

STAFFAN SOHLMAN

Kommentar (1)

Låt mig börja med att gratulera professor Baldwin till hans klara och objektiva analys av det nuvarande handelspolitiska läget. Jag håller med honom om de flesta av hans slutsatser. Det finns emellertid en punkt där jag gärna skulle vilja avvika något, nämligen vad gäller hans förslag för att bemöta den tilltagande protektionismen. Den politiska ramen i form av institutioner och traditioner skiljer sig kraftigt åt mellan olika länder. Jag tror därför i all uppriktighet att de förslag som professor Baldwin har framfört inte är särskilt relevanta för Europa eller i varje fall för Sverige. Sverige har traditionellt varit en stark förespråkare för frihandel. Detta har varit den officiella politiken, men den har också haft och har fortfarande ett brett stöd bland företrädare för näringslivet, fackföreningarna och andra påtryckningsgrupper. Situationen i Sverige skiljer sig därför markant från andra länder såsom USA.

Även på några andra punkter skulle jag vilja göra tillägg till professor Baldwins framställning, samtidigt som jag i huvudsak instämmer i hans argumentering.

"Dumping"

Traditionella anti-dumpingåtgärder påstås vara ett trubbigt instrument mot underprissättning på importsidan. Detta uttalande verkar inte stämma med verkligheten, eftersom anti-dumpingåtgärder används i stor utsträckning och med stor kraft. Det finns emellertid en stor risk att dumpingvapnet kan användas mot helt normal och lönsam utrikeshandel. Enligt GATT:s stadgar finns det tre metoder att fastställa när dumping sker. Den första

och normala metoden gäller dubbelprissättning, dvs företagen tar ut lägre priser på exportmarknaden än på sin hemmamarknad. Under speciella omständigheter, som när endast en liten andel av ett företags försäljning riktar sig till hemmamarknaden, finns det två andra kriterier att använda. Man kan tex använda jämförbara försäljningspriser till andra länder eller försöka att fastställa ett beräknat värde på produkten. I flera länder och regioner förefaller det ha blivit vanligt att man fastställer ett sådant riktvärde eller att man åtminstone försöker få information om produktionskostnaderna, oavsett om företagets försäljning främst går till hemmamarknaden eller inte.

I Sverige är de flesta av våra stora företag starkt exportinriktade. Ett påstående om dumping riskerar därför ofta att baseras på ett konstruerat värde på produkten, ett begrepp som självklart innehåller flera subjektiva element. Det kanske viktigaste ledet i beräkningen är att fastställa vad som kan beräknas vara en normal vinst. I USA förefaller det som om 8 procents vinstandel på den totala omsättningen anses som normal. Handel med en lägre vinstandel anses därför som dumping. Men 8 procents vinst i relation till omsättningen är en tämligen hög vinst i Europa. Många företag som här anses vara helt normala skulle således i amerikanska termer anses utöva dumping. För det andra är det naturligt att vinstandelen uppvisar variationer över konjunkturcykeln. Om ett företag i varje läge måste ha en vinstandel på minst 8 procent för att inte anklagas för dumping, skulle mycket få företag gå fria. De flesta av exportföretagen skulle kunna anklagas för dumping under åtminstone någon del av konjunkturcykeln.

Kanske än allvarigare är emellertid att en anklagelse om dumping kan ha allvarliga effekter på ett företags exportmöjligheter. Alldeles oavsett om dumping verkligen har skett eller inte och oberoende av tänkbar skada, kan själva anklagelsen leda till att tänkbara kunder tvekar att köpa från den utländske ex-

Kommerserådet STAFFAN SOHLMAN är verksam vid Kommerskollegium.

portören. En känsla av nationell solidaritet kan kanske spela en roll. Ännu viktigare är antagligen osäkerheten vad gäller exportörens slutliga pris. Effekten på det anklagade företaget är en förlust i försäljning och lägre vinst. En dumpinganklagelse kan därför vara ett tämligen enkelt sätt att bli av med utländsk konkurrens.

Minimi-priser

Den andra punkten där jag vill göra ett smärre tillägg gäller prissättningen på stålprodukter i USA. Samtidigt som jag håller med professor Baldwin, skulle jag vilja lägga till att det system han beskriver ("Trigger Price Method") har en mycket komplex bakgrund, som innehåller förhandlingar mellan industrivärldens stormakter. Låt mig bara påpeka att metoden förutsätter en snabb dumpingaktion, om vissa prisnivåer underskrids. Dessa prisnivåer baseras på produktionskostnaden hos den mest effektive producenten, d v s de japanska stålföretagen. Effekten av detta är i praktiken att de europeiska stålexportörerna till USA slipper undan "gratis". Deras produktionskostnader är högre än de fastställda minimipriserna, men de kommer inte att utsättas för en dumpingundersökning, under förutsättning att de inte försöker sälja under de fastställda minimipriserna. I normalfallet kommer sålunda trigger-pris-systemet att få till effekt att man undviker undersökningar om dumping. Bakgrunden till detta är i sin tur en överenskommelse mellan USA och EG om att de traditionella handelsmönstren ska tillåtas vara i kraft och att inget land skall förskjuta anpassningsbördan till en handelspartner.

Minimipris-metoden ger fö ett utmärkt exempel på hur åtgärder som enligt amerikansk uppfattning överensstämmer med GATT:s stadgar i själva verket kan fungera som ett effektivt handelshinder. I en situation där stålimporten avskräcks från att försöka underskrida minimipriserna, kan de inhemska producenterna ta en större marknadsandel om de tex ger rabatter under den "rekommenderade" prisnivån. Detta är vad som har hänt i stor skala och det har lett till kontro-

verser mellan olika statliga myndigheter i USA.

Icke-tariffära handelshinder

I stället för att gå in på de problem som vi upplever på svenskt håll vill jag komma med några allmänna observationer. *För det första:* ett viktigt drag i icke-tariffära handelshinder är att de är svåra att genomskåda. Tullsatser publiceras och är välkända för intresserade parter. Icke-tariffära handelshinder däremot göms ofta undan. Detta gör att det är svårt att få fram fakta på vilka man kan basera en diskussion.

För det andra: flera av dessa problem, såsom offentlig upphandling, innebär känsliga relationer mellan exportören och kunden. En säljare kan vara ovillig att klaga över diskriminering i ett speciellt fall därför att han är rädd för att bli svartlistad i kommande upphandlingar. Relationerna mellan exportörerna och deras inhemska myndigheter är i allmänhet mer komplicerade när det gäller icke-tariffära handelshinder än när det gäller tullar.

För det tredje: om man bedömer utifrån antalet överenskomna och ratificerade koder var Tokyo-Rundan en klar framgång på detta fält. Om de slutligen kommer att visa sig vara framgångsrika beror emellertid i hög grad på hur de används. I GATT:s kommittéer måste en mer öppen debatt ske och koderna måste leda till åtgärder som är lättare att genomskåda. Jag skulle också vilja föreslå att en allmän omprövning av alla koder sker inom ett par år, helst på ministernivå.

"Frivilliga" exportbegränsningar

Efter att ha gått igenom den nya protektionismen bör vi emellertid inte glömma den gamla protektionismen som innebär kvantitativa restriktioner på utrikeshandeln och som åter börjar dyka upp nästan överallt. Det är en historiens ironi att vi koncentrerar våra ansträngningar på icke-tariffära handelshinder och börjar diskutera nästa generation av handelshinder, nämligen hinder mot handeln med tjänster, samtidigt som de gamla

vanliga kvantitativa begränsningarna i tex i skepnad av "frivilliga exportbegränsningar" dyker upp igen.

Tendensen till ökade kvantitativa restriktioner har varit synlig ett bra tag: textilier sedan början av 1960-talet, stål i slutet av 1970-talet. Den senaste utvecklingen vad gäller den japanska exporten av bilar bådär inte väl för 1980-talet. Det är helt klart att protektionistiska önskemål om liknande åtgärder inte slutar här. Inom EG kontrolleras importen från Japan statistiskt, inte bara av bilar utan även av TV-apparater, bildrör och vissa verktygsmaskiner. I förlängningen av denna utveckling kan man först skönja mikroelektronik och kanske något senare den kemiska industrins produkter. Härigenom skulle de facto en allt större andel av utrikeshandeln komma att bli reglerad.

Denna utveckling är allvarlig inte bara som ett uttryck för tilltagande protektionism utan också genom att den speglar en tendens att viktiga handelspolitiska beslut tas utanför de internationella organisationerna. OECD, GATT och IMF skjuts åt sidan till förmån för bilaterala förhandlingar eller möten mellan de större industriländerna, s k toppmöten. Vad gäller Sverige kan följderna bli allvarliga: den internationella handelspolitiska lagstiftningen som vi har byggt vår ekonomiska och även vår politiska strategi på, skulle skakas i grundvalarna. Vi, i likhet med många andra små länder, skulle tycka att besluten fattas över våra huvuden och utan vårt godkännande, beslut som direkt och indirekt påverkar våra handelsintressen. Detta vore självklart ett brott mot GATT:s grundstadgar.

Jag skulle emellertid också vilja påpeka att denna utveckling kan ha negativa

följder också för de länder som själva deltar i de slutna förhandlingarna. För det första leder frivilliga exportrestriktioner eller åtgärder som har liknande effekter (tex "Trigger Price"-metoder) till bilaterala förhandlingar. En reglering av en marknad kommer till slut att resultera i bilaterala konfrontationer till nackdel för världshandeln även om den diskuteras i tex OECD:s stälkommitté. För det andra leder uteslutningen av OECD och GATT från viktiga förhandlingar till att dessa organisationers trovärdighet undermineras. De har trots sina brister tjänat oss väl under mer än 30 år. Industrinationerna borde vara varse konsekvenserna av att dessa organisationer inte längre kan tjäna som forum för allvarliga diskussioner.

När jag sagt allt detta måste jag betona att Sverige ensamt inte kan bibehålla en frihandelspolitik. Om andra länder, i synnerhet de mer betydande, avviker från frihandel, kommer detta obönhörligen att skapa påtryckningar och tvinga fram liknande aktioner. Återverkningarna av avtalet mellan USA och Japan om restriktioner i bilexporten har redan nått Europa och även Sverige. De svenska exportörerna förstår inte varför de ska mötas med diskriminering i andra länder utan att Sverige reagerar med samma mynt. Hittills har emellertid stödet för en fortsatt frihandelspolitik bestått. De flesta inom näringslivet, fackföreningarna och de politiska partierna ser fördelarna av den internationella handeln men skulle de nuvarande trenderna i handelspolitiken fortsätta, kommer Sverige att tvingas av påtryckningar inifrån och utifrån att avvika från vad vi själva anser vara till vår egen fördel.

Oversättning: Kerstin Amnerth