

Aktuelle problemer i dansk toldpolitik

Af P. Nyboe Andersen¹⁾.

Det er en velkendt sag, at vor toldlov lider af meget alvorlige tekniske mangler, som gør en revision påkrævet jo før jo hellere. For det første er selve *toldnomenklaturen* håbløst forældet. Den bygger på en alfabetisk vareinddeling og har hverken nydt gavn af det arbejde med at opstille en standardnomenklatur, som udførtes af folkeforbundet i mellemkrigstiden, eller af den nyeste udformning heraf, den såkaldte Bryssel-nomenklatur, som er udarbejdet af studiegruppen for europæisk toldunion, der nedsattes 1947. Det synes, som om der i Bryssel-nomenklaturen foreligger et velegnet forslag, som på den ene side letter internationalt samarbejde både administrativt og politisk ved at standardisere visse hovedinddelinger i tariffen, men på den anden side giver fornøden mulighed for tilpasning af underinddelingerne efter de enkelte landes særlige behov.

Da den sidste mere omfattende revision af toldloven er fra 1924, har fremkomsten af *nye varer* eller *ændrede varekvaliteter* fremkaldt en lang række urimelige forhold. Således forekommer der negativ beskyttelse af den indenlandske produktion i en række tilfælde. Der savnes en særlig gruppe i tariffen for nye plasticvarer eller for elektrisk materiel o. s. v.

Der er i tidens løb gennemført en del ændringer af detaljer i tarifferingen, hvor dette har været særligt stærkt påkrævet, men resultatet er blevet, at teksten er blevet mere og mere kompliceret og uforståelig for alle andre end de yderst få, der er eksperter i fortolkningen og anvendelsen af bestemmelserne.

Endelig er der af mere tekniske problemer ved en toldlovsrevision spørgsmålet om overgang til større brug af *værditold*. Baggrunden for et ønske herom er til dels en fiskal betragtning: toldprovenuet er efterhånden reduceret til en ret ubetydelig post iblandt statsindtægterne, kun ca. 150 mill. eller ca. 5 pct. af statens løbende indtægter

¹⁾ Professor ved Handelshøjskolen, dr. oec. — Artiklen gengiver med visse forkortelser forfatterens foredrag ved Danske Økonomers Forenings sommerstævne på Krogerup højskole den 28. august 1954.

Aktuelle problemer i dansk toldpolitik

Af P. Nyboe Andersen¹⁾.

Det er en velkendt sag, at vor toldlov lider af meget alvorlige tekniske mangler, som gør en revision påkrævet jo før jo hellere. For det første er selve *toldnomenklaturen* håbløst forældet. Den bygger på en alfabetisk vareinddeling og har hverken nydt gavn af det arbejde med at opstille en standardnomenklatur, som udførtes af folkeforbundet i mellemkrigstiden, eller af den nyeste udformning heraf, den såkaldte Bryssel-nomenklatur, som er udarbejdet af studiegruppen for europæisk toldunion, der nedsattes 1947. Det synes, som om der i Bryssel-nomenklaturen foreligger et velegnet forslag, som på den ene side letter internationalt samarbejde både administrativt og politisk ved at standardisere visse hovedinddelinger i tariffen, men på den anden side giver fornøden mulighed for tilpasning af underinddelingerne efter de enkelte landes særlige behov.

Da den sidste mere omfattende revision af toldloven er fra 1924, har fremkomsten af *nye varer* eller *ændrede varekvaliteter* fremkaldt en lang række urimelige forhold. Således forekommer der negativ beskyttelse af den indenlandske produktion i en række tilfælde. Der savnes en særlig gruppe i tariffen for nye plasticvarer eller for elektrisk materiel o. s. v.

Der er i tidens løb gennemført en del ændringer af detaljer i tarifferingen, hvor dette har været særligt stærkt påkrævet, men resultatet er blevet, at teksten er blevet mere og mere kompliceret og uforståelig for alle andre end de yderst få, der er eksperter i fortolkningen og anvendelsen af bestemmelserne.

Endelig er der af mere tekniske problemer ved en toldlovsrevision spørgsmålet om overgang til større brug af *værditold*. Baggrunden for et ønske herom er til dels en fiskal betragtning: toldprovenuet er efterhånden reduceret til en ret ubetydelig post iblandt statsindtægterne, kun ca. 150 mill. eller ca. 5 pct. af statens løbende indtægter

¹⁾ Professor ved Handelshøjskolen, dr. oec. — Artiklen gengiver med visse forkortelser forfatterens foredrag ved Danske Økonomers Forenings sommerstævne på Krogerup højskole den 28. august 1954.

mod over 20 pct. i den første tid efter 1924-lovens gennemførelse, fordi det i væsentlig grad er bestemt af faste specifiksatser, der ikke er fulgt med det stigende prisniveau. Men også fra et beskyttelsesmæssigt synspunkt har der været stærke ønsker om en overgang til værditold, hvad der ikke kan undre med erfaringerne fra de sidste 20 års prisstigning som baggrund.

Den sædvanlige hovedindvending mod værditolden, at det er vanskeligt at sikre sig mod underfakturering, synes man ikke i dag at tillægge samme vægt som i begyndelsen af 1920'erne, da byerhvervene energisk bekæmpede det af finansminister Neergård i 1921 fremsatte forslag til en toldlov, der i hovedsagen byggede på værditold. Det kan vel nok have sin rimelighed, at toldadministrationen i dag er mere effektiv end dengang; men på den anden side spiller vel de differentierede varer en større rolle i importen end for 30 år siden, og det er jo for disse varers vedkommende, at vanskeligheden ved at konstatere den »rigtige« importpris er særlig stor. Så jeg har en mistanke om, at den nyvakte begejstring for værditold snarest har at gøre med, at man ikke frygter for noget alvorligt prisfald, som man gjorde i 20'erne, men er mere bange for fortsat prisstigning, der vil undergrave væggtoldsatsernes betydning fremover.

Det er værd at nævne i denne sammenhæng, at man i 1932 under indtryk af prisfaldet ændrede toldsatserne for visse manufakturvarer fra værditold til væggtold. Det understreger, at indstillingen til hele dette spørgsmål har en hel del at gøre med, om man lever i inflations- eller depressionsperioder. Jeg vil dog naturligvis ikke dermed underkende de væsentlige fordele i retning af en enklere toldtarif med færre positioner og med en socialt set rimeligere fordeling af toldbyrden, som ubestrideligt følger med værditold.

Den uenighed, der kan gøre sig gældende med hensyn til de tekniske detaljer i en ny toldlov, er ikke så stor, at den har kunnet hindre eller væsentligt udsætte vedtagelsen af en toldlovsrevision. Det afgørende stridsspørgsmål er naturligvis selve *satsernes højde*. Skal en revision samtidig indebære en toldforhøjelse i beskyttelsesøjemed?

Før jeg går nærmere ind på dette spørgsmål, vil jeg sige lidt om vore faktiske muligheder for at sætte tolden i vejret. Det er en af forskellene mellem den nuværende situation og forholdene i 20'erne, da man sidste gang for alvor diskuterede told, at dengang var vor toldpolitik autonom, medens vi nu i henhold til vort medlemskab i GATT har et snævrere toldpolitisk spillerum.

Vi har på toldkonferencerne i Annecy 1949 og Torquay 1950—51 indgået et stort antal *bilaterale toldbindingsaftaler*. I alt omfattede disse ca. 43 pct. af vor indførsel i 1949; men hovedparten heraf, de 27 pct., består i bindinger af gældende toldfrihed for rå- og hjælpestoffer, f. eks. gødningsstoffer, råmetaller og spindestoffer. Resten fordeler sig således, at de 6 pct. omfatter binding eller nedsættelse af gældende toldsatser uden forbehold, medens de sidste 10 pct. er binding eller nedsættelse af væggtoldsatser med det forbehold, at disse satser uden videre kan ændres til værditoldsatser af en vis maksimal højde, der normalt er væsentlig højere end den gældende told. Så godt som alle de stedfundne bindinger af vore tekstiltoldsatser har fået denne sidste form. Således har man for uld, hør og bomuldsvarer under forhandlingerne med Storbritannien forbeholdt sig ret til at gå over til værditoldsatser, der gennemsnitligt svarer til toldniveauet fra 1933, da priserne var lavest, og væggtolden følgelig udgjorde den højeste procent af varepriserne.

Varigheden af GATT-bindingerne blev sidste efterår forlænget til 1. juli 1955, og man kunne måske derfor mene, at vi fra dette tidspunkt frit kunne lade en toldlov træde i kraft uden hensyn til GATT. Der skal imidlertid holdes nye møder i GATT til oktober, hvor man vil drøfte spørgsmålet om GATTs videreførelse i mere faste og varige former end hidtil, hvor dette samarbejde jo har haft en midlertidig karakter, fordi det oprindeligt kun var en forløber for dannelsen af ITO. Da ethvert håb om ratificering af Havanna-charteret imidlertid forlængst er opgivet, og da GATT faktisk har vist sig at kunne fungere, er tiden inde til at give denne tingenes tilstand udtryk i en tilpasning af GATTs vedtægter og organisation.

Dette gælder så meget mere, som den konvertibilitet mellem europæiske valutaer og dollar, som man nu ser hen til virkeliggørelsen af i en overskuelig fremtid, vil tendere mod at forskyde tyngdepunktet i det internationale samarbejde bort fra regionale institutioner som OEEC og EPU over til organer med et bredere medlemsskab som GATT på det handelspolitiske og Den internationale Valutafond på det valutapolitiske område.

Det er vel sandsynligt, at man efter denne reorganisation af GATT vil vedtage en forlængelse af de toldbindinger, som i øjeblikket er gældende. Men selv om dette ikke uden videre skulle blive tilfældet, er vi ikke automatisk løst fra vore forpligtelser pr. 1. juli næste år, men skal først forhandle med de mange lande, vi har aftaler med, og kun hvis der under disse forhandlinger ikke opnås enighed, kan

de nuværende bindinger ophøre. Vore aftalepartnere er da naturligvis også løst fra de bindinger, som de har ydet os.

Det er under disse forhold uden tvivl det mest realistiske at regne med, at de nuværende grænser for toldsatsernes højde også vil være gældende efter 1. juli 1955. Selv med disse begrænsninger er der imidlertid mulighed for væsentlige toldforhøjelser, og problemet er, i hvilken grad vi skal udnytte disse muligheder.

Den argumentation, der hidtil er ført i marken til forsvar for *toldforhøjelser*, kan formentlig samles om nogle få hovedpunkter.

Før det første fremhæves det, at man ikke i og for sig ønsker højere beskyttelse, men blot en erstatning — måske endda kun en delvis erstatning — for den beskyttelse, der er faldet bort som følge af liberaliseringen og vil falde bort fremover, efterhånden som denne føres helt ud i livet. Eller sagt på en mere besnærende måde: toldforhøjelser er et middel til at sikre liberaliseringens videreførelse uden skadelige virkninger på beskæftigelsen og betalingsbalancen, og told er et mere liberalt middel end restriktioner.

En anden gruppe af argumenter fremhæver, at Danmark har verdens laveste toldsatser. Industrien er fuldt konkurrencedygtig, siges det, men konkurrencen må ske på lige vilkår. Det er ikke tilfældet, når udlandet dels beskytter sine egne hjemmemarkeder, dels diskriminerer mod det danske marked ved dumping, dobbeltpriser, subsidier etc. Toldforhøjelser skal ikke begunstige industrien frem for andre erhverv, men blot sikre en ligestilling på det danske marked med konkurrenter i andre lande.

Endelig siges det, at kun med et toldbeskyttet hjemmemarked som baggrund kan industrien nå den effektivitet og kapitalstyrke, som skal til for at producere billige varer til forbrugerne og for at tage konkurrencen op på eksportmarkederne. Dette sidste argument kan efter det nordiske råds henstilling om at påbegynde arbejdet for et fælles nordisk marked videreføres på den måde, at en forhøjelse af det danske toldniveau er nødvendig for at fremme gennemførelsen af det store nordiske hjemmemarked med de følger i retning af effektivere produktion, som dette antages at ville røre med sig.

Jeg skal søge at belyse hovedpunkterne i denne argumentation lidt mere indgående, idet jeg begynder med *liberaliseringen*. Det er jo dette spørgsmål om told eller restriktioner, der er det særlige ved den aktuelle tolddebat, medens argumenterne med den høje beskyttelse i udlandet, den truende dumping, betydningen af det sikre hjemme-

marked o. s. v. hører til blandt klassikerne i den gamle diskussion om told contra frihandel.

Man kan først spørge om den allerede stedfundne liberalisering har skabt et behov for toldforhøjelser, eller om problemet i hovedsagen vedrører en fremtidig liberalisering. Hvad har liberaliseringen hidtil betydet i form af ophævet beskyttelse? Dette spørgsmål kan være svært nok at svare på med nogenlunde sikre tal.

Man har naturligvis *liberaliseringsprocenterne*, men de er af flere grunde mere vildledende end vejledende. Vi har jo opfyldt OEECs krav om 75 pct. liberalisering, idet vor procent er 76, hvortil yderligere kommer den import, der er fri, men kræver deponering, således at kun 17—18 pct. er inde under egentlige kvantitative restriktioner.

Overfladisk set kunne dette tal friste til den konklusion, at der ikke kan være megen beskyttelse tilbage i form af restriktioner. Det er dog næppe rigtigt. For det første er den bundne procent væsentlig højere for gruppen bearbejdede varer, hvor vor samlede liberaliseringsprocent kun er 60 pct., iøvrigt den laveste procent i denne gruppe blandt de 11 lande, der har opfyldt OEECs minimumskrav på 75 pct. for importen som helhed. For det andet beregnes liberaliseringsprocenten på grundlag af handelens sammensætning i 1948. De områder, der stadig er underkastet restriktioner, er formentlig navnlig dem, der i 1948 var hårdt regulerede, således at der kan tænkes at skulle ganske omfattende vareområder til, for at deres totale import i 1948 har udgjort 40 pct. af den daværende totale import af bearbejdede varer. Teoretisk er der intet i vejen for, at man kan have 100 pct. liberalisering i OEEC's forstand, uanset at der stadig opretholdes kvantitative restriktioner på et eller flere vareområder. Betingelsen er, at importen af de pågældende varer helt var standset i basisåret. At man i praksis kan komme ganske nær til sådanne selvmodsigende resultater viser f. eks. den kendsgerning, at Vesttyskland i foråret satte ca. 300 af toldtariffens positioner på friliste, uden at dette påvirkede den tyske liberaliseringsprocent mærkbart, idet importen af disse varer havde været ganske ubetydelig i basisåret (der for Tysklands vedkommende er 1949).

Jeg har haft lejlighed til at se en opstilling gældende for en bestemt industrigren. På dette vareområde kommer kun 7 pct. af den faktisk stedfindende import ind på bunden liste, medens de 93 pct. er liberaliseret. Det viser sig imidlertid, at den bundne liste dækker over varegrupper, som omfatter ikke mindre end 75 pct. af den pågæl-

dende industrigrens samlede produktion. På dette felt er den af restriktionerne betingede beskyttelse altså ganske omfattende i bredden, idet mange varer og virksomheder har gavn af den. Hvor effektiv den er »i højden«, hvis man kan udtrykke det således, er vel svært at sige uden indgående kendskab til de faktiske forhold. Den umiddelbare modsætning mellem tallene for importandel (7 pct.) og produktionsantal (75 pct.) tyder forsåvidt på en ganske effektiv beskyttelse.

En særlig stilling indtager tekstilområdet, hvor de kvantitative restriktioner er afløst af *deponeringsordningen*. Denne quasi-liberalisering har fået skyld for en hel del af de vanskeligheder, som tekstilindustrien har haft at kæmpe med i de sidste tre år. Og det kan vel heller ikke bestrides, at ordningen har bidraget til at skærpe konkurrencen udefra. Ganske vist viser importen af garn, metervarer og færdige tekstiler en forbavsende grad af konstans gennem de sidste fire år og var i 1953 af nøjagtig samme værdi som i 1950; men da den danske tekstilproduktion i samme periode er faldet ca. 12 pct., er der alligevel tale om nogen relativ stigning for importen. Det samme gælder endda lidt mere udpræget for konfektion. På den anden side har deponeringsordningen uden al tvivl hæmmet importen, til tider endda ganske stærkt, og har således mildnet overgangen fra de egentlige kvantitative restriktioner, og i hvert fald i perioder med stramhed på pengemarkedet betyder ordningen givetvis en ikke ringe beskyttelse for den indenlandske produktion.

Det indtryk har vistnok bredt sig i offentligheden, at vi nu omtrent har tilendebragt liberaliseringen, og at vor industriproduktion i det store og hele må klare sig med den beskyttelse, som verdens laveste toldsatser kan give. Jeg tror, at dette indtryk er temmelig misvisende.

Imidlertid er det OEECs erklærede mål at nå til en *fuldstændig afskaffelse* af såvel deponeringen som de kvantitative restriktioner, således som det også blev tilkendegivet ved indførelsen af de negative lister i fjor vinter. Lad så være, at det aktuelle behov for toldforhøjelser til kompensation for allerede stedfunden liberalisering er mindre end ofte antaget, så betyder dette vel blot, at det potentielle behov er tilsvarende større. Argumentationen for kompensations-told lader sig derved opretholde trods denne forskydning fra en nærværende til en truende fare og føler sig måske endda styrket derved, da det som bekendt er bedre at forebygge end at helbrede.

Jeg skal undlade at fremsætte spådomme angående tidspunktet for liberaliseringens fuldstændige gennemførelse i Vesteuropa. Man har jo da lov at håbe, at det må falde i den nulevende generations lod at opleve den.

Iøvrigt er det vel ikke udelukket, at de sidste års march på stedet kan blive afløst af et nyt fremstød i forbindelse med gennemførelsen af dollarkonvertibilitet engang i løbet af de nærmeste 12 måneder. Og endelig kunne det jo dog også tænkes, at vi uden at være tvunget dertil gennemførte en udvidelse af vor liberalisering, selv om noget sådant ville være ganske i strid med vor hidtidige praksis på liberaliseringsområdet.

Hvad ville følgerne blive af at gennemføre liberaliseringen fuldt ud *uden* samtidige toldforhøjelser? Hvis det er rigtigt som lige antydet, at de nuværende restriktioner giver en ikke helt ringe beskyttelse, i hvert fald i bredden, vil virkningerne på produktion og beskæftigelse i betydelige dele af industrien blive mærkbare. Konkurrencen udefra er hård og vil sikkert vide at udnytte chancerne. Ganske vist er det kun en overgang, som ræven sagde, da man flåede ham; men den kan godt risikere at vare længere end godt er.

Forsåvidt kan der være grund til at søge denne overgang mildnet ved egnede midler, og spørgsmålet er, om told er et sådant egnet middel.

Lad os først se på tekstilområdet, hvor problemet drejer sig om *deponeringsordningens eventuelle ophævelse* og afløsning af toldforhøjelser inden for rammerne af de værditoldsatser, som vi har forbeholdt os ret til at anvende i vore GATT-aftaler. I perioder, hvor der er nogenlunde fri adgang til at låne penge i bankerne for enhver, der kan stille rimelig sikkerhed og vil betale de renter, der forlanges, virker deponeringskravet i det store og hele som en told, og det kan ikke gøre nogen afgørende forskel, om det afløses af en sådan. Efter de i fjor gennemførte lempelser andrager fordyrelsen mellem 3 og 5 pct. af importværdien, og en toldforhøjelse af denne størrelsesorden kan let gennemføres uden at komme i strid med vore bindinger, da disse i de fleste tilfælde tillader overgang til en værditold på 12,5 pct. i stedet for de nuværende specifiksatser, der gennemgående kun svarer til 4—6 pct. af importprisen.

I perioder med udprægede lånevanskeligheder virker deponeringskravet i højere grad som en egentlig kvantitativ restriktion og vil derfor ikke uden videre kunne erstattes af en told. Da en sådan penge-

knaphed normalt forekommer i forbindelse med en svækkelse af betalingsbalancen, får ordningen for så vidt en tendens til at begrænse importen stærkest i perioder med svag betalingsbalance. Trods dette forekommer det mig, at væsentlige grunde taler for at søge ordningen afviklet og i givet fald afløst af en lav værditold. Den vil virke mere rimeligt i forholdet mellem kapitalstærke og mindre kapitalstærke importfirmaer og ville samtidig give statskassen indtægter, som i øjeblikket tilfalder bankerne. Den pengebegrænsende virkning kan om fornødent opnås ved andre midler.

Jeg er ganske klar over, at toldforhøjelser af den størrelsesorden, jeg her taler om, indført ikke ovenpå, men i stedet for deponeringsordningen, på ingen måde kan tilfredsstille tekstil- og beklædningsindustriernes fabrikanter og næppe heller deres arbejdere, som også har ytret ønsker om told af hensyn til beskæftigelsen. Der er for mig ingen tvivl om, at de vanskeligheder, som disse industrier har mødt i de senere år, i hovedsagen skyldes strukturelle forhold: en kapacitet, der er rigelig stor i forhold til det danske markeds normale behov, og en effektivitet, der som helhed ikke er stor nok til at erobre nye eksportmarkeder i en branche, der overalt i verden kæmper med overfyldning.

Der er ikke nogen bedre vej frem end at tillade konkurrencen at virke ansporende på rationaliseringen. At dette allerede er sket, kan bl. a. aflæses af forholdet mellem produktions- og beskæftigelsesindeksene. I forhold til 1949 var produktionen i tekstilindustrien i 1953 steget med 7 pct., medens antallet af arbejdstimer var det samme i de to år, og i forhold til 1950 er beskæftigelsen faldet. At dette rejser et problem for samfundet skal ikke benægtes; men man kan ikke for alvor ville hævde, at det skulle være et rationelt mål for et lands toldpolitik at ville sikre uændret beskæftigelse i en hvilken som helst erhvervsgren.

For mig at se vil deponeringens afløsning med lave værditoldsatser være en ordning, der tager rimeligt hensyn til på den ene side, at samfundet ikke er i besiddelse af fuld bevægelighed, og på den anden side, at man må stimulere den evne og vilje til tilpasning, som trods alt er til stede.

Jeg vender mig derefter til de områder, der i øjeblikket er underkastet *egentlig importregulering*. Det gælder store dele af jern- og metalindustrien, af den kemiske industri, af læder- og skotøjsindustrierne, af den elektrotekniske industri og så fremdeles. Området er så

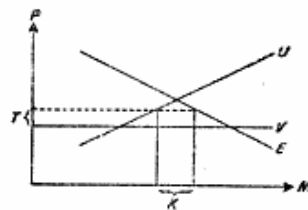
stort og uensartet, at det er temmelig umuligt at generalisere, det være sig så vel med hensyn til den nuværende beskyttelses betydning som vedrørende det toldniveau, vi kan gennemføre inden for rammen af vore bindinger.

Man kan formentlig gå ud fra, at en ophævelse af importreguleringen helt uden kompenserende foranstaltninger vil fremkalde vanskeligheder ved at klare konkurrencen i et så stort omfang og af så lang varighed, at man samfundsmæssigt vil anse det for meget betænkeligt. Man kan da anlægge samme grundsynspunkt som før: at toldforhøjelser kan have en mission som et middel til at mildne overgangsvanskelighederne, men på den anden side ikke må være så store, at disse vanskeligheder slet ikke mærkes. Toldsatser, der virker prohibitivt, er ikke mere liberale end restriktioner.

Under de stærkt forenklede forudsætninger, som teorien om told og frihandel ofte har arbejdet med, må der i enhver given situation findes en toldsats, som ækvivalerer en importregulering, hvad beskyttelse angår. Det ses af hosstående figur, hvor U og E er udbuds- og efterspørgselskurver for en vare på det indenlandske marked under forudsætning af fuldkommen konkurrence, medens V er verdensmarkedsprisen. Importen kan da tænkes begrænset ved hjælp af restriktioner, så den kun udgør K ; men den samme importbegrænsning kan teoretisk opnås ved at pålægge en told af størrelsen T .

I praksis stiller sagen sig noget mere kompliceret. Rent bortset fra de formidable vanskeligheder ved at finde den rigtige sats i hvert enkelt tilfælde, vil det vise sig af betydning, at told og restriktioner er to indgrebsformer af principielt forskellig karakter, idet told er et mere liberalt middel end restriktioner. Dermed menes som bekendt, at tolden er en skranke af relativ karakter, som kan overstiges, hvis udbuds- og efterspørgselsforholdene gør det rentabelt, medens restriktioner danner en absolut hindring.

Det betyder, at selv effektive og fuldt konkurrencedygtige firmaer vil føle, at konkurrencen skærpes ved overgang til told, fordi der nor-



malt vil være en særlig efterspørgsel efter visse udenlandske kvaliteter eller varemærker, som med rette eller urette har et særligt ry, en efterspørgsel, som ikke kan afskæres ved told. Undertiden er der vel nærmest tale om et snobberi for det udenlandske, som vi har set det inden for tekstil og konfektion — danske fabrikker kan nu engang ikke imødekomme efterspørgselen efter ting, der absolut skal være »made in Switzerland«. Figurens forudsætning om samme efterspørgselskurve for indenlandske og udenlandske varer holder således ikke ubetinget stik.

Mere betyder det, at tolden ved et fald i verdensmarkedsprisen ikke hindrer en udvidelse af importværdien. Dette gælder i særdeleshed værditold, da dennes størrelse i kroner og ører reduceres med prisen. Denne side af toldens karakter som et liberalt eller tilrettelæggende middel er i særlig grad en trusel mod de mindst effektive og tilpasningsdygtige virksomheder.

Endvidere kan man normalt ikke ved hjælp af told diskriminere mellem købslande og varekvaliteter med samme smidighed som ved brugen af restriktioner. Overgangen til told vil ændre importens sammensætning geografisk og kvalitetsmæssigt, og i mange tilfælde vil der formentlig fremkomme en lavere importpris for sammenlignelige kvaliteter. Figurens forudsætning om en ensartet og fælles verdensmarkedspris i de to tilfælde er ikke realistisk.

Det samme gælder forudsætningen om fuldkommen konkurrence mellem de indenlandske producenter. Mange af de vareområder, det her drejer sig om, er præget af varemærkemonopolisme. Derfor kan det være svært at sige, hvordan en overgang til told vil virke på prisniveauet for de pågældende varer. Efter figuren at dømme skulle priserne blive de samme, når man blot har ramt den »rigtige« toldsats. Der er ingen grund til at tro, at netop dette resultat vil fremkomme. I hvert fald får man en større spredning af priserne inden for hver varegruppe.

Man skal således ikke vente sig, at toldforhøjelser i alle enkeltheder kan træde i stedet for restriktioner. Det er to principielt forskellige indgrebsformer, og deres virkninger kan derfor ikke være ens. Var de det, var der iøvrigt ingen grund til at foretage nogen ændring i den bestående tingenes tilstand.

På den anden side er det klart, at gennemsnitligt taget vil en branche, hvis import liberaliseres, blive bedre stillet, hvis den får told-

beskyttelse til gengæld, end hvis den ingenting får. Medens der på deponeringsordningernes område i meget vid udstrækning foreligger toldbindinger, synes disse at være mindre udbredt inden for de store varegrupper, hvor der i øjeblikket er kvantitative restriktioner. Jeg ville derfor tro, at man i de fleste tilfælde har mulighed for at gennemføre toldforhøjelser af et sådant omfang, at de kan yde en passende kompensation for liberaliseringen.

Det er en logisk følge af mit grundsynspunkt — at mildne overgangen — at de toldforhøjelser, der bliver tale om, bør være af *midlertidig* karakter. Jeg ved meget vel, at de kan forlænges til sin tid; men uden betydning er det alligevel ikke, at det i selve toldtariffen fastsættes, at de kun skal gælde et vist kortere åremål, eventuelt med en aftrapning nedefter i flere tempi. Der ligger heri et varsko til virksomhederne om, at tanken ikke er en permanent beskyttelse, men en slags opdragelsestold, der skal hjælpe de under importreguleringen fremlevede stueplanter til at kunne klare overgangen til den uhemmede internationale konkurrences friske luft. Det er med andre ord en *afviklingstold*, der tænkes på.

Det er endvidere en forudsætning for ræsonnementet, at man op hæver restriktioner *samtidig med*, at toldforhøjelserne sættes i kraft. Noget andet er toldforhøjelser nu som forberedelse til en liberalisering på et ubestemt tidspunkt i fremtiden. Måske vil man sige, at så længe restriktionerne består, vil toldforhøjelserne inden for en vis margin ikke få nogen selvstændig beskyttende virkning, men være at betragte som en finanstold jfr. figuren. Jeg tror dog ikke, at restriktionerne kan dække tolden så nøjagtigt, at enhver beskyttende virkning undgås. Om så den ekspansion, der udgår herfra, kan opveje den kontraktive virkning af selve toldafgiften, må bero på de nærmere omstændigheder.

Så længe man har fuld beskæftigelse, må det være et grundsynspunkt, at ekspansive foranstaltninger må opvejes af tilsvarende kontraktive. Men hvad nu, hvis en alvorlig valutamangel under givne politiske betingelser gennemtvinger en så stærkt kontraktiv politik, at det går mærkbart ud over beskæftigelsen? Kan dette ikke motivere toldforhøjelser, selv om liberaliseringen ikke samtidig udvides?

I den udstrækning, hvori toldforhøjelser bliver effektivt beskyttende, vil de fremkalde en nedgang i importkvoten, således at man med givne valutaindtægter kan opretholde en større beskæftigelse og indkomst end uden told. Jeg tror dog, at betalingsbalancen reguleres bedst ved metoder, der virker over den bredest mulige front både

på udgifts- og indtægtssiden, såsom generelle bevægelser i den indenlandske efterspørgsel, ændringer i valutakurserne o. l., og *vil* man bruge told, fordi de andre metoder er politisk uønskelige, må det rigtigste være, at man benytter sig af en til dette formål indført midlertidig, ensartet, lav værditold, der rammer alle eller dog de fleste varer, som ikke er bundet til de nuværende satser. Det er at foretrække frem for at bruge midlertidige betalingsbalancevanskeligheder som løflestang for en toldrevision af længere varighed og af mere principiel karakter.

Jeg vender mig dernæst til de argumenter, som ledsager industriens ønske om at få en *beskyttelse af permanent karakter* eller i hvert fald med ubestemt varighed, som vore toldlove jo plejer at have. Som nævnt argumenterer man med, at konkurrencen med udenlandske varer ikke sker på lige vilkår, fordi udlandet har langt mere effektiv beskyttelse, end vi har, og i kraft af denne beskyttelse ikke blot holder danske varer ude fra de udenlandske markeder, men også diskriminerer mod os på det danske marked ved dumping, dobbeltpriser etc.

Hertil er først at sige, at så længe vi har vore nuværende kvantitative restriktioner, er det danske hjemmemarked ingenlunde så svagt beskyttet sammenlignet med andre vesteuropæiske landes, som man ofte vil give det udseende af. Dertil kommer, at også forskellen i *toldniveaues højde* ofte overdrives. I reglen sammenligner man det gennemsnitlige toldniveau i Danmark og i udlandet beregnet således, at toldprovenuet sættes i forhold til den totale import. Man får da de velkendte procenter, der viser, at Danmark har det laveste toldniveau blandt de lande, man i reglen sammenligner med — og derfra er springet ikke langt til at tale om verdens laveste toldsatser. Jeg skal ikke benægte, at dette sidste kan være rigtigt nok, men blot fremsætte enkelte indvendinger mod at bygge alt for meget på den slags beregninger.

For det første må der sondres mellem finanstold og beskyttelsestold, således at finanstoldsatserne trækkes fra i provenuet, hvilket langt fra altid — jeg tror som regel ikke — er tilfældet i de tal, man præsenteres for. Dernæst er beskyttelsestoldens fordeling af stor betydning: Måske har det ene land på alle eller næsten alle importvarer en ensartet ret lav told, der virker svagt beskyttende over en bred front, men alligevel indbringer et pænt provenu og giver indtryk af et forholdsvis højt toldniveau, skønt man kan sige, at det

pågældende land kun ret uvæsentligt har påvirket den internationale arbejdsdeling (Sverige). Et andet land har derimod måske en lang række varer (råstoffer) på den toldfrie liste, men til gengæld en så høj told på færdige produkter, at importen af disse hæmmes meget stærkt, og toldprovenuet derfor bliver lille trods den høje procent. Grænsetilfældet er de helt prohibitive toldsatser. I dette tilfælde påvirkes produktionens internationale fordeling stærkere, end toldprocenten giver udtryk for (USA).

Man kan supplere denne beregning med at sætte toldprovenuet i forhold til alene den toldpligtige imports værdi. Medens f. eks. efter den første beregning Sveriges toldprocent er en smule højere end USAs, giver den sidste beregning afgjort det modsatte resultat. Også denne beregningsmåde lider dog under visse principielle vanskeligheder. For det første gælder det stadig, at toldens højde er medbestemmende for importens omfang. Og for det andet må man være opmærksom på, at der indgår en masse »dobbelregninger« i toldsatserne set fra et beskyttelsessynspunkt. Meget ofte er der told både på færdigvarer og halvfabrikata og i mange tilfælde endda også på råstoffer og hjælpematerialer. I sådanne tilfælde kan tolden på et senere led ikke regnes som effektivt beskyttende undtagen for den del af toldens vedkommende, der overstiger beskyttelsen på de foregående led.

Der er ingen tvivl om, at dette forhold spiller en ret væsentlig rolle og betyder, at toldprocenternes gennemsnit er udtryk for en overvurdering af forskellene i faktisk beskyttelseseffektivitet. Der findes adskillige eksempler på det bl. a. i rapporten om et fælles nordisk marked. Jeg skal blot nævne, at toldsatserne for fodtøj ligger væsentligt højere i Norge end i Sverige og Danmark, hvis satser synes at ligge på nogenlunde samme niveau. Imidlertid ligger også de norske toldsatser for læder og skind betydeligt højere end de to andre landes, og rapporten mener derfor, at nettotoldbeskyttelsen for fodtøj er omtrent den samme i alle tre lande. Ved beregningen af de samlede toldprocenter indgår imidlertid for Norges vedkommende både den højere told på læder og skind og den tilsvarende højere told på fodtøj i brøkens tæller.

Også af andre årsager skal man være varsom med at drage slutninger fra forskelle i toldsatsernes højde til forskelle i de pågældende erhvervsgrenes reelle beskyttelse. Vi kan ikke se bort fra, at selve eksistensen af et højt toldniveau påvirker indlandets pris- og lønniveau og således forhøjer omkostningerne også i de erhverv, der har

fordel af beskyttelsestolden. Dertil kommer, at told kun er et iblandt flere midler, hvormed et lands regering kan påvirke erhvervslivets konkurrencemæssige stilling over for andre landes producenter. Jeg har allerede nævnt, at Danmark i øjeblikket synes at have flere bearbejdede industrivarer på bunden liste end de fleste andre vesteuropæiske lande. Det kan også tænkes, at i en situation, hvor et land forhøjer sine toldsætter, gennemfører et andet land måske en devaluering af sin valuta. Gennemgående devaluerede i 1949 de europæiske lavtariflande med en højere procent end højtariflandene. Endelig spiller hele den indre økonomiske politik i de forskellige lande en uhyre rolle for deres indbyrdes konkurrenceevne.

Det tilsyneladende så enkle og tilforladelige ønske om at ville have *ligestilling med udlandets industri* og konkurrence på lige vilkår, opløser sig derfor ved nærmere eftertanke i noget meget usikkert og kompliceret, som ikke kan danne et egnet kriterium for fastsættelsen af et nyt toldniveau her i landet.

Lad os imidlertid blot gå ud fra, at udlandet ikke blot har højere toldsætter i gennemsnit, men også et højere effektivt beskyttelsesniveau, hvad tolden angår, end Danmark. Kan der heri findes et rationelt motiv for en forhøjelse af de danske sætser?

Det er klart, at det er generende for os, at der i udlandet findes en kraftig beskyttelse. Mest generende er dog utvivlsomt *landbrugsbeskyttelsen* af to grunde: Den er gennemgående mere effektiv end beskyttelsen for industrivarer og benytter sig af kvantitative restriktioner i betydelig udstrækning — og den rammer vort vigtigste eksporterhverv. Trods dette er der mig bekendt ingen, der har foreslået, at vi skulle lægge told på landbrugsvarer.

Også vor industri generes dog af beskyttelsen i udlandet. *Industrieksporten* møder hindringer både på grund af selve de høje toldsætters eksistens, og fordi der stadig sker ændringer snart i det ene, snart i det andet lands beskyttelse med stadige tilpasninger som den nødvendige følge. Der skabes en usikkerhed, som er generende for et målbevidst salgsarbejde. At industrieksporten bliver af mindre værdi, end den ellers ville være blevet, viser sig formentlig både ved mindre afsat mængde og ved nødvendigheden af noget lavere priser, således at vi i en vis udstrækning kan komme til at forringe vore terms of trade for at klare os nogenlunde på udlandets beskyttede markeder.

Derimod måtte man snarest mene, at den danske industris afsætning på *hjemmemarkedet* måtte have fordel af den udenlandske be-

skyttelse, idet denne må formodes at hæve omkostningsniveauet i udlandet. Det modsatte resultat — at den almindelige tendens til protektionisme også skulle genere industrien på vort eget marked — må forudsætte, at beskyttelsen udenlands muliggør en mere effektiv stor-drift i den udenlandske industri og således styrker dennes konkurrenceevne udenlands og desuden muliggør dumping og anden diskrimination over for det danske marked.

Ser man på den *faktiske udvikling* i de senere år, således som den er belyst gennem statistikken, er det svært at få øje på nogen klar virkning af udlandets protektionisme. Vor industrieksport var stærkt stigende op til 1951 og har derefter stagneret i 52 og 53, hvorefter den påny er stigende i 1954. Det svarer jo til det almindelige europæiske mønster, og der er ingen grund til at antage nogen alvorlig virkning af protektionismen i udlandet. Man må ikke glemme Vesttysklands op-sving, som nødvendigvis måtte svække vore chancer for industrieksport. Også produktionens forskydninger lader sig forklare uden at ty til virkninger af protektionismen.

At konkurrencen er hård både på tekstilområdet og på adskillige andre felter af hjemmemarkedet skal ikke benægtes; men den har dog ikke hidtil givet sig udslag i nogen *arbejdsløshed* af en sådan karakter, at det kan være rimeligt at afbøde den ved beskyttelse. Som helhed er produktionen for tiden så stor, som vi kan bære den, og lidt til. Arbejdsløsheden har i sommer været under 10.000 mand for industri og håndværk tilsammen, hvoraf endda kun 3—4.000 egentlige arbejdsløse. En fjerdepart af disse to tal falder på tekstil og beklædning tilsammen. Men der har været en ikke ringe afgang fra tekstilarbejdernes gruppe i de senere år — et resultat af den før omtalte rationalisering.

Kravet om toldforhøjelse rejses altså under en tilstand af fuld beskæftigelse, en væsentlig forskel fra situationen i 20'erne, da vi sidste gang havde en livlig tolddebat her i landet.

Medens den klassiske frihandelsteori byggede på forudsætningen om fuld beskæftigelse, dannede mellemkrigstidens forhold baggrund for en tilpasning af teorien til perioder med udbredt arbejdsløshed. Det førte ganske naturligt til en erkendelse af, at det enkelte land gennem protektionistiske foranstaltninger, herunder også told, havde mulighed for at fremkalde en ekspansion og øge sin samlede realindkomst, i hvert fald under nogenlunde gunstige forudsætninger m. h. t. udlandets reaktion. At det var en udpræget »beggar my neighbour« politik er en anden historie, der som bekendt ikke forhindrede de fleste lan-

de i at følge den anviste fremgangsmåde, også Danmark med valuta-centralen.

Situationen i øjeblikket er imidlertid en sådan, at toldforhøjelser, der virker ekspansivt på visse industrigrene, kun lader sig gennemføre samfundsmæssigt, hvis de kompenseres af lige så stærke *kontraktive foranstaltninger* over for de samme eller andre dele af produktionen. Vi er så tilbage ved argumentet om at gennemføre liberaliseringen samtidig med toldforhøjelserne og i en sådan udstrækning, at nettoresultatet ikke bliver ekspansivt.

Kravet om lige vilkår for konkurrencen fremsættes imidlertid med særlig styrke på et mere specielt område, hvor eventuelle toldforhøjelser vil blive af meget begrænset rækkevidde. Jeg tænker på kravet om en *antidumpinglov*.

Hvad er dumping? The Economist forsøgte i foråret at lancere en økonomisk ordbog efter dobbelttænkningens principper à la Orwells »1984«. Ifølge den defineres dumping simpelthen som *import*. Det er tydeligt nok, at forfatteren til denne definition ikke har fulgt den diskussion, der har stået på her i landet. Så ville han nemlig vide, at der sondres mellem færdigvareimport og råstofimport. For råstofimportens vedkommende taler man ikke om dumping, men om *dobbeltpriser*. Men det burde man vel i England snarere definere som *eksport*.

Jeg skal ikke bruge tiden til at nævne eksempler fra den offentlige debat på, hvad man mener at kunne putte ind i begrebet dumping. Det er så heldigt, at man har en internationalt vedtaget *definition* i GATT-aftalens artikel VI. Her bruger man først den vage vending, at dumping foreligger, hvor »et lands varer indføres på markedet i et andet land til priser, der er lavere end varernes normale værdi«; men dernæst præcisere dette således, at prisen skal være: »a) mindre end den tilsvarende pris for samme vare i den sædvanlige handel, når den er bestemt til forbrug i det eksporterende land, eller b) hvor en sådan indenlandsk pris ikke findes, lavere end enten I) den højeste tilsvarende pris for den samme vare i den sædvanlige handel ved eksport til et hvilket som helst tredieland, eller II) varens produktionsomkostninger i oprindelseslandet med et rimeligt tillæg for salgsomkostninger og fortjeneste«.

Hovedtilfældet er således, at dumping er en prisdifferentiering mellem eksportland og importland, idet prisen af producent er højere for det på hans hjemmemarked solgte end for det eksporterede

kvantum. Iøvrigt er det i praksis overordentlig vanskeligt at få fastslået, om der virkelig foreligger dumping i her defineret forstand. Det skyldes i nogle tilfælde de praktiske vanskeligheder ved at konstatere, hvad eksportørerne får for tilsvarende varer på deres hjemmemarked. Men i andre tilfælde — ikke så få — er problemet af en endnu mere principiel karakter. Jeg tænker på de meget billige tilbud, der nu og da dukker op i forbindelse med varebytteforretninger på østlandene. I tilfælde, hvor eksportlandet har statsmonopol på udenrigshandel og et indenlandsk prisniveau uden direkte forbindelse med det i udlandet herskende, ophører begrebet prisdifferentiering at have en veldefineret mening. Da der på den anden side findes en indenlandsk pris, er betingelserne for at bruge et af de subsidiaire kriterier efter artikel VI formelt ikke opfyldt. Men selv bortset herfra kan det være svært at bruge dem. Måske får Ungarn en højere pris for skjorter til forskellige andre lande end ved eksport af et vist parti til Danmark. Men hvad så med kvaliteten? Og hvad mening har det at sammenligne Ungarns pris for skjorter ved eksport til henholdsvis Danmark og f. eks. Frankrig, hvis der i begge tilfælde er tale om varebytteforretninger, hvor det ikke er prisernes absolutte højde, der er afgørende, men bytteforholdet mellem import og eksport.

Hvad endelig angår det tredje kriterium, at prisen skal dække varens produktionsomkostninger i oprindelseslandet med et rimeligt tillæg for salgsomkostninger og fortjeneste, så er der i østlandene principielt ingen automatisk forbindelse mellem priserne på hjemmemarkedet og i udenrigshandelen. Det giver sig f. eks. for Sovjetunionens vedkommende udtryk i, at rubelkursen er fastsat stærkt overvurderet. Lægger man denne kurs til grund, bliver formentlig alle Ruslands eksportpriser lavere end de indenlandske, selv bortset fra omsætningsafgifterne på disse, således at al import fra et sådant land kunne kaldes dumping. Det er et tilfælde, der ligner en tanke, at netop importen fra østlandene kommer til at svare til definitionen fra dobbelttækningsordbogen.

Iøvrigt behøver man ikke at gå øst for jerntæppet for at få eksempler på, at GATTs definition af dumping kan give meningsløse resultater. Der er f. eks. ingen tvivl om, at Danmarks smørekseport til England må betegnes som dumping efter definitionens ordlyd.

Dumping kan optræde rent *sporadisk* og tilfældigt, idet producenter, som har fået for store varelagre og nødigt vil spolere deres hjemlige marked ved at søge varerne afsat på dette, kaster varepartier

ud på et udenlandsk marked til en meget lav pris. Det kan også være et *kortvarigt*, men dog ikke tilfældigt fænomen, nemlig et forsøg på at trænge ind på vedkommende udenlandske marked for derpå senere at sætte prisen i vejret. Og endelig kan dumping være en mere *varig* foreteelse begrundet i de samme hensyn, som på et nationalt marked fører til prisdifferentiering, nemlig en større efterspørgselselastisitet på det udenlandske marked end på det hjemlige, hvilket muliggør en bedre udnyttelse af et fast anlæg ved at sælge i udlandet til en pris, der kun indbringer en smule mere end de marginale omkostninger.

I alle tilfælde forudsætter dumping, at producenten har en beskyttet stilling på sit eget marked, således at varerne ikke vender hjem fra udlandet. Beskyttelsen kan ligge i transportomkostninger, et velorganiseret distributions- og service-system eller en på anden måde sikret monopolstilling, og det er givet, at de senere års protektionistiske bølge i udlandet øger mulighederne for en dumping på det danske marked, idet høje toldsatser, restriktioner m. v. eller i østlandene statshandel effektivt hindrer varerne i at vende tilbage.

Hvor *skadeligt* er så dette fænomen? Det hedder i den omtalte artikel VI i GATT-aftalen, at de kontraherende parter erkender, at dumping er forkastelig, såfremt den forvolder eller truer med at forvolde væsentlig skade for en allerede etableret erhvervsgren eller i væsentlig grad forsinker oprettelsen af en indenlandsk erhvervsgren. Kun når dette kriterium er opfyldt, tillader GATT-aftalen, at man tilsidesætter mestbegunstigelsesprincippet ved at pålægge vedkommende vare en særlig antidumpingtold, der dog ikke må overstige dumpingmarginen for varen, d. v. s. forskellen mellem prisen af producent i indland og udland.

Det her anvendte kriterium på skadelighed kan vanskeligt opfyldes af den rent sporadiske dumping. Den kan virke generende på enkelte indenlandske virksomheder i korte perioder, men kan sjældent komme til at forvolde væsentlig skade på en erhvervsgren. Trækker den sporadiske dumping fallitter eller produktionsstandsninger med sig, må det formentlig være i sådanne tilfælde, hvor den, som det hed i Warmings statistik i sin tid, »er den dråbe, der får bægeret til at flyde over, og som derfor falder mest i øjnene«.

Der er vel ingen tvivl om, at en meget væsentlig del af de eksempler på formodet dumping, som er fremme i den aktuelle diskussion herhjemme, er af denne sporadiske karakter. Sammenlagt kan de måske nok være ret generende; men det afgørende for, om man er berettiget til at indføre antidumpingtold, er jo virkningen for den enkelte

vare eller erhvervsgren. Og således forstået tror jeg, at hjemmelen for en antidumpingtold er ret tvivlsom, hvad den sporadiske dumping angår. Iøvrigt ville tolden ofte være virkningsløs. For det første tager undersøgelsen af, om der i det konkrete tilfælde foreligger dumping, måske så lang tid, at fænomenet er ophørt, før man når at træffe modforholdsregler. Og for det andet kastes varepartier ved sporadisk dumping ofte på markedet under sådanne forhold, at eksportørerne vil bære tolden selv ved yderligere nedslag i deres pris.

Den anden gruppe af dumpingtilfælde er selvsagt langt farligere, men sikkert også meget sjælden, ikke mindst i vore dage, hvor næsten alle varer kan fremskaffes fra flere lande, og hvor chancerne for at etablere en monopolstilling på det danske marked efter at have slået en dansk produktion ud må anses for yderst små. Det er klart, at tilfælde af denne art bør kunne imødegås, eftersom fordelene ved den lave pris bliver rent forbigående; men jeg tvivler på, at tilfældet overhovedet vil have praktisk interesse.

Så er der den tredje gruppe, den varige dumping. Man kan næppe udelukke muligheden af, at den kan forekomme. Og man kan næppe benægte, at den vil kunne opfylde GATTs kriterium på skadelighed, nemlig at kunne forvolde væsentlig skade for en bestående dansk erhvervsgren eller væsentlig forsinke oprettelsen af en ny dansk produktion. Ikke desto mindre kan det ikke være rationelt at imødegå denne dumping ved en særlig told, eftersom denne form for billig import ikke kan være mere skadelig for et land end enhver anden import til priser, der er lavere, end hvad man selv kan frembringe varerne til.

Spørgsmålet, om udlandets protektionisme kan motivere toldforhøjelser i Danmark, har også en anden side end den hidtil behandlede, nemlig muligheden for ved danske toldforhøjelser i forhandlingssøjemed at *tvinge eller tilskynde andre lande til at nedsætte deres satser*. Det er ofte hævdet i forbindelse med vore aftaler i Annecy og Torquay, at vi opnåede for lidt, fordi vi kun kunne tilbyde bindinger af lave satser og ikke nedsættelser af høje.

I og for sig skulle det logisk set være lige så værdifuld en indrømmelse at få en lav sats bundet som at få en høj sats nedsat, eftersom en fri lav sats jo altid kan forhøjes. I procedurereglerne for GATT-forhandlingerne er det da også fastsat, at binding af lav sats skal ækvivalere sænkning af høj sats, en regel, der var optaget i Havanna-chartret og burde indføjes også i GATT-vedtægterne.

Et land A kan dog ikke føle sig sikker på, at man i udlandet B

vil lade sin politik følge disse logiske retningslinier. Regeringen i B kan ræsonnere således, at det er mere betydningsfuldt og større indrømmelser værd at få nedbragt og bundet en allerede forhøjet toldsats i A end at forebygge fremtidige forhøjelser af en lav sats, der måske aldrig bliver gennemført. Den offentlige mening i B lader sig måske også lettere stille tilfreds ved nedsættelser end ved bindinger af A's satser.

På den anden side kan det vække modstand hos B, hvis A alene i forhandlingsøjemed forhøjer sin told, og B kan ræsonnere således, at da det tydeligt er A's mening, at disse satser atter skal nedbringes, behøver B ikke at betale nogen særlig høj pris for at opnå dette resultat. Derfor vil forhandlingerne højst sandsynligt bringe A mindre indrømmelser end ventet, og måske fører dette til, at A's satser heller ikke fuldt ud bliver nedsat igen. Historien viser mange eksempler herpå.

Denne utilsigtede beskyttelse rejser spørgsmålet, om de satser, der egner sig bedst til *kamptold*, også er dem, der ud fra beskyttelseshensyn helst skulle forhøjes. Ifølge det af GATT anvendte princip forhandler landene to og to om toldnedsættelser for sådanne varer, hvorefter det ene land er det andet lands hovedleverandør. A kan således normalt kun forlange eller forvente at få nedsættelser hos B af tolden for varer, hvorefter A er B's vigtigste leverandør — og omvendt.

Denne metode er motiveret ved, at GATT bygger på den ubetingede mestbegunstigelse. Skulle A og B forhandle om en vare, der ikke betød noget nævneværdigt for nogen af dem, ville interessen i et godt resultat kun være ringe.

Hovedleverandørprincippet betyder ofte en *skævhed* i forhandlingsgrundlaget. Lad f. eks. A være hovedleverandør til B af visse industrielle færdigvarer, som også produceres i B selv, medens B er hovedleverandør til A af vigtige råstoffer, som A vanskeligt selv kan producere. I dette tilfælde har A ingen reel mulighed for ved toldpålæg at tvinge B til indrømmelser, eftersom A da måtte lægge told på importerede råstoffer. B derimod kunne nok genere A ved toldforhøjelser med beskyttende virkning for B's egen industri, men som indledning til en forhandling med A ville dette være lidet nyttigt, da A's import fra B er toldfri og må vedblive at være det.

Anvendelsen af kamptold er således stort set begrænset til situationer, hvor to forhandlende lande er hinandens hovedleverandører for varer, der egner sig til toldbeskyttelse. Her ligger vel en væsentlig forklaring på, at Danmarks direkte resultater på toldkonferencerne ikke

har været store. Vi kan kun kræve indrømmelser som hovedleverandør for ganske få varer, vel næsten udelukkende landbrugsvarer, og til kontrollen med importen af netop disse varer er der knyttet betydelige interesser i de pågældende lande, medens omvendt selv høje danske toldsatser på industrivarer formentlig ikke ville betyde nogen særlig afgørende fordel for de store industrilande, der aftager næsten hele vor landbrugseksport... ja, nok hvis disse indrømmelser kunne være givet et enkelt af disse lande, f. eks. England, men ikke Tyskland, jfr. vor handelspolitiske diskrimination i 30'erne; men det er jo netop ikke muligt under GATT, hvor alle indrømmelser internationaliseres gennem ubetinget mestbegunstigelse.

En afgørende ting i den aktuelle situation er vel, at chancen for nye bilaterale toldforhandlinger ikke synes stor i nogen overskuelig fremtid. De muligheder for toldreduktioner, som denne metode har indebåret, er i det store og hele blevet udtømt under de tre store toldkonferencer i Genève, Annecy og Torquay fra 1947 til 1951. Skal fortsatte fremskridt nås, må vejen antagelig gå over gennemførelsen af en samtidig nedsættelse af alle medlemslandes toldniveau med en ensartet procent eller efter andre fælles regler, jfr. den såkaldte Pflimlin-plan. Under en sådan fremgangsmåde mister spørgsmålet om kamptold fuldstændig sin betydning, idet udlandets toldsatser bestemmes efter kriterier, der intet har med de danske satsers højde at gøre. Jeg mener derfor, at man i den nuværende situation kan se ganske bort fra argumentet om, at toldforhøjelser er påkrævet for at kunne tiltvinge sig indrømmelser fra udlandets side.

Tilbage har vi herefter den tredje — og sidste — gruppe af argumenter, som har været fremme i den offentlige debat om toldspørgsmålet: den tankegang, at beskyttelse af hjemmemarkedet er nødvendig for at give industrien den effektivitet og kapitalkraft, der skal til for at gøre sig gældende i konkurrencen på eksportmarkederne.

Argumentet forudsætter, at der bag beskyttelsen *virkelig opstår store og effektive virksomheder* — større og mere effektive, end man ville have fået dem, måske på andre områder, under frihandel. Det behøver ikke på nogen måde at være tilfældet. Danmarks erfaringer viser det. De industrier, der har været kraftigst beskyttet siden 1932, er tekstil, konfektion og skotøj. Resultatet er i alle tre industrier snarere blevet et stort antal ikke alt for effektive virksomheder end den koncentration og effektivitet, der skulle sikre et eksportfremstød.

Ikke mindst erfaringerne i efterkrigsårene viser ganske tydeligt, at

et »sælgers marked« på hjemmemarkedet er eksportens fjende nr. 1, og at den virkelige drivkraft for en eksportfremgang er at finde i en afsvækkelse af indlandets efterspørgsel og en effektivisering af konkurrencen.

Det er meget beklageligt, at det forholder sig således. Som bekendt står industrien og hele samfundet i de næste 10—15 år over for det alvorlige problem, der hedder *de store årgange*. Der vil givet være behov for en meget betydelig udvidelse af industriens rammer, hvis der skal skabes normal produktiv beskæftigelse til alle i denne år-række. Og en sådan udvidelse kræver en betydelig forøgelse af importen af råstoffer m. v., og dette vil igen nødvendiggøre en tilsvarende stigning i eksporten, en stigning, som efter alt at dømme industrien selv må skaffe en meget stor andel af. Hvis det nu var så heldigt, at man ved told både kunne stimulere industrien til at foretage de nødvendige udvidelser på hjemmemarkedet og samtidig kunne skabe grundlag for et eksportfremstød, ja så var toldforhøjelser simpelthen de vises sten i den foreliggende situation. Personlig tror jeg ikke på dette; men hvis nogen kan sandsynliggøre, at min skepsis er ubegrundet, ville det være ualmindelig velkomment, så sandt som man nok kan se med bange anelser på det nævnte fremtidsperspektiv for beskæftigelsen.

Imidlertid har argumentet med det beskyttede hjemmemarked som basis for en effektiv produktion i de sidste uger fået ny næring i en lidt anden form gennem det nordiske råds henstilling om at arbejde for virkeliggørelsen af *et fælles nordisk marked*.

Den økonomiske argumentation går ud på, at et sikret nordisk marked vil skabe en større specialisering og effektivere produktion i alle de tre lande — altså en udvidelse af tankegangen om det sikre hjemmemarked. Fra dette er der dog på forhånd gjort en for os danske meget væsentlig undtagelse: det er en *conditio sine qua non* fra norsk og svensk side, at det fælles frie marked ikke skal gælde for *landbrugsvarer*. Denne undtagelse har været med fra første færd under diskussionen også allerede i krigsårene. Det har altid undret mig, at man fra dansk side tilsyneladende uden større sværdslag har accepteret den.

Jeg tør ikke sige, hvor store direkte fordele det ville medføre for dansk landbrug at få fri adgang til det norske og svenske marked. Det kunne vel godt tænkes, at de ville være ret betydelige, og at for så vidt ængstelsen i norsk og svensk landbrug for en dansk konkurrence er

berettiget. Men hvad der mest bekymrer mig, er de *indirekte* virkninger på vor stilling *udadtil* af at gå ind i en union, hvor netop landbruget er undtaget. Vi fører en ret fortvivlet kamp mod den tiltagende landbrugsprotektionisme i Europa — og Amerika med. Svækker vi ikke vor egen stilling i denne kamp ved at acceptere uden modstand, at vi ikke kan sælge frit inden for rammerne af en nordisk union?

Vi svækker vor stilling på to måder, er jeg bange for. For det første giver vi Tyskland og andre agrarprotektionistiske lande det argument i hænde: Hvorfor forlanger I, at vi skal liberalisere danske landbrugsvarer, når I acquiescerer ved, at Norge og Sverige ikke gør det. Jeg ved meget godt, at argumenter ikke er afgørende i den slags sager, men ganske uden betydning er de alligevel ikke ved internationale forhandlinger.

Værre er det andet: Skal der laves nordisk toldunion på den måde, at man forhøjer Danmarks og vel også Sveriges toldsatser op i retning af det norske niveau, så vil dette genere andre europæiske landes afsætning i Danmark og Sverige og dermed på en ganske direkte måde skabe risiko for modforholdsregler. Disse kan frygtes i forholdsvis stor udstrækning at ramme netop den danske landbrugs-eksport.

Det er ejendommeligt, at kun de norske medlemmer af udvalget for økonomisk samarbejde i deres konklusioner fremdrager denne risiko for handelspolitisk retorsion — og da kun for Norges vedkommende. De danske og svenske medlemmer nøjes med følgende i almindelige vendinger holdte bemærkninger: »som følge af den store betydning, som de internationale økonomiske forbindelser har for de tre lande, er (det) af vigtighed, at man bestræber sig for at udforme det fælles marked på en sådan måde, at det ikke kommer til at skade disse forbindelser. Under denne forudsætning mener de svenske og danske medlemmer, at den øgede arbejdsdeling og specialisering, som vil opstå på et fælles nordisk marked, på længere sigt vil lette det nordiske erhvervslivs tilpasning til en øget international arbejdsdeling«. ¹⁾

Hvad er det reelle indhold af disse velformede betragtninger? At udforme det fælles nordiske marked på en sådan måde, at de internationale forbindelser ikke lider skade, må vel betyde, at de fælles toldsatser *udadtil* skal være lave, i hvert fald på alle de områder, hvor der i øjeblikket finder en betydelig import sted fra ikke-nordiske lande.

¹⁾ *Et fælles nordisk marked*, Kbh. 1954, s. 165.

Men ser man nærmere på de otte industrier, hvor man fra dansk og svensk side er villig til at påbegynde et samarbejde, så kendetegnes flertallet af disse brancher ved forholdsvis ringe internordisk samhandel, men ret stor import udefra. Særligt udpræget gælder det for tekstilindustrien, men også for porcelæn, maskiner, radio og delvis for kemisk industri og lak- og farveindustrien. De to resterende, møbler og fodtøj, er udprægede hjemmemarkedsindustrier. Der synes ikke at være nogen tvivl om, at de pågældende industrifolk fra dansk side er gået med i forvisningen om, at hvad man evt. måtte tabe til svensk industri på det danske hjemmemarked, kunne man rigeligt indvinde ved nedgangen i den øvrige import fremkaldt af en forhøjelse af de danske toldsatser udadtil.

Så er der spørgsmålet om den øgede arbejdsdeling og specialisering, som på længere sigt formodes at lette tilpasningen til en øget international arbejdsdeling. Kan man være sikker på, at der virkelig kommer en sådan øget arbejdsdeling inden for Nordens grænser med den deraf flydende større produktionseffektivitet? Jeg tror, at fremskridtet i så henseende også vil være betinget af, at man ikke skaber alt for lette konkurrencevilkår i kraft af en forøget beskyttelse over for den øvrige verden. Og selv i så fald kræves der nok i mange brancher et bevidst samarbejde om en strukturrationalisering, som det f. eks. er foreslået i skotøjsindustrierne for de kooperative fabrikkers vedkommende.

Forholdet til den omgivende verden får jo umiddelbar praktisk betydning allerede ved selve gennemførelsen af planerne. Man skal have tilladelse hos GATT til at lave ordninger, der er en undtagelse fra den ubetingede mestbegunstigelse. Der er et antal præferenceordninger, som i selve GATT-aftalen er nævnt som tilladte undtagelser, således Imperiepræferencen og Benelux, medens den skandinaviske forbeholdsklausul ikke er nævnt og iøvrigt heller ikke er godkendt af alle vore samhandelspartnere, bl. a. hverken af England eller Tyskland. Egentlig synes det temmeligt klart, at den fremgangsmåde, man nu vil tilstræbe, ikke direkte falder ind under artikel XXIV's bestemmelser om oprettelse af toldunioner eller frihandelsområder. Det hedder nemlig heri, at afgifter og andre restriktive bestemmelser for handelen med visse undtagelser skal ophæves, forsåvidt angår *praktisk taget hele handelen* mellem de af unionen omfattede områder. Man kan altså ikke efter ordlyden pille nogle få industrier ud. Der er dog den mulighed, at der kan dispenseres herfra, idet GATT med to trediedeles majoritet kan godkende forslag, der ikke fuldt ud opfylder be-

tingelserne, men som dog »fører til« dannelsen af en toldunion eller et frihandelsområde. Hvis dette »fører til« skal forstås som noget fremtidigt, må der vel være mulighed for, at dispensationen kan opnås.

GATT-reglerne for toldunioners dannelse vedrører også satsernes højde udadtil. Det siges herom, at de »som helhed« ikke må være højere end dem, der findes i forvejen i de deltagende lande. Også fra denne bestemmelse kan der dog dispenseres med to trediedeles majoritet. En fælles nordisk sats kan altså ikke uden videre lægges på det høje norske niveau, men må være noget i retning af et gennemsnit. Nu unddrager det gennemsnitlige toldniveau sig eksakte beregninger; men det vil nok ikke være nogen let sag at få godkendt betydelige danske og visse svenske forhøjelser, uden at disse i hvert fald i nogen måde kompenseres af norske nedsættelser. Og det er just denne situation, som forklarer en hel del både af den norske modstand og af den danske og svenske industris relativt venlige indstilling til sagen.

Iøvrigt kan jeg ikke ved denne lejlighed komme ind på en mere udførlig behandling af planerne om et fælles nordisk marked, men må nøjes med disse få bemærkninger, der er fremtvunget af planernes forbindelse med den øvrige aktuelle toldpolitiske situation. Man synes nu fra politisk side at ville skride fra ord til handling i denne sag så snart som muligt. Også jeg ønsker fra et politisk synspunkt alt muligt godt for det nordiske samarbejde på de flest mulige områder. Og jeg erkender også, at der trænges til en toldlovsrevision. Men der synes at være fare for, at den populære tanke om et fælles nordisk marked kan bruges som dæksmand for helt andre interesser, når det gælder toldlovsrevisionen.