

WTO – en papirtiger?

Arne Melchior

På ministermøtet i WTO (Verdens handelsorganisasjon) i Hongkong i desember 2005 ble det vedtatt at den lille øystaten Tonga kan tas opp som medlem nummer 150. Veksten i WTOs medlemstall synes ingen ende å ta. Og fortsatt er et trettitalls land på ventelisten, med Russland, Ukraina og Vietnam blant viktige ikke-medlemmer. Det er for lengst klart at veksten i medlems-tall har gjort WTO til «et annet dyr». Et stort flertall av medlemslandene er utviklingsland. Dette har i høy grad preget den pågående forhandlingsrunden i WTO – også omtalt som «utviklingsrunden» – den skulle først og fremst komme u-land til gode – eller Doha-runden.

- Hvordan er medlemsutviklingen i WTO?
- Hvordan har GATT/WTO endret karakter fra 1950 og fram til i dag?
- Er WTO blitt en «papirtiger»?

Protestene mot WTO gir noen ganger inntrykk av at WTO utvikler seg raskt og radikalt. Faktum er at organisasjonen ofte beveger seg ganske langsomt framover.

- Det tok femti år å redusere industrilandenes toll for industrivarer fra førti til tre prosent.
- Tjenesteavtalen i WTO (GATS) har for det meste ført til at landene satte på pa-

piert det som allerede ble praktisert, snarere enn å føre til åpnere handel.

- Liberaliseringen av handelen med landbruksvarer, som ble vedtatt i den forrige forhandlingsrunden (Uruguay-runden, 1986–94), har hatt små praktiske effekter, dels som følge av fotnotene i landbruksavtalen.

Vil Doha-runden føre til radikalt nye regler for handelen? Eller er WTO blitt til en papirtiger med mye prat og lite ull? WTOs ministermøte i Hongkong førte ifølge enkelte av deltakerne til at man gikk «fra 55 til 60 prosent enighet». Men det går trått, og partene er for lengst på overtid. Fører veksten i medlemstall til at forhandlingene i WTO blir uhåndterlige og at tiden med store handelsreformer er forbi?

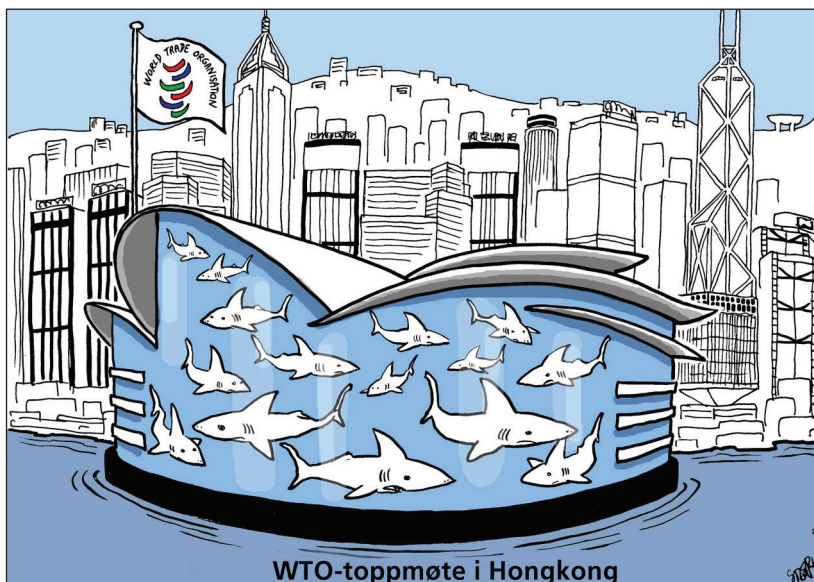
Luftige tollsatser

Et av hovedtemaene i utviklingsrunden er **toll for industrivarer**. Disse forhandlingene inkluderer fisk, og Norge ønsker liberalisering for at eksporten av norske fiskeprodukter skal få bedre markedsadgang. Norges egen toll for import av industrivarer er de senere år redusert kraftig og nærmer seg null. Den reduserte tollene har vært

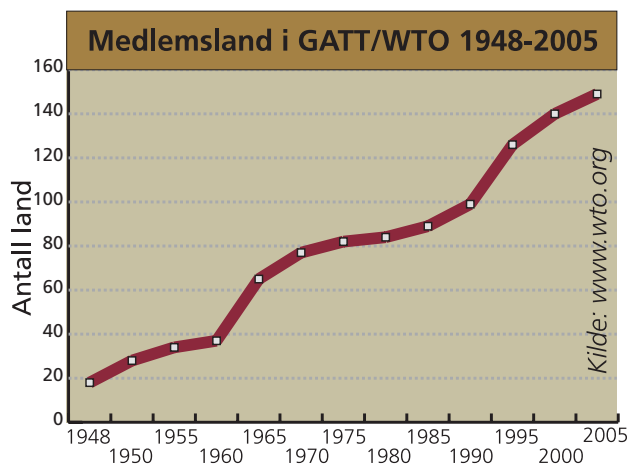
Hvorfor omtales Doha-runden gjerne som utviklingsrunden?

Hvorfor er store land som Russland, Ukraina og Vietnam ikke medlemmer av WTO? Bruk medier.

WTOs toppmøte i 2005.
Hva sier tegneren med denne illustrasjonen?
Illustrasjon: politicalcartoons.com



WTO – en papirtiger?



Beskriv utviklingen i WTOs medlemstall. Gjør greie for mulige årsaker til denne utviklingen. Bruk medier.

Hva menes med liberalisering av internasjonal handel?

Hva er forskjellen mellom bundet og anvendt toll?

OECD: Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

EØS: Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet – alle de 25 EU-landene + Norge, Island og Liechtenstein.

til stor fordel for utviklingslandene, som tidligere hadde en kraftig tollulempelse sammenliknet med Norges frihandelspartnere i Vest-Europa (jf. EØS-avtalen).

I WTO-forhandlingene florerer det med forslag til radikale kutt i tollsatsene. Blant annet er det foreslått at tollene skal reduseres kraftig på

sektorer av særlig interesse for u-land, som tekstiler og klær. Det paradoksale er at det er u-land som her er bremseklossen. De frykter nemlig økt konkurranse fra andre u-land, jf. Kina. U-land som eksporterer klær, frykter at liberalisering gagnar Kinas eksport mer enn deres egen.

Selv om medlemslandene i WTO skulle bli enige om å redusere tollene betydelig, er det ikke sikkert at **den praktiske virkningen** blir så sterk. Grunnen er at WTO-landene forhandler om de såkalte «**bundne**» tollsatsene, som bare er øvre grenser for tollene. For den tollene som gjelder i praksis – den såkalte «anvendte» tollene – kan være langt lavere. Grafen på side 3 viser forskjellen mellom bundet og anvendt toll for industrivarer for 137 WTO-land (de 25 EU-landene regnes som ett i figuren). Landene er rangert etter inntektsnivå: jo rikere land, desto lenger til høyre i figuren.

De lyse, lave søylene i forgrunnen viser at få land har anvendt toll på mer enn 20 prosent. De mørke søylene i bakgrunnen viser at de bundne satsene partene forhandler om i WTO, ofte er langt høyere. Den store forskjellen omtales som «luft i tollsatsene» og viser at WTO-landene i høy grad forhandler om luft. Et eksempel: Dersom WTO-landene skulle vedta 40 % reduksjon i bundet toll for fisk over hele verden, ville reduksjonen i praksis bli på bare 9 %.

Dette spriket mellom teori og praksis – mellom ord og handling – fører også til urettferdighet: Det som for ett land er et spørsmål om luft, kan for et annet bety kraftig liberalisering og omstilling. Enkelte fattige land har gått langt i retning av liberalisering, og det kan virke urimelig at de skal stilles overfor samme krav som de som har gardert seg med luft i bøtter og spann – altså med høye «bundne» satser.

Kan det være at noen land setter en kunstig høy toll for å ha mye å gå på i forhandlinger?

Landbruk: ulv eller tiger?

Også på landbruksområdet er det tilsvarende gap mellom de juridiske forpliktelser landene forhandler om og det som praktiseres – mellom bundet og faktisk toll. Mens u-landene er mest «oppblåste» på industriområdet, er luften mer likelig fordelt på landbruksområdet.

For landbruk kan vi bruke Norge som eksempel. Tollnivået for landbruk er uoversiktlig fordi det ofte brukes mengdetoll – kvoter: Et land åpner bare opp for import av en viss årlig mengde av en vare fra et bestemt land. Selv om Norge har null anvendt toll på litt over 1/3 av landbruksvarene, er tollene for andre varer høye. I gjennomsnitt er anvendt toll for landbruksvarer importert til Norge 83 %. Bundet toll er i gjennomsnitt 149 % – nesten dobbelt så høyt. Resultatene avhenger av beregningsmåte, og vi har her brukt et gjennomsnitt av ulike beregninger (i et NUPI-prosjekt). Det er med andre ord også for landbruksvarer betydelig «luft i tollsatsene». Mens mange roper ulv, kan det være snakk om papirtiger.

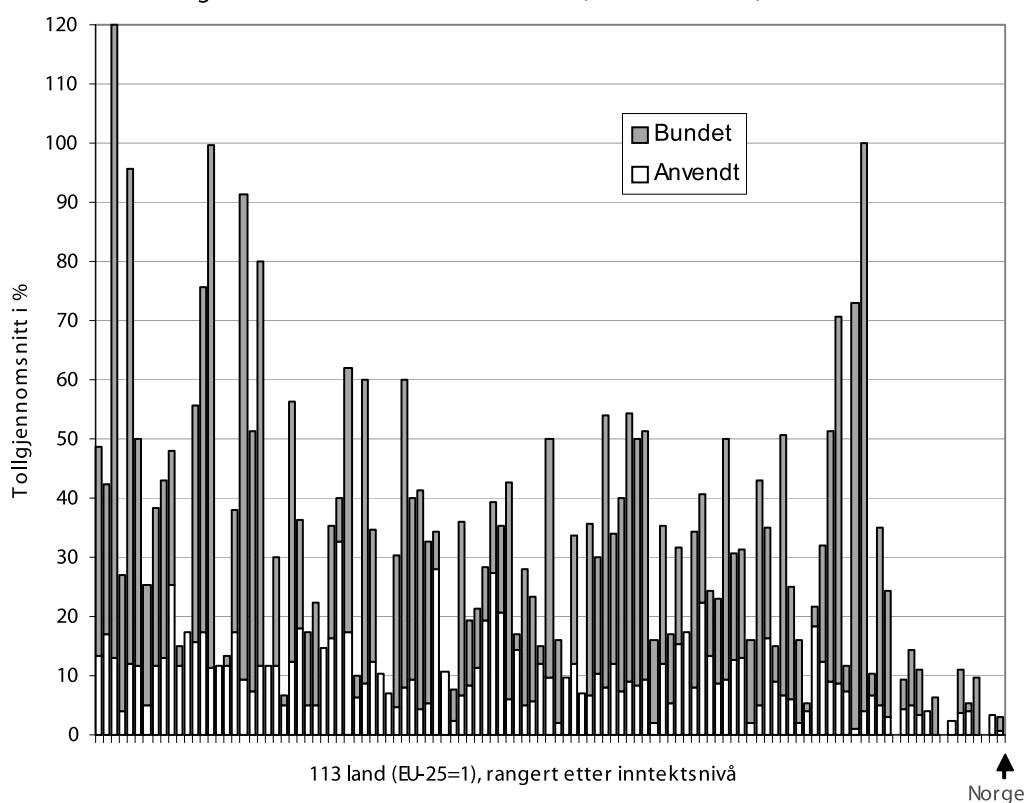
Gapet mellom formaliteter og realitet kan **også gjelde subsidier**. Ifølge noen beregninger kan kutt i subsidier på 75 % i praksis kunne bety reduksjoner på under 20 %. Norge har også her en del å gå på. Vi bagatelliserer ikke de mulige virkningene av WTO-forhandlingene for norsk landbruk, men det er også her viktig å være klar over forskjellen mellom praksis og de juridiske bindingene det forhandles om.

Forskjellen mellom avtale (jus) og realitet er dels en pris WTO-landene måtte betale for å oppnå enighet i Uruguay-runden. Landene godtok der mye for at alle medlemslandene skulle undertegne forhandlingsresultatene.

- For å få u-landene til å binde tollsatsene for industri måtte alle godta at bindingen skjedde på til dels høye nivåer.
- For å oppnå enighet om at kvoter for landbruk skulle erstattes med toll, godtok alle også her at landene innførte høye tollsatser.
- For å oppnå enighet på landbruksområdet var det også nødvendig å godta en rekke «fotnoter» – unntaksregler – som uthulet effekten av avtalen.

WTO – en papirtiger?

Bundet og anvendt tolljennomsnitt for industrivarer (137 WTO-medl.)



utelatt i Verdensbankens siste beregninger. Under møtet i Hongkong ble det – til protester fra WTO-kritikere – enighet om at forhandlingene skal organiseres på en måte som kan gi større sjanser for mer liberalisering. Det er likevel høyst usikkert om dette er nok. Som følge av lave lønninger og rikelig tilgang på billig arbeidskraft har u-landene stor interesse av økt adgang til å levere tjenester ved at folk fra u-land får midlertidig opphold i andre WTO-land. Denne interessen kolliderer imidlertid med frykt fra vestlig fagbevegelse for å miste arbeid til billigere arbeidskraft importert fra u-land. Dette er den form for tjenesteliberalisering som har kommet kortest. Det er politisk kontroversielt å foreta slik liberalisering i rike land, og dette vil kunne begrense omfanget av tjenesteliberalisering.

Hvor stor andel av verdenshandelen utgjør handelen med tjenester?

Problemene med å komme til enighet i forhandlingene i WTO er dermed også noe av grunnen til at organisasjonen i større grad er blitt en "papirtiger". Det gjenstår å se om dette vil bli følgen også av Doha-runden. Også denne gang florerer det med forslag om unntak og særregler som kan bety at avtalen får mindre å si i praksis.

På mange måter er GATS-avtalen en uferdig avtale der landene ikke har tenkt gjennom til bunns en del problemstillinger knyttet til regulering og offentlige tjenester. På den andre siden er internasjonalisering og økt handel noe som skjer for en rekke tjenester, og det er derfor behov for et internasjonalt avtaleverk som GATS. Salg av finanstjenester er imidlertid helt forskjellig fra salg av fisk og t-skjorter, og liberalisering på tjenestefeltet bør ledsages av sterkere krav til klare internasjonale kjøreregler. Blant fagfolk er det stor grad av enighet om at liberalisering av finanstjenester først bør skje når et land er tilstrekkelig modent for det – for eksempel bør det ha et solid finanssystem som kan hindre at liberalisering fører til kaos. For internasjonal utdanning er det ikke retten til å reise til utlandet som er det sentrale, men snarere spørsmål om utdanningens innhold og kvalitet – hvor sammenliknbare er for eksempel vitnemål over landegrensene? – og hvem som betaler.

Diskuter påstanden: «De fattigste u-landene bør ha privilegert adgang til i-landsmarkeder.»

Tjenester

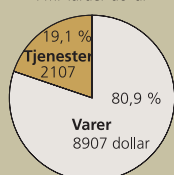
En del WTO-kritikere har malt fanden på veggen når det gjelder GATS, blant annet av frykt for at WTO/GATS (Generalavtalen for handelen med tjenester) skal gå ut over offentlige tjenester og gjøre dem dårligere. Det mest karakteristiske med GATS er neppe hvor sterke inngrep GATS betyr, men snarere **hvor små** endringer avtalen i praksis har ført til. De fleste analyser peker i retning av at tidligere påtatte GATS-forpliktelser langt på vei bare er en «binding av status quo» – dagens tilstand «låses». Den viktigste tjenesteliberaliseringen har nok skjedd i andre sammenhenger – innenfor OECD og EØS (se marg). De pågående forhandlingene i Doha-runden har gått langsomt på tjenestemarkedet. Mens mulige gevinster ved tjenesteliberalisering tidligere ble framhevet som en mulig konsekvens av Doha-runden, er den slags gevinster ganske enkelt

For utvikling av felles internasjonale kjøreregler på tjenestemarkedet er det i bunn og grunn bare to metoder som er aktuelle

- felles regler og standarder, eller
- gjensidig anerkjennelse der man stoler på de andre landenes regler.

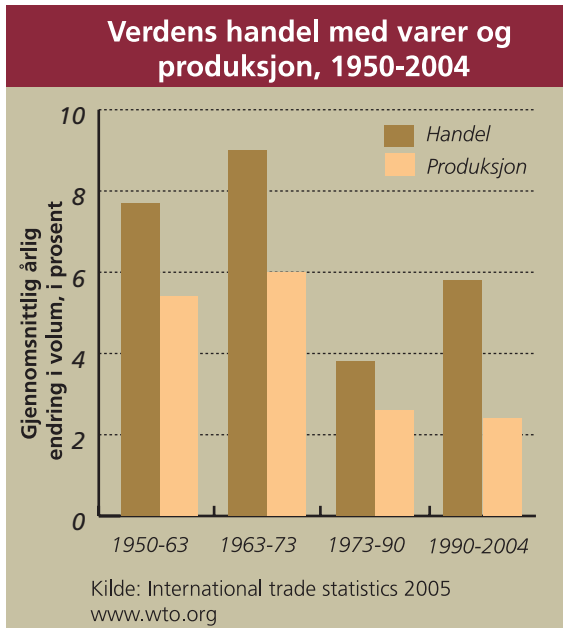
Verdens eksport 2004

Andelen av varer og tjenester i milliarder dollar



Kilde: International trade statistics 2005 – www.wto.org

WTO – en papirtiger?



Norge bør liberalisere handelen med landbruksvarer for å hjelpe fattige land i deres strev for utvikling.

Innenfor europeisk integrasjon brukes begge tilnærminger.

Globalt er det imidlertid vanskelig å komme til enighet om omfattende felles reguleringer, og forskjellene mellom land er dessuten så store at gjensidig anerkjennelse ofte ikke er en god løsning. Slike store forskjeller er – sammen med interessekonflikter – en grunn til at det går tregt på tjenesteområdet i WTO. GATS-forhandlingene har i Doha-runden kommet i skyggen av landbruk og industri, men mangelen på framdrift her er et alvorlig dilemma for WTO.

WTOs rettssystem

Samtidig som WTOs forhandlinger er blitt mer komplekse og u håndterlige, utvikles WTOs politikk gradvis gjennom systemet for tvisteløsning som ble vedtatt i Uruguay-runden. Samtidig som u-landene har vanskelig for å få gjennomslag for sitt krav om liberalisering av handelen med landbruksvarer i Doha-runden, har u-land vunnet viktige seire i (tvister – «rettssaker») handelskonflikter med EU og USA på landbruksområdet (sukker, bomull, bananer). Mens det ofte er vanskelig å oppnå enighet i forhandlinger mellom alle WTOs medlemmer, kan tvisteløsningssystemet noen ganger bidra til mer avklaring av regelverket. Slik kan WTOs politikk utvikles gradvis selv om Doha-forhandlingene går tregt.

Veien videre

Suksess og fiasko annethvert år: Dette har sånn omtrent vært fasiten for WTO siden 1999.

- I Seattle i 1999 mislyktes WTO-landene i å komme til enighet om planene for en ny forhandlingsrunde.
- I Doha (Qatar) i 2001 ble de i kjølvannet av terrorangrepene i New York likevel enige om slike planer.
- Da planene for slutføring av forhand-

lingsrunden skulle vedtas i Cancun, Mexico i 2003, ble resultatet på nytt fiasko.

Selv om landene klarte å «lappe sammen pasienten» i Genève sommeren 2004, var problemene ikke løst. På skalaen mellom suksess og fiasko er Hongkong-møtet i desember 2005 et «tja» – suksessen er mer kosmetikk enn realitet. Partene unngikk et sammenbrudd, men uten å løse de viktigste gjenstående problemene.

Selv om WTO står overfor vanskelige utfordringer, er avstanden mellom partene neppe større enn at det er mulig å komme til enighet om viljen er til stede. Spørsmålet er dermed om en slik vilje eksisterer. Tiden er for lengst over da de største industrilandene kunne drive gjennom en avtale. U-landene spiller en sentral rolle og det trengs enighet på tvers av skillet mellom rike og fattige land. Sentrale u-land som India og Brasil er imidlertid tvisynte til frihandel, selv om de gjerne selv vil ha bedre markedsadgang. Det samme gjelder mange andre u-land. Disse vil gjerne ha frihandel for sin eksport til rike land, men er mindre overbevist om at u-landene kan tjene på fri import til egne land. Ettersom det er u-landene som har de høyeste handelshindringene, er dette en viktig bremsekloss for WTO. I tillegg er forhandlingsprosessen blitt mer kompleks enn noensinne, som følge av det store antall medlemmer og mange nye saksfelt.

Doha-runden skulle egentlig vært avsluttet i 2004. Håpet er nå at dette skal skje i 2006. Det er fortsatt håp. WTO er i større grad enn andre mellomstatlige organisasjoner et forhandlingsystem snarere enn et byråkrati. WTOs suksess og livskraft er avhengig av at tilliten i dette systemet ikke settes på for store prøver. Sannsynligheten er derfor stor for at WTO vil bevege seg videre i sakte fart. Dermed vil frihandelsavtaler bli en mer attraktiv strategi, slik vi allerede i dag ser klare tegn til. Før ble frihandelsavtaler stort sett inngått mellom land innenfor samme geografiske regioner. For tiden inngås stadig flere avtaler mellom fjerntliggende land – og da utenfor rammen av WTO. EFTA har allerede avtaler med Chile, Mexico, Korea og Singapore, og flere er på trappene. Globale handelsspørsmål løses dermed i stadig økende grad utenfor WTO. Liten framdrift i WTO-forhandlingene vil forsterke denne tendensen.

Alle arbeidsoppgaver og nettdresser:
se under.

Arne Melchior
er forsker ved
Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt.