

HANDELSPOLITISKE PERSPEKTIVER EFTER DEN ØKONOMISKE VERDENSKONFERENCE I LONDON

Af J. C. JØRGENSEN

I Modsætning til tidligere internationale Konferencer, hvor de enkelte Spørgsmaal er blevet taget op til Særbehandling, var Formaalet med den sidste Verdenskonference i London at faa en samlet Drøftelse af og at træffe Beslutning om saavel monetære (finansielle) som økonomiske (handelspolitiske) Spørgsmaal, idet disse Spørgsmaals nære Sammenhæng stod alle klart. Gennemførelsen af Foranstaltninger paa det økonomiske Omraade maatte — som udtalt af Ekspertudvalget til Konferencens Forberedelse — i meget stort Omfang være afhængig af Gennemførelsen af Foranstaltninger paa det monetære og finansielle Omraade og omvendt. Rigtigheden af denne Opfattelse blev fuldt ud bekræftet paa Konferencen. Den nødvendige Forudsætning for et positivt Arbejde var en Vaabenhvile, men medens det lykkedes — omend med visse Forbehold — at etablere en saadan med Hensyn til Told og Restriktioner, strandede Forsøget paa en Vaabenhvile paa det monetære Omraade i Form af en *de-facto* Stabilisering af Valutakurserne. Da Amerika af Hensyn til sin nye Politik ikke kunde gaa med til en saadan Stabilisering, var Konferencens Skæbne faktisk beseglet. Uden Valutastabilisering kunde Guldlandene hverken medvirke til Fremme af Arbejdet paa det monetære eller paa det handelspolitiske Omraade. Og hermed var der foreløbigt sat Bom for internationalt Samvirke gennem Afsluttelsen af flersidede handelspolitiske Overenskomster.

Der rejser sig da naturligt det Spørgsmaal: Hvilke Retningslinier vil den nærmere Fremtids Handelspolitik følge?

Selv om der ikke foreligger positive Resultater, saa giver Drøftelserne paa London-Konferencen dog et Fingerpeg herom.

Med Hensyn til Forbud og Restriktioner var der vel i Principet Enighed om en gradvis Ophævelse af disse, men langt

fra Enighed om Maaden, paa hvilken det skulde ske, eller om hvor vidt alle Forbud og Restriktioner burde ophæves.

Den Tanke laa nær at forsøge under ændrede Former at genoplive den internationale Konvention af 1927 om Ophævelse af Ind- og Udførselsforbud m. v., som efterhaanden var opsagt af de faa Lande, som endnu stod i den, herunder ogsaa England og Danmark. Fra norsk Side blev fremsat Forslag herom, men Forslaget mødte Modstand fra England. Efter dette Lands Mening burde man starte paa et helt nyt Grundlag og sondre mellem Forbudenes Karakter. Forsaavidt Forbudene havde Karakter af Beskyttelse, burde de ophæves, medens Produktions- eller Salgskontingenter (jfr. den engelske Bacon-Politik), der var indført i Henhold til internationale Overenskomster om Regulering af Produktion og Afsætning med det Formaal at hæve og fastholde Engros-Pri-serne paa et lønnende Niveau skulde kunne opretholdes. Herimod blev anført, at selv om visse Udførselsrestriktioner kunde være berettiget for at organisere Produktion og Afsætning, vilde Indførselsrestriktioner derimod betyde en Forskelsbehandling, som var farlig for den internationale Handel, navnlig naar det drejede sig om Kontingenter, der for visse Varer ved internationale Aftaler var tilstaaet ét Land, men som ikke var godkendt af andre Lande, som producerede samme Varer.

Paa Baggrund af den Skæbne, der er vederfareet 1927-Konventionen og med de nuværende Reguleringsbestræbelser in mente, maa Muligheden for Afsluttelsen af en international kollektiv Overenskomst om Ophævelse af Forbud og Restriktioner anses for meget ringe. Og det var da ogsaa karakteristisk, at saavel Schweizeren *Stucki* som Italieneren *di Nola* (begge mangeaarige Medlemmer af Folkeforbundets økonomiske Komité og begge medvirkende ved Oprettelsen af 1927-Konventionen) udtalte, at Afsluttelsen af en saadan Konvention var uigennemførlig, og at Vejen gik gennem tosidede Overenskomster.

Paa lignende Maade stiller Forholdet sig med Hensyn til Toldpolitiken. Alle var paa Konferencen enige om, at de høje Toldsatser burde nedsættes, men højst uenige om Fremgangsmaaden. Nogle holdt paa, at Forudsætningen for Toldtariffernes Nedsættelse maatte være en Forlængelse af den foran nævnte foreløbige Toldvaabenhvile i mere stringent Form. Andre gik imod dette Forslag med den Begrundelse, at Toldvaabenhvilen var til Gunst for de Lande, som havde drevet en nationalistisk Spærringspolitik. En Forlængelse af Vaabenhvilen over et

længere Tidsrum vilde medføre, at den nuværende Situation kry-stalliserede sig.

Heller ikke med Hensyn til Spørgsmaalet om selve Toldnedsættelserne var der Enighed. En Nedsættelse af Tarifferne med samme Procent vilde ikke være retfærdig, idet den dels vilde straffe Lande med moderate Toldsatser, dels umuliggøre Hensyntagen til de enkelte Landes særlige Stilling. Hertil kom Uenighed om, hvorvidt Toldnedsættelserne skulde ske ad kollektiv (flersidet) eller bilateral (tosidet) Vej eller begge Veje. Belgien med Støtte af Nederlandene og Norge gik ind for en kollektiv Overenskomst efter Ouchy-Overenskomstens Linier, d. v. s. en gradvis procentvis Nedsættelse af Toldsatserne¹⁾. De tosidede Tariftraktater blev anbefalet af Storbritannien, Tyskland, Italien, Japan, Czekoslovakiet og Tyrkiet, medens U. S. A., Bulgarien, Polen, Jugoslavien og Rumænien udtalte sig for begge Fremgangsmaader.

At dømme efter disse Meningsforskelle, og naar det erindres, at den internationale Konvention af 1930 strandede, er heller ikke Udsigten til Etablering af en kollektiv Toldoverenskomst stor. Ogsaa her maa man sætte sin Lid til de tosidede Tarif-aftaler.

Hvad angaar Mestbegunstigelsesklausulen var den almindelige Mening paa Konferencen vel den, at Klausulen, der danner Grundlaget for al liberal Handelspolitik, burde opret-holdes i sin ubetingede og ubegrænsede Form — naturligvis med de sædvanlig anerkendte Undtagelser. — En generel og substan-tiel Nedsættelse af Toldtarifferne ad tosidet Vej var kun mulig, hvis Klausulen var ubetinget. I Mangel af denne Klausul, vilde man blive tvunget til stadig Genoptagelse af Traktatforhand-linger. Men det blev paa den anden Side anført fra forskellig Side, at en altfor rigoristisk Fastholden ved Klausulen i Krise-tider, vil medføre, at den virker mod sin Hensigt. Og en Række nye Undtagelser fra Klausulen blev bragt i Forslag, nemlig:

1. En Undtagelse for kollektive Overenskomster, aabne for alle Lande, om Nedbrydning af de økonomiske Skranker (anbefalet bl. a. af Belgien, Ne-derlandene og Norge);
2. En Undtagelse for Landbrugsprodukter (anbefalet af Frankrig);

¹⁾ Ouchy-Overenskomsten blev afsluttet i 1932 mellem Holland og Bel-giën/Luxembourg, men er ikke sat i Kraft, da dette bl. a. forudsætter Afkald fra mestbegunstigede Tredielande paa de aftalte Toldnedsættelser.

3. En Undtagelse for Overenskomster, hvis Oprindelse er de historiske Baand, som knytter visse Lande sammen, forudsat at Folkeforbundet udtaler sig derfor (anbefalet bl. a. af Frankrig, Tyskland, England og Norge);
4. En Undtagelse for Overenskomster, som kun omfatter Lande, der forpligter sig til at antage et vist handelspolitisk System (anbefalet af England og Frankrig) og at opretholde en vis Levestandard for Befolkningen (anbefalet af Frankrig);
5. En Undtagelse for saadanne Aftaler, som drøftedes paa Stresakonferencen (d. v. s. Aftaler om Præference til Gunst for Landbrugsprodukter fra visse central- og østeuropæiske Lande og om Præference til Gunst for Varer fra Østrig) (anbefalet bl. a. af Bulgarien, Polen, Tyskland, Czekoslovakiet og Rumænien);
6. En Undtagelse til Gunst for Regionalaftaler, afsluttede under Folkeforbundets Auspicier (anbefalet bl. a. af Czekoslovakiet);
7. En Undtagelse baseret paa Reciprocitet og fair Behandling (anbefalet af Ægypten).

Med disse Tendenser til Indskrænkninger i Mestbegunstigelsesklausulen er det næppe heller muligt at samle Nationerne i en kollektiv Aftale om Anvendelsen af den ubetingede og ubegrænsede Klausul.

Naar den kollektive Overenskomsts Vej saaledes synes mindre farbar end nogen Sinde, hænger det i ikke ringe Grad sammen med den i de senere Aar skete handelspolitiske Udvikling.

De handelspolitiske Overenskomster mellem Landene faar efterhaanden i mindre Grad Karakter af fleraarige Aftaler byggede paa almene Principer, men i højere Grad Form af kortvarige, midlertidige Aftaler om specielle Forhold. Og saadanne Aftaler bliver ganske naturligt tosidede eller højst Gruppeaftaler.

Denne Udvikling har sin Hovedårsag i den under den nuværende økonomiske Verdenskrise førte Isolations- og Afspærringspolitik. Ved Hjælp af foreløbige Aftaler søger man i det mindste at opretholde et Minimum af Udenrigshandel, men samtidig at undgaa at paatage sig varige Forpligtelser, saalænge de økonomiske Forhold ikke er gunstigere. Disse midlertidige tosidede Aftaler har samtidig faaet en hel ny Karakter, idet de ikke alene indeholder Tarifaftaler, men ogsaa Bestemmelser om Kontingenter (saavel Vare- som Toldkontingenter), Vareudveksling, Deviseforhold, finansielle Forhold, Gælds- og Laaneforhold. Saadanne Ordninger var ganske vist ikke ukendte før den nuværende økonomiske Krise, men de er nu blevet af en saadan Betydning, at de markerer et helt nyt Udviklingstrin i

Handelspolitiken, og de kan næppe undgaa at medføre vidtrækkende Konsekvenser for den fremtidige Handelspolitik.

Medens man tidligere i sin Handelspolitik lagde Vægten paa sin Handelsbalance som Helhed, fremdrages nu Handelsbalanceforholdet overfor hvert enkelt Land. Selv om ikke »Lige-Handel« kan opnaas, gaar Tendensen mod større eller mindre Udligning. Og medens man hidtil i sin Politik søgte at beskytte den nationale Produktion mod Indførsel i Almindelighed, søger man nu i højere Grad at beskytte sig mod Indførsel af Varer fra bestemte Oprindelseslande. En videre Udvikling i denne Retning vil medføre Særbegunstigelse af et eller flere andre Lande. Som Hæmsko for en saadan Politik staar Mestbegunstigelsesklausulen. Og Tanken om en Borteleminering af Klausulen i Handelstraktaterne eller en væsentlig Modifikation af eller Indskrænkning i den er da nærliggende. I Traad hermed falder den Tendens, der er fremme til Grupperdannelser. Man behøver blot at minde om Ottawa-Aftalerne, Præferenceaftalerne for visse Varer (Korn m. m.), Donauplanen (d. v. s. en nærmere økonomisk Forbindelse mellem Donaulandene), den praktiske Udnyttelse af allerede eksisterende Forbeholdsklausuler (f. Eks. den baltiske i Form af Særaftaler mellem Randstaterne) etc. Lysten til Forsøg med Grupperdannelser er vel nærmest forstærket efter London-Konferencen, saaledes at ogsaa Spørgsmaalet om en Udnyttelse af den skandinaviske Forbeholdsklausul kan blive aktuelt.

Rent bortset fra, at Restriktions- og Kontingenteringspolitiken og Valutakontrollen har rejst nye Fortolkningsspørgsmaal i Relation til Mestbegunstigelsen og i Praxis har modificeret Klausulen, vil en Generalisering og en Systematisering af de nye handelspolitiske Retningslinier kunne bringe Klausulen i Støbeskeen. Ja selv om den nuværende Restriktionspolitik, der nødvendiggør Statskontrol og Regulering, skulde falde, maa Fremtidens Handelspolitik regne med forstærket Toldbeskyttelsespolitik, som kun kan mildnes og tillæmpes gennem Tariftraktater, Præference- og Regionalaftaler. Hvad atter vil sige dels Supplering (ved positive og direkte gensidige Indrømmelser), dels Begrænsning (i Form af nye Forbehold) af Mestbegunstigelsesklausulen.

Naar saaledes Mulighederne for kollektive økonomiske Overenskomster af generel Karakter foreløbig er ringe, melder Spørgsmaalet sig om kollektive Overenskomster af speciel Karakter vedrørende f. Eks. enkelte Varer. Ogsaa paa dette Punkt kan der drages visse Slutninger af Drøftelserne paa London-Kon-

ferencen. Medens Planerne om Koordination af Produktion og Afsætning (d. v. s. Tilvejebringelse af kontrollerede Aftaler mellem Producenterne for at afpasse Produktionen efter de reelle Forbrugsmuligheder) til at begynde med indtog en forholdsvis beskedn Plads blandt de Problemer, som skulde diskuteres paa Konferencen, koncentreredes dennes Arbejde sig herom, efter at de øvrige Spørgsmaal maatte udskydes paa Grund af den Vending, som Drøftelserne om Valutaspørgsmaalet tog. Dette havde sin naturlige Forklaring derved, at disse Planer var i Samklang med Tidens Ideer om gennem en Regulering af saavel Produktion som Afsætning at tilvejebringe og opretholde lønnende Priser for Landbrugsvarer og Raastoffer.

Der opnaaedes Enighed om visse almindelige Principer for Aftaler om en international Produktions- og Afsætningsregulering for herigennem at afpasse Tilbud og Efterspørgsel af en Række Varer (Hvede, Mejeriprodukter, Sukker, Vin, Kaffe, Kakao, Træ, Kul, Kobber og Tin). Og selv om der er betydelige Vanskeligheder at overvinde, naar disse Principer skal omsættes i Praksis — i Særdeleshed, fordi Producent- og Konsumentinteresserne skal forenes — er det dog maaske et af de Punkter, hvor der er Mulighed for internationalt økonomisk Samarbejde i Fremtiden. Det er da ogsaa paa Spørgsmaalet om Etablering af saadanne Aftaler, at Konferencens fortsatte Arbejde i første Omgang tager Sigte.

De forskellige Landes Indstilling efter London-Konferencen tyder paa en Fortsættelse af de nye handelspolitiske Retningslinier. Told- og Restriktionsvaabenhvilen, der ved Konferencens Slutning havde faaet Tilslutning af 60 Stater, og som fortsat løber videre med 1 Maanedes Opsigelsesvarsel, er saaledes allerede opsagt af den Irske Fristat, Holland, Sverige, England og Belgien. Paa Konferencens sidste Dag tog Norge et Forbehold i Vaabenhvilen forsaavidt angaar Foranstaltninger til Værn mod Dumping, og senere har Danmark, Island og Frankrig — i Lighed med en Række andre Lande — taget Forbehold m. H. t. Foranstaltninger til Beskyttelse af vitale nationale Interesser paa det økonomiske Omraade, ligesom Frankrig har forbeholdt sig Parlamentets Ret til at tage Initiativ i Toldsager.
