett stort antal länder på många kontinenter. Inom EU:s medlemsstater röstar ungefär en femtedel av

medborgarna på vad som kan karakteriseras som populistiska partier. Under 2022 blev valet av Giorgia Meloni till Italiens premiärminister ett tecken på att populismen fortsätter att frodas i Europa.

Den existerande forskningslitteraturen visar inte att globalisering generellt och alltid kan förklara ökat stöd för populistiska partier, men det finns studier på enskilda länder som finner ett kausalt samband mellan globalisering och olika specifika politiska effekter som ibland betecknas som populism. Här kan man i synnerhet nämna en studie av David Autor med medförfattare som visar att det lett till en ökad politisk polarisering i USA och en studie av Italo Colantone och Piero Stanig som finner att det bidrog till brexit. Det tycks alltså klart att den kraftigt stigande kinesiska importen till USA har påverkat väljarnas politiska preferenser. Mer specifikt har demokratiska partiets väljare i distrikt som drabbats negativt av import från Kina blivit mer vänsterlutande i sina åsikter. Än starkare är effekten på republikanska väljare i distrikt som drabbats av import-chocken, dessa har rört sig högerut till Tea Party-rörelsen och till Donald Trump-läget.



FIGUR 3: ANDELAR AV VÄRLDSEKONOMIN (%).

KÄLLA: VÄRLDSBANKEN

Det har även som redan nämnts visats att globaliseringen kan förklara utfallet i Storbritanniens brexitomröstning. Internationell handel debatterades inte i valkampanjen. Den stora frågan var snarare nationellt självbestämmande från Bryssel vilket ja-sidans motto "Bring

back control” vittnar om. Men den negativa synen på EU påverkades i allra högsta grad av ekonomiska faktorer vilka i sin tur påverkades av globalisering. Import från Kina drabbade delar av befolkningen negativt och fick dessa personer att i relativt hög grad rösta för ett utträde ur EU. I valet röstade 52 procent av befolkningen för ett utträde men skillnaden mellan olika delar av Storbritannien var stor. Mer specifikt var andelen ja-röster hög i regioner som producerade varor som konkurrerade med kinesisk import. Detta gällde t.ex. de traditionella industriorterna i centrala och norra delarna av England. På den andra sidan av detta spektrum ligger exempelvis London vars arbetsmarknad knappast drabbades alls av kinesisk import och där andelen nej-röster var i stor majoritet. Naturligtvis har EU inget med import från Kina att göra vilket kan få väljarnas val att verka ologiskt. En rimlig förklaring är att såväl import som EU förknippades med globalisering, vilket väcker negativa associationer i de delar av befolkningen som drabbats av globaliseringens negativa sidor.

Kriget i Ukraina har påverkat EU:s syn på handel och gränser. Framför allt har kriget inneburit att gränsen mot Ryssland har stängts. Många av EU:s medlemsländer nekar ryska medborgare att komma in i landet. Än viktigare är kanske den handelsbojkott mot Ryssland och Belarus som infördes ganska snart efter krigsutbrottet och som sedan skärpts i olika omgångar. Ryssland var innan krigsutbrottet EU:s femte största handelspartner. Samtidigt var EU den största handelspartnern för Ryssland, Belarus och Ukraina. Detta innebär att handelsbojkotten mot Ryssland och Belarus har stor påverkan på dessa länders ekonomier. Det innebär också att de handelsliberaliseringar med Ukraina som påbörjades innan kriget och som fördjupats under 2022 är viktiga och mer än symbolpolitik.

Slutligen kan Europas relativa ekonomiska tillbakagång (se Figur 3) påverkat unionens ekonomiska politik. En stor öppenhet har gradvis förändrats mot mer protektionistiska tendenser. Till viss del tycks detta vara en följd av utvecklingen i det snabbt växande Kina, men även av utvecklingen i USA. Det är därför på sin plats att nedan kort beskriva hur synen på globalisering utvecklats i dessa båda länder.

USA vänder världen ryggen

Donald Trump har alltid sett handel som ett sätt att flytta inkomster och jobb mellan länder och han gick in i valkampanjen 2016 med en klart protektionistisk linje. Mer specifikt tycks hans ryggmärgsreflex vara att eventuella underskott i handelsbalansen beror på att andra länder manipulerar priser och växelkurser och därigenom stjälar inkomster och jobb från USA.

Om någon hyste funderingar kring huruvida Donald Trump verkligen skulle genomföra en protektionistisk politik så skingrades dessa tämligen omgående när han tillträtt som president. På sin första dag rev han upp förhandlingarna om ett frihandelsområde i Stilla-havsregionen. Detta var i sig inte så kontroversiellt. President Barack Obama hade inte lyckats få stöd för planerna under sin tid som president och Hillary Clinton sade sig under presidentvalskampanjen villig att skrota projektet. Men detta var endast början på en politik som drastiskt ändrade USA:s handelspolitik. Under 2017 initierades en omförhandling av frihandelsavtalet med Kanada och Mexiko (NAFTA). President Trump var missnöjd med att USA hade underskott i handeln med såväl Mexiko som Kanada och hävdade i sedvanlig ordning att det kostade landet jobb och inkomster.

Nya protektionistiska program följde. Under 2018 infördes t.ex. tullar på nästan all import av stål och aluminium, allt under parollen "If you don't have steel you don't have a country". Detta drabbade en mängd länder på många kontinenter. Andra typer av protektionistiska åtgärder följde och den mest omfattande handelskonflikten kom att utspela sig med Kina. Donald Trump införde i olika omgångar höga tullar på nästan all import från Kina. Den genomsnittliga tullen på kinesisk import steg från ungefär 3 till 24 procent. Kina svarade och höjde tullar på amerikansk import från ungefär 7 till 26 procent. Handelskonflikten höll på att eskalera utom all kontroll när parterna 2019 fann en överenskommelse som kylde ner den värsta konflikten och stabiliserade läget, om än på en hög protektionistisk nivå. Mer specifikt var den genomsnittliga amerikanska tullen på kinesisk import då runt 20 procent och den genomsnittliga kinesiska på amerikansk import runt 19 procent. Men uppgörelsen var djupt

problematiske till sin konstruktion. Framför allt genom att den inkluderade kvantitativa importmål för kinesisk import från USA. Med andra ord förband sig Kina att importera vissa specifika produkter till ett visst värde från USA. En svårighet med ett sådant förfarande är att det inte är stater utan företag som handlar med varandra och det är inte självklart att det finns amerikanska företag som vill sälja dessa produkter till Kina och kinesiska företag som vill importera. En än mer problematisk aspekt av kvantitativa mål är att de naturligtvis riskerar att gå ut över andra länders export till Kina.

USA:s förändrade handelspolitik har inneburit kostnader för USA och omvärlden. Importtullar som införs av stora länder såsom USA betalas teoretiskt av antingen inhemska konsumenter som får betala mer för importerade varor och tjänster, eller av utländska producenter som kan tvingas sänka priserna när efterfrågan går ner. Studier visar att i USA:s fall har priserna helt vältrats över på amerikanska konsumenter. När priser på import går upp kan löntagare inte konsumera lika mycket som tidigare. Reallöner och välfärd för amerikanska medborgare har därför gått ner. Tanken bakom politiken var möjligen att höjda priser kunde vara en kostnad värd att ta om antalet amerikanska industrijobb ökade. Men priserna har ökat utan att särskilt många nya jobb har skapats och studier av Mary Amity och medförfattare ger vid handen att varje nytt jobb har kostat 195 000 dollar i minskad välfärd, eller ungefär fyra gånger så mycket som den genomsnittliga årsinkomsten för stålarbetare, en yrkeskategori som ofta nämnts i den amerikanska handelspolitiska debatten. En anledning till stålindustrins stora betydelse i amerikansk handelspolitik är att denna industri är viktig i vågmästarstater, dvs. stater som är särskilt viktiga att vinna i amerikanska val.

Den största kostnaden för USA:s protektionistiska politik är att man har eroderat det regelbaserade handelssystem som framgångsrikt har styrt internationell handel under de senaste decennierna. USA:s policyförändringar har varit i direkt konflikt med regelsystemet under WTO. USA har hotat Mexiko med importtullar om inte landets migrationspolitik ändras, pressat Sydkorea till att införa frivilliga exportbegränsningar av stål, använt sig av säkerhetsargument för att införa tullar och brutit mot WTO:s princip om att inte diskriminera

mellan medlemsländer när Kina pressats till att införa kvantitativa mål för import från USA.

Kanada, EU, Kina och Mexiko har i sin tur svarat med att införa egna tullar på import från USA, tullar som även de strider mot WTO:s regelverk. Konsekvensen är att WTO spelar en allt mindre roll för världshandeln. WTO:s minskade betydelse har naturligtvis även andra orsaker, så som organisationens uppenbara svårighet att komma fram till nya multilaterala handelsavtal. Den senaste förhandlingsrundan, Doha-rundan, har pågått sedan 2001. Men handelskriget har ökat svårigheten för WTO att verka. Det har även ett annat amerikanskt förfarande som lamslår WTO:s verksamhet gjort – att hindra tillsättandet av nya domare, vilket är nödvändigt för att lösa handelstvister mellan medlemsländer. USA har traditionellt hyst en motvilja mot att överlämna beslut som rör landet till en internationell domstol. Ett sätt att hindra domstolens arbete är just att lämna in ett veto mot nya domare som ska ersätta sådana som slutar. Detta förfarande användes vid några tillfällen redan under president Obamas tid vid makten, men kom att användas på ett mer konsekvent och helhjärtat sätt av president Trump. Numera fungerar inte tvistemålsmekanismen i WTO.

President Joe Biden får sägas ha fört fram en ny ideologisk bas för sin utrikespolitik där han talar om att göra gemensam sak med andra demokratier. Denna politik har förstärkts i och med Ukrainakriget. Men Biden pratar också om att underlätta för medelklassen genom att få amerikanska företag att ta hem produktion från framför allt Kina, dvs. en tydligt protektionistisk politik. Tullar som infördes av president Trump ligger kvar och några egentliga mer omfattande försök att återgå till situationen före handelskrigen har inte initierats. Snarare införs nya handelshinder, såsom ett importförbud av varor som helt eller delvis har tillverkats i Xinjiang, en provins där kinesiska myndigheter begår övergrepp på ursprungsbefolkningen. Vidare fortsätter USA att blockera WTO:s arbete. Den amerikanska protektionismen som infördes under president Trump lever sålunda kvar och det finns i början av 2023 inga tydliga indikationer på att situationen är på väg att ändras.

Den kinesiska muren

Att Kina är USA:s främsta måltavla i sin förändrade handelspolitik är knappast överraskande. EU, USA och många andra enskilda länder förenas i ett missnöje när det gäller Kinas handelspolitik. När Kina 2001 blev medlem i WTO fanns det en relativt bred förhoppning om att landet skulle ta ytterligare marknadsekonomiska steg framåt. Så har inte blivit fallet utan landet kännetecknas av ett statskapitalistiskt system som är svårt för WTO att handskas med. Det är i synnerhet tre problem i det kinesiska ekonomiska systemet som väcker stor irritation i omvärlden.

Det första problemet är de stora subventioner som utgår till kinesiska företag och som innebär att företag från andra länder inte konkurrerar på lika villkor. Dessa subventioner är mest påtagliga när det gäller statsägda företag som är av stor betydelse i Kina. Man kan t. ex. notera att av världens 500 största företag år 2020 var 130 kinesiska, en kraftig uppgång från endast 15 stycken femton år tidigare. Även om privata kinesiska företag har ökat sin andel på listan så dominerar statsägda företag stort med ungefär 75 procent av antalet företag och 80 procent av intäkterna.

Statsägda företag pressas ofta av myndigheterna till att uppnå andra än rent företagsekonomiska mål. Det kan t. ex. vara att undvika uppsägning av personal eller att delta i olika typer av projekt. I gengäld får företaget tillgång till en mängd olika typer av stöd från myndigheterna. Även privata företag erhåller stöd om de följer myndigheters instruktioner. Eftersom den kinesiska staten kontrollerar tillgången på exempelvis mark och kapital är detta ett rationellt beteende från företagets sida.

En följd av systemet är att det på grund av subventioner byggts upp stor överskottskapacitet i den kinesiska industrin vilken pressar världsmarknadspriser och drabbar utländska företag. Mekanismen bakom överskottskapaciteten är i sin tur en följd av att det kinesiska politiska systemet driver fram allt fler investeringar för att hålla uppe den ekonomiska tillväxten. Kinesiska ledare på alla nivåer behöver leverera hög tillväxt för att avancera inom statsbyråkratin. Helst ska tillväxten i den egna regionen, staden eller distriktet vara högre än

tillväxten på annat håll. Att pressa företag till att sälja mer är svårt men däremot är det mer görligt att pressa fram ökade investeringar i maskiner, lokaler och teknologi. Resultatet har blivit, som nämnts ovan, en industriell kapacitet som vida överträffar vad som faktiskt kan säljas på den inhemska marknaden eller exporteras.

Ett annat problem rör bristen på transparens vilket gör det svårt för WTO att ingripa i kinesiska myndigheters stödåtgärder. Som ett illustrativt exempel kan nämnas Kinas produktion av aluminiumprodukter. Kolproduktionen är subventionerad vilket leder till lägre priser på aluminium. Producenter av aluminium är i sin tur förbjudna att exportera sin produktion vilket leder till lägre priser för kinesiska användare av aluminium, det vill säga för producenter av olika aluminiumprodukter. Exportörer av aluminiumprodukter betalar slutligen lägre skatt än andra kinesiska företag. Sammantaget innebär dessa åtgärder en kraftig men svåridentifierad subvention av kinesiska exportörer av aluminiumprodukter och en negativ konkurrenssituation för utländska producenter. Liknande arrangemang förekommer i andra industrier.

Det tredje stora problemet rör teknologi. Anklagelser om att Kina tillgodogör sig utländsk teknik på ett otillbörligt vis framförs regelbundet av andra länder. Att länder på lägre utvecklingsnivå använder utländsk teknik i sina industrialiseringsförsök är vanligt. Det som gör det kinesiska fallet annorlunda än erfarenheter från många andra länder är att staten sägs vara (mer) involverad och att tekniköverföringen till kinesiska företag sägs vara institutionaliserad. Det ställs ofta krav på att utländska företag samarbetar med lokala kinesiska företag, använder lokala underleverantörer, bedriver forskning och utveckling i Kina, och använder den senaste tekniken i sin kinesiska verksamhet. Sammantaget sägs kravet på teknik och lokala kinesiska samarbetspartners leda till att företagsspecifik teknik sprids till kinesiska konkurrenter.

Det finns anledning att tro att Kina framöver kommer att bli mer inåtvänt. I strategin "Made in China 2025" betonas att Kina ska bli mindre beroende av omvärlden genom att producera mer insatsvaror och speciellt mer tekniskt sofistikerade produkter. I realiteten har Kinas beroende av utländska marknader redan minskat. Exportens

andel av BNP har t.ex. halverats de senaste 15 åren och uppgår 2021 till måttliga 17 procent. Den kinesiska ekonomiska politiken syftar till att landet ska kunna ta det svåra steget från att vara ett medel- till att bli ett höginkomstland. Kina ska bli mindre av ett land med en konkurrenskraftig förmåga att sätta samman importerade insatsvaror till färdiga produkter för export. Istället ska den inhemska andelen av förädlingsvärdet öka. Detta ställer krav på en betydande teknisk uppgradering. Det är framför allt kinesiska högteknologiska företag som man hoppas kunna få fram genom en lämplig kombination av subventioner och skydd.

EU blickar inåt

Utvecklingen i USA och Kina har påverkat EU och dess syn på globalisering. Den europeiska inställningen om Kina är att man inte konkurrerar på lika villkor utan att Kina via subventioner och handelshinder på ett otillbörligt sätt gynnar inhemska företag på europeiska företags bekostnad. Vidare har USA:s ökade protektionism lett till europeiska tullar på import från USA och, kanske än mer betydelsefullt, till en minskad tro på frihandel. Till den ökade protektionismen bidrar även den på sina håll förekommande synen att stora statligt styrda industrisatsningar i Kina och USA, som inkluderar skydd mot utländsk konkurrens, är framgångsrika och bör kopieras inom EU.

Traditionellt har EU förespråkade frihandel, även om det finns undantag såsom jordbrukspolitikerna. EU har också varit drivande i globala handelsliberaliseringar och utvecklingen av WTO. Slutligen har EU de senaste 20 åren slutit bilaterala handelsavtal med Chile, Egypten, Georgien, Israel, Japan, Mexiko, Sydkorea, Ukraina, Singapore, Kanada, Sydafrika, Vietnam och Nya Zeeland.

Men situationen har förändrats. Några viktiga förhandlingar om handelsliberaliseringar gick i stöpet under andra halvan av 2010-talet; framförallt förhandlingarna om ett frihandelsavtal med USA och Kanada 2016. Även förhandlingar med Kina har stött på svårigheter. Ett avtal från 2020 har mött ett tilltagande politiskt motstånd och ännu inte godkänts av EU:s medlemsstater.

EU har också brutit mot sin tradition av att verka för ett regelbaserat handelssystem, när man besvarade den ökande protektionismen i USA med att lägga tullar på import från USA. Under EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyens ledning har EU gått i en mer interventionistisk och protektionistisk riktning. EU-kommissionen talar om tullar på länder som subventionerar sin produktion, samtidigt som man förespråkar en industripolitik som med myndigheters hjälp ska fostra framgångsrika företag i branscher som anses ha hög tillväxtpotential. EU har också i en tilltagande grad talat om att ta hänsyn till en mängd olika företagsformer, som t.ex. barnarbete och miljö, i sin handelspolitik.

Kriget i Ukraina har bidragit till ökad oro i EU för att vara beroende av vital import. Mer specifikt har beroendet av rysk olja och gas hamnat i blickfånget (se kapitel av Torbjörn Becker och Anders Åslund i denna volym). Många EU-länder skulle möta betydande ekonomiska svårigheter om denna import upphörde, vilket också försvårar möjligheten för EU att sätta ekonomisk press på Ryssland.

En ökad grad av inåtblickande i EU beror än mer på att Kina och USA på sina håll tycks framgångsrika i sin industripolitik. Kina har som tidigare nämnts använt subventioner och andra åtgärder för att stödja inhemska företag och även i USA har den statliga industripolitiken ökat i betydelse. En allmän oro i EU är att unionens företag halkar efter konkurrenter i andra länder. Ett ökat fokus på industripolitik ses i början av 2020-talet både i EU och i de individuella medlemsländerna. Att dessa tongångar hörs i Frankrike ligger i linje med en lång tradition i landet men det är mer förvånande att höra likartade argument i Tyskland. Tysklands ekonomiminister lanserade 2019 en strategisk plan för tysk och europeisk industri, vilken i huvudsak tycks fokusera på tillverkningsindustrin snarare än t.ex. tjänsteindustrin. Politiken som förespråkas är starkt interventionistisk.

Mer specifikt nämner planen kvantitativa mål för industrins storlek, dvs. explicita mål för hur stor industrin ska vara. För Tyskland är målet 25 procent av BNP och för EU 20 procent, en höjning från dagens 23 respektive 14 procent. Detta är höga siffror för länder på en så pass hög inkomstnivå. Som jämförelse är andelen i USA ca 12 procent.

Planen syftar till att uppfylla målsättningen med en större industrisektor genom ett antal olika åtgärder.

- Köp av insatsvaror ska i högre grad ske från företag inom EU. Värdekedjorna ska alltså vara regionala snarare än globala.
- Företag som anses speciellt viktiga ska erhålla diverse stöd. Man föreslår t. ex. att konkurrenslagstiftningen ska ändras för att underlätta för dessa företag, även om det innebär minskad konkurrens på den europeiska marknaden.
- Utländska uppköp av inhemska företag ska kunna stoppas genom att staten köper upp aktier i privata företag.
- Nyckelindustrier ska identifieras och stödjas.

Åtgärderna ovan ter sig som ett betydande regimskifte i den europeiska synen på vad marknaden ska stå för och vad som är statens uppgift. Det innebär också en förändrad syn på globalisering där öppenhet för handel och utländska direktinvesteringar får stå tillbaka för en mer inåtblickande politik. Exakt hur mycket av åtgärdspaketet som verkligen kommer att genomföras är i början av 2023 osäkert, men det är tydligt att tankarna på en mer interventionistisk industripolitik har fått fotfäste och sprids över unionen. Det är också intressant att åtgärderna inte utgår från standardargument för statlig interventionism, dvs. marknadsmisslyckande. Det finns snarare en mer fundamental tro på statens förmåga att åstadkomma förändringar i en positiv riktning, förändringar som det privata näringslivet inte tros kunna åstadkomma på egen hand. Att så skulle vara fallet ter sig högst osäkert. Att identifiera framtida viktiga projekt är svårt för såväl stat som företag, men de senare är betydligt bättre på att avveckla misslyckade satsningar. När staten gör riktade satsningar som inte bär sig, tenderar olika intressegrupper göra det svårt att avveckla projektet i fråga.

I en industripolitisk strategi från EU-kommissionen 2020 går mycket av de tyska förslagen igen. Återigen betonas selektiva åtgärdspaket som ska rikta in sig på vissa företag och industrier. När det gäller strategiska industrier som EU vill satsa på så nämns viktiga råvaror, batterier, vätgas, processorer och halvledare, industridata, moln- och

edgetjänster samt cirkulär plastanvändning. Det är tveksamt hur många av dessa industrier som har förutsättningar att bli konkurrenskraftiga i EU. En trolig kommande global överkapacitet i t.ex. halvledare blir en svårighet för europeisk produktion och efterfrågan på batterier tycks marknaden kunna möta utan statliga subventioner.

Det är uppenbart från ovanstående diskussion att EU sneglat på utvecklingen i Kina och USA och att förespråkare för en aktivare industripolitik och en restriktivare handelspolitik har flyttat fram sina positioner. Allt oftare argumenteras det för att politiska beslut ska styra industriell produktion och val av teknik. En alternativ strategi för EU skulle kunna baseras på att förbättra näringslivsklimatet genom generella åtgärder men utan att hindra handel och utländska direktinvesteringar.

En förbättring av olika marknadens funktions sätt skulle vara positiv för europeisk konkurrenskraft och tillväxt. Det kan gälla sådana aspekter som konkurrenslagstiftning, immaterialrättsliga regler och lagstiftning om digitala tjänster. I synnerhet bör konkurrensen stärkas då detta är grunden för tillväxt och utveckling. Företag som förlitar sig på myndigheters stöd och skydd mot utländsk konkurrens tenderar att lägga för lite tid på att utveckla sin verksamhet. Stora industrisatsningar tenderar också att gynna stora och redan etablerade företag och missgynna små och medelstora företag. Det är ytterligare ett argument för att politiken motverkar ett dynamiskt näringsliv.

Ett sätt att åstadkomma ett nödvändigt omvandlingstryck är att säkerställa att den inre marknaden fungerar som tänkt, dvs. med full frihet för varor, kapital, människor och tjänster att röra sig över nationsgränser. Tecken på att dessa olika friheter har begränsats börjar skönjas under 2010-talets andra hälft. Migrationskrisen 2015 innebar exempelvis att gränskontroller återinfördes inom EU. Pandemikrisen gjorde i sin tur att länder införde nya reserestriktioner och stoppade export av varor som ansågs särskilt viktiga, framför allt mediciner och sjukvårdsutrustning. Av handelsstoppet tycktes det som att länder lärde sig kostnaden för denna typ av politik och i pandemins senare skede flöt handeln mer normalt, men att det överhuvudtaget kunde komma i fråga att sätta en grundläggande aspekt av den fria marknaden ur spel inger oro. Inom EU sker nu ett arbete för att motverka

liknande åtgärder vid framtida kriser. Det finns anledning att hoppas att arbetet blir framgångsrikt.

En annan diskussion inom EU fokuserar på tjänstehandeln. Mer specifikt pågår arbetet för att harmonisera regelverk kring tjänstemarknader vilket skulle underlätta handel. Även andra områden skulle tjäna på mer av harmonisering för att härigenom fördjupa och förbättra integrationen och den gemensamma marknadens funktions sätt.

Att få den inre marknaden att fungera bättre är viktigt. Men även att arbeta för en bättre fungerande och mer regelbaserad global ekonomi. Som framgått ovan brottas WTO med stora problem och ett antal olika åtgärder lär behövas om världen ska kunna hitta tillbaka till ett regelstyrt handelssystem. Det ligger i EU:s intresse att så sker vilket betyder att en genomtänkt och samlad strategi från unionen behövs. EU har historiskt varit viktigt för det globala handelssystemet och kan förhoppningsvis spela en ledande roll för att komma till rätta med de stora utmaningar som föreligger.

Problemen går inte att lösa med de regler som finns utan en större förändring måste komma till stånd. Det kommer inte att bli en lätt uppgift att förändra WTO, vilket inte bara beror på de senaste årens utveckling utan även på att organisationen har vuxit och inkluderar fler än 160 länder med olika intressen och preferenser.

Multilateralism, dvs. gemensamma åtaganden av alla medlemsländer, är en viktig del av WTO:s riktlinjer. Det är emellertid troligt att ett större antal uppgörelser med grupper av medlemsländer blir nödvändiga. Det finns inget som hindrar sådana uppgörelser så länge det inte negativt inkräktar på andra medlemsländer. På en rad områden sker redan sådant arbete. Mer specifikt bildades 2017 arbetsgrupper mellan olika länder som fokuserade på reformer av olika handelsrelaterade områden: e-handel, tjänsthandel, investeringsramverk och internationalisering av småföretag. Olika länder är med i de olika arbetsgrupperna. Till exempel är EU och Kina med i samtliga fyra grupper medan USA endast är med i en (e-handel). Fördelen med detta agerande är att länder härigenom kan samarbeta på olika områden snarare än att liberalisera all handel så som är fallet i många andra frihandelssamarbeten.

Kinas inträde i WTO har varit problematiskt. WTO:s regelverk är

inte utformat för att hantera statskapitalistiska system som det kinesiska. Vidare har tron på att Kina skulle förändras och bli som vilket marknadsekonomiskt land som helst kommit på skam. Tvärtom går Kina under Xi Jinping mot mindre av marknadsekonomi och mer av statlig kontroll och styrning. Detta blev tydligt på det kinesiska kommunistpartiets 20:e partikongress i Peking i oktober 2022. Viljan att öka graden av självförsörjning och minska beroendet av omvärlden var tydlig, liksom betoningen av att fortsätta utveckla kapacitet för inhemsk innovation och teknik.

Återigen, WTO klarar inte av att adressera mer okonventionella skydd av inhemsk industri. Det ter sig nödvändigt att denna brist åtgärdas. I synnerhet för att skapa en effektiv mekanism för att hindra subventioner av inhemska företag och för att motverka olika typer av ”stölder” av utländsk teknik. Petros Mavroidis och André Sapir visar i sin forskning att båda dessa företeelser är särskilt förknippade med Kina. Trycket har därför efter Kinas inträde ökat på att skapa ett effektivt WTO som ta sig an en ny typ av handelshinder. USA:s handelskrig med Kina har visat att unilaterala åtgärder är kostsamma och tämligen ineffektiva, vilket är en lärdom för EU.

Samtidigt ska man vara medveten om att det inte är lätt att förändra regelverket i denna riktning. Statliga företag, där statliga subventioner är påtagliga, omfattas inte av WTO:s regelverk vilket innebär att dessa företags roll explicit måste komma upp på bordet och inkluderas i förändringsarbetet. Naturligtvis är detta en utveckling som Kina kan tänkas motarbeta. Vidare är subventioner av olika slag förekommande inte bara i Kina utan även i t. ex. Japan, USA och EU. Det kan vara industrisubventioner, men på många håll är till exempel jordbrukssubventioner av större betydelse. Om dessa subventioner togs bort skulle världens välfärd förbättras, men det är politiskt mycket svårt att genomföra. Ökad import, som följer av avskaffade subventioner, kommer att drabba vissa grupper hårt och dessa grupper kommer att göra vad de kan för att politiskt säkerställa sin utkomst.

Med påtvingad tekniköverföring är problemen kanske än större. Många bedömare tvivlar på att WTO kan handskas med frågan medan andra hävdar att ett direkt förbud är den enda möjliga lösningen.

Vidare behöver en funktionsduglig tvistemålsmekanism åter kom-

ma på plats. Genom åren har runt 600 handelstvister hanterats av WTO, men som beskrivits ovan har förfarandet kollapsat. Att USA slutar blockera denna verksamhet är viktigt. Man ska dock notera att för att så ska ske krävs det reformer av WTO, ungefär i linje med vad som beskrivits ovan. Att USA blockerar tvistemålsdomstolen beror, i varje fall delvis, på WTO:s bristande förmåga att hantera olika typer av konflikter och även andra länder än USA har uttryckt missnöje över situationen. Slutligen kan man inte räkna med att tvistemålsmekanismen får samma betydelse som tidigare även om nya domare skulle utses. Många länder använder handelshinder som strider mot WTO:s regelverk. Detta innebär i sin tur att dessa länder sannolikt är försiktiga med att dra andra länder inför WTO:s domstol. Annars är risken att de anklagade länderna svarar med samma åtgärd. Återigen, detta visar på problemets komplexitet och en lösning kommer att kräva många olika typer av åtgärder.

Riv gränshinder för ett framgångsrikt EU

Den politiska inställningen till globalisering har på många håll i världen kommit att ändras. Från bejakande till en mer skeptisk attityd. Som en följd av detta har tullar och handelshinder ökat. Under resten av årtiondet kommer globaliseringens utveckling att bestämmas dels av hur den politiska viljan utvecklas, dels av den tekniska utvecklingen. Ny teknik, såsom digitalisering och AI, öppnar för handel i nya produkter och industrier och denna utveckling ligger i huvudsak utanför politikernas kontroll. Teknisk utveckling kan därför komma att uppväga en bristande politisk vilja.

Men att förlita sig på tekniska framsteg är en alltför defensiv strategi. Den utveckling mot stärkta interna och externa gränser som Johanna Pettersson Fürst visar i sitt kapitel i denna volym syns även i internationell handel. En fortsatt utveckling mot mindre globalisering gör världen fattigare. Det innebär mindre internationell specialisering och mindre konkurrens vilket är negativt för tillväxt och välfärd. EU behöver därför intensifiera sitt arbete med att öppna såväl interna som externa gränser.

För de interna gränserna behövs betydligt större fokus på att förbättra den inre marknadens funktionssätt. Att säkerställa fri rörlighet för människor, kapital och varor är det viktigaste EU kan arbeta med för att trygga framtida tillväxt och välbefinnande. De tendenser till nya handelshinder som kunde skönjas under pandemin bör tryckas tillbaka. På samma sätt är de förslag på en aktiv industripolitik, inspirerad av utvecklingen i Kina och USA, inte en väg att gå. Att myndigheter selektivt väljer och ger stöd till vissa företag och industrier är en strategi som provats på många håll i världen. De negativa erfarenheterna av sådan politik är väldokumenterade.

Att säkerställa den inre marknadens funktionssätt är viktigt men inte tillräckligt. EU gagnas av öppna globala marknader. När Kina och USA vänder sig allt mer inåt, krävs det vidare att EU stiger fram och axlar ett större ansvar för globala handelsliberaliseringar. Utmaningen är stor och kräver ett fokuserat arbete på att både knyta nya handelsavtal, i synnerhet med USA, och att vitalisera WTO.

Källor och litteratur

Thomas Friedmans uppmärksammade och läsvärda bok som nämns i inledningen är *The world is flat: a brief history of the twenty-first century* (Farrar, Straus and Giroux: New York, 2005). Som en kontrast till denna globaliseringspositiva skrift kan man läsa t.ex. Naomi Kleins *No Logo* (Flamingo: London, 2000) som gavs ut endast några år tidigare och i dynerna av de våldsamma antiglobaliseringsprotester som uppstod i stora delar av västvärlden.

Globaliseringens tillbakagång har dokumenterats i en mängd artiklar och böcker, inte minst av organisationen Global Trade Alert <https://www.globaltradealert.org/> En artikel som ger en bra överblick och diskussion om handelshinders återkomst och hur de kan motverkas är Simon Evenett, och Johannes Fritz "Jaw Jaw not War War: Prioritizing WTO Reform Options" (*The 24th Global Trade Alert Report*, 2019).

Jag har tillsammans med Carl Davidson, Fredrik Heyman, Steven Matusz och Susan Zhu studerat arbetsmarknadseffekter av handel

och utländska direktinvesteringar i ett antal artiklar. Den intresserade läsaren kan ta en titt på t. ex. "Globalization and Imperfect Labor Market Sorting", *Journal of International Economics*, 2014, Vol. 94(2), 177–194; "Global Engagement and the Occupational Structure of Firms", 2017, *European Economic Review*, Vol. 100, 273–292; "Globalization, the Jobs Ladder and Economic Mobility", *European Economic Review*, 2020, Volume 127; "Globalization, Recruitments, and Job Mobility", 2022, *Canadian Journal of Economics*. För en generellare bild av hur globaliseringen har påverkat människor i västvärlden rekommenderas de olika studier som David Autor och David Dorn tillsammans med olika medförfattare har skrivit under de senaste åren. När det gäller jobbpolarisering kan man med fördel ta del av Fredrik Heymans arbeten, t. ex. "Job Polarization, Job Tasks and the Role of Firms" (*Economics Letters*, Vol. 145, August 2016).

Jesper Roine skriver om inkomstojämlikhet i EU i 2022 års *Europaperspektiv* och Daniel Waldenström har behandlat frågan i en mängd artiklar, t. ex. i "Perspektiv på den Ekonomiska Ojämlikheten i Sverige" (*Ekonomisk Debatt*, 2020, Vol. 48, nr 4, 13–25).

En framväxande litteratur studerar globaliseringens effekter på populism och andra politiska aspekter. Här kan särskilt nämnas David Autor, David Dorn, Gordon Hanson, och Kaveh Majlesi (2020), "Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure", *American Economic Review*, vol. 110(10), s. 3139–3183; Andreas Bergh och Anders Kärnä (2021), "Globalization and Populism in Europe", *Public Choice*, vol. 189(1–2), s. 51–70; och Italo Colantone och Piero Stanig (2018), "Global Competition and Brexit", *American Political Science Review*, vol. 112(2), s. 201–218.

För läsning om framväxten av en mer interventionistisk industripolitik i EU rekommenderas Peter Altmeier "National Industrial Strategy 2030: Strategic Guidelines for a German and European Industrial Policy" (Berlin, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2019); Harry Flam "EU satsar för mycket i industripolitiken" (SIEPS rapport 2021:1); och Jeromin Zettelmeyer "The Return of Economic Nationalism in Germany" (Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 19–4, 2019).

Olika aspekter av handelskriget mellan USA och Kina kan man läsa

om i t. ex. Mary Amiti, Stephen J. Redding, och David E. Weinstein ”The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare”, *Journal of Economic Perspectives*, 2019, vol. 33(4), 187–210.

Om Världshandelsorganisationens (WTO) problem och olika förslag på hur dessa kan lösas kan man läsa i ett specialnummer av *Global Policy*, 2021, Vol. 12(3). En av de studier som ingår och som särskilt refereras till i uppsatsen är Petros C Mavroidis och André Sapir (2021), ”All the Tea in China: Solving the ’China Problem’” *Global Policy*, Vol. 12(3), 41–48.

Data som används i figurerna är från Världsbanken och hittas på följande länk:

<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>