

Nr 27

Bevillningsutskottets betänkande med anledning av motioner om tulllätnader för färdigprodukter från u-länderna.

(1:a avd.)

Yrkande

I de likalydande motionerna I:799 av herrar *Wirtén* och *Richardson* samt II:932 av herrar *Ullsten* och *Ahlmark* har hemställts

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär att regeringen tar initiativ i syfte att åstadkomma tulllätnader för färdigprodukter som importeras från u-länderna i enlighet med de principer som angetts i motionerna.

U-länderna och världshandeln

UNCTAD

Enligt FN-stadgans artikel 55 skall FN främja högre levnadsstandard, full sysselsättning, framåtskridande och utveckling i ekonomiskt och socialt avseende samt bidra till lösandet av internationella ekonomiska problem. Ansvaret för detta åvilar främst FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) vars arbete i likhet med de flesta FN-organs alltmer kommit att koncentreras till u-landsbistånd.

ECOSOC sammankallade i november 1947 en världshandelskonferens i Havanna, med uppgift att utarbeta en konvention rörande handel och sysselsättning. Konferensen resulterade i en överenskommelse — Havannastadgan — om en internationell handelsorganisation I.T.O. (International Trade Organization). USA:s kongress vägrade emellertid att godkänna Havannastadgan, och I.T.O. kom att stanna på papperet.

I avvaktan på att I.T.O. skulle träda i kraft beslöt de tjugo deltagande staterna att temporärt upprätta ett avtal, varigenom de i stadgan överenskomna tullsänkningarna sattes i kraft, samtidigt som ett begränsat handelspolitiskt regelsystem fastställdes. På så sätt tillkom den 3 oktober 1947 det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT).

GATT biträdades efterhand av allt fler stater, många av dem u-länder. De handelsproblem som speciellt berör u-länderna har kommit att inta en alltmer framträdande plats vid diskussionerna även i GATT, och 1965 antogs ett särskilt kapitel i GATT som tog speciell hänsyn till u-ländernas problem. I-länderna åläggs i detta att så långt möjligt minska eller avskaffa tullar och restriktioner av olika slag på varor av betydelse för u-

ländernas export. Ett liknande åtagande gäller fiskala avgifter av typen punktvisa konsumtionsskatter. I u-landskapet finns även allmänna stadsganden som innebär att de avtalsslutande parterna skall samarbeta för att åstadkomma bättre avsättningsvillkor på världsmarknaderna för u-ländernas exportvaror.

FN:s generalförsamling beslöt i december 1962 på ECOSOC:s rekommendation att sammankalla en internationell konferens för handel och utveckling i FN:s regi. Riktlinjerna för konferensens arbete fanns fastlagda redan i de rekommendationer generalförsamlingen gav ECOSOC och den förberedande kommittén för UNCTAD I. De anmodades ta följande fundamentala frågor under övervägande

a) nödvändigheten av att expandera utvecklingsländernas handel såväl i fråga om råvaror som halvfabrikat och industriprodukter;

b) åtgärder för att säkerställa fasta, skäliga och lönande priser samt stiggande efterfrågan på utvecklingsländernas exportprodukter;

c) åtgärder ledande till en gradvis avveckling av tullar och andra handelshinder som rests av industrialiserade länder;

d) metoder och maskineri för att expandera den internationella handeln.

Första UNCTAD-konferensen ägde rum i Genève mars—juni 1964 med deltagande av över tvåusen delegater från 120 olika länder — cirka $\frac{2}{3}$ u-länder och $\frac{1}{3}$ i-länder och öststater. Huvuddelen av arbetet bedrevs i fem stora kommittéer som utarbetade de resolutionstexter vilka antogs av plenarförsamlingen. UNCTAD I:s arbete sammanfattades i en slutakt utmynnande i femton principer för det fortsatta samarbetet på råvaru- och färdigvaruområdena, rörande osynliga betalningar och finansiella frågor.

Det mest påtagliga omedelbara resultatet av den första konferensen var att UNCTAD etablerades som ett permanent organ under generalförsamlingen.

På grundval av konferensens rekommendationer antog generalförsamlingen i december 1964 resolution 1995 (XIX) som bl.a. föreskrev att UNCTAD i fortsättningen skulle sammanträda minst en gång vart tredje år. En handels- och utvecklingsstyrelse (Trade and Development Board — TDB) skulle upprättas och ett sekretariat under en generalsekreterare inrättas i Genève. Generalsekreteraren utses av FN:s generalsekreterare och utnämningen bekräftas av generalförsamlingen.

I 1964 års resolution definierades också UNCTAD:s arbetsuppgifter. Dessa skall vara:

att befrämja internationell handel, särskilt i syfte att underlätta handeln mellan länder i olika utvecklingsstadier, mellan u-länderna och mellan länder med olika social och ekonomisk organisation;

att utarbeta principer och program för internationell handel och därmed sammanhängande problem rörande ekonomisk utveckling och att framlägga förslag om hur dessa principer och program skall förverkligas;

att göra en översyn av och underlätta koordinationen mellan andra FN-organs verksamhet i vad avser internationell handel och därtill knutna ekonomiska utvecklingsproblem;

att på lämpliga områden och i samarbete med berörda FN-organ initiera förhandlingar om och antagande av multilaterala handelsavtal; och

att vara till hands som en central för harmonisering av handeln och därtill knutna utvecklingsfrågor mellan regeringar och regionala ekonomiska grupperingar.

I resolution 2206 (XXI) den 17 december 1966 från FN:s generalförsamling beslöts att den andra UNCTAD-konferensen skulle hållas i februari—mars 1968.

U-länderna eller den s. k. 77-gruppen samlades på hösten 1967 till ett ministermöte i Alger för att koordinera sina ståndpunkter inför UNCTAD II. Resultatet blev den s. k. Alger-stadgan av den 24 oktober 1967, som är något av en u-ländernas maximala önskelista gentemot i-länderna, och som fortfarande utgör grundvalen för mycket av u-ländernas handlande inom UNCTAD.

Andra UNCTAD-konferensen höll i New Delhi mellan 1 februari och 29 mars 1967. 121 länder och 1 436 delegater deltog. TDB hade inför UNCTAD II utarbetat en lång agenda som täckte praktiskt taget alla aspekter på handel och u-hjälp.

Även under UNCTAD II bedrevs det huvudsakliga arbetet i fem stora kommittéer plus mer eller mindre officiella kontaktgrupper på hög nivå. Dessa lade fram 35 resolutioner, som antogs av konferensen. Många av dessa resolutioner var allmänt formulerade, men de gav TDB ett rikt material att arbeta vidare på.

UNCTAD:s organisation och arbetsformer

UNCTAD består av samtliga medlemmar i FN, i dess fackorgan samt i IAEA. UNCTAD har således (1969) 135 medlemmar jämfört med FN:s 126. Bl. a. innebär detta att länder som Förbundsrepubliken Tyskland och Schweiz är fulla medlemmar av UNCTAD.

UNCTAD är direkt underställt FN:s generalförsamling.

UNCTAD:s sekretariat ligger i Genève och har ett filialkontor som huvudsakligen sysslar med finansiella frågor i New York. Sekretariatet har omkring 500 anställda, varav drygt 50 är placerade i New York.

UNCTAD:s permanenta organ är styrelsen — Trade and Development Board (TDB) — som består av 55 medlemmar, valda av konferensen under vederbörligt hänsynstagande till jämn geografisk spridning och önskvärdheten av ständig representation för världens ledande handelsländer. Sverige, Danmark och Finland men inte Norge är nu medlemmar av styrelsen. Styrelsens uppgift är att vidta lämpliga åtgärder för att verkställa de rekommendationer och andra beslut som fattats av konferensen, att sörja

för kontinuiteten i organisationens arbete och att ta initiativ till studier och rapporter på handels- och utvecklingsområdena. Ursprungligen avsågs TDB sammanträda två gånger per år. Detta reducerades efter UNCTAD II till en gång per år.

Under styrelsen arbetar fyra permanenta kommittéer — en för råvaror, en för färdigvaror, en för finansiella frågor och en för sjöfart, turism m. m. Dessutom har en specialkommitté för den viktiga preferensfrågan samt en särskild rådgivande kommitté och en serie expert- och arbetsgrupper upprättats.

U-landspreferenser

Under UNCTAD I togs preferensfrågan upp tillsammans med en rad frågor berörande industriell uppbyggnad och handelsbefrämjande åtgärder. Vid UNCTAD II kom diskussionerna på färdigvaru- och halvfabrikatområdet helt att domineras av preferensfrågan. I New Delhi antogs resolution (21 (II)) som rekommenderade att ett generellt, icke-diskriminatoriskt och icke-reciprokt preferenssystem till u-ländernas fördel snarast skulle genomföras. Man enades om att försöka fastställa detaljerna i systemet under 1969. Åtskilliga länder uttryckte förhoppningen att systemet skulle träda i kraft under början av 1970. Förhandlingsarbetet har dock visat sig vara mycket tidskrävande. I-länderna har inom OECD arbetat på att få fram ett gemensamt förslag. Detta har dock hittills ej lyckats. Man har den 14 november i år överlämnat en gemensam rapport samt i-ländernas individuella bud till UNCTAD, vars ovan omtalade särskilda preferenskommitté väntas ta ställning till buden i mars 1970. Det anses nu knappast realistiskt att preferenserna skulle kunna träda i kraft före 1 januari 1971.

De nordiska länderna har lagt fram ett för u-länder mycket gynnsamt gemensamt bud och aktivt verkat för ett påskyndande av arbetet. I presskommunikén härom anförs bl. a. följande.

Frågan om att bevilja u-länderna särskilda förmåner i deras varuexport till industriländerna har under en längre tid stått i centrum för den internationella handelspolitiska debatten. Vid den andra världshandelskonferensen i New Delhi i början av förra året accepterade industriländerna i princip att införa ett system med tullpreferenser för import av halvfabrikat och färdigvaror från u-länderna. Någon överenskommelse om hur detta skulle ske kunde emellertid vid den tidpunkten inte nås. Överenskommelsen förutsatte fortsatta diskussioner inom såväl UNCTAD som OECD.

Efter en rad sammanträden mellan OECD-länderna enades man om att de enskilda länderna eller ländergrupperna till den 1 mars i år skulle presentera förslag till utformning av ett preferenssystem.

Det material som nu överlämnas till UNCTAD upptar de olika förslag som OECD-staterna lagt fram. Danmark, Finland, Norge och Sverige har ett gemensamt förslag.

EEC:s medlemsstater har i enlighet med Rom-fördragets bestämmelser likaledes utarbetat ett gemensamt förslag.

Samtliga länder har enligt överenskommelse lagt fram dels en lista över de jordbruksvaror som de kan tänkas ge tullförmåner och dels ett förslag till utformning av ett preferenssystem för industrivaror och halvfabrikat.

De olika förslagen visar delvis stora skillnader i sin principiella uppbyggnad. En lösning, som förordas av några länder, bygger på ett tullkvotsystem. Det innebär att importen av u-landsvaror på industriområdet kommer att åtnjuta tullförmåner till vissa angivna kvantiteter. En annan lösning, som förordas av vissa andra länder, innebär att u-landsimporten beviljas tullförmåner utan begränsningar i form av kvoter men med möjlighet att ingripa vid marknadsstörningar liksom att från början undanta vissa varor från förmånssystemet.

De nordiska länderna har förklarat sig villiga att ge tullpreferenser för alla industrivaror och halvfabrikat i form av fullständig tullfrihet men med en marknadsstörningsklausul och under förutsättning att övriga industriländer gör motsvarande prestation. Skulle de större handelsnationerna, heter det i det nordiska förslaget, föredra att från början undanta eller väsentligen begränsa importen genom tullkvoter eller andra medel kan också de nordiska länderna, som är små och därför har mera sårbara ekonomier, också tvingas till undantag.

Fortsatta förhandlingar om utformningen av ett preferenssystem kommer nu att äga rum både i OECD och UNCTAD. De nordiska länderna kommer också fortsättningsvis att arbeta för att söka få till stånd ett enhetligt system som ger största möjliga tullättnader för u-länderna. Norden fäster också stor vikt vid att förhandlingarna påskyndas.

Kennedyronden i GATT

För u-länderna blev uppgörelsen 1967 i Kennedyronden av betydelse särskilt i fråga om exporten av bearbetade varor. Enligt GATT-sekretariatets beräkningar har sålunda tullsänkningarna medfört att andelen varor som hos industriländerna möter lägre tull än 10 % ökat från 32 till 62 % av de produkter för vilka u-länderna i förhandlingen anmälde intresse. De bearbetade varorna utgör visserligen ännu en ganska liten del av u-ländernas totala export men ökningstakten för dessa varor är förhållandevis hög och reduktionen av handelshindren får därför ökande betydelse för u-ländernas export.

Motivering

För att u-länderna skall kunna utvecklas ekonomiskt krävs bl. a. förändringar som gör att u-länderna kan upprätthålla en mera differentierad tillverkning och export. Ett särskilt problem, som vi här vill peka på, är effekten av att industriländerna i regel har högre tullar på arbetsintensiva

produkter, som ofta lämpar sig väl för tillverkning i u-länderna, än på andra produkter, dels upprätthåller industriländerna generellt sett ett högre tullskydd för förädlade produkter än på råvaror. Denna tullpolitik har vuxit fram som ett led i den ovan nämnda arbetsfördelningen och tenderar starkt att vidmakthålla denna. Den premierar råvaruproduktion i u-länderna och försvårar i motsvarande grad den begynnande industrialiseringen.

Mätt i procent av förädlingsvärdet blir de rika ländernas tullskydd gentemot u-ländernas industrivaror ofta ganska avsevärt. I Sverige — liksom i en del andra länder — importeras många råvaror tullfritt. Om råvaran bearbetats till ett halv- eller helfabrikat beläggs emellertid denna vara med tull. Tullen beräknas då inte bara på förädlingsvärdet utan på detta plus råvarukostnaden. Därigenom blir den reella tullsatsen på förädlingsvärdet — råvarukostnaden kanske bara utgör en liten del av varans totala pris — väsentligt högre än vad tullsatsen ger vid handen.

Eftersom vår biståndspolitik ju bl. a. syftar till att bygga upp u-ländernas industri, är det ju rimligt att vi också gör det som går att göra för att underlätta för denna industri att exportera. En av de önskvärda åtgärderna är naturligtvis generella tullpreferenser till u-ländernas förmån. Sådana ingår som ett av kraven från den andra UNCTAD-konferensen. Tyvärr tycks det som om både denna och övriga åtgärder för att förbättra u-ländernas position som föreslogs vid det tillfället kommer att dröja.

Att rätta till det system för beräkning av tullar som vi här påtalat är, såvitt vi kunnat finna, en betydligt mindre långtgående åtgärd. Den borde också med fördel kunna tillämpas av enskilda industriländer utan att man avvaktade internationella överenskommelser på området. I varje fall förtjänar problemet en närmare undersökning. Vad man skulle kunna tänka sig är att ett antal typiska u-landsprodukter, vilka genom den nämnda beräkningsmetoden belastas med tull utöver vad som motiveras av varans förädlingsvärde, blev föremål för en särskild taxa. Denna kunde antingen innebära hel tullfrihet eller också kunde man genom någon schablonberäkning försöka göra avdrag vid tullsättningen för den del av kostnaden som utgör råvarupriset.

Utskottet

Motionärerna i de förevarande motionerna anser att regeringen bör ta initiativ till en förmånligare behandling i tullhänseende av u-ländernas industrivaror. I motionerna förordas att råvarukostnaden borträknas vid tullberäkningen av sådana varor och att tullen således endast utgår på förädlingskostnaden. Denna åtgärd skulle enligt motionärernas mening snabbare främja u-ländernas export av manufakturade varor och därigenom skapa bättre förutsättningar för deras industriella utveckling.

Som framgår av den tidigare lämnade redogörelsen har sedan länge inom

såväl GATT som UNCTAD eftersträvat att förbättra u-ländernas handelspolitiska situation. Enligt u-ländernas egna önskemål har ansträngningarna på tullområdet främst inriktats på att söka åstadkomma tullpreferenser för industrivaror från u-länder. Motionärerna är medvetna om att ett system med tullpreferenser skulle innebära den bästa lösningen av frågan men befarar att det kan dröja avsevärd tid innan sådana preferenser kan införas. Utskottet får med anledning härav erinra om att OECD-länderna i november 1969 preciserade sina ståndpunkter i denna fråga och att de nordiska länderna med vissa förbehåll då lade fram ett gemensamt förslag att samtliga industrivaror och halvfabrikat från u-länder skulle bli helt tullfria. OECD-ländernas olika förslag skall inom kort behandlas av UNCTAD:s särskilda preferenskommitté. Enligt vissa bedömare anses det möjligt att någon form av tullpreferenser kan komma att genomföras under 1971.

Under sådana omständigheter anser utskottet att frågan inte skulle vinna på att Sverige under pågående överläggningar om tullpreferenserna förordar en lösning som ger u-länderna mindre fördelar än det nordiska erbjudandet om tullfrihet för manufakturade varor. Utskottet kan därför inte tillstyrka den begärda riksdagsskrivelsen.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen avslår motionerna I: 799 och II: 932.

Stockholm den 17 mars 1970

På bevillningsutskottets vägnar:

JOHN ERICSSON

Närvarande

från f ö r s t a kammaren: herr John Ericsson (s), fröken Ranmark (s), herrar Tistad (fp), Wärnberg (s), Yngve Nilsson (m), Tage Johansson (s), Levin (fp), Gösta Jacobsson (m), Arne Pettersson (s) och Johan Olsson (cp); samt

från a n d r a kammaren: herrar Magnusson i Borås (m), Brandt (s), Engkvist (s), fru Holmqvist (s), herrar Kristenson (s), Carlstein (s), Eriksson i Bäckmora (cp), Andersson i Södertälje (s), Sundkvist (cp) och Ericsson i Åtvidaberg (fp).