U.S.A.s IMPORTPOLITIK

Af THORKILD HJORTKJÆR

Det er nu et års tid siden, at man fra engelsk side lancerede slagordet „trade, not aid" over for U.S.A. Denne opfordring til at lade U.S.A.s hjælpeydelser erstatte af øget samhandel med omverdenen, især øget import fra Vesteuropa, byggede på den opfattelse, at et harmonisk politisk forhold mellem kreditor og en debitor, der ikke har muligheder for at betale, eller mellem en gavegiver og en gavemodtager, vanskeligt kan holde i længden – samt måske også på en engelsk erkendelse af, at det fremover ville blive mere end vanskeligt at få hjælp fra den amerikanske kongres til at dække dollarunderskuddet i den øvrige verden.

Opfordringen var heller ikke urimelig over for verdens største kreditornation, der burde vise forståelse for, at skal der være balance i den øvrige verdens dollarindtjening og dens dollarbehov, må de leverancer, U.S.A. modtager, overstige eksporten, idet der behøves dollars i den øvrige verden ikke blot til betalingen af import, men også til ydelse af renter og afdrag på dollargæld. Løsningen måtte ligge i, at U.S.A. øgede sin import ved at give andre lande større muligheder for at eksportere dertil gennem en lempelse af toldbeskyttelsen og de kvantitative importrestriktioner. Der ville være så meget større grund hertil, som en mere liberal importpolitik ikke kunne ventes at få alvorlige følger for landets eget erhvervsliv. En importforøgelse på 1 à 2 mild. dollars årligt ville være tilstrækkeligt til at løse problemet; erfaringerne fra det sidste år tyder endda på, at mindre vil kunne gøre det. En sådan forøgelse vil kun svare til ca. ½ pct. af U.S.A.s bruttonationalprodukt.

U.S.A.s handelsrestriktioner.

De amerikanske love, der især har været i søgelyset, er:

Toldloven, der viderefører de skærpede satser fra Hawley-Smoot-tariffen af 1930. Disse stærkt protektionistiske toldsatser er siden reduceret en del, bl. a. fordi prisstigningerne har gjort vægttoldsatserne mindre tyngende. De gentagne revisioner af loven har gjort den til en jungle af toldsatser, som det er næsten umuligt at finde ud af. Der findes ialt ca. 8.000 forskellige tariffer i alle tænke-

lige kombinationer af værdi- og vægttold. De vanskeligheder, der følger heraf, illustreres måske bedst ved, at der ved udgangen af 1952 i den amerikanske toldomstol lå godt 80.000 sager om klassificering af importvarer til behandling samt 60.000 sager om fastsættelsen af den toldpligtige værdi af varepartier (i U.S.A. lægges fakturaværdien ikke til grund for tariferingen, men der foretages en selvstændig værdiansættelse af importvarerne). Da der i de senere år kun er afgjort 10–15.000 sager årligt, må man regne med, at det tager mange år at føre en sag igennem, og det stimulerer naturligvis ikke interessen for køb i udlandet.

Loven om gensidige handelsoverenskomster. Denne lov giver præsidenten bemyndigelse til inden for visse rammer at slutte gensidige handelsoverenskomster om betydelige toldnedsættelser. Loven stammer fra 1934. Ved hjælp af denne lov har den demokratiske administration ved aftaler med de vigtigste handelspartnere nedsat en stor del af de høje toldsatser.

Ved fornyelsen af loven i 1951 blev den ændret i protektionistisk retning. Der indførtes således en *undtagelsesklausul,* hvorefter toldindrømmelser, der er givet et andet land, kan trækkes tilbage, hvis de truer med at påføre den hjemlige industri alvorlig skade. I henhold til denne bestemmelse kan en virksomhed, der føler sig truet af stigende import, anmode om tilbagetrækning af en toldnedsættelse; præsidenten afgør spørgsmålet, efter at toldkommissionen har gjort indstilling. Præsident Truman imødekom dog kun i 3 tilfælde sådanne anmodninger, og det drejede sig om så lidet betydningsfulde varer som dameskindhatte, skind til hattemagere og tørrede figner. Endvidere indførtes i 1951 bestemmelsen om et såkaldt *farepunkt,* hvorefter præsidenten, før toldindrømmelser kan ydes andre lande, skal bekendtgøre dem for toldkommissionen. Kommissionen kan da sætte et farepunkt, ud over hvilket indrømmelser ikke må gives, og dette farepunkt kan kun anfægtes af præsidenten med billigelse af kongressens finansudvalg. Toldkommissionen er altså i stand til at foreslå toldforhøjelser, men modsætte sig nedsættelser.

Buy American-loven giver U.S.A.s egne virksomheder en fortrinsstilling ved leverancer til det offentlige. Den stammer fra depressionsperioden i 1930'erne og var et led i bestræbelserne for at bekæmpe arbejdsløsheden. Ifølge loven må udenlandske tilbud kun antages, hvis de indenlandske ikke er konkurrencedygtige, hvilket i praksis fortolkes derhen, at de udenlandske tilbud (incl. told) skal være mindst 25 pct. billigere for at blive antaget.

Den amerikanske *landbrugsstøttelovgivning,* som sikrer landmændene afsætning til priser, der bestemmes af omkostningerne, har nødvendiggjort opsamling af store statslagre til priser over verdensmarkedets. Som en naturlig konsekvens af denne støttepolitik kan der ikke finde tilførsler sted fra udlandet af sådanne varer. Den vigtigste hjemmel til kvantitativ begrænsning af importen findes i *forsvarsproduktionslovens artikel 104,* hvorefter importen af forskellige mejeriprodukter kan begrænses for at muliggøre opretholdelsen af en produktion, der er af livsvigtig betydning i en krigssituation. Det var med hjemmel heri, at dansk smør udelukkedes fra det amerikanske marked, og at osteeksporten underkastedes strenge restriktioner.

Også *den amerikanske skibsfart* nyder beskyttelse, idet ifølge lov mindst

50 pct. af leverancerne på låne- og hjælpebasis skal transporteres på amerikansk køl. Denne bestemmelse har sikret de amerikanske redere fragter til betydeligt større rater end udenlandske rederier.

Den amerikanske beskyttelse.

Det er vanskeligt at finde et kvantitativt udtryk for, hvad disse hindringer for andre landes dollarindtjening betyder.

Knap halvdelen af U.S.A.s import er toldpligtig. De fleste råvarer er toldfri, selv om der er vigtige undtagelser; den overvejende del af importen af bearbejdede varer er derimod toldpligtig. Toldbeløbet udgjorde i 1951 12½ pct. af den toldpligtige import og altså 6 pct. af den samlede importværdi.

Disse tal virker måske ikke særligt foruroligende, men det må erindres, at toldsatserne for mange varer er sat så højt, at de fuldstændig har standset importen, og disse varer kommer da slet ikke til at indgå i de ovennævnte procenter.

Det kan til sammenligning nævnes, at den danske toldindtægt i 1951 udgjorde ca. 2 pct. af importværdien, altså kun ⅓ af det amerikanske tal. Her må det endda tages i betragtning, at op imod halvdelen af det danske toldbeløb falder på varer, der ikke produceres i Danmark (især tobak og kaffe), medens den amerikanske told næsten udelukkende er beskyttelsestold. Prohibitive toldsatser af betydning findes ikke i den danske toldlov.

Endnu vanskeligere end virkningerne af toldsatserne er det at bedømme betydningen af importrestriktionerne for mejeriprodukter og den hæmmende indvirkning på importen, som fremkaldes af den langsommelige og uoverskuelige toldbehandling og risikoen for ophævelse af toldindrømmelser. Det er dog givet, at disse forhold har betydning; amerikanere, der har udtalt sig om forudsætningerne for et øget salg af europæiske produkter i U.S.A., har jo altid fremhævet nødvendigheden af et grundigt forarbejde gennem reklame, emballering og organisering af salget, før en vare bringes på markedet, og risikoen for amerikanske modforanstaltninger, så snart et marked er blevet skabt, må derfor virke afskrækkende.

De amerikanske toldsatser har igennem generationer været meget høje. Man må derfor regne med, at produktionsomkostningerne i mange tilfælde har tilpasset sig til disse toldsatser, ved at de amerikanske producenter af toldpligtige varer ikke af den udenlandske konkurrence er blevet tvunget til at rationalisere i samme omfang som de øvrige producenter. Derved får udenlandske eksportører atter en chance for at sælge varer til U.S.A. Når dette i stort omfang er tilfældet, bliver det ikke så meget *toldniveauet,* der bliver afgørende for eksportørernes muligheder for at sælge til U.S.A., men *ændringerne* i dette niveau.

Her må det fastslås, at der i løbet af de sidste 20 år er sket en meget stor nedsættelse af de amerikanske toldsatser. Et indtryk deraf giver nogle beregninger, som er foretaget i afhandlingen „The Pattern of United States Import Trade since 1923", offentliggjort sidste år af Adler, Schlesinger og Westerborg. Der er beregnet indeks for gennemsnitlige importpriser henholdsvis incl. og excl.

told for tiden fra 1920'erne til 1948. Forholdet mellem disse indeks giver et indtryk af den amerikanske toldbeskyttelses aftagende omfang.

Beregningerne viser, at der i midten af 1930'erne skete en nedgang i toldbeskyttelsen for bearbejdede industrivarer på ca. 5 pct. af importværdien – en følge af den mere frihandelsvenlige linie, som den demokratiske administration med udenrigsminister Cordell Hull som initiativtager slog ind på med afslutningen af gensidige handelsoverenskomster om toldnedsættelser.

Fra slutningen af 1930'erne til 1947 reducerede inflationen de amerikanske vægttoldsatser stærkt. Importpriserne for bearbejdede industrivarer incl. told steg derfor ca. 10 pct. mindre end priserne excl. told. For forædlede landbrugsprodukter og drikkevarer var forskellen i prisstigning 10–15 pct.

Fra 1947 til 1948 faldt toldbeskyttelsen yderligere med godt 5 pct. for de nævnte varegrupper, formentlig fordi der fortsat var inflation, og fordi U.S.A.s tiltræden af GATT (den internationale toldorganisation) udstrakte toldindrømmelserne til flere lande. Beregningerne er desværre ikke ført videre frem end til 1948.

Der er foretaget en opspaltning af beregningerne på geografiske områder. Det fremgår deraf, at udviklingen i toldbeskyttelsen over for de europæiske lande har været omtrent som for den samlede import.

Reduktionen i beskyttelsen kan også anskueliggøres ved en anden beregning: Toldprovenuet var i 1934 47 pct. af den toldpligtige import. På grund af prisstigningerne ville det i 1949 være faldet til 26 pct., såfremt toldloven havde været uændret. Takket være de gensidige handelsoverenskomsters toldnedsættelse var provenuet i 1949 imidlertid kun 14 pct.

Det sidste års debat i U.S.A.

Under præsidentvalgkampagnen sidste år fremgik klart, at U.S.A.s hjælpeydelser til udlandet blev mere og mere upopulære. Begge kandidater greb med begærlighed slagordet „trade, not aid". Det republikanske partiprogram, der i afgørende grad prægedes af den ret protektionistiske Robert Taft, anslog imidlertid en forsigtig tone, idet det lagde vægt på, at handelspolitikken skulle sigte mod at få afviklet andre landes forskelsbehandling af amerikanske varer og sikre de hjemlige virksomheder og arbejdere mod unfair konkurrence. Demokraternes program var langt mere liberalistisk.

Præsident Eisenhower er gået forsigtigt frem på toldområdet. På dette som på andre områder har han søgt at undgå at udfordre sine konservative partifæller i kongressen. Det er dog lykkedes at få loven om gensidige handelsoverenskomster forlænget til næste sommer uden indføjelse af yderligere protektionistiske bestemmelser, og der er vedtaget en lov om forenkling af toldbehandlingen. Artikel 104 i forsvarsproduktionsloven (om importkontrol for mejeriprodukter) er blevet ophævet. Den øjeblikkelige betydning deraf er dog kun ringe, idet importkontrollen fortsætter med hjemmel i landbrugslovgivningen (Agricultural Adjustment Act, section 22). Den importkvote på knap 100 tons smør årligt, som Danmark nu vil få, er ubetydelig. På længere sigt kan

ændringen imidlertid ventes at få betydning, idet importen kan frigives, hvis regeringslagrene reduceres.

Der har i det sidste år kunnet spores en voksende liberalistisk opinion i U.S.A. Størst betydning må man tillægge en udtalelse sidste efterår fra National Association of Manufacturers, hvis medlemmer tegner sig for $^4/_5$ af den amerikanske industriproduktion. Organisationen går ind for, at man skal forbedre udenlandske producenters adgang til det amerikanske marked gennem i givet fald ensidige amerikanske toldnedsættelser. Henry Ford jun. foreslog i vinter, at told og alle importrestriktioner (også for biler) samt Buy American-loven skulle ophæves. Det store fagforbund CIO gik også ind for friere handel og udtalte, at en eventuel opstående arbejdsløshed kunne bekæmpes ved omskoling og omflytning af arbejdskraft. Denne mere liberalistiske strømning blandt industrifolk og arbejdere har vel bl. a. sin forklaring i den stigende rolle, som færdige industrivarer indtager i amerikansk eksport, idet nu over halvdelen af eksporten falder på disse varer, medens kun ca. $^1/_5$ af importen er færdige industrivarer.

Disse liberalistiske strømninger er blevet understøttet ved to kommissionsbetænkninger.

I februar udsendte den såkaldte *Bell-komité* en betænkning: „A Trade and Tariff Policy in the National Interest". Komiteen nedsattes i efteråret 1952 af præsident Truman. Rapporten går stærkt ind for en liberal handelspolitik. Den foreslår toldloven forenklet til en friliste, 4 forskellige værditoldsatser (10, 20, 30 og 40 pct.) for bearbejdede varer, en liste over vægttoldsatser for visse råvarer og en særliste over varer, der af særlige grunde kan underkastes importforbud eller meget høje toldsatser. Overgangen til en ny toldlov skulle indebære en nedsættelse. Indskrænkningerne i præsidentens myndighed til på egen hånd at nedsætte toldsatser skulle fjernes, forsvarsproduktionslovens artikel 104 og 50 pct.s fragtbestemmelserne ophæves og Buy American-loven modereres. Hvis den hjemlige produktion kommer i vanskeligheder, foreslår rapporten, at der gribes ind ved udvidet arbejdsløshedsforsikring, omskoling af arbejdskraft og omlægning af produktionen i stedet for gennem forhøjelse af toldsatserne.

Da Bell-komiteen var et barn af den gamle administration, har dens betænkning imidlertid kun fået ringe betydning.

I august afgav et nyt embedsmandsudvalg under ledelse af den tidligere London-ambassadør, *Lewis Douglas,* betænkning om forholdet mellem dollar- og sterlingområderne. Douglas repræsenterede U.S.A. ved de økonomiske forhandlinger med Storbritannien i foråret. Douglas-betækningen opfordrer bl. a. til at fjerne hindringerne for U.S.A.s import, idet den stædige og vedholdende amerikanske beskyttelsespolitik bærer skylden for en stor del af den øvrige verdens dollarunderskud.

Betænkningen udtaler: „Vi kan ikke længere følge en debitornations protektionistiske politik og alligevel håbe på at undgå regeringsindgreb og forskelsbehandling af amerikanske varer på de internationale markeder". Regeringen opfordres til straks at give udtryk for sin faste vilje til at arbejde for opgivelse af den restriktive handelspolitik. Denne opfordring er ikke blevet taget til følge

af præsidenten, der dog har givet betænkningen en ret venlig præsentation over for offentligheden.

Imidlertid har også toldtilhængerne skærpet deres aktivitet. En række brancher har stillet krav om øget toldbeskyttelse, idet de hævder, at toldfrihed vil rumme alvorlig fare for den amerikanske levestandard og beskæftigelse. Der er desuden dannet en landsomfattende organisation til modarbejdelse af toldnedsættelseskampagnen.

Fremtidsudsigterne.

Det er vanskeligt at bedømme udsigterne for en lempelse af den amerikanske beskyttelse, idet kongressen ikke har taget principiel stilling til spørgsmålet i den nylig afsluttede samling. Med enkelte ændringer er den hidtidige lovgivning blot blevet forlænget, indtil den kan tages op til revision i lyset af den betænkning, som en nedsat Foreign Economic Policy Commission skal udarbejde.

Præsident Eisenhower har taget initiativet til nedsættelsen af denne kommission, og han har valgt en blandet sammensætning af kongresmedlemmer (5 fra hvert kammer) og medlemmer udpeget af ham selv (7). Kongresrepræsentanternes flertal er protektionistisk indstillet, og man kan derfor have sine tvivl om, hvorvidt der kan komme noget positivt ud af kommissionsarbejdet. Det ville imidlertid ikke nytte meget at udarbejde en embedsmandsbetænkning, når den ikke ville finde støtte i kongressen. De repræsentanter, Eisenhower har udpeget, anses overvejende for at være liberalister.

Afgørende for kommissionsbehandlingen og kongressens indstilling vil det være, om Eisenhower vil sætte sin autoritet ind på den liberalistiske linie eller vise sagen ligegyldighed. Efter senator Tafts død har Eisenhower formentlig fået en stærkere stilling over for kongressen, således at hans muligheder for at føre en mere liberalistisk linie igennem vil være større. Det kan også nævnes, at de personer, der har været nævnt som eventuelle efterfølgere af den ikke meget liberalistiske udenrigsminister Dulles, er frihandelsvenlige. På den anden side må det understreges, at udsigterne til en nedgangskonjunktur vil formindske mulighederne for mere frie importforhold i U.S.A.

Skulle en lempelse af told- og handelsrestriktionerne blive gennemført – hvilket tidligst kan ske i sommeren 1954 – er spørgsmålet, hvor meget U.S.A.s import vil stige. Det har været hævdet, at stigningen kun ville blive forsvindende, fordi Amerika har så stærkt et teknisk forspring i produktionen af de fleste varer, især de varer, hvoraf forbruget stiger stærkt (fjernsynsapparater og andre varige goder).

Udviklingen siden devalueringerne viser imidlertid, at importen er steget, især for færdige industrivarer fra Europa. Bell-betænkningen anslår virkningen af de lempelser, den foreslår, til 700–1000 mill. dollars, som importen ville blive forøget med efter en tilpasningsperiode på et par år, d. v. s. en forøgelse på 6–9 pct. af den samlede import. Af denne forøgelse skulle hovedparten, ca. 500–700 mill. dollars, falde på industrivarer (25–35 pct.s stigning), resten på fødevarer (en stigning på ca. 10 pct.). For råvarer skulle lempelser kun blive af minimal betydning. For landene uden for U.S.A. vil der hermed være ydet

et væsentligt bidrag til at bringe dollarunderskudet ud af verden, ikke mindst for Vesteuropa, hvis andel i Amerikas industrivareimport er ca. 50 pct. (mod 10 pct. for andre varer). De anførte tal grunder sig på de omfattende beregninger, der er foretaget i den omtalte undersøgelse over U.S.A.s import fra 1923 til 1950.

Virkningerne på amerikansk industriproduktion og -beskæftigelse af en sådan øget import vil ikke være katastrofal, idet den skønnede forøgelse kun svarer til en brøkdel af en procent af den amerikanske industriproduktion. Med den betydelige bevægelighed, der hersker på det amerikanske arbejdsmarked, vil den næppe volde større beskæftigelsesproblemer.

17.9.1953.