

# Går verdenshandlen mod frihandel eller protektionisme?

*Henrik Zobbe*

I ngen tvivl om at der i øjeblikket er sorte skyer over den multilaterale tilgang til yderligere liberaliseringer af den internationale handel. Den amerikanske administration med præsident Donald Trump i spidsen udfordrer i øjeblikket både den multilaterale tilgang til handel og flere af de bilaterale aftaler, USA har med venner og bekendte rundt omkring i verden. Mere lokalt er Storbritannien i gang med skilsmissem-forhandlinger med EU, der bl.a. skal afgøre, hvordan handlen skal tilrettelægges efter BREXIT.

Dette er dog ikke en ny tendens. Handelsbarometret har længe stået på storm. Ikke siden Uruguay-runden under GATT (Den generelle overenskomst for handel og told) blev afsluttet i 1994, er der blevet afsluttet multilaterale handelsforhandlinger. Derudover startede den amerikanske fodslæben i forhold til den multilaterale tilgang under præsident George W. Bush (2001-2009), der i begyndelsen af sin præsidentperiode gjorde det meget klart, at den bilaterale tilgang til international handel nu var plan A, og den multilaterale tilgang ville være plan B (Zobbe, 2004). Ydermere har flere af de store toneangivende 3. lande som f.eks. Kina, Indien, Brasilien og Rusland fået opbygget institutioner, økonomier og alliancer, der medfører, at de kan og vil udfordre den multilaterale tilgang og mulighederne for yderligere liberaliseringer (Yu et al., 2015).

Verden står over for en række meget store udfordringer, hvor den internationale arbejdsdeling kommer til

at spille en stor rolle i diverse løsninger. Protektionisme er derfor ikke, set ud fra et økonomisk perspektiv, en farbar vej. Vi skal have landene tilbage til forhandlingsbordet og have de multilaterale handelsforhandlinger på sporet. Denne artikel vil afdække problemkomplekset og analysere nogle af de store udfordringer for yderligere multilaterale handelsliberaliseringer.

## **Den multilaterale tilgang til handel er udfordret**

Spillereglerne for de globale fødevaremarkeder, og international handel i det hele taget, aftales i World Trade Organisation (WTO). WTO har til formål at fremme den internationale samhandel og indrette et frit internationalt handelsregime, som alle kan drage fordel af. Dansk landbrug eksporterer ca. 2/3 af produktionen, hvorfor de internationale handelsregler har stor betydning for danske landmænd. Den igangværende runde af handelsforhandlinger kendt som Doha-udviklingsrunden, der i princippet blev igangsat i 1999, er gået i dvale. Hvorvidt runden bliver genoplivet eller afsluttes uden resultat vides ikke endnu. Det er dog lige blevet aftalt blandt verdensledere, at der skal gøres et nyt forsøg.

Dog er der grund til at fremhæve, at WTO stadig fungerer under det nuværende regelsæt. Sager bliver ført, regler håndhævet, og verdenshandelen monitoreres fra hovedkvarteret i Geneve. Der bliver løbende fremstillet

rapporter og statistikker, og møder bliver afholdt i de mange underkomiteer, der hver især beskæftiger sig med et af de mange emner omkring handel.

Det har vist sig svært at få generelle liberaliseringer igennem i de multilaterale handelsforhandlinger. Derudover er de generelle principper, som WTO bygger på, blevet udvandet over tid. Et grundlæggende princip i WTO er det såkaldte Most Favoured Nation (MFN) princip. MFN betyder, at hvis en nation tilbyder en særlig lav importtold for et eller flere lande, så skal alle andre lande også have adgang med denne toldsats. Undtaget fra dette princip er toldunioner, frihandelsområder og præferenceadgang for grupper af udviklingslande. Disse såkaldte regionalaftaler har nået et meget stort omfang. I maj 2018 opgjorde WTO antallet af regionalaftaler til 459, som altså ikke følger MFN-princippet. I realiteten betyder det, at majoriteten af medlemslande i WTO skal følge særskilte regler og toldsatser ved eksport til eksempelvis EU og USA. For at sikre sig, at lande med lave toldsatser ikke bliver transitlande for eksport til EU og USA fra andre nationer, indeholder regionalaftalerne oprindelseslands-regler for produkterne og produkternes enkeltkomponenter. Særligt i EU bliver oprindelseslandsreglerne strengt håndhævet.

Konsekvensen af disse ordninger er, at verdensmarkedet for f.eks. fødevarerprodukter indsnævres og udtynnes. Prisændringer på verdensmarkedet, som udtryk for den globale fødevarer-situation, hindres i at overføre information til producenter om at øge eller indskrænke produktion af de berørte fødevarer. Dertil kommer, at landbrugsstøtten i OECD-landene har medvirket til at opretholde en (for) stor produktion, hvor det overskydende skal afsættes på verdensmarkedet med faldende priser til følge.

Når reglerne for handel imellem verdens lande ikke aftales og reguleres via et multilateralt regelsæt som i WTO, får vi i stedet et stort uigennemskueligt sammenkog af bilaterale og regionale handelsaftaler, som det allerede er ved at ske. En sådan situation er til ulempe for alle, da den væsentligt fordyrer hver enkelt handelstransaktion. På grund af det utal af forskellige regelsæt og handelsbetingelser, som eksisterer grundet de mange regionalaftaler, bliver meget tid og mange ressourcer brugt på at kontrollere, dokumentere og attestere, og samhandel besværliggøres. Det er derfor af betydning, at WTO-forhandlingerne fører til et resultat. Selvom det skal nævnes igen, at WTO ikke er ophørt med at fungere, fordi forhandlingerne er stoppet.

En nok så væsentlig grund til at få styrket det multilaterale regelsæt er erfaringerne med fødevaremarkederne under fødevarer-krisen sidst i nullerne. Da fødevarerpriserne var kommet op i et ganske højt leje, begyndte store landbrugseksporterende lande som Vietnam, Indien, Brasilien og Argentina at pålægge eksporten restriktioner for at beskytte sine hjemlige forbrugere.

Dermed forværredes problemerne for de fødevarerimporterende lande, som foruden at måtte betale meget høje priser, fik svært ved overhovedet at finde mængder nok at importere. Denne handle-måde har markant svækket tilliden til de internationale fødevaremarkeder, og det kan frygtes, at mange lande nu vil gå i gang med at benytte store ressourcer på at opbygge sikkerhedslagre til imødegåelse af fødevarerkriser, hvilket er ganske omkostningsfuldt. Det er derfor af stor vigtighed, at der i WTO bliver aftalt troværdige og bindende regler for håndtering af sådanne kriser.

## Vigtigt at skelne mellem organisationen WTO og konkrete forhandlinger

Multilaterale forhandlinger om yderligere liberalisering af verdenshandlen foregår, i princippet, i øjeblikket under WTO. Disse forhandlinger, der blev indledt i 2001 i byen Doha, Qatar, går under navnet Doha-udviklingsrunden og er den 9. multilaterale forhandlingsrunde. Efter opstartsfasen er optimismen med hensyn til at opnå en ambitiøs handelsaftale dalet betydeligt. Et mere realistisk bud vil være en beskeden aftale, der redder ansigtet for de tunge aktører – hvis man overhovedet når så langt. Her er det vigtigt at påpege, at verdens ledere for nyligt har aftalt at gøre et nyt forsøg.

Mange politikere, embedsmænd og journalister fremfører derfor ofte, at WTO er i krise. Dette budskab er ikke helt dækkende. Man er nødt til at sondre mellem organisationen WTO og den igangværende forhandlingsrunde. WTO bygger på en eksisterende og omfattende traktat opbygget siden 1947. Forhandlingerne under Doha-udviklingsrunden går ud på at forbedre og udbygge traktaten.

WTO blev etableret i 1995 som et resultat af den 8. multilaterale handelsrunde under GATT, den såkaldte Uruguay-runde. Det vil sige, at den GATT-aftale, der blev udbygget over 8 forhandlingsrunder, udgør fundamentet for WTO. WTO er en global mellemstatslig organisation, der i dag har 164 medlemmer – og som til stadighed ekspanderer. Og et stort og vigtigt land som Rusland, der blev optaget i 2012, førte optagelsesforhandlinger med WTO i mange år, inden det blev optaget.

Som medlem af WTO kræves det, at landet tilslutter sig det samlede regelsæt. Det betyder, at det er op til interesserede nationer at tilpasse deres handelspolitik

efter WTO's regelsæt og ikke omvendt. Dette er ikke nogen enkel sag. Det tog Kina mange år bare at komme i nærheden af medlemskabet. Som medlem skal man også deltage i møder og forhandlingsrunder. I de besluttende fora findes der ikke et WTO i flere hastigheder, som fx. er kendt fra EU-samarbejdet. Derudover skal medlemmer leve op til afgørelser, der træffes i WTO's konfliktløsningssystem.

Dette system er helt unikt for en global mellemstatslig organisation. Hvis WTO regelsættet overtrædes, risikerer man altså at få en afgørelse imod sig, der kan have særdeles voldsomme økonomiske konsekvenser.

At GATT før og WTO nu er en stor succes kan illustreres på to områder. For det *første* er medlemsantallet øget markant over tid fra 23 i 1947 til 164 i dag. Den stigende interesse for medlemskab er et udtryk for verdenssamfundets vægtning af organisationens stigende betydning. For det *andet*, og meget mere vigtigt for hele frihandelstanken, har medlemslandene vist, at de respekterer afgørelser truffet af konfliktløsningssystemet. To gode eksempler er henholdsvis WTO's accept af Brasiliens påstand om, at EU's sukkerpolitik var i strid med WTO-traktaten, og WTO's tilsvarende accept af Brasiliens påstand om, at USA's bomulds politik var i strid med regelsættet. I begge tilfælde har disse afgørelser medført ændringer og justeringer af nationale handelspolitikker. De sidste to eksempler er altså ikke drevet af handelsforhandlinger, men af afgørelser baseret på den eksisterende traktat.

Når alt dette er sagt, er det selvfølgelig ikke uvæsentligt, at WTO til stadighed udvikler sig og er med til at åbne nye handelsmuligheder og dermed muligheden for øget vækst og velfærd – Doha-udviklingsrunden er

i dette perspektiv meget vigtig. Det vil være af afgørende vigtighed, at runden afsluttes med en eller anden aftale, der kan lette forberedelsesarbejdet af en fremtidig 10. handelsrunde. Handelsaftaler er nødvendige for, at traktaten kan blive endnu bedre.

### **Store udfordringer for den videre udvikling af WTO-traktaten**

I et overordnet perspektiv står WTO forhandlingerne over for tre store udfordringer (Rassmusen et al., 2005): Den *første* er integrationen af hele landbrugsområdet med de øvrige områder i traktaten (Lind & Zobbe, 2008). Landbruget blev først fuldt ud inddraget i forhandlingerne under Uruguay-runden (1986-1993), men er et af de vigtigste områder under WTO. Mange af de fattigste lande i verden er dybt afhængige af landbruget som dynamo og ressource for fremtidig økonomisk udvikling. Desuden skaber sektoren indkomst for hovedparten af befolkningen. Mange mellemindkomst- og industrialiserede lande har store effektive landbrugssektorer, der afventer fremtidige markedsåbninger, mens andre industrialiserede lande har store politiske interesser i at bevare landbrugsprotektionismen. En integration af landbrugsområdet med de øvrige områder er derfor ikke nogen let sag, og området har gennem tiderne nærmest taget patent på at blokere for forhandlingsfremgang – således også i Doha runden.

Den *anden* store udfordring er udviklingslandenes indplacering i det globale handels-system – særligt med øje for, at langt hovedparten af WTO's medlemslande er udviklingslande. WTO aftalerne anerkender, at udviklingslandene har nogle særlige problemer, som der skal tages hensyn til. Derfor har de

med positiv særbehandling (speciel og differentieret behandling (SDT)) fået undtagelser og mindre restriktive krav end de rige lande (Jensen et al., 2005). I de igangværende forhandlinger forlanger mange udviklingslande anført af Brasilien og Indien yderligere undtagelser. Der eksisterer ikke i WTO-traktaten en definition på et udviklingsland – i stedet opereres med selvudnævnelsesprincippet. Dvs. at et hvilket som helst land kan erklære sig som udviklingsland i forhold til en specifik WTO aftale og dermed opnå de tilhørende SDT-undtagelser. Konsekvensen er, at de rige lande er tilbageholdende med at give mere SDT, da undtagelser givet til fattige afrikanske lande også gives til lande som Kina, Indien og Brasilien. Kunne WTO blive enige om definitionen af et udviklingsland og en skelnen mellem grupper af udviklingslande, ville man komme ud over dette problem. Men – ikke overraskende – modsætter de lande sig, som dermed ville blive afskåret fra fuld SDT, herunder især Indien.

Indførelse af yderligere SDT-provisioner risikerer at afskære mange udviklingslande fra at opnå de effektivitetsgevinster, som ligger i en liberalisering af verdenshandelen. Logikken er her, at stilles der ikke krav til landene, er incitamentet til at reformere deres politikker langt mindre, og dermed risikerer landene ironisk nok at sakke endnu længere bagud. Men det er naturligvis landenes eget valg. For WTO som institution, og for gennemsigtigheden og enkelheden i det internationale handels-regime, er det et problem, at der skal tages mangeartede hensyn til forskellige lande- og varegrupper. Dette går til kerne af, hvad verdenssamfundet vil med WTO. Skal WTO blot være en institution, som sikrer et enkelt, fair og gennemsigtigt handelsregime? Eller skal WTO også tage allehånde andre hensyn herunder

udviklingsmæssige, miljømæssige, klimamæssige og sociale hensyn? GATTs succes lå i høj grad i klarheden i målet med GATT, nemlig liberalisering af verdenshandelen. Efter WTO's dannelse er målet blevet meget mere mudret og mangeartet.

Den *tredje* store udfordring for WTO forhandlingerne er at finde en fornuftig balance mellem at fremme den økonomiske effektivitet og den økonomiske fordeling. WTO's primære formål er at sikre et struktureret og effektivt regelbaseret handelsregime, der bidrager til øget handel og dermed velfærd. Fri handel har været et afgørende element i intensiveringen af globaliseringen. Men WTO's primære formål er samtidig blevet udfordret af den af globaliseringen inducerede implicitte fordelingspolitiske dagsorden. Spørgsmålet er, om WTO's primære velfærdsskabende mandat kan fungere i en verden, hvor medlemslandene til stadighed ønsker at udvide mandatet med andre og delvist modsatrettede formål. Formål og emner der ofte rækker langt ind i medlemsstaternes indenlandske politiske regulering. Arbejdstagerrettigheder er bare et eksempel på et område, hvor det er foreslået, at WTO skulle spille en større rolle. Den store fokus på udvikling i stedet for vækst under Doha-runden er endnu et eksempel.

### **Situationen er kritisk og nærmest uløselig**

De multilaterale handelsforhandlinger er låst fast i en nærmest uløselig situation. På *den ene side* står lande som Indien, Brasilien, Kina, Malaysia m.fl., der forlanger seriøse landbrugsliberaliseringer fra især EU og USA. Udviklingslandene mener, at deres fremtidige udvikling afhænger af dette for dem ekstremt vigtige område. Derudover har de lært af den

forudgående Uruguay-runde, at de industrialiserede landes landbrugsliberaliseringer skal være markante, for at de får en positiv virkning på den internationale handel. På *den anden side* ønsker bl.a. USA og EU at få en øget markedsadgang til udviklingslandenes industri- og servicemarkeder, hvor der over tid har udviklet sig store købedygtige mellemindkomstgrupper. Denne situation betyder, at udviklingslandene vil have konkrete indrømmelser på landbrugsområdet før de bestemmer sig for, om de industrialiserede lande skal have noget til gengæld. USA og EU derimod argumenterer for, at de skal kunne se en mulighed for adgang til udviklingslandenes markeder, før de er parate til indrømmelser.

Et andet og måske større problem i de aktuelle forhandlinger er, at selvom EU og USA måske ville være villige til at foretage yderligere liberaliseringer på landbrugsområdet, er de dybt uenige om, hvad en sådan liberalisering skal munde ud i. USA værner om retten til fortsat at kunne opretholde et væsentligt niveau af indenlandsk landbrugsstøtte til de amerikanske bønder, hvorimod de er parate til indrømmelser på områderne markedsadgang og eksportstøtte.

EU står derimod fast på at bevare en vis kontrol med markedsadgangen til det europæiske marked. De argumenterer for, at der på områder med særlig følsom interesse kan opretholdes forholdsvis høje toldsatser. Derimod er EU klar til markante indrømmelser på områderne indenlandsk landbrugsstøtte og eksportstøtte. EU's forrige handelskommissær Peter Mandelson er citeret i flere medier for at sige, at USA må acceptere, at der skal skæres markant i de indenlandske amerikanske støtteordninger for, at Doha-forhandlingerne kan komme ud af dødvandet.

Omvendt beskylder de amerikanske forhandlere EU's fodslæbende position vedrørende markedsadgang for at være den væsentligste grund til tomgangen. Man skal ikke lade sig narre af retorikken fra henholdsvis EU og USA. Udgangspunktet for deres holdninger er den samme. Landmændenes konkurrenceevne og indkomster skal beskyttes.

## Konklusion

Når nøglen til succes ligger i landbrugsområdet og hos de store lande (EU, USA, Kina, Indien og Brasilien), og de, som de sammenbrudte forhandlinger viser, stadig ikke er klar til at gå forrest, hvor efterlader det så WTO? Det ærlige svar er, at WTO arbejder støt og roligt videre og bidrager til, at den globale handel til stadighed stiger. Her er ingen krise. Nej, krisen består i, at udviklingen af det globale handelssystem ikke kan accelereres så længe de nuværende forhandlinger ligger underdrejet. Og en manglende acceleration kan på sigt skade medlemmerne af WTO.

Trenden går for øjeblikket mod, at der indgås et væld af bilaterale og regionale handelsaftaler. Dermed opstår et net af handelsaftaler, der ikke er underkastet et samlet regelsæt. Således øges kompleksiteten i handelssamarbejdet verden over – og lande med de svageste ressourcer står til at tabe endnu mere terræn i forhold til de rige lande. Når dette er sagt, er det en væsentlig pointe i sig selv, at der indgås mange bilaterale handelsaftaler. Det understreger, at der ikke er en decideret bevægelse mod mere protektionisme, men at der fortsat er en forståelse og accept af international handel som en løsning.

Verden kommer ikke uden om en multilateral tilgang til international handel. Den globale handelsliberalisering og arbejdsdeling har haft en stor positiv betydning i efterkrigstiden. Den har stor betydning i dag, og den vil få stor betydning fremadrettet ved løsningen af de udfordringer, verden står over for. GATT og nu WTO er en af de vigtigste institutioner i den globale økonomi.

## Litteratur

Jensen, Michael Friis, Maria Skovager Jensen, Kim Martin Lind, Rie Paving Mortensen & Henrik Zobbe (2005). Special and differential treatment in the WTO agricultural negotiations: Analysis and policy recommendation. *Food Economics*, Volume 2.2, side 87-98

Lind, Kim Martin & Henrik Zobbe (2008). International landbrugspolitik: status og udvikling. I Fødevareøkonomisk Institut (red.). *Landbrugets økonomi 2008*. Fødevareøkonomisk Institut, København, side 111-136.

Rasmussen, Martin M., Henrik Zobbe & Kim M. Lind (2005). Store udfordringer for WTO: Globalisering og udvikling. I Fødevareøkonomisk Institut (red.). *Landbrugets økonomi: Efteråret 2005*. Fødevareøkonomisk Institut, København, side 89-120.

Zobbe, Henrik (2004). Præsidentvalget, de politiske partier og landbrugspolitikken, *Samfundsøkonomen*, 2004, nummer 4, side 20-27.

Wusheng Yu, Christian Elleby & Henrik Zobbe (2015). Food security policies in India and China: Implications for national and global food security. *Food Security*, Vol. 7.2, side 405-415.



250