

Jordbruket och tullarna –
en studie av tullstrukturer
inför WTO:s millennierunda

Tina Trollås

Livsmedelsekonomiska institutet



Jordbruket och tullarna –
en studie av tullstrukturer inför
WTO:s millennierunda

Livsmedelsekonomiska institutet
Box 730
220 07 Lund
<http://www.sli.lu.se>
Tina Trollås, Livsmedelsekonomiska institutet
Rapport 2000:2
Wallin & Dalholm Tryckeri AB, Lund 2000
ISSN 1650-0105

FÖRORD

Livsmedelsekonomiska institutets (SLI) uppgift är att göra ekonomiska analyser av jordbruks- och livsmedelsområdet. SLI har nyligen i en rapport summerat varför EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) behöver reformeras. Ett av skälen är att det mål WTO satt upp för jordbruket kräver mer radikala reformer än EU hittills har presterat. Ett annat skäl är EU:s utvidgning. Det grundläggande och viktigaste skälet är dock EU-internt – att EU skulle göra en samhällsekonomisk vinst av en reform. Om EU skulle göra de förändringar som är befogade av interna skäl, skulle WTO och utvidgningen inte längre vara separata skäl.

WTO-förhandlingarna kommer dock även framgent att utgöra en viktig press på EU att genomföra ytterligare reformer av CAP. Det finns dock en tendens i EU:s hittillsvarande reformer, att betrakta WTO som ett hinder som skall pareras utan att stödnivån eller jordbruket påverkas. Stöden riskerar att byta skepnad och etikett, som varande mindre handelsstörande, medan lite händer i reella förbättringar.

Efter 50 år och åtta förhandlingsrundor är emellertid jordbruket en del av de multilaterala handelsförhandlingarna. I nästa runda är jordbruket en självklar del. Detta är ett viktigt steg för att möjliggöra handel med jordbruksprodukter – att släppa in konkurrens mellan länder även på detta område. Det är viktigt för u-ländernas utvecklingsmöjligheter. Det är viktigt för ökad välfärd. Och, som sagt, det är viktigt för en reform av CAP.

Det är en grund som måste vårdas och successivt utvecklas. Ännu har dock inte de förändringar som genomförts åstadkommit ökade handelsmöjligheter, vilket beror på de tullar – nivåer och strukturer - som tarifferingen av handelshindren resulterade i. I föreliggande rapport analyserar SLI tullstrukturer inför nästa förhandlingsrunda. Rapportens utgångspunkt är vad som krävs för att successivt öka handelsmöjligheterna. En detaljerad analys görs av ett antal länder med olika karaktär och position. Förhandlingarna sätts in såväl i sitt ekonomiska välfärdsperspektiv som i ett historiskt perspektiv.

Oktober 2000

Lena Johansson
Generaldirektör

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	9
2	EKONOMISKA EFFEKTER AV TULLAR	13
2.1	DEFINITIONER AV BEGREPP	13
2.2	DEN EKONOMISKA TEORIN BAKOM LIBERALISERINGSVINSTER	18
3	ERFARENHETER FRÅN TIDIGARE GATT-RUNDOR	23
3.1	DE TIDIGA GATT-RUNDORNA, 1947-1961	23
3.2	KENNEDYRUNDAN, 1964-67	27
3.3	TOKYORUNDAN, 1973-79	29
3.4	URUGUAYRUNDAN, 1986-94	32
3.5	ERFARENHETER FRÅN TIDIGARE TULLSÄNKNINGSFÖRHANDLINGAR	35
4	JORDBRUKET I GATT	39
4.1	UNDANTAGSBEHANDLING OCH REFORM AV JORDBRUKET I GATT	39
4.2	URUGUAYRUNDANS JORDBRUKSAVTAL	43
4.3	MARKNADSTILLTRÄDE I JORDBRUKSSEKTORN	47
4.4	LÄGET INFÖR KOMMANDE FÖRHANDLINGAR OM JORDBRUKET	52
5	EFFEKTER AV TULLSÄNKNINGAR - EN EMPIRISK ANALYS	53
5.1	MULTILATERALA ANSATSER I TULLSÄNKNINGSFÖRHANDLINGAR	53
	<i>Förhandlingsansatser</i>	53
	<i>Tullsänkingsformler</i>	57
5.2	NÅGRA ASPEKTER PÅ METODVALET	63
5.3	ANALYS AV TULLSTRUKTURER I UTVALDA LÄNDER	68
	<i>Argentina</i>	70
	<i>Australien</i>	72
	<i>Nya Zeeland</i>	74
	<i>Kanada</i>	75
	<i>USA</i>	77
	<i>EU</i>	79
	<i>Ungern</i>	82
	<i>Japan</i>	84
	<i>Norge</i>	87
	<i>Schweiz</i>	89
	<i>Sydkorea</i>	91
	<i>Indien</i>	93
5.4	SMÖR OCH SKUMMJÖLKSPULVER - EN ANALYS ÖVER TIDEN	95
5.5	SAMMANFATTANDE DISKUSSION	106

6	SLUTSATSER	113
7	ORDLISTA	117
8	APPENDIX	121
8.1	PRODUKTURVAL OCH HS-KODER FÖR RESPEKTIVE LAND I ANALYSEN	121
8.2	TULLDATA	122
	<i>Argentina</i>	122
	<i>Australien</i>	123
	<i>Nya Zeeland</i>	123
	<i>Kanada</i>	124
	<i>USA</i>	124
	<i>EU</i>	125
	<i>Ungern</i>	125
	<i>Japan</i>	126
	<i>Norge</i>	126
	<i>Schweiz</i>	127
	<i>Sydkorea</i>	127
	<i>Indien</i>	128
8.3	KÄNSLIGHETSANALYS AV GRÄNSSKYDDAT PRIS	128
9	KÄLLFÖRTECKNING	131

TABELLER

<i>Tabell 2.1.1</i>	<i>Exempel på olika former av tullinstrument</i>	14
<i>Tabell 3.3.1</i>	<i>Tullsänkingsförslag i Tokyorundan</i>	31
<i>Tabell 3.5.1</i>	<i>Tullsänkningar i GATT</i>	35
<i>Tabell 4.3.1</i>	<i>Skattning av "dirty tariffication"</i>	49
<i>Tabell 4.3.2</i>	<i>Genomsnittlig tullsänkning och tullspridning under Jordbruksavtalet</i>	50
<i>Tabell 4.3.3</i>	<i>Bundna tullpositioner och genomsnittlig tullnivå</i>	52
<i>Tabell 5.4.1</i>	<i>Bunden tullnivå för smör och skummjörkspulver för länder som noterat värdetullar, i procent</i>	95
<i>Tabell 5.5.1</i>	<i>Sammanfattning av analysen av tullstrukturer i utvalda länder</i>	108
<i>Tabell 8.1.1</i>	<i>Produkturval och HS-koder för respektive analysland</i>	121
<i>Tabell 8.2.1</i>	<i>Tulldata för Argentina</i>	122
<i>Tabell 8.2.2</i>	<i>Tulldata för Australien</i>	123
<i>Tabell 8.2.3</i>	<i>Tulldata för Nya Zeeland</i>	123
<i>Tabell 8.2.4</i>	<i>Tulldata för Kanada</i>	124
<i>Tabell 8.2.5</i>	<i>Tulldata för USA</i>	124
<i>Tabell 8.2.6</i>	<i>Tulldata för EU</i>	125
<i>Tabell 8.2.7</i>	<i>Tulldata för Ungern</i>	125
<i>Tabell 8.2.8</i>	<i>Tulldata för Japan</i>	126
<i>Tabell 8.2.9</i>	<i>Tulldata för Norge</i>	126
<i>Tabell 8.2.10</i>	<i>Tulldata för Schweiz</i>	127
<i>Tabell 8.2.11</i>	<i>Tulldata för Sydkorea</i>	127
<i>Tabell 8.2.12</i>	<i>Tulldata för Indien</i>	128
<i>Tabell 8.3.1</i>	<i>Priskänslighet relativt inhemskt stödpris och inhemskt marknadspris för smör, i procent</i>	128
<i>Tabell 8.3.2</i>	<i>Priskänslighet relativt inhemskt stödpris och inhemskt marknadspris för skummjörkspulver, i procent</i>	129

FIGURER

<i>Figur 2.1.1</i>	<i>Definition av "luft" eller överskydd i en tull</i>	16
<i>Figur 5.1.1</i>	<i>Linjär sänkning</i>	58
<i>Figur 5.1.2</i>	<i>Förslag till harmonisering under Tokyorundan</i>	59
<i>Figur 5.1.3</i>	<i>Schweizisk formel</i>	61
<i>Figur 5.1.4</i>	<i>Jämförelse mellan olika tullsänkingsformler</i>	61
<i>Figur 5.1.5</i>	<i>Mix av tullsänkingsmetoder</i>	63
<i>Figur 5.3.1</i>	<i>Bunden och tillämpad tull för Argentina</i>	71
<i>Figur 5.3.2</i>	<i>Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Australien</i>	73
<i>Figur 5.3.3</i>	<i>Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Nya Zeeland</i>	75
<i>Figur 5.3.4</i>	<i>Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Kanada</i>	76
<i>Figur 5.3.5</i>	<i>Bunden tull och nominell skyddskoefficient för USA</i>	78

<i>Figur 5.3.6</i>	<i>Bunden tull och nominell skyddskoefficient för EU</i>	81
<i>Figur 5.3.7</i>	<i>Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Ungern</i>	83
<i>Figur 5.3.8</i>	<i>Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Japan</i>	86
<i>Figur 5.3.9</i>	<i>Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Norge</i>	88
<i>Figur 5.3.10</i>	<i>Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Schweiz</i>	90
<i>Figur 5.3.11</i>	<i>Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Sydkorea</i>	92
<i>Figur 5.3.12</i>	<i>Bunden och tilläpdat tull för Indien</i>	94
<i>Figur 5.4.1</i>	<i>Gränsskyddat pris för smör i relation till världsmarknadspris, inhemskt marknadspris och inhemskt stödpris för EU, Japan, Kanada och USA</i>	97
<i>Figur 5.4.2</i>	<i>Gränsskyddat pris för skummjörkspulver i relation till världsmarknadspris, inhemskt marknadspris och inhemskt stödpris för EU, Japan, Kanada och USA</i>	100
<i>Figur 5.4.3</i>	<i>Tullsänkning med 36 procent, smör</i>	103
<i>Figur 5.4.4</i>	<i>Tullsänkning med 36 procent, skummjörkspulver</i>	104

1

Inledning

Då Uruguayavtalet undertecknades avslutades undantagsbehandlingen av jordbrukssektorn i GATT. Jordbruksavtalet resulterade i ett helt nytt regelverk som numera styr handeln med jordbruksprodukter. De talrika icke-tariffära handelshindren inom jordbrukssektorn ersattes med bundna tullar, möjligheten att tillämpa exportsubventioner begränsades och det inhemska stödet differentierades utifrån handelstörande effekter med tillhörande reduktionsåtagande.¹ Även om liberaliseringseffekterna blev blygsamma, utgör jordbruksavtalet och det nya regelverket en god grund för vidare liberaliseringsåtaganden. Nya utmaningar väntar dock för att verkligen uppnå påtagliga liberaliseringar av jordbrukssektorn i WTO:s kommande multilaterala förhandlingsrunda, den s.k. Millennierundan.

I Millennierundan finns en inbyggd agenda som härstammar från Uruguayavtalet. Den inbyggda agendan innebär att medlemsländerna har kommit överens om att förhandla om ytterligare liberalisering av jordbruket och tjänstesektorn.² Även andra områden har föreslagits ingå i Millennierundan, t.ex. industrivarutullar, anti-dumping, subventioner, handel och investeringar, elektronisk handel samt handel och konkurrenspolitik. Det är i skrivande stund inte klart vad som kommer att ingå förutom den inbyggda agendan.

Om man bara ser till jordbrukssektorn så finns en rad olika instrument i syfte att skydda och stödja sektorn, t.ex. tullar, exportsubventioner och direktstöd. De olika instrumenten brukar delas upp i tre större områden: marknadstillträde, exportstöd och interna stöd. Tillsammans utgör dessa områden komplicerade stödsystem, som resulterar i snedvridningar av resursanvändning till förmån för jordbrukssektorn. Denna snedvridning skapar i sin tur allokeringsförluster i samhällsekonomin som innebär att

¹ I viss mån kan man säga att jordbrukssektorn fortfarande behandlas annorlunda i WTO:s regelverk jämfört med andra sektorer. T.ex. förbjöds inte bruket av exportsubventioner i jordbrukssektorn utan begränsades endast. I andra sektorer är exportsubventioner förbjudna. Nya exportsubventioner får dock inte införas i jordbrukssektorn, utan de gamla ska fasas ut.

² För jordbrukssektorn anges denna inbyggda agenda i artikel 20 i WTO:s jordbruksavtal (Agreement on Agriculture).

den totala produktionen och därmed samhällets välfärd blir lägre än den hade kunnat vara i en situation utan stöd och skydd. Detta sker såväl inom länder som globalt och påverkar handeln mellan länder. Syftet med WTO-förhandlingarna är att uppnå ökad välfärd genom ömsesidigt gynnsamma avtal som reducerar eller eliminerar de skydd som skapar snedvridningar av handel och ekonomi.

Denna rapport fokuserar på marknadstillträde och närmare bestämt tullar i jordbrukssektorn. Det bör dock noteras att även om tullar bara är ett instrument i stödsystemet brukar de olika stödinstrumenten betraktas som kommunicerande kärl, där åtgärder på ett område påverkar de andra. Tullarna har bedömts vara den svagaste länken i jordbruksavtalet och är fortfarande många gånger högre än i industrivarusektorn, med mycket höga tulltoppar och en stor spridning, dvs. många extremfall av höga och låga tullar.

En uppenbar fråga i de kommande multilaterala förhandlingarna är hur förbättrat marknadstillträde uppnås. Syftet med denna rapport är att studera olika metoder för att sänka tullarna i jordbrukssektorn, olika metoders effekter på handeln samt dessas administrativa och politiska aspekter. Syftet är också att belysa vilka förändringar som är särskilt angelägna för att liberalisera handeln och vilka avvägningar som kan bli aktuella i valet av tullsänkingsmetod samt att studera hur olika tullsänkingsmetoder påverkar tullstrukturerna.

Analysen kommer att ske för ett antal utvalda produkter och för de viktigaste aktörerna med stor förhandlingstygnd och för de länder som traditionellt brukar karakteriseras som protektionistiska. Resultaten för enskilda produkter och länder redovisas, men de ska tolkas med försiktighet eftersom metoden är approximativ och inte ger exakta resultat. Eftersom förhandlingsprocessen ännu inte har börjat är det också för tidigt att på detta stadium dra slutsatser om enskilda varor eller länder. Avsikten är snarare att med en bred ansats analysera utgångsläget inför kommande tullsänkingsförhandlingar. Avsikten är att bedöma mönster, tendenser och möjliga utfall, beroende på val av tullsänkingsmetod. Analysen är avgränsad till de bundna tullarna och skillnaden mellan dessa och de faktiskt tillämpade tullarna. Tullkvoter kommer således inte att omfattas av

analysen. Slutligen bör påpekas att konsekvenser av tullsänkningar på handel och välfärd inte omfattas av analysen.

Rapporten är disponerad enligt följande: Kapitel två behandlar definitioner av begrepp samt de samhällsekonomiska effekterna av tullar och vinsterna av handelsliberalisering, i syfte att ge ramverket för den kommande diskussionen. Kapitel tre ger en kort tillbakablick på de historiska erfarenheterna av tullsänkingsförhandlingar inom industrivarusektorn i tidigare GATT-rundor, för att belysa vilka lärdomar som har dragits av dessa. Kapitel fyra behandlar jordbruket i GATT, i syfte att belysa utgångsläget inför kommande tullsänkingsförhandlingar. Det femte kapitlet innehåller den empiriska analysen av de utvalda ländernas tullstrukturer samt en genomgång av alternativa tullsänkingsmetoder. Analysen av de olika metoderna är dels kvalitativ med en diskussion kring politiska och administrativa aspekter på olika tullsänkingsmetoder och hur handeln påverkas av dessa, dels kvantitativ, dvs. behandlar vilka effekter de olika tullsänkingsmetoderna har på tullstrukturerna. Rapporten avslutas i kapitel sex med slutsatser om valet av tullsänkingsansats och betydelsen av tidsperspektivet för liberaliseringsresultaten.

2

Ekonomiska effekter av tullar

Syftet med detta kapitel är att definiera de begrepp som kommer att ingå i analysen samt att diskutera de samhällsekonomiska effekterna av tullar och vinsterna av handelsliberalisering.

2.1 Definitioner av begrepp

Det finns många olika handelspolitiska instrument men i stort sett kan de delas upp i två slag, tullar och icke-tariffära handelshinder. Icke-tariffära handelshinder är en sammanfattande benämning för alla handelshinder som inte är tullar. Hit hör kvoter, variabla införselavgifter men även exportsubventioner samt sanitära och fytosanitära regler.

Tullinstrumentet är, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, generellt sett att föredra framför icke-tariffära handelshinder eftersom tullar är förutsägbara. De grundläggande marknadsmekanismerna bevaras och priserna kan fungera som beslutsunderlag för konsumenter och producenter. Handeln begränsas inte kvantitativt av tullar på det sätt som en kvot gör utan handeln är obegränsad till det pris som etableras. Vidare är skyddseffekten av tullar lättare att jämföra mellan länder än icke-tariffära handelshinder, vilket gör dem lättare att förhandla om vid multilaterala handelsrundor. Tullar har också varit det handelshinder som har varit accepterat inom, och traditionellt förespråkats av, GATT.³ I praktiken kan även en tull sättas till en så hög nivå att import omöjliggörs, eftersom konsumenterna inte längre blir villiga att betala det höga pris för importvaran som den höga tullen leder till. Tullen blir då prohibitiv.

Tullar finns i olika former och kan vara en *värdetull*, en *specifik tull* eller en *kombination* av de båda. Tabell 2.1.1 innehåller exempel på olika tullar. Värdetullar kallas även ad valorem tullar och uttrycks i procent av importvärdet. Specifika tullar uttrycks som referens till en fysisk dimension t.ex. per kg eller per liter av den importerade varan. De båda tullslagen kan kombineras till en alternativ tull, där tullen uttrycks antingen i procent av

³ General Agreement on Tariffs and Trade.

importvärdet eller som en specifik tull, beroende på vilket tullslag som ger högst skydd. Den kombinerade tullen kan även vara sammansatt, en värdetull plus en specifik tull. Vidare kan tullar vara baserade på innehållet i varan t.ex. på alkohol- eller sockerinnehåll.

Tabell 2.1.1 Exempel på olika former av tullinstrument

Tullinstrument	Formel	Exempel
Värdetull	$P_{\text{lad}} = P_v (1+t_1)$	5% av världsmarknadspriset
Specifik tull	$P_{\text{is}} = P_v + t_2$	10 kronor per kg
Alternativ tull	$P_i = P_v (1+t_1)$ om $P_{\text{lad}} > P_{\text{is}}$ $P_i = P_v + t_2$ om $P_{\text{lad}} < P_{\text{is}}$	5% av världsmarknadspriset eller 10 kronor per kg, vilket som är högst
Sammansatt tull	$P_i = P_v + P_v * t_1 + t_2$	5% av världsmarknadspriset plus 10 kronor per kg

Anm.: P_i importpris, P_v världsmarknadspris, P_{lad} importpris vid värdetull, P_{is} importpris vid specifik tull, t tullsats, där t_1 är värdetull och t_2 specifik tull

Skillnaderna mellan olika former av tullar är stora om man ser till hur de påverkar de ekonomiska besluten vid internationell handel. Värdetullen är ett transparent handelshinder. Den procentuella tullsatsen är lätt att jämföra mellan varor och länder och tullsatsen är densamma oavsett prisförändringar. Icke-värdetullar är svårare att jämföra rakt av mellan varor och länder. För att kunna jämföra tullsatsen och räkna ut den genomsnittliga tullnivån för icke-värdetullar måste tullarna först räknas om till ad valorem ekvivalenter, dvs. hur mycket de motsvarar uttryckt som värdetull. Vidare kan tullskyddet för icke-värdetullar variera beroende på världsmarknadspriset. En specifik tull ger ett relativt sett högre tullskydd då priset på importvaran sjunker. Om tullen är 10 kronor per kg och priset är 100 kronor/kg, uppgår ad valorem ekvivalenten till 10 procent. Om däremot priset sjunker till 50 kronor/kg, stiger det relativa tullskyddet till det dubbla, dvs. 20 procent. En alternativ tull gararderar både mot upp- och nedgång i priset, genom att ge t.ex. 5 procent tullskydd då priset stiger och ett högre tullskydd då importpriset faller.

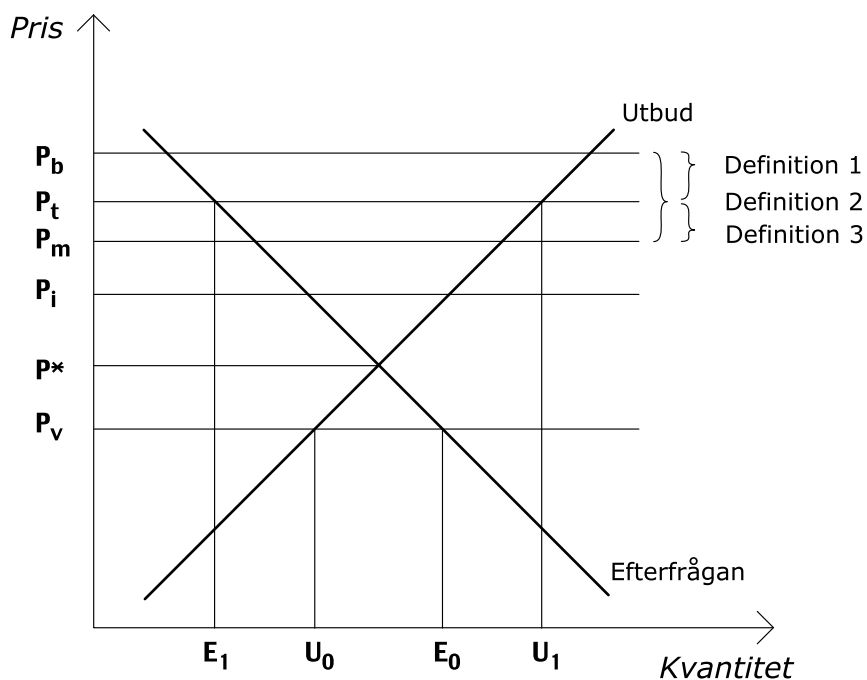
Förutom att det finns olika *former* av tullar brukar det också finnas olika *typer* av tullar. I stort sett kan fyra huvudvarianter av tulltyper identifieras: bunden tull, tillämpad tull, preferenstull och tull inom kvot. Den bundna tullen är den maximala tull som ett medlemsland har förbundit sig att inte överskrida i GATT. Den bundna tullnivån får således inte överskridas, men medlemslandet får lov att tillämpa lägre tullnivåer. Dessa tullar brukar benämnas tillämpad tull. Preferenstullar tillämpas för länder

som medlemslandet har slutit preferensavtal med.⁴ Vid tullkvoter tillämpas en lägre tull inom kvoten jämfört med de bundna och tillämpade nivåerna. Tullkvoter innebär att import av en viss volym (en kvot) får ske till en tull som är lägre än de tillämpade eller bundna tullnivåerna. Tullkvoten innebär ingen övre gräns för hur mycket som får importeras av varan totalt sett, men när tullkvoten är fylld sker importen till den ordinarie, högre tullsatsen.

Vid multilaterala tullsänkingsförhandlingar har det, historiskt sett, varit brukligt att utgå från den bundna avtalsnivån på tullen. Detta är dock inte självklart och valet av vilken tullnivå som förhandlingarna ska utgå från har stor betydelse för om reella liberaliseringar uppnås eller inte. Många länder tillämpar konsekvent lägre tullnivåer än den bundna tullen. Detta innebär att landet, beroende på hur den ekonomiska omgivningen utvecklas, har möjlighet att höja den faktiskt tillämpade tullnivån så länge denna ligger lägre än den bundna tullnivån. Skillnaden mellan bunden och tillämpad tull skapar "luft" i tullstrukturen. Denna "luft" utgör ett slags *överskydd*. Överskyddet medför problem eftersom den eftersträlvade transparensen eller förutsägbarheten av bundna tullar saknas. Samtidigt kan det naturligtvis öka möjligheterna till handel om den bundna tullen inte utnyttjas fullt ut om denna är mycket hög. Tullnivåerna kan emellertid fluktuera och den bundna tullnivån reduceras till ett tak istället för en förutsägbar tullnivå. Först då tullsänkningar har eliminerat överskyddet i tullstrukturen uppnås transparens i handeln. Innan dess kan inga tullsänkningar överhuvudtaget väntas "bita", dvs. ge reella effekter på handelsflöden och på den inhemska prisnivån. Vad som utgör "luft" eller överskydd och vad som "biter" i en tullsänkning kan dock variera beroende på hur man definierar begreppen. Följande figur (Figur 2.1.1) syftar till att klargöra hur begreppen kommer att användas i denna studie.

⁴ Preferensavtal innebär att ett par eller flera länder sluter ett avtal om att tillämpa lägre tullar på handeln mellan dessa länder. Ofta syftar preferensavtalen till att gynna exporten från mindre utvecklade länder till ett utvecklat land i form av en lägre tull än den som tillämpas gentemot andra länder. Ett exempel på ett sådant avtal är det generella preferensavtalet (GSP). Preferensavtal kan även vara i form av frihandelsavtal eller tullunion, t.ex. NAFTA, MERCOSUR eller EU.

Figur 2.1.1 Definition av "luft" eller överskydd i en tull



Anm.: P_b Pris vid bunden tull, P_t pris vid tillämpad tull, P_m marknadspris, P_i interventions- eller stödpris, P^* jämviktspris och P_v världsmarknadspris.

Definition 1 avser skillnaden mellan P_b och P_t definition 2 avser skillnaden mellan P_b och P_m och definition 3 avser skillnaden mellan P_t och P_m .

Betrakta en marknad för ett land och en vara och antag att utbud och efterfrågan ser ut som i figuren ovan (Figur 2.1.1). Landet upprätthåller en inhemsk produktion som är större än vad som efterfrågas på den inhemska marknaden. Ett högre pris än världsmarknadspriset upprätthålls på den inhemska marknaden med hjälp av tullar och överskottet i produktionen exporteras med hjälp av exportsubventioner.⁵

Flera olika prisnivåer kan identifieras i figuren. Det högsta priset på marknaden utgörs av världsmarknadspriset plus den bundna tullnivån (P_b) och motsvarar ett tak för priset. Ofta finns ett garanterat pris till jordbrukaren

⁵ Alternativ till export vore destruktion av överskottet.

i form av ett interventions- eller stödpris. Detta pris (P_i), utgör den lägsta nivån på det inhemska priset, ett slags "golv".⁶ Mellan "taket" och "golvet" för det inhemska priset kan ytterligare två prisnivåer identifieras. P_t motsvaras av världsmarknadspriset plus den tillämpade tullen, dvs. den tull som landet har valt att faktiskt tillämpa. Detta pris varierar beroende på vilket skydd den inhemska marknaden för tillfället anses vara i behov av. Marknadspriset (P_m) är lika med eller lägre än priset vid den tillämpade tullen (P_t), dock inte lägre än det garanterade interventions- eller stödpriset. Nivån på marknadspriset beror av hur stora exportsubventionerna är. Om den subventionerade exporten motsvaras av mängden $U_1 - E_1$ kommer marknadspriset att motsvara P_t . Detta förutsätter att exportsubventionerna motsvaras av prisskillnaden mellan P_t och P_v . Om exportsubventionerna är lägre än denna prisskillnad kommer marknadspriset att variera enligt detta.

Tre olika definitioner av "luft" eller överskydd kan identifieras i figuren. I definition 1 utgörs "luften" av skillnaden mellan bunden och tillämpad tull. I figuren motsvaras detta av skillnaden mellan pris vid bunden tull och pris vid tillämpad tull. I definition 2 motsvaras "luften" av skillnaden mellan pris vid bunden tull och marknadspriset. I definition 3 utgörs "luften" av skillnaden mellan pris vid tillämpad tull och marknadspriset. En tullsänkning motsvarande skillnaden mellan bunden tull och tillämpad tull (definition 1) ökar transparensen i tullstrukturen då bunden och tillämpad tull blir lika. En tullsänkning motsvarande "luften" i definition 2 kan ge reella effekter på den inhemska prisnivån och på handelsflödena, eftersom pris plus tull kommer att motsvaras av marknadspris. I analysen av tullstrukturer kommer de två första definitionerna av "luft" (definition 1 och 2), dock med betoning på den senare definitionen (definition 2), att studeras.⁷

Figuren ovan kan sägas illustrera ett stiliserat exempel av EU:s status för några jordbruksvaror i internationell handel. Med hjälp av exportsubventioner och höga tullar har EU blivit en nettoexportör av många

⁶ Ett interventionspris antas finnas i denna figur, men så är inte alltid fallet utan det beror på vilken marknad som studeras.

⁷ Se vidare kapitel 5.2 för en diskussion om metodvalet i analysen.

jordbruksprodukter. En beskrivning av marknaden för de andra länderna som ingår i analysen kan skilja sig från beskrivningen ovan, då de kan vara naturliga exportörer, naturliga importörer eller bytt handelsstatus. Definitionerna av "luft" eller överskydd kommer dock fortfarande att gälla även om illustrationen för dessa länder skulle skilja sig från figuren ovan i de två första fallen.

2.2 Den ekonomiska teorin bakom liberaliseringsvinster

Utgångspunkten för analysen är att WTO från samhällsekonomisk utgångspunkt bör uppnå så stora tullsänkningar som möjligt. Detta utgår i sin tur från att tullar sänker välfärden och att tullsänkningar därmed ger välfärdsvinster. Detta avsnitt ägnas åt att översiktligt förklara den ekonomiska teorin bakom denna utgångspunkt. Följande kommer att belysas i diskussionen: varför tullar ger upphov till samhällsekonomiska kostnader, varför en friare handel är att föredra ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och hur stora välfärdsvinster kan vara av en liberalisering.

Problemet med tullar, men även andra handelshinder, är att de orsakar betydande samhällsekonomiska kostnader. Detta betyder att ett lands samlade produktion av varor och tjänster blir lägre än vad den hade kunnat vara. Vid frihandel återspeglar priset på världsmarknaden alternativkostnaden, d.v.s. till vilket pris varor kan köpas på världsmarknaden istället för att produceras inom det egna landet. Om en tull införs stiger priset på de importerade varorna och ger en felaktig alternativkostnad. Eftersom de ekonomiska besluten baseras på prisinformation, snedvrider den felaktiga alternativkostnaden konsumenternas och producenternas beslut. Tullen resulterar i att den inhemska efterfrågan möts genom ökad inhemska produktion. Denna produktion är dyrare för landet än import och kan säljas till ett högre pris i skydd av tullen. Högre prisnivå innebär att konsumtionen faller. Man kan visa att konsumenternas välfärd därmed kommer att minska mer än vad producenternas välfärd ökar, till följd av att de kan öka inhemska produktion på bekostnad av importen. Skillnaden mellan producenternas ökade välfärd och konsumenternas minskade välfärd utgör en samhällsekonomisk förlust. Förlusten uppstår till följd av den ineffektiva resursanvändningen då konsumenter och producenter fattar beslut på grundval av "snedvridna priser", jämfört med om världsmarknadspriset hade varit rådande. För en mer ingående analys av de samhällseko-

nomiska effekterna av införandet av en tull, se rutan med fördjupning: "Samhällsekonomiska effekter av en tull".

Om tullstrukturen inom ett land dessutom skiljer sig åt för olika varor, så att några sektorer skyddas mer än andra, kommer tullarna att bidra till ytterligare snedvridningar av de ekonomiska besluten genom att påverka investerings- och produktionsbeslut *mellan sektorer*. Produktionen kommer att expandera i de sektorer som skyddas mest, eftersom priserna och därmed vinsterna kommer att vara högre i dessa, utan hänsyn till om resurserna används mest effektivt där. En effekt av detta är diskriminering av export. De begränsade resurserna kommer, till följd av tullen, att dras från exportsektorerna till de sektorer som producerar för den inhemska, skyddade marknaden. Tullarna påverkar således hur begränsade resurser fördelas mellan sektorer. Även på global nivå kommer tullarna att påverka resursfördelningen och orsaka omfördelning *mellan länder*.

Utöver de samhällsekonomiska kostnaderna pga. snedvridna ekonomiska beslut, uppstår ytterligare kostnader av en protektionistisk handelspolitik, då ekonomiska resurser går till s.k. "lobbying", även kallat rent-seeking. Resurser från en alternativ produktion tas i anspråk då intressegrupper utövar "lobbying" för t.ex. gränsskydd.

Ovanstående resonemang visar att tullar medför kostnader för samhället. Kostnaderna kommer från olika källor men sammantaget innebär de att samhällets välfärd, dvs. den reala inkomsten, minskar då en tull införs. Med omvänt perspektiv betyder detta att välfärden kommer att öka då tullar reduceras och handeln liberaliseras. Ju friare handel, desto högre välfärdsnivå kommer samhället att uppnå. Välfärden kommer dessutom att påverkas positivt om tullarna är jämnt fördelade mellan sektorer, så att alla sektorer skyddas lika mycket. För att ta ett aktuellt exempel på hur betydande välfärdsvinsterna av handelsliberalisering kan vara, beräknar Nagarajan i sin studie "The Millennium Round: An Economic Appraisal" att en tullsänkning i alla sektorer med 50 procent samt ett avtal som underlättar handel (trade facilitation) skulle medföra en *potentiell välfärdsvinst* för hela världen på nära 400 miljarder USD.⁸ Författaren gör jämförel-

⁸ Nagarajan, 1999.

Fördjupning: Samhällsekonomiska effekter av en tull forts.

Om frihandel införs, innebär detta att tullen på jordbruksvaror tas bort. Det inhemska relativpriset kommer då att sammanfalla med världsmarknadens, vilket beskrivs av prislinjen $P'_vP'_v$. Detta innebär att priset för övriga varor stiger medan priset för jordbruksvaror sjunker. Produktionen av övriga varor kommer följaktligen att öka och produktionen av jordbruksvaror kommer att sjunka. Den nya produktionen återfinns i punkten A'. Konsumtionen kommer att ske till världsmarknadspris, vilket leder till ökad konsumtion i punkten B' vid den högre indifferenskurvan I_r .

Totalt sett kommer landets välfärd att öka vid frihandel. En inkomstomfördelning sker dock från jordbruksproducenter till konsumenter och till producenter av övriga varor, men vinsterna av frihandel är så stora att gruppen som förlorar kan kompenseras fullt ut, t.ex. genom en klumpsummetransferering, samtidigt som samhället sammantaget gynnas jämfört med situationen med ett tullskyddat jordbruk.

För vidare läsning se t.ex. Södersten och Reed, 1994 och Markusen et al., 1995.

sen att en sådan välfärdsvinst skulle motsvara att addera en ekonomi av Nederländernas eller Sydkoreas storlek till världsekonomin varje år. Det finns således stora potentiella välfärdsvinster att hämta genom en friare handel. Huvuddelen av dessa välfärdsvinster kommer dessutom att tillfalla landet som genomför liberaliseringen, eftersom det är där som de största snedvridningarna av handelshindren uppstår.

För att avrunda diskussionen om de ekonomiska effekterna av tullar, så är syftet med multilaterala handelspolitiska förhandlingar just att uppnå resultat i form av de ekonomiska fördelar som sänkta handelshinder ger. Under efterkrigstiden har expansionen av internationell handel varit en viktig källa till tillväxt i den globala ekonomin. Expansionen har gynnats av sänkta handelshinder. De multilaterala tullsänkingsförhandlingarna har hittills alltid utgått från den bundna tullnivån och troligtvis kommer det att bli så också i kommande förhandlingsrundor. Som framgått av detta kapitel spelar "luften" eller överskyddet stor roll för transparensen i tullstrukturer och i denna studie kommer vi att titta på just "luften" i tullarna på jordbruksområdet. För ett urval länder och ett antal representativa produkter kommer mängden "luft" att studeras. Olika tullsänk-

ningsmetoder kommer därefter att analyseras för att se hur tullarna kan sänkas och om reella effekter på handelsflöden och positiva effekter av handelsliberalisering uppnås genom sänkningarna. I nästa avsnitt kommer vi först att blicka tillbaka på de historiska erfarenheterna av tull-sänkingsförhandlingar på industrivaruumrådet för att därifrån dra slutsatser utifrån de lärdomar som har dragits i tidigare förhandlingsrundor.

3

Erfarenheter från tidigare GATT-rundor

Gränsskyddet för jordbruksprodukter har till stor del bestått av icke-tariffära handelshinder fram till tarifieringsprocessen i Uruguayrundan. Tidigare tullsänkingsförhandlingar i GATT:s regi har främst omfattat industrivaror. För att ge en bakgrund inför de kommande marknadstillträdesförhandlingarna i jordbruket och belysa vilka lärdomar som har dragits av tullsänkingsförhandlingar för industrivaror i tidigare GATT-rundor följer här en kort tillbakablick på erfarenheter av dessa.

3.1 De tidiga GATT-rundorna, 1947-1961

Efter andra världskriget påbörjades planeringen för varaktig fred och återuppbyggnad. USA och Storbritannien tog ledningen i skapandet av internationella institutioner. Deras planer inkluderade en internationell valutafond (IMF), en internationell bank för återuppbyggnad och utveckling (IBRD - idag mer känd som Världsbanken) och en internationell handelsorganisation (ITO).⁹ På expertnivå och bland tjänstemän rådde samstämmighet om behovet av multilaterala handelsregler och en internationell institution som kunde övervaka implementeringen av regelverk och agera som tvistelösningsorgan. På regeringsnivå gick dock diskussionerna om en internationell handelsorganisation långsamt, eftersom USA och Storbritannien inte kunde enas om i vilken takt Storbritanniens preferensavtal skulle avvecklas och hur USA i utbyte skulle kompensera Storbritannien genom tullsänkningar.¹⁰

Under tiden diskussionerna om inrättandet av en internationell handelsorganisation fortsatte, såg många länder ett omedelbart behov av att börja sänka de ofta mycket höga tullarna som införts under mellankrigstiden. 1947 samlades 23 länder i Genève för den första multilaterala handelspolitiska förhandlingen, det som senare har kommit att kallas förhandlingsrunda. Mötet resulterade i ett regelverk för internationell handel, det Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), som baserades på utkastet till ITO. GATT kom sedermera att bli det huvudsakliga regelverket för det interna-

⁹ IMF är en förkortning av "International Monetary Fund", IBRD av "International Bank for Reconstruction and Development" och ITO av "International Trade Organisation".

¹⁰ USA:s tullscheman från 1930, den s.k. Smoot-Hawley tullen, var den mest protektionistiska tullen någonsin i amerikansk historia. Evans, 1971.

tionella handelssystemet, eftersom ITO aldrig ratificerades av den amerikanska kongressen på grund av de många kompromisserna.¹¹ Avtalet syftade till att utnyttja världens resurser fullt ut genom en expanderande produktion och utbyte av varor. Syftet var att uppnå en ökad levnadsstandard, full sysselsättning och en växande realinkomst. Målen skulle uppnås genom att förhandla fram ömsesidigt gynnsamma avtal, som omfattade sänkningar av tullar och andra handelshinder samt eliminering av diskriminerande behandling i den internationella handeln.¹²

Under de första multilaterala rundorna tillämpades en teknik med selektiv vara-för-vara-förhandling (request and offer dvs. begära och erbjuda). Land A erbjöd åtagande x i utbyte mot åtagande y från land B. Vidare baserades förhandlingarna på regeln om "principal supplier". Denna regel innebar att det importerande landet endast behövde tillmötesgå förfrågningar om tullsänkningar från det land som var dess "principal supplier", dvs. försåg det importerande landet med den största volymen av produkten i fråga.¹³ Syftet med regeln om "principal supplier" var att maximera liberaliseringsförmånerna för de förhandlande parterna eftersom mest-gynnade-nations-principen skapade problem med "free-riding" eller snålskjuts i förhandlingarna.¹⁴

Förhandlingsprocessen gick till så att de huvudsakliga exportörerna presenterade en kravlista på begärda bilaterala tullåtaganden. Importländerna svarade med erbjudande om vilka åtaganden de kunde tänka sig att göra. Efter att listorna med begärda och erbjudna åtaganden skickats runt bland rundans alla deltagare för påseende, inleddes bilaterala förhandlingar.¹⁵ Under förhandlingarna justerades de begärda och erbjudna åtagandena för att uppnå en balans i dessa.¹⁶ Det multilaterala inslaget, som innebar

¹¹ Josling et al, 1996.

¹² Se inledningen i GATT, 1947.

¹³ Winters, 1990.

¹⁴ Mest gynnade nations principen innebär att medlemsländerna inte får behandla andra medlemsländer på olika sätt. Detta betyder att en tullsänkning eller annan handelspolitisk förmån som ett medlemsland beviljar ett land även tillfaller övriga medlemsländer. Denna princip medför att medlemsländerna genom "free-riding" (snålskjuts) kan ta del av andras tullsänkningar utan att göra egna åtaganden.

¹⁵ Curzon, 1965.

¹⁶ Dam, 1970.

att alla parter i förhandlingarna var informerade om de andra parternas framsteg, medförde att de indirekta förmånerna av liberaliseringen kunde värderas och beaktas efter hand som de bilaterala förhandlingarna förtlöpte. Jämfört med de bilaterala förhandlingarna som var vanliga under mellankrigstiden, och där bara de direkta förmånerna av liberalisering var synliga, medförde det multilaterala inslaget sannolikt att de förhandlande parterna blev villiga att gå längre i sina ansträngningar för liberalisering.¹⁷

Förutom ett internationellt handelspolitiskt regelverk, resulterade förhandlingarna under Genèveundantaget i 45000 åtaganden om tullsänkningar, vilka sänkte den genomsnittliga tullnivån med 35 procent.¹⁸

Den andra multilaterala förhandlingsrundan i GATT:s historia hölls i Annecy år 1949. Antalet medlemmar hade ökat till 33 länder och tullförhandlingarna rörde huvudsakligen bindning och sänkningar av de nya medlemsländernas tullar. De ursprungliga medlemmarna förhandlade inte om några ytterligare tullsänkningar.¹⁹

Under den tredje konferensen i GATT:s historia, som ägde rum i Torquay 1950-51 blev det uppenbart att förhandlingsresultaten begränsades av förhandlingstekniken. Länderna med låga tullar, i huvudsak Benelux och de skandinaviska länderna, befann sig i en dålig förhandlingsposition. Det var överenskommet att det var ekvivalent i förhandlingarna att binda en låg tull, sänka en hög tull eller eliminera en tullpreferens. Eftersom Benelux och Skandinavien hade bundit sina redan låga tullar under Genèveundantaget, 1947, hade de inget att erbjuda länder med höga tullar i utbyte mot fortsatta tullsänkningar från dem. Förhandlingsprocedurerna ansågs otillfredsställande eftersom möjligheterna till ytterligare liberaliseringar var små. Alternativa förslag till nya förhandlingstekniker fördes fram av länderna med låga tullar, bl.a. en linjär tullsänkingsansats. USA var emellertid låst av sitt förhandlingsmandat från kongressen, vilket inte tillät någon annan metod än förhandlingar vara för vara. Även Storbritannien motsatte sig reformer av förhandlingstekniken med hänvisning till

¹⁷ Kock, 1969.

¹⁸ Stewart, 1993.

¹⁹ Josling et al, 1996.

det brittiska imperiets preferensavtal som de ville bevara oförändrade.²⁰ En annan förklaring till motståndet mot ny förhandlingsteknik var att tullsänkningarna hade börjat bli effektiva. Mellankrigstidens "luft" hade eliminerats ur tullarna och påverkade nu inhemska intressenter i länder med höga tullar.²¹ Utfallet av Torquaykonferensen blev en besvikelse, både vad gällde tullsänkningarna och möjligheterna att tillämpa någon ny förhandlingsteknik, och resulterade enbart i förlängningar av de åtaganden som redan gjorts i Genève, 1947 och Annecy, 1949.

Efter Torquayrundan följde fem år av passivitet i den internationella handelspolitiken. Passiviteten berodde till stor del på USA, som dittills hade varit den drivande kraften bakom de multilaterala förhandlingarna. Koreakriget tog kraft och prioritet i den amerikanska politiken. Dessutom var presidenten beroende av ett förhandlingsmandat från den amerikanska kongressen, vilket kom först 1955 då Trade Agreements Act förlängdes.²²

Den fjärde multilaterala förhandlingsrundan inleddes i Genève, 1956. Redan i starten av rundan gav många av de deltagande länderna uttryck för en känsla av pessimism och att inga större resultat kunde förväntas. Länderna med låga tullar var särskilt pessimistiska, eftersom deras försök att förnya förhandlingstekniken hade misslyckats och den gamla tekniken med selektiv förhandling vara för vara återigen skulle tillämpas.²³ Utfallet i rundan var svagt och bekräftade föraningarna, vilket illustreras av följande citat:

"Protectionist strongholds had been left untouched and it was felt that if GATT stuck to the system of commodity-by-commodity nibbling at tariffs, there would be no further progress. While the underdeveloped countries remained mute, the U.S. a prisoner of domestic legislation and the U.K. true to the belief that Commonwealth trade was more important than trade with the continent of Europe, the delegates from continental countries went

²⁰ Kock, 1969 och Dam, 1970.

²¹ Kock, 1969.

²² Kock, 1969.

²³ Curzon, 1965 och Kock, 1969.

home with a feeling of frustration. If there was to be another tariff conference, they would insist on the use of new rules.”²⁴

En ny tullkonferens, Dillonrundan, inleddes 1960. Rundan initierades främst av USA, då den amerikanska kongressen på nytt förlängde Trade Agreements Act. Inom EG föreskrev gemenskapens Romfördrag att de första stegen mot en gemensam yttre tull skulle tas före den första januari 1962, vilket ytterligare bidrog till att en ny runda inleddes. Rundan bestod av två faser. Under den första fasen ersattes de bundna, nationella tullarna inom EG med den gemensamma tullen, vilket krävde förhandlingar om de enskilda medlemsländernas åtaganden i GATT. Den andra fasen utgjordes av vanliga tullförhandlingar, där vara för vara förhandlades enligt request and offer-ansatsen. EG föreslog visserligen en linjär sänkning av alla tullar med 20 procent, med vissa undantag, eftersom vara-för-varatekniken skulle ha resulterat i större tullsänkningar för EG än för de andra förhandlingsparterna. Men USA:s förhandlingsmandat tillät fortfarande inga förändringar av förhandlingsansatsen och då Dillonrundan avslutades 1961, hade än en gång inga påtagliga tullsänkningar uppnåtts.

3.2 Kennedyrundan, 1964-67

Under Kennedyrundan fanns utrymme för nytänkande och förändringar av förhandlingstekniken. Förändringarna möjliggjordes till stor del av USA. I början på 60-talet installerades en ny, demokratisk, president.²⁵ Samtidigt rådde nya ekonomiska förutsättningar för världens hittills enda ekonomiska stormakt. USA hade problem med betalningsbalansen och utvecklingen av den europeiska gemenskapens tullunion framstod i USA:s ögon alltmer som en växande protektionistisk mur mot den amerikanska exporten.²⁶ I Europa var återuppbyggandet efter andra världskriget klart och de europeiska ekonomierna stod starka. Det var nödvändigt för USA att utveckla nya vägar och relationer med den ekonomiska stormakten, som EG skulle komma att utgöra.

²⁴ Curzon, 1965.

²⁵ Curzon menade att det vanligtvis innebar ett skifte mot friare handelspolitik när demokraterna tog över efter republikanerna, såsom John F. Kennedy gjorde då han tillträdde 1961 efter Dwight Eisenhower. Curzon, 1965.

²⁶ Kock, 1969.

För att möta de nya förutsättningarna för den amerikanska exporten genomfördes en radikal förändring av handelspolitiken. Trade Expansion Act gav presidenten förhandlingsmandat att sänka tullarna med maximalt 50 procent. Den tidigare proceduren med "peril points", som tillät branscher att blockera tullsänkningar om deras existens hotades, ersattes med assistens i form av rådgivning, lån och skattelättnader till de branscher, företag och arbetare som påverkades negativt av tullsänkningar. Mandatet medgav också tillämpning av en linjär tullsänkingsmetod.²⁷ Innebörden av Trade Expansion Act var en stark signal till medlemsländerna i GATT att USA var berett att gå in i en ny och annorlunda förhandling.²⁸

Innan rundan startade hölls preliminära samtal om förhandlingarnas omfattning och tillvägagångssätt. 1961 möttes handelsministrarna i Genève och deklarerade gemensamt att tullarna skulle sänkas ytterligare och att nya möjliga förhandlingstekniker skulle undersökas istället för att tillämpa den gamla vara-för-vara-tekniken. 1962 tillsattes en kommitté i GATT:s regi för att utarbeta detaljerna kring förhandlingsprocedurerna.²⁹ Det visade sig dock vara svårt för EG och USA att enas. USA föreslog att alla tullar, på industrivaror såväl som på jordbruksvaror, skulle sänkas med 50 procent, uppdelat i fem lika stora sänkningar. EG reserverade sig dock, dels på grund av den framväxande gemensamma jordbrukspolitik (CAP), dels på grund av de stora skillnaderna i tullnivåer mellan Europa och USA.³⁰ 1963 möttes handelsministrarna på nytt för att besluta om ett datum då den nya förhandlingsrundan skulle inledas, men resultatet blev istället en ministerkris till följd av meningsskiljaktigheterna mellan EG och USA. EG ville kombinera den linjära metoden med någon slags harmonisering av de höga tullarna, medan USA höll fast vid den linjära sänkningen och att jordbrukssektorn skulle inkluderas i förhandlingarna. Till slut lyckades ministrarna nå en kompromiss där USA fick den linjära principen accepterad och problemet med skillnader i tullnivåer, som EG uppmärksammat,

²⁷ Curzon, 1965.

²⁸ Kock, 1969.

²⁹ Curzon, 1965.

³⁰ De stora skillnaderna i tullstruktur mellan EG och USA har kallats "tariff disparities problem" i litteraturen och bestod i att EG hade en tullstruktur med relativt liten spridning medan USA hade en tullstruktur med en hög spridning. Preeg, 1970.

erkändes.³¹ Kompromissen om förhandlingstekniken var dock vagt formulerad och lämnade tolkningen av hur de speciella reglerna för att beakta skillnader i tullnivåer skulle utformas till förhandlingskommittén.³²

I maj 1964 inleddes förhandlingarna utan någon förtydligad överenskommelse om hur tullspridningsproblematiken skulle hanteras. Förhandlingarna resulterade i en slags hybrid mellan linjär sänkning och vara-för-vara-metoden eftersom undantag från den linjära metoden blev oundvikliga.³³ Efter omfattande diskussioner lämnades jordbrukssektorn till slut utanför den linjära sänkningen, då handeln till största delen ändå begränsades av icke-tariffära handelshinder snarare än tullar. Vidare hävdade Kanada, Australien, Nya Zeeland och Sydafrika att deras handelsstruktur var av sådan art att en linjär sänkning skulle resultera i ett obalanserat utfall. Dessa länder tilläts då förhandla på produktspecifik basis enligt den gamla tekniken. Vissa industrivaror ansågs inte heller lämpliga att förhandla enligt den linjära metoden och för att inte dessa produkter skulle förhindra framgång på andra varuområden undantogs de också.³⁴ Under de sista, intensiva förhandlingsveckorna i Kennedyrundan kompromissades det flitigt med den nya, linjära tekniken för att uppnå ömsesidighet i åtagandena.³⁵ Tullförhandlingarna i Kennedyrundan betraktades, trots de många undantagen, som framgångsrik med tanke på tullsänkningarnas omfattning och djup.

3.3 Tokyorundan, 1973-79

Det internationella ekonomiska klimatet var i början av 70-talet långt ifrån gynnsamt för ytterligare liberaliseringar utan präglades snarare av stor osäkerhet. 1971 avlägsnade USA möjligheten att konvertera dollar mot guld och grunderna för Bretton Woods-systemet upphörde att fungera. Detta

³¹ Det beslutades att tullförhandlingarna "shall be based upon a plan of substantial linear tariff reductions with a bare minimum of exceptions which shall be subject to confrontation and justification. The linear reductions shall be equal. In those cases where there are significant disparities in tariff levels, the tariff reductions shall be based upon special rules of general and automatic application". Kock, s. 104, 1969.

³² Kock, 1969.

³³ Dam, 1970.

³⁴ "Sektors-diskussionerna" enligt vara-för-vara metoden inkluderade aluminium, kemikalier, pappersmassa och papper, stål samt textilier. Dam, 1970.

³⁵ Dam, 1970.

skapade en internationell monetär kris. Inflationen tog fart redan under slutet av 1960-talet och ökade explosionsartat under oljekrisen 1973. Samtidigt med inflationen råkade världens ekonomier in i en djup lågkonjunktur och strukturella förändringar av den internationella ekonomin ägde rum. USA upplevde sitt första handelsunderskott med Europa. EG utvidgade medlemsantalet med tre länder, Danmark, Irland och Storbritannien, och blev det största handelsblocket i världen. Samtidigt hade Japan växt sig starkt och utgjorde nu en tredje, tung aktör i världsekonomin. Protektionistiska strömningar till följd av växelkursbekymmer, betalningsbalanssvårigheter och strukturella anpassningar drog genom världen. Det internationella handelssystemet utsattes för stora prövningar och de ekonomiska och politiska omvälvningarna höll regeringarna upptagna.³⁶

I början av 1972 deklarerade EG, USA och Japan intentioner att inleda en ny multilateral förhandlingsrunda trots de ekonomiska omvälvningarna, eller kanske snarare på grund av dem. 99 länder deltog. Rundan inleddes med en ambitiös ministerdeklaration i Tokyo hösten 1973. Deltagarna hade höga förväntningar men förhandlingarna gick långsamt framåt, dels för att oenighet återigen uppstod mellan USA och EG om hur jordbrukssektorn skulle behandlas, dels för att det ännu saknades ett amerikanskt förhandlingsmandat. 1975 skrev President Ford under US Trade Act och förhandlingarna tog fart.³⁷ Baserat på förberedelsearbetet, som hade resulterat i en tullstrukturstudie och en analys av olika tullsänkingsmetoder, lade nu de stora aktörerna förslag på hur de ville att tullarna skulle sänkas (se Tabell 3.3.1).

USA föreslog en linjär ansats med 60 procents sänkning om tullen var högre än 6,7 procent. Om tullen var lägre än 6,7 procent föreslogs en icke-linjär formel. EG, som ansåg att USA hade gynnats av den linjära metoden i Kennedyrundan, argumenterade för en harmoniseringsmetod. Genom att upprepa tullsänkingsformeln fyra gånger skulle de höga tullarna reduceras mer och de låga tullarna mindre. Om initial tull låg på t.ex. 20 procent skulle den i ett första steg reduceras med 20 procent, vilket resul-

³⁶ Winham, 1986, Josling et al, 1996 och GATT, 1979.

³⁷ GATT, 1979.

terade i en 16-procentig tull, som i steg två skulle sänkas med 16 procent. Detta skulle upprepas fyra gånger. Japans förslag gick ut på att 30 procent av den gamla tullen skulle vara kvar plus 3,5 procentenheter. Japan ville dessutom utgå från de bundna tullarna från Kennedyrundan, eftersom landet hade gjort stora unilaterala tullsänkningar sedan dess. Eftersom de tre stora aktörerna betraktade varandras förslag med misstänksamhet kom Kanada och Schweiz med kompromissförslag. Kanadas förslag grundade sig dock på nationella intressen, där Kanada ville att alla länder skulle anta USA:s tullar efter att de hade sänkts med 60 procent.³⁸ Förslaget var dock begränsat till sektorsdiskussioner. Schweiz föreslog däremot en harmoniseringsformel, den schweiziska formeln (the Swiss Formula), som slog väl ut. Beroende på val av konstant i formeln, gav den resultat som låg mellan USA:s och EG:s förslag.³⁹

Tabell 3.3.1 Tullsänkingsförslag i Tokyorundan

<i>USA:s förslag</i>	
$t_1 = 0,4t_0$	om $t_0 > 0,067$
$t_1 = 0,5t_0 - 1,5t_0^2$	om $t_0 < 0,067$
<i>EG:s förslag (fyra iterativa sänkningar)</i>	
$t_1 = t_0 - 2t_0^2 + 2t_0^3 - t_0^4 - (t_0 - 2t_0^2 + 2t_0^3 - t_0^4)^2$ $- (t_0 - 2t_0^2 + 2t_0^3 - t_0^4 - (t_0 - 2t_0^2 + 2t_0^3 - t_0^4)^2)^2$	
<i>Japans förslag</i>	
$t_1 = 0,3t_0 + 0,035$	om $t_0 > 0,05$
$t_1 = t_0$	om $t_0 < 0,05$
<i>Kanadas förslag</i>	
$t_1 = 0,4t_0^{US}$	om $t_0 > 0,05$
$t_1 = 0$	om $t_0 < 0,05$
<i>Schweiz' förslag</i>	
$t_1 = \frac{at_0}{a + t_0}$	där a är en konstant

Anm.: t_0 är initial tull och t_1 är ny tull efter tullsänkningen. Kanadas förslag var begränsat till sektorsförhandlingarna och då främst papper och pappersmassa.

Källa: Whalley 1985

³⁸ Kanadas största handelspartner var vid denna tidpunkt USA.

³⁹ Whalley, 1985.

Presidentvalet i USA 1977 mattade av aktiviteten i förhandlingarna. Efter att Jimmy Carter hade blivit vald till ny president och administrationen hade dragit upp nya riktlinjer för den amerikanska handelspolitiken, återupptogs förhandlingarna. USA och EG lyckades kompromissa om hur jordbrukssektorn skulle behandlas, vilket också bidrog till att bryta dödläget som hade präglat förhandlingarna och fått dem att dra ut på tiden. I tullförhandlingarna antogs det schweiziska förslaget som arbetshypotes och förhandlingar vidtog om vilken konstant som skulle väljas. Det visade sig att tillämpningen av den schweiziska formeln måste få variera för att uppnå en ungefärligt lika stor genomsnittlig sänkning i varje land. EG, de nordiska länderna, Österrike, Ungern och Australien satte konstanten till 16 medan USA, Japan, Schweiz och Tjeckoslovakien satte konstanten till 14. Kanada tillämpade en egen formel och Nya Zeeland, Island och u-länderna utnyttjade vara-för-vara-tekniken.⁴⁰ Trots kraven på protektionism och de internationella omvälvningarna resulterade Tokyorundan i en sänkning om 35 procent i genomsnitt av industrivarutullarna.

3.4 Uruguayrundan, 1986-94

Tokyorundan åstadkom mycket för att anpassa det internationella handelsystemet till de förändrade ekonomiska förhållandena, men fortfarande återstod en hel del frågor. Redan under tidigt 80-tal började USA att söka stöd för en ny, omfattande multilateral förhandlingsrunda, men EG visade endast ett svagt intresse. Det ekonomiska klimatet var ogynnsamt efter den andra oljekrisen 1979-80, med en svag tillväxt, och en till synes kronisk arbetslöshet. USA lyckades samla GATT-medlemmarna till ett nytt ministermöte 1982. Många av medlemmarnas regeringar hade då insett att resultaten från Tokyorundan inte räckte för att hantera svårigheterna i den internationella lågkonjunkturen utan systemet behövde effektiviseras ytterligare.⁴¹ Ministermötet avslutades dock utan någon samstämmighet om nästa steg och spänningarna i handelssystemet snarare ökade än minskade.

Först då nya frågor såsom tjänstehandel, immaterialrättigheter och handelsrelaterade investeringsfrågor kom upp på agendan kunde förberedelserna av en ny förhandlingsrunda inledas. 1985 tillsattes en kommitté för att

⁴⁰ GATT, 1979.

⁴¹ Croome, 1995.

undersöka mål, ämnesområden och metoder för den nya rundan. De flesta i-länder stödde en bred rundan som även skulle omfatta de nya frågorna, medan många u-länder eftersträvade en smalare och mer traditionell förhandlingsrunda. Diskussionen om vilka frågor som skulle behandlas var intensiv fram tills den nya rundan inleddes vid ministermötet i Punta del Este, Uruguay 1986.⁴²

Ministerdeklarationen manade till en bred och omfattande förhandlingsrunda. På området för marknadstillträde syftade Uruguayrundan till att sänka tullarna samt sänka eller eliminera tulltoppar, dvs. mycket höga tullar, och s.k. tullekalering dvs. tullar som ökar med förädlingsgrad. Målen var ambitiösa, men brett definierade utan någon precisering hur de skulle uppnås.⁴³

En fas av förberedelser följde för att försöka komma fram till hur målet med förbättrat marknadstillträde skulle uppnås. En stor knäckfråga för tullsänkingsdiskussionerna var om man skulle följa i Tokyorundans spår och tillämpa en formelansats eller förhandla enligt "request and offer"-ansatsen.⁴⁴ USA ville ha en förhandling baserad på "request and offer". EG ville separera jordbruks-, råvarubaserade och tropiska produkter från tullsänkingsförhandlingarna och föreslog att de höga tulltopparna inom industrivaror skulle harmoniseras med en formelansats samt att de låga tullarna kunde bemötas med "request and offer"-ansatsen. Japan föreslog en fullständig eliminering av industrivarutullarna, med undantag för skogs- och gruvprodukter, och exkludering av jordbruksvarorna från tullsänkingsförhandlingarna. De nordiska länderna ville fortsätta med formelansatsen från Tokyorundan.⁴⁵

Målet var att Uruguayrundan skulle ta fyra år och i december 1988 hölls ett ministermöte i Montreal för att stämma av förhandlingsläget. Framstegen var få för rundan som helhet och även för marknadstillträdesgruppen, där förhandlingarna fortfarande låg på förberedelsestadiet. Parterna lyckades under ministermötet i stort sett bara enas om att tullsänkningen skulle

⁴² Winters, 1990.

⁴³ Croome, 1995 och Stewart, 1993.

⁴⁴ Croome, 1995.

⁴⁵ Stewart, 1993.

vara minst lika ambitiös som den uppnådda sänkningen under Tokyo-rundan.

De faktiska tullsänkingsförhandlingarna avsåg att börja i juli 1989. Men förhandlingarna förblev stillastående under 1989, på grund av den fortsatta oenigheten mellan de stora aktörerna om valet av tullsänkingsmetod och vilka produkter som skulle omfattas av tullsänkningarna, dvs. om jordbruket skulle inkluderas i förhandlingarna om förbättrat marknadstillträde eller inte. I början av 1990 enades de förhandlande parterna till slut om att varje deltagare skulle få lov att sänka tullarna enligt det egna förslaget under förutsättning att målet om en tredjedels sänkning uppnåddes.⁴⁶ Under våren 1990 lades formella förhandlingsförslag men det fanns en motvilja mot att inleda definitiva förhandlingar så länge det fanns olösta frågor inom andra förhandlingsområden, främst på jordbruksområdet.⁴⁷

Vid ministermötet i Bryssel i december 1990, som först hade varit avsett att avsluta Uruguayrundan, presenterades det som dittills överenskommit i förhandlingarna. Besvikelsen över de små framstegen var större än vid Montrealmötet. Till stor del berodde avsaknaden av framsteg på oenighet mellan EG och USA över jordbrukssektorn, vilket fick följd effekter på andra förhandlingsområden.⁴⁸ Förhandlingarna kom inte riktigt igång ens efter ministermötet i Bryssel. De flesta länder var fortfarande ovilliga att förhandla om detaljer så länge stora frågor som jordbruket kvarstod. I december 1991 förelåg ett utkast till slutligt avtal (Draft Final Act), vilket löste de sista frågorna för hur tullsänkningen skulle hanteras. En ny tidsgräns sattes till våren 1992 och specifika tullsänkingsförhandlingar återupptogs. Men återigen var förhandlingarna substanslösa och framstegen minimala. Hösten 1992 löste dock USA och EU upp de största motsättningarna på jordbruksområdet mellan de två länderna (Blair House-uppgörelsen), vilket smittade av sig och gjorde förhandlingarna om marknadstillträde mer konstruktiva. Inför marknadstillträdesgruppens sista möte förhandlades det, ofta bilateralt, in i det sista.⁴⁹ Det slutliga avtalet i Uruguayrundan skrevs under i april 1994 och resulterade i en genomsnittlig sänkning av industrivarutullarna med 38 procent.

⁴⁶ Croome, 1995 och Stewart, 1993.

⁴⁷ Croome, 1995.

⁴⁸ Croome, 1995.

⁴⁹ Croome, 1995 och Stewart, 1993.

3.5 Erfarenheter från tidigare tullsänkingsförhandlingar

Inför de kommande tullsänkingsförhandlingarna i jordbrukssektorn kan de tidigare förhandlingarna bidra med några insikter om vilka faktorer som har haft betydelse för liberaliseringen av den internationella handeln på industrivaruområdet. När man ser tillbaka på GATT:s drygt 50-åriga historia har en av de största framgångarna med de multilaterala förhandlingsrundorna varit tullsänkingsförhandlingarna. Förhandlingsrundorna har hittills resulterat i sänkningar av i-ländernas industrivarutullar från ett import-viktat genomsnitt på ca 40 procent 1949 till det nuvarande genomsnittet på strax under fyra procent.⁵⁰

Tabell 3.5.1 Tullsänkningar i GATT

Förhandlingsrunda	År	Antal deltagande länder	Värdet av berörd handel, i USD	Genomsnittlig tullsänkning, %	Genomsnittlig tull, efter rundan, %
Genève	1947	23	10 miljarder	35	i.u.
Anncy	1949	33	i.u.	35	i.u.
Torquay	1950	34	i.u.	35	i.u.
Genève	1956	22	2,5 miljarder	35	i.u.
Dillon	1960-61	45	4,9 miljarder	35	i.u.
Kennedy	1964-67	48	40 miljarder	35	8,7
Tokyo	1973-79	99	155 miljarder	34	6,3
Uruguay	1986-94	120+	3,7 biljoner	38	3,9

Anm.: i.u. ingen uppgift.

Källa: Jackson, 1997

Man kan konstatera att valet av tullsänkingsmetod inte har varit någon avgörande faktor för liberaliseringen av handeln mätt som genomsnittlig tullsänkning. Tabell 3.5.1 visar att den genomsnittliga tullsänkningen har legat på runt 35 procent efter varje runda. Det bör noteras att det inte bara är tullarnas storlek efter tullsänkningen som har betydelse för liberaliseringen av den internationella handeln. Även tullstrukturen spelar stor roll och med tanke på tullstrukturen har valet av tullsänkingsmetod haft stor betydelse. Redan under de tidiga förhandlingsrundorna var det tydligt att "request and offer"-ansatsen var olämplig för att åstadkomma förändringar i tullstrukturerna. Länderna valde att göra sina åtaganden om sänkta tullar på de varor som inte var utsatta för importkonkurrens. Resultatet blev skeva tullstrukturer, där tullarna sänktes på varor med redan relativt låga

⁵⁰ Laird, 1998.

tullsatser. De höga tullsatserna lämnades i stort sett orörda. Den linjära ansatsen under Kennedyrundan motverkade skevheten till viss del och harmoniseringsansatsen som tillämpades under Tokyorundan fortsatte att utjämna tullstrukturerna. Att tullsänkningarna har koncentrerats till okänsliga varor och lämnat kvar tulltoppar för känsliga varor då en tullsänkingsformel inte tillämpats har även påpekats efter Uruguayrundan, då medlemsländerna själva valde tullsänkingsansats.⁵¹

Vidare har resultaten i tullsänkingsförhandlingarna påverkats av det rådande ekonomiska klimatet, nationellt såväl som internationellt. Under alla förhandlingsrundor har den ekonomiska omgivningen varit en betydelsefull faktor i förhandlingarna och fungerat både som piska och morot. Om man blickar tillbaka, krävde perioden efter andra världskriget förändringar av det internationella regelverket för att få fart på världsekonomin. Det ekonomiska läget efter kriget pressade på för att uppnå förhandlingsresultat som gynnade den internationella handeln och kunde bidra till den ekonomiska tillväxt som de krigshärjade länderna behövde. Kennedyrundans framgångar i tullsänkingsförhandlingarna gynnades till stor del av den positiva, internationella ekonomiska omgivningen och av att de flesta länderna hade incitament till att verka för framsteg. Inför Tokyorundan präglades den internationella ekonomin av stor osäkerhet med oljekriser, kollaps av det internationella monetära systemet, inflation och samtidig lågkonjunktur och stora strukturella förändringar av den internationella ekonomin. Trots allt kan det svåra ekonomiska läget sägas ha bidragit till att ytterligare steg i liberaliserande riktning togs under Tokyorundan. Det var nödvändigt att anpassa det internationella handelspolitiska regelverket till det rådande ekonomiska läget för att undvika djupare ekonomiska kriser.

Slutligen har den politiska viljan att genomföra förändringar förmodligen haft störst betydelse för om tullsänkingsförhandlingarna har varit framgångsrika eller inte. Ett exempel är då förhandlingsansatsen med "request and offer" inte längre gav resultat. Möjlighet att byta metod saknades på grund av politiska restriktioner och inga påtagliga framsteg gjordes. USA

⁵¹ Blackhurst, Enders och Francois, 1995.

begränsades av sitt förhandlingsmandat från kongressen och Storbritannien värnade mer om det brittiska imperiets preferensavtal med dåvarande kolonier än om ökad handel med sina geografiska grannar i Europa. Först under Kennedyrundan medgav den nya handelspolitiska inriktningen i USA förändringar av förhandlingsansatsen och framsteg kunde åter göras i tullsänkingsförhandlingarna. Ett senare exempel var Uruguayrundan och för att citera Josling et al. (1996), var denna runda "ett barn av sin tid".⁵² Framstegen och nytänkandet i Uruguayrundan reflekterade både den ekonomiska och den politiska utvecklingen under 80-talet.

⁵² Josling et al. s. 221, 1996.

4

Jordbruket i GATT

Jordbrukssektorn har i stort sett hållits utanför de multilaterala tull-sänkingsförhandlingarna fram till 1986, då Uruguayrundan inleddes. Trots att tullar traditionellt sett har varit det handelspolitiska instrument som förespråkats av GATT har det funnits få tullar på jordbruksprodukter. Jordbrukssektorn har istället karakteriserats av en rad icke-tariffära handelshinder, framför allt avgifter på import, exportsubventioner och importkvoter. Detta kapitel ger en översiktlig bild av jordbrukets historia i GATT, jordbruksavtalet från Uruguayrundan och utgångsläget för marknadstillträde inför den kommande förhandlingsrundan.

4.1 Undantagsbehandling och reform av jordbruket i GATT

Alltsedan det ursprungliga GATT har jordbrukssektorn behandlats annorlunda jämfört med industrisektorerna i det internationella regelverket. I princip har jordbrukssektorn omfattats av alla 38 artiklarna i GATT och det har inte funnits något allmänt undantag. Däremot har det funnits två specifika undantag, som på grund av de vaga formuleringarna fått långtgående effekter för hur handelspolitiken i jordbrukssektorn har utvecklats. Det första undantaget gällde marknadstillträde i jordbrukssektorn och undantog sektorn från det allmänna förbudet mot kvantitativa restriktioner.⁵³ Undantaget medgav kvantitativa restriktioner då den inhemska produktionen var reglerad. Det andra undantaget berörde exportkonkurrensen och användning av exportsubventioner. Exportsubventioner var förbjudna för industrivaror, men tilläts för jordbruksprodukter. Subventionerna fick dock inte nyttjas för att uppnå mer än en skälig marknadsandel av den internationella handeln, de fick inte pressa världsmarknadspriserna eller hämma andra länders export.⁵⁴

Till dessa två undantag kom landspecifika inskränkningar och undantag från reglerna som t.ex. USA:s undantag (waiver) från 1955. Där undantogs

⁵³ Artikel XI innehåller ett allmänt förbud mot kvantitativa restriktioner och undantaget för jordbrukssektorn är specificerat i artikel XI:2(c), GATT, 1947.

⁵⁴ Undantaget för jordbrukssektorn från förbudet mot exportsubventioner är specificerat i artikel XVI:3 och det allmänna förbudet mot exportsubventioner återfinns i artikel XVI:4, GATT, 1947.

den inhemska politiken från artikel II och XI och därmed tilläts kvantitativa importrestriktioner för de jordbruksprodukter som erhöll stabiliserings- eller prisstöd. Schweiz hade ett undantag som liknade det amerikanska. Tillämpning av handelspolitiska instrument som låg i gråzonerna för det tillåtna såsom EG:s variabla införselavgifter förekom också frekvent.⁵⁵ Subventioner i allmänhet har inte varit förbjudna i GATT och det fanns således heller inte något undantag för jordbrukssektorn. Däremot föreskrevs ett visst mått av försiktighet i tillämpning av subventioner så att andra länders intressen eller förmåner i den internationella handeln inte skadades.⁵⁶

Josling et al. visar i sin analys av klagomål, tvister och panelutslag rörande undantagens tillämpning att de har betytt olika mycket för hur den nationella jordbrukspolitiken har utformats i GATT:s medlemsländer. Mångfalden av icke-tariffära handelshinder i jordbrukssektorn har inte berott så mycket på undantaget avseende kvantitativa restriktioner som på avsaknaden av villkor för nationell jordbrukspolitik vid inträde i GATT, land-specifika undantag och tillämpning av instrument i gråzoner. Undantaget från förbudet mot exportsubventioner har däremot varit huvudorsaken till den accelererande användningen av exportsubventioner. Dessa har haft kraftiga externa effekter på grund av jordbruksmarknadernas ömsesidiga beroende. Avsaknaden av begränsningar av subventioner i allmänhet inom det internationella regelverket har bidragit till avsaknaden av nationell disciplin då subventioner har tillämpats.⁵⁷

Att jordbruket inte integrerades i det ursprungliga GATT i slutet på 40-talet berodde på USA. USA, som var och fortfarande är en stor jordbruks-exportör, ville behålla sin självbestämmanderätt över den nationella jordbrukspolitiken. Josling et al. menar till och med att avtalet skrevs explicit för att passa USA:s importrestriktioner och exportsubventioner.⁵⁸ USA kunde knappt föreställa sig att andra länder, allra minst EU som var krigshärjat och nettoimportör av jordbruksprodukter vid den tidpunkten, skulle komma att utnyttja dessa undantag och att de skulle främja deras

⁵⁵ Josling et al., 1996 och OECD, 1995.

⁵⁶ De berörda artiklarna för subventioner är artikel XVI:1 och artikel XXIII:1(b), GATT, 1947.

⁵⁷ Josling et al., 1996.

⁵⁸ Josling et al. s.21, 1996.

intressen. I de påföljande multilaterala förhandlingsrundorna fanns hela tiden målet att förbättra villkoren för internationell handel med jordbruksprodukter och integrera sektorn i GATT:s regelverk. Trots tappra försök och många konflikter mellan EU och USA uppnåddes endast marginella resultat och undantagsbehandlingen av sektorn har snarare förstärkts över åren sedan det ursprungliga avtalet skrevs. Oviljan att reformera det internationella regelverket grundade sig till stor del på det politiska hänsynstagandet till sektorns fallande sysselsättning och problem med att uppnå stabila inkomster, vilket medförde att man inte ville utsätta sektorn för internationell konkurrens. USA:s och senare EU:s motvilja till att införliva den nationella jordbrukspolitiken i GATT:s internationella regelverk har varit en bidragande faktor till de ständigt misslyckade reformförsöken.⁵⁹

Först då den åttonde multilaterala förhandlingsrundan inleddes i Uruguay 1986, fanns de politiska och ekonomiska förutsättningarna för att på allvar förnya regelverket och liberalisera handeln med jordbruksprodukter. Utvecklingen på världsmarknaden med stigande priser i början av 1970-talet och återigen i slutet på samma decennium hade medfört ett kraftigt ökat utbud av jordbruksprodukter. Strukturella överskott av flertalet produkter uppstod i mitten på 80-talet. Priserna på världsmarknaden var exceptionellt låga, vilket medförde växande överskottskostnader i nationell jordbrukspolitik. Pressen på de nationella budgetarna ökade och skapade policykriser. Vidare orsakade länder med välskyddade jordbrukssektorer internationella spänningar och alltfler handelsdispyter. De tog marknadsandelar från traditionella exportörer genom sina frikostiga exportsubventioner. Det ömsesidiga beroendet i de nationella jordbruksprogrammen via den globala ekonomin gav upphov till externa effekter, som medförde att traditionella exportländer kände sig tvingade att lägga stora summor på jordbruksstöd för att behålla sina marknadsandelar.

OECD:s beräkningar av det totala stödet till jordbrukssektorn (producer support estimate) ökade kunskapen om storleken på transfereringarna till jordbrukssektorn. Denna kunskap bidrog till insikter om länkarna mellan nationell jordbrukspolitik och internationell handel. Det gick inte längre att bortse från det faktum att länder med protektionistisk jordbrukspolitik

⁵⁹ Josling et al., 1996 innehåller en intressant genomgång av jordbrukets historia i GATT.

grundad på frikostiga nationella stöd störde den internationella handeln med jordbruksprodukter.⁶⁰

Då Uruguayrundan inleddes deklarerade ministrarna att behovet av ökad disciplin och förutsägbarhet i den internationella handeln med jordbruksprodukter brådskade. Målen med den nya förhandlingsrundan var att uppnå ökad liberalisering samt förstärka och effektivisera GATT:s regelverk vad gällde de politiska instrument som påverkade marknadstillträde och exportkonkurrens i jordbrukssektorn.⁶¹ Jämfört med tidigare rundors fokusering på de traditionella gränsskydden utvidgades målet för jordbruksförhandlingarna i Uruguayrundan till att omfatta även den nationella jordbrukspolitiken. Josling et al. menar att målens betydelse för rundans utfall inte nog kan betonas.⁶²

Över 100 medlemsländer deltog i förhandlingarna som dominerades av EU och USA, vilka initialt hade motsatta positioner. USA:s inledande förslag gick ut på att eliminera alla handelsnedvridande jordbrukspolitiska instrument under tio års tid.⁶³ Cairnsgruppen, som verkade för frihandel i jordbrukssektorn, stödde i stort sett USA:s förslag, men kunde tänka sig att acceptera en längre övergångsperiod.⁶⁴ Att avveckla stöden till jordbrukssektorn helt och hållet var politiskt otänkbart för EU. EU var dock väl medvetet om att dess jordbrukssektor inte kunde isoleras från världsmarknaden. En defensiv position intogs därför med förslag om blygsam utfasning av jordbruksstöden, baserat på ett övergripande stödmått.⁶⁵ Japan var också defensivt och betonade problemen med exportsubventionerna snarare än de interna stöden till jordbrukssektorn. Åren

⁶⁰ Rayner et al., 1993 och Josling et al., 1996.

⁶¹ Ur ministerdeklarationen i Punta del Este som inledde Uruguayrundan: "Urgent need to bring more discipline and predictability to world agricultural trade" "Negotiations shall aim to achieve greater liberalisation of trade in agriculture and bring all measures affecting import access and export competition under strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines." "by increasing discipline on the use of all direct and indirect subsidies and other measures affecting directly or indirectly agricultural trade".

⁶² Josling et al. s. 140, 1996.

⁶³ Josling et al., 1996.

⁶⁴ Idag omfattar Cairnsgruppen Argentina, Australien, Bolivia, Brasilien, Chile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Filippinerna, Guatemala, Indonesien, Kanada, Malaysia, Nya Zeeland, Paraguay, Sydafrika, Thailand och Uruguay. Ungern var medlem under Uruguayrundan men har numera utträtt ur gruppen. Dessa länder är exportörer av jordbruksvaror och arbetar för liberalisering av jordbrukssektorn i internationell handel. Se t.ex. www.agr.ca för mer information om Cairnsgruppen.

⁶⁵ Rayner et al., 1993.

fram till ministermötet i Montreal, 1988, karakteriserades av polemisering och stora svårigheter att nå enighet om själva förhandlingsansatsen för jordbrukssektorn.

Ministermötet resulterade i att tre centrala förhandlingsområden utkristalliserades: marknadstillträde, exportstöd och interna stöd. EU fortsatte dock att betona att förhandlingarna borde ske utifrån en övergripande ansats. Vid det tredje ministermötet i Bryssel, 1990, hade fortfarande inga framsteg i förhandlingarna gjorts och arbetet i de övriga förhandlingsgrupperna lades ner. USA och Cairnsgruppen krävde nu att EU skulle visa någon form av tillmötesgående för att förhandlingsarbetet skulle återupptas. Efter att EU accepterat att förhandlingarna skulle utgå från de tre centrala områdena ovan, presenterades i december 1991 ett utkast till det slutliga avtalet (Draft Final Act). Det specificerade kvantitativa åtagande för de tre centrala områdena. EU hade dock fortfarande svårt att acceptera kvantitativa begränsningar av exportsubventionerna, men MacSharry-reformen (1992) av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP), ökade EU:s möjligheter till åtaganden utan att de medförde restriktioner på CAP. Efter bilaterala förhandlingar mellan EU och USA nåddes slutligen ett avtal mellan de båda aktörerna, det s.k. Blair House-avtalet. Avtalet försvagade visserligen de föreslagna åtagandena i "Draft Final Act", men var samtidigt en förutsättning för att jordbruksavtalet överhuvudtaget skulle komma till stånd. I april 1994 efter åtta år av segdragna förhandlingar, perioder av stillestånd och mängder av kompromissförslag, nåddes så slutligen en överenskommelse om ett jordbruksavtal inom GATT-samarbetet.⁶⁶

4.2 Uruguayrundans jordbruksavtal

Uruguayrundans jordbruksavtal ligger som ett annex till dokumentet "Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations". Uruguayavtalet är på totalt ca 500 sidor, varav jordbruksavtalet utgör 26 sidor. Det sanitära och fytosanitära avtalet utgör 15 sidor. Till jordbruksavtalet hör även "country schedules" som anger varje medlemslands kvantitativa åtaganden. Tillsammans utgör de ca 20000 si-

⁶⁶ Se t.ex. Josling et al., 1996, Rayner et al., 1993 och Croome, 1995 för beskrivning av förhandlingarna i Uruguayrundan.

dor lagtext. Sifferexercisen ger en antydning om hur komplext regelverket som styr den internationella handeln med jordbruksprodukter är. Detta avsnitt syftar endast till att ge en översikt av jordbruksavtalets innehåll.

Jordbruksavtalet utgör ett helt nytt regelverk för den internationella handeln med jordbruksprodukter och stödet till jordbrukssektorn. Ambitionerna med jordbruksavtalet är höga, vilket följande citat av det långsiktiga målet i inledningen till avtalet illustrerar:

"...their long-term objective is to establish a fair and market-oriented agricultural trading system and that a reform process should be initiated through the negotiation of commitments on support and protection and through the establishment of strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines"

"...the above-mentioned long-term objective is to provide for substantial progressive reductions in agricultural support and protection sustained over an agreed period of time, resulting in correcting and preventing restrictions and distortions in world agricultural markets".⁶⁷

Implementeringen av avtalet inleddes 1995 och skall avslutas under år 2000. För utvecklingsländer är implementeringsperioden förlängd till år 2004. Jordbruksavtalet består av tre centrala områden: marknadstillträde, exportstöd och exportrestriktioner samt interna stöd. Se rutan "Jordbruksavtalets struktur" för en översikt av regelverk och kvantitativa åtaganden för respektive område. I avtalet ingår en särskild skyddsklausul för de jordbruksprodukter där icke-tariffära handelshinder har tarifierats samt en fredsklausul för de jordbruksprodukter som omfattas av interna stöd och exportsubventioner. Ett mycket viktigt element i jordbruksavtalet utgörs av artikel 20, som behandlar den fortsatta reformprocessen av jordbrukssektorn. Medlemsländerna har i denna artikel förbundit sig att fortsätta reformprocessen med sänkta stödnivåer och gränsskydd. Nya förhandlingar ska därför inledas ett år före implementeringsperiodens slut. Ett separat avtal behandlar det sanitära och fytosanitära regelverket, se rutan "SPS-avtalet".

⁶⁷ Agreement on Agriculture i World Trade Organization Agreements, WTO.

Jordbruksavtalets struktur

Marknadstillträde

- Omvandling av icke-tariffära handelshinder till tullekvivalenter, baserat på skillnaden mellan 1986-88 års genomsnittliga inhemska pris och världsmarknadspris (s.k. tariffering).
- Bindning av alla jordbrukstullar.
- Tullarna ska reduceras med i genomsnitt 36 procent, minimum 15 procent per tullposition.
- Tullsänkningarna sker i sex lika stora, årliga reduktioner.
- Tullkvoter garanterar marknadstillträdet som gällde under basperioden (1986-88) för produkter vars import översteg 5 procent av den inhemska konsumtionen under basperioden, s.k. current accesskvoter.
- Tullkvoter garanterar ett minsta marknadstillträde för produkter vars import understeg 3 procent av basperiodens konsumtion, s.k. minimum accesskvoter. Kvoterna ska öka till 5 procent av konsumtionen under implementeringsperioden.
- Särskild skyddsklausul, i form av tilläggstullar, får tillämpas om importvolymen stiger över en viss nivå (som beräknas på grundval av existerande marknadstillträde) eller importpriset sjunker mer än 10 procent under 1986-88 års referensprinsnivå. Medlemslandet måste ha förbehållit sig möjligheten att utnyttja skyddsklausulen för den tarifferade produkten.

Exportstöd och exportrestriktioner

- Exportstöden: ska reduceras med 21 procent av den subventionerade exportvolymen.
- Exportstöden: ska reduceras med 36 procent av budgetutgifterna för subventionerad export.
- Reduktionerna sker årligen på varugrupsnivå, i förhållande till basperioden 1986-90 års genomsnittliga nivå.
- Nya exportstöd får ej införas.
- Outnyttjade exportstödsmedel får på vissa villkor flyttas från ett år till ett annat, s.k. roll-over.
- Vid övervägande om införandet av exportrestriktioner ska importländernas livsmedelssäkerhet beaktas, Jordbrukskommittén informeras och konsultation ske med de berörda importländerna.

Jordbruksavtalets struktur forts.

Internas stöd

- Det interna stödet mäts med stödmåttet AMS (Aggregate Measure of Support).
- AMS summeras över produktspecifika och icke-produktspecifika AMS till totala AMS.
- Det interna stödet ska reduceras med 20 procent i förhållande till 1986-88 års genomsnittsnivå av totala AMS.
- De interna stöden är differentierade enligt påverkan på handel och produktion:
 - gula stöd är handels- och produktionspåverkande
 - blå stöd kopplade till produktionsbegränsande program t.ex. areal- och djurbidrag är delvis avlänkade
 - gröna stöd (t.ex. struktur- och miljöstöd) är avlänkade från produktionen
- Gula stöd ingår i reduktionsåtagandet, blå och gröna stöd är undantagna.
- Produktspecifikt stöd som understiger 5 procent av produktionens värde och icke-produktspecifikt stöd som understiger 5 procent av jordbruksproduktionens sammanlagda värde, är undantagna från reduktion.

Fredsklausul

- Gula och blå interna stöd är fredade mot motåtgärder om stöd till enskild produkt inte överstiger 1992 års nivå.
- Gröna stöd är helt fredade från motåtgärder.
- Exportstöd är också fredade från motåtgärder.
- Fredsklausulen gäller t.o.m. 2003.

Utvecklingsländer

- Särskild och differentierad behandling.
- Reduktionsåtagande motsvarande 2/3 av övriga länders åtaganden.
- Undantag för vissa internstöd och exportstöd.
- Implementeringsperiod förlängd till 10 år.
- Minst utvecklade länder är undantagna från reduktionsåtagande.

SPS-avtalet

- Åtgärder till skydd av människor, djur och växter från t.ex. hälsorisker från livsmedel och sjukdomar hos djur.
- Åtgärderna ska grundas på vetenskapliga principer och föregås av riskvärdering.
- Konsekvent tillämpning av "skälig skyddsnivå" för att undvika diskriminering och förtäckta handelshinder.
- Åtgärderna ska så långt som möjligt grundas på internationella standarder.
- Striktare åtgärder får införas, baserade på tillgängliga vetenskaplig fakta, om medlemslandet ej anser att den internationella standarden ger tillräckligt skydd.
- Förändringar i nationella regelverk, som kan påverka internationell handel, ska anmälas.
- Åtgärderna ska vara transparenta så att det exporterande landet kan anpassa sig.
- Godtagbar skyddsnivå fastställs av medlemsländerna själva.

4.3 Marknadstillträde i jordbrukssektorn

En mängd utvärderingar av jordbruksavtalet har gjorts sedan 1994 och kontentan av dem alla är att avtalet är substansfyllt med ett nytt regelverk och nya principer för den internationella handeln med jordbruksvaror. Särskilt området marknadstillträde och omvandlingen av de icke-tariffära handelshindren till bundna tullar har betonats som det största framsteget i reformprocessen av jordbrukssektorn. Liberaliseringen har dock visat sig bli marginell på grund av höga tullar, stor spridning och omfattande tull-eskalering i de resulterande tullstrukturerna. Effekterna på den internationella handeln i form av ökad handel med jordbruksprodukter bedöms därför som begränsade på kort sikt.⁶⁸

De marginella liberaliseringseffekterna av jordbruksavtalet kan förklaras av många faktorer och grunden till dessa faktorer ligger i de riktlinjer som drogs upp för själva tarifferingsprocessen och de påföljande tullsänkningarna. I själva lagtexten i jordbruksavtalet framgår att alla icke-tariffära

⁶⁸ Se t.ex. Waino et al., 1998, Josling et al., 1996 och Ingco, 1995.

handelshinder ska omvandlas till bundna tullar⁶⁹ medan själva tillvägagångssättet för tarifieringsprocessen och hur de resulterande tullarna skulle reduceras anges i arbetsdokumentet "Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme".⁷⁰ Riktlinjerna för tarifieringsprocessen, dvs. omvandlingen av de icke-tariffära handelshindren till tullar, angav att tullekvivalenten skulle beräknas som skillnaden mellan det inhemska priset och världsmarknadspriset i basperioden. Dessa tullar utgjorde sedan basnivån för 1995, från vilka de årliga tullsänkningarna fram till år 2000 utgick. Om länderna tillämpade obundna tullar redan 1995, så bands dessa vid den nivå som tillämpades i september 1986. Utvecklingsländerna medgavs ytterligare flexibilitet i tarifieringsprocessen och tilläts binda redan existerande obundna tullar till en taknivå som de själva satte. Om däremot bundna tullar redan tillämpades angavs dessa som basnivå.⁷¹

I utvärderingar av tarifieringsprocessen och de påföljande tullsänkningarna har flera faktorer poängterats som bidragande orsaker till de begränsade liberaliseringseffekterna. En faktor var valet av basperiod, där priserna beräknades som genomsnitt för åren 1986-88. Denna faktor har betecknats som ett generöst val.⁷² Världsmarknadspriserna var då anmärkningsvärt låga jämfört med långsiktiga prisgenomsnitt och priserna vid 90-talets början, vilket resulterade i en överskattad prisdifferens mellan det inhemska priset och världsmarknadspriset.⁷³ En andra var u-ländernas takbindningar. Dessa tak sattes ofta oerhört högt, med en stor marginal till tullsatsen som normalt tillämpades.⁷⁴

⁶⁹ Artikel 4.2 anger att icke-tariffära handelshinder inte längre är tillåtna, att nya inte får introduceras samt att medlemsländerna inte får återinföra icke-tariffära handelshinder som redan har tarifierats. Endast bundna tullar är tillåtna i handeln med jordbruksprodukter. I en fotnot till artikeln preciseras dessutom vilka icke-tariffära handelshinder som är att betrakta som olagliga. "Risklausulen" är det enda undantaget som tillåter uppskjutning av tarifiering under vissa villkor, specificerat i Annex 5 "Special treatment under Article 4.2". Villkoren för undantaget är allmänt formulerade men de täcker Koreas och Japans rispolitik. Se Josling et al., 1996, för en bra genomgång av jordbruksavtalet och tolkningen av detta.

⁷⁰ Dokumentet "Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme" angav endast riktlinjer för åtaganden. Lagliga åtaganden är de som medlemsländerna har specificerat i sina bindningslistor, vilka kan underskrida riktlinjerna i vissa fall t.ex. för minimum access-kvoter.

⁷¹ Ingco, 1995.

⁷² Tangermann, 1995.

⁷³ Se t.ex. Tangermann, 1995 för grafer över prisutvecklingen.

⁷⁴ Wainio et al., 1998.

En tredje faktor var att de inhemska priserna överskattades medan världsmarknadspriserna underskattades i beräkningarna, vilket bidrog ytterligare till att höja storleken på tullekvivalenten. Denna inflatering av prisskillnaden har kallats "dirty tariffication". Detta resulterade i blygsam liberalisering i de flesta länder och för de flesta varor, men främst för poli-

Tabell 4.3.1 Skattning av "dirty tariffication"

	EU			Japan			USA		
	Skattning 1986-88	Bunden tull, basår 1995	Skillnad	Skattning 1986-88	Bunden tull, basår 1995	Skillnad	Skattning 1986-88	Bunden tull, basår 1995	Skillnad
Vete	103,0	155,6	52,6	651,0	239,6	-411,4	20,0	6,0	-14,0
Ris	153,0	360,5	207,5	500,0	i.u.	i.u.	1,0	5,0	4,0
Övrig spannmål	133,0	134,4	1,4	679,0	233,1	-445,9	4,0	8,0	4,0
Socker	234,0	297,0	63,0	184,0	126,1	-57,9	131,0	197,0	66,0
Nötkött och lammkött	83,0	125,4	42,4	87,0	38,5	-48,5	3,0	31,0	28,0
Griskött	40,0	51,7	11,7	99,0	87,3	-11,7	0,0	0,0	0,0
Fjäderfäkött	51,0	44,5	-6,5	13,0	14,0	1,0	18,0	7,0	-11,0
Mejeriprodukter	177,0	288,5	111,5	501,0	489,4	-11,6	132,0	144,0	12,0

Anm.: i.u. ingen uppgift. Skillnaden utgör ett mått på omfattningen av "dirty tariffication".

Källa: Ingco, 1995

tiskt känsliga varor. Ingco (1995) har skattat den faktiska prisskillnaden i jämförelse med angivna bastullar. Detta visar att tullekvivalenterna har överskattats. Se Tabell 4.3.1 för exempel på "dirty tariffication" i EU, Japan och USA.

Japan framstår i tabellen som ett undantag där tullarna kunde ha satts ännu högre för de flesta varor än vad som faktiskt gjordes. I EU:s och USA:s tullstruktur finns däremot stora överskattningar av tullekvivalenterna. Detta gäller särskilt socker i USA och särskilt ris, mejeriprodukter och socker i EU. Det är anmärkningsvärt att exportländerna under verifikationsprocessen inte tog tillfället i akt att korrigera tendenserna till maximering av prisskillnaden och den resulterande bastullen.⁷⁵ Josling et al. tolkar detta som att exportländerna inte ville riskera den oerhört viktiga tarifieringsprocessen.

Den fjärde faktorn som förklarar att tullsänkningen inte resulterade i lägre tullydd, förutom att utgångsnivån för tullsänkningarna var hög, var att

⁷⁵ Verifikationsprocessen utgjordes av perioden från det att ländernas kvantitativa åtaganden såsom tullarna hade presenterats i bindningslistorna (country schedules) tills att de trädde i laga kraft, under vilken medlemsländerna hade tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och få dem korrigerade.

riktlinjerna i arbetsdokumentet gav medlemsländerna stort utrymme för egna tolkningar av hur tullsänkningarna skulle gå till. Följaktligen tolkades och tillämpades riktlinjerna så att de gynnade respektive lands inhemska intressen.⁷⁶ Riktlinjerna angav att tullarna skulle sänkas med ett oviktat genomsnitt på 36 procent, med tillägget minimum 15 procent per tullposition.

Ett litet räkneexempel visar på det stora utrymmet för flexibilitet vid implementeringen av tullsänkningarna. Om en mycket låg tull sänktes från basnivån 8 procent till 2 procent, dvs. en 75-procentig sänkning, kombinerades med en minimisänkning om 15 procent på en hög tull, t.ex. från basnivån 100 procent till den fortsatt höga nivån 85 procent, uppnåddes i genomsnitt en tullsänkning på 45 procent.⁷⁷ Följaktligen utnyttjade de flesta medlemsländerna flitigt möjligheten att sänka tullarna mycket på varor som redan hade låga tullar eller inte konkurrerade med inhemsk produktion, medan tullskyddet på politiskt känsliga varor kunde behållas högt.

Tabell 4.3.2 Genomsnittlig tullsänkning och tullspridning under Jordbruksavtalet

	EU	Japan	USA
1 Genomsnittlig bunden tull, basåret 1995	26,2	52,3	11,3
2 Genomsnittlig bunden tull, slutåret 2000	17,7	40,2	7,9
3 Genomsnittlig tullsänkning	37,7	36,8	38,8
4 Differens (1) – (2) som % av (1)	32,4	23,2	30,0
5 Variationskoefficient för basårets tull	163,7	399,8	213,6
6 Variationskoefficient för slutårets tull	169,6	426,4	259,0

Källa: Tangermann (1995)

Tendensen att sänka låga tullar mycket och minimera tullsänkningarna för känsliga produkter framgår av Tabell 4.3.2. EU, Japan och USA har alla sänkt sina tullar med i genomsnitt runt 36 procent som angavs i riktlinjerna. Av rad fyra framgår ländernas tendens att reducera låga tullar mer än höga tullar. Om varje tullposition hade reducerats med 36 procent hade reduktionen motsvarat målet, men den faktiska reduktionen är lägre. Alla länderna i tabellen har utnyttjat denna flexibilitet men Japan förefaller

⁷⁶ Se t.ex. Waino, 1999.

⁷⁷ I exemplet framgår att ett enkelt genomsnitt utan viktning gör att låga tullar väger lika mycket som höga tullar. Det mer korrekta vore då att vikta genomsnittet, men det är mycket svårt att hitta en korrekt vikt. För en mer ingående diskussion om varför viktning är problematiskt se t.ex. Anderson och Neary, 1998.

ha haft den största tendensen till det. Detta har inte bara bidragit till "för låga" tullsänkningar, spridningen eller skevheten i tullstrukturerna har också ökat. Spridningen i tabellen ovan är beräknad med varianskoefficient.⁷⁸

Förutom de marginella liberaliseringseffekterna till följd av tarifieringsprocessen och tullsänkningemetoden, finns det ytterligare problem med tullstrukturerna för jordbrukssektorn som kan betraktas som inbyggda problem i strukturen och bör noteras. För det första är de bundna tullarna mycket höga med tulltoppar på flera hundra procent medan tullarna som faktiskt tillämpas i de flesta medlemsländer är avsevärt lägre. Att de tillämpade tullarna är lägre än de bundna tullarna ger medlemsländerna en stor, oavsedd handlingsfrihet och skapar därmed osäkerhet i den internationella handeln. Det är dock bättre att en lägre tull tillämpas om den bundna tullen är mycket hög eftersom möjligheterna till handel ökar. För det andra är specifika tullar mycket vanliga för jordbruksprodukter, särskilt i Schweiz, Norge och Island.⁷⁹ Tullar som inte är värdetullar är svåra att jämföra mellan länder och bidrar till att minska transparensen i tullstrukturerna. Slutligen är tulleskalering ett problem. Tulleskalering är kopplat till tulltoppar och stor spridning i tullstrukturen och innebär att tullskyddet stiger med förädlingsgraden. Bearbetade varor beläggs med höga tullar medan råmaterial beläggs med lägre tullar. Detta skapar snedvridningar i handeln. Tulleskaleringen har minskat efter Uruguayrundan men utgör fortfarande ett problem.⁸⁰

På grund av de marginella liberaliseringseffekterna och de inbyggda problemen i tullstrukturerna är den genomsnittliga tullnivån för jordbruksprodukter mycket hög. Indien och Norge t.ex. ligger på en genomsnittlig tullnivå över 100 procent, att jämföra med Australien och Kanada som ligger runt 4 procent. Tullarna är dock bundna till nära nog 100 procent för de flesta länder. Detta ska jämföras med en bindningsnivå på 58 procent för i-länderna före Uruguayrundan (17 procent för u-länderna) och industrivarornas bindningsnivå på 73 procent efter Uruguayrundan (se Tabell 4.3.3).

⁷⁸ Standardavvikelsen uttryckt i procent av medelvärde.

⁷⁹ OECD, 1999a.

⁸⁰ Statens jordbruksverk och Kommerskollegium, 1999.

Tabell 4.3.3 Bundna tullpositioner och genomsnittlig tullnivå för jordbruksvaror, industrivaror och alla varor, i procent.

	Bundna tullpositioner			Oviktat genomsnitt för bundna tullar		
	Jordbruksvaror	Industrivaror	Alla varor	Jordbruksvaror	Industrivaror	Alla varor
Argentina	100	100	100	32,8	30,6	30,9
Brasilien	100	100	100	35,3	29,7	30,3
Indien	97,5	62	67	124,3	59	67,4
Rumänien	100	100	100	98,6	34,4	43,4
Tjeckien	100	100	100	13,3	4,5	6,4
Ungern	91	96,7	95,9	22,2	6,8	9,8
Polen	97,4	96,1	96,2	52,8	10,6	19,9
Australien	99,9	95,8	96	3,3	10,6	9,7
Kanada	100	99,5	99,7	4,6	5,3	5,2
EU15	100	100	100	1,5	4,1	7,4
Island	99,6	93,7	95	48,4	10	17,6
Japan	99,5	98,7	98,9	11,7	3,6	5,1
Sydkorea	96,3	90,5	91,3	62,2	11,4	18,3
Mexico	100	100	100	42,9	34,8	35,5
Nya Zeeland	100	100	100	8,7	13,8	13,1
Norge	100	100	100	123,7	3,4	26
Schweiz	99,1	98,7	98,8	51,1	1,9	8,9
Turkiet	100	35	46	63,9	40,7	44,1
USA	100	99,9	100	5,5	3,8	4,1

Källa: OECD, 1999a.

4.4 Läget inför kommande förhandlingar om jordbruket

För att summera läget för marknadstillträdet i jordbrukssektorn har tariffieringsprocessen och den påföljande tullsänkningen endast givit marginella liberaliseringseffekter på jordbruksvaruhandeln. Problem med tulltoppar, tullspridning och eskalering har byggts in i tullstrukturerna. Jordbruksavtalet från Uruguayrundan får dock betraktas som ett första steg på vägen mot en reform av jordbrukssektorn. Inför kommande förhandlingar utgör jordbruksavtalet en bra grund med transparenta regler och principer. På marknadstillträdesområdet finns det bundna tullar som bas att förhandla från och det återstår i stort sett att komma överens om hur dessa ska sänkas. Man kan konstatera att jordbrukssektorn befinner sig i ungefär samma utgångsläge som industrivaror gjorde vid de första förhandlingsrundorna efter andra världskriget. Genomsnittet för de bundna tullarna för jordbruksprodukter ligger idag på cirka 40 procent efter Uruguayrundan, vilket är i nivå med vad den import-viktade genomsnittliga tullnivån för i-ländernas industrivaror var 1949. Att det tog åtta multilaterala förhandlingsrundor och drygt 50 år att förhandla ner industrivarutullarna ger ett perspektiv på den utmaning som framtida tullsänkingsförhandlingar för jordbrukssektorn kommer att innebära.

5

Effekter av tullsänkningar - en empirisk analys

Detta kapitel syftar till att studera olika tullsänkingsmetoder som kan vara möjliga alternativ i kommande förhandlingar inom jordbrukssektorn. Efter en inledande diskussion om vilka förhandlingsansatser och olika tullsänkingsformler som finns analyseras hur tullstrukturen för de utvalda länderna påverkas av de olika tullsänkingsmetoderna.

5.1 Multilaterala ansatser i tullsänkingsförhandlingar

Förhandlingsansatser

Vid förhandling om tullsänkningar finns det i stort sett fem huvudansatser: "request and offer", linjär sänkning, harmoniseringsansats, eliminering av tullar vara för vara och utvidgade tullkvoter.

"Request and offer"-ansatsen grundas på bilaterala förhandlingar som kan kompletteras med ett multilateralt inslag. Det exporterande landet, som är "principal supplier" eller huvudsaklig exportör av en vara, begär en tullsänkning av det importerande landet. De begärda tullsänkningarna sammanställs och informationen görs tillgänglig för alla parter i förhandlingen. Importländerna svarar sedan med erbjudanden om tullsänkningar. Efter att parterna har enats i bilaterala förhandlingar görs resultaten multilaterala genom mest-gynnade-nations-principen. Det multilaterala inslaget gör att parterna även kan beakta de indirekta fördelarna av tullsänkningar som kommer dem tillgodo genom denna princip. På så sätt kan det tänkas att parterna går längre i sina erbjudanden om tullsänkningar än vad de hade gjort vid enbart en bilateral förhandling. Nackdelen med "request and offer" är att ansatsen inte systematiskt angriper tullspridning och tullestskalering. Det finns ingen garanti att höga tulltoppar sänks överhuvudtaget, utan resultatet beror helt av vilka erbjudanden parterna är villiga att ge.

Metoden med "request and offer" var vanlig i de tidigaste förhandlingsrundorna på 1940- och 1950-talen och var då administrativt tung att han-

tera. De begärda och erbjudna tullsänkningarna skulle utvärderas, sammanställas och spridas till alla parter och processen var mödosam trots att deltagarantalet var relativt lågt. Med dagens teknik är det däremot enkelt att snabbt utvärdera och sprida informationen till alla parter, trots det kraftigt ökade antalet förhandlingsparter. Ansatsen kan vara tilltalande för inhemska intressen, eftersom erbjudande om tullsänkningar kan skrädarsys beroende på vilka inhemska intressen som anses vara i behov av skydd. Det är då givet att tullsänkningar inte erbjuds i de mest känsliga sektorerna och att förhandlingsresultaten starkt begränsas av detta. "Request and offer"-ansatsen medför stora nackdelar för små länder och utvecklingsländer. Dessa länder har ofta mycket lite att komma med i förhandlingarna, eftersom de sällan är "principal suppliers" av en vara och med sin relativt låga efterfrågan på den inhemska marknaden har väldigt lite att erbjuda i utbyte mot eftersträlvade tullsänkningar. Utvecklingsländerna saknar också ofta den förhandlingskapacitet och möjlighet att snabbt utvärdera tullsänkingsförslag som krävs.

Den *linjära ansatsen* innebär att alla tullar sänks med samma procentsats för alla varor. Alla varugrupper påverkas relativt sett lika mycket, även om den absoluta sänkningen blir störst för varor med höga tullsatser. Nackdelen, med tanke på hur handeln påverkas av den linjära tullsänkningen, är att tullstrukturen inte påverkas. Spridning i tullpositionerna och tullskalering förändras inte av en linjär sänkning och en utjämning av tullstrukturen tar därför lång tid att uppnå. Med den linjära ansatsen finns också en risk att den överenskomna procentsatsen blir låg och därmed inte genererar någon handel. Administrativt är metoden enkel och ger ett transparent resultat. Men om tullarna sänks med en viss procentsats beräknat som ett genomsnitt, finns en risk att resultatet av tullsänkningen kan manipuleras om ett enkelt, oviktat genomsnitt tillämpas. Någon form av viktning av tullpositionerna kan då bli aktuell för att kunna beräkna den procentuella, genomsnittliga sänkningen, vilket i viss mån försvårar implementeringen av tullsänkningarna.

Den tredje ansatsen, *harmonisering eller progressiv sänkning*, sänker höga tullar mer än de låga tullarna. Någon typ av formel tillämpas för att beräkna tullsänkningarna, t.ex. den schweiziska formeln (the Swiss Formula) som användes i Tokyorundan för industrivaror. Marknadstillträdet ökar

snabbare jämfört med den linjära ansatsen eftersom problemen med höga tullar och stor spridning i tullstrukturen angrips. Metoden ger således tydligare liberaliseringseffekter jämfört med de tidigare nämnda metoderna eftersom skillnaderna i ländernas tullstrukturer utjämnas och ansatsen därför kan förväntas generera mer handel. Administrativt kan metoden vara svårare att implementera ju mer komplicerade formlerna är. Utrymmet för att manipulera resultatet ökar också ju svårare metoden är att implementera. Eftersom harmoniseringsansatsen lägger större press på länder med en stor spridning i tullstrukturen och många tulltoppar kan metoden vara svår att nå enighet om.

För både den linjära ansatsen och harmoniseringsansatsen är två viktiga frågor om undantag från formelsänkningen ska tillåtas och vilken utgångspunkt förhandlingarna ska ha. Beroende på hur dessa frågor hanteras kan de påverka resultatet av tullsänkningarna. Om tullsänkingsformeln tillämpas för alla varor utan undantag undviks en diskussion om hur olika varor påverkas, vilket troligen underlättar processen att komma överens. Om undantag tillåts för att skydda särintressen finns dock en risk att liberaliseringsprocessen tar två steg framåt och ett steg tillbaka. Om det finns "luft" i tullstrukturen, såsom för jordbruksprodukterna efter Uruguayrundan, uppstår frågan vilken utgångspunkt tullsänkningarna ska ha. Ska sänkningarna utgå från de bundna tullarna eller de tillämpade tullarna? Om förhandlingarna utgår från de tillämpade tullarna, så försvinner ländernas möjlighet att ändra tullarna, vilket gör systemet mer förutsägbart och ökar transparensen. Det finns dock en risk att parterna vill ha kompensation för eventuella unilaterala åtaganden som har vidtagits mellan förhandlingsrundorna eller att länder med mycket "luft" i tullstrukturen motsätter sig att förhandla utifrån tillämpade tullar. Om förhandlingarna däremot utgår från de bundna tullarna minskar "luften" i tullarna successivt vid tullsänkningar, men en del av "luften" kan bli kvar med alla nackdelar som den medför.

Eliminering av tullar vara för vara innebär att förhandlingsparterna enas om att sänka tullarna till noll för vissa varor eller varugrupper och att övriga områden lämnas oförändrade. Genom att ta bort tullarna uppstår fullständigt marknadstillträde (givet att tullarna var det enda handelshindret) och handeln kan förväntas öka i de liberaliserade sektorerna. Risken är dock

stor för handelsomfördelning och produktionssnedvridning mellan reglerade och liberaliserade sektorer, särskilt om varorna har nära substitut. Om metoden med tullfrihet tillämpas på jordbruksråvaror innebär detta att det effektiva tullskyddet ökar för senare stadier i tillverkningsprocessen, vilket får konsekvenser för resursallokeringen mellan varugrupper inom, men även mellan, nationer.⁸¹ Det är värt att notera att även om administrationen minskar vid nolltullar så försvinner den inte helt, eftersom de normala tullprocedurerna med bl.a. registrering av produkten kvarstår vid införsel av varor i landet. Fördelen med eliminering av tullar vara för vara är att politiskt känsliga sektorer inte hindrar liberalisering av andra sektorer och att de mer skyddade sektorerna kan följa efter i ett senare skede. Risken är dock stor att de sektorer som lämnas utanför liberaliseringsprocessen aldrig kommer i fatt och att resultatet i stället blir ett befästande av skyddsnivån för dessa sektorer.

Den sista ansatsen, att *utvidga tullkvoter*, är en mer indirekt metod att påverka tullskyddet. Tullkvoter innebär att import av en viss mängd (en kvot) får införas till en lägre tull jämfört med den ordinarie tullsatsen. Tullkvoten innebär ingen övre gräns för hur mycket som får importeras av varan totalt sett, men när tullkvoten är fylld sker importen till den ordinarie, högre tullsatsen. En utökning av kvotens storlek, innebär att effekterna av ordinarie tullskydd reduceras indirekt eftersom möjligheterna till handel inom tullkvot ökar. En utvidgning av tullkvotens storlek ger endast effekter på handeln om importen är så omfattande att tullkvoten utnyttjas fullt ut. Om däremot efterfrågan på varan är låg eller administrationen av tullkvoten begränsar dess utnyttjande uppstår inga effekter på handeln. Det bör noteras att en utvidgning av tullkvot inte påverkar prisnivån, om tullkvoten fylls, dvs. förändringen kommer inte konsumenterna tillgodo, utan är ett indirekt sätt att påverka marknadstillträdet. Ett alternativ till att utöka tullkvotens storlek vore att sänka tullen inom kvot. Detta skulle dock bara medföra ökad handel (och maximum upp till kvotens storlek) om kvoten inte är uppfylld innan tullsänkningen och om den låga kvotfyllnaden beror av en hög tull inom kvot. Tullkvoter skapar dessutom mer administration jämfört med en ren tull och riskerar att skapa särintressen.

⁸¹ Effektivt tullskydd mäter tullskyddet som går till förädlingsvärdet och bestäms av tullen på slutlig vara, tullskyddet till insatsvaran och andelen insatsvara.

Beroende på hur tullstrukturen ser ut kan man tänka sig att var och en av ansatserna ovan har någon fördel, men kanske inte var för sig räcker till för att nå de uppsatta förhandlingsmålen. En lösning vore då att kombinera de alternativa ansatserna. Josling och Rae (1999) t.ex., har föreslagit följande "cocktail"-ansats för jordbruksvarutullarna: tullar under 5 procent sänks till noll, tullar mellan 5 och 40 procent sänks med den linjära ansatsen med 36 procent, tullar mellan 40 och 100 procent sänks med 36 procent som föregående kategori, kombinerat med en utvidgning av tullkvoterna, för tullar högre än 100 procent tillämpas en variant av den schweiziska formeln för att harmonisera, medan det slutligen för tulltoppar över 300 procent tillämpas en "request and offer"-ansats.

Tullsänkingsformler

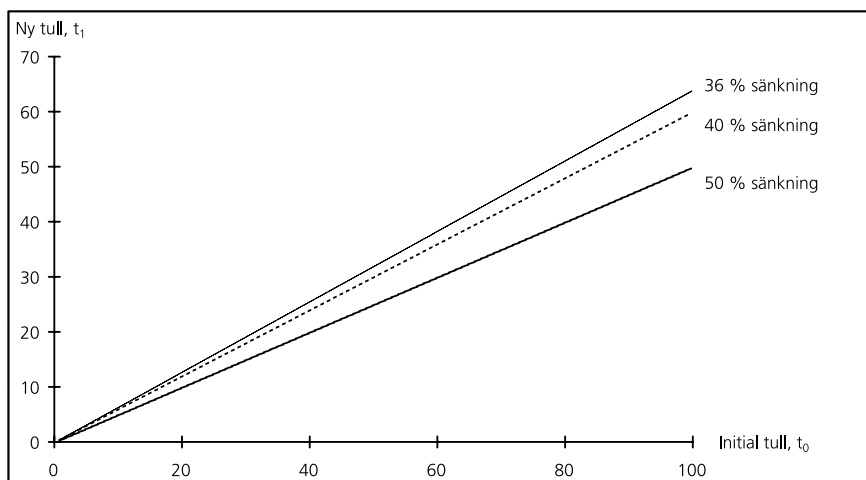
Detta avsnitt syftar till att kvantitativt analysera de olika förhandlingsansatserna. Denna typ av analys görs endast för den linjära ansatsen och harmoniseringsmetoden, eftersom "request and offer", eliminering av tullar vara för vara och utvidgade tullkvoter är beroende av ett faktiskt förhandlingsutfall som inte kan skattas och kvantifieras i en formel. Den linjära ansatsen och harmoniseringsansatsen är också beroende av förhandlingsutfall, eftersom procentsats för den linjära ansatsen och konstant i harmoniseringsansatsen måste förhandlas fram. Denna analys bygger således på antaganden om förhandlingsutfall för de båda ansatserna och syftet är att med kvantitativa exempel illustrera hur tullsänkingsansatserna påverkar tullnivåerna.

Den *linjära ansatsen* utgår från en procentsats som de initiala tullarna sänks med. Formellt sett kan den linjära tullsänkningen skrivas $t_1 = (1 - b) * t_0$, där t_0 är initial tull, t_1 den nya tullen efter tullsänkningen och b motsvarar den procentsats som förhandlarna enats om.

Figuren på nästa sida (Figur 5.1.1) illustrerar effekterna av olika procentsatser, där b är satt till 0.36, 0.4 och 0.5. Procentsatserna i denna figur är bara exempel för att illustrera den linjära ansatsen och hur valet av olika procentsatser påverkar de initiala tullarna. Valet av procentsats kommer givetvis att vara en förhandlingsfråga om den linjära ansatsen väljs i kommande tullsänkingsförhandlingar. Resultatet av den linjära ansatsen i detta exempel blir nya tullar som har sänkts till 64, 60 respektive 50 pro-

cent av den initiala tullen. Tullstrukturen påverkas dock inte av valet av procentsats utan alla tullar sänks med samma procentsats.

Figur 5.1.1 Linjär sänkning

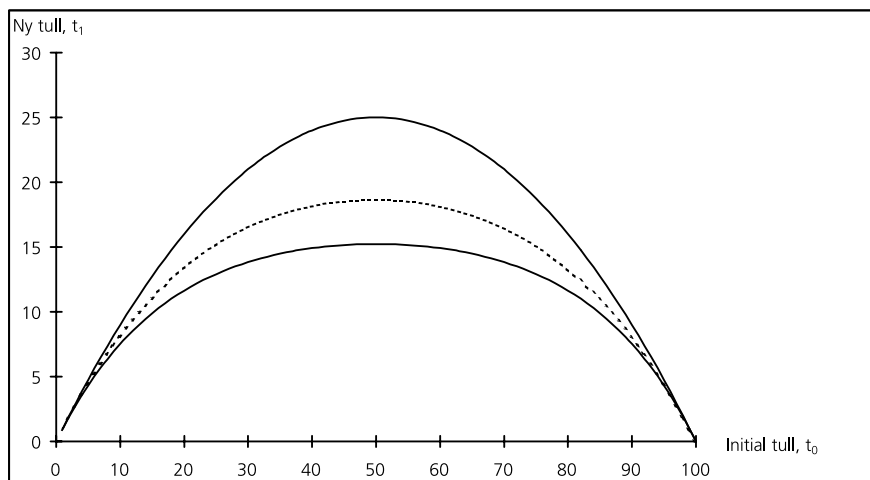


Tullsänkingsformler med *harmoniserande inslag* kan konstrueras på många olika sätt. Harmoniseringsinslaget innebär att höga tullar sänks mer än de låga tullarna. En första variant på harmoniseringsansats är:

$t_1 = t_0 - (t_0^2/100)$. Ju fler gånger som formeln upprepas, desto större blir tullsänkningen av de höga tullarna. Formeln är synnerligen effektiv. Då tullarna har sänkts en gång med formeln är maximum på den nya tullen 25 procent, vilket inträffar då den initiala tullen är 50 procent. Vid högre initiala tullar accelererar tullsänkningarna och genererar en 100-procentig tullsänkning då den initiala tullen är 100 procent, dvs. den nya tullen blir noll. Tullsänkingsformeln togs fram under Tokyorundan som ett förslag att komma åt tulltoppar runt 20 procent, men tillämpades aldrig. Som framgår av figuren på nästa sida (se Figur 5.1.2) är formeln inte lämplig för att hantera tullar över 50 procent, eftersom dessa kommer att sänkas lika mycket eller mer än initiala tullar som är lägre än 50 procent.

En annan harmoniseringsansats är den *schweiziska formeln*, (the Swiss Formula) som tillämpades under Tokyorundan: $t_1 = a * t_0 / (a + t_0)$, där a är en konstant som förhandlas fram. Beroende på konstantens storlek fås olika tullsänkingsutfall och generellt sett gäller att ju lägre konstant desto större

Figur 5.1.2 Förslag till harmonisering under Tokyorundan



Anm.: Den översta kurvan är resultatet av en tullsänkning med harmoniseringsformeln föreslagen under Tokyorundan, den mellersta kurvan av en upprepning av sänkningarna och den nedersta kurvan av två upprepningar.

tullsänkningar. Konstanten sätter den övre gränsen för den nya tullen, dvs. den nya tullen kan inte bli högre än konstanten.

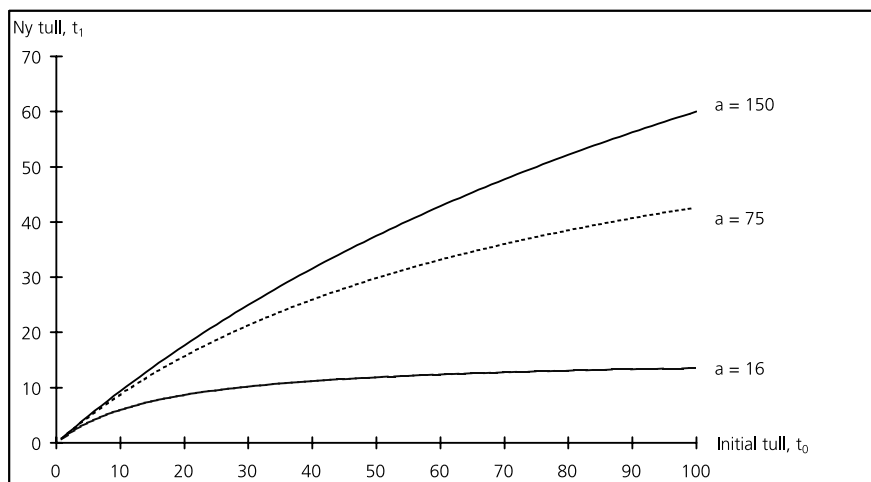
Det bör också noteras att på grund av formelns konstruktion, kommer den genomsnittliga tullsänkningen att variera då tullstrukturerna varierar. Då olika länders tullstrukturer har olika spridning, vilket de i praktiken också har, kommer alltså den schweiziska formeln att resultera i olika genomsnittliga sänkningar för respektive land. Ett litet räkneexempel för att illustrera hur spridningen påverkar genomsnittlig sänkning med schweizisk formel: Land A har två tullar, 30 procent och 170 procent, vilket ger en genomsnittlig tull på 100 procent. Land B har två tullar men båda är på 100 procent, vilket också ger ett genomsnitt på 100 procent. Land A har således större spridning än land B i sin tullstruktur. En tullsänkning med den schweiziska formeln, med konstant $a=150$, skulle ge följande resultat. Land A:s tullar sänks till 25 procent och 80 procent, vilket ger ett tullgenomsnitt på 52 procent. Land B:s två tullar sänks till 60 procent, vilket ger ett tullgenomsnitt på 60 procent. Således kommer landet med högst

spridning att sänka sina tullar i genomsnitt mer än landet med liten eller ingen spridning. Detta kan undvikas genom att låta konstanten variera mellan länder under restriktionen att samma genomsnittliga tullsänkning ska uppnås.

I exemplet med den schweiziska formeln har olika konstanter valts för att illustrera tullsänkingsformelns effekter. Valet av konstant är givetvis en fråga för förhandling när den schweiziska formeln används för tullsänkningar. I Figur 5.1.3 nedan illustreras formeln vid olika konstanter. Konstanten $a=16$ användes under Tokyorundan. Konstant $a=75$ och $a=150$ är mer generösa val av konstant än den första, där den senare även har föreslagits av Josling och Rae (1999).

För kurvan vid konstanten $a = 16$ kan man se att den nya tullen så småningom kommer att gå asymptotiskt mot 16 då den initiala tullen passerar 100 procent, vilket illustrerar att konstanten utgör den övre gränsen för den nya tullen. Vid konstanten $a = 150$ kommer det att krävas initiala tullar över 10000 procent innan den nya tullen kommer att gå mot 150 procent.

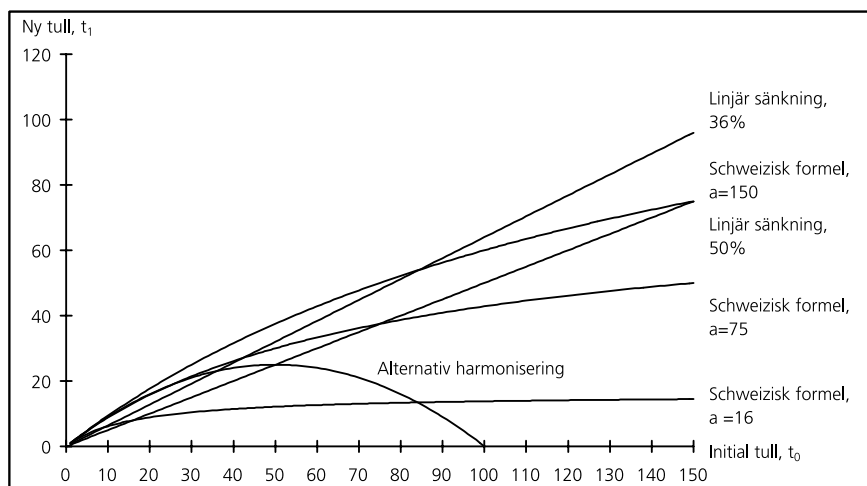
Figur 5.1.3 Schweizisk formel



Anm.: Den schweiziska formeln med konstanten $a=16$ tillämpades under Tokyorundan.

I figur 5.1.4 nedan jämförs den linjära ansatsen och de båda harmoniseringsansatserna. Som framgår av figuren sänker den linjära ansatsen låga initiala tullar mer jämfört med tullsänkingsformler med harmoniserande inslag. Då de initiala tullarna är högre, resulterar harmoniseringsansatserna däremot i större sänkningar än den linjära ansatsen.

Figur 5.1.4 Jämförelse mellan olika tullsänkingsformler



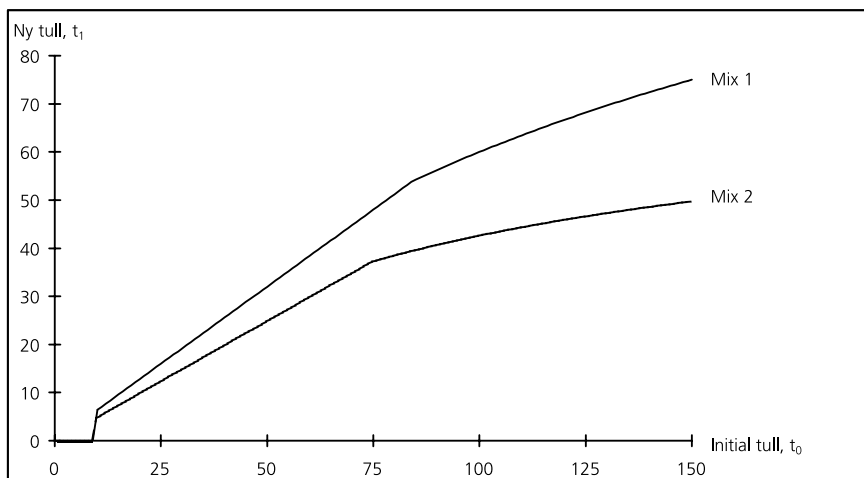
Som nämndes tidigare kan ett alternativ vara att kombinera de olika tullsänkingsansatserna. Två förslag på kombinationer illustreras nedan i Figur 5.1.5. Den första kombinationen, mix 1, har föreslagits av Josling och Rae (1999). Mix 1 sänker de initiala tullarna till 0 procent om de är lägre än 10 procent, tillämpar den linjära ansatsen med 36 procent sänkning då de initiala tullarna ligger mellan 10 och 85 procent och för initiala tullar som är högre än 85 procent används den schweiziska formeln med konstanten satt till 150. Gränsen mellan linjär sänkning och schweizisk formel är satt till 85 procent, eftersom den schweiziska formeln under denna gräns ger lägre sänkningar än den linjära ansatsen, dvs. 36 procent. Formellt uttryckt ser mix 1 ut som följer:

$$\begin{aligned} \text{Om } t_0 < 10 & \Rightarrow t_1 = 0 \\ \text{Om } 10 \leq t_0 < 85 & \Rightarrow t_1 = (1 - 0.36) * t_0 \\ \text{Om } t_0 \geq 85 & \Rightarrow t_1 = 150 * t_0 / (150 + t_0) \end{aligned}$$

Den andra kombinationen, mix 2, är konstruerad så att den ger kraftigare tullsänkningar än den första. Mix 2 sänker också de initiala tullarna till 0 procent om de är lägre än 10 procent. Initiala tullar mellan 10 och 50 procent sänks linjärt med 50 procent och för initiala tullar högre än 50 procent tillämpas den schweiziska formeln med konstanten satt till 75. Gränsen mellan linjär sänkning och schweizisk formel är satt till 75 procent, eftersom den schweiziska formeln under denna gräns ger lägre sänkningar än den linjära sänkningen, dvs. 50 procent. Formellt uttryckt ser mix 2 ut så här:

$$\begin{aligned} \text{Om } t_0 < 10 & \Rightarrow t_1 = 0 \\ \text{Om } 10 \leq t_0 < 75 & \Rightarrow t_1 = (1 - 0.50) * t_0 \\ \text{Om } t_0 \geq 75 & \Rightarrow t_1 = 75 * t_0 / (75 + t_0) \end{aligned}$$

Figur 5.1.5 Mix av tullsänkningmetoder



Tullsänkningsscenarierna som har illustrerats ovan kan betraktas som typ-exempel på hur de olika tullsänkningssatserna fungerar. De olika tullsänkningssatserna kan varieras och kombineras i det oändliga och valet av tullsänkningssats är givetvis helt *beroende av vad som eftersträvas*. I syfte att studera effekterna av de olika tullsänkningssatserna på analysländernas tullstrukturer, kommer den följande tullstrukturanalysen att simulera tullsänkningar av ungefär samma storlek på åtagandena som under Uruguayrundan, men först några aspekter på metodvalet i analysen.

5.2 Några aspekter på metodvalet

Innan själva analysen inleds kan det vara värt att gå igenom vilka länder och produkter som ingår i analysen samt några aspekter på metodvalet. Följande länder ingår i analysen: EU, USA, Kanada, Argentina, Australien, Nya Zeeland, Ungern, Japan, Norge, Schweiz, Sydkorea och Indien. Valet av länder i analysen har baserats på förd jordbruks- och handelspolitik, aktörernas förhandlingstygnd i WTO och ländernas betydelse i den internationella handeln med jordbruksprodukter. Urvalet avser att grovt spegla de intressen som medlemmarna kan tänkas ha i WTO:s kommande jordbruksförhandlingar. Som motvikt till EU på förhandlingsarenan finns USA med starka exportintressen. Kanadas intressen ligger nära USA, som är landets största handelspartner. Båda länderna är dessutom medlemmar i

NAFTA (North American Free Trade Area). Cairnsgruppen, som strävar mot en marknadsanpassad jordbrukspolitik i WTO, representeras i analysen av Argentina, Australien och Nya Zeeland. Ungern var tidigare medlem i Cairnsgruppen men har lämnat den inför eventuellt kommande EU-medlemskap. Japan, Norge, Schweiz och Sydkorea representerar en protektionistisk hållning till handelspolitiken inom jordbrukssektorn. Indien är med i analysen som exempel på ett stort u-land, som i viss mån gått från importsubstitution mot liberalisering och exportorientering av sin handelspolitik.

För att kunna genomföra tullstruktursanalysen behövs information om ländernas tullåtagande i samband med Uruguayrundans jordbruksavtal och om vilka tullar som länderna nu tillämpar. Ländernas tullåtagande anges i bindningslistor (s.k. country schedules), där åtagandena har specificerats antingen som värdetullar eller som specifika tullar. Tullåtagandet har specificerats på detaljerad varunivå (6- till 8-siffrig nivå). För att kunna överblicka detta material måste tullpositionerna antingen aggregeras till en högre varugruppernivå eller ett urval av representativa produkter göras. Svårigheten med att aggregera är att ländernas tullåtagande varierar mellan värdetullar och specifika tullar. För att kunna väga ihop dessa olika typer behöver de specifika tullarna omräknas till ad valorem ekvivalenter. Detta innebär alltså att tullen relateras till priset så att en procentuell tull-ekvivalent erhålles. Att hitta priser till denna beräkning för varje tullposition har inte bedömts som möjligt för det stora antal tullpositioner det handlar om.

I denna studie har därför ett antal s.k. representativa produkter valts ut. Urvalet av produkter har baserats på produktens representativitet i handeln och dess betydelse för ländernas jordbrukspolitik och produktion. Det är givetvis så att de utvalda produkterna har olika betydelse i olika länder och för några länder finns det kanske t.o.m. andra produkter som är av betydelse men som inte kommer att omfattas av analysen. För att skapa jämförbarhet och avgränsa är dock urvalet av produkter detsamma för alla länder i analysen. Följande produkter ingår i analysen: nötkött, griskött, lammkött, kycklingkött, skummjörkspulver, smör, ägg, vete, ris, sojabönor, majs, raps och socker.⁸²

⁸² Se appendix 8.1 för vilken specifik produkt som har valts ut och produktens HS-kod för respektive analysland.

Urvalet av representativa produkter medför att svårigheten med att hitta ett stort antal olika priser för omräkning av specifika tullar till ad valorem ekvivalenter minskar, då antalet priser som behövs i beräkningarna minskar, samtidigt som det givetvis inte ger en exakt spegling av situationen för den varugrupp som produkten representerar. Att hitta priser för denna omräkning är behäftat med betydande svårigheter, samtidigt som priset som utnyttjas i beräkningen har stor betydelse för resultatet. Det bästa alternativet vid val av pris är att använda s.k. c.i.f.-priser.⁸³ Dessa beräknas ur importstatistik genom att ta importens värde genom importens volym för respektive produkt. Metoden att beräkna c.i.f.-priser är naturligtvis inte användbar om det inte finns någon importdata för produkten. Tullen kan vara så hög att handel utestängs, dvs. tullen är prohibitiv. Importen kan också komma genom tullkvoter eller under olika preferensavtal och denna handelsstatistik kan vara separerad från övrig importstatistik. WTO håller på att bygga upp en databas med tullinformation, Integrated database (IDB), där ett av syftena är just att samla in importstatistik för att kunna genomföra jämförelser av specifika tullar mellan länder på ett enkelt sätt. Trots att WTO påbörjade detta arbete med hjälp av medlemsländernas insatser efter Uruguayrundans avslut är IDB ännu inte färdigställd, vilket ger perspektiv på arbetsinsatsen som krävs. Detta alternativ har därför inte bedömts vara realistiskt för denna studie. Ett andra alternativ vore att använda en gemensam mängd världsmarknadspriser i beräkningarna för alla länder. Nackdelen med detta alternativ är att det inte finns en sådan mängd priser tillgänglig från samma källa och samma år. Felen som skulle uppstå på grund av diskrepans mellan olika källor har bedömts som alltför stor för att ge användbara resultat, varför detta alternativ också har valts bort.

Alternativet som används bygger på att utnyttja prisinformationen som finns i OECD:s PSE-kalkyl. PSE är ett mått som OECD har utvecklat för att väga samman alla olika stöd till jordbruket. I kalkylen av detta mått används bl.a. skattningar av världsmarknadspriser och inhemska marknadspriser (benämnt "reference price at farm gate" respektive "producer price at farm gate") för varje land och produkt. "Reference price at farm gate"

⁸³ C.i.f. står för cost, insurance, freight.

har tagits som approximation av världsmarknadspriset för respektive produkt i beräkningen av ad valorem ekvivalenter.

Det finns nackdelar med att använda prisuppgifter från OECD:s PSE-kalkyl. Ad valorem ekvivalenterna beräknas för basåret 1995 och den slutliga tullen för år 2000. Priser för år 2000 finns ännu inte och det senast tillgängliga priset (1999) har därför fått tjäna som approximation av priset för år 2000. Vidare finns inte priser för smör och skummjörkspulver i PSE-kalkylen. OECD studerar produkten mjörk, eftersom det är denna produkt som erhåller jordbruksstödet. Det finns dock inga tullar för mjörk eftersom mjörk inte går i internationell handel. Det är istället för mejeriprodukterna smör och skummjörkspulver som det finns tullar och som det handlas med. Mejerisektorn kan inte uteslutas från analysen och en annan ansats har därför tillämpats för dessa produkter. (Se vidare 5.4 "Smör och skummjörkspulver - en analys över tiden")

En annan nackdel är att priserna i PSE-kalkylen anges för en genomsnittlig kvalitet av produkten. Många av jordbruksprodukterna är inte homogena, dvs. det finns olika kvaliteter på produkten. T.ex. är det stor skillnad på kvaliteterna på olika nötkött detaljer och det kan inte sägas finnas en homogen produkt som heter "nötkött". Detta ställer till problem och orsakar en felkälla i ad valorem ekvivalenten som kan påverka resultatet i endera riktningen. Storleken på denna felkälla blir beroende av kvaliteten på den produkt som landet importerar i förhållande till kvaliteten på den s.k. representativa produkten. I urvalet av de representativa produkterna har det så långt det varit möjligt eftersträvats att den utvalda produkten ska motsvara den kvalitet som priset i PSE-kalkylen anges för. För vissa produkter såsom köttprodukter har detta varit svårt och möjligheterna att dra slutsatser, särskilt för nötkött, är begränsade. Resultaten måste därför tolkas med stor försiktighet.

Fördelen med en analys baserad på prisinformation från PSE-kalkylen är att prisinformationen är lättillgänglig och kräver en rimlig arbetsinsats. En analys baserad på priser från PSE är dock inte exakt och kan till och med ge missvisande resultat för vissa produkter. Vid allt empiriskt arbete måste dock antaganden och approximationer av verkligheten göras för att kunna genomföra studier. Bedömningen är alltså att metoden är tillfyllest

för att kunna ge en övergripande bild av tullstrukturerna, vilket är avsikten med studien. Det är dock viktigt att komma ihåg att olika priser resulterar i olika ad valorem ekvivalenter. Ad valorem ekvivalenter från olika studier är därför inte direkt jämförbara om inte förutsättningarna för beräkningarna är desamma.

Som tidigare noterats i studien, har många länder bundit sina tullar vid mycket höga nivåer och handeln har gått genom tullkvoter eller preferensavtal. Detta innebär att den faktiskt tillämpade tullen ofta är mycket lägre än den bundna. Skillnaden mellan den bundna tullen och den tillämpade tullen utgör då "luft" i tullstrukturen (se den tidigare diskussionen i avsnitt 2.1 "Definitioner av begrepp"). Inför kommande tullsänkingsförhandlingar är det därför intressant att studera hur mycket "luft" som finns i ländernas tullar.

För att studera mängden "luft" behövs uppgifter om vilken tull länderna tillämpar. Denna finns inte publicerad för alla länderna i studien. I praktiken förekommer också många olika nivåer på den tillämpade tullen eftersom import kommer in på olika sätt i landet. Import kan t.ex. komma in till preferenstull, tull inom kvot eller till ordinarie bunden tull. Detta gör det svårt att fastställa vilken tull som utgör den tillämpade tullnivån. För att få en uppfattning om vilken nivå det tillämpade tullskyddet ligger på kan man "bakvägen" räkna ut en approximation av det tillämpade tullskyddet, den s.k. nominella skyddskoefficienten.

Den nominella skyddskoefficienten beräknas som inhemskt marknadspris minus världsmarknadspris. Detta delas med världsmarknadspris för att få uttrycket i procent. Vid beräkningen av den nominella skyddskoefficienten fångas dock fler faktorer än den tillämpade tullen upp, dvs. andra faktorer som medverkar till att hålla marknadspris över världsmarknadsprinsnivå. Trots detta genererar den nominella skyddskoefficienten ändå ett slags implicit tullskydd, som kan tolkas som den tull som landet faktiskt tillämpar. Tolkningen måste dock ske med stor försiktighet för enskilda produkter.

Beräkningarna av den nominella skyddskoefficienten har baserats på prisuppgifter från OECD:s PSE-kalkyl. PSE-kalkylen täcker dock inte alla de

utvalda produkterna för alla länder, utan PSE beräknas endast för de produkter som är betydelsefulla i landets jordbruksproduktion. Detta betyder att den nominella skyddskoefficienten inte kan beräknas för alla produkter för alla länder i analysen. Detta begränsar visserligen analysen, men PSE har trots detta bedömts vara det bästa alternativet för prisuppgifter. Som nämndes tidigare publicerar inte PSE-kalkylen några prisuppgifter för smör och skummjörkspulver och en annan ansats har därför valts för att studera "luften" i dessa två produkter (se vidare 5.4 "Smör och skummjörkspulver - en analys över tiden" i detta kapitel). Prisuppgifter finns för alla länder i studien utom för Argentina och Indien. För dessa länder har uppgifter om vilken tull som tillämpas hämtats från WTO:s databas IDB och UNCTAD:s databas TRAINS. Detta medför att definitionen på "luft" kommer att skilja sig åt mellan länderna i analysen. För Argentina och Indien utgör "luften" skillnaden mellan bunden och tillämplad tull, dvs. definition 1. För de övriga länderna utgörs "luften" av skillnaden mellan det gränsskyddade priset vid bunden tull och marknadspriset, dvs. definition 2.⁸⁴ Med diskussionen om metodvalet i åtanke, inleds nu analysen av ländernas tullstrukturer för att studera hur mycket "luft" som finns och hur olika tullsänkingsmetoder påverkar tullstrukturerna i några utvalda länder.

5.3 Analys av tullstrukturer i utvalda länder

Detta avsnitt innehåller den empiriska analysen av de utvalda ländernas tullstrukturer. Simuleringen av tullsänkningarna utgör en "tänkt" ny runda (hädanefter i analysen benämnd en "ny runda"), med ungefär liknande storlek på åtagandet som i Uruguayrundan. Som nämndes tidigare kan de olika tullsänkingsansatserna varieras och kombineras i det oändliga efter vad som eftersträvas i handelspolitiken.

Fyra tullsänkingsscenarier har valts ut. Det *första scenariot* utgör en linjär sänkning om 36 procent av alla tullar. I det *andra scenariot* tillämpas den schweiziska formeln med harmonisering, där konstanten är satt till 150. Detta är ett relativt generöst val av konstant, som har bedömts som rimlig i förhållande till det första scenariot och med tanke på att vissa länder har

⁸⁴ Definitionerna återfinns i avsnitt 2.1 "Definitioner av begrepp".

oerhört höga tulltoppar. Upp till en initial tull på 85 procent ger vid denna konstant den schweiziska formeln en lägre sänkning än den linjära metoden med 36 procents sänkning (se Figur 5.1.4). Om konstanten är alltför låg skulle de mer protektionistiska länderna troligtvis inte acceptera en harmoniseringsansats.⁸⁵ I slutändan är valet av konstant givetvis en förhandlingsfråga. *Scenario tre och fyra* är varianter av "cocktail"-ansatsen, där olika tullsänkingsansatser tillämpas i olika intervall. Dessa varianter har kallats mix 1 och mix 2. För en specificering av mixerna se avsnittet "Tullsänkingsformler" tidigare i detta kapitel.

När flera olika tullsänkningsscenarier ska jämföras, som är ett av syftena med denna analys, bör de olika scenarierna helst resultera i samma genomsnittliga tullsänkning. Konstruktionen av den schweiziska formeln innebär emellertid att den genomsnittliga tullsänkningen kommer att variera då tullstrukturen varierar. Således är det inte möjligt att välja en konstant som ger samma genomsnittliga tullsänkning för alla länder och är direkt jämförbar med andra tullsänkningsscenarier. I praktiken måste valet av konstant få variera mellan länder om samma genomsnittliga tullsänkning ska uppnås. Detta betyder att de fyra tullsänkningsscenarierna inte är exakt jämförbara med varandra, sett till genomsnittlig tullsänkning. Sett till ambitionsnivå är de olika tullsänkningsscenarierna dock jämförbara. Vid samma tullnivå resulterar de i ungefär liknande tullsänkningar (se Figur 5.1.4).

Syftet med analysen är att ge en indikation på hur länderna påverkas av de olika tullsänkingsansatserna. Analysen behandlar respektive land för sig och studerar de bundna tullnivåerna, hur mycket "luft" som finns i tullskyddet och vilka effekter olika tullsänkingsmetoder har, dels på det bundna tullskyddet, dels hur mängden "luft" påverkas. Resultaten för enskilda produkter presenteras visserligen men som har nämnts tidigare har metoden sina svagheter och fokus i analysen ligger på mönstret och den övergripande bilden som produkterna tillsammans ger. Det bör också

⁸⁵ En lägre konstant ($a=40$) har också testats som ett tullsänkningsscenario. Resultatet blir att de enormt höga tulltopparna sänks mycket, medan tullsänkningarna av relativt lägre tullar inte ger ytterligare reella effekter än vad den generösa konstanten ($a=150$) ger, mer än undantagsvis. Den mer generösa konstanten ($a=150$) ingår därför fortsättningsvis i harmoniseringsscenariot eftersom den bedöms ge "rimligare" tullsänkningar av tulltoppar.

noteras att skalan i figurerna i landavsnitten skiljer sig åt mellan länderna eftersom det av praktiska skäl inte går att ha samma skala för alla länder. Analysen avslutas med ett särskilt avsnitt för smör och skummjölkspulver, där en annan ansats tillämpas eftersom prisuppgifter saknas för beräkning av ad valorem ekvivalenter av de bundna tullarna för dessa produkter. I appendix 8.2 finns tulldata och några korta tekniska noter för respektive land samt beräkningarna av ad valorem ekvivalenter, den nominella skyddskoefficienten och effekterna av tullsänkningsscenarierna presenterade i form av tabeller.

Argentina

Drygt hälften av Argentinas totala export består av jordbruksprodukter och 1998 var landet världens sjätte största exportör av jordbruksprodukter. Argentina är således ett land med starka exportintressen inom jordbrukssektorn. Traditionellt har exportintressena kretsat kring nötkött, men även en starkt växande export av spannmål och sojabönor gör dessa till strategiska produkter.⁸⁶

Argentinas handelspolitik karakteriseras i huvudsak av tullar. Redan innan Uruguayrundan hade Argentina genomfört unilaterala reformer av sin handelspolitik, vilka implementerades samtidigt med en större strukturell reform av landets ekonomi i början på 90-talet. Jordbruksavtalet innebär att dessa reformer slogs fast genom landets WTO-åtaganden. I Uruguayavtalets tariffieringsprocess tillämpade Argentina takbindning ("ceiling bindning") och band tidigare obundna tullar. Resultatet har blivit en enkel och uniform tullstruktur med enbart värdetullar. En tullsats på 35 procent plus en avgift på 3 procent har bundits för 89 procent av tullpositionerna på sexsiffrig nivå, vilket ger en generell bunden tullsats på 38 procent. Alla undantag från den generella tullsatsen är lägre än 38 procent.

I genomsnitt ligger Argentinas bundna tullnivå för jordbruksprodukter på 32,8 procent efter Uruguayrundan. I detta genomsnitt finns dock "luft" eftersom landet tillämpar lägre tullar än de bundna.⁸⁷ Den tillämpade tullen (mest-gynnade-nations-tullen) i jordbrukssektorn låg i genomsnitt på

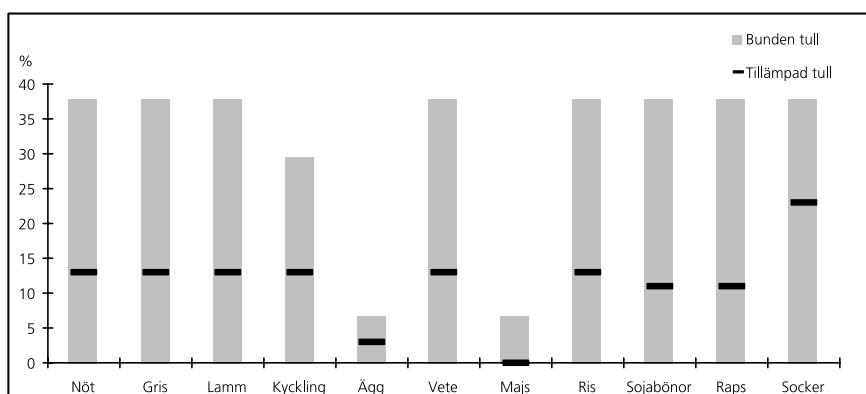
⁸⁶ WTO, 1999.

⁸⁷ I genomsnitt finns det ca 20 procent "luft" i Argentinas tullstruktur för jordbruksvaror. WTO, 1999.

9,3 procent 1998, och med siktet inställt på 7 procent år 2006, då MERCOSUR:s gemensamma tulltaxa är implementerad.⁸⁸

För nästan alla produkter som ingår i analysen har tullarna bundits till den generella tullsatsen 38 procent, med undantag för kyckling, ägg och majs, där den bundna tullen ligger lägre. De tillämpade tullarna är överlag mycket lägre än de bundna för de utvalda produkterna. Det finns således mycket "luft" (mätt som definition 1) mellan de bundna och tillämpade tullarna (se Figur 5.3.1 nedan).⁸⁹

Figur 5.3.1 Bunden och tillämpad tull för Argentina



Anm.: Den bundna tullen avser värdetull i procent. De tillämpade tullarna är från 1998, IDB, WTO.

För majoriteten av de utvalda produkterna gäller att en "ny runda" minskar "luften" mer eller mindre, men ingen av de olika tullsänkingsmetoderna eliminerar "luften" helt. Undantagen är ägg, där mix 1 och mix 2 "biter", och socker, där mix 2 "biter". Mix 1 och Mix 2 sätter också den nya tullen till noll för majs, men för denna produkt tillämpar Argentina redan en nolltull. "Luften" innebär således att det kommer att krävas kraftiga tullsänkningar för att en "ny runda" av tullsänkningar ska ge några reella effekter för Argentina.

⁸⁸ MERCOSUR är ett regionalt integrationssamarbete i Sydamerika som syftar till att etablera en gemensam marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbete. Se WTO, 1999.

⁸⁹ Tillämpade tullar från 1998, IDB 3, WTO.

Australien

Australien är ett land med komparativa fördelar i jordbruksproduktion och starka exportintressen. Även om betydelsen av jordbruksprodukter i Australiens export har minskat sedan 1980-talet utgör jordbruket fortfarande den viktigaste exportsektorn. Landets komparativa fördelar i jordbruksproduktionen ligger främst inom spannmål – särskilt vete – nötkött, mejeriprodukter, ull och socker.⁹⁰

Australien påbörjade en unilateral reform av handelspolitiken, inklusive ett tullsänkingsprogram, redan innan Uruguayrundan och behövde endast vidta mycket små åtgärder för att uppfylla åtaganden från Uruguayrundan.⁹¹ Om man enbart ser till tullar så är det australiensiska jordbruket relativt oskyddat och konkurrensutsatt.⁹²

Australiens tullstruktur kännetecknas av ett mycket lågt tullskydd och mycket stor andel bundna tullar. I huvudsak har tullarna bundits som värdetullar. Den genomsnittliga bundna tullnivån för jordbruksprodukter kommer efter implementeringen av Uruguayrundans jordbruksavtal att ligga på 3,3 procent. Australien tillämpar dessutom som regel lägre tullar. 1998 låg den tillämpade tullen (mest-gynnade-nations-tull) i genomsnitt på 1,2 procent.⁹³ Trots de låga bundna tullarna finns det således en viss, om än en mycket liten, mängd "luft" i Australiens tullar.

Australien har bundit tullarna till noll eller en procent för alla utvalda produkter utom för socker (se Figur 5.3.2). Socker skyddas av en specifik tull, som omräknat till en ad valorem ekvivalent motsvarar ett relativt högt tullskydd. Fram till och med 1989 tillämpade Australien ett importembargo för socker och samma år omvandlades detta till en specifik tull, som därefter har sänkts både unilateralt och genom WTO-åtaganden.⁹⁴ Den nominella skyddskoefficienten för socker är däremot noll, vilket indikerar att en nolltull tillämpas.

⁹⁰ WTO, 1998a.

⁹¹ IATRC, 1997.

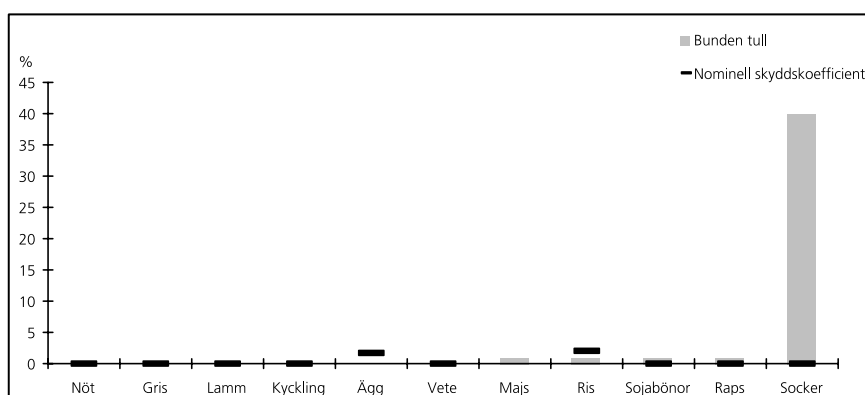
⁹² Importmarknaden är dock inte helt öppen eftersom karantänsregler i praktiken begränsar importen av jordbruksvaror. Karantänsreglerna är baserade på vetenskaplig fakta men har ändå utmanats i WTO-sammanhang. WTO, 1998a.

⁹³ WTO, 1998a.

⁹⁴ WTO, 1998a.

Den nominella skyddskoefficienten ligger på noll även för majoriteten av produkterna i analysen. För ägg och ris är den nominella skyddskoefficienten högre än den bundna tullnivån, vilket förklaras av att mätningen av den nominella skyddskoefficienten även fångar in andra faktorer än tullskyddet. För ägg har detta resultat inte någon betydelse för analysen eftersom den bundna tullen är satt till noll. För ris innebär det däremot att några slutsatser om mängden "luft" inte är möjliga att dra.

Figur 5.3.2 Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Australien



Anm.: Den bundna tullen avser värdetull eller ad valorem ekvivalent av specifik tull i procent. De bundna tullarna för nötkött, griskött, lamm, kyckling, ägg och vete är noll, varför stapel saknas. Den nominella skyddskoefficienten har inte kunnat beräknas för majs.

Valet av tullsänkingsmetod i en "ny runda" kommer inte att spela någon större roll för Australien, eftersom de bundna tullarna överlag är noll eller är så låga att de kan betraktas som betydelselösa. Undantaget är socker, där ad valorem ekvivalenten av den bundna specifika tullen är relativt hög och mängden "luft" stor. För socker sänks tullen kraftigast av Mix 2, men oavsett val av tullsänkingsmetod kommer "luften" att bestå även efter nästa runda av tullsänkningar. För sojabönor och raps finns det visserligen en liten mängd "luft" och mix 1 och mix 2 "biter" genom att sänka den nya tullen till noll. Den nominella skyddskoefficienten indikerar dock att nolltullar redan tillämpas.

Nya Zeeland

Nya Zeeland tillhör, liksom Argentina och Australien, gruppen jordbruks-exportörer med komparativa fördelar i jordbruksproduktionen. Det mesta av landets jordbruksproduktion exporteras och mer än hälften av landets totala export utgörs av jordbruksprodukter.⁹⁵ Det är främst kött- och mejeriprodukter samt frukt och grönsaker som exporteras.⁹⁶

Efter Uruguayrundan behövde Nya Zeeland, liksom Australien, endast vidta begränsade åtgärder för att uppfylla åtagandena i jordbruksavtalet. Redan innan Uruguayrundan, i mitten av 80-talet, inledde Nya Zeeland en marknadsorienterad reform under devisen "farming without subsidies" som bl.a. inkluderade eliminering av importlicenser och kraftigt sänkta tullar.⁹⁷ Idag är jordbrukssektorn helt marknadsanpassad med en liberal importregim, där tullar utgör det enda importskyddet.⁹⁸ Tullstrukturen karakteriseras av låga tullar eller nolltullar även om det är ojämnt mellan varugrupper. Genomsnittet av de bundna tullarna ligger efter Uruguayrundan på 8,7 procent, men landet tillämpar dock mycket lägre tullar med en mest-gynnade-nations-tull på i genomsnitt 1,5 procent under 1996/97.⁹⁹

För produkterna i analysen har Nya Zeeland bundit tullarna till noll, med undantag för griskött och kyckling där de bundna tullarna ligger på 8,5 respektive 18,2 procent. Beräkningen av den nominella skyddskoefficienten indikerar dock att Nya Zeeland inte tillämpar den bundna nivån för griskött, utan en nolltull (Se Figur 5.3.3). För kyckling indikerar den nominella skyddskoefficienten däremot ett högre tillämpat tullskydd än den bundna nivån, vilket förklaras av att andra faktorer än tullskyddet fångas in av den nominella skyddskoefficienten. Någon bedömning av hur en "ny runda" av tullsänkningar skulle påverka tullskyddet för kyckling är därmed inte möjlig att göra. För ris, sojaböner, raps och socker har inte

⁹⁵ 1997 var Nya Zeelands andel av jordbruksvaror av total export 50,4 procent.

⁹⁶ WTO, 1996a.

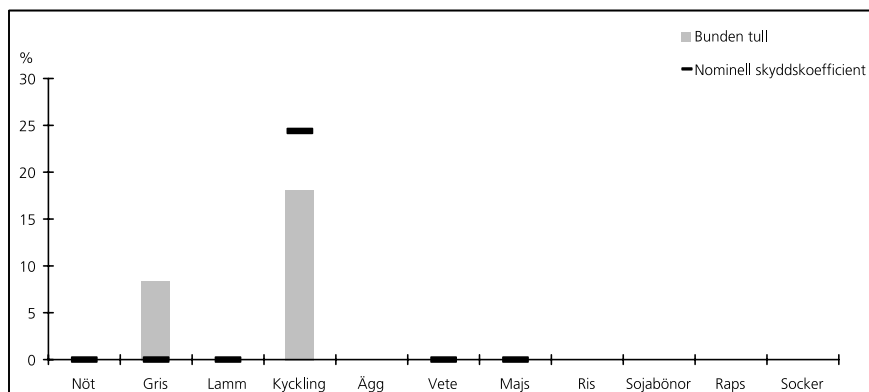
⁹⁷ Reformerna har dock inte inkluderat liberalisering av exportmonopolen. S.k. marketing boards påverkar eller kontrollerar fortfarande 80 procent av Nya Zeelands jordbruksexport. Med tanke på att Nya Zeeland svarar för 25 procent av världsmarknaden för mejeriprodukter och 27 procent för kiwi kan dessa marketing boards mycket väl påverka världsmarknaden för dessa produkter. WTO, 1996a.

⁹⁸ Det bör noteras att landets sanitära och fytosanitära regler, liksom Australiens, begränsar importen av jordbruksvaror. WTO, 1996a.

⁹⁹ WTO, 1996a.

den nominella skyddskoefficienten kunnat beräknas. För ägg har beräkningen varit möjlig, men resultatet är orimligt. De bundna tullarna för dessa produkter ligger dock på noll, vilket utesluter "luft".

Figur 5.3.3 Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Nya Zeeland



Anm.: Den bundna tullen avser värdetull i procent. För nötkött, lamm, ägg, vete, majs, ris, sojabönor, raps och socker är den bundna tullen noll, varför stapel saknas. I de fall där strecket för nominell skyddskoefficient saknas har beräkning av densamma inte varit möjlig.

Analysen av en "ny runda" av tullsänkningar bidrar inte med så mycket fler insikter för Nya Zeeland än vad som har noterats tidigare eftersom de bundna tullarna för i stort sett alla de utvalda produkterna redan ligger på noll. För griskött resulterar visserligen mix 1 och mix 2 i att den nya bundna tullen sätts till noll, men den nominella skyddskoefficienten indikerar att en nolltull tillämpas.

Kanada

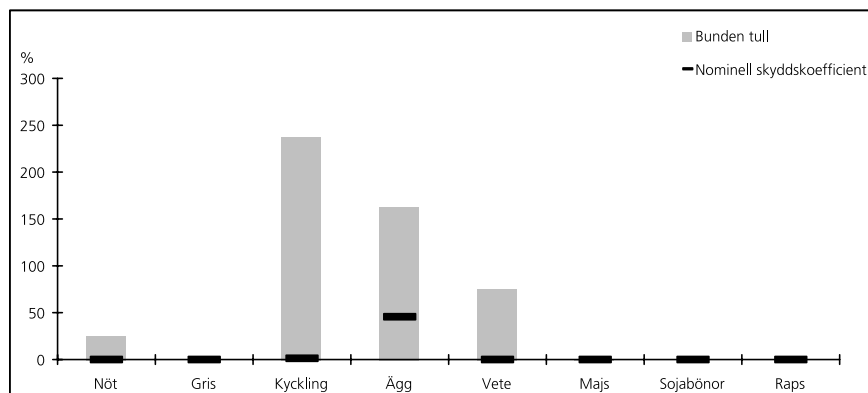
Kanada kan beskrivas som ett land med tudelade intressen i jordbrukssektorn. Å ena sidan är landet nettoexportör med starka exportintressen för spannmål, oljeväxter och nötkött och medlem i Cairnsgruppen. Å andra sidan är Kanada mer protektionistiskt vad gäller mejeri, ägg och kyckling. Dessa sektorer har traditionellt skyddats från internationell konkurrens och har erhållit huvuddelen av stödet till Kanadas jordbruk.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Kanadas mejerisektor är den som är minst reformerad och erhåller 50 procent av det totala jordbruksstödet och 80 procent av marknadsprisstödet. OECD, 1999c.

De tudelade intressena kännetecknade Kanadas positioner i Uruguay-rundan. Kanadas mål var att eliminera exportsubventionerna och öka marknadstillträdet för sina exportvaror samt att säkerställa marknadstillträde genom t.ex. bindning av tullar. Samtidigt ville Kanada bevara stödet till de sektorer (mejeri, ägg och kyckling) som reglerades genom utbudskontroll (supply managed sectors) och dessutom bevara möjligheten att tillämpa kvantitativa restriktioner inom dessa sektorer. I slutändan accepterade Kanada tariffieringsprocessen av de kvantitativa restriktionerna, men omvandlade dessa till höga tullekvivalenter som sänktes så lite som möjligt (dvs. med 15 procent).¹⁰¹

Kanadas tullstruktur efter Uruguayrundan kännetecknas av relativt låga tullar med undantag för några höga tulltoppar. Av de utvalda produkterna är griskött, sojabönor och raps tullfria och majs nästan tullfri. De bundna tullarna för kyckling, ägg och vete ligger däremot mycket högt (se Figur 5.3.4). För kyckling och ägg är dessutom det bundna tullskyddet en kombination av en värdetull och en specifik tull, vilket garanterar att tullskyddet aldrig faller under en viss given miniminivå. Beräkningarna av

Figur 5.3.4 *Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Kanada*



Anm.: Den bundna tullen avser värdetull eller ad valorem ekvivalent av specifik tull i procent. Den bundna tullen för griskött, sojabönor och raps är noll. Ad valorem ekvivalent och nominell skyddskoefficient har inte kunnat beräknas för lamm, ris och socker, varför de inte ingår i figuren.

¹⁰¹ IATRC, 1994.

den nominella skyddskoefficienten indikerar att det finns mycket "luft" i tullskyddet för kyckling, ägg och vete. Även om tullskyddet för nötkött är lägre relativt dessa produkter finns det "luft" också i tullen för nötkött. För lamm, ris och socker har inga beräkningar av vare sig ad valorem ekivalent eller nominell skyddskoefficient varit möjliga att göra.

Analysen visar att en "ny runda" av tullsänkningar inte kommer att ge några reella effekter för Kanada. Produkterna med "luft" i tullskyddet kommer inte att påverkas av en "ny runda" oavsett val av tullsänkningss metod. Det kommer troligtvis att krävas upprepade sänkningar innan några reella effekter uppnås för dessa produkter. Av de övriga produkterna är det bara majs som inte redan har en bunden nolltull. Mix 1 och mix 2 resulterar visserligen i att den nya tullen sätts till noll men den nominella skyddskoefficienten indikerar ett tillämpat tullskydd på noll.

USA

USA har goda naturliga förutsättningar för jordbruksproduktion och därmed komparativa fördelar i denna sektor. Jordbrukssektorn är starkt specialiserad med stora jordbruksenheter, där 20 procent av enheterna står för 80 procent av jordbruksproduktionen.¹⁰² Jordbruket har minskat i betydelse mätt som andel av USA:s BNP och sektorn sysselsätter en allt mindre andel av den ekonomiskt aktiva befolkningen samtidigt som sektorn svarar för nära en tiondel av USA:s totala export. USA är också världens största jordbruksexportör och näst största importör.¹⁰³ Sammantaget är USA en konkurrenskraftig jordbruksproducent med starka intressen av liberal handel med jordbruksprodukter.

USA:s WTO-åtaganden väckte inte någon större uppmärksamhet inom landet eftersom FAIR Act, den senaste amerikanska jordbruksreformen, i vissa avseenden gick längre än åtagandena under Uruguayrundans jordbruksavtal.¹⁰⁴ Tarifieringsprocessen innebar dock att USA:s kända undantag (waiver) från 1955 upphörde att gälla. Undantaget hade inte tids-

¹⁰² NILF, 1999.

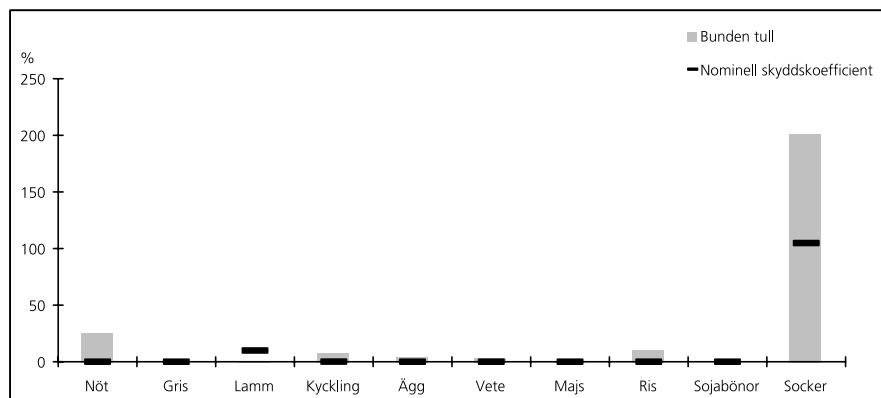
¹⁰³ 1997 bidrog jordbruket med 1.2 procent av USA:s BNP, sysselsättningen i jordbrukssektorn låg på 2.3 procent av total ekonomisk befolkning och jordbruksvaror utgjorde 9.1 procent av USA:s totala export.

¹⁰⁴ WTO, 1996e.

begränsats då det beviljades och gav USA rätt att införa kvantitativa importrestriktioner och höjda tullar för att skydda sin jordbrukssektor.¹⁰⁵ Tarifferingsprocessen i Uruguayrundan synliggjorde restriktiva icke-tariffära handelshinder i de för USA känsliga sektorerna mejeri och socker. För dessa produkter minimerades tullsänkningen till 15 procent.

USA:s tullstruktur karakteriseras efter jordbruksavtalets implementering av relativt låga tullar med ett tullgenomsnitt för de bundna tullarna på 5,5 procent.¹⁰⁶ Av produkterna i analysen är griskött, lamm, majs och sojaböner tullfria eller så gott som tullfria genom de mycket låga tullarna. Nötkött och särskilt socker har ett högt tullskydd medan kyckling, ägg, vete och ris har relativt låga tullar. (Se Figur 5.3.5) Beräkningarna av den nominella skyddskoefficienten tyder på att nolltullar tillämpas för majori-

Figur 5.3.5 Bunden tull och nominell skyddskoefficient för USA



Anm.: Den bundna tullen avser värdetull eller ad valorem ekvivalent av specifik tull i procent. Ad valorem ekvivalent av den specifika tullen och nominell skyddskoefficient för raps har ej varit möjlig att beräkna eftersom pris saknas. Ad valorem ekvivalenten för den bundna tullen för lamm och majs är mycket låg och för griskött och sojaböner är den bundna tullen noll, varför stapel över bunden tull saknas i figuren för dessa varor.

¹⁰⁵ Josling et al., 1996.

¹⁰⁶ OECD, 1999a.

teten av produkterna i analysen med undantag för socker. För de flesta produkter innebär detta att det finns "luft", om än en liten mängd, mellan den bundna och den tillämpade tullen. För socker verkar det finnas särskilt mycket "luft". Den nominella skyddskoefficienten för lamm ligger högre än den bundna tullnivån, vilket indikerar att andra faktorer än tullen har betydelse för gränsskyddet för lamm. Ad valorem ekvivalenten av den bundna tullen för lamm ligger dock mycket lågt (0,2 procent), vilket tyder på att det inte finns mycket utrymme för "luft" i tullskyddet.

Vid en "ny runda" av tullsänkningar kan överlag inga reella effekter väntas för de utvalda produkterna. För kyckling, ägg, vete och majs "biter" visserligen mix 1 och mix 2, men den nominella skyddskoefficienten indikerar ett tillämpat tullskydd på noll. Socker är det enda undantaget och av de olika tullsänkningssmetoderna "biter" alla, utom den linjära, på tullskyddet för socker.

EU

Före Uruguayrundans jordbruksavtal tillämpade EU en mängd varianter av olika gråzonsinstrument, som t.ex. variabla införselavgifter, referenspriser och minimipriser för import, för att skydda sin inhemska marknad. Tullar fanns inte i någon större omfattning utan gränsskyddet anpassades efter EU:s behov av att skydda den interna prisnivån. Det tog lång tid för EU att acceptera tariffering av alla icke-tariffära handelshinder i Uruguayrundans, men när tarifferingen väl hade genomförts gick reformen nästan obemärkt förbi.¹⁰⁷

Orsakerna till detta var flera. För det första var de tidigare tillämpade variabla införselavgifterna ofta prohibitiva. Vid beräkningen av deras motsvarande tullekvivalenter blev de nya bundna tullarna också prohibitiva. För det andra inflaterades de nya tullarna vid beräkningen av tullekvivalenterna genom s.k. "dirty tariffication".¹⁰⁸ Vidare har EU efter basperioden vidtagit reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP, som har inneburit minskad användning av prisstöd och istället ökad an-

¹⁰⁷ IATRC, 1997.

¹⁰⁸ "Dirty tariffication" var dock inget som EU var ensamt om i tarifferingsprocessen. Se kapitel 3 för en diskussion om "dirty tariffication".

vändning av direktstöd. Detta har ökat "luften" i tullskyddet ytterligare.¹⁰⁹ För några varugrupper har specifika regler resulterat i att endast terminologin har ändrats och det rörliga skyddet kvarstått i form av variabla tullar, vilka dock understiger de bundna tullarna. För spannmål och ris gäller Blair House-avtalet mellan USA och EU, som innebär att EU har förbundit sig att tillämpa en tull motsvarande 155 procent av interventionspriset. Eftersom interventionspriset förändras rör sig också den tillämpade tullen, vilket den i princip kan göra så länge den inte överskrider det bundna åtagandet. För frukt och grönsaker tillämpas ingångspriser som påminner om det tidigare referensprissystemet.¹¹⁰

Att tarifieringsprocessen resulterade i ett högt tullskydd för EU, med mycket "luft" bekräftas av denna studie.¹¹¹ Bland produkterna i analysen kommer endast sojaböner och raps in tullfritt i EU. Tullfriheten för sojaböner är ett resultat från Dillonrundan då EU band nolltullar för oljeväxtprodukter.¹¹² För de övriga produkterna är ad valorem ekvivalenterna av de bundna tullarna mycket höga med tulltoppar för nötkött, vete, majs, ris och särskilt socker. Skillnaden mellan de bundna tullarna och beräkningarna av den nominella skyddskoefficienten indikerar att det finns mycket "luft" i tullskyddet för majoriteten av de utvalda produkterna (se Figur 5.3.6). "Luften" i tullarna förefaller vara särskilt hög för ris och socker. För kyckling ligger den nominella skyddskoefficienten strax över den bundna tullnivån med några decimaler, vilket kan tolkas som att "luften" är obefintlig. För nötkött indikerar den nominella skyddskoefficienten relativt lite "luft". Eftersom nötkött är en så heterogen produkt, är det nödvändigt att återigen påminna om metodens svagheter och att resultatet bör tolkas med stor försiktighet. För sojaböner ligger den nominella skyddskoefficienten högre än den bundna tullen men det kan inte förekomma "luft" i tullskyddet för sojaböner eftersom den bundna tullen är noll.

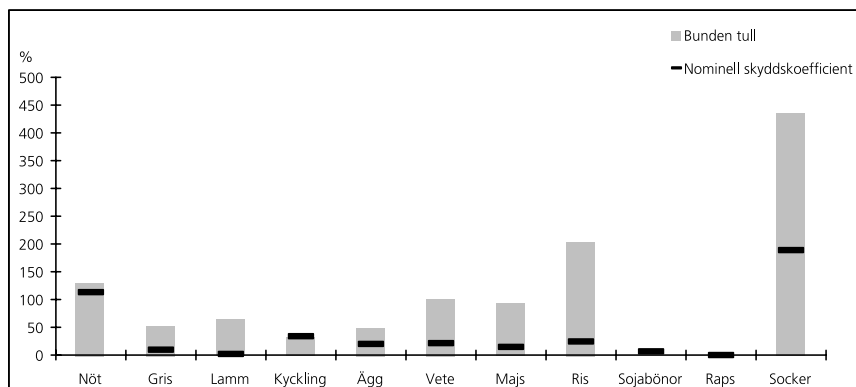
¹⁰⁹ Mac Sharry reformen, 1992.

¹¹⁰ IATRC, 1994 och 1997.

¹¹¹ Bindningslistan för EU15 innehåller de nya åtagandena som resulterade av utvidgningen 1995 med Finland, Sverige och Österrike. Listan är dock fortfarande under utredning i WTO och förhandlingarna med medlemsländerna är ännu inte avslarad. Åtagandena under marknadstillträde för EU15 måste därför fortfarande betraktas som preliminära och utan någon officiell giltighet förrän förhandlingarna är avslarade.

¹¹² Josling et al., 1996.

Figur 5.3.6 Bunden tull och nominell skyddskoefficient för EU



Anm.: Den bundna tullen avser värdetull eller ad valorem ekvivalent av specifik tull i procent. Den bundna tullen för sojaböner och raps är noll, varför stapel saknas i figuren.

För majoriteten av de utvalda produkterna kan inga reella effekter väntas vid en "ny runda" av tullsänkningar. Det är endast för nötkött, kyckling och socker som tullsänkningarna "biter". Resultatet bör dock tolkas med försiktighet, vilket nämdes tidigare. För de resterande produkterna kvarstår "luft" i tullen oavsett val av tullsänkingsansats, vilket tyder på att kraftiga alternativt upprepade tullsänkningar förefaller nödvändiga för att uppnå några reella effekter för dessa produkter.

En faktor som ytterligare talar för att upprepade tullsänkingsrunder kommer att bli nödvändiga för att uppnå några reella effekter är Agenda 2000, EU:s senaste reform av den gemensamma jordbrukspolitik. Agenda 2000 innebär att interventionspriserna för spannmål och nötkött kommer att sänkas med 15 procent över 2 år, respektive 20 procent över 3 år, från och med år 2000. För mejerisektorn, som studeras närmare i nästa avsnitt, ska reformen inledas under 2005/2006 då interventionspriset för skummjölkspulver och smör kommer att sänkas med 15 procent över 3 år. I Agenda 2000 har dock inte socker inkluderats och med tanke på resultatet ovan förefaller det troligt att socker kommer att bli en politiskt känslig produkt för EU i kommande tullsänkingsförhandlingar.

Ungern

Ungern var först av de forna planekonomierna i Öst- och Centraleuropa att marknadsorientera sin ekonomi och landet påbörjade en aktiv transitionspolitik 1988. I början av 1990-talet orsakade övergångsreformerna en allmän nedgång i produktion och handel, ur vilken de konkurrenskraftiga sektorerna dock hämtade sig relativt snabbt. Jordbrukssektorn hamnade däremot i en djup kris som kan förklaras av flera faktorer. Den tidigare givna exportmarknaden till Comecon för jordbruksprodukter försvann. Allvarlig torka under flera år påverkade produktionen negativt. Den allra viktigaste faktorn var dock övergången från planekonomi till marknadsekonomi och de problem som denna övergång skapade. Krisen i det ungerska jordbruket har inneburit att jordbrukets betydelse av BNP har minskat, andelen sysselsatta i jordbrukssektorn har minskat och andelen jordbruksexport av total export har gått ner. Ungern är dock fortfarande nettoexportör av jordbruksprodukter och mer än hälften av jordbruksexporten går till EU.¹¹³

Uruguayrundan och jordbruksavtalet innebar ytterligare ett krav på anpassning av Ungerns jordbruk. Tarifieringsprocessen innebar att det genomsnittliga tullskyddet till jordbrukssektorn ökade från 22 procent till 45 procent. Då tullsänkningarna är fullständigt implementerade år 2000 kommer tullgenomsnittet att ligga på 29 procent, vilket är högre än utgångsläget men lägre relativt många andra WTO-medlemmar. Tarifieringen har även resulterat i att spridningen i tullstrukturen, mätt med standardavvikelsen, har fördubblats sedan 1991.¹¹⁴

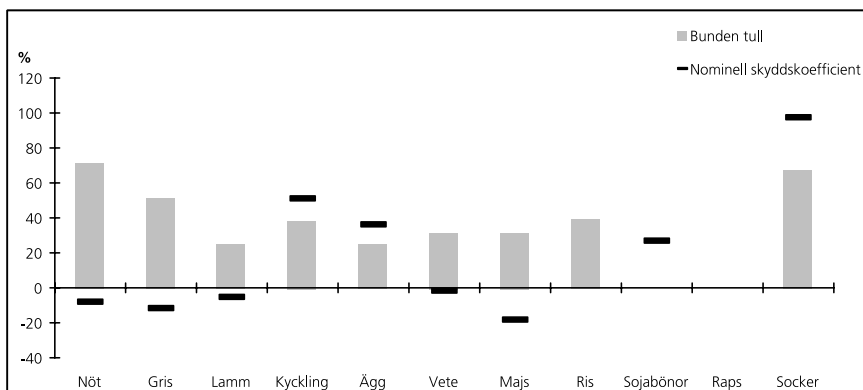
För produkterna som ingår i analysen skiljer sig de bundna tullarna mycket åt, från tullfritt för sojabönor och raps till tulltoppar runt 70 procent för socker och nötkött. Den bundna tullen för de flesta av produkterna ligger dock mellan 25 och 40 procent. (Se Figur 5.3.7)

Den nominella skyddskoefficienten för Ungern ger i många fall ett missvisande resultat, p.g.a. att de inhemska producentpriserna är lägre än världsmarknadspriset, trots existerande tullskydd. OECD menar att flera

¹¹³ WTO, 1998c.

¹¹⁴ WTO, 1998c.

Figur 5.3.7 Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Ungern



Anm.: Den bundna tullen är värdetull i procent. Den bundna tullen för sojaböner och raps är noll, varför stapel saknas. För ris och raps har den nominella skyddskoefficienten inte varit möjlig att beräkna.

faktorer bidrar till att förklara detta resultat.¹¹⁵ För det första tillämpas i vissa fall en politik som begränsar exporten i syfte att behålla låga inhemska priser, vilket ofta sker i spannmåls- och oljeväxtsektorn. För det andra är prisresponsen mycket låg, eftersom marknaderna är svagt utvecklade än så länge. För det tredje spelar troligtvis skillnaden mellan den officiella växelkursen, som används för att omvandla referenspriserna till lokal valuta, och växelkursen som reflekterar köpkraften en roll för att de inhemska priserna är lägre än motsvarande världsmarknadspriser. I andra fall visar sig den nominella skyddskoefficienten vara högre än den bundna tullen, men detta är enligt OECD svårare att ge rimliga förklaringar till. Ännu så länge saknas det empiri för att kvantifiera dessa förklaringsfaktorer i syfte att korrigera priserna. Detta problem är relevant för mer eller mindre alla transitionsländer för vilka OECD beräknar PSE, inte bara Ungern. Så länge dessa länder befinner sig i transition till marknadsekonomi lär problemet bestå.

För Ungern är det således inte möjligt att med hjälp av beräkningar av den nominella skyddskoefficienten bedöma om och när olika tullsänkingsmetoder ger några reella effekter och hur mycket "luft" som finns. I

¹¹⁵ Enligt uppgift från Vaclav Vojtech, kontaktperson för OECD:s PSE-kalkyl för Ungern.

genomsnitt har mätningar av Ungerns tillämpade tullarna tidigare motsvarat de bundna nivåerna.¹¹⁶ 1997 var det ca 5 procent av tullpositionerna för alla varor, dvs. industrivaror och jordbruksprodukter, som låg signifikant under den bundna tullnivån. I huvudsak tillämpades lägre tullar för jordbruksprodukter såsom kaffe, te och kryddor, oljeväxter samt animaliska och vegetabiliska oljor.¹¹⁷ En försiktig slutsats vore då att mängden "luft" i Ungerns tullstruktur är begränsad eller mycket liten.

Japan

Japan är ett bergigt land med kort växtsäsong och landet har därför inte de bästa naturliga förutsättningarna för ett effektivt jordbruk. Jordbrukssektorn kännetecknas av låg produktivitet, dåligt utnyttjande av skalfördelar i produktionen till följd av små jordbruksenheter samt en åldrande arbetsstyrka i sektorn.¹¹⁸ I Japan värderas dock den inhemska jordbruksproduktionen högt. Självförsörjning är ett centralt begrepp i japansk jordbrukspolitik, särskilt för ris. Följaktligen är jordbrukssektorn i Japan starkt reglerad genom administrativa priser, gränsskydd och utbudskontroll för att upprätthålla inhemsk produktion.

Uruguayrundan innebar dock ett externt tryck att liberalisera och marknadsorientera den japanska jordbrukssektorn. På marknadstillträdesområdet har resultatet av tariffieringsprocessen delats in i fyra grupper: import som sker privat, import som sker genom statshandelsföretag, import av griskött samt import av ris.¹¹⁹ Privatimport begränsades tidigare av importkvoter, som nu har tarifierats. Statshandelsföretagen som tidigare hade handelsmonopol på vissa varor, finns kvar även efter tariffieringen. Vem som helst kan importera varor som statshandelsföretagen tidigare hade monopol på att importera. Privata företag måste dock betala ett prispålägg (mark-up) plus tull, där tullen beräknas som skillnaden mellan bunden tull och prispålägg medan statshandelsföretagen endast betalar ett prispålägg på varans pris. Bland annat vete, skummjölkspulver och smör faller under statshandelsföretagens verksamhet.

¹¹⁶ Ungern har haft stora problem med bl.a. bindningen av exportsubventionerna och har efter en tvist i WTO fått utverkat ett undantag från sina åtaganden om exportsubventioner i jordbruksavtalet. WTO, 1998c.

¹¹⁷ WTO, 1998c.

¹¹⁸ WTO, 1998e.

¹¹⁹ IATRC, 1997.

För import av griskött fanns tidigare ett system med differentierade tullar som påminde om EU:s variabla införselavgifter. Formellt sett har dessa tarifferats, men i praktiken har inget förändrats. Det bundna åtagandet för griskött består av en värdetull och en specifik tull, vars tillämpning beror av hur importpriset förhåller sig till angivna referenspriser.¹²⁰

Import av ris är politiskt mycket känsligt i Japan.¹²¹ Risproduktionen har reglerats av det s.k. "Food Control System" och har erhållit höga prisstöd. Under Uruguayrundan lyckades Japan, tillsammans med Sydkorea, förhandla sig till ett undantag för ris, den s.k. risklausulen. Undantaget medgav uppskjutning av tarifferingen av ris.¹²² Istället skulle import tillåtas genom minsta tillträdeskvoter, som skulle motsvara minst 4 procent av inhemsk konsumtion 1995 och minst 8 procent år 2000. I april 1999 upphörde dock Japan med särbehandling av ris och omvandlade de tidigare kvantitativa restriktionerna till en bunden, specifik tull. Samtidigt har ett nytt direktstöd under Rice Farming Income Stabilisation programme (JRIS) införts för att kompensera bönderna för inkomstförluster då rispriset förväntas sjunka till följd av tarifferingen.¹²³

Det kan vara missledande att studera Japans tullstruktur, särskilt de tillämpade tullarna, utan att beakta effekterna av statshandelsföretagens agerande på marknaden.¹²⁴ Denna studie begränsas dock till bundna tullnivåer eftersom det är utifrån dessa som förhandlingarna kommer att ske.

För produkterna som ingår i analysen är det stor spridning mellan de bundna tullarna. Lamm, majs, sojabönor och raps är tullfria; nöt, kyckling och ägg har relativt låga tullar, medan tullarna är mycket höga för griskött och vete. Ris och socker har extrema tulltoppar. (se Figur 5.3.8)

Beräkningarna av den nominella skyddskoefficienten indikerar att det finns mycket "luft" i tullarna för griskött, ris och särskilt mycket "luft" i tullen för socker. För kyckling förefaller däremot "luften" vara minimal. För ägg

¹²⁰ IATRC, 1997.

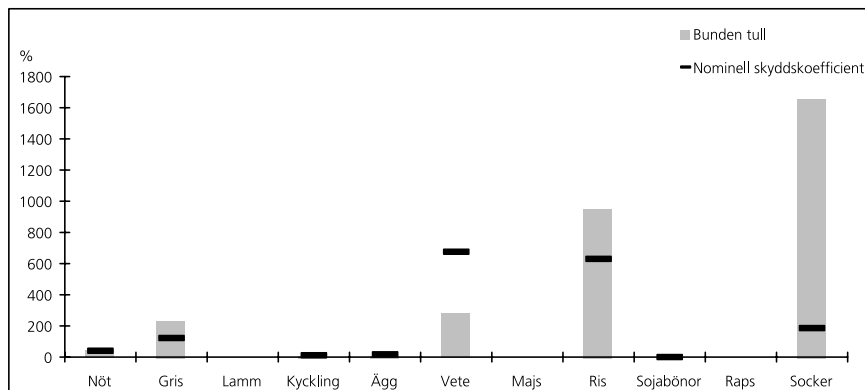
¹²¹ IATRC, 1994.

¹²² Annex 5 i Uruguayrundans jordbruksavtal.

¹²³ OECD, 1999c.

¹²⁴ IATRC, 1997.

Figur 5.3.8 Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Japan



Anm.: Bunden tull avser ad valorem ekvivalent av specifik tull eller värdetull i procent. Den bundna tullen för lamm, majs, sojaböner och raps är noll, varför stapel saknas. Den nominella skyddskoefficienten har inte kunnat beräknas för lamm, majs och raps.

ligger den nominella skyddskoefficienten strax över det bundna tullskyddet, vilket med viss reservation kan tolkas som att den bundna tullen nyttjas fullt ut. Den nominella skyddskoefficienten för vete ligger högre än ad valorem ekvivalenten av den bundna tullen, vilket liksom för tidigare länder förklaras av att den nominella skyddskoefficienten fångar upp fler faktorer än tullskyddet, som har betydelse för att det inhemska priset ligger så högt i relation till världsmarknadspriset.¹²⁵ Resultatet innebär att det inte går att bedöma "luften" i tullen på vete och hur denna skulle påverkas av olika tullsänkingsmetoder.

Vid en "ny runda" av tullsänkningar kommer "luften" att elimineras med hjälp av de harmoniserande metoderna för nötkött, griskött, kyckling, ägg,

¹²⁵ Yasuhiko Kurashige som är kontaktperson på OECD för Japans PSE-tal kommer med följande förklaringsfaktorer till varför den nominella skyddskoefficienten ligger så högt över det bundna tullskyddet för vete. För det första är veteproduktionen i Japan marginell (mindre än 10 procent av konsumtionen). För det andra representerar regeringens inköpspris för inhemskt producerat vete producentpriset (producer price at farm gate) i PSE-kalkylen. Regeringen bestämmer detta vetepreis baserat på olika indikatorer t.ex. produktionskostnaden, vilken är mycket hög i Japan. Den bundna specifika tullen beräknas som skillnaden mellan regeringens försäljningspris på importerat vete och regeringens inköpspris för importerat vete, där den tidigare är högre än den senare pga. ett prispålägg (mark-up). Eftersom regeringens inköpspris av inhemskt producerat vete är högre än regeringens försäljningspris på importerat vete, så kan den nominella skyddskoefficienten bli högre än den bundna tullnivån.

ris och socker. För nötkött, kyckling, ägg och ris elimineras "luften" även med den linjära metoden. Resultatet för nötkött bör dock tolkas med försiktighet som tidigare har nämnts. Detta innebär att för majoriteten av de utvalda produkterna "biter" tullsänkningarna och reella effekter kan väntas för Japan.

Norge

Norge saknar i stort sett komparativa fördelar i jordbrukssektorn om man ser till den korta växtsäsongen och det bergiga landskapet. Men Norge prioriterar det inhemska jordbruket mycket högt, särskilt de icke-ekonomiska målen i sin jordbrukspolitik, såsom kulturlandskap och miljö, och menar att jordbruket är ryggraden i glesbefolkade områden.¹²⁶ Viljan att upprätthålla jordbruksproduktionen trots högt kostnadsläge har medfört höga stödnivåer.

Den höga interna prisnivån upprätthålls mot omvärlden genom ett mycket högt gränsskydd. Norges bundna tullgenomsnitt ligger på 123,7 procent, vilket är det högsta bland i-länderna.¹²⁷ Tullarna för jordbruksprodukter har bundits både som värdetull och som specifik tull, där den högsta av dessa tillämpas.¹²⁸ Värdetullarna för de utvalda produkterna i analysen ligger mellan 170 och 430 procent. Då Norge omvandlade de tidigare icke-tariffära handelshinderna skapades även tullkvoter. Det unika med dessa tullkvoter är att tullarna inom kvoterna är extremt höga, 34 procent av tullkvoterna har tullar som är högre än 100 procent. En stor andel av tullpositionerna, hela 38 procent, berörs av tullkvoter. De höga tullarna inom kvoterna har lett till en låg kvotfyllnad och i genomsnitt har tullkvoterna fyllts till 42 procent. Tullkvoten för mejeriprodukter, har t.ex. bara fyllts med en procent.¹²⁹ Det låga utnyttjandet av tullkvoterna och de mycket höga bundna tullarna innebär att Norges tullstruktur i princip är prohibitiv, d.v.s. handel uppstår inte. Detta illustreras av att jordbruksprodukter utgör en mycket liten andel av Norges totala import (5,4 procent 1997).

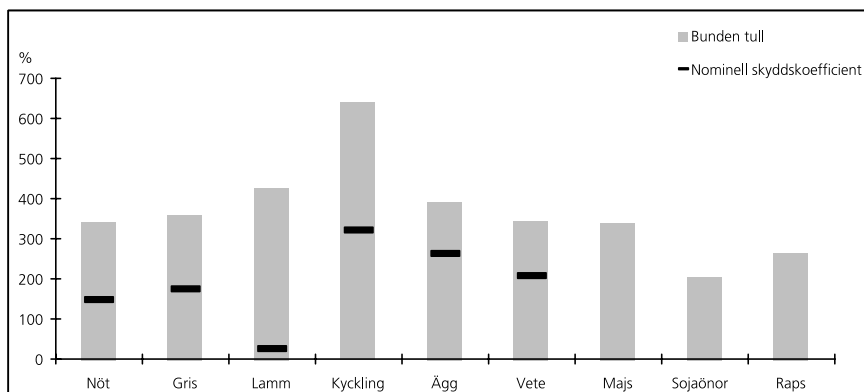
¹²⁶ WTO, 1996b.

¹²⁷ OECD, 1999a.

¹²⁸ Se Norges bindningslista från Uruguayrundan.

¹²⁹ OECD menar att även Norges administration av tullkvoterna kan förklara den låga fyllnaden. OECD, 1999a.

Figur 5.3.9 Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Norge



Anm.: Bunden tull avser ad valorem ekvivalent av specifik tull eller värdetull i procent. Norge har specificerat båda typerna av tull i sin bindingslista och den högsta av ad valorem ekvivalenten eller värdetullen har valts. Tullen för ris och socker har endast noterats som specifik tull och eftersom pris saknas har ad valorem ekvivalenter inte kunnat beräknas. Dessa produkter ingår därför inte i figuren. Nominell skyddskoefficient för majs, ris, sojabönor, raps och socker har inte kunnat beräknas.

Möjligheten att beräkna den nominella skyddskoefficienten har varit begränsad för Norge, men för de produkter där beräkningar har varit möjliga, indikerar den nominella skyddskoefficienten att det finns "luft". "Luften" förefaller vara särskilt stor för lamm och kyckling. För de övriga produkterna är "luften" mindre, men fortfarande anmärkningsvärt stor relativt andra länder.

Vid en "ny runda" av tullsänkningar kommer de harmoniserande metoderna att resultera i så stora sänkningar att reella effekter kommer att uppnås för alla produkter där nominell skyddskoefficient har kunnat beräknas, med undantag för lamm. Den linjära tullsänkningmetoden lämnar däremot kvar det mesta av "luften" för alla produkterna, med undantag för ägg där den linjära sänkningen "biter". Även om analysen är begränsad för Norge, kan man ändå konstatera att det kommer att krävas rejäla tullsänkningar innan den norska jordbrukssektorn kommer att påverkas av importkonkurrens.

Schweiz

Schweiz tillhör, tillsammans med Japan och Norge, gruppen av mer protektionistiska länder i WTO som saknar komparativ fördel i jordbruket. Historiska faktorer tillsammans med Schweiz' geografiska läge har bidragit till att landet har prioriterat stabilitet genom reglering före ekonomisk effektivitet. Denna tradition av reglering har resulterat i en tudelad ekonomi, där exportsektorn är öppen för internationell konkurrens medan stora delar av den inhemska marknaden, inklusive jordbrukssektorn, är skyddad av höga inträdeshinder.¹³⁰

Jordbrukarna i Schweiz arbetar i en starkt reglerad och skyddad omgivning och landet tillhör de länder med högst stöd till jordbrukssektorn. Den inhemska ekonomiska krisen i början av 90-talet ökade dock trycket på en reform av Schweiz' jordbrukspolitik och 1992 togs första steget genom en gradvis övergång från pris- till direktstöd. "Agricultural Policy 2002" antogs 1998 och syftar också den till att minska marknadsprisstöden, förbättra den internationella konkurrenskraften i schweiziskt jordbruk och underlätta strukturanpassning.¹³¹ Analyser av reformen, som kommer att vara fullt implementerad år 2002, visar att även om marknadsorienteringen av schweiziskt jordbruk förbättras, så innebär inte reformen ett fullständigt avståndstagande från de traditionella produktions- och utbudsmålen. Stödnivåerna till jordbruket kommer att vara fortsatt höga, särskilt för spannmål, potatis, socker och oljeväxter och det höga gränsskyddet kommer att kvarstå.¹³²

Uruguayrundan innebar ett externt krav på reform av Schweiz' jordbrukspolitik och tariffieringsprocessen synliggjorde de höga icke-tariffära handelshindren. Tullgenomsnittet i ad valorem ekvivalenter av de bundna tullarna låg 1995 på 81,5 procent, med tulltoppar på flera hundra procent. Tullsänkningen bidrog inte till att de höga tullarna kom ner i nivå, eftersom Schweiz medvetet sänkte mycket på tullar där motsvarande inhemsk produktion saknades. Syfte var att bevara det höga tullskyddet för att skydda inhemska produktion så långt det gick.¹³³

¹³⁰ WTO, 1996d.

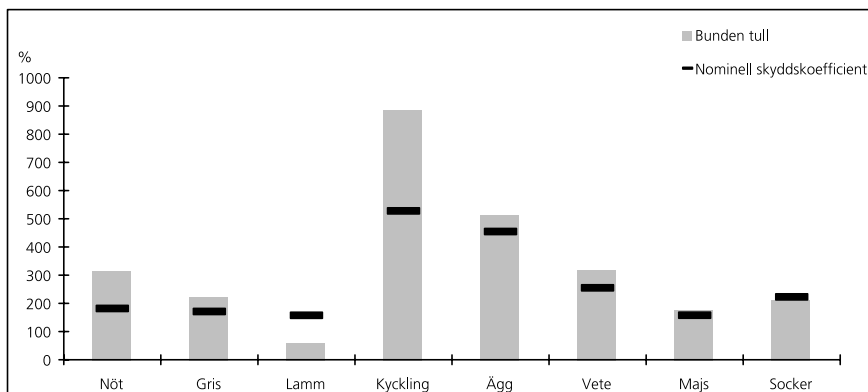
¹³¹ OECD, 1999c.

¹³² OECD, 1999c och WTO, 1996d.

¹³³ WTO, 1996d.

Bilden av ett mycket högt tullskydd för produkterna bekräftas även i denna studie (se Figur 5.3.10). Särskilt kyckling och ägg har mycket höga tulltoppar, medan lamm har den lägsta tullen, om än fortfarande en hög tull relativt andra länder. Beräkningar av den nominella skyddskoefficienten indikerar att det finns "luft" i tullarna för produkterna i analysen. Mängden "luft" är dock relativt liten jämfört med vissa andra länder i analysen. Den nominella skyddskoefficienten för lamm och socker ligger högre än ad valorem ekvivalenterna av de bundna tullarna. Detta förklaras av att den nominella skyddskoefficienten fångar upp fler faktorer än tullen som har betydelse för gränsskyddet. Resultatet medför att det inte går att säga något säkert om "luften" i tullen på lamm. För socker ligger dock ad valorem ekvivalenten och den nominella skyddskoefficienten så pass nära varandra att det med försiktighet kan tolkas som att Schweiz utnyttjar den bundna nivån för socker fullt ut.

Figur 5.3.10 Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Schweiz



Anm.: Bunden tull avser ad valorem ekvivalent av specifik tull. Ad valorem ekvivalenter och nominell skyddskoefficient för ris, sojabönor och raps har inte kunnat beräknas.

Eftersom ad valorem ekvivalenterna av de bundna tullarna ligger så högt och det finns relativt lite "luft" i tullarna så medför detta att en "ny runda" kommer att "bita" för i stort sett alla produkterna, oavsett val av tullsänkningssätt. För produkterna med relativt större mängd "luft" kommer tullsänkningarna med den linjära metoden dock inte att "bita".

Sydkorea

Sydkorea räknas till de mest dynamiska ekonomierna i världen, med en huvudsakligen exportorienterad och liberal handelspolitik. Landet tillhör emellertid gruppen av mer protektionistiska länder vad gäller jordbrukspolitiken. Nyckelordet i Sydkoreas jordbrukspolitik har varit och är fortfarande självförsörjning. Traditionellt sett har jordbrukssektorn skyddats genom gränsskydd och inhemska prisstabiliseringsmekanismer och helt isolerats från extern påverkan. Den ekonomiska utvecklingspolitiken har dessutom gynnat industrin före jordbruksektorn, vilket har resulterat i att jordbruket i Sydkorea kännetecknas av låg produktivitet och strukturell ineffektivitet.¹³⁴

I Uruguayrundan var jordbruket det förhandlingsområde som var mest känsligt för Sydkorea. Sydkorea betonade särskilt betydelsen av självförsörjning och ville undanta ris och nötkött, två av landets viktigaste jordbruksprodukter, från tariffieringsprocessen. I slutändan accepterade Sydkorea tariffieringsprocessen med undantag för ris, den s.k. risklausulen, som innebär att tariffieringen skjuts 10 år framåt i tiden. Sydkorea åberopade dessutom utvecklingslandsstatus med förlängd implementeringstid till år 2004 och reducerade åtaganden.¹³⁵

Praktiskt taget alla Sydkoreas tullar i jordbrukssektorn är nu bundna värdetullar.¹³⁶ Den bundna tullnivån ligger högt och varierar mellan 9 procent och 887 procent, med ett enkelt genomsnitt på 62,2 procent.¹³⁷ De extremt höga tullarna påverkar ett fåtal produkter, särskilt produkter ämnat som djurfoder, t.ex. cassava och havre.¹³⁸

Om man ser till produkterna som ingår i analysen ligger de bundna tullarna för de flesta produkter mellan 20 och 40 procent, medan tullarna för majs och sojabönor är extremt höga med tulltoppar på 300 och nära 500 procent. (se Figur 5.3.11)

¹³⁴ WTO, 1996c.

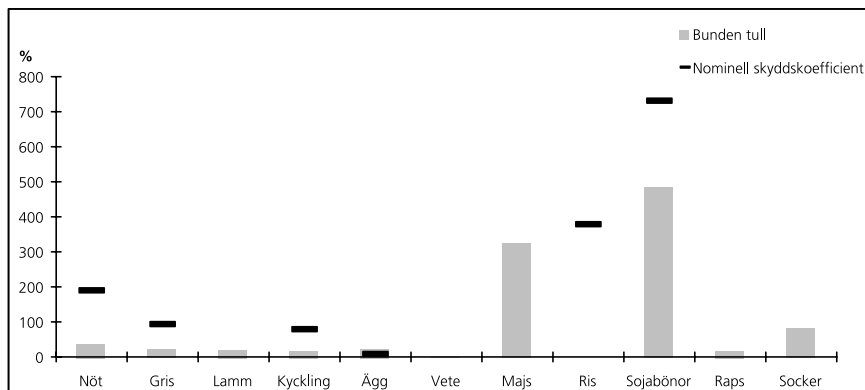
¹³⁵ WTO, 1996c.

¹³⁶ 96,3 procent av tullpositionerna är bundna ad valorem tullar. OECD, 1999a.

¹³⁷ Genomsnittet för jordbruksprodukterna på 62,2 procent kan jämföras med 11,4 procent för industrivaror i Sydkorea. OECD, 1999a.

¹³⁸ OECD, 1999a.

Figur 5.3.11 Bunden tull och nominell skyddskoefficient för Sydkorea



Anm.: De bundna tullarna är värdetullar i procent för alla produkterna utom för sojaböner och socker, där alternativ mellan specifik och värdetull har noterats och den högsta av ad valorem ekvivalenten och värdetullen har valts. Den bundna tullen för vete är endast 1,8 procent varför stapeln inte framgår. Beräkningar av den nominella skyddskoefficienten för Sydkorea har inte varit möjlig för lamm, vete, majs, raps och socker. Sydkorea har hittills undantaget ris från tarifieringsprocessen, varför bunden tull saknas.

Den nominella skyddskoefficienten för Sydkorea ligger över den bundna tullen för alla produkterna i analysen, med undantag för ägg. I den nominella skyddskoefficienten fångas fler faktorer upp än tullskyddet och resultatet för Sydkorea tyder på att det finns starka faktorer utöver tullskyddet som håller priserna över världsmarknadspriserna. Resultatet av beräkningarna går således inte att använda för denna analys.

Övrigt underlag om vilka tullar Sydkorea tillämpar är bristfälligt och det som finns kommer från flera källor.¹³⁹ Men materialet tyder, med reservationer, på att det finns relativt mycket "luft" i Sydkoreas tullar. För majs, sojaböner och socker förefaller det finnas "luft" i tullarna. För köttprodukterna (nötkött, griskött, lamm och kyckling), ägg och raps förefaller det finnas viss "luft". För vete torde det inte finnas "luft" eftersom den bundna tullen på under 2 procent redan är så låg. För ris, som var undantaget i tarifieringsprocessen, har det tidigare importförbudet omvandlats till en minsta tillträdeskvot som ska öka i volym från en procent av in-

¹³⁹ WTO har beräknat genomsnitt av tillämpade och slutliga bundna tullar på två-siffrig nivå för Sydkorea, WTO 1996c. TRAINS, UNCTAD:s databas, har uppgifter om tillämpade tullar för år 1996, samt för några få varor kan man få en grov bild av det faktiska gränsskyddet för 1998 ur PSE-kalkylen för Sydkorea.

hemsk konsumtion till fyra procent år 2004 med en tull på fem procent. Sydkoreas många tullkvoter, ofta med låga tullar fylls inte. Kvotfyllnaden ligger i genomsnitt på 76 procent. Om huvuddelen av importen går genom tullkvoter, motsvaras de faktiskt tillämpade tullarna av tullarna inom kvot, som är lägre än de bundna tullarna. Detta är ytterligare en indikator på "luft" i Sydkoreas tullstruktur. Det bristfälliga underlaget om vilka tullar Sydkorea tillämpar gör det inte möjligt att bedöma vilka effekter de olika tullsänkingsmetoderna får.

Indien

Indien är ett stort utvecklingsland, där jordbrukssektorn spelar en mycket stor roll för landets försörjning och sysselsätter 70 procent av befolkningen. Indien har tidigare tillämpat en importsubstitutionspolitik med självförsörjning, i syfte att uppmuntra inhemsk industritillverkning. Denna politik har verkat mot jordbrukssektorn och medfört beskattning av sektorn. Priserna i jordbrukssektorn har hållits artificiellt låga och distributionen av jordbruksprodukter har kontrollerats i syfte att förse städerna med livsmedel till rimliga priser. Import av jordbruksprodukter fick tidigare endast ske under kvantitativa restriktioner och bara då den inhemska produktionen var otillräcklig.¹⁴⁰

I början av 1990-talet inledde Indien en ekonomisk reform med omfattande liberalisering av handelspolitiken. Reformerna har dock främst fokuserat på kapitalvaror och insatsvaror till industrisektorn för att uppmuntra exportorienterad tillväxt och mindre på jordbrukssektorn trots dess betydelse i den totala ekonomin.¹⁴¹ Åtagandena under Uruguayrundans jordbruksavtal innebär dock att de kvantitativa restriktionerna fasas ut och kvar finns då endast bundna tullar.¹⁴²

Tullstrukturen i jordbrukssektorn kännetecknas numera av en mycket hög andel bundna tullar, värdetullar med liten spridning och inga tullkvoter. Indien utnyttjade möjligheten till särskild och differentierad behandling för utvecklingsländer med "ceiling binding" i tarifieringsprocessen och

¹⁴⁰ WTO, 1998d.

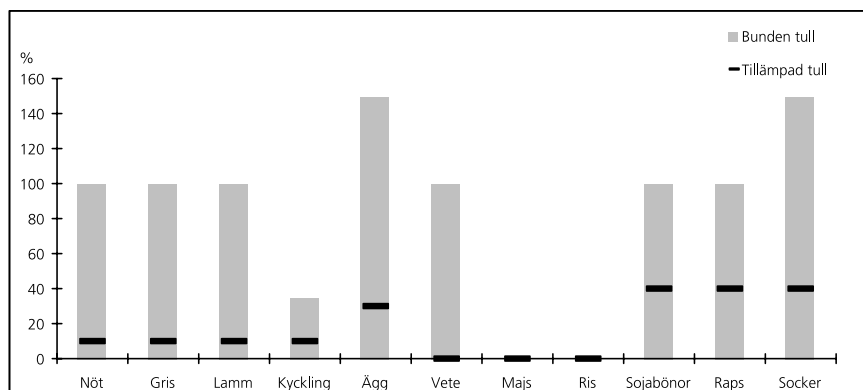
¹⁴¹ 1996 svarade jordbrukssektorn för 25 % av landets totala förädlingsvärde.

¹⁴² WTO, 1998d.

förlängd implementeringsperiod till år 2004. Tullarna är i huvudsak bundna till 100 procent (48 procent av tullpositionerna) och 150 procent (37 procent av tullpositionerna). De högsta tullarna återfinns på animalie och vegetabilisk olja med bundna tullar på 300 procent. Endast en procent av jordbruksprodukterna kommer in tullfritt i Indien. Sammantaget ger detta en genomsnittlig bunden tull på 124 procent för jordbrukssektorn efter Uruguayrundan.¹⁴³ Landet tillämpar dock en mycket lägre nivå och 1997/98 låg genomsnittet på 26 procent för jordbruksprodukter.¹⁴⁴ Detta innebär alltså att det finns stora mängder "luft" i Indiens tullar.

För de utvalda produkterna har ägg och socker de högsta bundna tullarna, medan majs och ris kommer in tullfritt. För majoriteten av produkterna ligger den bundna tullen på 100 procent. (Se Figur 5.3.12)

Figur 5.3.12 Bunden och tillämpad tull för Indien



Anm.: Bunden tull avser värdetull i procent. Tillämpad tull, 1997 från TRAINS, UNCTAD.

För samtliga utvalda produkter finns det "luft" i tullarna. En "ny runda" medför att "luften" minskar för alla produkter, men ingen av de olika tull-sänkingsmetoderna kommer att ge några reella effekter. Detta resultat gäller under förutsättning att den tillämpade tullnivån kommer att råda även år 2004.

¹⁴³ OECD, 1999a.

¹⁴⁴ WTO, 1998d.

5.4 Smör och skummjörkspulver - en analys över tiden

I detta avsnitt studeras gränsskyddet för smör och skummjörkspulver. Syftet är att studera hur två viktiga mejeriprodukter skulle påverkas av tullsänkningar. Med den valda ansatsen i tullstruktursanalysen saknades denna möjlighet, eftersom OECD:s PSE-kalkyl inte publicerar priser för smör och skummjörkspulver. I detta avsnitt kommer analysen att fokusera på det gränsskyddade priset vid bunden tull i relation till världsmarknadspris, inhemskt marknadspris och inhemska interventions- eller stödpris. På detta sätt kan "luften" i tullskyddet för smör och skummjörkspulver bedömas. En utvidgning av analysen görs genom att studera prisernas utveckling över tiden. För att få en uppfattning om hur känslig analysen är för priset förändringar studeras även hur analysens utfall är beroende av prisutvecklingen. Analysen av smör och skummjörkspulver behandlar således "luften" i gränsskyddet över tiden, hur tullsänkningar skulle påverka tullskyddet och tullskyddets känslighet för priset förändringar.

Tabell 5.4.1 Bunden tullnivå för smör och skummjörkspulver för länder som noterat värdetullar, i procent

	Smör	Skummjörkspulver
Argentina	38.0	38.0
Australien	1.0	1.0
Kanada	298.7	201.6
Indien	40.0	0.0
Norge	343.0	392.0
Nya Zeeland	6.4	12.8
Sydkorea	89.0	176.0
Ungern	101.8	51.2

Källa: Country Schedules, WTO och egna beräkningar.

Av länderna som ingår i studien har Argentina, Australien, Indien, Kanada, Nya Zeeland, Sydkorea och Ungern noterat värdetullar för smör och skummjörkspulver (se Tabell 5.4.1 ovan). EU, Japan, Schweiz och USA har noterat specifika tullar i sina bindningslistor medan Norge har noterat båda varianterna. De specifika tullarna har inte kunnat omvandlas till ad valorem ekvivalenter eftersom PSE-kalkylen saknar prisuppgifter för smör

och skummjölkspulver. Analysen i detta avsnitt omfattar EU, Japan, Kanada och USA eftersom det har funnits prisuppgifter tillgängliga för dessa länder. Däremot har det varit svårare att finna fullständiga prisuppgifter för Norge och Schweiz och dessa två länder ingår därför inte i analysen i detta avsnitt.

För att analysera det gränsskyddade priset i relation till världsmarknadspris, inhemskt marknadspris och inhemskt interventions- eller stödpris behövs prisuppgifter. För att studera utvecklingen över tiden behövs dessutom prognoser över hur priserna kommer att utvecklas. Uppgifter om världsmarknadspriser samt prognoser över dessas utveckling har hämtats från OECD:s "Agricultural Outlook, 1999-2004". Dessa prognoser sträcker sig fram till år 2004. För att kunna studera effekterna av EU:s reform av mejerisektorn i Agenda 2000 har priserna antagits vara desamma som 2004 års nivå från 2005 fram till och med år 2009.¹⁴⁵ Inhemsk marknadspriser för smör och skummjölkspulver är hämtade från FAPRI (The Food and Policy Research Institute) och är prognostiserade fram till år 2009. Inhemsk interventions- eller stödpriser liksom prognoser över växelkursutveckling är också hämtade från OECD. Tullåtagandena är som tidigare hämtade från ländernas bindningslistor från Uruguayrundans jordbruksavtal.

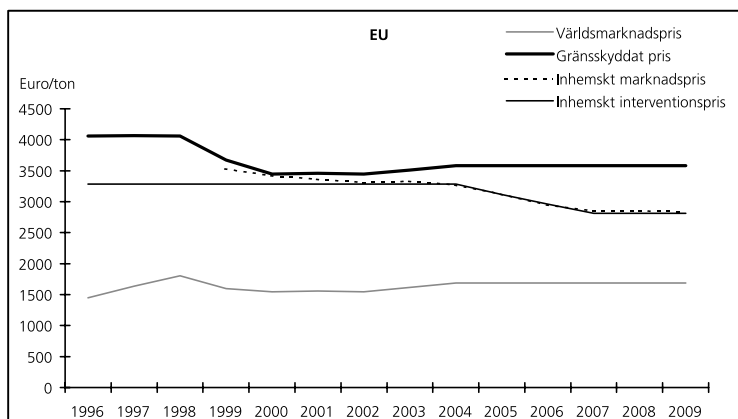
Vid analys av huruvida ländernas tullåtagande kommer att innehålla "luft" eller vara bindande är resultatet beroende av hur världsmarknadspriset för produkten i fråga kommer att utvecklas. OECD:s prognos över prisutvecklingen för smör på världsmarknaden indikerar en svag uppgång mot slutet av prognosperioden. Efter nedgången i mitten av 90-talet av smörpriset och en svag trend nedåt efter pristoppen 1998, förväntas växande efterfrågan att återigen stärka smörpriset på några års sikt. Världsmarknaden för smör är starkt beroende av hur efterfrågan i Ryssland utvecklas, eftersom landet är världens ledande importör av smör. Under antagandet att den ekonomiska krisen, som utlöstes i Sydostasien 1997, kommer att stabilisera sig förväntas den ryska efterfrågan växa. Prisuppgången för smör förklaras även av det förbättrade marknadsstillträdet och det minskade bruket av exportsubventioner under Uruguayrundans jordbruksav-

¹⁴⁵ Detta är givetvis inte en trolig utveckling av världsmarknadspriserna, utan ett antagande för att kunna illustrera effekterna av kommande reformer.

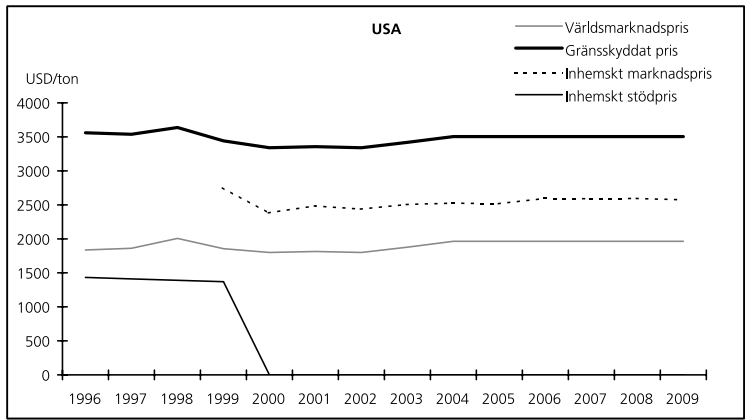
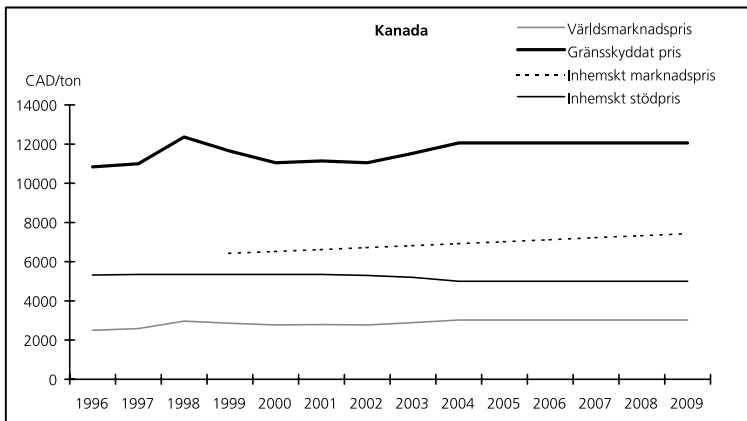
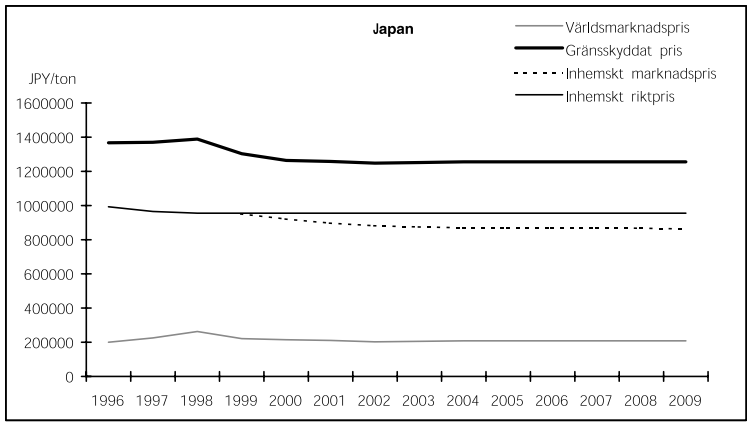
tal. För skummjörkspulver ser prisutvecklingen ut som för smör med stigande priser på lite längre sikt. Efter en nedåtgående trend, som vände 1998, förväntas priset stiga. Förklaringarna till prisökningen är i stort sett densamma som för smör.¹⁴⁶

Nedan visas en figur för respektive land över det gränsskyddade priset för smör och dess förväntade framtida utveckling i förhållande till prognoser över det inhemska marknadspriset, inhemska stödpriset och världsmarknadspriset (se Figur 5.4.1). Notera att priserna i figurerna är angivna i respektive lands valuta och skillnaderna i världsmarknadspris mellan länderna därför beror på hur växelkurserna förväntas utvecklas i förhållande till den amerikanska dollarn.

Figur 5.4.1 Gränsskyddat pris för smör i relation till världsmarknadspris, inhemskt marknadspris och inhemskt stödpris för EU, Japan, Kanada och USA



¹⁴⁶ OECD, 1999b.



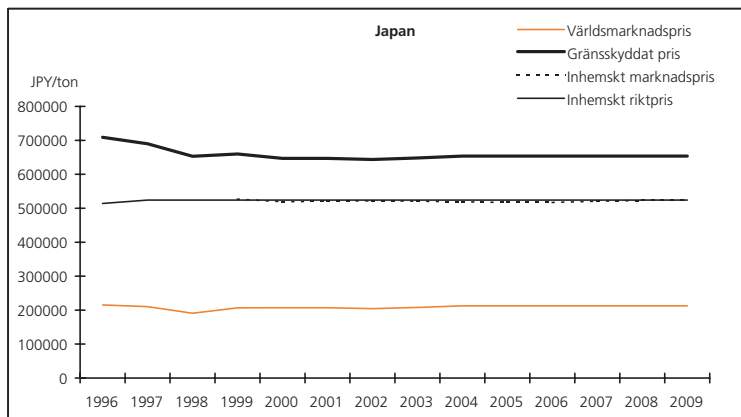
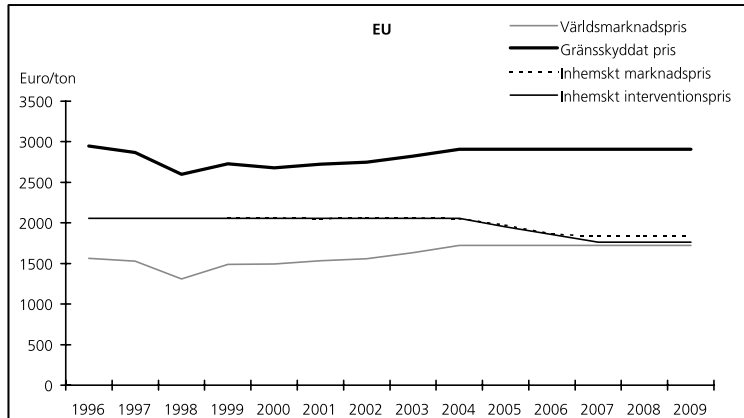
Källa: OECD, 1999b, FAPRI och bindningslistor från Jordbruksavtalet, WTO.

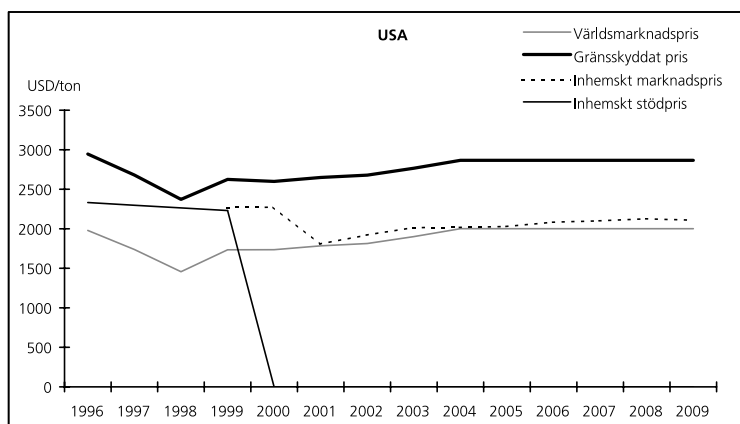
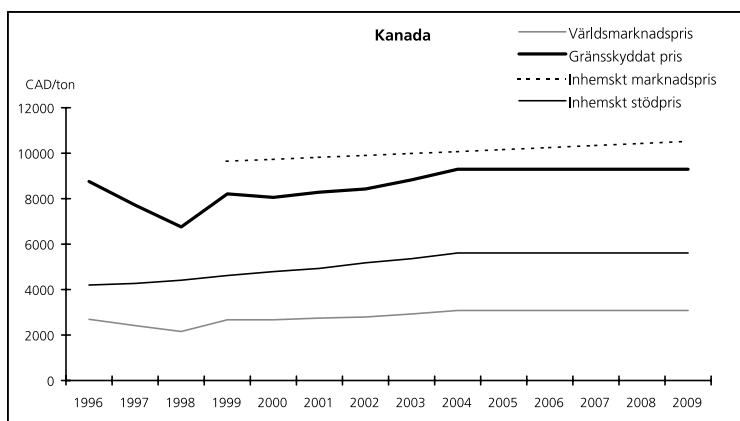
För EU visar figuren att det vid början av jordbruksavtalets implementering fanns relativt gott om "luft" mellan det inhemska interventionspriset och det gränskyddade priset, dvs. världsmarknadspriset plus tull, för smör. Allt eftersom implementeringen av tullsänkningarna har fortskridit har "luften" minskat och för år 2000 tangerar det inhemska priset det gränskyddade. "Luften" har då minskat till ett minimum. I figuren för EU har effekterna av Agenda 2000-reformen beaktats. Från och med år 2005 sänks interventionspriset med 15 procent i tre steg och effekten blir att "luften" ökar. Vore det inte för Agenda 2000-reformen skulle ytterligare tullsänkningar i början av 2000-talet resultera i reella effekter för EU. Givet det prognostiserade världsmarknadspriset och växelkursen visar figuren att det kommer att finnas gott om utrymme för tullsänkningar för smör i EU, utan att den inhemska marknaden (eller handeln) påverkas.

Figuren för Japan, Kanada och USA visar samma resultat som för EU. Det finns gott om "luft" i ländernas tullåtagande för smör och således utrymme för ytterligare tullsänkningar. För Japan förefaller mängden "luft" hålla sig relativt konstant över tiden, givet de prognostiserade priserna. För Kanada förefaller mängden "luft" i tullåtagandet för smör öka över tiden. USA kommer att avveckla sitt stödpris för smör under FAIR Act år 2000, vilket förklarar varför kurvan för det inhemska stödpriset går ner till noll.

I figuren nedan (se Figur 5.4.2) återfinns ländernas gränsskyddade pris för skummjörkspulver och dess förväntade utveckling över tiden, relaterat till prognoser över inhemskt stödpris, inhemskt marknadspris och världsmarknadspriset. Precis som för smör är priserna angivna i respektive lands valuta.

Figur 5.4.2 Gränsskyddat pris för skummjörkspulver i relation till världsmarknadspris, inhemskt marknadspris och inhemskt stödpris för EU, Japan, Kanada och USA





Källa: OECD, 1999b, FAPRI och bindningslistor från Jordbruksavtalet, WTO.

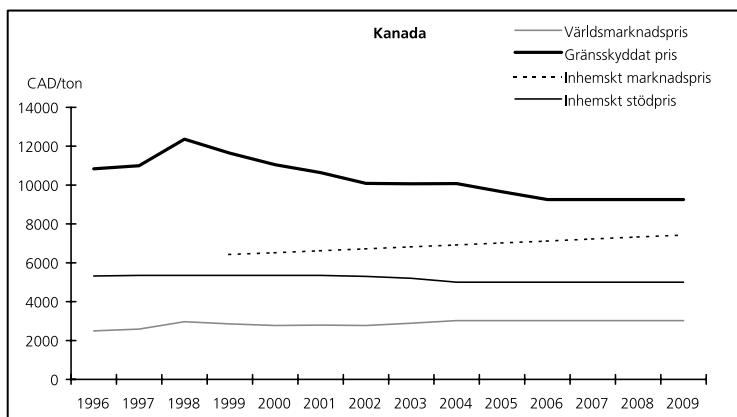
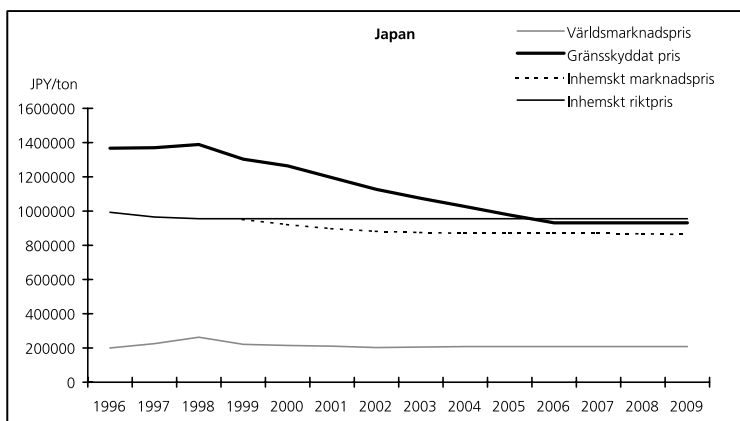
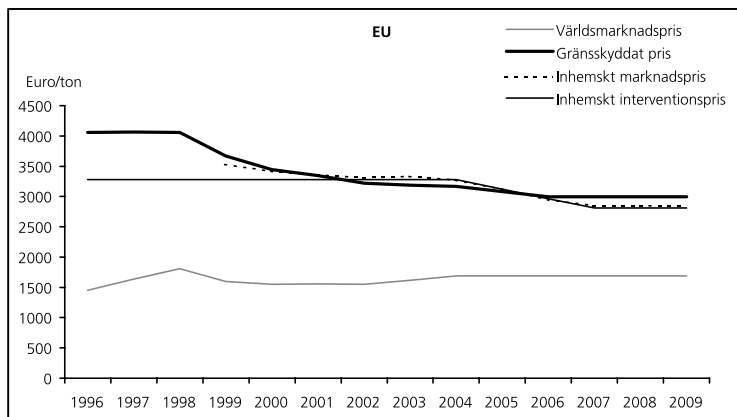
Figuren över EU:s tullåtagande för skummjölkspulver visar att det finns mycket "luft" mellan det gränsskyddade priset och det inhemska marknadspriset samt det inhemska interventionspriset. Från 1996 har mängden "luft" sjunkit i takt med tullsänkningarna. 1998 började världsmarknadspriset stiga och ökade i sin tur mängden "luft". Med Agenda 2000-reformen ökar "luften" ytterligare, givet prisprognoserna och växelkursen. Då världsmarknadspriset stiger och det inhemska interventionspriset sjunker minskar gapet mellan dem, vilket innebär att behovet av tullskydd för att upprätthålla den inhemska prisnivån upphör. Detta implicerar att det finns gott om utrymme för tullsänkningar från EU:s sida för skummjölkspulver.

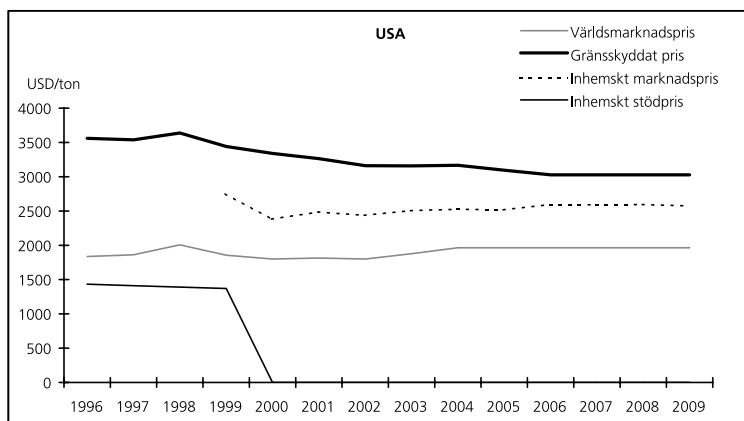
I Japan motsvarar det inhemska priset praktiskt taget stödpriset, som endast är ett indikativt stabiliserings- eller riktpolis. Det finns gott om "luft" som förefaller vara relativt konstant över tiden efter att ha minskat i början av implementeringsperioden för jordbruksavtalet. Figuren för Kanada visar på ett inhemskt marknadspris som ligger över det gränsskyddade, vilket möjligen kan förklaras av diskrepans mellan källor eller av Kanadas system med olika mjölkklasser.¹⁴⁷ Detta medför att det inte är möjligt att säga något om "luften" i gränsskyddet för skummjölkspulver i Kanada. USA kommer att, liksom för smör, ta bort det inhemska stödpriset till skummjölkspulver år 2000. Samtidigt tyder prognosen på att det inhemska marknadspriset kommer att falla och närma sig det stigande världsmarknadspriset, vilket betyder att tullskyddet blir överflödigt för skummjölkspulver. Även om tullen kommer att finnas kvar, finns det med den stora mängden "luft" mellan gränsskyddat pris och inhemskt marknadspris, utrymme för kraftiga tullsänkningar i tullskyddet för skummjölkspulver i USA.

Eftersom tullarna i detta avsnitt är uttryckta i euro, USD, CAD, JPY per ton är det svårt att testa olika tullsänkningmetoder. Harmoniseringsansatsen, t.ex., förutsätter ad valorem ekvivalenter vid beräkningen. Den linjära ansatsen kan dock tillämpas på specifika tullar. För att studera vad som händer med bilden av respektive lands gränsskyddade pris om en linjär sänkning uppnås i kommande WTO-förhandlingar, sänks tullarna med 36 procent. Det bör noteras att analysen är statisk, så tillvida att inga beräkningar görs av hur de övriga priserna påverkas av tullsänkningen. Tullsänkningarna genomförs med 6 procents sänkning per år från 2001-2005, totalt 36 procent. Resultatet av tullsänkningarna illustreras i figurerna nedan. (se Figur 5.4.3 och Figur 5.4.4)

¹⁴⁷ WTO, 1998b.

Figur 5.4.3 Tullsänkning med 36 procent, smör

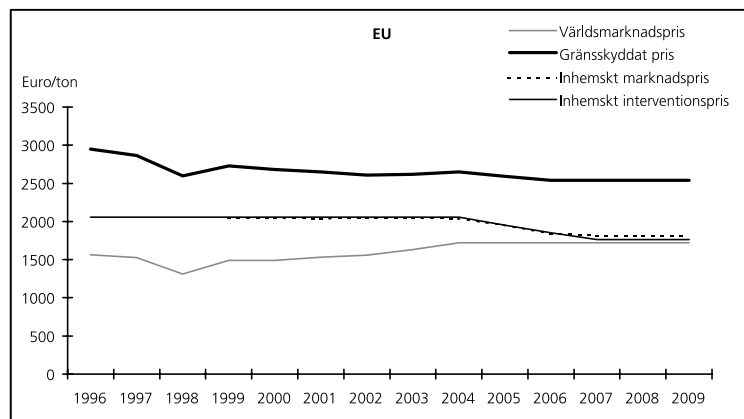


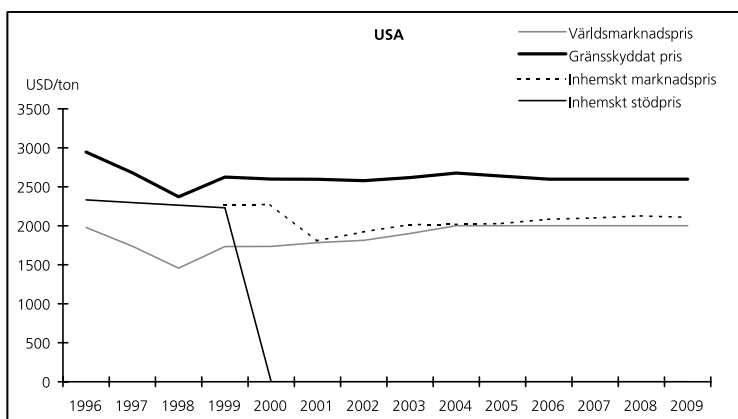
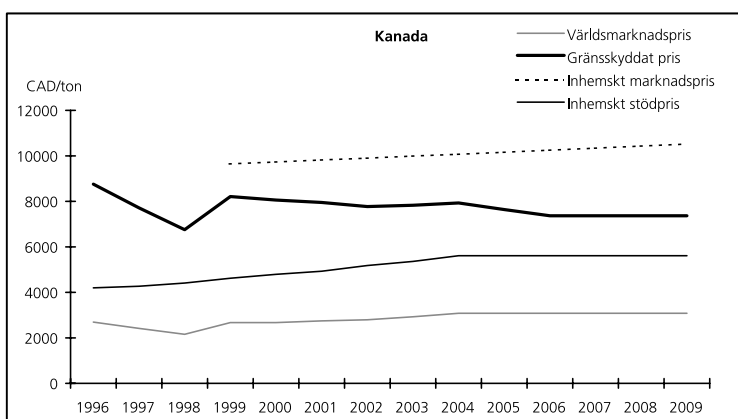
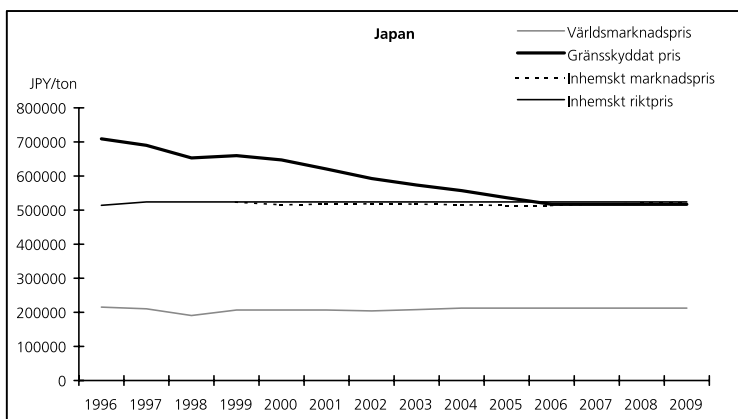


Källa: OECD, 1999b, FAPRI, bindningslistor från Jordbruksavtalet, WTO och egna beräkningar.

För smör är det bara för EU som tullsänkningen "biter", vilket den gör redan efter den första tullsänkningen år 2001. För Japan, Kanada och USA minskar "luften" i tullskyddet för smör men försvinner inte helt. För Japan börjar visserligen tullsänkningen "bita" vid år 2006, men eftersom det prognostiserade priset endast är beräknat fram till år 2004, är detta resultat förenat med stor osäkerhet.

Figur 5.4.4 Tullsänkning med 36 procent, skummjörkspulver





Källa: OECD, 1999b, FAPRI, bindningslistor från Jordbruksavtalet, WTO och egna beräkningar.

För skummjörkspulver "biter" inte tullsänknningen om 36 procent för något av länderna. För Kanada är några bedömningar huruvida tullsänknningen "biter" dock inte möjliga p.g.a. att det inhemska marknadspriset ligger ovanför det gränsskyddade priset. För Japan börjar tullsänknningen "bita" vid år 2006 men som nämndes tidigare är resultatet osäkert. Resultatet visar snarare att det kommer att kvarstå en hel del "luft" även efter en linjär tullsänkning om 36 procent, vilket tyder på utrymme för ytterligare sänkningar. Det bör poängteras att resultaten gäller givet att priserna utvecklas enligt prognoserna.

Eftersom priserna endast är prognoser är resultaten i analysen beroende av hur priserna kommer att utvecklas i framtiden. En känslighetsanalys av det gränsskyddade priset relativt inhemskt stödpris och relativt inhemskt marknadspris visar att EU är mest känslig för sjunkande världsmarknadspriser på smör (resultaten presenteras i tabeller i appendix 8.3). Detta resultat gäller relativt båda priserna för EU. Beräkningarna sträcker sig dock bara fram till och med år 2004 och beaktar således inte Agenda 2000-reformen i EU, vilken kan förväntas minska priskänsligheten för EU. Japan, USA och Kanada är däremot okänsliga för sjunkande världsmarknadspris för smör relativt båda priserna. Alla länderna är ungefär lika okänsliga för sjunkande världsmarknadspris relativt inhemskt stödpris för skummjörkspulver, med undantag för USA. USA blir genom avskaffandet av det inhemska stödpriset, från att ha varit relativt känsligt, okänslig för sjunkande världsmarknadspris. Relativt inhemskt marknadspris är länderna också ungefär lika okänsliga, med undantag denna gång för Kanada. Kanadas inhemska marknadspris för skummjörkspulver ligger över det gränsskyddade priset och ger negativa siffror. Detta resultat är inte användbart för Kanada och beror troligtvis på diskrepans i källor, vilket nämndes tidigare.

5.5 Sammanfattande diskussion

Den övergripande bilden som analysen av de utvalda ländernas tullstrukturer ger är att det finns mycket "luft" i jordbrukstillarna. I tullstruktursanalysen simuleras utfallet av en tänkbar tullsänkingsrunda med olika tullsänkingsmetoder och analysen visar att det kommer att krävas mycket större sänkningar – oavsett metod – än vad som förefaller troligt att uppnå under kommande förhandlingsrunda för att nå reella effekter.

Mycket av "luften" i de bundna tullarna kommer att finnas kvar, med undantag för vissa produkter och några länder i analysen.

Några mönster eller samband mellan effekter av de olika tullsänkningsscenarierna har inte kunnat urskiljas i analysen av tullstrukturer i de utvalda länderna. Om ett tullsänkningsscenario resulterar i reella effekter, gör de andra tullsänkningsscenarierna i regel också det. Tabell 5.5.1 sammanfattar analysen av tullstrukturer för de utvalda länderna. Sammanfattningen har baserats på den bild som analysen av tabeller och figurer ger för respektive land. Någon gruppering baserad på matematiska grunder t.ex. antal produkter som det finns "luft" i uttryckt i procent har inte kunnat göras eftersom antalet produkter som har analyserats för respektive land skiljer sig åt p.g.a. av mätproblem. Tabellen sammanfattar förekomsten av "luft" och huruvida tullsänkningsscenarierna resulterar i reella effekter för respektive land.

Argentina, Australien och Nya Zeeland har alla komparativa fördelar i jordbruksproduktion och starka exportintressen. Ländernas mål, som förs fram gemensamt med flera andra länder genom Cairnsgruppen, är att fullständigt avveckla handelsrestriktionerna i jordbrukssektorn så att endast tullskydd återstår. Ländernas egna jordbrukssektorer är relativt konkurrensutsatta om man bara ser till det låga tullskyddet. Jämfört med de andra länderna i analysen är ländernas bundna tullar mycket låga, med viss reservation för Argentina, vars bundna tullar ligger högre än Australiens och Nya Zeelands tullar. Dessa två länder har bundit övervägande nolltullar. De tillämpade tullarna ligger lägre än de bundna nivåerna för alla tre länderna. Trots de låga tullsatserna finns det således en liten mängd "luft" hos dessa länder. För Argentina finns "luft" i tullskyddet för de flesta produkter medan "luften" är koncentrerad till några få produkter för Australien och Nya Zeeland. De olika tullsänkningsscenarierna resulterar dock inte i några reella effekter, förutom i några få fall.

Kanada kan karakteriseras som ett land med tudelade intressen inom jordbrukssektorn. Å ena sidan är landet nettoexportör med starka exportintressen och medlem av Cairnsgruppen. Å andra sidan är Kanada protektionistiskt vad gäller mejeriprodukter, ägg och kyckling. Detta avspeglas även i Kanadas tullar, som huvudsakligen är låga med undantag

Tabell 5.5.1 Sammanfattning av analysen av tullstrukturer i utvalda länder

Land	"Luft"				Reella effekter av tullsänkningar		
	Ingen/lite	Medel/ för några produkter	Mycket/för många produkter	Inga/få	Medel/ för några produkter	Stora / för många produkter	
Argentina				X			
Australien	X ^b			X			
Nya Zeeland	X			X			
Kanada				X			
USA		X		X ^c			
EU			X			X	
Ungern ^a	-	-		-		-	-
Japan			X			X	
Norge			X			X	
Schweiz			X			X	
Sydkorea ^a	-	-		-		-	-
Indien			X	X			

Anm: ^a Några bedömningar av "luft" och reella effekter har inte kunnat göras för Ungern och Sydkorea med den utvalda metoden i denna analys.

^b Det finns dock mycket "luft" i tullen för socker.

^c De reella effekterna av tullsänkningar för USA är koncentrerade till en produkt, socker. För socker kan de reella effekterna av harmoniserande tullsänkningar väntas bli stora.

för tulltoppar på ägg, kyckling och vete. Den nominella skyddskoefficienten indikerar att Kanada tillämpar lägre tullar och att "luften" är stor för produkterna med tulltoppar. De olika tullsänkningssmetoderna resulterar inte i reella effekter på de utvalda produkterna för Kanada, utan det kommer att krävas stora eller upprepade tullsänkningar för att generera någon handel i de mest skyddade varugrupperna.

USA har goda förutsättningar för jordbruk och sektorn är starkt specialiserad och konkurrenskraftig. Som världsledande exportör och näst största importör av jordbruksprodukter har USA starka intressen av liberal handel. Generellt sett är de bundna tullarna mycket låga för de utvalda produkterna med undantag för tulltoppar på nötkött och socker. Den nominella skyddskoefficienten visar att nolltullar tillämpas för majoriteten av produkterna. För socker indikerar den nominella skyddskoefficienten att ett mycket lägre tullskydd än den bundna nivån tillämpas. Det finns således mycket "luft" i tullen för socker. Ingen av de olika tullsänkningssmetoderna kommer att ge några reella effekter för de utvalda produkterna, eftersom det tillämpade tullskyddet ligger på nollnivå för majoriteten av produkterna. Socker är enda undantaget och tullsänkningssmetoderna med harmoniserande inslag kommer att "bita" för denna produkt.

I EU är de bundna tullarna överlag mycket höga för de utvalda produkterna. Sojabönor och raps kommer in tullfritt i EU men de övriga produkterna kännetecknas av mycket höga tullar, med särskilt höga tulltoppar för nötkött, ris och socker. Den nominella skyddskoefficienten indikerar att EU tillämpar lägre tullar än de bundna. Det finns således mycket "luft" i de utvalda produkterna. För majoriteten av produkterna kvarstår det mesta av "luften" efter en "ny runda" tullsänkningar oavsett val av tullsänkningssmetod och inga reella effekter uppnås. Det är bara för produkterna med liten mängd "luft", samt socker som tullsänkningssmetoderna "biter". Med tanke på att socker inte ingick i Agenda 2000-reformen kan socker orsaka problem för EU i kommande tullsänkningssförhandlingar. En reform av den gemensamma marknadsordningen för socker har dock förutskickats inom EU.

I Ungern medförde tarifferingen att tullskyddet ökade, men jämfört med många av de andra länderna i analysen, är tullarna låga. Ungern var det

land i Öst- och Centraleuropa som var först med att marknadsorientera sin ekonomi men landet befinner sig fortfarande i en transitionsprocess. På grund av denna process är marknaderna fortfarande svagt utvecklade och prisresponsen låg, vilket medför att beräkningar av den nominella skyddskoefficienten för Ungern blir missvisande. Ungern har haft problem med sina åtaganden under jordbruksavtalet och har troligtvis tillämpat sina bundna tullar. Några bedömningar av när de olika tullsänkingsmetoderna ger reella effekter är dock inte möjliga att göra.

De protektionistiska länderna i studien – Japan, Norge, Schweiz och Sydkorea – är alla nettoimportörer av jordbruksprodukter. Länderna har inte några naturligt goda förutsättningar för jordbruksproduktion, men den inhemska produktionen värderas högt. För att kunna upprätthålla nationell produktion är stöd och gränsskydd mycket höga. Det bundna tullskyddet för de utvalda produkterna karakteriseras av höga tullar med extrema tulltoppar och för många produkter är de bundna tullarna i praktiken prohibitiva. Japan och Sydkorea har lägre tullar än Norge och Schweiz, men för några av produkterna i de två förstnämnda länderna finns det också extrema tulltoppar. För Japan, Norge och Schweiz kommer en "ny runda" tullsänkningar att ge reella effekter för de flesta av produkterna i analysen. Det är främst de harmoniserande tullsänkingsmetoderna som "biter", även om den linjära metoden också "biter" för vissa produkter. Resultatet av beräkningarna av den nominella skyddskoefficienten för Sydkorea gör det inte möjligt att bedöma hur Sydkoreas tullar påverkas av olika tullsänkingsmetoder.

Indien har påbörjat en exportorientering av sin handelspolitik, men reformerna av jordbrukssektorn har än så länge varit begränsade. Tullstrukturen i jordbrukssektorn kännetecknas av höga, bundna tullar, som dock tillämpas på lägre nivåer. Det finns således mycket "luft" i tullarna för de utvalda produkterna. En "ny runda" av tullsänkningar kommer att minska mängden "luft" men tullsänkningarna kommer inte att medföra några reella effekter.

Analysen av smör och skummjörkspulver över tiden visar att det finns mycket "luft" även i tullskyddet för dessa produkter. Av de fyra länderna som analysen omfattar – EU, USA, Kanada och Japan – är det endast för

EU som en "ny runda" av tullsänkningar skulle ge reella effekter. För EU skulle effekt nås för smör, trots att EU har genomfört förändringar av regleringen för mejeriprodukter i Agenda 2000 som medför ökad "luft". För skummjörkspulver är några reella effekter av en ny runda tullsänkningar inte troliga för något av de fyra länderna. Resultaten i denna utvidgade analys, men även den övriga analysen, bygger på antaganden av hur världsmarknadspriser och växelkurser utvecklas i framtiden. OECD:s prognoser pekar på svagt stigande priser och ökad handel med jordbruksprodukter. En känslighetsanalys av det gränsskyddade priset relativt inhemskt stödpris och relativt inhemskt marknadspris visar emellertid att de fyra länderna, som analysen av smör och skummjörkspulver omfattar, är relativt okänsliga för världsmarknadspriserändringar, med undantag för smör i EU. Agenda 2000-reformen är dock inte beaktad i denna analys, vilket kan påverka resultatet för EU, i riktning mot ökad okänslighet.

6

Slutsatser

Utgångspunkten för denna studie är att jordbruket numera är integrerat i det internationella handelssystemet och finns på WTO:s förhandlingsagenda. Utgångspunkten är vidare att handelshinder, däribland tullar, medför kostnader för samhället. Dessa kostnader innebär att samhällets välfärd minskar. Omvänt betyder detta att samhällets välfärd kommer att öka då tullar reduceras och handeln liberaliseras. Ju friare den internationella handeln är, desto högre välfärd kommer samhället att uppnå. Detta är också syftet med multilaterala handelspolitiska förhandlingar, att uppnå resultat i form av de ekonomiska fördelar som sänkta handelshinder ger.

Jordbruksavtalet utgör ett helt nytt regelverk för handeln med jordbruksprodukter och stödet till jordbrukssektorn och ambitionerna i avtalet är höga. Ur avtalstexten framgår att det långsiktiga målet är att "etablera en rättvis och marknadsorienterad handelsregim för jordbrukssektorn". Syftet med det långsiktiga målet är att "uppnå genomgripande, progressiva reduktioner av stöd och skydd till jordbruket under överenskommen tidsperiod, vilka korrigerar och förhindrar restriktioner och snedvridningar av världens jordbruksmarknader"¹⁴⁸ Den fortsatta liberaliseringen av handeln med jordbruksprodukter ska således gå i marknadsorienterande riktning med påtagliga sänkningar av stöd och skydd.

Denna studie har fokuserat på marknadstillträde i jordbrukssektorn och i synnerhet på de bundna tullarna. Tarifieringsprocessen och den påföljande tullsänkningen i Uruguayrundan gav endast marginella liberaliseringseffekter på handeln med jordbruksprodukter. De nya tullstrukturerna har dessutom inbyggda problem som på kort sikt ytterligare reducerar marknadstillträdet. Dessa problem omfattar stora skillnader mellan bundet och tillämpat tullskydd, s.k. "luft" som minskar transparensen av de bundna tullarna, ökad tullspridning efter tarifieringen samt höga och talrika tulltoppar. Jordbruksavtalet får dock betraktas som ett första steg mot en reform av jordbruket i det internationella handelssystemet. Inför kom-

¹⁴⁸ Avtalstexten på engelska: "establish a fair and market-oriented agricultural trading system" "provide for substantial progressive reductions in agricultural support and protection sustained over an agreed period of time, resulting in correcting and preventing restrictions and distortions in world agricultural markets"

mande förhandlingar utgör avtalet dessutom en bra grund med transparenta regler och principer. På marknadstillträdesområdet finns numera bundna tullar och det återstår i stort sett att komma överens om hur dessa ska sänkas.

Tullskyddet i jordbrukssektorn ligger idag på i genomsnitt ungefär samma nivå som industrivaror gjorde efter andra världskriget. Med detta perspektiv torde inses att det förmodligen kommer att ta tid och att det kommer att vara en gradvis process att få ner nivån på tullarna i jordbrukssektorn. En principiellt viktig skillnad är dock att de icke-tariffära handelshindren redan är reglerade genom Uruguayrundans jordbruksavtal. Detta är en fördel för jordbrukssektorn eftersom sådana hinder inte kan införas när tullnivån sjunker, såsom skedde för vissa industrivaror under 1970- och 1980-talen.

Den bild av jordbrukets tullar som tonar fram i studien, visar på mycket "luft" som är ojämnt fördelad mellan produkterna och länderna i analysen. Tullstruktursanalysen bekräftar därmed den allmänna uppfattningen att det finns mycket "luft" i tullskyddet hos de flesta länder i analysen.

I nästa runda kommer ett av målen vara att uppnå ytterligare sänkningar av jordbrukstullarna. Mycket av förhandlingarna kommer troligtvis att handla om *hur* tullarna ska sänkas, dvs. valet av tullsänkingsmetod. Hur ska förbättrat marknadstillträde uppnås och finns det en optimal tullsänkingsmetod? Svaret på denna fråga varierar säkerligen beroende på vem som svarar. Historien visar att för industrivaror har valet av tullsänkingsmetod på kort sikt spelat mindre roll för den genomsnittliga tullsänkingsnivån. På längre sikt har däremot valet av tullsänkingsmetod varit av avgörande betydelse för hur tullstrukturen har utvecklats. Tullsänkingsansatser av formeltyp med harmoniserande inslag har bidragit till att utjämna tullstrukturerna, medan ansatserna som inte har varit baserade på någon slags formel oftast har fokuserat tullsänkningar på okänsliga sektorer. Tulltoppar på känsliga varor har däremot lämnats orörda, vilket istället har ökat skevheten i tullstrukturen. Med tanke på hur tullstrukturerna i jordbrukssektorn ser ut, med mycket höga tullar, extrema tulltoppar, en stor spridning mellan varorna och tullekalering, är det angeläget att successivt komma åt skevheterna och jämna ut tullstrukturen.

Detta talar för att kommande tullsänkingsförhandlingar i jordbrukssektorn bör användas en tullsänkingsformel med harmoniserande inslag i ett långsiktigt perspektiv.

På kort sikt kan det, om det skulle vara svårt att nå enighet om en ny ansats i kommande tullsänkingsförhandlingar, ändå vara mest betydelsefullt att få ner nivån på tullarna i jordbrukssektorn genom att upprepa den linjära sänkningen från Uruguayrundan. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det principiella och långsiktiga valet av tullsänkingsmetod, i harmoniserande riktning, dock viktigast för att uppnå de långsiktiga målen om en rättvis och marknadsorienterad handelsregim i jordbrukssektorn.

Av analysen av de utvalda ländernas tullstrukturer framgår att en "ny" runda av tullsänkningar, med ungefär samma storlek på åtagandet som i Uruguayrundan, inte kommer att eliminera "luften". Detta gäller oavsett val av tullsänkingsmetod, med undantag för vissa varor och några länder. Det är i stort sett bara för de mest protektionistiska länderna i analysen – Japan, Norge och Schweiz – som tullsänkningarna kommer att "bita" och kan väntas ge reella effekter på handelsflöden och inhemsk prisnivå. Detta innebär att det kommer att krävas upprepade tullsänkningar under flera förhandlingsrundor eller mycket stora tullsänkningar under en runda för att påverka handelsmöjligheterna. Även om inte all "luft" elimineras under en tullsänkingsrunda medför tullsänkningarna positiva effekter. Varje tullsänkingsomgång kommer att vara ett steg i rätt riktning mot ökad transparens och förutsägbarhet då "luften" minskar, för att till sist resultera i tullsänkningar som ger reella effekter. Dessutom gäller att ju friare den internationella handeln blir, desto större blir välfärdsvinsterna av liberalisering. Det viktigaste är ändå att jordbruket nu är på WTO:s förhandlingsagenda och att processen mot ett marknadsorienterat handelsystem för jordbruksprodukter har inletts. Hur många förhandlingsrundor det tar och hur snabbt processen kommer att gå, beror på de politiska och ekonomiska omständigheterna.

7

Ordlista

Ad valorem ekvivalent	Specifik tull omräknad till värdetull genom att relatera den specifika tullen till ett världsmarknadspris.
Blair House-uppgörelsen	Bilateral överenskommelse mellan EU och USA om jordbruksfrågor under Uruguayrundan. Centrala delar av Jordbruksavtalet har sitt ursprung i denna överenskommelse.
CAP	EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy)
Comecon	Rådet för ömsesidigt ekonomiskt bistånd (The Council for Mutual Economic Aid). Etablerades 1949 av Bulgarien, Polen, Rumänien, Sovjetunionen och Tjeckoslovakien. Senare tillkom Östtyskland, Mongoliet, Kuba och Vietnam. Målet var att utveckla medlemsländernas ekonomier i syfte att nå självförsörjning genom samarbete kring femårsplaner. 1990 övergavs planekonomin till förmån för en fri marknad, bilateral handel och konvertibla valutor. 1991 ersattes Comecon med en organisation för internationellt ekonomiskt samarbete. (Organisation for International Economic Cooperation)
GATT	Det allmänna tull- och handelsavtalet (General Agreement on Tariffs and Trade)
IBRD	Den internationella banken för rekonstruktion och utveckling, mer känd som Världsbanken (International Bank for Reconstruction and Development)

IMF	Internationella valutafonden (International Monetary Fund)
ITO	En internationella handelsorganisationen som var tänkt att utgöra en internationell institution och multilateralt regelverk. Utkastet till organisationen ratificerades aldrig och ersattes i slutändan av GATT 1947. (International Trade Organisation)
MERCOSUR	Gemensam marknad mellan Argentina, Bolivia, Brasilien, Chile, Paraguay och Uruguay. (Mercado Común del Sur)
Mest-gynnad-nation	En grundläggande handelspolitisk princip som innebär att en handelspolitisk förmån som beviljas ett land tillfaller alla medlemsländer i WTO. (Most Favoured Nation)
NAFTA	Frihandelsområde i Nordamerika som omfattar Kanada, USA och Mexiko. (North American Free Trade Area)
Nominell skyddskoefficient	Beräknas som skillnaden mellan inhemskt pris och världsmarknadspris. Detta delas med världsmarknadspriset för att få uttrycket i procent. Den nominella skyddskoefficienten är en approximation av det tillämpade tullskyddet. Fler faktorer fångas upp av beräkningen, men den indikerar ett implicit tullskydd, som kan tolkas som den tull som landet faktiskt tillämpar. Tolkningen måste dock ske med försiktighet.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and development

PSE	Producer Support Estimate. Ett mått framtaget av OECD som summerar alla stöd till jordbruket till ett totalt mått. Detta innebär att PSE mäter bruttotransfereringarna från skattebetalare och konsumenter till jordbrukare. Måttet anges som ett totalbelopp eller i procent.
SPS-avtalet	Sanitära och fytosanitära avtalet (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures).
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development.
Tulleskalering	Tullskyddet ökar med förädlingsgraden, dvs. för råvaror gäller lägre tullar än för slutlig vara. Detta medför att det effektiva tullskyddet, som mäter tullskyddet som går till förädlingsvärdet, ger ett större skydd av den förädlade varan än vad den nominella tullen anger.
Tullspridning	Stora skillnader i tullnivåer mellan varor, dvs. det finns varor med höga tullar och varor med låga tullar.
Tulltopp	Mycket höga tullnivåer. Var gränsen går för vad som utgör en tulltopp beror av sammanhanget. Definitioner gjorda av UNCTAD och OECD har satt gränsen vid 12-15 procent. (Tariff peaks)
WTO	Världshandelsorganisationen. WTO bildades genom Uruguayavtalet, 1995. Organisationen ersätter och utvidgar den funktion som GATT-sekretariatet tidigare fyllde. (World Trade Organisation)

8

Appendix

8.1 Produkturval och HS-koder för respektive land i analysen

I Tabell 8.1.1 återfinns koderna för respektive tullposition och produkt specificerade enligt harmonised system (HS). Koderna kan variera mellan länderna eftersom en viss flexibilitet tilläts av WTO i tullspecificeringen på 6-8-siffrig nivå. Koderna kan även variera p.g.a produkturvalet. Om t.ex. tullen på fryst griskött (0203.2x) och färskt griskött (0203.1x) har varit densamma har valet av tullposition ingen betydelse. Om däremot tullarna har skilt sig åt mellan den frysta och den färska produkten har tullen för den frysta produkten valts ut, eftersom den frysta produkten är lättare att handla med.

Tabell 8.1.1 Produkturval och HS-koder för respektive land i analysen

Produkturval	Argentina	Australien	EU	Kanada	Indien	Japan
Nötkött	0202.10	0202.10.00	0202.10.00	0202.10.20	0201.10	0202.10
Griskött	0203.10	0203.21.00	0203.21.10	0203.11.00	0203.11	0203.21
Lamm	0204.30.00	0204.30.00	0204.41.00	0204.30.00	0204.30.00	0204.30
Kyckling	0207.10	0207.10.00	0207.21.10	0207.21.92	0207.21	0207.21
Skummjörkspulver	0402.10	0402.10.00	0402.10.19	0402.10.20	0402.10	0402.10
Smör	0405.00	0405.00.00	0405.00.10	0405.00.12	0405.00	0405.00
Ägg	0407.00.0000	0407.00.00	0407.00.30	0407.00.19	0407.00	0407.00
Vete	1001.90	1001.90.00	1001.90.95	1001.90.20	1001.9	1001.90
Majs	1005.10.000	1005.90.00	1005.90.00	1005.90.10	1005.90	1005.90
Ris	1006.30	1006.30.00	1006.30.00	1006.30.00	1006.30	1006.30
Sojaböner	1201.00	1201.00.00	1201.00.90	1201.00.00	1201.00	1201.00
Raps	1205.00	1205.00.00	1205.00.90	1205.00.00	1205.00	1205.00
Socker	1701.99.00	1701.99.90	1701.99.50	1701.99.00	1701.99	1701.99

Produkturval	Norge	Nya Zeeland	Schweiz	Sydkorea	Ungern	USA
Nötkött	0202.10.00	0202.10.00	0202.10.00	0201.10.0000	0202.10.005	0202.10.50
Griskött	0203.21.00	0203.21.00	0203.21.00 Ex	0203.21.0000	0203.21.008	0203.21.00
Lamm	0204.30.00	0204.30.00	0204.30.00	0204.30.0000	0204.30.005	0204.30.00
Kyckling	0207.21.00	0207.21.00	0207.21.00	0207.21.0000	0207.21.004	0207.21.00
Skummjörkspulver	0402.10.00	0402.10.00	0402.10.00	0402.10.1010	0402.10.029	0402.10.50
Smör	0405.00.00	0405.00.00	0405.00.10	0405.00.1000	0405.00.007	0405.00.40
Ägg	0407.00.10	0407.00.00	0407.00.00	0407.00.1000	0407.00.069	0407.00.00
Vete	1001.90.00	1001.90.00	1001.90.10 Ex	1001.90.9090	1001.90.993	1001.90.20
Majs	1005.90.00	1005.10.00	1005.90.00 Ex	1005.90.9000	1005.90.005	1005.90.20
Ris	1006.30.10	1006.30.00	1006.30.00 Ex	1006.30	1006.30.008	1006.30.90
Sojaböner	1201.00	1201.00.00	1201.00.00 Ex	1201.00.0000	1201.00.006	1201.00.00
Raps	1205.00	1205.00.00	1205.00.00 Ex	1205.00.00000	1205.00.002	1205.00.00
Socker	1701.99	1701.99.00	1701.99.00	1701.99.0000	1701.99.007	1701.99.50

Källa: Bindningslistor från WTO.

8.2 Tulldata

I detta appendix återfinns tabeller över tulldata för respektive land i analysen, samt korta kommentarer om beräkningar, avvikelser och dylikt. Tabellerna innehåller bastull för 1995, uttryckt som ad valorem tull eller som ad valorem ekvivalent av en specifik tull i procent, bunden tull för år 2000, också uttryckt som ad valorem tull eller som ad valorem ekvivalent av en specifik tull i procent, nominell skyddskoefficient eller tillämpad tull, "luft" i de bundna tullarna (beräknad som skillnaden mellan bunden tull och nominell skyddskoefficient/tillämpad tull) samt resultaten av de olika tullsänkningarna. För att avgöra om en tullsänkingsmetod "biter" jämförs den nya tullen efter tullsänkningen med den nominella skyddskoefficienten alternativt den tillämpade tullen i tabellen. Om den nya tullen är mindre än den nominella skyddskoefficienten alternativt den tillämpade tullen så "biter" tullsänkningen och reella effekter kan väntas.

Argentina

Argentinas tullar är i utgångsläget av värdetyp. De tillämpade tullarna är hämtade från WTO:s databas IDB och utgör den nivå som Argentina tillämpade 1998.

Tabell 8.2.1 Tulldata för Argentina

Produkt	Bastull	Bunden tull	Tillämpad tull	"Luft"	Linjär, 36 %	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	38,0	38,0	13,0	25,0	24,3	30,3	24,3	19,0
Gris	38,0	38,0	13,0	25,0	24,3	30,3	24,3	19,0
Lamm	38,0	38,0	13,0	25,0	24,3	30,3	24,3	19,0
Kyckling	38,0	29,6	13,0	16,6	18,9	24,7	18,9	14,8
Ägg	8,0	6,8	3,0	3,8	4,4	6,5	0,0	0,0
Vete	38,0	38,0	13,0	25,0	24,3	30,3	24,3	19,0
Majs	8,0	6,8	0,0	6,8	4,4	6,5	0,0	0,0
Ris	38,0	38,0	13,0	25,0	24,3	30,3	24,3	19,0
Sojabönor	38,0	38,0	11,0	27,0	24,3	30,3	24,3	19,0
Raps	38,0	38,0	11,0	27,0	24,3	30,3	24,3	19,0
Socker	38,0	38,0	23,0	15,0	24,3	30,3	24,3	19,0

Australien

Alla de bundna tullarna är av värdetyp, förutom socker där en ad valorem ekvivalent har beräknats. Nominell skyddskoefficient har inte kunnat beräknas för majs.

Tabell 8.2.2 Tulldata för Australien

Produkt	Bastull	Bunden tull	Nominell skyddskoefficient	"Luft"	Linjär, 36 %	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gris	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lamm	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kyckling	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ägg	7,2	0,0	1,7	-1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Vete	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Majs	2,0	1,0	-	-	0,6	1,0	0,0	0,0
Ris	2,0	1,0	2,0	-1,0	0,6	1,0	0,0	0,0
Sojaböner	2,0	1,0	0,0	1,0	0,6	1,0	0,0	0,0
Raps	2,0	1,0	0,0	1,0	0,6	1,0	0,0	0,0
Socker	59,7	40,1	0,0	40,1	25,7	31,7	25,7	20,1

Nya Zeeland

De utvalda produkterna för Nya Zeelands är alla angivna som värdetullar. Nominell skyddskoefficient har inte kunnat beräknas för ris, sojaböner, raps och socker.

Tabell 8.2.3 Tulldata för Nya Zeeland

Produkt	Bastull	Bunden tull	Nominell skyddskoefficient	"Luft"	Linjär, 36 %	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gris	20,0	8,5	0,0	8,5	5,4	8,0	0,0	0,0
Lamm	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kyckling	28,5	18,2	24,4	-6,2	11,6	16,2	11,6	9,1
Ägg	0,0	0,0	95,0	-95,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vete	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Majs	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ris	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Sojaböner	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Raps	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Socker	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0

Kanada

Kanada har noterat både värdetullar och specifika tullar. För lamm, ris och socker saknas prisuppgifter i PSE-kalkylen för beräkning av ad valorem ekvivalenter och nominell skyddskoefficient.

Tabell 8.2.4 Tulldata för Kanada

Produkt	Bastull	Bunden tull	Nominell skyddskoefficient	"Luft"	Linjär, 36 %	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	37,9	26,5	0,0	26,5	17,0	22,5	17,0	13,3
Gris	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lamm	-	-	-	-	-	-	-	-
Kyckling	280,4	238,3	1,3	237,0	152,5	92,1	92,1	57,0
Ägg	192,3	163,5	45,6	117,9	104,6	78,2	78,2	51,4
Vete	90,0	76,5	0,0	76,5	49,0	50,7	49,0	37,9
Majs	1,3	1,7	0,0	1,7	1,1	1,7	0,0	0,0
Ris	-	-	-	-	-	-	-	-
Sojaböner	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Raps	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socker	-	-	-	-	-	-	-	-

USA

USA har noterat både värdetullar och specifika tullar. På grund av avsaknad av pris har ad valorem ekvivalent och nominell skyddskoefficient inte kunnat beräknas för raps.

Tabell 8.2.5 Tulldata för USA

Produkt	Bastull	Bunden tull	Nominell skyddskoefficient	"Luft"	Linjär, 36 %	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	31,1	26,4	0,0	26,4	16,9	22,4	16,9	13,2
Gris	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lamm	0,3	0,2	9,9	-9,6	0,2	0,2	0,0	0,0
Kyckling	10,4	8,1	0,0	8,0	5,2	7,7	0,0	0,0
Ägg	6,1	4,9	0,0	4,9	3,1	4,7	0,0	0,0
Vete	4,7	3,8	0,0	3,8	2,4	3,7	0,0	0,0
Majs	1,6	0,7	0,0	0,7	0,5	0,7	0,0	0,0
Ris	10,9	11,0	0,0	11,0	7,1	10,3	7,1	5,5
Sojaböner	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Raps	-	-	-	-	-	-	-	-
Socker	127,7	201,8	104,9	97,0	129,2	86,0	86,0	54,7

EU

EU har noterat både värdetullar och specifika tullar.

Tabell 8.2.6 Tulldata för EU

Produkt	Bastull	Bunden tull	Nominell skyddskoefficient	"Luft"	Linjär, 36 %	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	137,6	131,6	113,2	18,4	84,3	70,1	70,1	47,8
Gris	49,7	54,1	9,6	44,6	34,6	39,8	34,6	27,1
Lamm	133,5	66,2	2,0	64,2	42,4	45,9	42,4	33,1
Kyckling	49,5	33,8	34,0	-0,1	21,6	27,6	21,6	16,9
Ägg	70,4	50,6	20,1	30,6	32,4	37,9	32,4	25,3
Vete	118,7	103,1	21,4	81,8	66,0	61,1	61,1	43,4
Majs	139,1	94,8	14,6	80,1	60,6	58,1	58,1	41,9
Ris	339,8	205,4	24,4	181,0	131,5	86,7	86,7	54,9
Sojabönor	0,0	0,0	6,5	-6,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Raps	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socker	324,3	436,9	188,9	248,0	279,6	111,7	111,7	64,0

Ungern

Ungerns tullar är enbart av värdetyp. Produkterna som importeras får tilläggsavgifter i form av en 2-procents tullklareringsavgift och en statistisk avgift om 3 procent, vilket höjer den bundna tullen med 5 procentenheter. Beräkningarna av den nominella skyddskoefficienten ger icke förväntade resultat, vilket till stor del kan förklaras av att Ungern fortfarande befinner sig i en transitionsperiod till marknadsekonomi (se vidare Ungern i tullstruktursanalysen).

Tabell 8.2.7 Tulldata för Ungern

Produkt	Bastull	Bunden tull	Nominell skyddskoefficient	"Luft"	Linjär, 36 %	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	112,0	71,7	-7,9	79,6	45,9	48,5	45,9	35,9
Gris	61,0	51,9	-11,6	63,5	33,2	38,6	33,2	26,0
Lamm	40,0	25,6	-5,2	30,8	16,4	21,9	16,4	12,8
Kyckling	61,0	39,0	51,1	-12,1	25,0	31,0	25,0	19,5
Ägg	30,0	25,5	36,3	-10,8	16,3	21,8	16,3	12,8
Vete	50,0	32,0	-1,6	33,6	20,5	26,4	20,5	16,0
Majs	50,0	32,0	-18,2	50,2	20,5	26,4	20,5	16,0
Ris	99,0	39,6	-	-	25,3	31,3	25,3	19,8
Sojabönor	0,0	0,0	26,9	-26,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Raps	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Socker	80,0	68,0	97,6	-29,6	43,5	46,8	43,5	34,0

Japan

Japan har noterat både värdetullar och specifika tullar. För ris finns ingen tull angiven för 1995 i Japans bindningslista utan ris tarifferades först under 1999. För år 2000 har den specifika tullen för ris omvandlats till en ad valorem ekvivalent. Nominell skyddskoefficient har inte kunnat beräknas för lamm, majs, och raps eftersom prisuppgifter saknas.

Tabell 8.2.8 Tulldata för Japan

Produkt	Bastull	Bunden tull	Nominell skyddskoefficient	"Luft"	Linjär sänkning a=0.64	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	93,0	50,0	40,4	9,6	32,0	37,5	32,0	25,0
Gris	285,0	239,4	122,3	117,0	153,2	92,2	92,2	57,1
Lamm	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Kyckling	14,0	11,9	11,7	0,2	7,6	11,0	7,6	6,0
Ägg	20,0	17,0	17,5	-0,5	10,9	15,3	10,9	8,5
Vete	272,0	288,0	675,9	-388,0	184,3	98,6	98,6	59,5
Majs	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Ris	-	957,9	630,1	327,8	613,0	129,7	129,7	69,6
Sojaböner	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Raps	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Socker	1617,3	1662,9	185,5	1477,4	1064,3	137,6	137,6	71,8

Norge

Ad valorem ekvivalenter av de specifika tullarna för ris och socker har inte kunnat beräknas eftersom prisuppgifter saknas i PSE-kalkylen. För de övriga produkterna har både en specifik tull och en värdetull noterats, där den högsta av de två kommer att läggas på importen. Ad valorem ekvivalenter har beräknats för de specifika tullarna och därefter har den högsta av ad valorem ekvivalenten och värdetullen valts i tabellen nedan. I de fall prisuppgifter saknas har värdetullen valts. Den nominella skyddskoefficienten för majs, ris, sojaböner, raps och socker har inte kunnat beräknas eftersom prisuppgifter saknats.

Tabell 8.2.9 Tulldata för Norge

Produkt	Bastull	Bunden tull	Nominell skyddskoefficient	"Luft"	Linjär, 36 %	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	405,0	344,0	148,2	195,8	220,2	104,5	104,5	61,6
Gris	428,0	363,0	175,1	187,9	232,3	106,1	106,1	62,2
Lamm	504,9	429,2	25,9	403,3	274,7	111,2	111,2	63,8
Kyckling	656,3	643,1	321,7	321,4	411,6	121,6	121,6	67,2
Ägg	415,7	395,0	263,3	131,7	252,8	108,7	108,7	63,0
Vete	495,0	347,0	207,9	139,1	222,1	104,7	104,7	61,7
Majs	490,0	343,0	-	-	219,5	104,4	104,4	61,5
Ris	-	-	-	-	-	-	-	-
Sojaböner	296,0	207,0	-	-	132,5	87,0	87,0	55,1
Raps	383,0	268,0	-	-	171,5	96,2	96,2	58,6
Socker	-	-	-	-	-	-	-	-

Schweiz

Schweiz har enbart noterat specifika tullar, vilket betyder att ad valorem ekvivalenter har beräknats. För ris, sojabönor och raps saknas dock prisuppgifter, varför ad valorem ekvivalenter och nominella skyddskoefficienter inte har kunnat beräknats.

Tabell 8.2.10 Tulldata för Schweiz

Produkt	Bastull	Bunden tull	Nominell skyddskoefficient	"Luft"	Linjär, 36 %	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	245,6	318,2	181,7	136,5	203,7	101,9	101,9	60,7
Gris	160,6	223,9	171,0	52,9	143,3	89,8	89,8	56,2
Lamm	100,3	60,6	157,7	-97,1	38,8	43,2	38,8	30,3
Kyckling	1015,4	888,5	527,9	360,6	568,7	128,3	128,3	69,2
Ägg	559,3	514,6	454,8	59,8	329,3	116,1	116,1	65,5
Vete	327,7	320,1	255,0	65,1	204,9	102,1	102,1	60,8
Majs	205,5	180,6	158,0	22,6	115,6	81,9	81,9	53,0
Ris	-	-	-	-	-	-	-	-
Sojabönor	-	-	-	-	-	-	-	-
Raps	-	-	-	-	-	-	-	-
Socker	267,1	215,5	223,0	-7,5	137,9	88,4	88,4	55,6

Sydkorea

Sydkorea har huvudsakligen noterat värdetullar. För ris saknas tull eftersom Sydkorea har undantaget ris från tarifferingsprocessen. För sojabönor och socker har både värdetull och en specifik tull noterats. För sojabönor har värdetullen valts eftersom denna var högre jämfört med beräknad ad valorem ekvivalent. För socker har någon ad valorem ekvivalent inte kunnat beräknas och värdetullen har därför valts. Beräkningar av den nominella skyddskoefficienten har inte kunnat beräknas för lamm, vete, majs, raps och socker eftersom prisuppgifter saknas.

Tabell 8.2.11 Tulldata för Sydkorea

Produkt	Bastull	Bunden tull	Nominell skyddskoefficient	"Luft"	Linjär, 36 %	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	44,5	40,0	190,1	-150,1	25,6	31,6	25,6	20,0
Gris	37,0	25,0	93,6	-68,6	16,0	21,4	16,0	12,5
Lamm	29,6	22,5	-	-	14,4	19,6	14,4	11,3
Kyckling	35,0	20,0	79,2	-59,2	12,8	17,6	12,8	10,0
Ägg	30,0	27,0	8,2	18,8	17,3	22,9	17,3	13,5
Vete	10,0	1,8	-	-	1,2	1,8	0,0	0,0
Majs	365,0	328,0	-	-	209,9	102,9	102,9	61,0
Ris	-	-	378,9	-	-	-	-	-
Sojabönor	541,0	487,0	731,3	-244,3	311,7	114,7	114,7	65,0
Raps	35,5	20,0	-	-	12,8	17,6	12,8	10,0
Socker	94,6	85,1	-	-	54,5	54,3	54,3	39,9

Indien

Indien har enbart noterat värdetullar. Uppgifter om tillämpad tull är hämtade från UNCTAD:s databas TRAINS och är från 1997.

Tabell 8.2.12 Tulldata för Indien

Produkt	Bastull	Bunden tull	Tillämpad tull	"Luft"	Linjär, 36 %	Schweizisk formel, a=150	Mix 1	Mix 2
Nöt	140,0	100,0	10,0	90,0	64,0	60,0	60,0	42,9
Gris	140,0	100,0	10,0	90,0	64,0	60,0	60,0	42,9
Lamm	20,0	100,0	10,0	90,0	64,0	60,0	60,0	42,9
Kyckling	140,0	35,0	10,0	25,0	22,4	28,4	22,4	17,5
Ägg	140,0	150,0	30,0	120,0	96,0	75,0	75,0	50,0
Vete	0,0	100,0	0,0	100,0	64,0	60,0	60,0	42,9
Majs	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ris	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sojabönor	0,0	100,0	40,0	60,0	64,0	60,0	60,0	42,9
Raps	0,0	100,0	40,0	60,0	64,0	60,0	60,0	42,9
Socker	100,0	150,0	40,0	110,0	96,0	75,0	75,0	50,0

8.3 Känslighetsanalys av gränsskyddat pris

Siffrorna i tabell 8.3.1 och 8.3.2 nedan anger hur mycket världsmarknadspriset kan sjunka innan det gränsskyddade priset motsvarar det inhemska stödpriset alternativt det inhemska marknadspriset, uttryckt i procent. Ju lägre procenttal, desto mindre behöver världsmarknadspriset sjunka innan det gränsskyddade priset motsvarar det inhemska stödpriset alternativt marknadspriset och desto känsligare är landets tullåtagande för världsmarknadsprisförändringar.

Tabell 8.3.1 Priskänslighet relativt inhemskt stödpris och inhemskt marknadspris för smör, i procent

Priskänslighet relativt inhemskt stödpris	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU	53.5	47.9	42.9	24.3	10.4	11.2	10.4	14.2	17.9
Japan	140.5	135.9	125.5	120.4	110.8	111.0	111.4	111.2	111.1
Kanada	220.9	218.2	236.1	220.2	205.6	207.2	207.4	218.9	233.4
USA	115.8	114.3	112.0	111.7	185.6	184.9	185.6	182.0	178.5
Priskänslighet relativt inhemskt marknadspris									
EU	-	-	-	7.5	0.2	4.9	7.3	10.0	17.5
Japan	-	-	-	119.4	120.5	129.6	136.5	138.6	139.9
Kanada	-	-	-	44.3	40.4	40.0	38.6	40.3	42.1
USA	-	-	-	38.7	54.2	47.8	48.8	47.2	48.1

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 8.3.2 Priskänslighet relativt inhemskt stödpris och inhemskt marknadspris för skummjörkspulver, i procent

Priskänslighet relativt inhemskt stödpris	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU	57.2	53.0	41.4	45.2	41.9	43.5	44.4	46.9	49.6
Japan	73.2	64.1	55.2	53.9	49.0	49.0	48.3	49.2	50.3
Kanada	52.0	44.7	34.7	43.7	40.5	40.5	38.5	39.3	39.6
USA	31.0	22.0	7.5	22.7	149.9	148.5	147.7	145.5	143.2
Priskänslighet relativt inhemskt marknadspris									
EU	-	-	-	44.8	41.5	43.8	44.1	46.6	49.9
Japan	-	-	-	52.7	51.0	50.2	49.1	50.4	52.3
Kanada	-	-	-	-18.1	-21.4	-19.1	-18.1	-13.8	-8.9
USA	-	-	-	19.6	17.9	46.3	41.0	38.6	41.6

Källa: Egna beräkningar.

9

Källförteckning

Anderson J. och Neary P. (1998). *Measuring the Restrictiveness of International Trade Policy*. Opublicerad.

Blackhurst, Enders och Francois (1996). The Uruguay Round and Market Access: Opportunities and Challenges for Developing Countries, *The Uruguay Round and the Developing Countries* av Martin W. och Winters A. (red.), University Press, Cambridge.

Bureau J-C., Salvatici L. och Fulponi L. (1999). *Measuring Trade Liberalisation: European Commitments under The Uruguay Agreement on Agriculture*. Organised Session Paper, IX European Congress of Agricultural Economists, Warszawa, Polen, 24-28 augusti, 1999.

Cline W., Kawanabe N., Kronsjö T.O.M. and Williams T. (1978). *Trade Negotiations in the Tokyo Round. A Quantitative Assessment*. The Brookings Institution, Washington D.C.

Croome J. (1995). *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*. World Trade Organization, Geneva.

Curzon G. (1965). *Multilateral Commercial Diplomacy. The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques*. Michael Joseph Limited, London.

Dam K. W. (1970). *The GATT. Law and International Economic Organization*. The University of Chicago Press, Chicago.

European Commission (1998a). *The Agricultural Situation in the EU 1998*.

European Commission (1998b). *The Common Agricultural Policy - 1998 Review*.

Eurostat (1999). *Eurostat Yearbook. A Statistical Eye on Europe. Data 1987-1997*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Evans J. (1971). *The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the GATT?* Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.

FAPRI (2000). *Baseline Projections 2000*. The Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI).

Feenstra R.C. (1995). Estimating the Effects of Trade Policy, Grossman G. och Rogoff K *Handbook of International Economics*. Elsevier Science B.V., Amsterdam.

Finger J. M. (1979). Trade Liberalization: A Public Choice Perspective, Amacher R., Haberler G. and Willett T. (eds.) *Challenges to a Liberal International Economic Order*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.

Gardner R. (1969). *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and Prospects of Our International Economic Order*. McGraw-Hill Book Company, New York.

GATT (1979). *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations*. Report by the Director-General of GATT. Geneva.

GATT (1947). *The General Agreement on Tariffs and Trade*.

Goldstein J. (1998). International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO, and the Liberalization of International Trade, Krueger A. (ed.) *The WTO as an International Organisation*. The University of Chicago Press, Chicago.

Hertel T. (1999). *Applied General Equilibrium Analysis of Agricultural and Resource Policies*. Staff Paper 99-2, Departement of Agricultural Economics, Purdue University.

Houck J. (1986). *Elements of Agricultural Trade Policies*. Macmillan Publishing Company, New York.

Huff K. och Hertel T. (1996). *Decomposing Welfare Changes in the GTAP Model*. GTAP Technical Paper No. 5.

IATRC (1997). *Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations*. The International Agricultural Trade Research Consortium. Commissioned Paper number 12. October 1997.

IATRC (1994). *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation*. The International Agricultural Trade Research Consortium. Commissioned Paper number 9. July, 1994.

Ingco M. (1995). *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round. One Step Forward, One Step Back?* Policy Research Working Paper 1500, World Bank.

Jackson J. (1997). *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.

Josling T. och Rae A. (1999). *Multilateral Approaches to Market Access Negotiations in Agriculture*. Paper prepared for The World Bank's Integrated Program of Research and Capacity Building to enhance participation of Developing Countries in the WTO 2000 Negotiations. Presented at The Conference on Agriculture and The New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations, October 1-2, 1999, Geneva.

Josling T., Tangermann S. and Warley T.K. (1996). *Agriculture in the GATT*. Macmillan Press Ltd, London.

Kock K. (1969). *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Krueger A. (1998). *The WTO as an International Organisation*. The University of Chicago Press, Chicago.

Laird, S. (1998). *Multilateral Approaches to Market Access Negotiations*. World Trade Organisation, Trade Policy Review Division, Staff Working Paper, TPRD-98-02.

Markusen J., Melvin J., Kaempfer W. och Maskus K. (1995). *International Trade. Theory and Evidence*. McGraw-Hill, Inc, Singapore.

Martin W. (1997). Measuring Welfare Changes with Distortions, Francois J. and Reinert K. (eds.) *Applied Methods for Trade Policy Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge.

Mas-Colell A., Whinston M. och Green J (1995). *Microeconomic Theory*. Oxford University Press, Oxford.

Nagarajan N. (1999). *The Millennium Round: An Economic Appraisal*. Economic Papers, number 139, November 1999. European Commission, Brussels.

NILF (2000). *Norsk landbrukspolitikk i lys av EUs landbrukspolitikk (CAP) og de kommende WTO-forhandlingene*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Notat 2000:1, Oslo.

NILF (1999). *Aktører, posisjoner og handlingsrom i de kommende WTO-forhandlingene*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Rapport 1999:12, Oslo.

OECD (1999a). *Post-Uruguay Round Tariff Regimes. Achievements and Outlook*. OECD, Paris.

OECD (1999b). *OECD Agricultural Outlook 1999-2004*. OECD, Paris.

OECD (1999c). *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*. OECD, Paris.

OECD (1999d). *PSE/CSE Tables. För utvalda länder*. OECD, Paris.

OECD (1995). *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries*. OECD, Paris.

Preeg E. (1970). *Traders and Diplomats. An Analysis of the Kennedy Round of Negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*. The Brookings Institution, Washington D.C.

Rayner A. J., Ingersent K. A. och Hine R. C. (1993). Agriculture in the Uruguay Round: an Assessment, *The Economic Journal*, 103 (November), 1513-1527.

Statens jordbruksverk och Kommerskollegium (1999). *Jordbruket i de kommande WTO-förhandlingarna*. Rapport 1999:20.

Statens jordbruksverk (1998). *Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel 1995-1997*. Rapport 1998:12.

Stewart T. (1993). *The GATT Uruguay Round. A Negotiating History 1986-1992. Vol I. Commentary*. Kluwer Law and Taxation Publishers, Denver, Boston.

Södersten B. och Reed G. (1994). *International Economics*. Macmillan Press LTD, London.

Tangermann S. (1995). *Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture by Major Developed Countries*. UNCTAD/ITD/15.

UNCTAD. *TRAINS (Trade Analysis and Information System)*, Geneva.

USDA (1998). *International Agricultural Baseline Projections to 2007*. Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report No. 767.

Wainio J. (1999). *Tariffication and Tariff Reduction*. <http://www.econ.ag.gov/Briefing/WTO/issues/tariffs.htm>, 2000-01-17. Economic Research Service, USDA.

Wainio J., Hasha G. och Skully D. (1998). *Market Access Issues*. Agriculture in the WTO/WRS-98-4/December 1998. Economic Research Services, USDA.

Whalley J. (1985). *Trade Liberalisation Among Major World Trading Areas*. Massachusetts' Institute of Technology.

- Winham G. (1986). *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Winters A. (1990). The Road to Uruguay, *The Economic Journal*, 100, pp. 1288-1303.
- WTO. *Integrated Database (IDB)*. Geneva.
- WTO (1999). *Trade Policy Review, Argentina*. Geneva.
- WTO (1998a). *Trade Policy Review, Australia*. Geneva.
- WTO (1998b). *Trade Policy Review, Canada*. Geneva.
- WTO (1998c). *Trade Policy Review, Hungary*. Geneva.
- WTO (1998d). *Trade Policy Review, India*. Geneva.
- WTO (1998e). *Trade Policy Review, Japan*. Geneva.
- WTO (1996a). *Trade Policy Review, New Zealand*. Geneva.
- WTO (1996b). *Trade Policy Review, Norway*. Geneva.
- WTO (1996c). *Trade Policy Review, Republic of Korea*. Geneva.
- WTO (1996d). *Trade Policy Review, Switzerland*. Geneva.
- WTO (1996e). *Trade Policy Review, USA*. Geneva.
- WTO (1995a). Agreement on Agriculture, *The World Trade Organization Agreements*. Geneva.
- WTO (1995b). *Country Schedules*. För utvalda länder. Geneva.

Tidigare utgivna rapporter från SLI

2000:1 Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras?

Tidigare utgivna rapporter där SLI medverkat

Analys av underlag för ekonomiska jämförelser mellan jordbruket i Sverige och andra länder, gemensam rapport med Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2000:10

