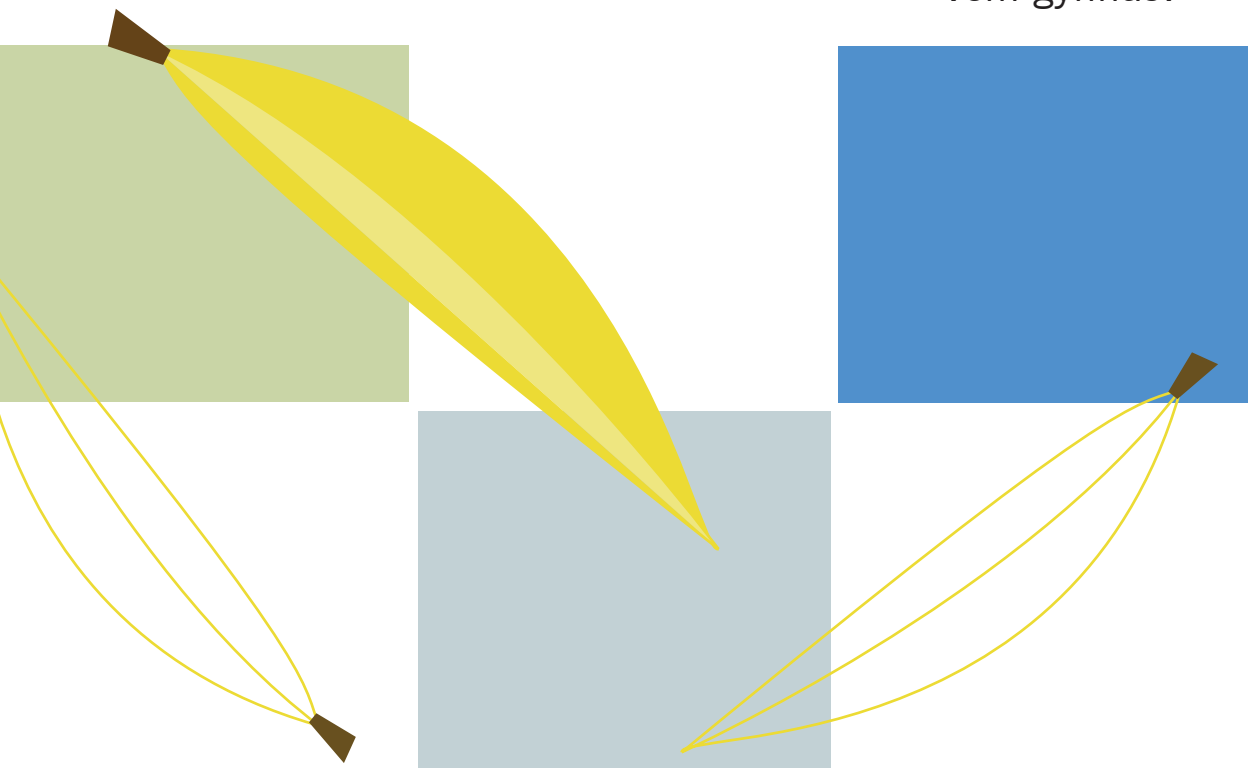


U-ländernas handelsförmåner

– vem gynnas?



En diskussion om u-länder, handel och handelsförmåner



Svenska FAO-kommitténs
skriftserie nr 4
ISSN: 1652-9316

Innehåll

Förord	3
1. Bakgrund	4
2. Jordbrukshandel och utveckling	7
3. Jordbruksavtalets särskilda och differentierade villkor	14
4. Ensidiga förmåner och andra u-landsarrangemang	21
5. Aktuella förhandlingsfrågor: särskilda produkter, särskild skyddsmekanism för u-länder och Economic Partnership Agreements	30
6. U-ländernas handelsförmåner – vem gynnas?	41
Förkortningar och ordförklaringar	44
Referenser	50

Produktion: Jordbruksdepartementet, augusti 2007
Svenska FAO-kommittén

Tryckt: Danagårds Grafiska, Ödeshög

Art.nr: Jo 07.026

Fler exemplar av skriften kan beställas från Jordbruksdepartementet
via www.regeringen.se/jordbruk eller på telefon: 08-405 27 50

Förord

Det här är den fjärde utgåvan i Svenska FAO-kommitténs skriftserie. Syftet är att väcka intresse för frågor som berör globalt samarbete, i synnerhet arbetet vid FN:s fackorgan för jordbruk, skogsbruk, fiske och livsmedel (FAO). I den förra debattskriften belystes målkonflikter på det globala skogsområdet. Då FAO-kommittén beslutat att fortsätta sin skriftserie med ett liknande tema behandlas i denna skrift målkonflikter när det gäller u-ländernas handelsförmåner.

Mot bakgrund av att de pågående handelsförhandlingarna i WTO särskilt ska se till u-ländernas behov har diskussionen om u-ländernas handelsförmåner, eller med andra ord särskilda och differentierade villkor (S&D-villkor), hamnat i fokus. Idén bakom S&D-villkor är att behoven i u-länderna skiljer sig från behoven i i-länderna. Därför behöver reglerna för världshandeln se olika ut för i- och u-länder. Dessutom har många i-länder ensidigt beviljat alla eller ett urval av u-länder särskilda förmåner, så kallade preferenser. Frågan om preferenser är också aktuell dels för att u-länder som inte har tillgång till dessa uppfattar sig vara diskriminerade och dels för att värdet av dem minskar då världshandeln blir allt friare.

I denna skrift kommer några av de handelsförmåner som u-länderna idag har tillgång till att belysas. Dessutom analyseras några nya S&D-villkor som bland annat diskuteras i WTO-förhandlingarna. Frågorna som ställs är om förmåner och särskilda villkor, vars syfte ska vara att gynna u-länderna verkligen gör detta. Gynnas vissa länder på andras bekostnad? Hur slår förmåner och de särskilda villkoren mot olika grupper, till exempel konsumenter respektive producenter? Kan det till och med vara så att vissa särskilda och differentierade villkor kan ha en negativ påverkan på livsmedelstryggheten?

I denna debattskrift diskuterar Andreas Davelid, Jordbruksverket, u-ländernas handelsförmåner och deras effekter. Skriften har tagits fram på uppdrag av Svenska FAO-kommittén. Andreas Davelid svarar för innehållet. Avsikten med skriften är att den ska väcka debatt och leda vidare till fortsatta diskussioner. Det är min förhoppning att den ger fördjupade insikter om dessa komplicerade handelsförhållanden och stimulerar till givande debatt.

God läsning!

Rolf Eriksson

Ordförande i Svenska FAO-kommittén

1. Bakgrund

FAO har uppskattat antalet undernärda i världen under åren 2001–2003 till i genomsnitt 854 miljoner. Av dessa beräknades 820 miljoner leva i u-länder. På Världslivsmedelstoppmötet 1996 sattes målet att halvera *antalet* hungrande. Målet innebär att det högst ska finnas 412 miljoner hungrande år 2015. Världssamfundet är alltså långt ifrån att uppfylla målet. När det gäller det mindre krävande millennieutvecklingsmål 1, det vill säga att halvera *andelen* hungrande, ser det inte lika illa ut, men Afrika söder om Sahara samt Mellanöstern och Nordafrika kommer att ha svårt att nå även detta mål.

En stor andel av jordens fattiga är beroende av jordbruket för sin överlevnad. Även om normalfallet är att en småbrukare inte exporterar sin produktion så kan världsmarknadspriset slå igenom på de lokala marknader där småbrukare säljer sina produkter. Vid en reformerad handels- och jordbrukspolitik på global nivå förväntas priserna på flertalet jordbruksprodukter stiga. Mot denna bakgrund kan ökad kontakt mellan lokala marknader och världsmarknaden vara önskvärd ur småbrukarens synvinkel. En reformerad handels- och jordbrukspolitik kommer också att innebära lägre jordbruksstöd, avvecklade exportstöd och lägre tullar i i-länderna. Jordbrukarna i u-länderna får därmed rättvisare konkurrensvillkor både på sin inhemska marknad och på världsmarknaden.

U-länderna och WTO

Vilka utvecklingsstrategier som varit på modet har växlat över tid, men det finns en växande insikt om att handel och öppenhet bidrar till ekonomisk och social utveckling. Inte minst utvecklingen i flera länder i Asien, till exempel Sydkorea och Taiwan, har bidragit till denna insikt. Även det stora tillflödet av nya medlemsländer i World Trade Organization (WTO) visar att det finns ett intresse hos de flesta u-länder att vilja delta i det internationella handelssamarbetet. WTO, som bildades 1995, syftar till att stimulera utveckling genom en successivt friare handel styrd av internationella regler. Genom jordbruksavtalet i WTO reglerades för första gången den internationella handeln av jordbruksprodukter. För små och fattiga länder var sannolikt detta något positivt då frånvaron av regler tenderar att missgynna just dessa länder. Stora och mäktiga länder kan hävda sina intressen även i frånvaro av internationella överenskommelser, något som är mycket svårare för mindre länder.

Ett avtal baserat på de förhandlingsförslag som presenterats i den nuvarande handelsrundan i WTO, *Doharundan eller utvecklingsrundan*¹, blir den mest långtgående liberaliseringen av handeln med jordbruksprodukter hittills. Rundan ska också speciellt se till u-ländernas behov och skapa specifika

¹ Doha Development Agenda (DDA).

särlösningar för dessa länder. I ramverket för förhandlingarna från 2004 anges att jordbruket är av avgörande betydelse för utvecklingen i u-länderna och att de måste ha möjlighet att kunna föra en jordbrukspolitik som stödjer deras utvecklingsmål, stödjer deras strategier för att bekämpa fattigdom och som tryggar livsmedelsförsörjningen².

Föregångaren till WTO, *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), dominerades ursprungligen av i-länder. Idag är ungefär två tredjedelar av WTO:s 150 medlemmar u-länder. Även om USA och EU fortfarande är de dominerande handelsblocken har u-länderna som grupp över tid fått ett större inflytande. U-ländernas ökande inflytande i WTO var också en viktig orsak till sammanbrottet i förhandlingarna i *Cancun* 2003. EU och USA hade gjort upp inför förhandlingarna, men denna tågordning och uppgörelsens innehåll var inget som u-länderna var beredda att acceptera.

De u-länder som är medlemmar i WTO är en synnerligen heterogen grupp med olika utvecklingsnivå och mycket skiftande förutsättningar. I WTO är det nämligen så att länderna själva, i samband med anslutningen till WTO, väljer om de vill klassificeras som i-land eller u-land. Detta får det märkliga resultatet att ett höginkomstland som Sydkorea, en stor ekonomi som Brasilien, en växande ekonomi som Indien och ett fattigt afrikanskt land som Kenya har rätt till samma *särskilda och differentierade behandling* (S&D) eftersom de alla har klassificerat sig som u-länder. De minst utvecklade länderna (MUL) har emellertid ännu flexiblare villkor.

Vad är egentligen ett u-land?

I olika sammanhang används olika klassificeringar. I WTO är det, som redovisas ovan, länderna själva som huvudsakligen väljer om landet ska klassificeras som u-land eller inte. Världsbanken delar oftast inte in länderna i u- respektive i-länder utan delar upp länder i olika inkomst-kategorier. Låginkomstländer är länder som har en BNI (bruttonationalinkomst) per capita som understiger 875 dollar. Bland dessa länder finner vi de flesta länder i Afrika söder om Sahara och länder i södra och sydöstra Asien. Lägre medelinkomstländer har en BNI mellan 876 dollar och 3 465 dollar per capita. Hit räknas till exempel flera länder i Nordafrika och Latinamerika. Övre medelinkomstländer har en BNI mellan 3 466 och 10 725 dollar per capita och hit räknas till exempel länder i Östeuropa, Latinamerika, Karibien och Asien, men även några afrikanska länder som Gabon och Sydafrika. Höginkomstländer är länder som har en BNI per capita som överstiger 10 725 dollar. FN har en egen klassificering av de minst utvecklade länderna, MUL. För att ett land ska klassificeras som MUL får bland annat inte BNI per capita överstiga 900 dollar.

Flera i-länder har också beviljat ett urval av u-länder särskilda förmåner i handeln. Förmånerna kan till exempel avse lägre eller avskaffade tullar, tillgång till högre priser eller förenklade *ursprungsregler*. Utnyttjandegraden och värdet av dessa förmåner är en omdiskuterad fråga. Frågan är aktuell eftersom en liberaliserad världshandel minskar värdet av förmånerna. Skillnaden mellan de tullar som u-länder som ingår i olika förmånsarrangemang betalar och de tullar övriga länder betalar minskar.

I denna skrift kommer dels de S&D-villkor som u-länderna har tillgång till idag att belysas, dels analyseras ett par nya föreslagna S&D-villkor. De nuvarande förmånerna som diskuteras är några av de *preferenser* som en del u-länder har i sin handel med EU samt ett urval av S&D-villkoren i WTO:s jordbruksavtal från 1994. Två nya S&D-villkor som är aktuella i Doha-rundan är *särskilda produkter (SP)* och en *särskild skyddsmekanism* för u-länder (*SSM*). Frågorna som ställs är om förmåner och särskilda villkor, vars syfte är att gynna u-länderna, verkligen gör detta. Gynnar några förmåner och särskilda villkor vissa länder på andras bekostnad? Hur slår förmånerna och de särskilda villkoren mot olika grupper, till exempel konsumenter respektive producenter? Kan det till och med vara så att vissa särskilda och differentierade villkor kan ha en negativ påverkan på livsmedelstryggheten?

2. Jordbrukshandel och utveckling

Jordbrukets roll i u-länderna

Jordbruket är betydligt mer betydelsefullt för u-länderna än för i-länderna (även om det finns stora variationer mellan länder). Starkt förenklat kan det uttryckas så att u-ländernas jordbruk kännetecknas av följande:

- det svarar för en relativt stor andel av BNP,
- det är betydelsefullt för sysselsättning och försörjning, och
- det är för många u-länder en viktig källa till exportinkomster (samtidigt som import av jordbruksvaror också är en stor utgiftspost för många länder).

Jordbruket har fortfarande en stor betydelse i ekonomin i flertalet u-länder även om betydelsen har minskat. I genomsnitt svarade jordbruket för 10,3 procent av BNP i u-länderna under 2004, vilket kan jämföras med 2,4 procent i i-länderna under samma år (se tabell 1, sidan 8). Variationerna mellan u-länderna är stora, men mycket generaliserat kan man säga att jordbruket är mindre viktigt för "rika" u-länder medan det fortsatt är mycket viktigt för många av de fattigaste länderna. Fortfarande svarar jordbruket för cirka hälften av BNP i till exempel Laos, Burundi, Etiopien, Guinea-Bissau och Tanzania. Samtidigt utgör jordbrukets andel av BNP mindre än 5 procent i flera länder i Asien och Latinamerika, till exempel i Sydkorea, Singapore, Mexiko och Chile. Jordbrukets betydelse i ekonomin i flera av de fattigare u-länderna innebär att en tillväxt i denna sektor får ett förhållandevis stort genomslag i den totala ekonomin.

Skillnaden är än större mellan i- och u-länder när det gäller jordbrukets betydelse för sysselsättning och försörjning. FAO beräknar att ungefär hälften av befolkningen i u-länderna är beroende av jordbruket för sin utkomst. Motsvarande siffra i i-länderna är 6 procent (se tabell 1, sidan 8). Totalt i världen är 2,6 miljarder människor beroende av jordbruket för sin försörjning. I ett tiotal länder får fortfarande mer än 80 procent av befolkningen sin försörjning från jordbruket.

Tabell 1:

Jordbrukets betydelse för BNP, sysselsättning och export i ett antal u-länder

Land	Jordbrukets andel av BNP 2004	Jordbruksbefolkn. som andel av totalbefolkning 2004	Andel jordbruksexp. som andel av total varuexport 2002-2004
MUL-länder			
Etiopien	47	81	71
Laos	47	76	5
Tanzania	45	76	35
Nettoimporterande u-länder*			
Egypten	15	34	16
Dominikanska republiken	11	15	11
Nettoexporterande u-länder*			
Brasilien	10	14	28
Thailand	10	46	12
u-länder	10,3	49	7,4
i-länder	2,4	6	7,0
Världen	5,8	41	7,1

* Nettoexportörer respektive nettoimportörer av jordbruksvaror och livsmedel
Källa: FAO (2006)

Förutom att u-ländernas jordbrukssektor spelar en relativt viktig roll för ekonomin är den ofta underutvecklad, till exempel utvecklas produktiviteten dåligt. När man ska förklara jordbrukspolitikens inverkan på jordbruket brukar två huvudorsaker anges till att jordbruket är underutvecklat i många u-länder:

- Den *tidigare politiken i många u-länder* motarbetade jordbruket genom direkt eller indirekt beskattning av jordbrukssektorn. Politiken motiverades bland annat av behovet att gynna en inhemsk industrialisering, vikten av att hålla livsmedelspriserna låga samt att jordbruket bara i egenskap av sin betydande storlek var en viktig källa till intäkter för statsbudgeten.

- Snedvridningar på världsmarknaden till följd av *i-ländernas jordbruksstöd*. Höga tullar, exportsubventioner och direktstöd till jordbrukare har bidragit till att pressa världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter, och också minskat investeringsviljan i sektorn.

En annan politisk faktor som spelar roll för jordbrukets utveckling är oklara ägandeförhållanden till marken. En osäkerhet när det gäller besittningsrätten motverkar sannolikt investeringar som skulle kunna öka produktiviteten.

Allt sedan början av 1980-talet har många u-länder genomfört struktur-reformer i *Världsbankens* och *IMF:s*³ regi. En del länder har som ett led i dessa program avskaffat beskattningen av jordbruket. Syftet med struktur-reformerna inom jordbrukssektorn var bland annat att höja produktiviteten, öka produktionen av baslivsmedel, förbättra kvaliteten på produkterna samt att diversifiera och stimulera exporten. I vissa fall har strukturanpassnings-programmen för jordbrukarna inneburit en smärtsam anpassningsprocess. De lägre tullarna har bland annat medfört en ökad importkonkurrens som lett till minskade inkomster och ibland även förlorade försörjnings- och sysselsättningsmöjligheter.⁴

Även om u-länderna i WTO tillåts att ha både interna stöd och export-subventioner, om än med vissa begränsningar, så svarar u-länderna för en obetydlig andel av dessa stöd. Det skydd som u-länderna tillämpar av någor-lunda omfattning är tullar. Tullarna ger skydd mot importkonkurrens och därmed utrymme för inhemsk produktion, men är också en viktig källa till inkomster för många u-länder. Den genomsnittligt tillämpade tullnivån för jordbruksvaror och livsmedel, vägd efter importens storlek, är för u-länderna 21 procent. Motsvarande siffra för i-länderna är 14 procent. Allra lägst till-ämpad nivå har emellertid MUL. Det tillämpade tullskyddet för dessa länder är 13 procent.⁵

U-ländernas handel med jordbruksvaror och livsmedel ökar

Diversifieringen av u-ländernas export ökar. De är som grupp mindre beroende av jordbruksexport än tidigare även om många enskilda länder fortfarande har kvar detta beroende. U-länderna blir också allt viktigare avsättnings-marknader för andra u-länders export. Exporten av förädlade livsmedel ökar även från u-länderna. Den ökade internationella efterfrågan på bearbetade produkter kan förklaras med sociala, ekonomiska och demografiska förändringar. Urbanisering, ökad jämställdhet i arbetslivet och ökade inkomster får

3 International Monetary Fund, sv. Internationella valutafonden.

4 Jordbruksverket (2000). Minskad sysselsättning kan också vara resultatet av ökad produktivitet.

5 Anderson och Martin (2005).

till följd att allt fler köper färdiglagade livsmedel och halvfabrikat istället för att köpa råvaror och ägna tid åt att tillaga dem.

Även om exporten av jordbruksvaror och livsmedel har ökat har den relativa betydelsen av handeln med dessa varor minskat över tid. För 40 år sedan svarade handeln med jordbruksvaror för 25 procent av världshandelns värde. Motsvarande siffra idag är 7 procent och andelen är ungefär lika stor både för i- och för u-länder, även om exporten av jordbruksvaror och livsmedel fortfarande är mycket viktig för många enskilda u-länder, inte minst i Afrika (se tabell 1, sidan 8)⁶. U-länderna har under samma tidsperiod gått från en situation där de haft ett stort handelsöverskott i handeln med jordbruksvaror och livsmedel till en situation där exporten och importen är ungefär lika stor. Den enda u-landsregion som har ett stort överskott i handeln med jordbruksprodukter och livsmedel är Latinamerika och Karibien. För MUL har utvecklingen under de senaste 40 åren inneburit att de gått från att vara stora nettoexportörer av jordbruksvaror och livsmedel till att vara stora nettoimportörer. En viktig orsak till denna förändring är den relativa minskningen av de internationella råvarupriserna.

Med ett något kortare tidsperspektiv har u-ländernas export av jordbruksprodukter och livsmedel ökat från 83 miljarder dollar 1990 till 147 miljarder dollar 2003. Ökningen är 77 procent, vilken kan jämföras med den globala ökningen av exporten av jordbruksvaror och livsmedel som var 66 procent. Handeln med jordbruksprodukter och livsmedel mellan u-länder, så kallad *syd-sydhandel*, har ökat kraftigt. Den andel av u-ländernas export som gick till andra u-länder ökade från 32 procent 1990 till 46 procent 2002.⁷

Hur kan handel med jordbruksvaror och livsmedel bidra till utveckling?

Handelns roll för utveckling är en gammal och kontroversiell fråga som har diskuterats i många år i u-länder såväl som i i-länder. Leder en satsning på export kombinerat med låga tullar till ökad utveckling eller är det bättre att med skydd av höga tullar producera för den egna marknaden?

I ekonomisk teori brukar det anföras följande skäl till att handel leder till ökad utveckling (under förutsättning att vinsterna av handeln fördelas ut i samhället):

1. Handel spelar en viktig roll för ekonomisk tillväxt. Den ger tillgång till andra länders resurser och marknader.
2. I en värld där det råder frihandel bestämmer de internationella priserna och produktionskostnaderna hur mycket ett land ska producera för att

6 FAO (2006). I denna beräkning ingår även handeln inom EU.

7 WTO (2005a). Internhandeln mellan EU-länderna är exkluderad.

maximera sin nationella välfärd. Länderna ska följa principen om *komparativa fördelar*⁸ och inte försöka ingripa på den fria marknaden. Länderna ökar sin specialiseringsgrad.

3. Handel hjälper länder att utvecklas genom att de bättre kan utnyttja sina komparativa fördelar. Den hjälper också länderna att kunna dra nytta av stordriftsfördelar.
4. Handel tenderar att öka jämlikheten både på nationell och på internationell nivå genom att utjämna *faktorpriser*⁹, höja reallönerna och skapa ett effektivt utnyttjande av *faktortillgångar*.
5. För att understödja tillväxt och utveckling behövs det en utåtriktad ekonomisk politik. En "självständig" ekonomisk politik som, till delar eller i dess helhet, bygger på isolering anses vara underlägsen gentemot att delta i en värld av frihandel.

Hur förhåller sig verkligheten gentemot den ekonomiska teorin? Todaro och Smith har gjort en genomgång av forskningen om u-ländernas erfarenheter och lämnar några generella slutsatser (slutsatserna är inte giltiga för alla länder och inte heller vid varje given tidpunkt).¹⁰

Erfarenheterna visar att handel kan vara en viktig källa till tillväxt. Exempel på detta är Kina, Malaysia, Thailand, Brasilien, Chile, Taiwan, Singapore och Sydkorea. Tillgången till de utvecklade ländernas marknader har inneburit ett incitament för dessa länder att nyttja slumrande resurser. Export genererar dessutom exportintäkter i form av utländsk valuta.

Det finns emellertid ett antal invändningar mot att frihandel per automatik leder till ekonomisk utveckling. En exportorienterad tillväxt kan ha en ganska liten påverkan på utvecklingen i ett land. Ett skäl till detta kan vara att vinsterna av exporten främst tillfaller utländska ägare av exportindustrin. Utvecklingen i ett land kan också bli ojämn då exportindustrin riskerar att bli avskiljd från den övriga ekonomin.

Historiskt finns det också en del som tyder på att handelseffekterna oproportionerligt mycket gynnat dels i-länderna, dels u-ländernas inhemska eliter och utländska medborgare i u-länderna.

En möjlighet för u-länderna att bättre ta till vara möjligheterna av handel är att genom ett kraftfullt agerande i handelsförhandlingar, inte minst inom WTO, få i-länderna att avveckla sina tullar på arbetsintensiv produktion. Inom u-länderna är det av stor betydelse för utvecklingen att på ett effektivt sätt ta tillvara outnyttjade arbetskraftsreserver.¹¹ Det finns också en klar

8 Ett land har en komparativ fördel jämfört med ett annat land om det exempelvis kan producera en vara med en lägre alternativkostnad jämfört med vad det andra landet kan producera samma vara.

9 Med faktorpris avses pris på arbetskraft, kapital, land med mera.

10 Todaro och Smith (2006).

11 Ett problem är att arbetskraften inte är homogen. Man bör till exempel skilja på utbildningsnivån.

koppling mellan vad som exporteras och ekonomisk utveckling. Exportintäkter som genereras genom småskaligt jordbruk har större förutsättning att leda till ökad inhemsk efterfrågan, och därmed ökad tillväxt, jämfört med export från kapitalintensiv varuproduktion.

FAO har visat hur exporten av jordbruksprodukter och livsmedel kan leda till utveckling samt minskad fattigdom och hunger.¹² Vid en global handelsreform förväntas världsmarknadspriserna för vissa jordbruksprodukter och livsmedel att öka. Världsmarknadspriset är för det enskilda landet ett pris vid gränsen. För att konsumenter och producenter ska kunna reagera på de nya högre världsmarknadspriserna krävs att de överförs till lokala marknader. Hur effektiv överföringen blir är bland annat beroende av hur effektivt marknaderna fungerar och hur väl utvecklad infrastrukturen är. Erfarenheten är att variationen är mycket stor när det gäller vilket genomslag prisförändringar på världsmarknaden får på lokala marknader. En lärdom av detta är att åtgärder som vidtas på den inhemska marknaden, vilka minskar kostnaden för producenterna att sälja sina produkter på världsmarknaden, är bra för landsbygden. Exempel på sådana åtgärder är bättre marknadsinformation, investeringar i infrastruktur samt avlägsnande av skatter på export och insatsvaror.

Under förutsättning att de förändrade världsmarknadspriserna får genomslag på de lokala marknaderna innebär en handelsreform att nettoproducenter av varor som stiger i pris är vinnare medan nettokonsumenter är förlorare. Hushållen anpassar emellertid sina konsumtionsmönster och sitt utbud av arbetskraft till de nya relativa priserna och detta gör att effekten av en reform blir annorlunda jämfört med om hushållen haft samma konsumtionsmönster och samma utbud av arbetskraft som i utgångsläget. En handelsreform som stimulerar ökad export och ökad produktion ger fler arbeten och tenderar att leda till ökade löner för den utbildade arbetskraften. Höjda löner för den utbildade arbetskraften är en mycket viktig beståndsdel i bekämpandet av fattigdomen. Dels blir effekten direkt genom att en fattig familjs inkomst ökar, dels skapas ett ökat välstånd i ekonomin genom att en fattig familj konsumerar en stor andel av sin inkomst.

På längre sikt kan en handelsreform även få andra effekter såsom ökad produktivitet som resultat av tillgång till nya influenser och ny teknik samt ökade *välfärdsvinster* eftersom det är svårare för ägare av företag att tillskansas sig oskäliga vinstmarginaler på en konkurrensutsatt marknad jämfört med en skyddad marknad.

12 FAO (2005a).

En ytterligare möjlighet för u-länder är att skapa regionala handelsblock. Tullarna avskaffas eller sänks inom handelsblocket. Därmed finns det möjligheter för u-länder att skapa en balanserad och diversifierad ekonomisk utveckling genom att länderna inom handelsblocket kan dra nytta av sina respektive komparativa fördelar och dessutom få tillgång till en större marknad. Samtidigt ger tillgången till världsmarknaden möjligheter som kan bidra till utveckling.

Små och fattiga u-länder behöver tillgång till världsmarknaden. De saknar tillräckligt med egna resurser och den interna marknaden är alldeles för liten för att de ska kunna ställa sig utanför världsmarknaden. De behöver dessutom tillgång till import för att direkt eller indirekt säkra sin livsmedelstrygghet. De flesta u-länder behöver dessutom tillgång till kapital och teknologi. Inte minst av dessa skäl behöver de således ha ett utbyte på världsmarknaden.

Handel mellan u-länder har ökat kraftigt de senaste 40 åren. Den andel av u-ländernas varuhandel som går till andra u-länder har ökat från runt 17 procent i mitten av 1960-talet till omkring 40 procent i början av 2000-talet.¹³

3. Jordbruksavtalets särskilda & differentierade villkor

S&D-villkoren kan delas upp i villkor som förhandlats fram multilateralt i WTO och villkor som beviljats på annat sätt. De förstnämnda ingår, när det gäller jordbruksprodukter och livsmedel, i första hand som en del av jordbruksavtalet.

Idén bakom S&D-villkor är att behoven i u-länder skiljer sig från behoven i i-länder. Mot bakgrund av detta behöver reglerna för världshandeln skilja sig åt mellan i- och u-länder. En variant av denna idé är att u-länderna inte behöver undantagen för all framtid utan vad de behöver är modifierade regler och övergångsregler, till exempel att åtaganden om sänkta tullar blir mindre omfattande än för i-länderna och att de får implementeras under en längre tidsperiod. Reglerna behövs för att det är förknippat med kostnader att sätta upp ny produktion och ge sig in på nya marknader. En större del av u-ländernas ekonomier, jämfört med i-ländernas, är i en fas där detta behov finns.

I WTO:s jordbruksavtal finns en mängd olika S&D-villkor. Några av de viktigaste framgår av tabell 2 (sidan 15).



© FAO/M. Marzot

Bananförsäljning på Santa Catarina market i Kap Verde, 2001.

Tabell 2: Jordbruksavtalets åtaganden

	i-länder	u-länder*
Marknadstillträde		
Tariffering och bindning av alla tullar	ja	ja
Genomsnittlig tullreduktion	36 %	24 %
Minsta tullreduktion	15 %	10 %
Minsta tillträdeskvoter	motsvarande 5 % av konsumtionen.	motsvarande 4 % av konsumtionen.
Genomförandeperiod	1995-2000	1995-2004
Exportsubventioner		
Reduktion - budgetmedel	36 %	24 %
Reduktion – volym	21 %	14 %
Särskild och differentierad behandling	nej	Undantag för subventioner för marknadsföring och transporter.
Genomförandeperiod	1995–2000	1995–2004
Interna stöd		
Reduktion av AMS (gula stöd)**	20 %	13,3 %
Stöd undantagna från reduktion	1. blå stöd 2. gröna stöd 3. 5 % <i>de minimis</i>	1. blå stöd 2. gröna stöd 3. 10 % <i>de minimis</i> 4. Vissa typer av stöd för insatsvaror och investeringar.
Genomförandeperiod	1995–2000	1995–2004

* MUL behövde inte reducera tullar, exportsubventioner eller interna stöd. De har dock bundit nivåerna för tullar och stöd.

** För förklaringar av begreppen AMS, *de minimis*, samt gula, blå och gröna stöd, se tabell 3.

Källa: Jordbruksavtalet i WTO. Bearbetning av Jordbruksverket.

U-länderna kritiska mot utfallet av jordbruksavtalet

Trots u-ländernas undantag finns det en del som tyder på att u-länderna, och då särskilt MUL, fick ut få vinster av *Uruguay-rundan*¹⁴, samtidigt som de gjorde ytterligare åtaganden. Diskussionen om det dåliga utfallet av Uruguay-rundan för u-länderna är en förklaring till att det nu finns en större acceptans för S&D-villkor för u-länderna, även hos många som annars anser att frihandel för alla är den bästa lösningen. S&D-villkor för u-länderna blir ur detta perspektiv den näst bästa lösningen. Dessutom kan villkoren fungera som en mekanism som bibehåller förtroendet för det multilaterala handelssystemet.¹⁵

¹⁴ Handelsförhandlingarna mellan 1986–1994.

¹⁵ Kleen och Page (2006).

Många u-länder ansåg sig inför Uruguay-rundan befinna sig i ett underläge. Redan innan rundan startade hade många u-länder sänkt sina tullar och andra gjorde det under tiden som rundan pågick. De aktuella länderna gjorde detta utan att andra parter i förhandlingarna gjorde motsvarande åtaganden.

Tillämpningen av åtagandena i jordbruksavtalet har också kritiserats av många u-länder. De har hävdats att tillämpningen medfört obalanserat stora fördelar för i-länderna. U-länderna lovades ökat marknadstillträde för sina jordbruksprodukter och minskade störningar på exportmarknaderna genom att i-länderna reducerade sina stöd och exportsubventioner. I utbyte mot detta gjorde u-länderna åtaganden i form av att binda sina tullar och sina jordbruksstöd samt även vissa reduktionsåtaganden.

Ett skäl till att de positiva effekterna av jordbruksavtalet inte blev de förväntade var att i-länderna har kunnat fortsätta att subventionera sitt jordbruk eftersom bindningarna av de interna jordbruksstöden som i-länderna gjort var generöst tilltagna. Med mycket "luft" i i-ländernas åtaganden fick inte sänkningarna av stöden den effekt som u-länderna hade förväntat sig.

När det gäller interna jordbruksstöd har få u-länder möjlighet att införa *gula stöd* då majoriteten av u-länderna har bundit en nollnivå för dessa stöd. De från stödreduktioner undantagna *gröna stöden* är inte heller särskilt användbara för de flesta u-länder eftersom de ska vara budgetfinansierade. Få u-länder väljer att, med begränsade budgetar, prioritera jordbruksstöd. En del u-länder menar också att de specifika undantagen för u-länder, bland annat subventioner för insatsvaror samt den högre gränsen för *de minimis*-stöd, inte givit u-länderna någon större flexibilitet (se tabell 3, sidan 17, för klassificering av interna jordbruksstöd).

Tabell 3: Klassificering av interna stöd i WTO

AMS	Aggregate Measurement of Support. Aggregerat stödmått i WTO som används för att beräkna de interna jordbruksstöd som inte är undantagna från reduktion, så kallade gula stöd. I AMS ingår framförallt marknadsprisstöd, till exempel uppköp till offentliga lager, men även direktstöd som inte ingår i blå eller gröna boxen.
De minimis-regeln	De minimis-regeln innebär att produktspecifika gula stöd som understiger 5 % av produktionsvärdet är undantagna från reduktion och inte behöver räknas med i totalt AMS. Detsamma gäller generella stöd som understiger 5 % av värdet för hela jordbruksproduktionen. U-länderna har generösare regler då 10 % gäller för dem.
Gula stöd	Jordbruksstöd som anses ha den största påverkan på handel och produktion och som beräknas som totalt AMS. Stöden reducerades med 20 % under åren 1995–2000 för i-länderna och med 13,3 % under åren 1995–2004 för u-länderna.
Blåa stöd	Jordbruksstöd inom produktionsbegränsande program kopplade till en fast areal eller ett fast antal djur. Enligt jordbruksavtalet är dessa stöd undantagna från reduktioner och stödtak.
Gröna stöd	Jordbruksstöd som uppfyller det generella kravet att inte ha några eller endast minimala handelsstörande effekter eller effekter på produktionen. Dessutom ska stöden uppfylla ett antal stödspecifika kriterier och villkor som anges i bilaga 2 till jordbruksavtalet. De gröna stöden är undantagna från reduktion i jordbruksavtalet och har heller inget stödtak.

Källa: Jordbruksverket (2000).

U-länderna har också ifrågasatt hur mycket marknadstillträdet förbättrades i praktiken. I-länderna har haft fortsatt goda möjligheter att skydda känslig produktion från konkurrens bland annat genom att bara genomföra minimala tullsänkningar (15 procent) för vissa produkter och genom "dirty tariffication".¹⁶ Annat som uppfattats som hinder mot u-ländernas export har varit bristande transparens i administrationen av tullkvoter. Många i-länder har dessutom möjligheten att under vissa förutsättningar tillämpa den särskilda skyddsklausulen (SSG) i jordbruksavtalet, vilken möjliggör tillfälligtvis höjda tullar. Få u-länder begärde att få denna möjlighet under förhandlingarna och detta är en obalans som u-länderna också brukar påpeka finns i tillämpningen av det nuvarande avtalet.¹⁷

¹⁶ Beskrivning av hur främst i-länderna genomförde omvandlingen av till exempel importkvoter till tullar. Överskattning av prisskillnader ledde i vissa fall till högre gränsskydd än tidigare.

¹⁷ Jordbruksverket (2000).

Många u-länder har uppfattat utgången av Uruguay-rundan som obalanserad även när det gäller icke-tariffära handelshinder, till exempel åtgärder som begränsar importen av varor, som inte möter de krav på information, säkerhet och kvalitet som det importerande landet ställer. Detta gäller till exempel åtgärder till följd av *SPS-avtalet*¹⁸. Vissa u-länder har haft svårt att utnyttja avtalet och de deltar mycket sporadiskt i arbetet med att ta fram nya standarder. Vidare menar u-länderna att de har svårt att få sina kontrollmekanismer godkända. En del u-länder anför att i-ländernas tekniska bistånd inte är tillräckligt omfattande och konsekvensen blir då att u-länderna har svårt att genomföra de åtgärder som krävs för att uppfylla olika SPS-åtgärder. Ett likartat resonemang förs också när det gäller *TRIPS-avtalet*¹⁹ som bland annat avser patenträttigheter.

FAO har gjort ett antal länderstudier där utfallet av jordbruksavtalet studerats. Slutsatsen när det gäller SPS- och TBT-åtgärder (Technical Barriers to Trade) är att det är svårt att avgöra om begränsningar av u-ländernas export är motiverad eller inte, eller med andra ord om det finns legitima skyddsbehov eller om det rör sig om icke-tariffära handelshinder. I ett antal fall har bristande expertis och bristande resurser i u-länderna inneburit att det varit svårt att möta SPS-kraven i importländerna. I en majoritet av u-länderna saknas teknik för testning och certifiering. I Fiji har det, enligt industrin, varit problem att både få intyg i tid och få rätt intyg från de berörda myndigheterna. Ett annat problem för u-länderna är när importländerna ändrar SPS-kraven eftersom det då behöver göras nya investeringar och det inte så sällan saknas resurser till detta. När det gäller exporten från Thailand har kostnaderna för SPS-krav beräknats till att motsvara en genomsnittlig tull på 29 procent (FAO, 2003).

Ytterligare ett exempel på vad som uppfattas som en obalans i utgången av Uruguay-rundan är uppföljningen av *Marakechdeklarationen* 1994. Bakgrunden till deklarationen var att länder som var nettoimportörer av jordbruksvaror och MUL var oroliga att de skulle drabbas av höjda kostnader för livsmedelsimport genom jordbruksavtalet. Deklarationen syftade till att säkerställa tillgång till livsmedel även vid en höjning av världsmarknadspriserna. En del u-länder menar att i-länderna inte uppfyllt sina åtaganden i deklarationen.

Hur ska S&D-villkoren utformas?

I handelsförhandlingarna ses S&D-villkoren som en politisk framgång för u-länderna och i vissa fall kan även i-länderna ta politiska poänger på dem genom att hävda att S&D-villkoren visar vilken generös inställning i-länderna

18 Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

19 Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

har till fattigare länder. Men ett alternativt eller möjligtvis kompletterande sätt att se på S&D-villkoren är att de även kan ha negativa konsekvenser för u-länderna eller grupper av befolkningen i u-länderna. För olika producentgrupper kan det vara lockande att kräva S&D-villkor till skydd för den egna produktionen även om landet som helhet förlorar på det. Höga tullar leder till ökade priser för konsumenterna och rör det sig om höga tullar på stapelvaror som är viktiga för livsmedelstryggheten skulle denna kunna hotas.

I WTO-förhandlingarna har medlemsländerna ofta merkantilistiska utgångspunkter. Men förhandlingsprocessen genererar ändå en stegvis friare handel, då olika stöd och tullar förhandlas bort eller ner, enligt principen att ett land är berett att minska skyddet för en produkt om ett annat land är berett att göra detsamma för en annan produkt. En del hävdar att denna logik inte är tillämplig när det gäller till exempel Afrika eftersom utformningen av de afrikanska ländernas handelspolitik inte är särskilt viktig för andra länder. Andra WTO-medlemmar är beredda att bevilja dessa länder undantag utan att kräva något annat, till exempel ökat marknadstillträde i utbyte. Dessutom ses undantagen som en politisk framgång även om de hindrar ekonomiska reformer som skulle kunna öka välfärden, och även om vissa afrikanska länder har gått med på att liberalisera handeln har de inte samma incitament som andra länder att leva upp till sina åtaganden. Det är knappast troligt att någon annan WTO-medlem skulle agera mot ett afrikanskt land (möjligtvis med undantag av Sydafrika) som inte lever upp till sina åtaganden.²⁰

Hur bör S&D-villkoren utformas för att vara effektiva? Kleen och Page (2006) har diskuterat detta. Även om u-länder behöver S&D-villkor, så ska de utformas på ett sätt att de uppmuntrar till integration i det globala handelssystemet. De ska inte fungera som hinder mot utveckling och ökad handel. Målet ska vara att öka fördelarna och minska kostnaderna för integrationen i det globala handelssystemet. Undantagen, i form av S&D-villkor, ska vara utformade på ett sådant sätt att andra länder eller den internationella handeln inte drabbas av stora kostnader. För att uppnå detta behöver beslut även fortsättningsvis fattas enhälligt i WTO. Principen ska vara att alla länder i WTO ger en grupp länder, till exempel u-länder, vissa undantag. På detta sätt får de generella åtaganden om en allt friare handel högre prioritet jämfört med undantagen från dessa åtaganden.

När man diskuterar u-ländernas S&D-villkor får man inte glömma bort att det är de generella frihandelsreformerna som förväntas ge de största positiva effekterna för u-länderna som grupp, eller som det står i regeringens skrivelse till riksdagen *Ökad välfärd och global utveckling – svensk handelspolitik i WTO:s Doharunda*: "Handels- och utvecklingsrelaterade hänsyn skall särskilt beaktas, med frågan om tillträde för utvecklingsländerna till industri-ländernas marknader som central komponent i både jordbruks-, industri-varu- och tjänstehandelsförhandlingarna."²¹ OECD, som är modesta i sina

20 Gibbon och Friis Jensen (2007).
21 Skr. 2005/06:9.

uppskattningar, har uppskattat de ökade årliga välfärdsvinsterna för u-länderna av halverade tullar, halverade interna stöd, halverade exportsubventioner och fördubblade tillträdeskvoter på global nivå till 3 miljarder dollar för jordbrukssektorn. Hela denna vinst går att härleda till ökat marknadsstillträde.²² Även Anderson och Martin (2005) uppskattar att de största välfärdsvinsterna, av i detta fall fullständig liberalisering, finns i ett ökat marknadsstillträde för u-länderna. Dessa författare menar dessutom att de största vinsterna för u-länderna står att finna om de avreglerar sinsemellan.

22

OECD (2006).

4. Ensidiga förmåner och andra u-landsarrangemang

Huvudsyftet med handelsförmåner eller preferenser är att öka volymen och värdet på u-ländernas export. Den ökande exporten ska sedan bidra till ökad tillväxt och utveckling. Handelspreferenser har blivit en av stötestenarna vid de pågående handelsförhandlingarna inom WTO eftersom de ges ensidigt. Flera av de nettoexporterande medelinkomstländerna anser sig diskriminerade i handeln med i-länder eftersom de uppfattar sig som missgynnade jämfört med andra u-länder som har tillgång till preferenser i sin handel med i-länderna. Flera MUL och afrikanska länder är istället rädda att förlora på en uppgörelse i WTO som innebär lägre tullar på i-landsmarknaderna. Med lägre generella tullar på i-landsmarknaderna för alla exportörer minskar gapet mellan den tull som u-länderna med preferenser betalar för sin export och den tull som övriga länder betalar. Detta innebär att länder som har tillgång till preferenser möter en ökad konkurrens på i-ländernas marknader.

Allmänna förmåner till u-länderna

Den grundläggande tanken inom GATT är att alla länder ska behandlas lika, men redan när GATT-avtalet slöts fick de europeiska länderna möjlighet att bevilja sina dåvarande kolonier tullförmåner. UNCTAD²³ rekommenderade 1968 att det skulle skapas ett allmänt preferenssystem (GSP) där i-länderna beviljar u-länderna ensidiga förmåner. År 1971 gjorde GATT ett undantag i sina regler och tillät GSP-program. Genom *Enabling Clause* 1979 skapades sedan ett legalt ramverk för undantaget. Denna form av allmänna preferenser är för närvarande inte uppe till diskussion inom WTO, även om EU har föreslagit att MUL ska erhålla generell tull- och kvotfrihet.

GSP är inget avtal mellan länder utan en förmån som enskilda i-länder ensidigt beviljar u-länderna. Många i-länder har sedan 1970-talet introducerat GSP, men de GSP som är av störst betydelse, beroende på marknadernas storlek, är de som EU och USA tillämpar.²⁴ EU har tillämpat GSP sedan 1971 och det senaste systemet, som beslutades 2005, omfattar nästan alla världens u-länder. Listan på de förmåner som u-länderna har tillgång till i nuvarande GSP har något större omfattning än i föregående GSP.²⁵ EU klassificerar

²³ UN Conference on Trade and Development.

²⁴ Andra länder som har GSP-program är till exempel Japan, Kanada och Australien (François, Hoeckman och Manchin 2005).

²⁵ Jordbruksverket (2006a).

produkterna i GSP som *känsliga* vilket innebär en sänkning av tullen med 3,5 procentenheter om det är en *värde*tull eller 30 procent om det är en *specifik* tull,²⁶ eller som *icke-känsliga*, vilket innebär tullfrihet. De för EU allra känsligaste produkterna, däribland vissa jordbruksvaror och livsmedel, omfattas inte av GSP.

I EU:s nya GSP från 2005 ges bättre förmåner till u-länder som, för det första, tillämpar ett antal internationella konventioner om hållbar utveckling och gott styrelseskick samt, för det andra, betraktas som sårbara. Med sårbar avses främst att ländernas export till EU inte är diversifierad och att den inte är för stor.

Till GSP räknas också EU:s EBA-initiativ²⁷ från 2001, vilket ger MUL tullfrihet till EU-marknaden för samtliga produkter med undantag av vapen och ammunition och med övergångsperioder för de känsliga produkterna bananer (tullfrihet 2006) samt ris och socker (tullfrihet 2009).

Bestämmelserna om ursprungsregler är en viktig fråga i diskussionerna om preferenser och frihandelsavtal. En förutsättning för att få tillgång till lägre tullar är att produkterna som u-länderna exporterar ska vara *ursprungsvaror*, vilket innebär att varan ska vara helt framställd eller tillräckligt bearbetad inom det område som har rätt till en förmånligare behandling (till exempel en lägre tull).

Ursprungsreglerna kan ses som ett *icke-tariffärt handelshinder* eftersom villkoren kan skilja avsevärt mellan olika produkter och länder. Ursprungsreglerna är ofta mycket tekniska och komplicerade. Rent generellt går det att



© FAO/Giuseppe Bizzari

Framsidan av etanol-distilleriet Sao Martinho i Limeira, Sao Paulo, Brasilien i maj 2007. I Brasilien produceras etanolbränsle av sockerrör. Brasilien odlar mest sockerrör i världen och är även den största exportören av etanol.

26 Med värde

tull avses en tull uttryckt i procent av varuvärdet och med specifik tull avses en tull uttryckt i valuta per viktenhet; om tullen är en kombination av värde

27 Everything But Arms.

säga att det är mindre komplicerat att bevisa ursprung på råvaror som jordbruksprodukter än vad det är att bevisa ursprung på mer bearbetade produkter som förädlade livsmedel. Detta innebär sannolikt att de kostnader som är förbundna med att bevisa ett ursprung är större för förädlade livsmedel än för jordbruksråvaror, och att ursprungsreglerna har en större negativ påverkan på u-ländernas export på produkter med ett högre förädlingsvärde. Ursprungsreglerna kan på detta sätt missgynna en inhemsk förädling i u-länderna.

Cotonou-avtalet

EU:s samarbete med länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS-länderna) går tillbaka till EG:s grundande och Rom-fördraget 1957. Mot bakgrund av att många av de dåvarande europeiska kolonierna blev självständiga runt 1960 slöts Yaoundé-avtalen (1963–75), vilka reglerade ekonomiskt samarbete och bistånd. I och med att Storbritannien, som också var en gammal kolonialmakt, blev medlem i EG 1975 behövde innehållet i avtalet ändras. Resultatet blev den första Lomékonventionen som trädde i kraft 1975 vilken gav handelsförmåner för en större del av AVS-ländernas export till EU. Den första Lomékonventionen följdes upp av ytterligare tre, varav den sista löpte ut 2000. Handeln med de för EU känsligaste produkterna reglerades i fyra *råvaruprotokoll*; bananer, socker, nötkött och rom. Speciella förmåner ges i dessa protokoll till *traditionella leverantörer* (främst före detta brittiska och franska kolonier) av dessa produkter. Förmånerna i de olika protokollen varierar. När det gäller de viktigaste av protokollen, bananprotokollet och sockerprotokollet, ger de emellertid tullfritt tillträde till EU-marknaden inom kvot. Exporten av socker inom kvot ger dessutom tillgång till EU-pris, vilket är betydligt högre än världsmarknadspriset.

Lomékonventionerna ersattes 2000 av Cotonou-avtalet. Målen med avtalet är bland annat att minska fattigdomen och öka den politiska stabiliteten i AVS-länderna. Detta ska uppnås genom politisk dialog, utvecklingsbistånd samt ekonomiskt samarbete och handel. Tullförmånerna, med undantag av delar av råvaruprotokollen, är mindre generösa i Cotonou-avtalet jämfört med EBA (fullständig tullfrihet). Däremot är ursprungsreglerna generösare, vilket kan få till resultat att ett MUL-land väljer att exportera med tull i enlighet med Cotonou-avtalet istället för utan tull i enlighet med EBA.

Cotonou-avtalet liksom dess föregångare har inneburit att EU ensidigt beviljat AVS-länderna förmåner²⁸, vilket strider mot regelverket i WTO på två sätt. Dels strider det mot regeln att alla länder ska behandlas lika och dels strider det mot reglerna om frihandelsavtal eftersom dessa ska vara ömsesidiga. Vidare omfattas det inte av *Enabling Clause* eftersom avtalet endast gäller AVS-länderna och inte samtliga u-länder. Senast 2007 måste därför det

28

Andra exempel på ensidiga förmånsarrangemang är USA:s särskilda förmåner till Afrika (Africa Growth and Opportunity Act, AGOA) och till Karibien (Caribbean Basin Initiative, CBI).

nuvarande avtalet omförhandlas till ömsesidiga avtal. Avtalen, som kallas Ekonomiska partnerskapsavtal eller EPA, förhandlas mellan EU å ena sidan och sex regionala u-landsgrupper å andra sidan (se vidare om EPA i kapitel 5).

De handelsförmåner som EU givit AVS-länderna har minskat i värde över tid eftersom EU sänkt sina tullar gentemot andra handelspartners, avlägsnat icke-tariffära handelshinder och givit andra u-länder än AVS-länderna utökade preferenser. Dessutom har beslut som rör EU:s jordbrukspolitik, till exempel sockerreformen och prissänkningen på socker samt bananreformen, urvattnat värdet på AVS-ländernas preferenser. Trots minskat värde av preferenserna avsåg drygt en fjärdedel av EU:s import från AVS-länderna 2002 import med preferenser enligt Cotonou-avtalet, se tabell 4 nedan.

Tabell 4: EU:s varuimport från AVS-länderna 2002 fördelad på typ

Typ av import	Värde (Miljoner USD)	Andel av total (%)
MGN*	15 032	52
GSP	123	0,4
Andra preferensarrangemang (Cotonou-avtalet)	8 056	28
Ej specificerad	5 445	19
Totalt	28 656	100

* Mest Gynnad Nation.

Källa: (FAO 2005b).

AVS-länderna går balansgång i de nuvarande WTO-förhandlingarna. Å ena sidan anser de att det är positivt för dem att få ökat marknadstillträde genom sänkta tullar till i-länder utanför EU, men samtidigt är de rädda för att förlusterna på grund av preferenserosion blir större än vinsterna av ökat marknadstillträde. Mot bakgrund av detta har ett mål för AVS-länderna i förhandlingarna blivit att försöka slå vakt om preferenserna.

Vem gynnas av förmånsavtalen?

Debatten om preferenser handlar mycket om hur stor nytta förmånerna ger u-länderna i handeln och då ytterst i form av utveckling och tillväxt. Vilket värde har u-ländernas preferenser i olika preferensarrangemang och hur stor blir därmed preferenserosionen om tullarna sänks globalt? Till vilken grad utnyttjas preferenserna? En annan fråga är om och hur mycket de u-länder som inte är med i olika preferensarrangemang förlorar (merparten av jordens fattiga lever i stora länder som inte har tillgång till EBA och Cotonou-avtalet)?

En annan diskussion rör effekten av preferenser i de u-länder som har tillgång till dem. Hur stor effekt har de egentligen för ekonomin? Innebär preferenserna att resurser går till sektorer i ekonomin som egentligen inte är konkurrenskraftiga? Vem drar nytta av preferenserna?

FAO har, med stöd av en sammanställning från OECD, gjort en genomgång av studier om preferenser. OECD:s slutsats var att olika preferensarrangemang spelat en liten men huvudsakligen positiv roll för handeln och ekonomin i de berörda u-länderna. FAO har byggt vidare på detta resonemang och menar att resultaten från forskningen tyder på att u-länderna har mest att vinna på ensidiga förmånsarrangemang så länge de har en begränsad utbudskapacitet. FAO menar vidare att åtgärder som förstärker utbudskapaciteten såsom bättre fungerande institutioner, förbättrad infrastruktur samt diversifierad produktion och export skulle betyda att länderna kunde dra större nytta av preferenserna och öka välfärdsvinsterna i ekonomin samt öka tillväxten. Resultaten i sammanställningen visar även att den handelsskapande effekten av preferenser för länder med preferenser verkar vara större än den handelshindrande effekten för de länder som inte ingår i preferensarrangemangen.²⁹

OECD menar att de flesta länder, även u-länder, vinner på en global handelsreform som innebär att tullar, direktstöd och exportsubventioner halveras och tillträdeskvoter fördubblas. Några undantag från detta är länder som är nettoimportörer av jordbruksvaror och livsmedel, för vilka världsmarknadspriserna förväntas stiga vid en global handelsreform, samt länder som är starkt beroende av preferenser.³⁰

Det har även gjorts olika uppskattningar av värdet av EU:s preferenser. I en studie av François m.fl. (2005) uppskattades det årliga värdet av EU:s preferenser för södra Afrika till runt 450 miljoner dollar och för Bangladesh till 100 miljoner dollar. Skulle inte bara EU avskaffa sitt gränsskydd (vilket får anses orealistiskt) utan även övriga i-länder förväntas förlusterna av preferenserosion minska till en fjärdedel för Afrikas del.³¹ Detta huvudsakligen beroende på att andra i-länder inte har lika generösa preferensarrangemang som EU. FAO har uppskattat värdet av preferenserna (huvudsakligen Cotonou-avtalet och råvaruprotokollen) för SIDS³² till 586 miljoner år 2002. Nästan 80 procent av värdet av preferenserna fördelade sig på fem länder; Mauritius, Guyana, Fiji, Jamaica och Seychellerna varav Mauritius ensamt ansvarade för nästan 40 procent av värdet av preferenserna.³³

Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) har beräknat välfärdseffekterna av EU:s sockerreform. Resultaten visar att AVS-länderna och MUL skulle förlora preferenser till ett värde av 1,1 miljarder euro årligen. EU-länderna skulle istället tjäna 3,3 miljarder euro årligen på en reform. EU:s vinst är alltså betydligt större än AVS-ländernas och MUL:s förluster. EU skulle därför i princip kunna betala 1,1 miljarder euro per år till de länder som idag har preferenser i handeln med EU och ändå göra en nettovinst.³⁴

29 FAO (2005b).

30 OECD (2006).

31 François, Hoekman och Manchin (2005).

32 Small Island Development States.

33 FAO (2005c).

34 SLI (2006).

FAO menar att utnyttjandegraden av preferenser är hög om man tar hänsyn till att produkter kan ha rätt till preferenser inom olika arrangemang. Studeras varje preferensarrangemang för sig ser utnyttjandegraden låg ut, men tar man hänsyn till konkurrensen mellan programmen är utnyttjandegraden generellt sett hög.

Ett annat skäl till att preferenser inte nyttjas fullt ut kan vara att användningen av preferenser även är förknippad med kostnader. I studien som refereras ovan (François et al. 2005) uppskattas kostnaden för att uppfylla olika administrativa och tekniska krav, varav ursprungsreglerna är det viktigaste, motsvara en tull på 4 procent. Detta innebär att om differensen mellan preferenstullen och MGN-tullen är mindre än 4 procent finns det ingen anledning att exportera inom ramen för ett preferensarrangemang. Kostnaderna för preferenser behöver man också ha i åtanke när preferenserrosion diskuteras. Beaktas kostnaderna för preferenserna minskar värdet av preferenserna och därmed minskar förlusterna av preferenserrosionen. En annan faktor som också minskar värdet på u-ländernas preferenser är att en del av vinsterna med preferenserna stannar hos importerande företag.³⁵

Det är främst ett antal relativt små länder, inte sällan ö-länder, som är mest beroende av preferenser. Länderna tillhör inte jordens fattigaste, men kan ändå anses svaga bland annat beroende på att de är små och beroende av ett fåtal exportvaror. Framförallt är det Cotonou-avtalet och råvaruprotokollen för socker och bananer som har spelat och spelar en stor roll för dessa länder, se tabell 5 nedan. Två av de länder som är allra mest beroende av preferenser för sin export är Mauritius (socker) och St. Lucia (bananer).

Tabell 5: Betydelsen av banan- och sockerexport och värdet av preferenser för ett urval av länder 2000-2002

	Export som procentandel av export av jordbruksvaror	Export som procentandel av total varuexport	Export som procentandel av BNP	Värde av preferenser som procentandel av BNP
Socker				
Fiji	55	20	6,3	3,5
Guyana	41	20	14	9,3
Jamaica	26	4	0,9	0,7
Mauritius	74	6	5,7	4,6
Bananer				
St. Lucia	68	65	4,3	0,7
St. Vincent	50	39	4,6	0,9
Dominica	63	26	4,7	0,7

Källa: FAO 2005b

Preferenserna borde kunna bidra positivt till ländernas utveckling om exporten sprids till en större grupp familj jordbrukare och lönearbetare. Är det istället så att plantagerna och sockerbruken ägs av utländska bolag eller lokala eliter är risken större att vinsterna inte bidrar till utveckling. Samtidigt är det inte säkert, som framgår av exemplet nedan, att familj jordbruk är den mest effektiva produktionsformen.

Bananproduktion är ofta enklare att bedriva effektivt vid större enheter. I de afrikanska AVS-länderna Elfenbenskusten och Kamerun går det att producera bananer till priser som ligger på ungefär samma nivå som hos de stora latinamerikanska producenterna. I dessa länder är också odlingsenheterna stora och de multinationella frukt företagen har etablerat sig här. I flera länder i Karibien, i till exempel St. Lucia och St. Vincent, ser det helt annorlunda ut. Här dominerar produktionen av små orationella familj jordbruk. De naturgivna förutsättningarna för bananproduktion är heller inte de bästa då odlingen sker i branta lägen med erosionsproblem. (Jordbruksverket, 2006b).

AVS-ländernas tillgång till EU-marknaden för socker och bananer är kvoterad och det är enbart ett fåtal AVS-länder som har tillgång till denna förmånliga export. Det innebär att endast en begränsad kvantitet får exporteras tullfritt. Eftersom den kvantitet som får importeras till lågt pris är begränsad uppkommer en prisskillnad mellan det pris för vilket bananer köps upp och priset på EU-marknaden. Marginalen däremellan kallas *kvotränta*.

Det finns mycket som tyder på att tillgången till EU-marknaden och EU-priser har hämmat diversifieringen av exporten och höjt produktionskostnaderna i de länder som har tillgång till förmånlig export till EU-marknaden. De omfattade preferenserna tillsammans med historiska orsaker, inte minst ett kolonialt förflutet, har inneburit att det bland annat i Västindien byggts upp en produktion av bananer och socker som inte är konkurrenskraftig. Möjligheten till förmånlig export till EU får också den effekten att pengar har investerats i socker- och bananproduktion istället för i andra sektorer, som på sikt hade haft större förutsättningar att bidra till en hållbar ekonomisk utveckling för länderna.

I valet mellan minskade MGN-tullar och bibehållna preferenser talar mycket för att de globala vinsterna av lägre tullar är så stora att det är svårt att motivera att de inte genomförs. Vissa länder kan, åtminstone kortsiktigt, förlora på detta.

När värdet av preferenserna minskar är detta ett reellt problem för de länder och sektorer som har ett beroende av förmånsexporten även om problemet ur ett globalt perspektiv är begränsat. Problemet bör emellertid i första

hand hanteras av de berörda länderna och EU. För de förstnämnda länderna gäller det att skapa en hållbar utveckling av ekonomin som inte är beroende av preferenser. Samtidigt har EU ett ansvar för produktionsstrukturen i sina gamla kolonier och som beviljare av preferenserna när kolonierna sedermera blev självständiga. Ett talande exempel på hur kolonialmakternas behov styr vad som odlas är bananproduktionen på Windwardöarna (St. Lucia, St. Vincent och Dominica). Produktionen är av relativt sent datum och resultatet av Storbritanniens brist på dollar efter andra världskriget samt ökat pris på bananer från Kanarieöarna.

Beroende på bristen på hårdvaluta införde Storbritannien ett förbud på import av dollarbananer (bananer från Latinamerika som måste betalas i dollar), så bananimporten fick istället ske från landets kolonier, och då främst från Jamaica och brittiska Kamerun, men efterfrågan var större än vad dessa producentländer kunde tillgodose. Före kriget hade ett irländskt företag, Tropical Fruit Company, importerat bananer från Kanarieöarna till Irland. När företaget efter 1945 skulle återuppta denna handel hade den spanska efterfrågan på bananer stigit och därmed priserna. Det var inte längre lönsamt att importera kanariska bananer. Företagets chef for då till Windwardöarna och insåg att det skulle kunna gå att odla bananer här. De första leveranserna till Europa skedde 1949 och bananer från Windwardöarna fick även komplettera importen från Jamaica och Kamerun i Storbritannien. Livsmedelsministeriet i Storbritannien, som vid denna tid ansvarade för bananimporten, beslutade att köpa in bananer i större skala från Windwardöarna. Den brittiska regeringen gick därefter in och gav aktivt stöd till bönder som ville börja odla bananer. (Jordbruksverket, 2006b).

EU har således ett särskilt ansvar för strukturanpassningarna i de länder som varit starkt beroende av förmånsexport av socker och bananer till EU. Ett sätt för EU att bidra kan vara inom ramen för de ekonomiska partnerskapsavtalen (EPA). På multilateral nivå har i anslutning till WTO-förhandlingarna *Aid for Trade* lanserats. Stora biståndsgivare som EU, USA och Japan har sagt sig vilja bidra till detta initiativ med ansevärliga belopp. Syftet med initiativet är att underlätta u-ländernas möjlighet till export. Som bland annat FAO har konstaterat är en bristande utbudskapacitet kanske det största problemet för de fattigare u-länderna att öka sin export. Handelspreferenser är inte heller en särskilt effektiv metod att öka utvecklingen.³⁶

Ett komplement till strukturella åtgärder för att öka utbudskapaciteten skulle kunna vara att fördjupa befintliga preferenser, men utvecklingen går snarast åt att MGN-tullarna sänks. En väg att gå skulle vara att fördjupa preferenserna genom betydligt liberalare ursprungsregler³⁷ inom olika preferensarrangemang. Som framgått beräknas kostnaderna för dessa regler motsvara en tull på omkring 4 procent.

³⁶ François, Hoekman och Manchin (2005).

³⁷ Gibbon och Friis Jensen (2007).

Mauritius är ett land vars export traditionellt varit beroende av preferenser på socker och textilier. När värdet av preferenserna minskade samtidigt som oljepriset steg förvärrades landets problem som redan var stora på grund av minskande tillväxt och dåliga offentliga finanser. På begäran av Mauritius regering har Världsbanken och IMF gjort en analys av landet och bistått med tekniskt stöd. Medan IMF har koncentrerat sig på makroekonomiska frågor har Världsbanken fokuserat på åtgärder som ska förbättra landets konkurrenskraft. Sänkta tullar och förenklingsarbete samt skatteförändringar och administrativa reformer som syftar till att underlätta investeringar rekommenderas. Svaga grupper skyddas under övergångsperioden och arbetslösa erbjuds arbete. I nästa steg söker Mauritius finansiering av infrastrukturprojekt. (Världsbanken 2006).

En politisk aspekt av preferenser är att de länder som är beroende av exportintäkter från EU-marknaden har svårare att agera självständigt från EU i handelsförhandlingarna i WTO. Detta beteende har varit tydligare historiskt än vad det är idag. I takt med att AVS-ländernas preferenser blivit mindre värda och att andra näringar än jordbruket blivit relativt viktigare har AVS-länderna således också agerat självständigare i handelsförhandlingarna. Det finns emellertid fortfarande en potentiell ohelig allians mellan protektionistiska intressen i i-länderna och länder som har ett stort beroende av preferenser. De förra kan argumentera för fortsatt höga tullar genom att hänvisa till att tullar minskar värdet av preferenserna för ett antal u-länder.



© FAO/Giuseppe Bizzarri

Zuliadistriktet i Venezuela. Packning och vägning av gröna bananer.

5. Aktuella förhandlingsfrågor: särskilda produkter, särskild skyddsmekanism för u-länder och Economic Partnership Agreements

I WTO-förhandlingarna diskuteras två S&D-villkor, nämligen särskilda produkter (SP) och särskild skyddsmekanism för u-länder (SSM), som principiellt är intressanta och på ett tydligt sätt kan visa på för- och nackdelar med S&D-villkor, men även på de verkliga intressekonflikter som föreligger. Diskussionen om SSM och SP visar också på de skiljelinjer som finns mellan de som menar att en friare handel gynnar alla och de som menar att det under en längre eller kortare tid behövs ett visst skydd av u-ländernas produktion för att denna inte ska utkonkurreras.

Förhandlingarna om ekonomiska partnerskapsavtal (EPA) handlar bland annat om hur värdet av AVS-ländernas preferenser urholkas och om EU ska få ett ökat marknadstillträde till u-länderna samt vilka konsekvenser denna utveckling kan få för AVS-ländernas jordbrukare.

I ramverket för de pågående handelsförhandlingarna i WTO anges att u-länderna ska ha rätt att välja ut ett antal SP som är av särskilt stor betydelse för livsmedelstryggheten, försörjningstryggheten och landsbygdsutvecklingen (SP-kriterierna) i respektive land. I ramverket står också att en SSM ska inrättas för u-länderna.³⁸ De formuleringar som sedan antogs i Hongkongdeklarationen i december 2005 förtydligade det som angetts i ramverket. Skrivningarna var i linje med de krav som vissa u-länderna ställt. U-länderna ska ha rätt att utse ett lämpligt antal tullpositioner som SP utifrån de ovan nämnda kriterierna. U-länderna ska också ha tillgång till SSM och denna mekanism ska kunna aktiveras antingen baserat på volym eller pris.³⁹

Diskussionen om SP och SSM kan härledas till de nuvarande handelsförhandlingarnas inledning. En grupp u-länder presenterade då förslaget om en *utvecklingsbox* för att tillgodose u-ländernas särskilda behov på jordbruks- och livsmedelsområdet. Förespråkarna till förslaget ville ge u-länderna större flexibilitet att bevara eller öka den inhemska livsmedelsproduktionen samt bevara försörjningstryggheten. Resonemanget bygger på antagandet att en global handelsreform kan få negativa konsekvenser för vissa u-länders livsmedelstrygghet och för försörjningstryggheten för de fattiga på landsbygden. Det senare skulle kunna generera arbetslöshet, fattigdom och migration.

Förslaget om SP (då benämnda strategiska produkter) introducerades av

38 WTO (2004).
39 WTO (2005b).

den *Afrikanska gruppen* 2002. Förslaget innebar att tullreduktionerna för SP skulle vara mindre än för övriga produkter. Syftet med detta var att säkra livsmedelstryggheten, försörjningstryggheten och landsbygdsutvecklingen.

Särskilda produkter (SP)

G33:s förslag

Den gruppering inom WTO som mest aktivt under de senaste åren drivit frågan om SP är G33. Gruppen består av drygt 40 u-länder, bland annat Indien och Indonesien. Utgångspunkten i G33:s förhandlingsförslag är att situationen är unik för varje enskilt u-land. Länderna själva ska därför få utse sina SP baserat på SP-kriterierna. G33 har presenterat en lista på indikatorer för de tre kriterierna. Gruppen har emellertid varit noga med att påpeka att indikatorerna endast ska vara vägledande.⁴⁰ Vidare menar G33 att ett u-land ska få möjlighet att utse minst 20 procent av alla *tullpositioner* (produkter) till SP och att de produkter som länderna utser till SP inte ska ha några *tulltak*⁴¹ eller nya åtaganden om *tullkvoter*.⁴² G33 föreslår inga tullsänkningar alls för minst 50 procent av tullpositionerna och tullsänkningar med mindre än 10 procent för övriga tullpositioner.⁴³

G33 har fått stöd för sina förslag om SP från AVS-länderna, Afrikanska gruppen och MUL. Den senare ländergruppens import berörs inte direkt av SP eftersom dessa länder inte behöver göra några åtaganden om sänkta tullar. Exporten från MUL skulle däremot kunna beröras genom att den skulle kunna beläggas med högre tullar till andra u-länder än vad annars hade varit fallet. MUL skulle också kunna beröras av SP om ett MUL i framtiden uppgraderas till att bli ett "vanligt" u-land.

Uppfattningen att valet av SP är en intern process för u-länderna har fått visst stöd från till exempel författare knutna till *International Council for Trade and Sustainable Development (ICTSD)*. ICTSD menar att SP-konceptet är en kompromiss mellan kravet på ökat marknadstillträde och kraven på ökad flexibilitet. SP kan, enligt ICTSD, skapa ett gynnsammare klimat för investeringar i syfte att öka produktiviteten i u-länderna. U-länderna själva ska under en process med konsultationer och diskussioner välja SP utefter SP-kriterierna. Vid den interna processen ska inga hänsyn tas till kommersiella intressen. ICTSD har utvecklat en metod, vilken bland annat inkluderar dialog med lokala forskare, regering och bondeorganisationer, för den interna processen. I de länderstudier som gjorts har i genomsnitt 12,5 procent av tullpositionerna bedömts som SP. ICTSD anser vidare att det inte finns skäl att inom WTO sätta trösklar för olika parametrar eftersom förhållandena

40 WTO (2005c). Listan uppdaterades 28/3 2007 (WTO 2007).

41 Med tulltak avses ett tak på hur höga (i procent) tullarna får vara.

42 WTO (2005d).

43 WTO (2006a).

skiljer sig så mycket åt mellan länder. Det blir administrativt mycket enklare om u-länderna själva utser SP i enlighet med de fastställda kriterierna. Den begränsning av SP som u-länderna kanske får acceptera är ett tak på andel tullpositioner eller andel av total handel som får omfattas av reglerna för SP.⁴⁴

Olika exempel har presenterats på lämpliga indikatorer för SP-kriterierna. FAO gjorde 2005 en sammanställning av indikatorer som organisationen menade hade ett brett stöd i WTO:⁴⁵

1. För att visa på produktens betydelse för livsmedelstryggheten ska konsumtionen av produkten vara stor i förhållande till den totala livsmedelskonsumtionen.
2. För att visa på produktens betydelse för landsbygdsutveckling ska produktionen av produkten vara stor i förhållande till den totala jordbruksproduktionen.
3. U-landet ska vara nettoimportör av produkter som klassificeras som SP.
4. U-landet ska inte ansvara för en stor andel av världsprодукtionen av en produkt som klassificeras som SP.
5. Listan med SP ska kunna revideras för att tillgodose framtida behov av livsmedelstrygghet och landsbygdsutveckling.

Kritik mot G33:s förslag

Det förslag om SP som G33 har presenterat har mött kritik både från andra ländergrupper i WTO och från forskarhåll. Inte minst har u-länder med exportintressen, bland annat Malaysia och Thailand, varit kritiska, men även EU och USA har instämt i kritiken.

Både Malaysia och Thailand har betonat att många småbrukare och lantarbetare är beroende av jordbruksexport för sin livsmedels- och försörjningsstrygghet samt att SP skulle kunna hota syd-sydhandeln. Dessutom är exporten av jordbruksprodukter inte sällan en viktig motor i utvecklingen av landsbygden. För att begränsa omfattningen av SP har dessa länder föreslagit tröskelvärden på indikatorer för att en produkt ska kunna få klassificeras som SP, till exempel att en SP ska stå för en viss andel av total konsumtion, produktion, sysselsättning eller näringsintag i det aktuella landet.

För att säkerställa livsmedelstryggheten, försörjningstryggheten och landsbygdsutveckling i livsmedelsexporterade u-länder menar Thailand att ett u-land inte får klassificera en produkt som SP om mer än hälften av importen kommer från u-länder. Av samma skäl menar Thailand att en produkt där u-länder svarar för mer än 50 procent av den globala exporten inte får klassificeras som SP. Malaysia sätter gränsen vid 75 procent. Thailand och Malaysia anser också att SP ska omfattas av tulltak för att begränsa tullarnas

44 ICTSD (2005).

45 FAO (2005d).

effekt på handeln och undvika extrema tulltoppar. För att uppfylla åtaganden från ramverket om ökat marknadstillträde menar Thailand att även tullarna för SP ska sänkas men sänkningarna ska vara mindre än för övriga produkter. Malaysia är inne på samma linje men vill göra undantag för produkter med låga tullar.⁴⁶

USA vill begränsa omfattningen av SP främst genom att kraftigt hålla ner antalet produkter som får klassificeras som SP. Vidare menar USA att produkter för vilka ett u-land är nettoexportör inte ska få klassificeras som SP och även att produkter där export förekommer utan preferenser ska exkluderas från möjligheten att klassificeras som SP. USA anser också att tullarna för SP ska sänkas, men sänkningen ska vara mindre än för övriga produkter.⁴⁷

Pakistan har presenterat ett kompromisspapper där hänsyn tas både till de nettoimporterande och nettoexporterande u-ländernas intressen. Olika ansatser och deras för- och nackdelar diskuteras. Pakistan föreslår:

- a **att tulltak tillämpas för SP, men det ska vara högre än för övriga produkter,**
- b **att implementeringsperioden för tullreduktioner ska vara längre för SP,**
- c **att för de SP där det finns tullkvoter ska dessa utökas,**
- d **att SSM inte ska få tillämpas för SP, och**
- e **att en differentiering av tullreduktionen för olika band av SP ska tillämpas.**

(Pakistan, 2007).

WTO-sekretariatet har visat att G33:s förslag skulle innebära att omkring 95 procent av ett par undersökta G33-länders handel skulle kunna omfattas av reglerna för SP. Skulle SP beröra en så stor del av importen skulle mycket av vinsterna av ökat ett marknadstillträde i u-länderna försvinna. Dessutom skulle skillnaden mellan MUL, som inte behöver reducera sina tullar alls, och övriga u-länders åtaganden i praktiken suddas ut.⁴⁸

G33 reagerade kraftigt mot WTO-sekretariatets slutsatser. Gruppen menade att WTO-sekretariatet försökte göra frågan om SP till en fråga om marknadstillträde och detta ligger, enligt G33, inte i mandatet för förhandlingarna. I en artikel i tidskriften Bridges, som ges ut av ICTSD, menar författarna att om urvalet av SP görs utifrån SP-kriterierna kommer de valda produkterna framförallt utgöras av produkter som huvudsakligen produceras inom landet. Författarna skriver att detta också styrks av studier som ICTSD utfört. Dessa visar att omkring 20 procent av importen skulle kunna komma att påverkas. I de länderstudier som har utförts varierar påverkan från att 6 procent av importen skulle avse produkter som klassificeras som SP till att 41 procent av importen skulle avse produkter som klassificeras som SP.⁴⁹

46 WTO (2006b) och Malaysia (2006).

47 WTO (2006c).

48 WTO (2006d).

49 Bridges (2006).

Effekterna av särskilda produkter

Hur välfärdseffekterna skulle påverkas av SP finns det mycket olika uppfattningar om. En studie från *Carnegie Endowment*⁵⁰ menar att välfärdseffekterna endast skulle påverkas marginellt negativt. Studien rekommenderar att u-länderna ska få klassificera en stor andel av sina tullpositioner som SP. För u-länder med en stor andel sysselsatta i jordbruket är G33:s förslag att 20 procent av tullpositionerna ska få klassificeras som SP ett minimum.



© FAO/Asim Hafeez

Bomull redo för plockning, oktober 2006, Vehari Pakistan.

Bakgrunden till att dessa generösa villkor behövs är, enligt studien, att u-ländernas ekonomier är mindre differentierade än i-ländernas och att en stor del av arbetskraften är beroende av jordbruk. Dessutom måste arbetskraften skyddas från importkonkurrens fram till dess att det är möjligt att utveckla alternativ sysselsättning till jordbruket. Att öka produktiviteten och införa nya tekniker inom ett jordbruk som bygger på självförsörjning är en lång process och därför måste jordbruket skyddas under betydligt längre tid än den förväntade längden på implementeringsperioden för Doharundan.

Andra forskare drar helt andra slutsatser när det gäller konsekvenserna av SP. En studie (Anderson och Martin 2005) menar att bara introduktionen av ett fåtal SP och *känsliga produkter*⁵¹ riskerar att kraftigt minska vinsterna av ett nytt handelsavtal. En effekt skulle bli att resursallokeringen bli mindre effektiv eftersom resurser kommer att allokeras till produktion där olika länder egentligen inte har sina komparativa fördelar. Då någon form av SP, av politiska skäl, kommer att införas menar författarna att det är av största vikt att ett tulltak, på förslagsvis 100 procent sätts, så att välfärd förlusterna inte blir för stora.

50 Polaski (2006).

51 Jordbruksprodukter som är känsliga, framförallt för i-länderna, och därför ska omfattas av lägre tullreduktioner. För att öka marknadstillträdet ska istället tullkvoterna utökas.

Två forskare⁵², knutna till Världsbanken har studerat vilka konsekvenser SP skulle få för livsmedelstryggheten. Deras slutsats är att eftersom SP innebär högre tullar än vad som annars vore fallet leder detta i vissa fall till högre inhemska priser. Högre priser på mat skulle i sin tur riskera att öka fattigdomen. Dessa forskare betonar är att många fattiga människor på landsbygden är nettoköpare av mat.

Även om resultaten skiljer sig åt om hur välfärdsvinsterna påverkas av SP så är påverkan negativ. Länderna utnyttjar sämre sina komparativa fördelar. Hur stor andel av handeln som berörs av SP påverkar också storleken på de negativa effekterna. Det är värt att komma ihåg att u-länderna har mycket att vinna på ett ökat marknadstillträde och då inte minst till andra u-landsmarknader. Alltför generösa regler för SP och för känsliga produkter skulle minska dessa vinster.

Det finns också olika uppfattningar om hur den ökande syd-sydhandeln med jordbruksvaror och livsmedel skulle påverkas av SP. En del hävdar att eftersom syd-sydhandeln har ökat kraftigt med nuvarande tullar så finns det inget skäl att den skulle avta bara för att tullarna inte sänks för samtliga produkter eller att tullsänkningarna blir lägre för SP än för andra varor. Andra hävdar istället att med införandet av SP riskerar ökningstakten i syd-sydhandeln med jordbruksvaror och livsmedel avta. De aspekter som har betonats av Malaysia och Thailand, att hänsyn även måste tas till livsmedelstryggheten, försörjningstryggheten och landsbygdsutveckling i nettoexporterande u-länder, behöver också beaktas. Småbrukare och lantarbetare i dessa länder är beroende av livsmedellexport och, som diskuteras i kapitel 2, ökade inkomster till dessa grupper är ofta en viktig motor för utveckling och ekonomisk tillväxt.

SP kommer bara att vara en del i en större uppgörelse. Med tanke på de motstridiga intressen som finns och de olika bedömningar som görs är det emellertid viktigt att trovärdiga analyser av effekterna av SP presenteras. Vid bedömningen av utfallet av SP måste hänsyn också tas till övriga instrument som kan användas till att begränsa import såsom SSM (se nedan), SSG och känsliga produkter. Vidare bör man vara medveten om att SP kan utnyttjas av protektionistiska intressen i olika i-länder, vilka genom att ge u-länderna tillgång till SP kan se möjligheter att begränsa tillträdet till de egna marknaderna bland annat genom lägre tullsänkningar, känsliga produkter och SSG. Förutom att hänsyn måste tas till motstridiga intressena mellan nettoimporterande och nettoexporterande u-länder så är det inte sannolikt att USA med sina intressen av export av bulkvaror accepterar att SP får avse en alltför stor andel av tullpositionerna eller av total import.

I en del u-länder är också tullintäkter en viktig källa till inkomster för statskassan. Skattesystemet i övrigt kan vara bristfälligt utbyggt eller så fungerar inte skatteuppbörden. Kraftiga sänkningar av tullarna kan i sådana fall skapa problem för statsfinanserna. Då kan det vara lockande att behålla höga tullar för att det ger säkra inkomster även om samhället i dess helhet förlorar på detta.

G33 bedömer SP som en mycket viktig förhandlingsfråga. I både ramverket och Hongkong-deklarationen har det slagits fast att u-länderna ska få utse SP för att trygga livsmedelsförsörjning, försörjningstrygghet och för landsbygdsutveckling. Ett tungt argument i denna diskussion är det legitima argumentet att man vill skydda sitt jordbruk från subventionerad export från i-länderna. Samtidigt finns det en risk för att protektionistiska intressen skulle kunna utnyttja SP för att behålla marknader och en högre prisnivå. Lägre tullar skulle kunna innebära minskade priser på, för livsmedelstryggheten, viktiga stapelvaror och därmed billigare matinköp för fattiga människor. Uteblir dessa tullsänkningar finns det risk för att matpriserna inte blir lägre och därmed att de positiva effekterna för livsmedelstryggheten blir mindre.

SP behöver utformas så att det tillgodoser både de nettoimporterande och nettoexporterande u-ländernas behov samtidigt som de negativa konsekvenserna för handeln i största möjliga mån undviks. En sådan lösning skulle kunna innehålla krav på att de produkter som utses till SP ska uppfylla någon eller några av ett antal fastställda positiva indikatorer för kriterierna livsmedelstrygghet, försörjningstrygghet och landsbygdsutveckling. Samtidigt bör det också finnas några negativa indikatorer som syftar till att trygga de nettoexporterande u-ländernas intressen. En högsta nivå på hur stor andel av tullpositionerna eller importvärdet som får omfattas av särreglerna för SP skulle kunna begränsa påverkan på handeln och då inte minst syd-sydhandeln.

Särskild Skyddsmekanism för u-länder (SSM)

Även frågan om SSM har främst drivits av G33. Syftet med denna mekanism är att tillåta att u-länderna höjer tullarna på jordbruksvaror och livsmedel om importpriserna sjunker eller om den importerade volymen ökar. SSM liknar till utformningen på många sätt SSG som idag främst tillämpas av i-länderna. G33:s förslag är generöst då det tillåter att alla jordbruksprodukter och livsmedel ska kunna omfattas av SSM och då även SP. Dessutom vill G33 inte begränsa varaktigheten av SSM till implementeringsperioden av ett möjligt nytt WTO-avtal.⁵³

Andra u-länder men även USA och EU har reagerat mot att SSM ska kunna tillämpas på alla produkter. USA samt Argentina, Paraguay och Uruguay vill att SSM ska begränsas till att vara en övergångsåtgärd under implementeringsperioden för ett nytt jordbruksavtal. USA vill också begränsa SSM till en viss procentandel av tullpositionerna. Vidare anser USA att SSM endast ska få tillämpas för produkter som omfattas av generella tullsänkningar och för vilka de nya *bundna tullarna*⁵⁴ blir lägre än de tullar som tillämpas idag.⁵⁵ Argentina, Paraguay och Uruguay menar att SSM till skillnad mot SP är en rent handelspolitisk åtgärd. Därför menar de att SSM endast ska få tillämpas på produkter som omfattats av den generella tullsänkningen och där det faktiska marknadstillträdet har förbättrats.⁵⁶

Uppfattningarna om hur stor en minskning av importpriset eller en ökning av importvolymen ska vara för att SSM ska få aktiveras skiljer sig också markant åt mellan å ena sidan G33 och å andra sidan de nämnda latinamerikanska länderna och USA. De förra vill att SSM ska kunna aktiveras vid förhållandevis små minskningar av importpriset och små ökningar av importvolymen medan de senare länderna vill att det ska krävas mer omfattande minskningar av importpriset eller ökningar av importvolymen.⁵⁷

När det gäller en aktivering av SSM baserad på ökad importvolym vill G33 att tilläggstullarna ska kunna vara upp till 100 procent av den bundna tullen eller 60 procent av importvärdet. USA och de latinamerikanska länderna vill se tilläggstullar på betydligt måttligare nivåer. Argentina, Paraguay och Uruguay menar dessutom att den sammanlagda tullen efter tilläggstull inte ska få överskrida ett tulltak.

Hur bör den särskilda skyddsmekanismen utformas?

SSM kan behövas under implementeringsperioden för att skydda u-länderna från kraftiga importvågor och sjunkande priser som bland annat har orsakats av subventionerad export från i-länderna, men SSM är liksom SSG ett kraftfullt ingrepp i den fria handeln och bör därför tillämpas restriktivt. Då EU erbjudit sig att fasa ut sina *exportbidrag* till 2013 under förutsättning att andra exportsubventioner fasas ut parallellt kan det vara ett skäl till att begränsa räckvidden av SSM till implementeringsperiodens slut. Ett annat skäl är att det kan finnas anledning att utvärdera utfallet av ett nytt handelspolitiskt instrument. Det kan också diskuteras om inte SSM ska begränsas till ett visst antal eller andel av tullpositionerna. FAO har argumenterat emot en begränsning av antalet eller andelen tullpositioner med motiveringen att det är svårt att i förväg veta vilka produkter som drabbas av kraftiga prisfall

54 Med bunden tull avses den högsta tull som enligt det nuvarande jordbruksavtalet (eller ett nytt avtal) får tillämpas. Med tillämpad tull avses den tullsats som faktiskt betalas vid import.

55 WTO (2006f).

56 WTO (2006g).

57 WTO (2006h).

eller stora importvågor. Erfarenheten från tillämpningen av SSG i u-länderna visar också på en mycket begränsad användning av instrumentet. Risken för att SSM ska missbrukas är därför liten menar organisationen. FAO har istället föreslagit att ett möjligt sätt att begränsa omfattningen av SSM är att ett land bara får tillämpa SSM för ett visst antal produkter samtidigt.⁵⁸

SSM ska vara ett instrument som skyddar mot tillfälliga importvågor och tillfälliga nedgångar av importpriset och inte fungera som ett permanent högre tullskydd. En utformning av SSM som innebär att små minskningar av importpriserna eller små ökningar av importvolymen aktiverar instrumentet och därtill ganska omfattande tilläggstullar skulle riskera att påverka den globala handeln, bland annat syd-sydhandeln negativt. För att uppnå syftet med SSM, nämligen att skydda mot problem av tillfällig karaktär, är det av betydelse att systemet bara får aktiveras när det rör sig om prisnedgångar eller volymökningar av importen av någorlunda storlek. Möjliga andra metoder för att förhindra ett överdrivet bruk av SSM samt för att begränsa handels-effekterna av instrumentet är att tillämpa tulltak och sätta en gräns för under hur lång tid SSM får tillämpas.

Ska en förståelse skapas bland G33, och för den delen också bland AVS-länderna, Afrikagruppen och MUL som stödjer G33, för att begränsa omfattningen av SSM är det av stor betydelse att också SSG begränsas. Ett bra skydd mot missbruk är också transparens och tydliga regler för vad underlagen till redovisningen ska innehålla.

Europeiska partnerskapsavtalen (EPA)

Sedan 2002 pågår förhandlingar mellan EU och AVS-länderna om att sluta ekonomiska partnerskapsavtal. AVS-länderna är uppdelade i sex regioner, fyra i Afrika och en vardera i Västindien och Stilla havet, vilka var och en förhandlar med EU. EPA-avtalen ska träda i kraft den 1 januari 2008. Idag regleras EU:s handel med AVS-länderna av Cotonou-avtalet från 2000, vilket ger AVS-länderna ett antal förmåner i handeln med EU. Eftersom Cotonou-avtalet inte är förenligt med WTO-avtalet (se vidare kapitel 4) måste det ersättas med WTO-förenliga avtal.

EU är en viktig handelspartner för AVS-länderna i handeln med jordbruksprodukter. För många AVS-länder utgör jordbruksexporten en viktig källa till exportinkomster och många invånare i länderna är beroende av jordbruket för sin försörjning. Samtidigt har EU inom jordbruksområdet höga och komplexa tullar. Dessutom begränsar ursprungsregler och krav på standarder i många fall u-ländernas möjligheter till export till EU.

58

FAO (2005d).

AVS-länderna är i många fall beroende av ett fåtal jordbruksprodukter för sin export. Ofta sker exporten av produkterna i obearbetad form, bland annat därför att tullarna till EU tenderar att öka vid en högre grad av förädling. Jordbruksprodukter som inte konkurrerar med produkter som produceras inom EU har ofta lägre tullar än produkter som konkurrerar med EU-produktion. AVS-länderna har emellertid ett förmånligare marknadstillträde än andra u-länder. Några av AVS-länderna har, som nämnts tidigare, också tillgång till särskilda råvaruprotokoll för socker, bananer och nötkött. Framtiden för råvaruprotokollen är oviss, dels på grund av att värdet av dem har minskat som en följd av EU:s interna reformer och dels på grund av att deras WTO-förenlighet är ifrågasatt. Kommissionen har emellertid presenterat ett förslag som innebär att AVS-länderna kan få exportera tull- och kvotfritt till EU för samtliga produkter utom socker och ris. För dessa produkter ska tull- och kvotfriheten fasas in successivt fram till 1 januari 2015.⁵⁹

Med nuvarande avtal kan AVS-länderna tillämpa relativt höga tullar som skydd mot exporten från EU. Denna möjlighet kommer sannolikt att begränsas i de nya EPA-avtalen. Detta eftersom det i WTO-reglerna om frihandelsavtal inte finns möjlighet att särbehandla u-länder även om i praktiken en viss asymmetri kan tillåtas, det vill säga en mindre del av handeln skulle kunna undantas från tullsänkningar.⁶⁰

De nya EPA-avtalen och det minskade värdet av preferenser för AVS-länderna, liksom lägre tullar mot import från EU, rymmer både hot och möjligheter. Samtidigt som preferenserna har inneburit fördelar, och för vissa AVS-länder stora fördelar, har de även inneburit nackdelar såsom inlåsning i icke-hållbar produktion och diskriminering mot u-länder som inte haft tillgång till förmånerna. De förluster som AVS-länderna kommer att drabbas av, i form av minskade preferenser genom EU:s inhemska reformer, multilaterala tullsänkningar och EPA-avtalen, har även EU ett ansvar för.

Mot bakgrund av att EPA-avtalen kan komma att innebära att EU:s marknadstillträde till AVS-länderna kan förbättras är det olyckligt att det fortsatt finns möjlighet att betala ut exportbidrag för export till AVS-länderna. Detta är något som Sverige ofta påpekar i diskussionerna inom EU. Även om exportbidragens betydelse har minskat och även om de ibland får den effekten att livsmedelsimporten för vissa u-länder blir billigare innebär exportbidragen att u-länderna tvingas konkurrera på ojämlika villkor.

Då viss asymmetri i EPA-avtalen sannolikt är tillåten behöver EPA-regionerna mycket noga analysera vilka produkter som är känsliga för AVS-länderna och därmed, under åtminstone en tid framåt, kan behöva ha kvar ett

59
60

Europeiska kommissionen (2007).
Resonemanget ovan är i huvudsak baserat på Jordbruksverket (2006a).

högre tullskydd. Vid urvalet av vilka jordbruksprodukter som skulle kunna få behålla ett högre tullskydd skulle eventuellt de indikatorer som håller på att arbetas fram i diskussionen kring SP och kriterierna livsmedelstrygghet, försörjningstrygghet och landsbygdsutveckling vara till hjälp för åtminstone vissa AVS-länder. För andra AVS-länder kan det, bland annat av budgetskäl, vara mer relevant att behålla ett högre tullskydd för import av industrivaror.

6. U-ländernas handelsförmåner – vem gynnas?

De flesta beräkningar baserade på ekonomiska modeller visar på att en handelsreform för jordbrukssektorn leder både till globala välfärdsvinster och till välfärdsvinster för de flesta länder som deltar i liberaliseringen. De största absoluta vinsterna tillfaller i-länderna eftersom de idag har de mest snedvridna marknaderna, men som andel av BNP är vinsterna större för u-länderna eftersom jordbruket är viktigare i dessa länders ekonomier⁶¹.

Internationella avtal är att föredra för små och svaga länder

Den klassificering av u-länder som finns inom WTO, där länderna själva klassificerar sig som u-land eller inte, innebär att u-länder med mycket olika förutsättningar behandlas på samma sätt. Då förutsättningarna och behoven varierar så kraftigt mellan u-länderna blir S&D-villkoren inom WTO ofta ganska trubbiga och kan då även ge oönskade effekter både för enskilda länder och för den globala handeln. Detta får emellertid ställas mot en situation utan en reglering av världshandeln. För små och svaga länder är ofta internationella avtal att föredra jämfört med en situation där de är utelämnade till att sluta *bilateral* avtal.

Höjda priser på livsmedel ger jordbrukare och lantarbetare ökade inkomster

Vid en reformerad handels- och jordbrukspolitik på global nivå förväntas priserna på flertalet jordbruksprodukter att öka bland annat eftersom tullar sänks och exportbidrag avskaffas. Under förutsättning att prishöjningen fortplantas till lokala marknader är detta något, som tillsammans med ökat marknadstillträde till i-länderna, ger jordbrukare och lantarbetare i u-länderna ökade inkomster. Liberaliseringen av jordbrukshandeln och annan handel kan också höja lönerna för den utbildade arbetskraften som ofta tillhör de fattigaste vilket kan betyda mycket för fattigdomsbekämpningen.

Syd-sydhandel ökar välståndet

Även om ökat marknadstillträde till i-länderna är viktigt för u-länderna finns det mycket som tyder på att de största vinsterna för u-länderna finns att hämta i att de sänker tullarna sinsemellan. Betydelsen av detta framgår ännu tydligare mot bakgrund av att tillväxten i handeln med jordbruksprodukter de närmaste åren framförallt kan förväntas ske i u-länderna. Vid utformningen av S&D-villkoren under den nuvarande handelsrundan behöver speciella hänsyn tas till detta för att undvika negativa effekter på syd-sydhandeln.

61

FAO (2005a).

En konsekvent politik behövs

För beslutsfattarna i u-länderna krävs, för att deras länder ska dra fördel av en liberaliserad världshandel, att de har en klar handelspolitisk strategi och är konsekventa i hur olika reformer genomförs. Många u-länder behöver också förbättra sin utbudskapacitet för att fullt ut kunna dra nytta av en global handelsreform. Till detta behövs investeringar i infrastruktur i dess bredaste betydelse och i många fall saknas resurser till detta. I samband med de pågående handelsförhandlingarna har Aid for Trade lanserats som ett sätt att stötta u-länderna med resurser till att förbättra deras möjligheter till att delta i världshandeln.

Beroende på att u-länderna har en lägre utvecklingsnivå kan det finnas skäl till att u-länderna under en övergångsperiod (behoven varierar självklart från u-land till u-land eftersom de har så olika utvecklingsnivå) får tillämpa S&D-villkor. Ett annat skäl till att u-länderna ska kunna få skydda sig mot importen är att delar av exporten från i-länderna är subventionerad och inte konkurrerar på lika villkor. I takt med att utvecklingsnivån ökar gäller det för de berörda u-länderna att anpassa sin politik för att maximera vinsterna för hela samhället. Risker med olika skyddsåtgärder mot import liksom inhemska stöd och exportsubventioner är att de tenderar att bli permanenta. Erfarenheten av EU:s jordbrukspolitik förskräcker i detta avseende. Varje form av reformering har mött kraftiga protester från olika grupperingar som har haft intresse av att politiken bevaras. De u-länder som har haft framgång med en exportledd tillväxt har ofta kombinerat interna reformer med ökad liberalisering av handeln. Tydliga exempel på detta är flera asiatiska länder, men då kanske framförallt när det gäller industriproduktion. Brasilien är ett land som har haft stora framgångar med sin jordbruksexport efter att jordbrukspolitiken liberaliserats.

Risker med S&D-villkor

Ett problem med S&D-villkor som innebär högre tullar mot import, till exempel SP och SSM, är att de riskerar att driva upp de inhemska priserna för de varor som omfattas av det högre tullskyddet. Höga priser på stapelprodukter riskerar att slå mot fattiga som är nettokonsumenterna av dessa produkter. Högre tullar än vad som annars hade tillämpats innebär också att handeln inte ökar i samma takt som annars hade varit fallet och att välfärdsvinsterna blir mindre. Vid utformningen av SP och SSM bör hänsyn tas till att instrumenten påverkar syd-sydhandeln och förhållandena för småbrukare och lantarbetare i u-länder för vilka exporten av jordbruksprodukter och livsmedel är viktig.

Förlorare på en handelsreform kan behöva stöd

Vissa nettoimporterande u-länder och u-länder med preferenser kan, åtminstone på kort sikt, förväntas förlora på en handelsreform. De förra länderna förlorar främst eftersom importen blir dyrare, vilket borde gynna inhemska producenter medan de senare länderna förlorar eftersom exportinkomsterna minskar beroende på lägre priser och lägre exporterade volymer. De länder som idag har tillgång till omfattande preferenser är förhållandevis få och små. Som tidigare diskuterats har EU, som den främste garanten av preferenser, jämte de berörda länderna ett särskilt ansvar för att hantera konsekvenserna av minskade preferenser. De u-länder som har haft ett stort beroende av preferenser behöver utarbeta en politik för en hållbar ekonomisk utveckling och i detta kan det behövas stöd från EU. EPA-avtalen är den form som AVS-länderna och EU valt att fortsätta sitt samarbete på. EU kan till exempel bidra med stöd till förstärkt utbudskapacitet, investeringar i infrastruktur, uppbyggande av institutioner och utvecklande av fungerande marknader.

Det finns en oro hos nettoimporterande u-länder över att vara beroende av import för sin livsmedelstrygghet. De är rädda för att det vid en brist-situation inte ska finnas tillräcklig tillgång på världsmarknaden eller att priserna ska vara för höga. Samtidigt kan sänkta tullar motverka stigande matpriser för konsumenterna. Utvecklingen av livsmedelstryggheten, i framförallt de fattigare av dessa länder, behöver alltså även fortsättningsvis följas noggrant.



© FAO/J. Kester

Kaffeodling i Uganda, 2001

Förkortningar och ordförklaringar

Aid for Trade	Utvecklingsbistånd som syftar till att underlätta för u-länderna att delta i världshandeln.
AVS-länder	EU:s forna kolonier i Afrika, Västindien och i Stilla havsområdet.
Bilaterala avtal	Avtal mellan två parter.
Bundna tullar	Den högsta tull som enligt det nuvarande jordbruksavtalet i WTO (eller ett eventuellt nytt avtal) får tillämpas.
Cotonou-avtalet	Avtal från 2000 mellan EU och AVS-länderna som ersatte Lomékonventionen. Avtalet syftar bland annat till att minska fattigdomen och öka den politiska stabiliteten. Detta ska uppnås genom politisk dialog, utvecklingsbistånd, ekonomiskt samarbete och handel.
”Dirty tariffication”	Beskrivning av hur främst i-länderna, i samband med jordbruksavtalet 1995, genomförde omvandlingen av till exempel importkvoter till tullar. Överskattning av prisskillnader ledde i vissa fall till högre gränsskydd än tidigare.
Doha-rundan	Den sedan 2001 pågående förhandlingsrundan i WTO. Den benämns ibland även utvecklingsrundan. Det officiella namnet är Doha Development Agenda (DDA).

EBA	Everything But Arms. EU:s initiativ från 2001 som ger MUL tullfrihet vid export till EU av alla produkter utom vapen och ammunition, och med övergångsperioder för bananer (tullfrihet 2006) samt socker och ris (tullfrihet 2009).
Enabling Clause	Den inofficiella benämningen på beslutet under Tokyorundan om särskild och mer förmånlig behandling av u-länderna, och som innebar ett permanent undantag från MGN-principen i GATT/WTO.
EPA	Ekonomiska partnerskapsavtal. Dessa förhandlas mellan EU och sex regionala u-landsgrupper och ska ersätta de ensidiga handelsförmåner u-länderna har i Cotonou-avtalet.
Exportbidrag	Bidrag som betalas ut till exportörer för att kompensera skillnaden i pris mellan den inhemska marknaden och världsmarknaden.
FAO	FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation.
Faktorpriser	Pris på arbetskraft, kapital, land med mera.
Faktortillgångar	Arbetskraft, kapital, land med mera.
G33	En grupp av u-länder som i WTO-förhandlingarna om jordbruk framförallt har defensiva intressen.
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade. Föregångaren till WTO.

GSP	Allmänna preferenssystemet. Ett system med generellt lägre tullar för u-länder vid export till i-länder. Tillämpningen av systemet varierar mellan i-länderna. Alla produkter omfattas inte heller av systemet.
Hongkong-deklarationen	Deklarationen från WTO:s ministermöte i Hongkong i december 2005.
Icke-tariffära handelshinder	Andra former av handelshinder än tullar.
IMF	International Monetary Fund. sv. Internationella valutafonden.
Komparativa fördelar	Ett land har en komparativ fördel jämfört med ett annat land om det exempelvis kan producera en vara med en lägre alternativkostnad jämfört med vad det andra landet kan producera samma vara för.
Känsliga produkter	Begrepp, som i de pågående WTO-förhandlingarna, avser produkter som, framförallt i-länderna, betraktar som känsliga och därför ska omfattas av lägre tullreduktioner än andra produkter. För att ändå öka marknadsstillträdet ska istället tullkvoterna utökas för de aktuella produkterna.
Lomékonventionerna	Avtal mellan EU och AVS-länderna som gällde mellan 1975–2000 och som 2000 ersattes av Cotonou-avtalet. Lomékonventionerna gav AVS-länderna möjlighet att exportera förmånligt till EU.

Marakeshdeklarationen	Deklaration i WTO från 1994 som bland annat syftar till att säkerställa tillgången till livsmedel även vid en höjning av världsmarknadspriserna.
MGN	Mest-gynnad-nation. Grundläggande handelspolitisk princip som innebär att varje fördel, till exempel sänkning av tullen för en viss vara som någon WTO-medlem ger till ett annat land omedelbart och ovillkorligt ska tillfalla övriga WTO-medlemmar. I praktiken kan förmånligare villkor förekomma i bilaterala avtal eller i ensidiga förmånsarrangemang.
Millennieutvecklingsmålen	Åtta kvantifierbara mål i kampen för utveckling och mot fattigdom och hunger. Målen har utvecklats från FN:s Millenniedeklaration som beslutades av världens ledare 2000.
MUL	De minst utvecklade u-länderna. Dessa länder klassificeras av FN som en särskild u-landsgrupp. Ett kriterium är att BNI per capita ska understiga 900 dollar per år.
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development. I-ländernas samarbetsorganisation med säte i Paris.
Preferenser	I handelssammanhang förmåner, till exempel lägre tullar, som beviljas vissa handelspartners.
Ramverket	I juli 2004 enades medlemsländerna i WTO om tydligare ramar för de fortsatta förhandlingarna i Doharundan.

Råvaruprotokollen	I dessa regleras AVS-ländernas export till EU av bananer, socker, nötkött och rom. Speciella förmåner ges i dessa protokoll till traditionella leverantörer till EU-marknaden.
S&D-villkor	Särskilda och differentierade villkor. Förmånligare villkor för u-länder i handelsavtal eller ensidigt beviljade förmåner till u-länder.
SP	Särskilda produkter. Produkter som u-länderna i de pågående WTO-förhandlingarna, med hänvisning till livsmedelstryggheten, försörjningstryggheten och landsbygdsutvecklingen, föreslås få undantas från generella tullneddragningar.
Specifik tull	En tull uttryckt i valuta (i EU:s fall euro).
SPS-avtalet	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.
SSG	Särskilda skyddsklausulen i jordbruksavtalet, vilken ger framförallt i-länder möjlighet att tillfälligt höja tullarna.
SSM	Särskild skyddsmekanism för u-länder. En mekanism som diskuteras i de pågående WTO-förhandlingarna, och som innebär att u-länderna tillfälligt ska få höja tullar på produkter där importen ökar eller importpriserna sjunker.
Syd-sydhandel	Handel mellan u-länder.

Tillämpad tull	Den faktiska tullsats som tillämpas vid import.
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.
Tullkvot	Tillämpning av en reducerad tull för en viss kvantitet.
Tullposition	Benämning av produkter på viss detaljeringsgrad i tulltaxan.
Tulltak	Ett tak för hur höga tullarna får vara i procent.
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
Ursprungsvaror	Varor som är helt framställda eller tillräckligt bearbetade inom ett område (till exempel en grupp av länder), som har rätt till en förmånligare behandling.
Uruguay-rundan	Handelsförhandlingarna 1986–1994.
Värdetull	En tull uttryckt i procent av varuvärdet.
WTO	Världshandelsorganisationen.
Yaoundé-avtalen	Avtal om ekonomiskt samarbete och bistånd mellan EU och dess forna kolonier som gällde 1963–1975 och därefter ersattes av Lomékonventionen.

Referenser

Anderson, K. och W. Martin (2005), *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Policy Research Working Paper 3607, Världsbanken, Washington.

Bridges Monthly Review (2006), No. 3 2006.

Europeiska kommissionen (2007) *EC market Access Offer in Economic Partnership Agreements (EPAs)*, MD: 171/07, Bryssel.

FAO (2003) *WTO Agreement on Agriculture: The Implementation Experience Developing Country Case Studies*, FAO, Rom.

FAO (2005a), *The State of Food and Agriculture 2005, Agricultural Trade and Poverty, Can Trade Work for the Poor?*, FAO, Rom.

FAO (2005b), *Agricultural Preferences: Issues for Negotiation*, FAO Trade Policy Technical Notes on Issues related to the WTO Negotiations on Agriculture No. 7, FAO, Rom.

FAO (2005c), *Small Island Developing States Agricultural Production and Trade, Preferences and Policy*, FAO Commodities and Trade Technical Paper, FAO, Rom.

FAO (2005d), *A Special Safeguard Mechanism for Developing Countries*, FAO Trade Policy Technical Notes on Issues related to the WTO Negotiations on Agriculture, FAO, Rom.

FAO (2006), *The State of Food and Agriculture 2006: Food Aid for Food Security?* FAO, Rom.

François, J., B. Hoekman och M. Manchin (2005), *Preference Erosion and Multilateral Trade Liberalization*, Policy Research, Working Paper 3730, Världsbanken, Washington.

Gibbon P. och M. Friis Jensen (2007), *Africa and the WTO Doha Round: An overview*, Development Policy Review, 2007, 25 (1), Overseas Development Institute, Oxford.

ICTSD (2005), *Special Products and the Special Safeguard Mechanism: Strategic Options for Developing Countries*, ICTSD, Genève.

Ivanic M. och W. Martin (2006), Potential Implication of Agricultural Products for Poverty in Low-Income Countries, utkast, Världsbanken.

Jordbruksverket (2000), Jordbruksstöden och u-länderna – en nyckelfråga i WTO-förhandlingarna, Jordbruksverket, Jönköping.

Jordbruksverket (2006a), Jordbruk och utveckling i EPA-förhandlingarna, Jordbruksverket, Jönköping.

Jordbruksverket (2006b), Marknadsöversikt – bananer, Jordbruksverket, Jönköping.

Kleen P. och S. Page (2005), Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organisation, Global Development Studies No. 2, EGDI, Stockholm.

Livsmedelsekonomiska institutet (2006), EU:s sockerreform - Effekter för u-länder som exporterar socker till EU, Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.

Malaysia (2006), Discussion Paper on Special Products: Contribution by Malaysia 26 mars 2006.

OECD (2006), Global, National and Household Level Effects of Trade and Agricultural Policy Reform, COM/AGR/TD/WP(2005)45/FINAL, OECD, Paris.

Pakistan (2007), Special Products: Possible Elements for Discussion, 19 januari 2007.

Polaski, Sandra (2006), Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

Skr. (2005/06:9), Ökad välfärd och global utveckling – svensk handelspolitik i Doharundan, Utrikedepartementet, Stockholm.

Todaro, M. P. och S. C. Smith (2006), Economic Development, Pearson Education Limited. Harlow.

WTO (2004), Doha Work Programme, Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579, WTO, Genève.

WTO (2005a), Agricultural Trade Performance by Developing Countries 1990-2003, TN/AG/S/19, WTO, Genève.

WTO (2005b), Doha Work Programme, Ministerial Declarationen Adopted on 18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC, WTO. Genève.

WTO (2005c), Special Products, Contribution by the G-33, JOB(05)/230, WTO, Genève.

WTO (2005d), G-33 Proposal on the Modalities for the Designation and Treatment of any Agricultural Product as a Special Product (SP) by any Developing Country Member, JOB(05)/304, WTO. Genève.

WTO (2006a), G-33 Contribution on the Proposed Modalities for the Designation and Treatment of any Agricultural Product as a Special Product (SP) by any Developing Country Member, JOB(06)/189/Rev.1, WTO, Genève.

WTO (2006b), Thailand Paper on Special Products, JOB(06)/135, Genève.

WTO (2006c), United States Communication on Special Products, JOB(06)/137, Genève, 2006.

WTO (2006d), Chairmans Reference Paper, Committe on Agriculture, Special Session Market Access, 4 maj 2006, Genève.

WTO (2006e), G-33 Contribution on the Special Safeguard Mechanism (SSM) for Developing Country Members, JOB(06)/174, WTO, Genève.

WTO (2006f) United States Communication on Special Agricultural Safeguard (SSG) and the Special Safeguard Mechanism (SSM), JOB(06)/120, Genève.

WTO (2006g), Revised Consolidated Reference Paper on Possible Modalities on Market Access – SSM: Some Unanswered Technical Issues, JOB (06)/197/Rev.1, WTO, Genève.

WTO (2006h), G-33 Proposal on Special Safeguard Mechanism for Developing Countries, JOB(06)/64, WTO, Genève

WTO (2007),G-33 Contribution on the Indicators Guiding the Designation of any Agricultural Product as a Special Product (SP) by any Developing

Country, JOB(07)/35, WTO, Genève.

Världsbanken (2006), Doha Development Report and Aid for Trade, DC2006-0013, IMF och Världsbanken, Washington.

I denna fjärde debattskrift från Svenska FAO-kommittén diskuteras u-ländernas handelsförmåner och deras effekter. Mot bakgrund av att de pågående handelsförhandlingarna i WTO särskilt ska se till u-ländernas behov har diskussionen om handelsförmånerna hamnat i fokus. I skriften belyses några av de som u-länderna idag har tillgång till och ett antal frågor ställs: De förmåner och särskilda villkor, som syftar till att gynna u-länderna - gör det verkligen detta? Gynnas vissa länder på andras bekostnad? Hur slår förmånerna och de särskilda villkoren mot olika grupper? Kan vissa särskilda och differentierade villkor till och med ha en negativ påverkan på livsmedelstryggheten?

Frågorna har ett starkt samband med den växande insikten om att handel och öppenhet bidrar till ekonomisk och social utveckling. En stor andel av jordens fattiga är beroende av jordbruket för sin överlevnad och handel med jordbruksprodukter utgör därför en viktig beståndsdel för att uppnå millennieutvecklingsmål 1 om att halvera andelen hungrande till år 2015.

FAO, Food and Agriculture Organization, är FN:s fackorgan för jordbruk, skogsbruk och fiske. FAO grundades år 1945 med syftet att bland annat bidra till en tryggad livsmedelsförsörjning och frihet från hunger samt en bättre världsekonomi.

Svenska FAO-kommittén skapades år 1950, samma år som Sverige blev medlem i FAO. Kommitténs uppgift är att bistå regeringen i arbetet med tryggad livsmedelsförsörjning för alla människor med hänsyn till global utveckling och bevarad biologisk mångfald inom områdena jordbruk, fiske och skogsbruk. Kommittén består av fjorton ledamöter och ordförande Rolf Eriksson, statssekreterare i Jordbruksdepartementet. Den svenska regeringens övergripande arbete med frågor som rör FAO som organisation behandlas i FAO-gruppen på Jordbruksdepartementet.



Svenska FAO-kommittén

Svenska FAO-kommittén
c/o Jordbruksdepartementet
103 33 Stockholm

www.regeringen.se/fao