

Jordbruket och GATT – åttonde gången gilt?

En av de mest spännande och avgörande frågorna i den internationella handelspolitiken är om den pågående GATT-rundan skall komma till ett genombrott när det gäller handel med produkter från jordbruket. Eva Rabinowicz redovisar här problemen och de lösningar som kan finnas.

Reformer av jordbrukshandel upptar en stor plats i den nuvarande GATT-rundan – den åttonde i ordningen. Att jordbruket är ett problemområde för GATT behöver knappast påpekas. Syftet med denna artikel är att belysa diskussionen inom GATT och utsikterna att lyckas.

Jordbrukets ställning i GATT brukar beskrivas såsom varande "innanför GATT men utanför reglerna". Bokstavigt taget är detta inte sant. GATTs regler gäller för jordbruket. Som regelverket är utformat har det dock inte kunnat förhindra att handeln med jordbruksprodukter bedrivs på ett sätt som strider mot grundläggande GATT-principer. Till dessa hör, utöver icke-diskrimineringsprincipen, förlitande på pris- snarare än kvantitetsmässiga regler för styrning av handeln. Gränsskyddet bör därför utgöras av tullar vilka är bundna och dessutom sänks över tiden såsom har skett med industrivaror. När det gäller jordbruket do-

mineras gränsskyddsåtgärderna däremot av icke-tariffära handelshinder. Stödnivåerna är höga, rörliga och har dessutom ökat över tiden. Som om detta inte vore nog har jordbruksprotektionismen utsträckts utöver skyddet av hemmamarknaden till att även omfatta exporten. Följden har blivit att länder vars inhemska prisnivå ligger på multiplar av världsmarknadspriset uppträder som exportörer.

Hur ser då GATT på reglerna för jordbruket? I korthet ger GATT vissa explicita undantag och ger i övrigt några oprecisa och ofullständiga regler. Om vi börjar med undantagen så är acceptansen av exportsubventioner, som tillåts för primära produkter (jord, skog och fiske) men förbjuds för andra näringar, det viktigaste bland dessa. Sådana subventioner får användas om de inte leder till att en "mer än skälig andel" av världsexporten uppnås" (Art XVI:3). Att finna en operationellt meningsfull definition av begreppet "skälig andel" har dock visat sig omöjligt. Det andra undantaget är användningen av kvantitativa importbegränsningar, exempelvis kvota, vilka trots det generella förbudet tillåts för jordbruket. Sådana regleringar får bl a användas om den egna pro-

Docent EWA RABINOWICZ är forskare vid Institutionen för jordbrukssektorns ekonomi vid Sveriges lantbruksuniversitet i Ultuna.

duktionen samtidigt begränsas – på så sätt är det tänkt att ett visst marknadstillträde ändå skall garanteras för exportländerna (Art XI:2:c).

I de båda undantagsfallen har reglerna inte varit tillräckligt snäva för att hindra en tämligen ohämmad användning av exportsubventioner och en omfattande användning av kvantitativa importrestriktioner även i situationer där kraven inte uppfylls.

Undantagen är dock bara en sida av problemet. Den andra sidan, som troligen haft än värre konsekvenser, är att flertalet av de icke-tariffära handelshinder som tillämpas vid jordbrukshandel *över huvud taget inte* regleras av GATT! Det främsta exemplet är de variabla införselavgifter som används av flertalet länder och vars GATT-status är oklar. Eftersom avgiften är variabel isolerar den helt prisrörelserna på den inhemska marknaden från världsmarknadsprisernas, något som en bunden tull (förutsatt att tullsatsen inte är prohibitiv) aldrig skulle göra. (På så sätt är de variabla avgifterna besläktade med de kvantitativa importbegränsningarna – i båda fallen sker den inhemska prisbildningen oberoende av världsmarknaden.)

Användningen av *statliga monopol* vid export eller import av jordbruksprodukter, något som är vida utbrett även utanför statshandelsländerna, är ett annat exempel där GATT-reglerna är ofullständiga. Har staten ett handelsmonopol upphör behovet av synliga gränsskyddsåtgärder eller exportsubventioner eftersom monopolet genom sitt handlande implicit kan generera samma effekter. Exempelvis försäljer det kanadensiska "Wheat board" ofta vete till ett lågt pris på världsmarknaden utan att någon formell exportsubvention behöver betalas ut.

Frivilliga "exportbegränsningar" är ett generellt problem för GATT. Sådana används mindre inom jordbruket än inom industrin. Det mest kända fallet inträffade 1984 när EG tvingade Thailand att "frivilligt" sänka sin export av kassava, ett

stärkelse- och kaloririkt spannmålssubstitut, från 8,5 till 5,5 miljoner ton. Till andra åtgärder som inte omfattas av GATT hör obundna tullar och minimiimportpriser.

GATTs historia i blyxtbelysning

Särbehandlingen för jordbruket vad de kvantitativa restriktionerna beträffar skrevs på USAs begäran in i GATTs regler ända från starten. Undantagsbestämmelserna (Art XI:2:c) utformades för att passa den dåvarande amerikanska jordbrukspolitiken (Hathaway [1987]). Trots detta hade man i USA svårt att följa bestämmelserna. När GATT 1951 funnit att användningen av importkvoter inom mjölksektorn i USA stred mot Art XI (på grund av avsaknad av begränsningar av den egna produktionen) valde USA att 1955 söka dispens från kraven istället för att ändra på politiken. Dispensen (sk Waiver) beviljades och bidrog till att ytterligare försvaga GATT-reglerna. Förbudet mot exportsubventioner fanns inte med i de ursprungliga GATT-reglerna. När förbudet trädde i kraft 1958 röstade USA för att jordbruket skulle undantas. I Dijon-rundan (1960-1961), som ägnades åt det nybildade EG, accepterade USA EGs jordbrukspolitik i utbyte mot att inga eller låga, bundna tullar skulle tillämpas för oljevaxter, oljekakor, foderspannmålssubstitut m m – alla viktiga exportprodukter för USA.

Det första försöket att liberalisera jordbrukshandeln gjordes och misslyckades under Kennedy-rundan (1963-1967). De tankar och idéer som då väcktes påminner starkt om dem i den nuvarande rundan. USA krävde först en omvandling av de variabla införselavgifterna till bundna tullar (tariffering) som sedermera i likhet med industritullar skulle halveras. När EG vägrade att diskutera i dessa termer koncentrerade sig USA på tillträdesgarantier till den europeiska spannmålsmarknaden. EG i sin tur lanserade sin nu-

mera så berömda *montand de soutien-idé*. Denna har gått ut på bindning (frysning) av gapet mellan den inhemska ersättningen till producenterna och ett internationellt referenspris. USA var inte intresserat och det hela rann ut i sanden. Vissa bedömare (Butler [1986]) menar att detta var det närmaste man har kommit en framgång i GATT. Således skulle det vara ett misstag att inte nappa på idén. Warley [1988] påpekar dock att *montand de soutien* snarare var en idé än ett seriöst förhandlingsförslag. Inte heller i Tokyo-rundan (1973-1979) lyckades man åstadkomma några liberaliseringar av jordbrukshandeln av större vikt (Tangerman [1988]). Oljekrisen och en djup lågkonjunktur gav istället prioritet åt industrifrågorna. Samtidigt upplevde jordbruket i flertalet länder något av en guldålder. Världshandeln expanderade och spannmålshandeln ökade från 100 till 200 miljoner ton mellan 1970 och 1980. Under Tokyo-rundan förhandlade man fram elva sk GATT-koder. Koderna fungerar som tillägg och tolkningsföreskrifter men har formen av *separata* överenskommelser. Endast en av dessa – subventionskoden – är av speciellt intresse för jordbruket. Erfarenheterna av koderna har generellt sett varit goda (Stern & Hoecman [1987]) med undantag för just subventionskoden.

Uruguay-rundan

En enkel generalisering från tidigare rundor och liberaliseringsförsök leder ofelbart till slutsatsen att utsikten att lyckas är liten. Förutsättningarna är dock bättre än tidigare i den nuvarande rundan – Uruguay-rundan. Förhållandena i jordbrukshandeln kunde vid rundans början beskrivas som *fullständigt kaos* med subventionskrig och priser på rekordlåga nivåer. Spannmålspriserna exempelvis 1987 låg 50 procent under trendvärdet (Johnson [1988]). Spannmålslagren hade samma år en volym som motsvarade två års handel. Även om läget har förbättrats – delvis på

grund av politiska reformer, delvis med Vår Herres benägna bistånd (torkan i USA har reducerat spannmålslagren från 26 procent till 16 procent av världskonsumtionen) – så är alla länder ense om det ohållbara i situationen. Politiska reformer diskuteras parallellt i internationella organ och i respektive hemländer. Insikten att den nationella politiken ger upphov till internationella problem är väl förankrad. Flera kvantitativa studier föreligger som belyser politikens effekter och konsekvenserna av en liberalisering.

Aktörerna

EG och USA tillhör de viktigaste aktörerna vad jordbruksfrågan beträffar. Konflikten mellan dem är lika gammal som EGs gemensamma jordbrukspolitik. Denna innebar från början en begränsning av amerikanernas tillträde till den europeiska marknaden och har sedermera även utvidgats till marknader utanför Europa. Utrikespolitiska hänsyn har hållit tillbaka konflikten. Dispyterna har dock förvärrats under 1980-talet, bl a i de berömda "pastakrigen". GATT-överenskommelsen i april 1989 blev möjlig tack vare att dessa två aktörer (redan på förhand) hade kommit överens. Även andra länder eller grupper av länder kan spela en viss roll på GATT-scenen. Förståelsen av skådespelet underlättas av en kort presentation av de inblandade aktörerna, deras jordbrukspolitik och ståndpunkter.

EG

EGs gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy – CAP) påminner starkt om den svenska. De inhemska priser som årligen fastställs av medlemsländernas jordbruksministrar skyddas mot omvärldens konkurrens med hjälp av variabla införselavgifter mm. På hemmamarknaden förhindrar ett interventionssystem (med hjälp av stödköp, lagring mm) att priserna faller under en på förhand bestämd prisnivå. Höga och

stabila priser har stimulerat utbudet inom EG att växa betydligt fortare än efterfrågan (2 procent respektive 0,5 procent). Följden har blivit att EG undan för undan förvandlats från en betydande nettoimportör till en dominerande nettoexportör av jordbruksprodukter varvid de traditionella jordbruksexportörerna har trängts tillbaka. Exportsubventioner (eufemistiskt omdöpta till restitutioner) betalas vid exporten av jordbruksprodukter från en jordbruksfond vid namn FEOGA som tar 60 procent av EGs budget i anspråk.

Höga kostnader för jordbrukspolitiken har föranlett gradvisa reformer av CAP. Reformarbetet har gått i riktning mot inskränkningar i interventionssystemet för att förhindra en ohämmad lageruppbyggnad, prissänkningar när produktionsvolymerna går över en fastställd volym (garantitrisöskel), budgetdisciplin samt produktionskvoteringar inom mjölksektorn (för en närmare analys av politiken och dess utveckling, se Rabinowicz [1989]). Jordbruket är det område där EG-länderna har utvecklat det mest långtgående samarbetet och jordbrukspolitiken har på så sätt fått ett symbolvärde. EG har ofta hävdat att den gemensamma jordbrukspolitiken är dess inre angelägenhet och följaktligen inte förhandlingsbar. Denna inställning har dock mjuknat något på senare tid. I GATT vill EG i första hand förhandla i termer av ett aggregerat mått på jordbruksstödet (en fortsättning på montand de soutien-idén). En överenskommen metod för sänkning av dessa stöd skulle implementeras på det sätt enskilda länder finner lämpligt.

USA

Den amerikanska jordbrukspolitiken har sitt ursprung i 30-talskrisen. De åtgärder som då kom till användning, "loan rate", (det pris som bonden kan belåna grödan för hos staten och som bildar ett prisgolv på både den amerikanska och den internationella marknaden), "deficiency pay-

ments" (mellanskillnadsbetalningar mellan ett målpris och ett världsmarknadspris) och ett arealbegränsningsprogram används fortfarande för exportprodukter som vete, majs, bomull mm. Exportsubventioner tillämpas periodvis. För importprodukter: socker, mjölk m fl finns importkvoter. För flera produkter, tex fläsk, förekommer inga speciella stödprogram.

Det amerikanska jordbruket upplevde exceptionella exportframgångar under 1970-talet. En expanderande världsmarknad, en låg dollarkurs och ett elastiskt utbud låg bakom. Under 1980-talet förändrades bilden. Kombinationen av den inhemska jordbrukspolitiken (för högt "belåningspris") och en hög dollarkurs ledde till att USA tappade marknadsandelar på en stagnerande världsmarknad. Den jordbruksproposition som lades fram 1985 genomsyrades av viljan att återta marknadsandelarna. Exportsubventionerna kom åter till användning och konflikten med EG intensifierades. I GATT har USA lagt ett förslag om eliminering av allt stöd till jordbruket (utom direkt inkomststöd eller "decoupled payments") under en period av tio år. Förslaget drevs hårt under Reagan-administrationen. Numera betonas man bl a tarifiering.

Det högprotektionistiska blocket: Japan, Schweiz, Norden

Japans jordbrukspolitik använder sig av flertalet olika medel: statshandel, importkvoteringar, "deficiency payments", tullar. Trots mycket höga stödnivåer är Japans självförsörjningsgrad när det gäller livsmedel låg (73 procent eller 50 procent om man räknar i kalorier) och to m fallande. Landet är dock självförsörjande på ris. Förklaringen är bristen på komparativa fördelar i jordbruket. Det råder stor brist på mark och det japanska jordbruksföretaget är bara 1,2 ha stort i genomsnitt (företag under 2 ha faller utanför lantbruksregistret i Sverige!). Med en så låg

självförsörjningsgrad på livsmedel skulle Japan inte utsättas för påtryckningar att öka sin import om det inte vore för det stora handelsöverskottet i industrihandeln där motparterna (främst USA) kräver livsmedelsimport som motprestation. I GATT-sammanhang har Japan betonat livsmedelsberedskapen för ris. När det gäller andra produkter är Japan mera kompromissvilligt och har redan påbörjat en övergång till tullar på vissa områden.

I de "nordiska länderna" (exkl Danmark men inkl Schweiz) låg enligt OECDs beräkningar stödnivån till jordbruket inte långt efter den japanska. Politiken, liksom stödnivån, varierar mellan länderna (Sverige ligger t ex relativt lågt). Variabla införselavgifter, statshandel och importförbud används som gränsskyddsmedel. Överskotten exporteras med hjälp av exportsubventioner. Norden uppträder gemensamt i GATT och representeras i jordbruksfrågan av Finland. Den nordiska enigheten har periodvis varit ansträngd. Livsmedelsberedskapen betonas också av de nordiska länderna, i synnerhet av Norge.

Exportkoalitionen: Cairns-gruppen

De traditionella jordbruksexportörerna samt länder med goda förutsättningar för jordbruk har drabbats hårt av de protektionistiska ländernas politik. För att främja sina intressen har 14 länder bildat en grupp – Cairns-gruppen – bestående av Argentina, Australien, Brasilien, Kanada, Chile, Colombia, Fidji, Indonesien, Malaysia, Filippinerna, Nya Zeeland, Thailand, Ungern och Uruguay.

Länderna är som synes mycket olika; i-länder, u-länder och ett östland är representerade liksom flera olika världsdelar. Den gemensamma nämnaren är de komparativa fördelar för jordbruk som nu inte kan tas tillvara. Cairns-länderna har drivit frågor om marknadstillträde och förbättrade regler för jordbrukshandel.

U-länderna

U-länder utöver Cairns-medlemmarna är relativt passiva i GATT. Flera faktorer bidrar därtill, inte minst u-ländernas egen jordbrukspolitik. Denna har snarare beskattat än subventionerat jordbruket både direkt (låga uppköpspriser, export-skatte etc) och indirekt (stöd till industri, övervärderade valutor).¹ Politiken har hållit tillbaka den inhemska produktionen och stimulerat efterfrågan vilket har lett till ett ökat importberoende framför allt av spannmål.

Det föreligger numera ett flertal studier om effekterna av de industrialiserade ländernas politik på u-länderna.² De empiriska resultaten är något motstridiga. Den övervägande bilden är dock negativ, dvs u-länderna skulle vinna på en handelsliberalisering i väst. Fördelarna skulle dock fördelas ojämnt. Nettoimportörerna av spannmål skulle, åtminstone på kort sikt, förlora eftersom världsmarknadspri-serna förväntas stiga. Jordbrukspolitikens utformning i väst bidrar också till splittring bland u-länder (Siamvalla [1988]). Även om u-länderna som grupp skulle vinna på en liberalisering av sockermarknaden gynnas några av dem av den nuvarande ordningen. Detta bla eftersom t ex EG inom ramen för Lomé-konventionen importerar 2 miljoner ton socker trots det egna exportöverskottet (5 milj ton). Uppdelningen av förhandlingarna i "jordbruk" och "tropiska produkter" bidrar också till dessa länders passivitet.

Utvecklingen inom Uruguay-rundan

Det mest påtagliga resultatet i den nya GATT-rundan hittills (april 1989) är överenskommelsen om en omedelbar frysning

¹ Se t ex *World Development Report* [1986] och Krueger m fl [1988].

² Se *Jordbrukspolitik i de nordiska länderna*, avsnitt 6.3, för en kortfattad genomgång

och därefter en långsiktig sänkning av jordbruksstödet. Överenskommelsen kom till stånd i april 1989 efter ett tidigare misslyckande i december 1988 i Montreal. Den blev möjlig tack vare att USA visade större kompromissvilja än tidigare. Även om USA formellt inte släppt kravet på total stödeliminering innehåller uppgörelsen inte ordet "eliminering" när de långsiktiga målsättningarna diskuteras. I stället heter det att det långsiktiga målet är att uppnå en väsentlig stegvis sänkning av jordbruksstödet, något som skall åstadkommas genom förhandlingar mellan länderna om specifika jordbrukspolitiska reformer eller genom åtaganden i termer av ett aggregerat stödmått eller en kombination av dessa två. I syfte att förverkliga långsiktismålet skall GATT-reglerna och disciplinen stärkas. Reglerna skall gälla alla avtalslutande parter och framförhandlade åtaganden skall omfatta alla åtgärder som direkt eller indirekt påverkar marknadstillträde eller exportstöd.

Det protektionistiska blocket har dock lyckats få med en passus om "hänsyn till andra aspekter än handel" med explicit hänvisning till livsmedelsberedskapen.

På kort sikt skall deltagarna se till att nuvarande stödnivåer inte överskrids. Detta skall dock ske inom ramen för existerande lagstiftning, vilket lämnar utrymme för undanmanövrer. Efterlevnaden av kortsiktsåtagandena kommer att utgöra ett viktigt test för uppriktigheten i reformambitionerna. Man bör komma ihåg att april-överenskommelsen inte är formellt bindande. De utfästelser som sedermera förhandlas fram blir däremot bindande. Samtidigt bör man påpeka att överenskommelsen om frysning i sig innebär en slags "handpenning" på framtida reformer som saknar en motsvarighet inom andra förhandlingsområden. Konsekvenserna av kortsiktsfrysningen blir troligtvis inte dramatiska. Både EG och USA anser sig t ex kunna uppfylla åtaganden inom ramen för pågående reformprogram.

Alternativ för det fortsatta GATT-arbetet

Den pågående Uruguay-rundan skall vara avslutad före utgången av år 1990. Den tid som återstår att förhandla fram en långsiktig överenskommelse är alltså knapp. Detta till trots är det fortfarande ganska oklart vad den kan tänkas innebära. Klart är dock att överenskommelsen i april innebär ett tydligt trendbrott vad gäller riktningen av GATT-förhandlingarna. Dessa skall omfatta åtgärder som direkt och indirekt påverkar handeln och även öppnar möjligheter för förhandlingar i termer av ett aggregerat stödmått.

Skulle den sistnämnda ansatsen renodlas bör det betecknas som en övergång till en "effektorienterad" förhandling från den tidigare "regelorienterade". Man skulle således kunna urskilja två renodlade strategier för GATT-förhandlingar. Å ena sidan förhandlingar kring förbättrade regler för handel och policyåtgärder, å andra sidan förhandlingar kring ett samlat mått på politikens effekter. Nedan skall jag diskutera förtjänsterna och bristerna hos dessa strategier. Jag inleder diskussionen med en analys av olika mått på jordbruksstödet omfattning, eftersom sådana stödmått kommer att spela en viktig roll i GATT-förhandlingar.

Att mäta stödet till jordbruket

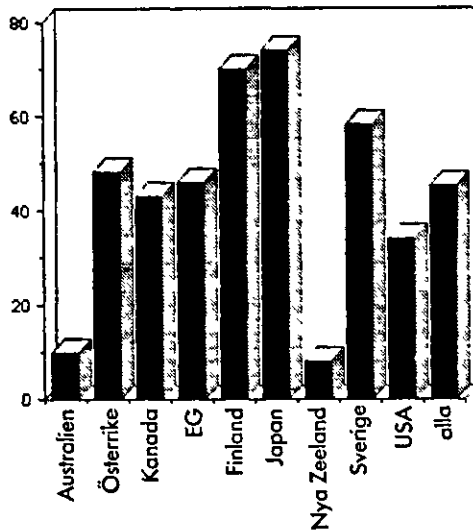
Ett idealiskt stödmått att användas som underlag för internationella handelsförhandlingar vore ett mått som direkt mätte den störande effekten av handel på ett enkelt, lättberäknat och okontroversiellt sätt. Ett dylikt mått existerar emellertid inte. De mått som oftast diskuteras är nominell skyddskoefficient (NPC), effektiv tull (ERP) och producentstödsekvivalent (PSE). Troligtvis kommer det sistnämnda måttet eller en variant därav att användas. Detta mått är redan valetablerat och omfattande beräkningar som bygger på det föreligger inom OECD (se OECD

[1987]). Måttet beräknas också av USDA och FAO.

Producentstödsekvivalenten PSE utvecklades av Josling för FAOs räkning (FAO [1975]). Avsikten var att mot bakgrund av mångfalden och variationen i stödåtgärderna för olika produkter i olika länder skapa ett enkelt "allomfattande" mått, som lägger samman effekter av olika åtgärder. Sammanvägningen sker utifrån den effekt på producentinkomsten som skulle uppkomma om åtgärden togs bort. Beräkningen sker vid given produktionsnivå – utbudet antas således vara helt oelastiskt. Åtgärderna indelas³ i marknadsprisstöd, beräknat som prisgapet gånger produktionsvolymen, direkt stöd (deficiency payments, arealbidrag, skördeskadeskydd o.d), indirekt stöd (kostnadsänkande subventioner) och övrigt stöd (rådgivning, forskning). En summering över alla åtgärder ger ett totalt PSE-värde. Relateras detta till produktionsvärdet erhålles en stödandel – procentuell PSE.⁴ I *Figur 1* ges resultatet av OECDs PSE-beräkningarna i några länder.

PSE överskattar kompensationsbehovet ty utan stöd skulle inte bara intäkter utan även kostnader bli lägre. Användningen av PSE som underlag vid reformer av handel har vissa problem. Ekvivalensberäkningar sker med hänsyn till inkomsteffekten och inte till handelseffekten. Den handelsstörande effekten hos olika åtgärder som ger samma inkomsteffekt kan variera högst avsevärt. Ett pristöd stimulerar produktionen och begränsar konsumtionen. Ett bidrag till skördeskadeförsäkringen kan ha samma betydelse för jordbrukarens inkomst utan att påverka vare sig konsumtionen eller produktionen nämnvärt. Ytterligare ett problem uppkommer om stödet kombineras med kvantitativa regleringar som håller den handelsstörande effekten tillbaka. EG har föreslagit att detta beaktas vid förhandlingar exempelvis genom en skuggprisberäkning av kvantitetseffekten.

Tabell 1 PSE i ett antal OECD-länder.



Beräkningar av stödnivån skapar vidare ett antal andra problem oavsett valet av mätstickor. Till dessa hör: variabla priser och växelkurser, behandling av "stora länder" och homogenitet.

Variabiliteten hos världsmarknadspri- ser och växelkurser leder till svårigheter vid beräkningar om resultatet skall användas som *förhandlingsunderlag* i internationella överläggningar. Stödnivån kan ändras drastiskt utan att politiken (i bemärkelse uppsättning av regler) har förändrats. Problemet är speciellt utpräglat inom jordbrukshandeln där flertalet produkter prissätts i dollar och marknaden har drabbats av en monetär instabilitet ovanpå en "naturlig" väderleksbaserad instabilitet.

Beräkningen av stödnivån hos stora länder är förenad med principiella pro-

³ Enligt OECDs sätt att beräkna. Vissa metodologiska skillnader foreligger mellan USDA, FAO och OECD. Se Tangerman och Josling [1988].

⁴ $PSE = Total\ PSE = Q(PD - PW) + DP - L + B$
 Per enhet PSE = Total PSE/Q
 Procentuell PSE = $100 \cdot (Total\ PSE)/Q(PD) + DP - L$
 DP = Direkta betalningar
 L = Avgifter som betalas av producenter
 B = Övrigt stöd för budgeten

blem eftersom stödets omfattning och jämförelsenormen – världsmarknadspri-set – inte är oberoende av varandra. Effekterna kan gå åt olika håll för olika åtgärder. Importbegränsningar/exportsubventioner pressar ned världsmarknadspriserna, arealbegränsningsprogrammen håller dem uppe.

En korrekt beräkning av stödnivån förutsätter att identiska produkter jämförs i samma marknadsföringsläge (så att naturligt skydd i form av höga transportkostnader inte förväxlas med effekten av politiska åtgärder). Detta är emellertid lättare sagt än gjort i synnerhet när produktions- respektive konsumtionsstrukturen skiljer sig väsentligt från handelsstrukturen. Den vara för vilken dessa problem är mest framträdande är mjölk, där handeln nästan uteslutande omfattar förädlade varor.

En "effektorienterad" förhandlingsstrategi – bindning av ett aggregat stödmått

Att särbehandla de olika åtgärder som direkt påverkar handeln innebär i viss mån en artificiell uppdelning. En tull, exempelvis, innebär en beskattning av konsumenterna och en subventionering av producenterna och kan följaktligen ersättas av en kombination av dessa två åtgärder. Man kan således argumentera att det inte spelar någon roll i vilken form störningen kommer. Det är effekten som räknas. Att enbart förbjuda/inskränka vissa typer av åtgärder leder vidare till politikomläggning till förmån för de tillåtna medlen. Att samla alla medel i ett mått och behandla detta som en tull som sedan bindes och sänkes förefaller därför tilltalande. (För förslag på GATT-reform i PSE-termer se tex Franklin [1988].)

Denna ansats föredras av EG. Från förhandlingstaktisk synpunkt har en sådan lösning också sina fördelar. Eftersom länderna tillämpar mycket olika politik gäller det att få dem att tillämpa litet mindre av densamma snarare än att försöka

forma alla i samma stöpslev. Problemet är dock att vi inte har en klar definition på vad en handelsstörande effekt är. Alla åtgärder påverkar handeln på något sätt och gränsdragningen kan bli svår. Än mindre har vi ett operationellt mått på en handelsstörande effekt. PSE, som ligger närmast till hands, är ju ett inkomstmått. Att binda stödåtgärderna till en viss nivå enligt ett sådant mått, som är ett relations-tal, är vidare inte samma sak som att binda en tull som är en påslagsprocent. Växelkurs- och prisvariationer samt kvalitetsförändringar skapar alla problem. En möjlig lösning vore att använda pris- och växelkursprognoser tillhandahållna av GATT. EG vill använda fasta referenspriser – ett medeltal för åren 1984-1986.

Ansatsens flexibilitet – olika länder kan välja olika vägar – är inte bara en fördel utan kan också skapa problem (Zietz & Valdes [1988]). Den tillåtna "stödmängden" inom ramen för en nedskärningsöverenskommelse kan omallokeras så att effekten blir mera handelsstörande än tidigare. Ett annat problem är att det är troligt att några åtgärder "med ringa handelsstörande effekt" skulle uteslutas från en överenskommelse. EG vill exempelvis begränsa mätningen av stöden till prisstöd och direkta stöd med undantag för kompensation för produktionsbegränsande åtgärder. I ett pessimistiskt scenario skulle stödbindningsansatsen, i synnerhet om världsmarknadspriserna tillfälligt förbättras på grund av väderleksfaktorer, kunna utmytna i en situation där de i enlighet med en *framförhandlad metodologi* uppmätta stödnivåerna har sjunkit utan att några bestående förbättringar har uppnåtts. Detta skulle kunna inträffa om stödreduktionen uppnåddes i huvudsak genom kvantitativa inskränkningar av produktionen eller resursanvändningen. Åtgärder av detta slag, i synnerhet arealbegränsningsprogrammen, reducerar inte den långsiktiga överskottskapaciteten. Vid en omsvängning i efterfrågeläget – såsom skett i början av 1980-talet – skulle

sedan alla problem återkomma med förnyad kraft.

Regelförbättringar

En överenskommelse i termer av förändrade och klart preciserade regler har större möjligheter att bli bestående än eljest. Genom att skriva under klara GATT-regler kan regeringar tillämpa samma strategi mot de protektionistiska särintressen som Odysseus använde mot sirenerna – man försätter sig i en sits där det är omöjligt att ge efter. Det saknas därför inte förslag för GATT att koncentrera sig på regelförbättringar. Argument att GATT (generellt sett) borde inrikta sig på vid gränsen verksamma åtgärder och i synnerhet gränsskydd saknas inte heller (Snape [1986]). Gränsskyddsåtgärder har i regel mera negativa effekter än andra åtgärder. Dessutom är de sistnämnda svårare att upprätthålla i avsaknad av gränsskydd.

Ett regelorienterat reformförslag har bl a lagts fram av Ziets och Valdes [1988]. I korthet går förslaget ut på ett förbud mot exportsubventioner och tariffiering, dvs en omvandling av alla gränsskyddsformer till låga, bundna tullar, likadana för breda produktgrupper. Problemet med dolda subventioner – exempelvis "deficiency payments" på kvantiteter utöver den inhemska förbrukningen, subventionerade transporter till exporthamn etc – vill författarna lösa genom att explicit låta dessa omfattas av förbudet.

Övergången till låga bundna tullar kunde underlättas av temporära övergångsåtgärder (högre tullsats). Tarifieringen skulle utsträckas även till Art XIX (skyddsklausulen) där temporära tullhöjningar skulle vara det enda tillåtna medlet. Från intellektuell synpunkt har man föga att invända. Skulle förslaget förverkligas vore det ett stort framsteg. Tullar kan dock skapa vissa problem på grund av instabilitet. Troligtvis ligger förslaget dock utom räckhåll för den nuvarande

rundan. Mindre långtgående regelförändringar har också diskuterats, exempelvis att enbart förbjuda exportsubventionerna.

Att förbjuda exportsubventioner när inga inskränkningar gjorts mot importskyddet kan dock vara problematiskt. I vissa fall kan exportsubventioner ses som exportörernas reaktion mot de av gränsskydd nedpressade priserna. Förslag att tillåta vissa slag av subventioner finns också med. Producentfinansierade exportsubventioner kunde exempelvis tillåtas. Systemet finns bl a i Sverige (slaktdjursavgifter) och i EG (sockerexporten).

Eftersom producenterna själva står för finansieringen uppkommer en återkoppling till producentpriset och exporten kan inte växa ohämmat. Risken finns dock att priset före avgiften tenderar att växa fortare än eljest (detta har gjorts gällande om EGs medansvarsavgifter). Vidare kan man påpeka att systemet tillåter producenterna att ta ut ett lägre pris på exportmarknaden. Samma beteende kallas annars för dumping och berättigar till motåtgärder.

Förslag till bindning av subventioner finns också (se Tangerman [1986] för diskussion) – per enhet eller till totalvolymen. Att klarare definiera reglerna för användning av subventioner har också diskuterats. Hittillsvarande försök att definiera begreppet "skälig marknadsandel" har dock helt misslyckats. Det troliga utfallet av försöket vore någon form av marknadsuppdelning baserat på historiska andelar. När det gäller de icke-tarifära handelshindren går förslagen i riktning mot att utsträcka GATT-reglerna till *samtliga* former av gränsskydd samt i formulering av regler för användning av dessa inklusive bindning liksom när det gäller regler för användning av kvoter.

Marknadstillträde är en annan fråga. Sänkt gränsskydd eller exportstöd ger automatiskt ökat utrymme åt icke subventionerande exportörer, men inte nödvän-

digttvis ett tillträde till en speciell marknad. Kravet på tillträdesgarantier finns egentligen redan i GATT-reglerna (Art XI) där importkvoter tillåts om även den egna produktionen begränsas. En vidare precisering i form av volymer eller andelar är också tänkbar. Garanterat tillträde till de skyddade marknaderna utan att skyddsnivån sänks leder dock bara till att man skyfflar om exportvolymerna. Det är ungefär detta som har hänt med EGs sockerimport.

Blandning av strategier

Kan överenskommelser om regler och om stödnivåer meningsfullt förenas med varandra? Den tillgängliga tiden och den politiska energin är begränsad och risken är att förhandlingarna splittras för mycket. Exempel på avtal där PSE-talen är del i en överenskommelse kan hämtas ur frihandelsavtalet mellan Kanada och USA, där fri handel med spannmål betingas på lika stöd mätt i PSE (Tangerman [1988]).

Problemet med reformer i termer av regelförändringar och policyåtgärder är att göra dem "rättvisa" i de förhandlande parternas ögon. Ländernas preferenser för regelförändringar hänger samman med den egna politikens utformning. USAs intresse för tariffiering förklaras t ex av att inslaget av gränsskyddsåtgärder är relativt mindre i den amerikanska politiken.

En omräkning av policyreformer till effekter på den aggregerade stödnivån skulle underlätta förhandlingarna. Enligt ett förslag av Tangerman [1988] skulle parterna kunna komma överens om en viss reduktion av PSE som sedan skulle implementeras med valfria policyåtgärder. Det är åtaganden om dessa policyåtgärder som skulle bli bindande. Man skulle på så sätt komma ifrån bindningen av stödnivån som sådan och de därmed sammanhängande problemen. En möjlighet vore att policyförändringarna inte skulle ske helt valfritt utan att vissa typer

av reformer skulle prioriteras. Svårigheten ligger dock i en omräkning av grundläggande regelförändringar till effekter på stödnivån. Det är framför allt de dynamiska konsekvenserna hos institutionella förändringar som är svåra att fånga i ett statiskt stödmått. En omvandling av en variabel införselavgift till en motsvarande bunden tull påverkar inte nivån på stödmåttet på kort sikt. En intern avreglering, som föreslås av den parlamentariska arbetsgruppen i Sverige, kan ge måttliga effekter på stödnivån för flertalet produkter. I båda fallen handlar det dock om grundläggande regelförändringar i riktning mot en liberalare handel. I det första fallet uppkommer en koppling mellan en inhemsk nivå och världsmarknadsprisnivån. I det andra fallet kommer exporten att enbart ske om det är kommersiellt motiverat. Problemet av ovannämnda slag kan förmodligen inte lösas på rent teoretiska grunder utan blir till sist en fråga om kompromissvilja.

Åttonde gången gilt?

Kommer GATT att kunna reformeras? Att GATT-reglerna för jordbruket ser ut som de gör är ingen tillfällighet utan en återspeglning av den särbehandling jordbruket åtnjutit på det *nationella* planet i de industrialiserade länderna, där sektorn isolerats från marknadskrafternas inflytande. Detta faktum fick sedan sin förlängning i GATT-avtalet, där reglerna skrevs för att passa en befintlig politik och inte för att styra denna i en annan riktning. En bestående och långtgående reform av jordbrukshandeln är därför inte möjlig med mindre än att de avtalslutande parterna är beredda att reformera sin inhemska politik. Böndernas politiska styrka i de västliga ekonomierna har på intet sätt stått i proportion till deras numerär. Detta har förhindrat reformer av jordbrukspolitiken. Sjunkande antal bönder kommer dock förr eller senare att ge

utslag på den politiska arenan. Även om jordbrukspolitiska reformer är en nödvändig förutsättning för GATT-processen är relationen inte ensidig. GATT-processen kan också vara en stimulans till det inhemska reformarbetet. Argumentet att "vi måste ha en jordbrukspolitik för att alla andra har det" kan under GATTs inflytande vändas i "vi måste avreglera för att andra gör det". Reformsträvanden i enskilda länder kan på så sätt förstärka varandra politiskt men även ekonomiskt ty en simultan avreglering i flera länder ökar världsmarknadspriserna.

Referenser

- Butler, N, [1986], *The International Grain Trade: Problems and Prospects*. The Royal Institute of International Affairs, London.
- FAO, [1975], "Agricultural protection and stabilization policies: A Framework of Measurements in the Context of Agricultural Adjustment". C75/LIM/2. Rome.
- Franklin, M, [1988], *Rich Man's Farming: The Crisis in Agriculture*. Royal Institute of International Affairs, Routledge.
- Hathaway, D E, [1987], *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*. Institute for International Economics, Washington, DC.
- Johnson, G D, [1988], "Crisis in International Agricultural Trade: How it arose and what if nothing is done". Artikel presenterad vid en internationell konferens om jordbruket i världen, München 1988.
- Jordbrukspolitikerna i de nordiska länderna - målen, medlen och konsekvenserna*, [1989]. Nord 1989:15.
- Krueger, A, Shift, M & Valdes, A, [1988], "Measuring the Impact of Sector-Specific and Economy Wide Policies on Agricultural Incentives in Developing Countries". *The World Bank Economic Review*, Vol 2, No 3.
- OECD, [1987], *National Policies and Agricultural Trade*. Paris.
- Rabinowicz, E, [1989], "Jordbrukspolitik i EG och Sverige", i Hamilton, C B, (red), *Europa och Sverige*. SNS Forlag, Stockholm.
- Siamvalla, A, (1988), "Agriculture, the Uruguay Round and Developing Countries". Uppsats presenterad vid IAAE:s XIX:e kongress, Buenos Aires.
- Snappe, R H, [1987], "The importance of frontier barriers", i Kierzkowski, H, (red), *Protection and Competition in International Trade: Essays in honour of Max Corden*. Oxford.
- Stern, R & Hoekman, B, [1987], "The Codes Approach in The Uruguay Round: i Finger, J M & Olechowski, A, (red), *A handbook on the multilateral trade negotiations*. World Bank, Washington DC.
- Tangermann, S, [1986], "Liberalization of Trade in Temperate-Zone Agricultural Products". Uppsats presenterad vid ett mote organiserat av Trade Policy Research Centre, Madrid.
- Tangermann, S & Josling, T, [1988], "Measuring Levels of Protection in Agriculture: A Survey of Approaches and Results". Uppsats presenterad vid IAAE:s XIX:e kongress, Buenos Aires.
- Tangermann, S, [1988], "Prospects For Reform of Farm-support Policies". Artikel presenterad vid en internationell konferens om jordbruket i världen, München 1988.
- Wharley, T K, [1988], "Agriculture in the GATT: Past and the Future". Uppsats presenterad vid IAAE:s XIX:e kongress, Buenos Aires.
- World Development Report*, [1986]. Washington DC.
- Zietz, J & Valdes, A, [1988], *Agriculture in the GATT: An Analysis of Alternative Approaches to Reform*. IFPRI.