

KOMMENTARER OG OVERSIGTER

OM TOLDUNIONER OG ØKONOMISK INTEGRATION

1. Formålet med denne oversigt er at opsamle nogle væsentlige synspunkter fra de senere års teoretiske debat om toldunioner og økonomisk integration i øvrigt samt at anskue disse synspunkter i lyset af den samtidige politiske udvikling på området.

2. Toldunioner er ikke et nyt fænomen. Et velkendt tidligt eksempel er »Zollverein« fra 1834.

Det er heller ikke nyt at toldunioner eller forslag om toldunioner giver anledning til politisk spænding eller øver indflydelse på udviklingen i øvrigt. I denne forbindelse erindres forslaget om en tysk-østrigsk toldunion fra 1931. Særlig Frankrig modsatte sig dette forslags realisering. Først Østrig og siden Tyskland kom ud i en krise som følge af modstanden mod forslaget. Denne krise blev igen indirekte anledning til at Sterlings guldindløselighed suspenderedes nogle måneder senere.

Det interessante fra et analytisk synspunkt er at den handelspolitiske stillingtagen til forslag om toldunioner er sket i lyset af at handelspolitiske koncessioner hviler på mestbegunstigelsesprincippet.

Med mestbegunstigelsesprincippet som grundlag for samhandelen er realiteten i dannelsen af toldunioner at parterne i en toldunion tager indholdet ud af de koncessioner de tidligere har givet tredielande.

Udviklingen fra før- og mellemkrigstiden til efterkrigstiden består i at der – med dannelsen af GATT – skabes procedureregler for under hvilke omstændigheder tredielande skal acceptere dannelsen af toldunioner. Tredielande skal acceptere dannelsen af toldunionen hvis den gennemsnitlige beskyttelse i området efter dannelsen af toldunionen ikke overstiger beskyttelsen i enkeltlandene før dannelsen af toldunionen. Samtidig er det en betingelse at tolden mellem deltagerne er fuldstændig afviklet og at afviklingen omfatter hele handelen.

Uanset disse procedureregler viser den faktiske udvikling siden den anden verdenskrig et i sig selv interessant reaktionsmønster. Tages udgangspunktet i dannelsen af EEC, søgte Storbritannien kort herefter under »Maudling-forhandlingerne« at udvande den del af samarbejdet i EEC, der vedrørte toldunionen ved at foreslå dannelsen af et bredt europæisk frihandelsområde. Forsøget mislykkedes. Senere søgte Storbritannien medlemskab af EEC. I forbindelse med dette første forsøg på at udvide EEC fulgte Kennedyrunden på amerikansk initiativ. I dette perspektiv havde det amerikanske initiativ til formål af fratage en udvidet europæisk toldunion dens indhold gennem en nedsættelse af dens ydre todsatser. EEC blev ikke udvidet ved den lejlighed, så Kennedyrunden fik karakter af en almindelig toldforhandlingsrunde. Efter det andet forsøg på at udvide EC følger nu en ændring af det internationale betalingssystem. Denne følger efter at medlemslandene har taget den politiske beslutning at søge at udbygge samarbejdet, således at EEC med tiden kommer til at udgøre en økonomisk og monetær union. På kort sigt vanskeliggør den skete ændring af det internationale betalingssystem funktionen af det allerede opbyggede samarbejde. På lidt længere sigt vil ændringen kunne virke forsinkende på den videre udbygning af samarbejdet.

KOMMENTARER OG OVERSIGTER

OM TOLDUNIONER OG ØKONOMISK INTEGRATION

1. Formålet med denne oversigt er at opsamle nogle væsentlige synspunkter fra de senere års teoretiske debat om toldunioner og økonomisk integration i øvrigt samt at anskue disse synspunkter i lyset af den samtidige politiske udvikling på området.

2. Toldunioner er ikke et nyt fænomen. Et velkendt tidligt eksempel er »Zollverein« fra 1834.

Det er heller ikke nyt at toldunioner eller forslag om toldunioner giver anledning til politisk spænding eller øver indflydelse på udviklingen i øvrigt. I denne forbindelse erindres forslaget om en tysk-østrigsk toldunion fra 1931. Særlig Frankrig modsatte sig dette forslags realisering. Først Østrig og siden Tyskland kom ud i en krise som følge af modstanden mod forslaget. Denne krise blev igen indirekte anledning til at Sterlings guldindløselighed suspenderedes nogle måneder senere.

Det interessante fra et analytisk synspunkt er at den handelspolitiske stillingtagen til forslag om toldunioner er sket i lyset af at handelspolitiske koncessioner hviler på mestbegunstigelsesprincippet.

Med mestbegunstigelsesprincippet som grundlag for samhandelen er realiteten i dannelsen af toldunioner at parterne i en toldunion tager indholdet ud af de koncessioner de tidligere har givet tredielande.

Udviklingen fra før- og mellemkrigstiden til efterkrigstiden består i at der – med dannelsen af GATT – skabes procedureregler for under hvilke omstændigheder tredielande skal acceptere dannelsen af toldunioner. Tredielande skal acceptere dannelsen af toldunionen hvis den gennemsnitlige beskyttelse i området efter dannelsen af toldunionen ikke overstiger beskyttelsen i enkeltlandene før dannelsen af toldunionen. Samtidig er det en betingelse at tolden mellem deltagerne er fuldstændig afviklet og at afviklingen omfatter hele handelen.

Uanset disse procedureregler viser den faktiske udvikling siden den anden verdenskrig et i sig selv interessant reaktionsmønster. Tages udgangspunktet i dannelsen af EEC, søgte Storbritannien kort herefter under »Maudling-forhandlingerne« at udvande den del af samarbejdet i EEC, der vedrørte toldunionen ved at foreslå dannelsen af et bredt europæisk frihandelsområde. Forsøget mislykkedes. Senere søgte Storbritannien medlemskab af EEC. I forbindelse med dette første forsøg på at udvide EEC fulgte Kennedyrunden på amerikansk initiativ. I dette perspektiv havde det amerikanske initiativ til formål af fratage en udvidet europæisk toldunion dens indhold gennem en nedsættelse af dens ydre toldsats. EEC blev ikke udvidet ved den lejlighed, så Kennedyrunden fik karakter af en almindelig toldforhandlingsrunde. Efter det andet forsøg på at udvide EC følger nu en ændring af det internationale betalingssystem. Denne følger efter at medlemslandene har taget den politiske beslutning at søge at udbygge samarbejdet, således at EEC med tiden kommer til at udgøre en økonomisk og monetær union. På kort sigt vanskeliggør den skete ændring af det internationale betalingssystem funktionen af det allerede opbyggede samarbejde. På lidt længere sigt vil ændringen kunne virke forsinkende på den videre udbygning af samarbejdet.

3. Den teoretiske analyse af toldunioner er sket ud fra såvel en statisk som en dynamisk synsvinkel. Fra den statiske synsvinkel har man analyseret et samarbejdes allokatonsvirkning dels i snæver neoklassisk forstand og dels hvor velfærdsfunktionen er udvidet til at omfatte politiske goder, der i denne forstand udtrykker befolkningens præferencer med hensyn til samfundets erhvervsstruktur. Fra den dynamiske synsvinkel har man analyseret de videre aspekter af toldafviklingen og sammenhængen mellem told og andre handelshindringer.

4. Jacob Viner er pioner i den statiske analyse af toldunioner. I et værk fra 1950, der dog repræsenterer en udbygning af hans tanker fra 1930'erne, introduceredes begreberne *trade creation* og *trade diversion* til at beskrive virkningen af toldunioner.

Trade creation dækker en situation, hvor produktion flyttes fra en mindre effektiv producent (indenfor unionen) til en mere effektiv producent (indenfor unionen), som imidlertid ikke behøver at være den mest effektive producent. Trade diversion dækker en situation, hvor en produktion flyttes fra en mere effektiv producent (udenfor unionen) til en mindre effektiv producent (indenfor unionen).

Viners analyse udtrykker i neoklassiske velfærdstermer virkningen af en toldunion fra et allokatonsynspunkt. Under denne forudsætning er Viner i stand til at udtale at en toldunion der er mere handelsskabende end handelsforvridende giver en mere tilfredsstillende international arbejdsdeling, end situationen hvor toldunionen ikke er dannet. Er en toldunion mere handelsforvridende end handelsskabende kan det udtales at toldunionen ud fra et allokatonsynspunkt er et tilbageskridt.

Viners analyse er blevet udbygget af Lipsey (1960). Lipsey peger på at Viner ikke i sin analyse forudsatte at substitution mellem varer var mulig. Indføres mulighed for substitution i analysen kan det vises, at Viners udsagn med hensyn til toldunioner, der er mere handelsforvridende end handelsskabende, må modificeres. Lipsey viser at toldunioner der er handelsforvridende også *kan*, men ikke nødvendigvis *vil* fremme velfærd. Lipsey's analyse bygger på at et land ved at deltage i en toldunion bevæger sig fra én suboptimal situation til en anden. Det ligger således implicit i Lipsey's analyse at frihandel vil være at foretrække fremfor toldunioner for det enkelte land. Analysen indeholder i øvrigt den konklusion at en »toldunion« hvor tolden ikke er fuldstændig afviklet mellem parterne kan være at foretrække fremfor en toldunion, hvor tolden er fuldstændigt afviklet. De væsentligste konklusioner er i øvrigt følgende:

- har et land en given udenrigshandel, vil en toldunion have størst sandsynlighed for at hæve velfærden jo større andel af landets udenrigshandel der finder sted med toldunionsparterne;
- jo mindre åben en økonomi er, jo større er sandsynligheden for at landet vil have fordel i at deltage i en toldunion.

Disse konklusioner er refereret fra Lipsey's førnævnte værk. Analysen findes i en mere udbygget og formaliseret udgave i et værk udgivet i 1970.

Kritiken af Viner og Lipsey's analyse har især rettet sig mod at analysen nok viser *hvad* der sker når lande deltager i toldunioner, men ikke *hvorfor* lande vælger at deltage i toldunioner fremfor at nedsætte toldsatserne på mest-

begunstigelsesbasis. Svar på og uddybning af disse indvendinger er givet af Cooper og Massel (1965) og H. G. Johnson (1965). Svaret er ifølge disse forfattere i sin enkelthed at lande ønsker at have en given industriel struktur. Ved at indgå i et samarbejde i form af en toldunion opnår de på én gang at bevare deres industrielle struktur og at bringe offeret herved ned ved at udnytte de komparative fordele i produktionen mellem et mindre antal lande. Sagt på en anden måde understreger kritikerne af Viner og Lipsey's analyse af det set ud fra et alloka-tionssynspunkt ville være at foretrække at nedsætte tolden på mestbegunstigelses-basis; dette giver blot ikke reciprocitet ud fra synspunktet at offeret ved at have en bestemt industri skal være mindst muligt samtidig med at industrien skal kunne opretholdes.

5. I analysen af toldunioner ud fra en dynamisk synsvinkel har man søgt at argumentere for, at der foruden de statiske effekter af samarbejdet også er »dynamiske effekter«, og at de er positive. De dynamiske effekter skulle bestå i hurtigere specialisering, bedre udnyttelse af stordriftsfordele, forøget konkur-rence, forøgede investeringer etc.

Der er enighed om eksistensen af disse effekter, men ikke om deres styrke. Scitovsky (1958) har særligt fremhævet de mulige virkninger af en styrket konkurrence. Som eksempel på en forfatter der fremhæver specialiserings- og stordriftsfordelene for industrien kan nævnes Chr. Layton (1971).

Samtidig med en diskussion af mulighederne for en bedre udnyttelse af stor-driftsfordelene i industrien må man diskutere om de todsatser europæiske lande har i dag er i stand til at påvirke udnyttelsen af stordriftsfordelene i industrien. En metode til hjælp til at foretage en sådan bedømmelse er bl.a. givet af Cordon (1966) med analysen af begrebet *effektiv beskyttelse*. Med de stordriftsfordele der eksisterer i industrien må den beskyttelse der skal til for at holde konkurrerende industri ude fra et lands hjemmemarked være høj hvis den skal have karakter af told. Den afgørende beskyttelse på mange vareområder må derfor formodes at være ikke-toldmæssige handelshindringer i form af tekniske standarder, offentlig indkøbspolitik etc.

Kaldor (1971) har diskuteret de dynamiske effekter af britisk medlemskab af EC. Kaldor betvivler ikke at der er dynamiske effekter forbundet med med-lemsskab, men han betvivler at de udgør en fordel for Storbritannien.

Udgangspunktet for hans argumentation er dels hans forklaring på økonomisk vækst i Storbritannien og dels det almindeligt accepterede faktum at de direkte virkninger af medlemskab for Storbritannien indebærer en byrde for den britiske betalingsbalance.

Kaldor mener, at vækst primært forklares ved vækst i produktiviteten og at vækst i produktiviteten er betinget af vækst i produktionen. Kaldor mener at dette ved første øjekast tilsyneladende selvmodsigende udsagn er meget centralt i forklaringen af Storbritanniens vækst i 1960'erne. Han mener også, at det er meget centralt for at forstå mulighederne for fremtidig vækst i Storbritannien.

Vækst i produktionen kan frembringes ved en devaluering, blot landet ikke som i 1967 er overbebyrdet med kortfristet gæld. Er væksten i produktionen ikke tilstrækkelig til at frembringe en tilstrækkelig vækst i produktiviteten, kan eksperimentet gentages.

Dette eksperiment kan efter Kaldor's opfattelse kun foretages hvis Storbritan-nien ikke er medlem af EC. Det skyldes at han vurderer udviklingen i samarbejdet inden for EC til at gå i retning af skabelsen af en økonomisk og monetær union, der er karakteriseret ved, at de indbyrdes valutakurser er uforanderlige.

Udvikler samarbejdet sig i den retning, vil medlemskabets byrde for den britiske betalingsbalance afgøre den økonomiske politik regeringen kan føre. Dermed vil mulighederne for økonomisk vækst i Storbritannien være bestemt. Derfor vil de dynamiske effekter af Storbritanniens medlemskab være negative efter Kaldor's vurdering.

Styrken i Kaldor's konklusion er i nogen grad betinget af den byrde, de direkte virkninger af medlemskab vil udgøre for den britiske betalingsbalance. Marcus Miller har i en artikel (1971) sammenlignet Kaldor's skøn herfor med andre foretagne skøn. Variationen i skønnene giver tankeassociationer til den hjemlige debat om virkningerne for Danmark af henholdsvis medlemskab kontra ikke-medlemskab af EC.

6. Samarbejdet mellem lande standser typisk ikke med dannelsen af en toldunion. Det rejser spørgsmålet om en definition og karakteristik af et sådant videregående samarbejde. Både Balassa (1962), Streeten (1964) og Pinder (1969) har diskuteret indholdet af begrebet økonomisk integration. De nævnte forfattere er ikke enige om begrebets indhold, hvilket bl.a. skyldes vanskeligheden ved at fastslå hvad slutpunktet for integrationen skal være.

John Pinder har i en artikel (1969) klassificeret samarbejde mellem lande i to kategorier: dels det samarbejde der sigter mod *positiv integration* og dels det der sigter mod *negativ integration*.

Den positive integration danner samarbejdsformerne »fælles politik« og »politik i fællesskab«. En fælles politik indebærer at der på et område skal være fælles regler gældende i alle landene. Politik i fællesskab sigter mod opfyldelse af mål (ikke nødvendigvis samme mål for alle lande), man er blevet enige om i fællesskab, hvor landene selv kan vælge midlerne hertil. Den negative integration dækker »nationalbehandlingsprincippet«. Samarbejdet går her ud på at et land på de områder begrebet vedrører, kan opretholde sine nationale regler. I anvendelsen af disse regler må landene imidlertid ikke diskriminere mellem egne statsborgere / juridiske personer / varer eller lignende fra andre medlemslande.

Sonringen mellem de forskellige principper for samarbejde er vigtig såvel for at kunne bedømme samarbejdets indhold indenfor forskellige sektorer som for at kunne analysere samarbejdets virkninger.

Alle kendte former for økonomisk integration indeholder eksempler på både positiv og negativ integration. Som eksempel på et samarbejdsområde indenfor EC, hvor nationalbehandlingsprincippet anvendes, kan nævnes den fri bevægelighed for arbejdskraft. Som eksempel på en politik i fællesskab kan nævnes koordinationen af den økonomiske politik. Fælles politik anvendes indenfor landbrug, transport og energipolitik.

Samarbejdets indhold, herunder samarbejdsprincipperne indenfor de enkelte sektorer vil i reglen kunne belyses ud fra reciprocitetsprincippet. Eksempelvis ville en toldunion mellem EC's medlemslande ikke give reciprocitet hvis ikke landbruget var inddraget i samarbejdet. Til gengæld kunne et samarbejde om landbrugsvarerne ikke baseres på nationalbehandlingsprincippet da det ikke ville løse nogle af de problemer der forud for EC's dannelse hindrede udviklingen i handelen med landbrugsvarer. Forklaringen på at man kan rette kritik mod den samarbejdsform man har fundet for landbruget med hensyn til den manglende opfyldelse af effektivitetskriteriet, vækstkriteriet og allokatonskriteriet er at medlemslandene – som i industrieksemplet i toldunionsanalysen – kun ønsker at samarbejde på betingelse af at de stadig kan opretholde en landbrugssektor af en vis størrelse.

7. En anden del af analysen af økonomisk integration har beskæftiget sig med hvilke lande der sammen burde indgå i en økonomisk integration. Her har man valgt at lade integrationsprocessen gå så vidt at landene sammen udgør et selvstændigt valutarisk område.

Man kan her stille et spørgsmål der kan formuleres i to versioner:

- hvilke karakteristika skal lande have der deltager i et samarbejde, der overfor omverdenen danner et selvstændigt valutarisk område?
- er det muligt for et selvstændigt valutarisk område bestående af flere lande at opretholde fuld beskæftigelse og høj økonomisk vækst?

Spørgsmålet er bl.a. behandlet af McKinnon (1963) under overskriften optimale valutaområder. Her karakteriseres de lande der bør indgå i et fælles valutaområde ved graden af økonomiernes åbenhed overfor omverdenen og ved hjælp af faktormobiliteten. Er det muligt at danne et sådant område, og kan det forudsættes at valutakurserne i relation til tredielande *ikke* er faste betyder det, at det er muligt at opretholde et selvstændigt valutarisk område, at de deltagende lande hver for sig vil kunne opretholde fuld beskæftigelse og høj økonomisk vækst.

*Birger Dan Nielsen**

* Undervisningsassistent ved Københavns Universitet.

LITTERATUR

- Balassa, B. 1962. *The theory of economic integration*. London.
- Bhagwati, red. 1968. *International trade*. London.
- Cooper, C. A. og B. F. Massel. 1965. A new look at customs unions theory. *Economic Journal* 75: 742-47. Optrykt i Robson (1971 pp. 91-98).
- Cooper, R. N., red. 1969. *International finance*. London.
- Corden, W. M. 1966. The structure of a tariff system and the effective protective rate. *Journal of Political Economy* 74: 221-37. Optrykt i Bhagwati (1969, pp. 284-307).
- Denton, G. R., red. 1969. *Economic integration in Europe*. London.
- Evans, Douglas, red. 1971. *Destiny or delusion* London.
- Johnson, H. G. 1965. An economic theory of protectionism, tariff bargaining and the formation of customs unions. *Journal of Political Economy* 73: 256-83. Optrykt i Robson (1971, pp. 99-142).
- Kaldor, N. 1971. The dynamic effects of the common market. I Evans (1971, pp. 59-91).
- Layton, Chr. 1971. The benefits of scale for industry. I Pinder (1971, pp. 46-71).
- Lipsey, R. 1960. The theory of customs unions: A general survey. *Economic Journal* 70: 496-513. Optrykt i Bhagwati (1969, pp. 218-43).
- Lipsey, R. 1970. *The theory of customs unions: A general equilibrium analysis*. London.
- McKinnon, P. I. 1963. Optimum currency areas. *American Economic Review* 53: 717-25. Cooper (1969, pp. 223-35).
- Miller, M. 1971. *Estimates of static balance-of-payments and welfare costs compared*. I Pinder (1971, pp. 117-148).
- Pinder, John. 1968. *Problems of European integration*. I Denton (1969, pp 143-168).
- Pinder, John, red. 1971. *The economics of Europe*. London.
- Robson, P., red. 1972. *International economic integration*. London.
- Scitovsky, T. 1968. *Economic theory and western economic integration*. London.
- Streeten, P. 1964. *Economic integration*. Leyden.
- Viner, J. 1950. *The customs union issue*. Relevant uddrag optrykt i Robson (1971, pp. 31-47).