

Dette er et diskussionsoplæg fra 92-gruppen, og er således ikke udtryk for 92-gruppens samlede holdning til handel med tjenesteydelser i WTO-regi.

Diskussionsoplæg om udviklingslande og handel med tjenesteydelser.

Af Sidse Lillebæk Veje

Handel med tjenesteydelser:

Handel med tjenesteydelser udgør mellem ¼ og 40 % af verdens eksport, alt efter hvor meget man regner med som tjenesteydelser. Udviklingslandene bidrager med ca. ¼ af denne handel og handel med tjenesteydelser udgør i gennemsnit 50 % af udviklingslandenes BNP (EU diskussionspapir og Holm, 1999). Handel med tjenesteydelser er f.eks. bankvirksomhed, telekommunikation og uddannelse. Overgangen, mange lande for øjeblikket oplever fra industrisamfund til servicesamfund gør, at handlen med tjenesteydelser for øjeblikket stiger mere og hurtigere end handlen med varer gør. Der er derfor god grund til at interessere sig for tjenesteydelser, idet disse formodes at spille en større og større rolle i den internationale handel.

GATS-aftalens virkemåde:

Handel med tjenesteydelser er internationalt reguleret indenfor WTO under GATS-aftalen (Generel Agreement on Trade in Services). Handel med tjenesteydelser er et ret nyt og meget kompliceret område. GATS-aftalen adskiller sig fra GATT-aftalen ved at GATS ikke indeholder nogen liberaliseringer i sig selv. Liberaliseringer foregår ved at lande forpligter sig på liberaliseringer indenfor forskellige sektorer og leveringsformer. Der er fire leveringsformer: grænseoverskridende handel; forbrug i udlandet; handelsmæssig tilstedeværelse og fysiske personers bevægelse. Dette betyder at landene kan afgive i alt 620 tilbud på forpligtigelser, idet der er 155 servicesektorer. Som det fremgår af Tabel 1 er det forholdsvis få lande, der har åbnet deres markeder for international handel med tjenesteydelser. Det er således kun lige grunden, der er lagt for handel med tjenesteydelser i GATS-aftalen. Det er værd at bemærke, at det især er rige udviklede lande, der har indgået forpligtigelser på markedsadgang og nationalbehandling.

Tabel 1: Tilbud afgivet i GATS-aftalen i procent af mulige sektorer.

	Rige lande	Lav- og mellem-indkomstlande	Store u-lande
Markedsadgang –Tilbud uden begrænsninger	27,1	7,3	14,9

Nationalbehandling –Tilbud uden begrænsninger	30,8	9,4	20,2
--	------	-----	------

Kilde: Hoekman, 1996.

I GATS-aftalen gælder Nationalbehandlings-princippet kun for de anmeldte sektorer eller dele af sektorer. Derudover er der i langt højere grad end i GATT mulighed for at indskrive undtagelser til Mestbegunstigelsesprincippet i visse sektorer. GATS-aftalen er således meget kompliceret, idet den består af lange lister, hvor de forskellige landes forpligtigelser er nedskrevet minutiøst for hver sektor/undersektor og for hver leveringsform (Se eksemplet i Tabel 2).

Tabel 2: Eksempel på en liste over et lands forpligtigelser:			
	Leveringsform	Betingelser og begrænsninger for Markedsadgang	Betingelser og kvalifikationer for Nationalbehandling
Horisontale forpligtigelser (på tværs af alle sektorer)	Grænseoverskridende handel	Ingen	Ingen
	Forbrug i udlandet	Ingen	Ubundet for subsidier
	Handelsmæssig tilstedeværelse (FDI)	Max. 49 % udenlandske aktier	Ubundet for subsidier
	Fysiske personers bevægelse	Ubundet på nær 'nøglepersoner' o.l. i op til 1 år	Ubundet på nær 'nøglepersoner' o.l. i op til 1 år
Specifikke forpligtigelser (f.eks. juridiske tjenesteydelser)	Grænseoverskridende handel	Handelsmæssig tilstedeværelse en forudsætning	Ubundet
	Forbrug i udlandet	Ingen	Ingen
	Handelsmæssig tilstedeværelse (FDI)	25 % af seniormedarbejdere skal være af national oprindelse	Ubundet
	Fysiske personers bevægelse	Ubundet, på nær som indikeret ved horisontale forpligtigelser	Ubundet, på nær som indikeret ved horisontale forpligtigelser

Kilde: Hoekman, 1996.

GATS-aftalen fungerer således efter et såkaldt bottom-up princip, hvor man forpligter sig på én ting af gangen (det er dog også muligt p.t. at lave horisontale forpligtigelser i GATS, se nedenfor). Liberaliseringer indenfor GATS kan således være en meget fleksibel proces. I princippet betyder

det, at udviklingslande har mulighed for at tilpasse markedsliberaliseringer i forhold til deres respektive udviklingsstadiet og i forhold til, hvad de mener er gavnligt for deres økonomi (I denne sammenhæng skal man dog huske at tage højde for, at der i forbindelse med IMF og Verdensbankens strukturtilpasningsprogrammer kan være pres udefra for yderligere liberaliseringer, som det f.eks. er tilfældet indenfor finansielle tjenesteydelser).

Alternativet til bottom-up-princippet er top-down-princippet og horisontale aftaler ved top-down-princippet laver man én aftale som landene så kan vælge at tilslutte sig helt eller slet ikke. Ved horisontale aftaler forpligter landene sig på tværs af sektorer ved f.eks. i alle sektorer at forpligte sig på Nationalbehandlings-princippet. Dette kan føre til en bredere og højere liberaliseringsgrad, men gør det vanskeligt for f.eks. udviklingslande at tilpasse liberaliseringer til deres udviklingsstadier.

*Det anbefales at arbejde for:
- at beholde bottom-up-princippet.*

Danmarks og EU's positioner i forhold til GATS-aftalen:

Danmarks og EU's positioner i forhold til GATS-aftalen er langt hen ad vejen de samme. Overordnet mener de man substantielt bør forsøge at:

- opnå flere og bedre tilsagn fra WTO-medlemmerne om markedsadgang og nationalbehandling
- inddrage flere horisontale løsninger i forhandlingerne
- inddrage verserende spørgsmål som beskyttelsesklausuler, subsidier, offentlige indkøb i forhandlingerne
- arbejde for en yderligere liberalisering af elektronisk handel indenfor de respektive sektorer
- arbejde for tiltag til større inddragelse af udviklingslandene i verdenshandlen med tjenesteydelser.

Derudover er der nogle sektorer med særlig dansk prioritering: Søtransport, miljøområdet, forretningsområdet (arkitekt- og ingeniørydelser) og finansielle ydelser. Der lægges specielt vægt på søtransport fra Danmarks side, hvor man ønsker en aftale med vidtgående liberaliseringer og så mange lande som muligt.

Positiv særbehandling af udviklingslande:

I selve GATS-aftalen er der indskrevet flere paragraffer, der opfordrer WTO-medlemslandene til at tage forskellige hensyn til udviklingslandene. F.eks. skal der arbejdes for en øget liberalisering af sektorer, der er af væsentlig betydning for udviklingslandenes eksport (Artikel IV) og udviklingslandenes deltagelse i den internationale handel skal forbedres bl.a. gennem større adgang til teknologi og informations- og distributionskanaler (Artikel IV og XXV). Disse undtagelsesparagraffer må ikke forveksles med 'Special and Differential treatment'-bestemmelsen i GATT. Forskellen er at paragrafferne i GATS-aftalen ikke er bindende. De er heller ikke relateret til de forskellige landes specifikke udviklingsstadiet. Hvis WTO-medlemmerne reelt ønsker at arbejde for en øget deltagelse af udviklingslande er det derfor nødvendigt at revidere GATS-systemet således at positiv særbehandling af udviklingslandene bliver bindende for WTO-medlemmerne. Det er også nødvendigt, at undtagelsesparagrafferne bliver mere specifikt koblet til

landenes situation, således at det bliver mere gennemskueligt præcist, hvad det er WTO-medlemmerne forpligter sig til overfor udviklingslandene.

Det anbefales at arbejde for:

- *positiv særbehandling af udviklingslande bliver realiseret gennem bindende undtagelsesparagraffer i GATS-aftalen*
- *at initiativer taget gennem undtagelsesparagrafferne bliver koblet til landenes specifikke udviklingsstadiet*

Fysiske personers bevægelse:

I handel med tjenesteydelser kan udviklingslande have en komparativ fordel i forhold til udviklede lande, idet tjenesteydelser ofte er meget arbejdsintensive sektorer, som det f.eks. er tilfældet med turisme. Hvis udviklingslande skal have en chance for at deltage mere aktivt i den internationale handel med tjenesteydelser, er det første skridt således, at de får mulighed for at udnytte deres komparative fordel i form af billig arbejdskraft. Dette er dog på nuværende tidspunkt meget svært, idet leveringsform 4, fysiske personers bevægelse, er leveringsformen med de færreste forpligtigelser i GATS-aftalen. Mange lande har undladt at forpligtige sig i denne sektor, fordi de prøver at beskytte egen arbejdskraft. Der er lavet en del forpligtigelser angående firmaers 'nøglepersoner', men ikke når det gælder 'almindelige' personer.

Det anslås at udviklingslandene årligt mister \$ 250 mia. pga. restriktive immigrationslove (UNDP, 1992). I Marrakesh blev der udarbejdet en ministerdeklaration om fysiske personers bevægelse, der siger, at på baggrund af udviklingslandenes øgede liberaliseringer og fordi man gerne ville have balance mellem forpligtigelserne i de forskellige leveringsformer, skal der nedsættes et udvalg til at foretage yderligere forhandlinger på dette punkt. Dette 'løfte' til udviklingslandene er ikke blevet indfriet. Der er ikke opnået en synlig stigning i forpligtigelserne for fysiske personers bevægelse.

Det anbefales at arbejde for:

- *at WTO-medlemmerne forpligtiger sig yderligere på leveringsform 4, således at der kommer balance i forpligtigelserne indenfor de forskellige leveringsformer*

Analyser:

Generelt er der en meget stor mangel på analyser og statistikker vedrørende effekterne af liberaliseringer indenfor GATS og hvor stor de forskellige sektorer betydning er for landes økonomier og eksport. Dette er et helt springende punkt, idet det netop er indenfor disse sektorer at man skal arbejde for yderligere liberaliseringer til fordel for udviklingslandene. Der er derudover meget svært for udviklingslandene at deltage effektivt i forhandlingerne i GATS, hvis de ikke er klar over hvilke konsekvenser nye aftaler har for deres respektive økonomier. Det har ofte været fremsat at liberaliseringer i udviklingslande ville tiltrække udenlandske investeringer til disse lande. Men der er ikke lavet statistiske analyser af, om dette er rigtigt. Der er heller ikke udarbejdet analyser af, hvilke sociale konsekvenser liberaliseringer indenfor GATS har. F.eks. udgør kvinder i både Europa og i udviklingslandene langt den største del af arbejdskraften indenfor tjenesteydelsessektorer, og man kunne således forestille sig at liberaliseringer af handel med

tjenesteydelser specielt ville have konsekvenser for kvinder. Man kunne forestille sig, at det var en opgave for f.eks. EU eller andre internationale organisationer at udarbejde sådant statistisk materiale.

Det anbefales at arbejde for:

- *at der udarbejdes grundige analyser af, hvilke sektorer der er af eksportmæssigt interesse for udviklingslandene (evt. hvilke sektorer, der kunne bliver det)*
- *at der udarbejdes analyser af, hvilke konsekvenser liberaliseringer i forskellige sektorer har for udviklingslandenes økonomier*
- *at der udarbejdes analyser af, hvilken betydning liberaliseringer har for Foreign Direct Investments i udviklingslande*
- *at der udarbejdes analyser med fokus på de sociale konsekvenser af liberaliseringer indenfor GATS*

Udviklingslande og forhandlingerne i Genève:

Som det er nævnt ovenfor kan det være svært generelt at forudsige, hvilke konsekvenser liberaliseringer i handel med tjenesteydelser har for landes økonomier. Udviklingslande har derudover ofte det problem, at de rent kapacitetsmæssigt har svært ved at følge med i forhandlingerne i Genève. Det er ikke alle udviklingslande, der har ressourcer nok til at have en permanent delegation i Genève. Hvis udviklingslandets deltagelse i verdenshandlen skal øges er første forudsætning således at deres forhandlingsmæssige kapacitet styrkes. I denne sammenhæng er det vigtigt, at de tilbud om øget liberalisering landene afgiver og de efterfølgende aftaler bliver mere gennemskuelige. Denne kan f.eks. ske ved en bedre klassificering af de forskellige sektorer. Hermed ville det blive mere tydeligt præcist indenfor hvilke områder et tilbud eller en aftale liberaliserer. Dette ville eventuelt også betyde at gennemskueligheden med hensyn til de økonomiske konsekvenser af aftalerne blev øget. Mange udviklingslande har svært ved at gennemskue, hvilke fordele eller ulemper tilbud afgivet af lande har for deres økonomier pga. manglende kvalificeret personel. Derfor er det også vigtigt, at alle lande får lov og tid til selv at udvikle synspunkter med hensyn til liberaliseringer af forskellige sektorer og tage stilling til de afgivne tilbud.

Det anbefales at arbejde for:

- *en styrkelse af udviklingslandets forhandlingsmæssige kapacitet i Genève gennem øget administrativ kapacitet og kvalificeret personel*
- *at tilbud og aftaler bliver mere gennemskuelige*
- *at udviklingslande får tid til at overveje tilbud og aftaler*

Udviklingslande og implementering:

Da udviklingslandene havde underskrevet Uruguay-aftalen stod de overfor et enormt implementeringsarbejde. Det er endnu ikke lykkedes udviklingslandene at få implementeret alle

aftaler og specielt TRIPs-aftalen volder store problemer. Problemerne skyldes først og fremmest at mange udviklingslande ikke har den administrative kapacitet nationalt til at udfylde liberaliseringsaftalerne. Derudover er det et enormt problem for mange udviklingslande at de ikke har tilstrækkelig national lovgivning til at kunne udnytte liberaliseringer fuldt ud. Når mange udviklingslande er tilbageholdende overfor at åbne deres markeder for international handel, kan det således være fordi, de ikke har den fornødne lovgivning til at kontrollere en sådan handel. Hvis udviklingslande fik styrket deres nationale lovgivning på området, ville fordelene eventuelt blive større for udviklingslande.

Ud over manglende administrativ kapacitet kræver fuld udnyttelse af liberaliseringer indenfor GATS-aftalen også i mange tilfælde en veludbygget infrastruktur. Dette gælder både fysisk og teknologisk infrastruktur. F.eks. er det svært at starte en e-handel, hvis ikke telefonnettet er stabilt. Hvis WTO-medlemslandene ønsker højere deltagelse af udviklingslande er dette et forhold man må tage i betragtning. Det er nødvendigt at udviklede lande på den ene eller anden måde bistår udviklingslande med teknisk assistance og midler til opbygningen af en bedre infrastruktur.

Det anbefales at arbejde for:

- *en øget deltagelse af udviklingslandene i handlen med tjenesteydelser*
- *en styrkelse af udviklingslandenes administrative kapacitet nationalt*
- *støtte til en styrkelse af udviklingslandenes nationale lovgivning på handelsområdet*
- *øget teknisk assistance til udviklingslande*
- *øget støtte til opbygning af udviklingslandenes infrastruktur*

Sektorer:

I 1997 blev der indgået aftaler om finansielle tjenesteydelser og om basis telekommunikation. Begge aftaler førte til meget vidtgående liberaliseringer. Dette er sektorer som udviklingslandene har meget få interesser i.

I forbindelse med liberaliseringer indenfor handel med tjenesteydelser har vi identificeret følgende sektorer, der er af stor interesse for udviklingslandene:

Bygge- og Anlægsbranchen:

Dette kunne blive en stor eksportsektor for udviklingslandene, hvis betingelserne for eksport af arbejdskraft blev liberaliseret. Man kunne forestille sig at udviklingslande kunne eksportere opførelsen af huse eller en vej og dens anlæggelse. Dermed kunne udviklingslandene udnytte deres komparative fordele i form af billig arbejdskraft. Dette ville umiddelbart føre til at udviklingslandene deltog mere i den internationale handel.

Det anbefales at der arbejdes for:

- *en øget liberalisering af leveringsform 4: Fysiske personers bevægelse*

Turisme:

Turisme er udviklingslandenes største sektor indenfor tjenesteydelser og samtidig den sektor der er de største ekspansionsmuligheder indenfor. Ændringer indenfor turisme i GATS er således af stor interesse for udviklingslandene. Mange udviklingslande mener, der er brug for et nyt grundlag før de næste forhandlinger. Generelt skal forhandlingspositionen hos udbydere af turistaktiviteter i udviklingslandene styrkes. Dette kan bl.a. gøres ved at udarbejde en bedre definition af turistsektoren. Specielt skal turistrelaterede sektorer afdækkes bedre, således at liberaliseringer indenfor turisme bliver mere gennemskuelige, og så udviklingslandenes deltagelse i den internationale handel øges. Et stort problem er Computer Reservation Systems (CRS-systemet), som bruges af udbydere af rejser. Udviklingslandene har ikke (fair) adgang til dette system, hvorfor det er blevet foreslået af udviklingslande at en konkurrence-sikkerhedsmekanisme indskrives i et annekst til GATS vedrørende turisme.

Problemet med yderligere liberalisering af turisme er, at store internationale turistkoncerner vil gå ind og tage markedsdele fra lokale udbydere, i værste fald udkonkurrere dem. I sådanne koncerner går hovedparten af profitten tilbage til koncernens hjemland, idet guider, og andre ansatte hovedsagelig kommer herfra. Dermed bidrager turisme ikke til turistlandets udvikling. Turisme er generelt gavnlige for en øget beskæftigelse, men jobbene den skaber er som regel meget dårligt betalte. Andre problemstillinger i forhold til liberaliseringer indenfor turisme er faren for øget sex-turisme og den eventuelle øgede belastning af miljøet og kulturen i 'modtagerlandene'.

Det anbefales at der arbejdes for:

- *en mere fair adgang til CRS-systemet for udviklingslandene*
- *at lokale udbydere sikres adgang til deres hjemmemarked, f.eks. gennem betingelser for udenlandske koncerners indtræden på markedet*
- *at liberaliseringer indenfor turisme tager hensyn til emner som miljø- og kulturbeskyttelse*

-

Elektronisk handel:

Denne sektor er den hurtigst voksende og den mest dynamiske indenfor handel med tjenesteydelser. Udviklingslandenes største problem er i denne forbindelse manglende kommunikations-infrastruktur, mangel på kvalificeret personel og mangel på udstyr og teknologi. Der har yderligere meget store startomkostninger at begynde at handle elektronisk. Derudover er det ofte nødvendigt med en eller anden form for 'trademark' for at opnå markedsandele på nettet. Begge disse faktorer favoriserer store firmaer frem for små, hvilket gør det meget svært for nogle udviklingslande at udnytte og deltage i e-handel. Internettet kunne ellers være en god mulighed for udbydere af tjenesteydelser i udviklingslandene til at reklamere for deres tjenester og, hvor det er muligt, levere tjenesteydelserne over nettet. Her gør spørgsmålet sig dog gældende for forbrugerbeskyttelse.

Det er på nuværende tidspunkt meget svært at vurdere effekterne af øget e-handel for andre sektorer, og hvad e-handel betyder for f.eks. beskæftigelse, miljøet og udviklingsmæssige faktorer. Det er derfor nødvendigt med en politisk regulering af e-handel.

Problemet med e-handel er indenfor GATS at få defineret det i forhold til GATT-aftalen. Dvs. om e-handel kan klassificeres som handel med tjenesteydelser eller handel med varer. Derudover diskuteres det også om GATS er teknologi-neutral. Der er indtil videre ved ministerkonferencen i 1995 indgået en aftale om at fastfryse afgifter og told på varer handlet elektronisk.

Det anbefales at arbejde for:

- *forhandlinger om e-handel baseret på en meget grundig og åben offentlig debat, der diskutere alle implikationer i forbindelse med e-handel*
- *at der generelt inddrages en større opmærksomhed for sociale, miljø- og udviklingsmæssige effekter af e-handel*
- *en tæt politisk regulering af e-handel*
- *at udviklingslande har mulighed for selv at udvikle deres politik på området, således at de ikke presses til liberaliseringer før de er klar til det*
- *en øget effektiv deltagelse af udviklingslandene i forhandlingerne om e-handel*
- *øget teknisk støtte og øget støtte til kapacitetsopbygning i udviklingslandene*

Transport:

Denne sektor (specielt søtransport) har traditionelt haft en meget stor andel i udviklingslandenes eksport og har det stadig. Mange skibe er indregistreret i udviklingslande og er bemandede af folk fra udviklingslande. Der er p.t. ingen aftale om søtransport, selvom søtransport formelt er en del af GATS-aftalen. Danmark ønsker en meget vidtgående liberalisering af denne sektor, hvorimod udviklingslandene og USA er mere tilbageholdende.

Problemstillingen om liberalisering af søtransport drejer sig især om høje havneudgifter, om lastefordelinger bilateralt, om muligheden for at etablere egen rederivirksomhed i udlandet og oprette egne havnefaciliteter og om øget adgang til landtransport. Alle 4 leveringsformer er relevante for dansk søtransport. I udviklingslandene er der stor skepsis overfor, at rederier skal have mulighed for at oprette egne havnefaciliteter i udenlandske havne. Det er som nævnt en meget stor sektor for udviklingslandene i forhold til beskæftigelse og indtjening, og udviklingslandene frygter at øget liberalisering vil betyde en udkonkurrering af lokale udbydere.

Det anbefales at der arbejdes for:

- *at der tages hensyn til udviklingslandenes interesser i en evt. liberalisering af søtransportsektoren. F.eks. at lokale udbydere sikres adgang til deres hjemmemarked*
- *at alle lande lever op til internationale konventioner angående f.eks. sikkerhed og arbejdstagerrettigheder, og at disse ikke berøres af GATS-aftaler*

-

Sundhed og uddannelse:

I øjeblikket er offentligt udbudte tjenesteydelser ikke med i GATS-aftalen. Alligevel er både Danmarks og EU's holdning at sundhedsydelser og uddannelse er sektorer, der skal inddrages i

GATS-forhandlingerne (stadig ej den offentlige del). Det er specielt USA, der presser på for at få disse to sektorer inddraget. Dette skyldes at det på nuværende tidspunkt er USA, der har størst mulighed for en øget eksport af specielt uddannelsesydelser. Hvis sundhed og uddannelse bliver inddraget i GATS-forhandlinger og der eventuelt dermed finder en øget liberalisering sted, vil dette eventuelt føre til en øget privatisering af de to sektorer. Det er dog stadig helt op til de nationale regeringer, hvor meget eller lidt de vil privatisere i sektorerne.

Grundlæggende mener vi, at uddannelse og sundhed er rimære ydelser, og at de derfor som udgangspunkt skal være gratis for alle mennesker. En øget privatisering vil alt andet lige gøre kløften mellem rige og fattige dybere – specielt i udviklingslande. En øget privatisering vil derudover gøre det sværere for landenes regeringer at kontrollere kvaliteten og udbudet af disse ydelser. Dette kunne betyde en generelt lavere kvalitet og generelt dårligere adgangsmuligheder til uddannelse og sundhed i udviklingslande. Man bør også overveje de kulturelle aspekter ved en liberalisering af uddannelse, som f.eks. kunne spille en rolle i forhold til landes politiske og værdimæssige grundlag.

Det anbefales at arbejde for:

- *at sektorerne sundhed og uddannelse ikke bliver en del af GATS-fprhandlingerne*
- *at alles adgang til uddannelse og sundhed i udviklingslandene sikres*

Kilder:

Bach, Christian Friis og Nordbo, John, 1999: *Den globale markedsplads*. 92-gruppen og Mellem folkeligt Samvirke, København.

Hoekman, 1996: *Assesing the General Agreement on Trade in Services*. I Martin, W. og Winters, L.A. (editører) *The Uruguay Round and the developing countries*. Cambridge University Press, Cambridge.

Holm, Klaus m.fl., 1999: *WTO og den nye handelspolitik*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

UNDP, 1992: *Human Development Report 1992*.

