

Konsumenterna och frihandeln¹

PETTERI REPO

Globalisering är ett slagord som vi regelbundet hör i dag. Det används för att beskriva hur världen håller på att bli mindre. Snabbheten gör världen mindre. Men det finns ingenting fundamentalt nytt i själva debatten. Tvärtom, vi kan hitta likheter från hundra år tillbaka. Telegrafen, radion och telefonen å ena sidan och järnvägen, ångfartyget och bilen å den andra påminner om internet och flygplanet, vilka starkt bidrar till dagens globalisering.

Globaliseringsproblematiken utnyttjas ofta för att främja vissa målsättningar framom andra. Målsättningar motiveras till exempel med argument som internationell konkurrenskraft. Vare sig dessa argument är korrekta eller inte kan vara mindre intressant för en utomstående betraktare, än att de uttrycks och har konsekvenser. Det är också allt svårare att skilja inrikesfrågor från utrikesfrågor. I varje fall är globaliseringen någonting som vi alla måste beakta även om vi huvudsakligen skulle syssla med nationell eller lokal verksamhet.

Frihandeln, eller liberaliseringen av den internationella handeln, är den form av globalisering som jag har studerat i min avhandling. Den internationella handeln har liberaliserats av många orsaker. Ekonomisk effektivitet har varit endast ett incentiv eftersom den internationella handeln har politiska dimensioner. En vik-

tig orsak till integreringen av Västeuropa har till exempel varit viljan att garantera fred. Ur detta perspektiv har integrationen varit framgångsrik.

Dessutom tror man att 1930-talets merkantilistiska handelspolitik bidrog till det andra världskriget. Efter kriget har det internationella handelssystemet försökt liberalisera handeln och göra länder mer medvetna om den potentiella nyttan av en växande internationell handel. Internationellt sett har General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) varit forum för liberaliseringen av handeln. I början koncentrerade man sig på att sänka tariffer, men så småningom började man även betona icke-tariffära teman. Den hittills sista avslutade GATT-förhandlingsrundan, Uruguayrundan, ersatte GATT-sekretariatet med den mera permanenta World Trade Organization (WTO) 1995. Avtalet innefattade bland annat jordbruks- och textilhandel, *immaterialrätter*, investeringar och tjänster. Den nya GATT-rundan, Millenniumrundan, är i inledningsfasen och ämnar ta liberaliseringen ett steg vidare.

Liberaliseringen av den internationella handeln har givetvis inte skett bara under GATT. De nuvarande arrangemangen innefattar såväl politiska sammanslutningar som Europeiska unionen och frihandelsområden som North American Free Trade Area (NAFTA). Man bör inte heller glömma andra former av ekonomiskt samarbete.

Snabba och djupgående förändringar i det internationella handelssystemet leder oundvikligen till konflikter bland dem som påverkas av

¹ Artikeln är en översättning av min lectio praecursoria vid Svenska handelshögskolan 12 maj 2000. Professor Ralf Helenius (Svenska handelshögskolan) var kustos och professor Robert N. Mayer (University of Utah) opponent.

systemet. Länder såväl som grupper av individer i dessa länder har olika intressen. Konflikterna påverkar liberaliseringsprocessen och måste lösas på något sätt. Därför är det inte lätt att liberalisera den internationella handeln. Hur långt borde man gå och hur borde man gå tillväga? Dylika frågor bekymrar dagens politiker. Att hitta rätt balans är inte lätt.

Internationella institutioner som liberaliserar handeln har fått märka att de allt oftare behöver stöd från de individer som påverkas av liberaliseringen. Åtminstone behövs det allt mer legitimation. Att MAI-avtalet (Multilateral Agreement on Investment) inom ramen för OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), delvis på grund av omfattande motstånd från medborgarorganisationer misslyckades 1998, visar på detta. WTO:s ministerkonferens i Seattle 1999 mottogs också av ett omfattande motstånd. Motsvarande protester hördes även då Internationella valutafonden (International Monetary Fund, IMF) och Världsbanken hade sina sammanträffanden i Washington D.C. året 2000.

Här kommer min avhandling in. Jag har studerat hur konsumentorganisationerna reagerat på liberaliseringen av den internationella handeln. Konsumenterna påverkas i allt högre grad av resultaten av handelsförhandlingarna och de håller på att bli en allt viktigare grupp av individer för liberaliseringen.

Konsumentintresset utnyttjas ofta som argument för att förespråka frihandeln. Konsumenterna anses då dra nytta av liberaliseringen. Ett större utbud av varor till lägre priser anses höra till de typiska fördelarna. För konsumentrörelsen har frihandeln dock varit en kontroversiell fråga. Konsumenter och konsumentförespråkare är kritiska och uttrycker en bred sammanställning av synpunkter på liberaliseringen. Tvister förekommer, såväl mellan konsumentrörelsen och andra aktörer, som inom konsumentrörelsen.

Utgångspunkten för min avhandling var konsumentintressets kontroversialitet. Jag valde att gå vidare genom att studera hur konsumentorganisationerna reagerade på liberaliseringen av den internationella handeln. Därmed ersatte jag konsumenterna med deras intressegrupper. Intresset som studerades är därför kollektivt och förankrat i organisationernas verksamhet. I en-

lighet med detta sökte jag förstå konsumentintresset i frihandeln, som det uttrycktes av dessa organisationer. Jag valde ut organisationer som bäst representerade konsumentintresset ur finsk synvinkel. Två av de organisationer som studerades var nationella (Finlands konsumentförbund och Kuluttajat-Konsumenterna) och två internationella (Consumers International och BEUC). Den förra av de internationella organisationerna opererar på global nivå och den senare på europeisk nivå. Det var viktigt att inkludera både nationella och internationella organisationer, eftersom frihandeln har många internationella dimensioner.

Finska konsumenter är intressanta för att Finlands handelsarrangemang förändrades på flera sätt på 1990-talet. Finland blev medlem i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet 1994 och i Europeiska unionen 1995. Finland är också medlem i World Trade Organization som upprättades 1995. Dessa förändringar föregicks av en nationell debatt. Vi hade till och med en folkomröstning om medlemskapet i Europeiska unionen. Konsumentintresset söktes i hur organisationerna reagerade på dessa arrangemang samt ett antal mera specifika frågor.

Detta ledde sedan till det specifika forskningsproblemet: hur reagerade dessa fyra konsumentintressegrupper på liberaliseringen av den internationella handeln under 1990-talets första hälft? Jag använder termen reaktion därför att organisationerna inte kunde kontrollera eller ens agera proaktivt i liberaliseringsprocessen. Den undersökta tidsperioden är 1990–96 eftersom den innefattade de viktigaste delarna av den finska debatten om liberaliseringen samt förändringarna i handelsarrangemangen.

Jag sökte konsumentintresset i organisationernas offentliga dokument. Organisationerna reagerade på ett stort antal frågor under den tid som studerades och jag sökte de allmänna riktlinjerna inom mångfalden av reaktioner. Sedan tolkade jag hur dessa förhöll sig till liberaliseringen av den internationella handeln.

Min avhandling visar att de undersökta konsumentorganisationerna i grunden stödde liberaliseringen av den internationella handeln. De stödde liberaliseringen inom kontexten av Uruguayrundan av GATT, den europeiska integrationen och en bättre integration av utvecklingsländerna i världshandeln. Stödet var märkbart

även i en rad mera specifika frågor. Trots detta var stödet inte ovillkorligt. Liberaliseringen skulle kopplas samman med förbättringar i konsumentskyddet och ett bättre iakttagande av konsumentintressen i liberaliseringsprocessen. Kortvariga undantag från liberaliseringen accepterades också.

Allmänt sett överensstämmer framstegen i det internationella handelssystemet ganska väl med de undersökta organisationernas liberaliseringskrav. Avslutningen av Uruguayrundan och den fortgående liberaliseringen av handel inom Europeiska unionen överensstämmer särskilt väl. Endast kraven på mera öppenhet i Europeiska unionens externa handel överensstämde dåligt i och med att EU blev part i internationella handelsdispyter. Att GATT- och EU-representanter ibland vänder sig till konsumenterna för stöd är inte förvånande. De har insett att deras institutioner och konsumenterna har vissa gemensamma intressen.

Å andra sidan förekom det inte några stora framsteg beträffande de frågor som organisationerna kritiserade. När det gällde konsumentskydd, konsumentinflytande och praktiska lösningar skedde bara få eller skenbara förbättringar. Så till vida överensstämde liberaliseringen endast delvis med konsumentkraven. Detta reflekterades även i organisationernas reaktioner. De var endast delvis nöjda med utvecklingen. Framsteg i konsumentpolitiken hade hjälpt organisationerna att företräda liberaliseringen bättre.

Protesterna i samband med WTO, MAI, IMF och Världsbanken har visat att dessa inte har lyckats övertyga allmänheten om sin uppgift. Kanske kunde de lära sig något av konsumentorganisationernas reaktioner, som studerades i denna avhandling. Givetvis är avhandlingens resultat mest relevanta ur finska och europeis-

ka konsumenters perspektiv under en viss tidperiod. Men de för ändå fram tanken att det finns något i konsumentintresset som handelsorganisationerna inte riktigt förstått. Man kan visst resonera sig fram till att det finns ett konsumentintresse i frihandeln, men resonemang-
et är inte lika övertygande som handelsorganisationerna tycks tro. Konsumentskydd, konsumentinflytande och praktiska lösningar är avgörande för konsumentrörelsen. För handelsliberaliseringens och konsumenternas skull vore det viktigt att man vid liberaliseringen bättre tog konsumentintressena i beaktande. Det skulle minska konflikterna mellan liberaliseringsprocessen och konsumenterna. Denna önskan är inte omöjlig att fylla. I grund och botten borde ju det internationella handelssystemets uppgift vara att tillfredsställa konsumenters behov.

Efterskrift

Protesterna kring liberaliseringen av den internationella handeln har fortsatt och det finns inga tecken på att de skulle ebba ut. Tvärtom tycks protesterna ha fött en ny, spännande form av global politisk aktivism. Demonstranterna utnyttjar bland annat den moderna informationsteknologin för att samla sina krafter och organisera sin verksamhet. Internet och mobiltelefoner har på detta sätt faktiskt förändrat den politiska världen. Framtiden visar hur stor och bestående förändringen blir.

Samtidigt har utvecklingen av bland annat galna ko -sjukan visat att konsumentorganisationerna hade rätt, då de varnade för en liberalisering av handeln, utan att samtidigt ta itu med andra praktiska, handelsrelaterade frågor. Handeln skapar inte dylika problem, men problemen kan exporteras.