



Ökad välfärd och global utveckling – svensk handelspolitik i WTO:s Doharunda

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har vid sammanträde den 20 oktober 2005 beslutat att bereda utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelse 2005/06:9 Ökad välfärd och global utveckling – svensk handelspolitik i WTO:s Doharunda jämte eventuella motioner.

Utrikesutskottet väljer att i det följande lämna synpunkter på skrivelsen (delvis) samt på motionerna 2005/06:N3 (mp) yrkande 11, 2005/06:U290 (m) yrkande 17, 2005/06:U338 (fp) yrkande 15, 2005/06:N238 (fp) yrkande 1, 2005/06:MJ448 (mp) yrkande 32, 2005/06:N385 (v) yrkande 2.

Ärendet och dess beredning

Regeringen har tidigare informerat riksdagen om handelspolitiken i flera skrivelser, senast i regeringens skrivelse Öppen handel – rättvisa spelregler: Svensk handelspolitik inför en ny WTO-runda (skr. 1998/99:59). Denna skrivelse överlämnades till riksdagen inför en ny handelsrunda i WTO, den s.k. ”Utvecklingsdagordningen från Doha” (i fortsättningen benämnd Doharundan) vilken inleddes 2001. Skrivelsen behandlades i betänkande 1998/99:NU13.

Den 13–18 december 2005 hålls WTO:s sjätte ministerkonferens i Hongkong. Detta möte kommer att ha avgörande betydelse för om Doharundan skall kunna avslutas som planerat före 2006 års utgång.

Syftet med den nu aktuella skrivelsen är att informera om läget i förhandlingarna och regeringens prioriteringar inför mötet i Hongkong och Doharundans slutfas. Fokus ligger på WTO-arbetet, men andra centrala aspekter av svensk handelspolitik berörs också.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen läget i de förhandlingar om formerna för den framtida världshandeln som drivs i WTO:s regi, den s.k. Doharundan, och regeringens prioriteringar inför WTO:s ministermöte i Hongkong den 13–18 december 2005 samt slutfasen av förhandlingarna. Fokus ligger på WTO-arbetet, men andra centrala aspekter av svensk handelspolitik berörs också.

När WTO:s sjätte ministerkonferens äger rum i Hongkong den 13–18 december 2005 har drygt fyra år gått sedan Doharundan inleddes. Liksom vid tidigare handelsförhandlingar i Gatt är det ett mödosamt arbete att jämka samman samtliga WTO-medlemmars viljor i alla förhandlingsfrågor.

Samtidigt är principen om enhällighet en viktig regel i WTO som garanterar att enskilda medlemmars avvikande uppfattning inte ignoreras. Förhandlingarna har gradvis intensifierats. Det råder stor uppslutning bakom målet att nå ett genombrott vid ministermötet i Hongkong. Tiden är dock knapp och åsiktsskillnaderna stora. Det kommer att krävas stor politisk vilja från alla WTO-medlemmar för att lyckas. EU har en ledarroll i förhandlingarna. Att slutföra Doharundan med ett ambitiöst resultat är EU:s största handelspolitiska utmaning. Regeringen verkar för att EU skall visa ledarskap och kompromissvilja inom samtliga förhandlingsområden.

Sveriges övergripande mål för handelspolitiken är att ”värna och utveckla öppna, enkla, rättvisa och legitima ramvillkor för internationell handel och investeringar” (jfr prop. 2004/05:1 s. 75). Vidare verkar regeringen för att handelspolitiken och WTO skall bidra till de övergripande målsättningarna tillväxt och sysselsättning, en hållbar utveckling, ett öppet Europa, ekonomisk utveckling i fattiga länder samt demokrati och säkerhet.

Utskottet

Motionen

I den enskilda motionen *2005/06:N3 (mp) yrkande 11* anser motionärerna att det i skrivelsen krävs ett större genomslag för det fattigdoms- och det rättighetsperspektiv som finns i Sveriges politik för global utveckling. Detta innebär att det är utvecklingsländerna själva som skall definiera sina intressen, inte få dem definierade utifrån.

I partimotion *2005/06:U290 (m) yrkande 17* anförs att Sverige genom EU skall driva frågan om en avveckling av tullar och handelshinder såväl inom ramen för den pågående Doharundan i World Trade Organization (WTO) som i det arbete som kommer att följa efter WTO-ministermötet i Hongkong.

I partimotion *2005/06:U338 (fp) yrkande 15* anser Folkpartiet att de senare årens utveckling med delvis höjda handelshinder mot länder utanför EU:s närområde – inte minst u-länder – bör vändas. EU kan framför allt göra insatser när det gäller lägre handelshinder för import till i-länderna av jordbruksprodukter och enklare industrivaror, som tekovaror från bl.a. Kina, samt nedmontering av EU:s och USA:s omfattande system av s.k. antidumpningsåtgärder. En avreglering av den gemensamma jordbrukspolitiken i EU, skulle, anser motionärerna, på ett kraftfullt sätt kunna bidra till förbättringar för stora delar av världens fattiga landsbygdsbefolkning, men även för konsumenterna och miljön i EU.

I kommittémotion *2005/06:N238 (fp) yrkande 1* anförs att frihandeln bör öka. Sverige bör, menar motionärerna, inom EU, än mer intensivt driva på för att den inre marknaden öppnas för u-ländernas produkter. Sverige skall verka för ett borttagande av tulleskalering, subventioner samt kvoter senast 2015.

I kommittémotion *2005/06:MJ448 (mp) yrkande 32* anför motionärerna att regeringen inom den internationella handelspolitiken skall verka för att ett nytt jordbruksavtal ger utvecklingsländerna stort utrymme att skydda sin jordbruksproduktion från importkonkurrens som hotar befolkningens livsmedelstrygghet.

I kommittémotion *2005/06:N385 (v) yrkande 2* anförs att regeringen årligen bör rapportera till riksdagen om utvecklingen inom den internationella handeln och Sveriges ställningstagande i frågor som rör WTO och handel.

Utskottets överväganden

Utskottet konstaterar inledningsvis att den svenska politiken för global utveckling, vars mål, perspektiv och huvuddrag lades fast av riksdagen i december 2003 (bet. 2003/04:UU3), skall genomsyras av dels ett rättighetsperspektiv, dels de fattigas perspektiv.

Rättighetsperspektivet är baserat på icke-diskrimineringsprincipen och innebär att de mänskliga rättigheterna skall utgöra grunden för åtgärder som syftar till att främja en rättvis och hållbar utveckling. Respekten för de mänskliga rättigheterna, demokrati, jämställdhet mellan kvinnor och män, liksom barnets rättigheter är delar av rättighetsperspektivet. Rättigheterna är universella och odelbara och den enskilda människan är deras ägare.

Fattiga människors perspektiv på utveckling innebär att fattiga individers erfarenheter, intressen, behov, och förutsättningar skall vara vägledande i fattigdomsbekämpningen. Dessa måste synliggöras och tas som utgångspunkt i utformning och genomförande av en politik som bekämpar fattigdomen och främjar en rättvis och hållbar global utveckling.

Utskottet anser, liksom regeringen, att utvecklingshänsynen i handelsförhandlingar endast kan tillgodoses om de fattiga länderna får komma till tals. Utskottet välkomnar därför att Sverige konsekvent driver denna fråga inom EU och i internationella sammanhang, men noterar dock att många utvecklingsländer upplever svårigheter att verka för sina intressen i förhandlingar. Detta beror bl.a. på svaga resurser i administrationen, bristande statistik, dåliga kontakter mellan stat och näringsliv eller för att man inte finns representerad i de internationella handelsorganisationerna.

Utskottet konstaterar vidare att de mindre och fattigare WTO-medlemmarna ibland har svårt att koordinera sig sinsemellan och att deras förhandlingsintressen därför inte alltid får genomslag. Utskottet noterar att regeringen verkar för att de fattiga länderna skall erhålla det stöd de behöver för att kunna bedriva internationella handelsförhandlingar på ett effektivt sätt.

Utskottet delar regeringens bedömning att insatser från internationella organisationer som AITIC (Agency for International Trade Information and Cooperation), UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), FAO (Food and Agriculture Organization) och ITC (International Trade Centre), i detta sammanhang, är viktiga vid sidan av WTO.

Utskottet konstaterar att förskjutningar av tyngdpunkten i världsekonomin mot Kina, Indien och andra tillväxtländer i Asien blir allt tydligare. Samtidigt upplever traditionellt starka regioner svårigheter. USA brottas med underliggande obalanser i ekonomin och flera EU-länder lider av strukturella problem och stagnation. Utskottet anser, liksom regeringen, att denna nya dynamik i världsekonomin kan få effekter som ökar risken för protektionism, inte minst i EU och i USA. Historiskt sett har handelshinder motverkat utveckling och dessutom utgjort en grogrund för korruption. Protektionism innebär förlorade möjligheter och kan i värsta fall leda till ekonomisk nedgång.

Utskottet konstaterar att de små fattiga utvecklingsländerna åtnjuter särskilda förmåner i form av främst tullåttnader på de rika ländernas marknader. De minst utvecklade länderna (MUL), har t.ex. tull- och kvotfritt tillträde till EU för sina varor. Tidigare kolonier eller länder av särskilt intresse för de industrialiserade länderna är också föremål för speciella

omsorger. Emellertid försvåras dessa länders möjligheter att effektivt utnyttja detta marknadstillträde på grund av s.k. icke-tariffära handelshinder, dvs. andra åtgärder än tullar, som begränsar eller försvårar internationell handel.

Sådana hinder har ofta sitt ursprung i krav kopplade till skydd av liv, hälsa och miljö. Krångliga och snäva s.k. regler för ursprungsmärkning bidrar också till att begränsa handeln. Många fattiga länder är dessutom beroende av enstaka råvaror, oftast jordbruksråvaror, och är därmed utlämnade till prisutvecklingen på världsmarknaden för just dessa.

Utskottet konstaterar vidare att det finns fattiga länder som inte faller inom den s.k. MUL-kategorin, eller inte har särskilda band till de rika länderna och som därför inte omfattas av särskilt förmånliga villkor. Dessa länder befinner sig i en svår situation eftersom de tvingas konkurrera på samma villkor som mer resursstarka stater. Majoriteten av världens fattiga bor i stora utvecklingsländer som Indien, Kina och Brasilien. Dessa länder betraktas som konkurrenskraftiga på världsmarknaden och ges därför, trots sin stora andel fattiga, endast begränsade tullförmåner.

Utskottet anser, liksom regeringen, att dessa fattiga människors produktion drabbas av orimligt höga tullar. Jordbruksvaror, textil och kläder beläggs med avgifter som är två till tre gånger högre än tullarna på de varor som de rika länderna säljer.

Utskottet vill emellertid i detta sammanhang även erinra om att ökad åtkomst till världsmarknaden i sig inte är tillräckligt för att en effektiv fattigdomsbekämpning skall kunna komma till stånd. Utskottet anser att åtgärder för ökad frihandel och ökat marknadstillträde måste kombineras med en ansvarsfull och långsiktig fördelningspolitik inom landet som förmår garantera såväl mänskliga som sociala och ekonomiska rättigheter också för marginaliserade och resurssvaga grupper i samhället.

Utskottet konstaterar vidare att jordbrukssektorn utgör ryggraden i de flesta utvecklingsländers ekonomier och att villkoren för jordbruket därför är en nyckelfråga på handelsområdet. EU, USA, Japan och andra industriländer ger kraftiga bidrag till sitt eget jordbruk – många gånger större än vad som ges i utvecklingsbistånd. Utskottet anser, liksom regeringen, att detta snedvrider priser, resursallokering och konkurrensförhållanden på världsmarknaden.

Utskottet anser att en öppnare och mer rättvis världshandel med jordbruksvaror kan ge bättre förutsättningar för en tryggare global livsmedelsförsörjning. De rika ländernas handelspolitik försvårar industrialisering i utvecklingsländer genom att mer bearbetade produkter åläggs högre tullar vid import än råvaror (s.k. tulleskalering).

Utskottet välkomnar att regeringen arbetar för att utvecklingshänsyn skall genomsyra EU:s positioner och agerande på handelsområdet och anser att EU bör öppna sina marknader på områden av särskilt intresse för utvecklingsländerna. Detta förhållningssätt är vägledande för Sveriges agerande såväl i Doharundan som i bilaterala förhandlingar, främst de mellan

EU och länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS) om ekonomiska partnerskapsavtal (EPA). Det är också vägledande för det svenska agerandet i de fall då EU fattar unilaterala beslut på handelsområdet.

Ett exempel på senare tid är reformen av EU:s s.k. allmänna tullpreferenssystem (GSP) och den pågående översynen av ursprungsregler. Sverige har också aktivt bidragit till EU:s arbete med att söka lösningar på de svårigheter fattiga råvaruproducerande länder möter. Utskottet konstaterar att Kommerskollegium, på uppdrag av regeringen, har upprättat en särskild kontaktpunkt för exportörer från utvecklingsländer för att underlätta informationen om importregler på den svenska marknaden. En motsvarighet på EU-nivå har tillkommit på svenskt initiativ.

Utskottet konstaterar att det inte bara är på industriländernas marknader som utvecklingsländerna drabbas av höga tullar. De egna tullarna är generellt sett högre än industriländernas, vilket innebär att handeln fattiga länder emellan hämmas. Mer än två tredjedelar av tullkostnaderna på utvecklingsländernas industrivaror tas ut av andra utvecklingsländer. Därmed begränsas den så viktiga integrationen mellan dessa länder. Många gånger vore det lättare för en producent från ett utvecklingsland att i ett första steg konkurrera på marknaden i länder med motsvarande utvecklingsnivå.

Utskottet anser därför, liksom regeringen, att fattiga länder bör öppna sina marknader för varandra. Det skall dock understrykas, anser utskottet, att EU måste stödja dessa ansträngningar genom att öppna sin marknad för ökad konkurrens från de mer resursstarka utvecklingsländerna.

Utskottet anser vidare, liksom regeringen, att en tullsänkning eller öppning av en skyddad marknad, som på lång sikt är gynnsam för flertalet länder på världsmarknaden, på kort sikt kan ha negativa konsekvenser för specifika grupper i ett land. För dessa grupper behövs riktade insatser. Detta är ett viktigt skäl, anser utskottet, till att handelspolitiken skall vara en integrerad del av ett lands utvecklingsstrategi.

Utskottet noterar, med anledning av det motionsvis väckta kravet på en årlig skrivelse om den internationella handeln, att aktuella frågor och problemställningar på handelsområdet, av särskild betydelse för den globala utvecklingen, skall, i enlighet med tidigare riksdagsbeslut (bet. 2003/04:UU3), avspeglas i regeringens årliga skrivelse om Sveriges politik för global utveckling.

Med vad som ovan anförts menar utskottet att motionerna 2005/06:N3 (mp) yrkande 11, 2005/06:U290 (m) yrkande 17, 2005/06:U338 (fp) yrkande 15, 2005/06:N238 (fp) yrkande 1, 2005/06:MM448 (mp) yrkande 32 och 2005/06:N385 (v) yrkande 2 kan avstyrkas.

Stockholm den 8 november 2005

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Gunilla Carlsson i Tyresö (m), Berndt Ekholm (s), Kent Härstedt (s), Göran Lindblad (m), Kaj Nordquist (s), Veronica Palm (s), Lotta Hedström (mp), Anita Johansson (s), Björn Hamilton (m), Rosita Runegrund (kd), Sermin Özürküt (v), Ronny Olander (s), Gabriel Romanus (fp) och Annika Carlsson (c).

Avvikande meningar

Avvikande mening (v, mp)

Lotta Hedström (mp) och Sermin Özürcüt (v) anför:

I skrivelse 2005/06:9 Ökad välfärd och global utveckling – svensk handelspolitik i WTO:s Doharunda, slås vid ett flertal tillfällen fast att utvecklingsländernas intressen måste tas till vara, fattiga länder måste få komma till tals, få sin åsikt hörd och respekterad, osv. Vi menar att vad som i stället krävs är ett större genomslag för det fattigdoms- och det rättighetsperspektiv som finns i Sveriges politik för global utveckling. Detta innebär att det är utvecklingsländerna själva som ska definiera sina intressen, inte få dem definierade utifrån.

Vi anser vidare att regeringen skall verka för att ett nytt jordbruksavtal ger utvecklingsländer stort utrymme att skydda sina jordbruk från importkonkurrens som hotar befolkningens livsmedelstrygghet. Samtidigt måste EU:s jordbrukspolitik reformeras så att överskott från EU ej dumpas på världsmarknaden. Det är också viktigt att tullskaleringen i OECD-ländernas tas bort. Vi anser också att OECD-länderna skall införa tullåttnader för ekologiskt och socialt producerade varor.

Särskilda yttranden

1. Särskilt yttrande (m)

Gunilla Carlsson i Tyresö (m), Göran Lindblad (m) och Björn Hamilton (m) anför:

Länder i samarbete och i fri handel med varandra utgör en god garant för ökat samförstånd, ökad säkerhet och ett högre eget välstånd. Frihandeln bidrar även till att öppna upp slutna diktaturer och samhällen mot omvärlden och ger näring till ökad respekt och tillämpning av de mänskliga fri- och rättigheterna samt rättsstatliga principer.

För utvecklingsländerna är den fria handeln dubbelt viktig. Dels genom att den ger tillträde till EU:s och andra i-länders marknader, dels för att den möjliggör handel och ekonomiskt samarbete mellan u-länder. Handeln är av dominerande betydelse då den medför exportinkomster samtidigt som utlandsinvesteringar spelar en viktig roll för kunskapsöverföring.

Det är således viktigt att EU och övriga i-länder undanröjer sina handels hinder mot omvärlden. Sverige skall genom EU driva frågan om en avveckling av tullar och handelshinder såväl inom ramen för den pågående Doharundan i World Trade Organization (WTO) som i det arbete som kommer att följa efter WTO-ministermötet i Hongkong.

Fri handel med jordbruksprodukter bör prioriteras liksom en liberalisering av tjänstemarknaderna och de finansiella marknaderna. Fortsatta handelsliberaliseringar på jordbruksområdet och en genomgripande reformering av EU:s jordbrukspolitik är viktiga delar i en friare världshandel och ett ökat välstånd. Grundläggande reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken är även en förutsättning för att kunna begränsa och effektivisera EU:s budget samt minska byråkratin.

Dumpning av subventionerade produkter skall inte tillåtas motverka fattiga länders utveckling av egna marknader. Därmed skulle en långsiktig grund för sunda handelsförhållanden och en snabb och långsiktig välståndsökning kunna läggas. Övergångsvis behövs en omläggning av stödformerna, bort från de mest skadliga handelshindren som exempelvis exportsubventioner och produktkvoter. EU bör ta initiativ i WTO genom att för egen del avskaffa de låga tullsatserna, stegvis sänka de högre tullsatserna, direkt avskaffa exportsubventionerna samt stegvis minska jordbruks-subventionerna från 2007.

2. Särskilt yttrande (fp)

Gabriel Romanus (fp) anför:

Världen behöver mer, inte mindre, frihandel. I dag råder en växande insikt om att fortsatt globalisering och ökad frihandel kommer att vara avgörande för välståndsutvecklingen i de flesta länder i världen. Om tillväxten i u-länderna skall kunna öka och om människorna där skall kunna ta sig ur den fattigdom de lever i, är interna reformer och framför allt ökade handelsmöjligheter helt avgörande.

Frihandel underlättar även för fattiga människor att starta rörelser och företag. Men avsaknaden av äganderätt för fattiga i u-länder hindrar enskilda människor att registrera egendom. Det betyder att de inte kan utnyttja möjligheten att utgå från sin bostad eller annan egendom i etablerandet av en näringsverksamhet. Detta är också en stor del av förklaringen till att 50–75 % av befolkningen i u-länder arbetar utanför den legala sektorn. Därmed sätts käppar i hjulen för ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning.

Frihandel har varit en avgörande faktor för den svenska välståndsutvecklingen sedan 1870-talet. Hade inte Sverige haft möjligheter att handla med omvärlden under vår industrialiseringsprocess, hade vi inte uppnått det välstånd vi nu har.

Ökad handel är nödvändig för ekonomisk tillväxt och tillväxt är ett villkor för fattigdomsbekämpning. De internationella handelsfrågorna är därför av avgörande betydelse för kampen mot fattigdom och långt viktigare än allt bistånd sammantaget. Målen för WTO-avtalen är att höja levnadsstandarden i medlemsländerna, säkerställa full sysselsättning, öka realinkomster och efterfrågan samt att öka produktionen och handeln. Ska detta bli möjligt måste Sverige även fortsättningsvis delta aktivt i arbetet med att förbättra det multilaterala handelssystemet och samtidigt stärka förtroendet för det hos såväl handelspartner som allmänheten.

EU:s protektionism på jordbruksområdet omöjliggör för hundratals miljoner människor att höja sin levnadsstandard genom export till EU. I en rapport från Världsbanken från hösten 2003 betonas att sänkta jordbruks-subventioner och tullar skulle kunna lyfta drygt 140 miljoner människor ur fattigdom och hopplöshet. Det motsvarar nästan hela Nordafrikas folkmängd. EU betalar sex gånger mer i jordbrukssubventioner än vad EU ger i bistånd. En verklig avreglering av EU:s jordbrukspolitik måste någon gång påbörjas, och ju förr dess bättre.

Frihandeln bör öka. Sverige bör, inom EU, än mer intensivt driva på för att den inre marknaden öppnas för u-ländernas produkter. Folkpartiet anser att Sverige skall verka för ett borttagande av tülleskalering, subventioner samt kvoter senast 2015. Om andra länder gör liknande medgivanden i frihandelsvänlig riktning, innebär det en kraftfull stimulans av de fattiga ländernas tillväxtpöjligheter.