



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.9.2002
KOM(2002) 513 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

HANDEL OCH UTVECKLING

ATT HJÄLPA UTVECKLINGSLÄNDERNA ATT DRA NYTTA AV HANDELN

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

DEL I HANDEL OCH UTVECKLING - UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER

1.	Handel, tillväxt och fattigdom	9
1.1.	Utvecklingsländernas plats i världshandeln	9
1.2.	Många utvecklingsländer släpar efter	10
1.3.	Fattigdom, ojämlikhet och handel.....	10
1.4.	Behovet av effektivt marknadstillträde	12
1.5.	Politiska, strukturella och institutionella begränsningar	13
1.6.	Regional integration är en värdefull strategi.....	14
2.	Det multilaterala handelssystemet.....	15
2.1.	Fördelar med det regelbaserade multilaterala handelssystemet	15
2.2.	Svårigheter med att genomföra WTO-avtalen	16
2.3.	Att integrera handel och utveckling: Utvecklingsagendan från Doha	17

DEL II ATT HJÄLPA UTVECKLINGSLÄNDERNA DRA NYTTA AV EN ÖPPEN HANDEL

3.	Integrering av handelsfrågor i utvecklingsstrategier	21
3.1.	Handelsreformer och strategier för fattigdomsminskning	21
3.2.	Komplementaritet, överensstämmelse och samordning med andra givare.....	22
3.3.	Bistånd till ett effektivt deltagande i det multilaterala handelssystemet.....	24
3.4.	Annat handelsrelaterat utvecklingsbistånd.....	25
4.	Åtgärdsprogram för att förbättra tillhandahållandet av bistånd.....	28
Bilaga 1 - Översikt av EU:s handelsrelaterade bistånd		32
Bilaga 2 - Den integrerade ramen för de minst utvecklade länderna		34

Förkortningar

AVS	Afrika, Västindien och Stillahavsområdet
AL-invest	Ramprogram för industrisamarbete och främjande av investeringar i Latinamerika
Asean	Sydostasiatiska nationers förbund
DAC	OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd
Doha	WTO:s fjärde ministerkonferens i Doha, Qatar, i november 2001
EBAS	Företagsstödsystemet för EU-AVS
EDI	Elektronisk datautväxling
FN	Förenta nationerna
GATS	Allmänna tjänstehandelsavtalet
GATT	Allmänna tull- och handelsavtalet
GSP	Allmänna preferenssystemet
ILO	Internationella arbetsorganisationen
IMF	Internationella valutafonden
ITC Johannesburg	UNCTAD/WTO:s internationella handelscentrum FN:s toppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg (september 2002)
Monterrey	FN:s konferens om utvecklingsfinansiering (som hölls i Monterrey, Mexiko, i mars 2002)
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PRO INVEST	Investeringsprogram för AVS-länderna

TRIPs	Handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter
UNCTAD	FN:s konferens om handel och utveckling
UNDP	FN:s utvecklingsprogram
UNEP	FN:s miljöprogram
WCO	Världstullorganisationen
WHO	Världshälsoorganisationen
WIPO	Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten
WTO	Världshandelsorganisationen

SAMMANFATTNING

Att bygga vidare på den grund som lades i Doha, Monterrey och Johannesburg

Betydelsen av sambandet mellan utveckling, handel och utvecklingsländernas integration i världsekonomin har mer och mer erkänts i internationella sammanhang, bl.a. i samband med tre stora konferenser det senaste året.

- Vid WTO:s fjärde ministermöte i Doha i november 2001, då utvecklingsagendan från Doha antogs, en ny strategi för handeln som inriktas på utveckling och som understöds genom åtgärder för kapacitetsuppbyggnad för att alla länder skall kunna delta på ett effektivt sätt i förhandlingarna. Syftet med den nya strategin är att främja utveckling direkt i stället för att utvecklingsländerna bara skall få mera tid för att anpassa sig och genomföra avtalen¹.
- Vid FN:s konferens om utvecklingsfinansiering i Monterrey i mars 2002, då världens ledare underströk hur viktigt det är för utvecklingen att stöd ges till avskaffandet av handelshinder på utbudssidan och att en effektiv, säker och förutsägbar finansiering av handelsrelaterat bistånd och kapacitetsuppbyggnad säkerställs.
- Vid det senaste världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg, då världens ledare slog fast hur viktig handeln är för den hållbara utvecklingen och underströk att ytterligare insatser är nödvändiga för att stödja hållbar handel, utöver de åtaganden som redan gjorts i Doha och Monterrey, och framhöll att politiken på handels-, utvecklings- och miljöområdena måste främja varandras syften. Till de viktigaste resultaten från Johannesburg hör erkännandet av att det är nödvändigt att främja ett funktionellt och öppet internationellt ekonomiskt system som leder till ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling i alla länder och till att problemen med miljöförstörelsen kan angripas på ett bättre sätt, erkännandet att regionala avtal innebär en möjlighet att bidra till hållbar utveckling; åtagandet att stödja kapacitetsuppbyggnad, så att råvaruberoende länder kan diversifiera sin produktion; främjandet av användning av nationella konsekvensbedömningar, så att sambandet mellan handel, miljö och utveckling kan fastställas, och slutligen stödjandet av initiativ för att uppmuntra handel med miljövänliga varor och tjänster, inbegripet organiska produkter.

Det är nu nödvändigt att omsätta dessa åtaganden i handling.

Syftet med detta meddelande

Syftet med detta meddelande är att redogöra för på vilket sätt EU kan uppfylla sina samlade åtaganden att stödja utvecklingsländerna i deras ansträngningar för att de skall kunna dra större nytta av handel och utveckling. Dess syfte är därför följande:

¹ Detta program, benämnt "utvecklingsagendan från Doha", omfattar flera instrument, bl.a. en ministerförklaring, i vilken ett mandat för förhandlingar på flera områden fastställs, och ett arbetsprogram för WTO-medlemmarna rörande andra områden, ett ministerbeslut om frågor med anknytning till genomförandet (bl.a. några av de problem som WTO-medlemmarna i utvecklingsländerna har stött på när det gäller genomförandet av vissa WTO-avtal), och en ministerförklaring om TRIPs-avtalet och folkhälsan (som behandlar förhållandet mellan immateriella rättigheter och folkhälsofrågor).

- Att framhålla att handel kan främja tillväxt och fattigdomsminskning och vara en viktig katalysator för hållbar utveckling. De länder som med hjälp av handel och investeringar har integrerats i världsekonomin har uppnått större ekonomisk tillväxt och en förbättring av många sociala nyckelindikatorer. Som ett erkännande av detta utsåg EU år 2000 handeln till ett av de sex prioriterade områdena för utvecklingspolitiken². Öppen handel är emellertid inte i sig själv tillräcklig för att bekämpa fattigdom. Hur mycket handeln kan bidra till fattigdomsminskningen är även beroende av politiken på andra områden. En handelsreform måste vara en del av en bredare nationell strategi för fattigdomsminskning, för vilken både en förbättring av den nationella politiken och ett externt tilläggsstöd är en förutsättning.
- Att identifiera de faktorer som är avgörande för att handeln bättre skall kunna bidra till ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling, dvs. genom integration av strategierna för handel och utveckling i) sund makroekonomisk politik, effektiv ekonomisk och social styrning och utveckling av mänskliga resurser, inbegripet främjande av grundläggande arbetsnormer³, ii) ökat marknadstillträde och balanserade handelsregler för att stödja nationella reformer, iii) handelsrelaterat bistånd och kapacitetsuppbyggnad för att hjälpa utvecklingsländerna med dessa uppgifter.
- Att framhäva att multilaterala handelsförhandlingar enligt utvecklingsagendan från Doha, kombinerat med vissa bilaterala och regionala initiativ och stöd till utvecklingsländernas regionala integration är medel för att uppnå marknadstillträde⁴ och förbättrade regler. Kommissionen kommer när det gäller utvecklingsagendan från Doha att eftersträva ett resultat som är utvecklingsbefrämjande på båda områdena. Marknadstillträde, särskilt för de produkter som utvecklingsländerna har en komparativ fördel av, såsom jordbruksprodukter och arbetsintensiva produkter, är naturligtvis ytterst viktiga för att hjälpa fattiga länder att dra nytta av handeln.
- Att bygga vidare på kommissionens meddelande från april 2000 och rådets och kommissionens gemensamma förklaring från november 2000 om EU:s utvecklingspolitik och fastställa de huvudområden inom vilka EU måste koncentrera sitt bistånd till uppbyggnad av handelskapacitet, dvs. i) bistånd till WTO-anslutning och multilaterala handelsförhandlingar, ii) stöd till genomförandet av befintliga och framtida WTO-avtal, och iii) stöd till de politiska reformer och investeringar som är nödvändiga för att förbättra ekonomins effektivitet och sörja för ett större deltagande i världsekonomin, inbegripet tekniskt bistånd till ”handel och utveckling” och kapacitetsuppbyggnad. Handelskapaciteten behöver dessutom förbättras genom andra former av handelsrelaterat utvecklingsbistånd, inbegripet främjande av en sund makroekonomisk politik och en sektors- och skattepolitik, som förbättrar investeringsklimatet, samt stöd till utveckling av den privata sektorn och av regionala marknader och institutioner i utvecklingsländerna,

² Kommissionens meddelande ”Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik”(KOM (2000) 212 slutlig, 26.4.2000)) och rådets och kommissionens gemensamma förklaring om Europeiska unionens utvecklingspolitik av den 10 november 2000.

³ Kommissionens meddelande ”Att främja grundläggande arbetsnormer och förbättra den sociala styrningen (social governance) i samband med globaliseringen”, KOM(2001)416 slutlig, 18.7.2001.

⁴ Utan att emellertid underskatta den roll som unilaterala medgivanden om marknadstillträde (genom GSP-systemet och initiativet ”Allt utom vapen” för de minst utvecklade länderna) har spelat och kommer att spela i framtiden.

särskilt genom förhandlingar, genomförande och tillämpning av bilaterala och regionala avtal med EU.

- Att framhålla att det är nödvändigt att se till att det råder samstämmighet och synergier på alla nivåer, vilket i synnerhet angivits i meddelandet "Mot ett globalt partnerskap för hållbar utveckling"⁵.
- Att föreslå vissa praktiska och konkreta initiativ för att sörja för större effektivitet i befintliga och planerade åtgärder från EU:s sida (kommissionen eller medlemsstaterna) eller EU-förslag (till det internationella samfundet som helhet).

Konkreta förslag till åtgärder

Meddelandet innehåller konkreta förslag till åtgärder enligt följande tre kategorier:

a) Ökad dialog med partnerländerna

- genom större betoning på handelsfrågor i dialogen om exempelvis strategidokumentet för fattigdomsminskning,
- genom säkerställande av att finansieringen av denna nya prioritet, handelsrelaterat bistånd, efter behov anpassas i samband med översynen av landstrategidokumentet och de regionala strategidokumentet.

b) Ökad effektivitet i EU:s stöd

- genom förstärkning av handelsdelen i samband med programplaneringen av EU:s utvecklingsbistånd i vilken kommissionens arbetsgrupp för handel och utveckling medverkar,
- genom särskild uppmärksamhet åt de minst utvecklade länderna och andra låginkomstländer,
- genom undersökning av möjligheterna att finansiera horisontella handelsrelaterade biståndsinstitut, inbegripet bilaterala, regionala och multilaterala initiativ,
- genom ökning av EU:s förmåga att utforma och tillhandahålla utbildningsprogram för förhandlingspartner och administratörer och genom inrättande av nätverk vid högre utbildningsanstalter,
- genom tillhandahållande av tekniskt bistånd för konsekvensanalyser av effekterna på hållbar utveckling,
- genom ökade ansträngningarna för att förbättra utvecklingsländernas förmåga på det sanitära och det fytosanitära området.

c) Bidrag till internationella åtgärders effektivitet

- genom säkerställande av politisk samstämmighet vid tillhandahållandet av handelsrelaterat tekniskt bistånd, med beaktande av de principer som fastställdes i kommissionens meddelande om utveckling år 2000,

⁵ KOM (2002)82 slutlig, 13.2.2002.

- genom översyn av befintliga system för samordning mellan medlemsstaterna och genom främjande av ”bästa tillvägagångssätt”,
- genom effektivare samarbete med andra internationella organisationer,
- genom fortsatt förespråkande av en integrerad ram för de minst utvecklade länderna och genom aktivt deltagande i dess styrande organ,
- genom uppmaning till regionala utvecklingsbanker att fullfölja kapacitetsuppbyggnaden,
- genom stöd till WTO:s sekretariat när det gäller WTO:s tekniska bistånd och genom fortsatt bidrag till den globala fonden enligt utvecklingsagendan från Doha.

Slutligen föreslås i meddelandet att det görs en allmän översyn av EU:s handelsrelaterade bistånd före utgången av 2005.

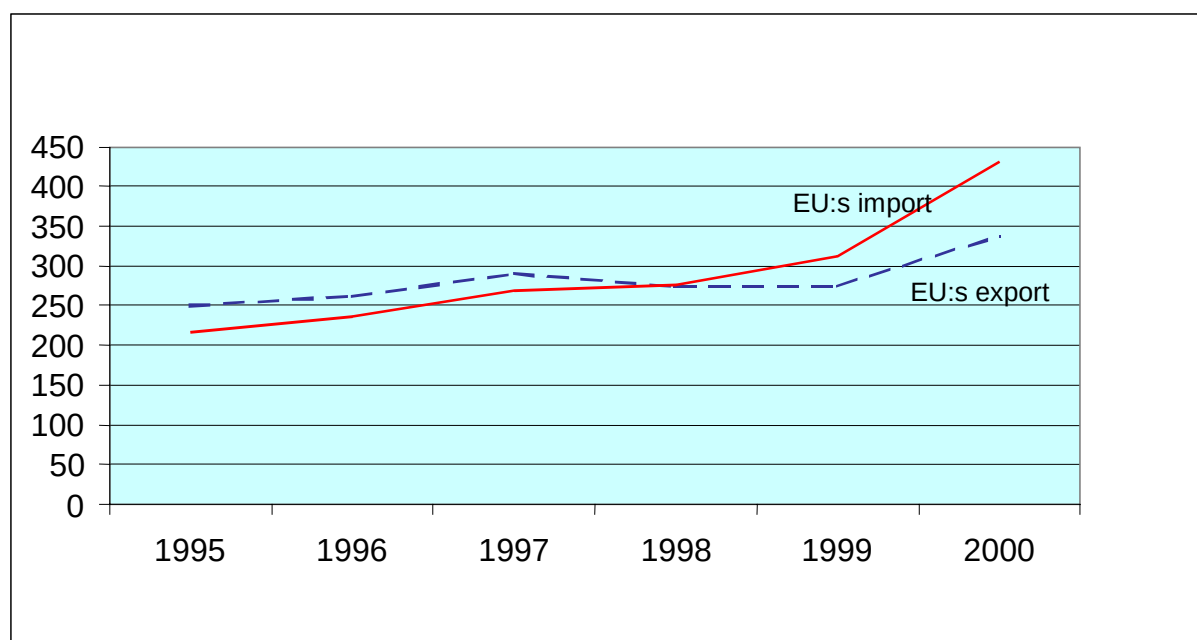
1. HANDEL, TILLVÄXT OCH FATTIGDOM

1.1. Utvecklingsländernas plats i världshandeln

De internationella handelsflödena har ökat västenligt under de senaste trettio åren. Ett framträdande drag för världshandeln under denna period har varit att utvecklingsländernas deltagande har ökat⁶, vilket har lett till att deras andel av varuexporten stigit mellan 1970 och 1999 från mindre än en fjärdedel till nästan en tredjedel. Parallellt med denna utveckling har det skett en omläggning av deras export från råvaror till industriprodukter, särskilt sedan i början av 1980-talet. Industriprodukterna står nu för 70 % av utvecklingsländernas export efter att ha legat på cirka 20 % under större delen av 1970-talet och början av 1980-talet. Andelen råvaror från jordbruket minskade från cirka 20 till 10 % under samma period⁷.

Handeln mellan utvecklingsländerna och EU visar att dessa länders integration i världshandelssystemet ökar. Efter flera år av långsam tillväxt, har utvecklingsländernas export till EU ökat med i genomsnitt 15 % per år sedan 1995, och deras handelsbalans i förhållande till EU övergick 1999 till att bli positiv (figur 1). Utvecklingsländerna svarar nu tillsammans för 42 % av den samlade importen till EU, vilket år 2000 motsvarade 432 miljarder euro.

Figur 1: EU:s handel med utvecklingsländerna 1995-2000 (miljarder euro)



Källa: Europeiska kommissionen

⁶ Gruppen utvecklingsländer omfattar alla länder och territorier som av OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC) klassificeras som mottagare av offentligt utvecklingsbistånd (ODA) och som består av minst utvecklade länder, andra låginkomstländer, lägre och högre medelinkomstländer, samt Malta och Slovenien. Även om största delen av analysen också gäller för övergångsekonomier, är huvudinriktningen på utvecklingsländerna.

⁷ "Trade and Development Report, 2002", UNCTAD, Genève, 2002.

1.2. Många utvecklingsländer släpar efter

Bakom utvecklingsländernas som helhet imponerande prestation under de senaste trettio åren när det gäller deras ökade andel av världshandeln och deras omläggning av exporten till industriprodukter döljer sig emellertid två viktiga faktorer. För det första, är utvecklingsländernas export, med undantag av några få östasiatiska nyligen industrialiserade länder, fortfarande koncentrerad till ett begränsat urval av produkter med ett litet mervärde, som huvudsakligen härrör från utvinning av naturresurser och naturprodukter, och användning av okvalificerad arbetskraft. Denna verksamhet ger begränsade möjligheter till produktivitetstillväxt. Även om statistiken visar att utvecklingsländernas export av teknikintensiva varor har ökat väsentligt, är dessa länder ofta involverade under den lågkvalificerade monteringsfasen i internationella produktionskedjor. Det mesta av tekniken och färdigheten ligger i importerade delar och komponenter och en stor del av mervärdet tillkommer producenter i mera avancerade ekonomier⁸.

För det andra, är det ett stort antal länder som inte deltar i denna integrationsprocess och som faktiskt har erfarit att deras andel av världshandeln har minskat. De 49 minst utvecklade ländernas andel av exporten minskade i själva verket från 3 % under 1950-talet till cirka 0,5 % i början av 1980-talet och har legat runt denna mycket låga siffra under de senaste två årtiondena⁹.

Förklaringen till varför dessa länder släpar efter kan sökas i en kombination av nationella och internationella faktorer. Till de nationella faktorerna hör politik som inte främjar nationella eller utländska investeringar och privat företagsamhet, låga utbildningsnivåer, korruption, höga transportkostnader, dålig kvalitet på infrastruktur och tjänster, samt i vissa fall oroligheter och konflikter i landet. På det internationella planet är huvudproblemen beroendet av ett begränsat urval varor som är utsatta för försämrade bytesbalans, kraftigt fluktuerande priser på världsmarknaden, stark konkurrens tillverkarna emellan och begränsad konkurrens köparna emellan, relativt höga handelshinder över hela världen, särskilt för jordbruksprodukter och arbetsintensiva varor samt ständiga problem med att utnyttja de handelsförmåner som tillhandahålls av OECD-länderna. Ökad konkurrens om utländska direktinvesteringar försätter dessutom många mindre ekonomier i en svag förhandlingsposition när de försöker att locka till sig lämpliga investeringar¹⁰.

1.3. Fattigdom, ojämlikhet och handel

Det föreligger nu flera undersökningar och empiriska bevis rörande verkningarna av ett ökat deltagande i internationell handel och internationella investeringar, av vilka två viktiga slutsatser kan dras. För det första, finns det en tendens till högre tillväxttakt¹¹ i de länder som i högre grad deltar i internationell handel och internationella investeringar. För det andra, måste handeln, om den skall ha en hållbar, positiv inverkan på fattigdomsminskningen, vara ett led i en bredare nationell strategi som ger stort utrymme för mänsklig utveckling och som beaktar de sårbara gruppernas situation, inbegripet kvinnornas.

⁸ "Trade and Development Report, 2002", UNCTAD, Genève, 2002.

⁹ "Duty and Quota-Free Market Access for LDCs: An Analysis of QUAD Initiatives", UNCTAD Genève, 2001.

¹⁰ Enligt UNCTAD minskade utvecklingsländernas andel av de utländska direktinvesteringarna 1999 för andra året i rad till 19 %, jämfört med den topp på 41 % som uppnåddes 1994. Flödet av utländska direktinvesteringar från EU och Förenta staterna beräknas dessutom ha minskat med 37 respektive 42 % 2001 och en snar återhämtning ter sig osannolik.

¹¹ "Globalization, Growth and Poverty", Världsbanken, 2002, Washington, DC, och "Trade, Growth and Poverty", Dollar and Kraay, idem, 2001.

Större öppenhet i handeln förknippas vanligtvis med högre ekonomisk tillväxt, även om det fortfarande diskuteras vad som är orsak och verkan och hur öppenheten skall mätas. Det kan dock med tämligen stor visshet hävdas att inget land på senare år har uppnått någon gynnsam utveckling genom att vända ryggen till internationell handel och långsiktiga kapitalströmmar¹².

Det gradvisa avskaffandet av handelshinder i kombination med nationella reformer, som syftar till inrättandet av en sund makroekonomisk politik, effektiva institutioner och regelverk och investeringar i infrastruktur och humankapital, leder i allmänhet till en uppåtgående spiral med öppenhet, ökad konkurrens och högre tillväxt (som tenderar att bli mera endogen även när den ursprungligen var exportorienterad).

De länder som lyckats kombinera ökad handel med högre tillväxt och mänsklig utveckling tenderar att ha vissa centrala drag gemensamt. De har gradvis öppnat upp sina ekonomier som ett led i en bredare utvecklingsstrategi baserad på två grundprinciper: förbättring av investeringsklimatet inom den privata sektorn i syfte att skapa arbetstillfällen och öka de fattigas handlingsmöjligheter, särskilt genom bättre utbildning. Detta visar att det är den institutionella och allmänna politiska miljön, inom vilken liberaliseringen av handeln äger rum, som är den avgörande faktorn för handelsreformernas inverkan på de ekonomiska resultaten¹³.

När det gäller sambandet mellan handel och ojämlikhet visar forskningen att de fattiga i genomsnitt drar lika stor nytta av handelsrelaterad tillväxt som resten av befolkningen¹⁴. Eftersom syftet med handelshindren i många länder dessutom ofta är att skydda en liten privilegierad grupp, har liberaliseringen av handeln en tendens att leda till en minskning av monopolvinsterna och av värdet av kontakter med administrativa och politiska makthavare¹⁵. Slutsatsen i de flesta av undersökningarna är att handeln inte har någon omfattande inverkan på sociala och ekonomiska orättvisor, som huvudsakligen är ett resultat av den nationella politiken, vilken endast i ringa grad påverkas av handeln¹⁶.

Öppenhet i handeln leder dock oundvikligen till omstrukturering av ekonomin, vilket har negativa följder för vissa delar av befolkningen, i synnerhet när omstruktureringen som en följd av ökad utländsk konkurrens leder till införandet av ny kvalifikationskrävande teknik. I samband med handelsreformprocessen måste därför de potentiella negativa verkningarna av handelsliberaliseringen kunna lösas, i synnerhet i vilken ordning och takt reformerna och eventuella åtföljande åtgärder skall genomföras. För att handeln skall ha en positiv inverkan på den hållbara utvecklingen är det viktigt att se till att den ökade handeln och ekonomiska tillväxten inte leder till överutnyttjande av naturresurser. Annars kommer sannolikt de

¹² "Trade Policy Reform as Institutional Reform", Dani Rodrik i "Development, Trade and the WTO—a Handbook", Världsbanken, Washington, DC, 2002.

¹³ Dani Rodrik med flera påstår t.om. att den institutionella miljön, i vilken handelspolitiken bedrivs, har *större betydelse* för de ekonomiska resultaten än omfattningen på handelshindren som sådana. Se t.ex. "Institutions for High Quality Growth—What They Are and How to Acquire Them", Dani Rodrik, Studies in Comparative International Development, 2000.

¹⁴ Dollar och Kraay, 2001.

¹⁵ "Trade, Growth and Poverty—a Selective Survey", A. Krueger och Berg, 2002. Andra studier i ämnet är "Trade and Poverty—Is There a Connection?" A. Winters; "Trade, Growth and Disparity Among Nations", D. Ben-David in Special Studies, WTO, 1999; och "Trade Liberalization and Poverty: a Handbook", CEPR.

¹⁶ Se t.ex. dokumenten från konferensen "Globalisation, Growth and (In)equality", 15-17 mars 2001, Warwick, Förenade kungariket på följande webbadress: <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR/Conf-papers.html>

kortsiktiga ekonomiska fördelarna att ointetgöras av de kostnader på medellång och lång sikt, även ekonomiska, som blir följden av skador på miljö och hälsa.

Ovanstående kortfattade analys visar att för att handeln skall kunna bidra till kampen mot fattigdom och orättvisor och för att de potentiella fördelarna av en ökad integrering i världsekonomin skall bli så stora som möjligt, måste handelsreformerna vara en del av en bredare och hållbar utvecklingsstrategi, som bl.a. är en kombination av en sund makroekonomisk politik, bättre tillgång till utbildnings-, hälso- och sjukvårdstjänster, ordentliga sociala trygghetsnät, beaktande av grundläggande arbetsnormer, bättre infrastruktur och förbättrat tillträde till marknaderna, särskilt för befolkningen i landsbygdsområden, effektiv tillämpning av en regelram som garanterar att marknaderna fungerar tillfredsställande och förhindrar dominerande affärsbeteende och korruption, samt lämplig miljölagstiftning.

Sådana mera omfattande strategier, som syftar till att dra nytta av fördelarna med globaliseringen och se till att de fördelas rättvist, kräver utländskt ekonomiskt bistånd inriktat på reformer, kapacitetssupplemang och infrastruktur. Bretton Woods-institutionerna har en nyckelroll i detta sammanhang och har ett särskilt stort inflytande. Det är därför viktigt att EU ser till att samordningen med dessa institutioner blir effektiv, men också att EU i sin lånepolitik beaktar de prioriteringar som överenskommits mellan EU och mottagarländerna i landstrategidokumentet, genom ökad samordning mellan kommissionen och medlemsstaterna.

1.4. Behovet av effektivt marknadstillträde

Alltsedan de multilaterala handelsförhandlingarna under Uruguayrundan har handelshindren minskat avsevärt, både i industriländerna och i utvecklingsländerna. I samband med Uruguayrundan utvidgades den multilaterala ordningen till att omfatta även tidigare uteslutna områden, såsom standarder för immateriella rättigheter, striktare villkor när det gäller stöd till jordbruket, avskaffande av frivilliga exportrestriktioner och gradvis liberalisering av handeln med textil- och beklädnadsprodukter. Vad tillträdet till marknaden beträffar har de genomsnittliga tullsatserna minskat avsevärt över hela världen.

Utvecklingsländernas export, både till industriländerna och till andra utvecklingsländer, omfattas emellertid fortfarande av betydande hinder. Eftersom de flesta av världens fattiga huvudsakligen arbetar i jordbruket och i arbetsintensiva industrier¹⁷, är en ytterligare liberalisering av den internationella handeln inom dessa sektorer fortfarande nyckeln till minskad fattigdom. I höginkomstländerna är emellertid den genomsnittliga tullsatsen på jordbruksprodukter nästan dubbelt så hög som tullsatsen på industriprodukter,¹⁸ och trots betydande framsteg sedan 1980-talet är utvecklingsländernas importtullar fortfarande nästan dubbelt så höga som industriländernas. Eftersom en allt större andel av världshandeln sker utvecklingsländerna emellan, kan viktiga potentiella välfärdsförbättringar också göras genom att handelshindren gradvis minskas i dessa länder efterhand som de utvecklar sina konkurrensfördelar.

Tulltoppar och upptrappning av tullar är ett särskilt problem för utvecklingsländerna, även i de fall där det finns förmånsordningar. Trots framsteg sedan Uruguayrundan är stödet till jordbruket, i form av subventioner, fortfarande betydande i industriländerna, snedvrider ofta

¹⁷ Cirka 63 % av de fattiga i världen finns på landsbygden och utgör mellan 65 och 90 % i länderna i Afrika söder om Sahara.

¹⁸ "Global Economic Prospects 2002", Världsbanken, Washington DC, 2002.

handeln och kan straffa utvecklingsländerna¹⁹. De icke-tariffära hindren, såsom sanitära och fytosanitära standarder, blir dessutom alltmer komplicerade och har ibland begränsat de fattiga ländernas exportpotential²⁰. Utvecklingsländerna har ofta svårt att uppfylla de standarder på det sanitära och fytosanitära området som gäller för import av jordbruks- och livsmedelsprodukter till EU. Ett område som är särskilt svårt är hantering av restprodukter och patogener som är förbjudna eller föremål för kontroll i EU. De därav följande problemen kan förorsaka spända handelsförbindelser och leda till minskad export och minskade utvecklingsmöjligheter i utvecklingsländerna. Det är nödvändigt att investera i dessa länder, så att deras normgivnings- och tillsynsorgan och deras vetenskapliga och tekniska organ når upp till en nivå där de uppfyller villkoren för EU:s krav på standarder. Lösningar på sanitära och fytosanitära problem förtjänar därför särskild uppmärksamhet i EU:s handels- och utvecklingsrelaterade bistånd.

Användningen av antidumpningsåtgärder har också ökat, både i industriländerna och i utvecklingsländerna²¹. Vid den tredje konferens om de minst utvecklade länderna som hölls i Bryssel 2001 förband sig EU att inte vidta några antidumpningsåtgärder mot de minst utvecklade länderna.

EU:s Allmänna preferenssystem (GSP), som tillämpats sedan 1971, är ett av EU:s viktiga instrument för främjande av exporten från utvecklingsländerna. De kvantitativa begränsningarna har varit avskaffade sedan 1995, och hela GSP-systemet förenklades och gjordes effektivare i december 2001²². Andra EU-initiativ för att hjälpa utvecklingsländerna att dra nytta av handelsmöjligheterna är centrumet för hållbar handel och innovation. Medgivandena enligt GSP-systemet, inbegripet initiativet "Allt utom vapen" för de minst utvecklade länderna, har inte alltid utnyttjats till fullo, och utvecklingsländernas marknadstillträde skulle kunna förbättras betydligt om GSP-systemet och initiativet "Allt utom vapen" tillämpades på ett effektivare och mera fullständigt sätt.

1.5. Politiska, strukturella och institutionella begränsningar

Enbart ökat marknadstillträde och ytterligare handelsrelaterat bistånd leder inte automatiskt till utvidgad handel, tillväxt och minskad fattigdom i utvecklingsländerna, särskilt inte i de fattigaste. Det finns ett klart behov av att göra marknadstillträdet effektivare så att exportörerna kan följa den gällande lagstiftningen och utnyttja medgivandena beträffande marknadstillträde. Begränsningar på utbudssidan är ofta ett hinder för utvidgning av handeln. Till de viktiga faktorer som begränsar utbudssidan hör olämplig makroekonomisk politik och skattepolitik, svaga regelramar och bristfälligt genomförande av dessa, beroende av ett litet urval av exportprodukter med lågt mervärde och höga transportkostnader, otillförlitliga offentliga försörjningsnät, bristfälliga telekommunikationer och ineffektiva finansiella tjänster.

¹⁹ Det totala stödet till jordbruket (såsom det definieras av OECD) beräknas år 2000 ha uppgått till 327 miljarder US-dollar ("Global Economic Prospects 2002", Världsbanken, 2002).

²⁰ Otsuki, T et al. (2001) Saving two in a billion: a case study to quantify the trade effect of European food safety standards on African exports, Världsbanken.

²¹ Även om antidumpningsundersökningar inte alltid leder till faktiska antidumpningsåtgärder, ökar det enkla faktumet att de inleds osäkerheten och föranleder importörerna att se sig om efter andra leverantörer. Antidumpningsåtgärder tillämpas inte av gemenskapen inom jordbrukssektorn, och gemenskapen har heller inte tillämpat den allmänna skyddsklausulen beträffande jordbruksprodukter.

²² Rådets förordning (EG) nr 2501/2001 av den 10 december 2001.

För att dessa problem skall kunna lösas måste den institutionella kapaciteten förstärkas, vilket inbegriper främjande av den sociala dialogen, ny lagstiftning utarbetas och betydande investeringar göras. Exempel på investeringar är laboratorier för att uppfylla sanitära och fytosanitära standarder, kontrollanläggningar, standardiserings- och registreringsbyråer, lagringsanläggningar och förbättring av den vetenskapliga och tekniska kapaciteten genom lämpliga forskningsprogram och stöd till utarbetandet av regelramar och metoder för effektiv användning av informations- och kommunikationsteknik. Tjänsterna till företag på betalnings-, försäkrings- och transportområdet behöver också förbättras. Allt detta kräver betydande resurser och planering i förväg. Utvecklingsländernas ansträngningar för att reformera och öka sin handelskapacitet måste därför åtföljas av bistånd från industriländerna som ett komplement till det ökade marknadstillträdet. EU måste, i enlighet med åtagandena från världstoppmötet om hållbar utveckling, hjälpa de svaga länderna att förbättra sin förmåga att dra nytta av handelsmöjligheterna, särskilt inom de sektorer där de har en komparativ fördel och som gynnar bägge parter, såsom när det gäller miljövänliga produkter och organiska livsmedel. När det gäller problemet med råvaruberoendet förband sig EU och övriga deltagare vid toppmötet att bygga upp utvecklingsländernas diversifieringskapacitet genom bl.a. finansiellt och tekniskt bistånd och internationella insatser för att lösa problemet med instabila råvarupriser och försämrade bytesbalans. Kommissionen kommer att överväga hur dessa mål skall kunna uppnås.

1.6. Regional integration är en värdefull strategi

Regionala handelsavtal utvecklingsländerna emellan eller mellan industriländer och utvecklingsländer kan främja utvecklingsländernas deltagande i den globala ekonomin och förstärka det multilaterala handelssystemet, förutsatt att dessa avtal är utåtorienterade och leder till lägre externa handelshinder. Genom *syd-syd-integrationen* kan effektiviteten förbättras, konkurrensen mellan likställda utvecklingsländer öka, stordriftsfördelar möjliggöras, en gynnsam miljö för utländska direktinvesteringar skapas och ländernas förhandlingsposition förbättras. Sist men inte minst, kan den regionala integrationen bidra till bekräftandet av fred och säkerhet. Den regionala integrationens betydelse när det gäller att stödja den hållbara utvecklingen bekräftades vid världstoppmötet om hållbar utveckling.

Den regionala integrationen får ännu större effekt när samarbetet inte bara omfattar gränsåtgärder utan syftar till en djupare integration, inbegripet konvergens mellan ländernas nationella politik, t.ex. mellan deras investerings- och konkurrenspolitik, konvergens på lagstiftningsområdet och antagande av harmoniserade eller gemensamma standarder, i tillämpliga fall, även miljöstandarder, utveckling av regionala finansiella tjänster och samordning av infrastruktur, såsom regionala telekommunikationsnät och energi- och transportnät. Den regionala dimensionen kan vara ett incitament till att införa en sund politik och sunda institutioner, t.ex. för makroekonomisk stabilitet, socialt skydd och konfliktlösning, som annars skulle kunna vara svårt att förverkliga på det nationella planet. Det är också möjligt att spara resurser, när institutioner kan inrättas och kapacitetssuppleggnad göras på regional nivå. Detta är fallet med många handelsrelaterade områden, såsom när det gäller standarder, skydd av immateriella rättigheter och hela skalan med handelsbefrämjande åtgärder, inbegripet tullförfaranden.

EU har sedan länge förespråkat och stött syd-syd-integrationen, parallellt med utvecklingsländernas ökade integration i det multilaterala handelssystemet, som ett led i en utvecklingsstrategi som syftar till att lösa problemet med de små och sårbara ekonomiernas begränsningar. Man bör dock inte glömma att de positiva verkningarna av integrationen endast kan uppnås, när den överordnade politiska ramen och regerings- och säkerhetsförhållandena främjar en sådan integration (vilket är fallet med handelsreformer i

allmänhet). På grund av begränsningarna på dessa områden är det därför många tidigare initiativ som ännu inte har uppfyllt förväntningarna.

EU har efterhand ingått alltför regionala handelsavtal med utvecklingsländerna. Avtal har ingåtts med nästan alla länder i södra Medelhavsområdet, Sydafrika, Mexiko och Chile. Det är många fördelar med att knyta utvecklingsländerna till ett stort industriland eller handelsblock. Till de vägande skälen för en sådan *nord-syd-integration* hör säkrande av reformer, säkert tillträde till stora marknader, förbättrade styrelseformer, främjande av direktinvesteringar och tekniköverföring. Även om liberaliseringen av den multilaterala handeln och fastställandet av regler inom WTO-systemet är och förblir EU:s viktigaste handelspolitiska prioritet, kan detta göras i form av bilaterala och regionala avtal, så att målen att både öppna handeln och genomföra utveckling förverkligas på ett bättre sätt. Förutsättningarna för att detta skall lyckas är att det råder full överensstämmelse med multilaterala regler och att utformningen och genomförandet av reglerna är flexibla och avpassade till parternas utvecklingsnivå, att det i stor utsträckning är konvergens på lagstiftningsområdet med hänsyn tagen till rättmätiga mål och varje lands specifika förhållanden, och att det fastställs regler som går utöver de grundläggande multilaterala bestämmelserna samt, i de flesta fall, effektiv regional integration mellan EU-parterna själva.

Integration industriländer och utvecklingsländer emellan och utvecklingsländerna sinsemellan kan verka ömsesidigt förstärkande. Bättre tillträde till marknaden i ett industriland kan vara ett incitament för utvecklingsländerna till att övervinna sitt motstånd mot att öppna upp de egna marknaderna för varandra och göra dem mera attraktiva för investeringar, vilket i sin tur kan stärka deras egen konkurrenskraft. Av samma skäl gör en effektiv integration av utvecklingsländernas ekonomier dessa länder till en mera trovärdig partner för industriländerna.

I sina nuvarande initiativ till regionala handelsavtal (med Medelhavsländerna, Mercosur, Gulfstaternas samarbetsråd och framtida ekonomiska partnerskapsavtal enligt Cotonouavtalet) främjar EU därför en s.k. *syd-syd-nord-strategi*, i vilken de vägande skälen för nord-syd-integrationen kombineras med de positiva aspekterna av syd-syd-integrationen. Denna strategi minskar också den "nav-eker-effekt" som uppstår när ett stort handelsblock ingår separata avtal med ett stort antal länder. Man bör emellertid ha klart för sig att om denna strategi skall lyckas måste en hög ambitionsnivå hållas, särskilt om den skall omfatta mer än den traditionella fria handeln med varor.

2. DET MULTILATERALA HANDELSSYSTEMET

2.1. Fördelar med det regelbaserade multilaterala handelssystemet

Av avgörande betydelse för utvecklingsländernas förmåga att delta i den internationella handeln är att det finns ett regelbaserat multilateralt handelssystem. Inom WTO-systemet kan liberaliseringen av handeln anpassas till medlemmarnas behov och förmåga. Detta kan ske genom förhandlingar, vilkas syfte är att uppnå en allmän balans mellan rättigheter och skyldigheter. Denna balans understöds av bindande regler som garanterar insyn och icke-diskriminering. I det regelbaserade WTO-systemet har "rättsstatsprincipen" ersatt "djungelns lag". Det kan med rätta hävdas att principerna om insyn och icke-diskriminering särskilt gynnar små nationer och utvecklingsländer, som under historiens gång utsatts för ensidiga åtgärder från stora handelspartners sida. Dessa bindande regler skyddar mot påtryckningar från såväl inhemska som utländska intressegrupper eller monopolvinstsökande organisationer

och ger en internationell trovärdighet som främjar befastandet av fördelaktiga nationella reformer.

De största fördelarna för utvecklingsländerna med ett medlemskap i WTO är det faktum att multilaterala bestämmelser stödjer och förstärker ett gott nationellt styrelseskick, att de lagar och institutionella ramar som bidrar till att öka medlemmarnas förmåga att bedriva handel och locka till sig investeringar förbättras, att landets tillträde till de större exportmarknaderna förbättras och säkerställs, och att de får tillträde till en tvistlösningmekanism. Medlemskap i WTO är dessutom en garanti för en trovärdig nationell handelspolitik och ett incitament till att förbättra de lagar och institutionella ramar som behövs för att locka till sig privata investeringar.

Fördelarna med att följa WTO-åtagandena kan belysas med följande kortfattade exempel:

- Efterlevnad av avtalen om sanitära och fytosanitära standarder och tekniska handelshinder kan hjälpa utvecklingsländerna att få ett effektivt tillträde till marknaderna i länder med höga standarder när det gäller skydd av människors hälsa, säkerhet, miljö, m.m. och att höja dessa länders egna standarder.
- Genom bättre tillämpning av avtalet om beräkning av tullvärde, av reglerna för utfärdande av importlicens och kontroll före skeppning samt av ursprungsreglerna förbättras effektiviteten i fråga om tulluppbörd, underlättas handeln, ökar insynen och minskar risken för korruption.
- Efterlevnad av WTO-avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPs), som är tekniskt svårt för många utvecklingsländer på grund av avtalets komplicerade natur, kommer emellertid på lång sikt att dra till sig utländska investeringar och säkerställa tekniköverföring, vilket är till fördel för den nationella industriella och tekniska utvecklingen.
- Genom Allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS) skapas viktiga förutsättningar för att locka till sig stabila och långsiktiga investeringar och förbättra den därmed sammanhängande infrastrukturen (transporter, telekommunikationer, finansiella tjänster och turism), vilket främjar långsiktig tillväxt och konkurrenskraft för ekonomin som helhet. Den allmänna flexibiliteten i GATS-systemet ("bottom-up"-strategi för liberaliseringen) är särskilt anpassad till utvecklingsländernas behov, och dessa länder har i stor utsträckning utnyttjat denna flexibilitet (genom att de har öppnat färre sektorer och liberaliserat färre transaktionsformer än industriländerna). Den nuvarande förhandlingsrundan ger de minst utvecklade länderna en möjlighet att göra åtaganden inom andra sektorer, särskilt inom sektorer med anknytning till infrastrukturuppbyggnad, vilket är i överensstämmelse med de principer om gradvis liberalisering som ligger till grund för GATS.

2.2. Svårigheter med att genomföra WTO-avtalen

Genom att WTO-avtalets användningsområde utvidgats till följd av Uruguayrundan har det regelbaserade WTO-systemet blivit mera komplicerat, vilket innebär att organisationens medlemmar måste anpassa sina institutionella och föreskrivande ramar. Även om dessa ramar ofta är identiska med dem som krävs för att sörja för en effektiv och sund förvaltning av den nationella ekonomin, är en förbättring av dem (eller i vissa fall inrättandet av nya) fortfarande en tung uppgift för de flesta utvecklingsländer.

Genomförande

Det är inte förvånande att genomförandet och tillämpningen av WTO-avtalen har inneburit en utmaning för utvecklingsländerna. Även om de flesta har lyckats anta denna utmaning, har andra (särskilt många minst utvecklade länder och WTO-länder i Afrika söder om Sahara) stött på svårigheter inom vissa områden, var till kommer att de varit oförmögna att till fullo dra nytta av det regelbaserade multilaterala handelssystemet. Samtidigt som många utvecklingsländers problem med att utnyttja nya handelsmöjligheter har sin grund i nationella politiska misslyckanden, bristande konkurrenskraft eller svagheter i infrastruktur eller annat, har flera konstaterat att liberaliseringen av de viktigaste exportsektorerna fortfarande är långt ifrån genomförd eller att den gått alldeles för långsamt.

WTO-bestämmelserna innebär att både utvecklingsländerna och industriländerna måste göra betydande åtaganden att reformera sin handelspolitik och sina handelsmetoder (t.ex. större öppenhet i fråga om åtgärder på handelsområdet, införande av subventionsbestämmelser, förbättring av förfarandena för utfärdande av importlicens, samt reform av bestämmelserna för beräkning av tullvärde och av de handelspolitiska skyddsåtgärderna) liksom åtaganden som har reella eller potentiella verkningar för landets regelsystem eller företagsklimat (införande av bl.a. tekniska standarder, sanitära och fytosanitära standarder och immaterialrättsliga lagar. De WTO-avtal som täcker dessa områden inbegriper ofta åtaganden om tillhandahållande av stöd till utvecklingsländerna, så att de kan förbättra sin kapacitet på det föreskrivande, administrativa och institutionella området.

Anslutningar

Cirka 27 länder, av vilka cirka hälften är utvecklingsländer (t.ex. Kambodja, Vietnam, Samoa, Tonga, Sudan, Kap Verde, Seychellerna och Yemen), förbereder anslutning till WTO, vilket är en krävande och långdragen process. Ansökarländerna skall inte bara införa lagstiftningsmässiga och föreskriftsmässiga ändringar i sin utrikeshandelsordning, utan måste också integrera handelsaspekterna i sin nationella, ekonomiska politik och sin utvecklingspolitik. Dessutom måste ansökarländerna ofta förbättra sin institutionella, rättsliga och administrativa infrastruktur.

Världens ledare förband sig vid världstoppmötet om hållbar utveckling att stödja denna anslutningsprocess. EU ger redan bistånd till kandidatländerna i detta syfte, av vilka många är minst utvecklade länder. EU stödjer också, i överensstämmelse med åtagandena från FN:s tredje konferens om de minst utvecklade länderna (LDC III), som hölls i Bryssel i maj 2001, i hög grad arbetet i WTO för att rationalisera och förenkla anslutningsprocessen för de minst utvecklade länderna.

2.3. Att integrera handel och utveckling: Utvecklingsagendan från Doha

Redan i Allmänna Tull- och Handelsavtalet erkändes klart att handelsbestämmelserna måste anpassas till utvecklingsländernas särskilda situation, vilket ledde till införandet av Del IV i GATT-avtalet. Detta erkännande och åtagande rörande särskild och differentierad behandling införlivades med WTO-avtalet i samband med Marrakech-överenskommelsen, då WTO upprättades. Utvecklingsagendan är emellertid det ambitiösaste försöket hittills att sätta frågan om utveckling i centrum för det multilaterala handelssystemet. Målet är att WTO skall överge ett system, i vilket handelsregler gällde för att vara det bästa förhandlingsresultatet, medan utvecklingsländerna endast fick mera tid att anpassa sig genom temporära undantag och befrielser. Med den nya strategi som antogs genom ministerförklaringen i Doha åläggs förhandlingsparterna nu i stället att fastställa regler, som kan främja utveckling och att inrätta mekanismer, som gör det möjligt för utvecklingsländerna att genomföra och utnyttja dessa regler och den fortsatta handelsliberaliseringen. Dohaförklaringen om TRIPs-avtalet och

folkhälsan, som antogs vid ministerkonferensen i Doha på initiativ av flera utvecklingsländer är i sig ett bevis för detta, liksom för att WTO-medlemmarna blivit mera villiga att gå i denna riktning och för att förhandlingsprocessen inom WTO varit framgångsrik i detta avseende.

Kommissionen tillämpar i detta sammanhang en strategi i WTO som går ut på att använda största möjliga flexibilitet gentemot utvecklingsländerna, för att anpassa resultatet av förhandlingarna och arbetsprogrammet enligt utvecklingsagendan från Doha till deras individuella utvecklingsbetingelser. För att nämna ett exempel har kommissionen i sitt inlägg nyligen om handelslättnader inom WTO (förbättringar av artikel VIII i GATT om avgifter och formaliteter i samband med import och export) föreslagit att det skall fastställas individuella övergångsperioder för de enskilda medlemmar som ansökt om mera tid i förbindelse med ett specifikt tekniskt biståndsprogram som skall utarbetas och antas gemensamt med landet i fråga. Detta förslag skulle underlätta för utvecklingsländerna att aktivt delta i förhandlingarna, genomföra avtalen och utnyttja fördelarna med avtalen. Det skulle samtidigt främja en samordnad och målinriktad användning av givarnas medel till handelrelaterat bistånd.

I punkt 2 i ministerförklaringen från Doha bekräftas WTO-medlemmarnas samlade åtagande att fortsätta sina ansträngningar för att utvecklingsländerna, särskilt de minst utvecklade länderna, skall få en andel av världshandelns tillväxt som svarar mot deras ekonomiska utvecklingsbehov, och att ett förbättrat marknadstillträde, balanserade regler, och ett målinriktat och hållbart finansierat tekniskt bistånd och kapacitetsuppbyggnadsprogram spelar en viktig roll i detta sammanhang.

Förbättrat marknadstillträde

På jordbruksområdet, som är av särskilt intresse för utvecklingsländerna, har medlemmarna förklarat att de, genom att bygga vidare på det arbete som utförts hittills och utan att i förväg uttala sig om resultatet av förhandlingarna, förbinder sig att föra omfattande förhandlingar i syfte att uppnå väsentliga förbättringar av marknadstillträdet, sänkningar av alla exportsubventioner med sikte på deras gradvisa avveckling och betydande minskningar av det handelssnedvridande nationella stödet. När det gäller marknadstillträdet för icke-jordbruksprodukter, som i synnerhet är av intresse för de utvecklingsländer som producerar arbetsintensiva produkter, fastställas i Dohaförklaringen att förhandlingar skall inledas i syfte att, på de villkor som skall fastställas, minska eller, i förekommande fall, avskaffa tullar, inbegripet minska eller avskaffa tulltoppar, höga tullsatser och upptrappning av tullar, samt icke-tariffära hinder, särskilt på produkter som har ett exportintresse för utvecklingsländer.

Att förbättra tillträdet till industriländernas marknader är visserligen en nödvändig del av alla slutliga åtgärdspaket, men det räcker inte. Utvecklingsländerna kan uppnå betydande välfärdsförbättringar genom att sänka handelshindren sig emellan och genom att stimulera den regionala handeln. Att fokusera frågan om marknadstillträde enbart på den nord-sydliga aspekten är emellertid att ignorera det förhållande att utvecklingsländerna konkurrensmässigt faktiskt befinner sig på olika utvecklingsstadier. Ett positivt utfall av förhandlingarna om marknadstillträde enligt utvecklingsagendan från Doha kräver därför ett väsentligt bidrag från alla deltagare, både industriländerna och utvecklingsländerna.

Vid sidan av frågan om marknadstillträde i dess strikta bemärkelse kommer Europeiska unionen slutligen att sörja för att utvecklingsländernas produkter får ett mera *effektivt* tillträde till EU:s marknad genom ett bättre och mera målinriktat tekniskt bistånd för att hjälpa utvecklingsländerna att följa EU:s förordningar och standarder (t.ex. på området sanitära och fytosanitära standarder).

Mot mera balanserade handelsbestämmelser

I WTO-sammanhang avses med *regler* traditionellt de avtal som reglerar medlemmarnas direkta åtgärder i fråga om handelsflöden. Syftet med utvecklingsagendan från Doha är att klargöra och förbättra nuvarande regler, såsom reglerna om antidumping och subventioner. Förhandlingsparterna uppmanas bevara de grundläggande begreppen, principerna och effektiviteten och beakta utvecklingsländernas och de minst utvecklade ländernas behov.²³

Två områden förtjänar att nämnas särskilt på grund av deras potentiella inverkan på utvecklingsländerna. Det första är regionala handelsavtal, där EU:s målsättning är att klargöra att avtalen är förenliga med WTO först när den ekonomiska integrationen mellan parterna i avtalet har uppnått en hög nivå, och när det har inrättats ett öppet handelssystem, men också att avtalen måste vara så flexibla, att en effektiv syd-syd-, nord-syd- och syd-syd-nord-integration är möjlig. Det andra är att handelsbefrämjande åtgärder, huvudsakligen inriktade på tullreformer, sannolikt har en avsevärd inverkan på utvecklingsländernas förmåga att öka sina intäkter genom effektivare tulluppbörd och ökade handelsvolymen, och på deras förmåga att bekämpa korruption och ineffektivitet genom införande av moderna och öppnare administrativa metoder.

Med *balanserade regler* avses i utvecklingsagendan från Doha emellertid också de avtal (nuvarande och framtida) som stödjer medlemmarnas förmåga att effektivt reglera den ekonomiska verksamheten på deras territorium samtidigt som öppenhet och insyn i handels- och investeringsordningar upprätthålls och skyddet av viktiga offentliga intressen tryggas. Till de frågor på utvecklingsagendan från Doha som ingår i denna kategori och som är viktiga för utvecklingsländerna hör debatten om TRIPs-avtalet och folkhälsan, där Dohaförklaringen visar att TRIPs-avtalet innehåller alla aspekter som är nödvändiga för att sörja för en lämplig balans mellan offentliga intressen och immateriella rättigheter. Andra frågor som ingår är förhandlingarna i syfte att sörja för ett klart och ömsesidigt förstärkande samband mellan handelsbestämmelser och multilaterala miljöavtal, förhandlingarna om en investeringsram som kan främja utländska direktinvesteringar och förhandlingarna om ett konkurrensavtal, som understödjer nationella konkurrenslagar och nationell konkurrenspolitik som ett effektivt medel för att styra den ekonomiska verksamheten. Slutligen ingår också frågor som rör större öppenhet i samband med offentliga upphandlingar för att säkerställa största möjliga kostnadseffektivitet i samband med statliga myndigheters inköp, och för att minska utgifter och bekämpa korruption.

En av de viktiga punkter som behandlas i utvecklingsagendan från Doha är förhållandet mellan handel och tekniköverföring och eventuella rekommendationer till åtgärder som kan vidtas inom ramen för WTO:s mandat i syfte att öka teknikflödet till utvecklingsländerna. Ministrarna i Doha inrättade en arbetsgrupp för detta ändamål. Denna process kommer att vara av betydelse för upprättandet av WTO-bestämmelser inom flera områden, eftersom den kommer att omfatta alla de kanaler som kan förmedla tekniköverföring till utvecklingsländerna, dvs. investeringar, handel med tjänster, handel med varor, utfärdande av tekniska licenser, offentlig upphandling, utvecklingsbistånd och multilaterala miljöavtal.

Allt detta förutsätter betydande ansträngningar från WTO-medlemmarnas sida, i synnerhet utvecklingsländernas, även om det införs relevanta bestämmelser om särskild och differentierad behandling. Utvecklingsländerna kommer att bli tvungna att uppgradera och modernisera sitt nationella regelsystem och sina administrativa ramar, inte bara för att

²³ Se punkt 28 i Dohaförklaringen.

uppfylla WTO-åtagandena, utan också, och kanske främst, för att kunna dra nytta av den förbättrade ekonomiska effektiviteten och de ökade handels- och investeringsmöjligheter som det effektiva genomförandet av dessa bestämmelser kan medföra. Detta i sin tur kommer att kräva avsevärda ansträngningar från utvecklingsländernas sida när det gäller att inrätta institutionella strukturer och genomföra politiska reformer. Givare och multilaterala organ kommer att stödja detta genom betydande bistånd till kapacitetsuppbyggnaden. Redan innan utvecklingsländernas WTO-medlemmar tar itu med denna uppbyggnad av "handelskapaciteten" behöver de emellertid stöd för att effektivt kunna delta i översynen av nuvarande regler och i förhandlingarna om nya avtal.

DEL II ATT HJÄLPA UTVECKLINGSLÄNDERNA DRA NYTTA AV EN ÖPPEN HANDEL

3. INTEGRERING AV HANDELSFRÅGOR I UTVECKLINGSSTRATEGIER

Det är väsentligt att handelsfrågor integreras i utvecklingsstrategierna på ett sådant sätt att de bidrar till att uppfylla de grundläggande målen fattigdomsminskning och en hållbar utveckling. För att uppnå detta krävs ett tillvägagångssätt för att föra in handelsfrågorna i dialogen om strategidokumentet för fattigdomsminskning och andra nationella strategier som till fullo gör nytta av de kopplingar som finns mellan handeln och alla andra områden som är av betydelse för en hållbar utveckling. När det gäller samarbetet med EU måste dessa frågor beaktas i samband med programplaneringen. Det är även viktigt att de bilaterala givarnas och internationella organens program kompletterar varandra och samordnas. Dessutom måste man noggrant ge akt på att det råder samstämmighet mellan EU:s politik på olika områden som rör omvärlden.

Handelsrelaterat bistånd är en av de viktigaste punkterna i Dohaförklaringen. Förklaringen innehöll även kraftfulla åtaganden om att förbättra och öka biståndet. Dessa åtaganden bekräftades sedan vid den konferens om utvecklingsfinansiering som hölls i Monterrey (mars 2003) och den plan om genomförandet som överenskoms vid toppmötet om hållbar utveckling (september 2002). EU avsätter redan avsevärda resurser till handelsrelaterat bistånd till utvecklingsländerna (se bilaga 1) och har förbundit sig att fortsätta med detta i nära samarbete med andra bilaterala och multilaterala givare.

EU: handelsrelaterade bistånd kommer att inriktas på att främja ett verkligt deltagande i det multilaterala handelssystemet och de politiska och institutionella reformer som detta förutsätter.

Dessutom kommer handelskapaciteten att ökas genom annat handelsrelaterat bistånd, vilket omfattar följande:

- Främjande av en sund makroekonomisk och skattepolitisk ram.
- Stöd till att omstrukturera produktionssystemet och göra det mer konkurrenskraftigt.
- Stöd till regional integration och regionalt samarbete.

Förväntningarna när det gäller handelsrelaterat bistånd är således högt ställda. Det är emellertid viktigt att man är realistisk och tar hänsyn till att det tar tid att öka handelskapacitet samt att förbättra nationell infrastruktur och nationella institutioner. Detta framgår tydligt av de erfarenheter som gjorts i samband med att ekonomier i omvandling moderniserat sina institutioner och ekonomier. Det krävs ett omfattande stöd under lång tid för att utveckla handelskapacitet. Det är tydligt att externt bistånd endast har effekt om landet i fråga samtidigt genomför lämpliga politiska reformer för att skapa en miljö som gynnar investeringar, handel och tillväxt och om det är välriktat, väl samordnat och integrerat i landets nationella politik.

3.1. Handelsreformer och strategier för fattigdomsminskning

Handelspolitiken måste ingå i ländernas nationella strategier för en hållbar utveckling och åtföljas av makroekonomiska och institutionella reformer som främjar en rättvis tillväxt och utveckling av mänskliga resurser samt säkerställer en god förvaltning av naturresurserna och

miljöskyddet. Detta är ett avgörande krav för att utvecklingsländerna skall kunna dra nytta av en utvidgning av handeln. Det är även av avgörande betydelse att det handelsrelaterade biståndet ökar handelskapaciteten på ett sätt som främjar en hållbar utveckling och jämställdhet.

Reformerna av handelspolitiken bör till sin natur och ordningsföljd avspegla de särskilda villkoren i varje land och bör helst ske genom en dialog mellan regeringen, den privata sektorn och företrädare för arbetsmarknadens parter och det civila samhället.

Landstrategidokument för fattigdomsminskning, eller motsvarande, utgör de naturliga instrumenten för att integrera handelsfrågorna i de övergripande ramar för utveckling som utgör grunden för den nationella politiken och det externa biståndet. Allmänt sett har handelsfrågorna dock inte fått den plats de förtjänar i den första generationen landstrategidokument för fattigdomsminskning. Detta återspeglar det faktum att man ännu inte till fullo erkänner och tar hänsyn till att det finns ett band mellan handel och fattigdom och att handelspolitiska reformer oftast endast avsett enkla gränsåtgärder (sänkningar av tariffära och icke-tariffära handelshinder). Detta bör rättas till och i framtiden bör det i landstrategidokumentet för fattigdomsminskning anges hur konkreta handelsreformer kan bidra till tillväxt, fattigdomsminskning och jämställdhet. Vid toppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg enades man om att landstrategidokumentet för fattigdomsminskning även skulle användas till att utveckla nationella strategier för en hållbar utveckling.

Givarna bör för sin del se till att stöd till handelspolitiska reformer ges en framträdande plats i deras strategier för utvecklingsbistånd. I kommissionens meddelande från april 2000 rörande gemenskapens utvecklingspolitik och rådets och kommissionens gemensamma förklaring från november 2000 togs handelsfrågorna upp bland de sex prioriterade områdena för utvecklingspolitiken. En likartad utveckling har kunnat noteras även i medlemsstaternas egna strategier och i de flesta andra i-länders och multilaterala organs strategier. Nu behövs en mer konkret uppföljning av denna prioritering. Kommissionen avser således att fördjupa dialogen om handelsfrågor med mottagarländerna och regionala organisationer. När det gäller EU:s samarbete används land- och regionstrategidokument för att omsätta dialogen i praktiken i form av konkreta biståndsprogram. Handelsfrågorna, och deras koppling till politiken på andra områden som är av betydelse för en hållbar utveckling, måste ingå i varje etapp av utarbetandet av land- och regionstrategidokumentet, dvs. dialog om politiska frågor, analys av andra givares verksamhet och fastställande av EG:s åtgärder. Som en följd av att handelsfrågorna allmänt sett inte tas upp i någon nämnvärd utsträckning i landstrategidokumentet för fattigdomsminskning har det handelsrelaterade biståndet hittills inte heller betonats i landstrategidokumentet. Å andra sidan intar det handelsrelaterade biståndet i vid bemärkelse en framträdande plats i många regionstrategidokument för AVS-länder och i vissa regioner går 40 till 50 procent av de regionala fonderna till detta område.

3.2. Komplementaritet, överensstämmelse och samordning med andra givare

Många initiativ för att integrera handelsfrågorna i utvecklingspolitiken och planeringen genomförs på internationell nivå, särskilt genom den integrerade ramen för de minst utvecklade länderna och det gemensamma integrerade programmet för tekniskt bistånd. Internationella organ såsom Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF), FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD), FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s miljöprogram (UNEP), UNCTAD/WTO:s internationella handelscentrum (ITC), Världshandelsorganisationen (WTO), Världstullorganisationen (WCO), Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten (WIPO), Internationella arbetsorganisationen (ILO) och regionala banker såsom Interamerikanska utvecklingsbanken och Afrikanska

utvecklingsbanken understryker även de alltmer hur viktigt det handelsrelaterade biståndets och kapacitetsuppbyggandet är. Dessutom är många bilaterala givare, inbegripet några av EU:s medlemsstater, mycket aktiva på området handel och utveckling. Med hänsyn till detta kommer EU att sträva efter att uppnå komplementaritet mellan sina egna program och internationella och bilaterala givares program. OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC) kan spela en viktig roll som centralpunkt för informationsutbyte och gemensamma analyser. DAC:s insatser för att upprätta ett informellt men regelbundet utbyte med multilaterala organ är av avgörande betydelse och EU bör uppmuntra och stödja ytterligare insatser i denna riktning.

Ytterligare samarbete mellan relevanta internationella organisationer, såsom UNEP/UNCTAD:s gemensamma arbetsgrupp för kapacitetsuppbyggnad när det gäller handel, miljö och utveckling, kommer även att uppmuntras. Allmänt sett är det viktigt att man tillämpar en ett mer enhetligt förhållningssätt för de olika organen och initiativen, eftersom detta ger större genomslag när det gäller en hållbar utveckling.

Delaktighet i utformningen av handelsreformer är av avgörande betydelse. Den integrerade ramen är ett bra exempel på detta förhållningssätt, eftersom det inte bara uppmuntrar de minst utvecklade länderna att integrera undersökningsresultaten från de diagnostiska studierna av handelsintegration (Diagnostic Trade Integration Studies) i sina strategidokument för fattigdomsminskning, utan även ställer krav på att de minst utvecklade länderna bevisar att de ansluter sig till den handelspolitiska reformen genom att upprättandet av nationella samordningsstrukturer (se bilaga 2).

Inom EU bör de samordningsprinciper som överenskoms i rådets och kommissionens gemensamma förklaring om utvecklingspolitik från november 2000 tillämpas till fullo. I detta sammanhang kan man använda den politiska ram som föreslås i detta meddelande för att åstadkomma en ökad samordning på området handel och utveckling.

Det är nödvändigt att EU:s politik på olika områden med en extern dimension görs mer sammanhängande. I kommissionens nyligen framlagda meddelande "Mot ett globalt partnerskap för hållbar utveckling"²⁴ understryks behovet av att göra EU:s politik på olika områden mer sammanhängande. För detta ändamål bör EU fortsätta att anpassa politiken på centrala områden, inbegripet den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma fiskeripolitiken, och EU:s handels-, energi-, transport- och industripolitik till de inre och yttre målen för en hållbar utveckling. Vid toppmötet om hållbar utveckling lade utvecklingsländerna stor vikt vid reformfrågorna, samtidigt som de ytterligare underströk behovet av snabba och betydande framsteg när det gäller WTO. Det förslag om en översyn av den gemensamma jordbrukspolitiken som kommissionen nyligen lagt fram skulle om det antogs utgöra ett konkret exempel på en åtgärd för att öka samstämmigheten. Även det beslut som kommissionen nyligen fattade om att göra en konsekvensbedömning med avseende på en hållbar utveckling när det gäller varje viktigare politiskt initiativ, för att på förhand bedöma initiativens sociala, ekonomiska och miljömässiga verkningar, bör bidra till att göra EU bättre rustat för denna uppgift.

²⁴ KOM (2002) 82 slutlig, s. 15.

Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas vilken inverkan utvidgningen av EU kommer att få för handeln med utvecklingsländerna. Även om utvidgningen förväntas få positiva verkningar i stort²⁵ behövs det en ingående analys.

EU bekräftar de åtaganden som gjorts vid WTO:s ministerkonferens i Singapore med avseende på internationellt erkända grundläggande arbetsnormer och kommer att fortsätta att stödja det pågående arbetet i ILO rörande globaliseringens sociala dimension. EU kommer även att fortsätta arbetet rörande rättvis handel och handeln med miljövänliga varor och organiska produkter, särskilt från utvecklingsländer i enlighet med de åtaganden som gjorts i den plan om genomförandet som överenskomms vid toppmötet om hållbar utveckling.

3.3. Bistånd till ett effektivt deltagande i det multilaterala handelssystemet

EU:s bistånd kommer huvudsakligen att inriktas på följande områden

- i) Stöd till WTO-anslutning och multilaterala handelsförhandlingar, huvudsakligen genom utbildningsprogram och bidrag till kostnaderna för det praktiska genomförandet.
 - ii) Stöd till genomförandet av gällande och framtida WTO-avtal som kräver betydande ekonomiska insatser eller upprättandet av särskilda föreskrivande och institutionella ramar.
 - iii) Stöd till de politiska reformer och investeringar som krävs för att främja den ekonomiska effektiviteten och öka deltagandet i det multilaterala handelssystemet. Biståndet skall fastställas i enlighet med varje lands eller regions särskilda behov. Nedan följer dock exempel på vad som ofta behöver göras i många utvecklingsländer.
- Reform av tullförvaltningen och andra åtgärder för att underlätta handeln. Förenkling och harmonisering av import och exportdokumentation på grundval av internationella normer, inbegripet användningen av förenklade deklarationer. Förbättring av tullförfaranden genom metoder såsom riskbedömning, förenklade förfaranden för införsel av varor och övergång till fri omsättning, beviljande av ställning som godkänd operatör, användning av elektronisk datautväxling (EDI) och automatiserade system. Ökad öppenhet och insyn och förbättrade förfaranden för överklagande av tullmyndigheternas beslut. Regelbundet samråd med aktörer inom handelsområdet om import- och exportbestämmelser och förfaranden.
 - Standarder och bedömning av överensstämmelse: Identifiering, tillsammans med näringslivet och alla andra intressenter, av prioriterade sektorer när det gäller att öka överensstämmelsen med internationella standarder i syfte att sänka handelshinder och förbättra marknadstillträdet, samtidigt som vederbörlig hänsyn tas till legitima mål. Ökad användning av internationella standarder och aktivt deltagande i internationella åtgärder för att fastställa standarder. Förstärkning av institutioner för standardisering och bedömning av överensstämmelse i syfte att utveckla gemensamma och förenliga mekanismer på regional nivå, genomförande av WTO-avtalet om tekniska handelshinder.

²⁵ Flera argument pekar i denna riktning. Utvidgningen av EU innebär ytterligare 150 miljoner nya konsumenter, vilket bör leda till en ökad efterfrågan på import. Kandidatländernas införande av de enhetliga handelsregler, normer och förfaranden som gäller över hela EU bör underlätta handeln med utvecklingsländerna. Tillämpningen av Gemensamma tulltaxan kommer överlag att leda till lägre tullar för kandidatländerna, vilket förbättrar marknadstillträdet.

- Tjänster: Stöd till inrättandet av ett nationellt konkurrensfrämjande regelverk och upprättandet av den föreskrivande kapacitet som är nödvändig för att genomföra och dra nytta av en liberalisering av handeln med tjänster, särskilt finansiella tjänster och telekommunikationstjänster eller transport och miljö tjänster. Stöd till åtgärder för att förstärka kapaciteten, effektiviteten och konkurrenskraften inom tjänstesektorn.
- Investeringar: Identifiering av administrativa medel för att underlätta investeringsflödena, stöd till investeringsfrämjande åtgärder, även avseende forskning och tekniköverföring, och regler för investerare som är öppna för insyn, stabila, öppna och icke-diskriminerande.
- Immateriella rättigheter: Genomförande av lämplig lagstiftning som är förenlig med WTO-avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter och tillämpning av denna i enlighet med höga internationella standarder. Se till att nationella registreringsmyndigheter och domstolar har rätt utrustning och tillräckligt med utbildad personal, anslutning till de viktigaste internationella fördragen på området immateriella rättigheter, samarbete i kampen mot piratkopiering och varumärkesförfalskning.
- Konkurrenspolitik: Gradvis utveckling av konkurrenslagen och konkurrenspolitiken samt inrättande av kapacitet för att säkerställa efterlevnaden (på nationella och regional nivå). Information om konkurrens till näringslivet och allmänheten. Integration av konkurrenspolitiken i den nationella uppsättningen politiska medel, i syfte att hjälpa till att undvika att både nationella och utländska företag missbrukar ekonomisk makt.
- Lagstiftning om lämpliga arbets- och miljönormer: Detta inbegriper en effektiv efterlevnad av de grundläggande arbetsnormer som anges i ILO:s förklaring från 1998²⁶ och kommer att ske i nära samarbete med ILO.
- Miljönormer: Utarbetande av lämplig och effektiv miljölagstiftning för att lösa lokala, regionala och globala miljöproblem.

3.4. Annat handelsrelaterat utvecklingsbistånd

Makroekonomisk politik och skattepolitik

På en mer allmän nivå bör stöd för att öka handelskapaciteten även ha till syfte att utarbeta en sund makroekonomisk politik och skattepolitik i syfte att uppnå en blandning som leder till förbättrade handelsvillkor och ekonomisk och finansiell stabilitet. En känslig fråga som kan få betydande verkningar för politiska reformer i utvecklingsländerna är att handelsliberalisering i form av sänkta tullar i allmänhet leder till minskade intäkter för staten. För många utvecklingsländer kan den andel av statens intäkter som härrör från handelsrelaterad beskattning vara ganska stor. Farhågorna om minskade statliga intäkter är emellertid ofta överdrivna. Om lägre tullar kombineras med ökad effektivitet i tullförvaltningen och en minskning av politisk motiverade befrielser, kan intäktsbortfallet uppvägas eller begränsas. När det gäller de många utvecklingsländer som har en särskilt svag tullförvaltning och där det förekommer utbredd smuggling och korruption, kan en tullreform i själva verket öka intäkterna även om tullarna sänks. Om tullarna endast finns för att skapa intäkter är en skatteomstrukturering emellertid önskvärd, eftersom tullar inte är den bästa och mest rättvisa formen av beskattning. Skatteanpassningsprocessen bör bedömas i ett bredare makroekonomiskt sammanhang.

²⁶ ILO:s förklaring om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet (86:e sessionen, Genève, juni 1998).

Kommissionen har erfarenhet av att bistå vid skattejusteringsprocesser genom rådgivning och utbildning samt även genom tillfälligt budgetstöd för att bidra till att täcka temporära underskott (t.ex. i västra, östra och södra Afrika). I syfte att underlätta den anpassningsprocess som multilaterala och regionala handelsavtal ger upphov till kommer kommissionen att fortsätta att tillhandahålla och utvidga denna typ av stöd.

Stöd till omorientering av näringslivet

För att det ska vara möjligt att tillgodogöra sig de fördelar som följer av den handel som skapas genom handelsliberalisering och liberalisering av investeringar (genom multilaterala eller bilaterala initiativ eller regional integration) måste tillverkningen läggas om till mer effektiv verksamhet. Anpassningsförmågan beror inte bara på den privata sektorn i strikt bemärkelse, utan till mycket stor del även på det allmänna investeringsklimatet. Detta omfattar en rad kompletterande faktorer såsom utveckling av det mänskliga kapitalet, tillförlitlig transport- och kommunikationsinfrastruktur, välfungerande allmännyttiga företag, finansiella tjänster och handelsrelaterade institutioner samt en sund förvaltning av offentliga angelägenheter.

En rad privata lånemöjligheter för den privata sektorn (t.ex. EBAS, PROINVEST och ALINVEST) har inrättats både på nationell och regional nivå i syfte att stödja omorienteringsprocessen och öka den privata sektorns konkurrenskraft. Dessutom har förstärkning av stödtjänster och förbättring av infrastruktur varit några av de viktigaste ingredienserna i EU:s stöd. Med hänsyn till utvecklingsagendan från Doha och de regionala integrationsinitiativen kommer biståndet till att öka utbudet ytterligare. Ett viktigt exempel för AVS-gruppen är den nyligen inrättade "investeringsanslaget" inom ramen för nionde Europeiska utvecklingsfonden.

I land- och regionsstrategidokumentet kommer man att försöka utnyttja synergieffekterna mellan handelsrelaterat bistånd enligt den definition som ges ovan och stöd till typiska områden som inverkar på utbudssidan, nämligen makroekonomisk politik, skattepolitik, landsbygdsutveckling och jordbruksforskning, transport- och kommunikationsinfrastruktur och hur väl den finansiella sektorn fungerar. Detta är förenligt med de prioriterade områden för EU:s utvecklingsbistånd som anges i rådets kommissionens gemensamma förklaring från november 2000²⁷. Även handlingsprogrammet för integrering av ett jämställdhetsperspektiv i utvecklingssamarbetet bör beaktas.

Sist men inte minst är biståndet till genomförandet av grundläggande arbetsnormer, vilket kommer att ingå i stödet på utbudssidan. Det finns alltför många belägg för att det finns ett positivt samband mellan en positiv inställning till grundläggande arbetsnormer och ökad produktiviteten i utvecklingsländerna och EU har gjort detta stöd till en av nyckelfaktorerna i sin strategi för att förbättra den sociala styrningen i samband med globaliseringen²⁸. Denna viktiga fråga på den internationella dagordningen kommer att behandlas i nära samarbete med ILO.

²⁷ I rådets och kommissionens gemensamma förklaring anges sex prioriterade områden för EG:s utvecklingsbistånd, nämligen sambandet mellan handel och utveckling, regional integration och regionalt samarbete, makroekonomisk reform och främjande av lika tillgång till sociala tjänster, transportinfrastruktur och förvaltning, tryggad livsmedelsförsörjning och en hållbar landsbygdsutveckling och institutionell kapacitetsuppbyggnad.

²⁸ Kommissionens meddelande "Att främja grundläggande arbetsnormer och förbättra den sociala styrningen (social geovernance) i samband med globaliseringen" (KOM (2001) 416 slutlig av den 18 juli 2001).

Stöd till regionalt samarbete och regional integration

När så är lämpligt ska åtgärder som utgör en del av EG:s handelsrelaterade bistånd genomföras på regional nivå. Dessa åtgärder skall komplettera och förstärka stödåtgärderna på nationell nivå. Det finns klara fördelar med ett regionalt genomförande, bl.a. att detta bidrar till att fördjupa den regionala integrationsprocessen, vilket EU²⁹ prioriterar, och till skapa stordriftsfördelar och öka räckvidden.

Stöd kommer att ges till regional integration både som en del av en utvecklingsstrategi och i samband med EU:s egen handelsordning gentemot grupper av utvecklingsländer. Detta är den syd-syd-nord-strategi som nämns i avsnitt 1.6. På grundval av denna strategi förhandlar EU om avtal med regionala grupperingar, t.ex. Mercosur, med det uttalade syftet att bidra till regional integration i Latinamerika. I Medelhavsområdet utgör det regionala programmet för Europa-Medelhavsområdet (2001-2003) ett bra exempel på de insatser som görs för att fördjupa den regionala integrationen i detta område. I Sydostasien stödjer EU sedan länge integrationen inom ASEAN.

Denna strategi avser dock särskilt de avtal om ekonomiskt partnerskap mellan AVS-länderna och EU om vilka det kommer att inledas förhandlingar i september 2002.

Avtalen om ekonomiskt partnerskap kommer att grunda sig på fyra principer:

Partnerskap: Avtalen om ekonomiskt partnerskap är partnerskapsavtal som medför rättigheter och skyldigheter för båda sidor. Båda sidor måste uppfylla sina skyldigheter för att avtalen ska fungera. I synnerhet EU är villigt att öppna sina marknader ytterligare för produkter från AVS-länderna, vidta åtgärder mot övriga handelshinder och tillhandahålla handelsrelaterat bistånd, måste AVS-länderna vara beredda att öppna sina marknader och genomföra lämplig politik för att stärka sin utbudskapacitet och minska transaktionskostnaderna.

Regional integration: Regional integration är ett kraftfullt medel för att främja integration i världsekonomin. De framsteg som nyligen gjorts när det gäller regional integration bland AVS-länderna avspeglar AVS-ländernas politiska beslut att grunda sin integration i världsekonomin även på regional integration. Avtalen om ekonomiskt partnerskap kommer därför att förstärka de initiativ för regional integration som redan finns i AVS-länderna.

Flexibilitet: Avtalen om ekonomiskt partnerskap är framförallt utvecklingsinstrument. De kommer därför att utformas med all den flexibilitet som krävs för att ta hänsyn till de ekonomiska, sociala och miljömässiga begränsningarna i de berörda AVS-länderna samt deras förmåga att anpassa sig till den nya handelsmiljön. Å andra sidan måste de integreras i AVS-ländernas utvecklingspolitik och EU:s stödpolitik.

Anknytning till WTO: Avtalen om ekonomiskt partnerskap utgör inte ett självändamål utan är avsedda att underlätta AVS-ländernas integration i världsekonomin. De kommer därför att bygga på WTO-reglerna och ta hänsyn till resultaten av utvecklingsagendan från Doha. I några avseenden kommer de emellertid att gå utöver WTO. Dessa avtal kommer att innehålla mer specifika och operationella bilaterala handelsrelationer, vilka kommer att fastställas inom ramen för WTO-reglerna och ha till syfte att minska de praktiska handelshindren mellan AVS-länderna och EU och öka integrationen mellan ekonomierna på båda sidor.

²⁹ Se till exempel det åtagande som gjordes vid toppmötet i Madrid 2002 om att stödja ytterligare regional integration i Andiska gemenskapen och Centralamerika.

4. ÅTGÄRDSPROGRAM FÖR ATT FÖRBÄTTRA TILLHANDAHÅLLET AV BISTÅND

Mål och tillvägagångssätt

I avsnitt 3 i detta meddelande anges de huvudområden som EU:s handelsrelaterade bistånd måste inriktas på. I detta avsnitt beskrivs ett åtgärdsprogram som har till syfte att ange praktiska sätt för kommissionen att förbättra tillhandahållandet av handelsrelaterat bistånd, både genom egna åtgärder och i samarbete med medlemsstaterna, andra bilaterala givare eller multilaterala organ. Det redogörs för vissa av EU:s politiska initiativ för att främja åtgärder som vidtas av hela världssamfundet.

Såsom tidigare nämnts ingår de handelsrelaterade programmen och åtgärderna redan i land- och regionstrategidokumentet. I de länder och regioner där inte tillräcklig hänsyn tagits till handelsfrågorna kommer den halvtidsöversyn av strategierna som kommer att inledas under 2003 att ha till syfte att se till att lämplig hänsyn tas till dessa frågor och att tillräckliga medel anslås till dem. Under tiden kommer kommissionen att identifiera ytterligare åtgärder som kompletterar redan pågående kapacitetsuppbyggnadsåtgärder i syfte att åstadkomma en snabb ökning av biståndet på detta område till följd av halvtidsöversynerna av land- och regionstrategidokumentet.

Det bör understrykas att det rekommenderade åtgärdsprogrammet endast kan ge goda resultat om utvecklingsländerna själva stödjer och är delaktiga i utformningen av handelsreformerna. Utvecklingsländerna bör upprätta lämpliga nationella strukturer för att utforma en handelspolitik och för integration av handelsfrågorna i sina utvecklingsstrategier och program. Eftersom en sammanhängande politik är mycket viktigt för alla länder som vill att handeln ska bidra till deras utvecklingsstrategi kommer EU att främja ett samlat tillvägagångssätt när det gäller handelsreformer, vilken kommer att integreras i relevant politik för fattigdomsminskning och en hållbar utveckling, särskilt i form av lämplig miljö- och sociallagstiftning, en sund förvaltning av offentliga angelägenheter och utveckling av utbudssidan.

Kommissionen avser därför att vidta följande åtgärder eller verka för att de vidtas:

Intensifiering av dialogen med partnerländerna

- Allmänt sett ge handelsfrågorna ökad betydelse i den politiska dialogen mellan EU och utvecklingsländerna, särskilt i syfte att bättre integrera handelsfrågorna i strategidokumentet för fattigdomsminskning eller liknande mekanismer. Kommissionen kommer att inleda diskussioner med myndigheterna i mottagarländerna i syfte att göra dem mer medvetna om handelsfrågor. I detta sammanhang är det viktigt att kommissionen och EU:s medlemsstater samordnar sina insatser och ser till att dessa dessutom kompletterar varandra.
- Kommissionen kommer att se till att finansieringen av denna nya prioritering, dvs. handelsrelaterat bistånd, justeras på lämpligt sätt, särskilt för de minst utvecklade länderna. Denna fråga måste tas upp av båda sidor inom ramen för den dialog om en halvtidsöversyn av land- och regionstrategidokumentet som kommer att inledas 2003. Dialogen har till syfte att bedöma och behandla integrationen av handelsfrågorna i partnerländernas nationella utvecklingspolitik och den kommer att grunda sig på varje lands särskilda behov och ta hänsyn till principen om komplementaritet med andra bilaterala eller multilaterala givares åtgärder. Den bör bygga på en bred definition av begreppet handelsrelaterat bistånd som inte bara omfattar tekniskt bistånd utan även

utbildning, kapacitetsuppbyggnad, institutionellt och politiskt stöd, stöd till budget- och skattereformer, stöd till omorientering av den privata sektorn och förbättring av stödtjänster. I sin årsrapport om EG:s utvecklingsbistånd kommer kommissionen att rapportera om de sammanlagda belopp som anslagits till handelsrelaterat bistånd. På kort sikt kommer kommissionen vid behov att utnyttja flexibiliteten för de områden som ligger utanför de områden som de befintliga land- och regionstrategidokumenterna huvudsakligen är inriktade på.

- Vid behov, och i samråd med partnerlandet eller regionen, förstärka handelsdelen i programplaneringen av EU:s utvecklingsbistånd genom att lägga till följande fyra faktorer; i) bistånd till ett effektivt deltagande i det multilaterala handelssystemet, ii) stöd till institutionella och politiska reformer, iii) stöd till omstrukturering av och ökning av konkurrenskraften i produktionen och iv) stöd till regionalt samarbete och integration.

Främjande av ett effektivare EU-stöd

- Den generaldirektoratsövergripande arbetsgrupp för handel och utveckling som nyligen tillsatts i syfte att öka samstämmigheten inom kommissionen, kommer att vägleda berörda avdelningar vid kommissionen, inbegripet delegationerna, i deras uppgift att integrera handelsfrågorna i land- och regionstrategidokumenterna, tillhandahålla sakkunskap när det gäller identifiering och genomförande av program och projekt och sköta kontakterna med dem som ansvarar för handelsförhandlingarna och övervakningen av tillämpningen av handelsavtalen.
- De minst utvecklade länderna och andra låginkomstländer bör särskilt uppmärksammas vid fördelningen av resurser till handelsrelaterat bistånd, dock med iakttagande av de gällande reglerna om fördelning av utvecklingsbistånd.
- Undersöka vilka möjligheter det finns till finansiering av horisontellt handelsrelaterat bistånd som gynnar alla utvecklingsländer, särskilt i samarbete med multilaterala organ. För närvarande tillhandahålls nästan allt EU-utvecklingsbistånd på lands- eller regionnivå. På detta område finns det emellertid ett allt större behov av stöd till multilaterala åtgärder (bl. a. sådana som genomförs av Världsbanken, WTO, UNCTAD och UNEP/UNCTAD:s gemensamma arbetsgrupp för kapacitetsuppbyggnad när det gäller handel, miljö och utveckling) och en del EU-åtgärder (särskilt på området utbildning av tjänstemän) som inte är begränsade till vissa länder eller regioner.
- Förbättra EU:s förmåga att utforma och tillhandahålla egna utbildningsprogram för handelsförhandlare och tjänstemän från utvecklingsländerna. Resultaten av det första utbildningsprogrammet för förhandlare och tjänstemän från Asien, Latinamerika och Medelhavsområdet kommer att utvärderas och ytterligare åtgärder av detta slag kommer att genomföras, även i AVS-länderna. En viktig del av dessa program kommer att utgöras av utbildning vid högt kvalificerade och internationellt erkända europeiska högskolor som kommer att väljas ut på konkurrensmässiga villkor.
- Använda resultaten från dessa program för att upprätta nätverk bestående av europeiska högskolor och deras motsvarigheter i utvecklingsländerna och hjälpa dessa länder att bygga upp egen utbildningskapacitet, även på regional nivå, när det gäller handel och handelsrelaterade frågor.

- Om utvecklingsländerna så önskar kommer tekniskt bistånd till konsekvensbedömningar att tillhandahållas i syfte att undersöka sambandet mellan handel, miljö och utveckling när handeln liberaliseras, i enlighet med EU:s åtagande vid toppmötet om hållbar utveckling.
- Förstärka de pågående insatserna för att förbättra utvecklingsländernas kapacitet på det sanitära och fytosanitära området, eftersom det har visat sig att bristande uppfyllande av normerna på dessa områden utgör ett av de viktigaste hindren för en ökning av utvecklingsländernas export till marknaderna i industriländerna. I synnerhet bör man fortsätta att utveckla ett åtgärdsprogram på det sanitära och fytosanitära området, inbegripet en standardmetod för att göra bedömningar land för land, en förteckning över möjliga åtgärder när det gäller tekniskt bistånd för att lösa vanliga problem, inbegripet relevanta utbildningsprogram, och identifiering av ytterligare finansieringskällor och relevant expertis.

Bidrag till internationell effektivitet och samordning

- Se till att uppnå samstämmighet i EU:s multilaterala, bilaterala och regionala handelspolitik för att skapa synergieffekter vid tillhandahållandet av handelsrelaterat bistånd. Detta är av avgörande betydelse för EU:s förbindelser med alla utvecklingsländer, men är av ännu större betydelse när det gäller de mest sårbara av dem, såsom t.ex. många av AVS-länderna.
- Se över befintliga mekanismer för samordningen mellan EU:s medlemsstater och genomföra nödvändiga ändringar. Främja ett ökat utbyte av bra lösningar mellan kommissionen och medlemsstaterna samt medlemsstaterna sinsemellan. Främja liknande utbyte med andra givare (inbegripet OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd).
- Förbättra samarbetet med organisationer såsom Världshälsoorganisationen (WHO), UNCTAD, WTO, ITC, UNDP, UNEP, Världsbanken, IMF, FN:s organisation för industriell utveckling (UNIDO), WIPO och ILO som har särskild expertis när det gäller handel och handelsrelaterade frågor. Bedöma styrkan hos de olika internationella institutioner som arbetar med handelsfrågor och fastställa hur samarbetet bäst bör ske. Detta kan vid behov innebära att man fördelar stödet genom de organisationer som har en komparativ fördel för att på så sätt öka effektiviteten och undvika dubbelarbete.
- Fortsätta att förorda den integrerade ramen som ett bra instrument för att integrera handelsfrågorna i de minst utvecklade ländernas utvecklingspolitik. Arbetet med att utöka den integrerade ramens principer och metoder till att omfatta även andra utvecklingsländer, särskilt och som en prioritering andra låginkomstländer med liknande behov och begränsningar som de minst utvecklade länderna. Ge stöd till den integrerade ramens fond, vilket i den mån det är lämpligt kan ske med användning av resurser till utvecklingsbistånd.
- Stöd till WTO-sekretariatet när det gäller att tillhandahålla tekniskt bistånd genom WTO:s planer för tekniskt bistånd. I dessa planer måste det säkerställas att alla utvecklingsländer omfattas. De bör vara "behovsstyrda" snarare än "efterfrågestyrda". De bör omfatta alla frågor rörande förhandlingar och genomförande och vara inriktade främst på utbildning som är direkt relevant i stället för allmänna seminarier och informationsmöten. Kommissionen kommer att fortsätta att bidra till finansieringskällan för WTO:s planer för tekniskt bistånd, dvs. den globala fonden enligt utvecklingsagendan från Doha.

- Fortsätta att delta i den integrerade ramens styrande organ (den interna arbetsgruppen och styrkommittén). Två prioriteringar är viktiga, nämligen att de bilaterala givarna ökar sitt deltagande i de diagnostiska studierna av handelsintegration och att rollen som “möjliggörare” utvecklas ytterligare, dvs. givare som bistår ett land med att upprätta lämplig nationell kapacitet för att integrera handeln i utvecklingspolitiken. Dessutom bör både kommissionens och medlemsstaternas roll som “möjliggörare” utökas.
- Främja regionala utvecklingsbanker (såsom Afrikanska utvecklingsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken och Interamerikanska utvecklingsbanken) att avsätta ytterligare resurser till kapacitetsuppbyggnad.

Mot bakgrund av dessa särskilda åtaganden avser kommissionen att utarbeta en övergripande översikt av EU:s handelsrelaterade bistånd före slutet av 2005.

BILAGA 1 –ÖVERSIKT AV EU:S HANDELSRELATERADE BISTÅND

Det är inte helt lätt att fastställa storleken på EU:s handelsrelaterade bistånd. Det finns många projekt och program som uttryckligen avser tekniskt bistånd och kapacitetsuppbyggnad för handelspolitiska ändamål. Ofta utgör dock åtgärderna på detta område en del av ett sektorsprogram för t.ex. transport- eller jordbrukssektorn. Det är även vanligt att stöd till kapacitetsuppbyggnad och institutionellt stöd är allmänt och öppet för att det ska kunna anpassas till intressenternas särskilda behov. Närmare detaljer om åtgärderna, vilka även kan avse handelsrelaterade frågor, kan endast beslutas under genomförandet. När det gäller detta slags projekt kan andelen handelsrelaterade åtgärder således fastställas först vid utvärderingen i efterhand.

En första utvärdering för att bedöma storleken på det handelsrelaterade bistånd som EU genomfört under de senaste fem åren visade att detta uppgick till ett sammanlagt projektvärde på ungefär 640 miljoner euro fördelat på 117 åtgärder. Ungefär 30 % av detta kan anses vara tekniskt bistånd och kapacitetsuppbyggnad i egentlig bemärkelse. Resten utgörs huvudsakligen av handelsutveckling och stöd till den privata sektorn. När det gäller fördelningen mellan regionerna gick 61 % till AVS-länderna och 12 respektive 14 % till Latinamerika och Medelhavsområdet. Den resterande delen gick till Asien och f.d. Sovjetunionen (9 respektive 4 %).

Totalt sett är 60 % av projekten regionala och 40 % nationella. De handelsrelaterade programmen sammanhänger ofta med nya handelsavtal med EU (t.ex. som i fallen AVS-länderna och länderna i Medelhavsområdet). Vissa program i Latinamerika och Asien innehåller en betydande handelsrelaterad komponent för stöd till närmare förbindelser mellan regionen och EU, t.ex. genom att främja samriskföretag och investeringar.

Bland de senaste programmen för handelsrelaterat bistånd märks bl.a. följande:

- Ett program på 10 miljoner euro till AVS-länderna för att hjälpa dem med genomförandet av avtalen inom ramen för Uruguay-rundan, anslutningen till WTO och deltagandet i utvecklingsagendan från Doha.
- Ett program på 20 miljoner euro för att förbereda AVS-länderna och regionerna inför förhandlingarna om avtalen om ekonomiskt partnerskap.
- Ett program på 45 miljoner euro till kapacitetsuppbyggnad för att förbättra de sanitära förhållandena i samband med fiskeexport.
- Ett program på 29 miljoner euro för att förbättra konkurrenskraften i trädgårdsnäringen i AVS-länderna (bekämpningsmedel).
- Ett program på 60 miljoner euro till förmån för Egypten för utvidgning av handeln.
- Ett program på 6 miljoner euro till förmån för Pakistan för att utveckla handeln.
- Ett program på 2 miljoner euro till förmån för Filippinerna för kapacitetsuppbyggnad med avseende på WTO.
- Ett program på 8 miljoner euro för att underlätta frihandelsavtalet med Mexiko.
- Ett program på 8 miljoner euro för att främja tullunionen i Centralamerika.
- Ett program på 4 miljoner euro till normer och tekniska standarder i Mercosur.
- Ett program på 5 miljoner euro till samarbete i tullfrågor med Mercosur.

- Ett belopp på 1,2 miljoner euro till UNEP/UNCTAD:s gemensamma arbetsgrupp för kapacitetsuppbyggnad när det gäller handel, miljö och utveckling.

Som en direkt följd av utvecklingsagendan från Doha planeras ett antal nya initiativ och åtgärder under 2002, bl.a.

- ett ytterligare bidrag till den integrerade ramens fond (750 000 euro),
- ett bidrag till den globala fonden (700 000 euro), och
- utformning av en intensivutbildning för förhandlare från utvecklingsländerna (2,4 miljoner euro).

BILAGA 2 – DEN INTEGRERADE RAMEN FÖR DE MINST UTVECKLADE LÄNDERNA

Den integrerade ramen är ett gemensam initiativ mellan sex internationella organ (WTO, Världsbanken, IMF, UNCTAD, UNDP och ITC) som inrättades 1996 i syfte att hjälpa de minst utvecklade länderna att integrera handelsfrågorna i sin utvecklingspolitik. Detta sker på grundval av omfattande analyser av handelspotentialen genom diagnostiska studier av handelsintegration i vilka man identifierar det handelsrelaterat tekniskt bistånd och den kapacitetsuppbyggnad som fordras för att avhjälpa svagheter i produktions- och marknadsföringssystemen, den institutionella och föreskrivande kapaciteten samt rättsväsendets kapacitet som är nödvändig för att dessa länder ska kunna delta i de internationella handelssystemen.

Uppföljningen av de första studierna gav emellertid ett dåligt resultat och den integrerade ramen ansågs inte fungera tillfredsställande. I början av 2001 beslutade därför de organ som ingick i samarbetet att modernisera initiativet. Under ledning av Världsbanken fastställdes en metod och en modell för utformningen av en ny uppsättning diagnostiska studier av handelsintegration. Tre pilotstudier (Kambodja, Madagaskar och Mauretanien) blev klara i november 2001. I Kambodja och Mauretanien gjordes en uppföljning av dessa studier genom seminarier inom dessa länder.

Nästa steg består i att identifiera finansieringskällor för de åtgärder som rekommenderas i de diagnostiska studierna av handelsintegration. Detta sker bäst inom ramen för den rådgivande gruppen under Världsbankens överinseende eller inom ramen för en rundabordsdiskussion under UNDP:s överinseende. I de fall en samrådsgrupp eller rundabordsdiskussion inte planeras inom en rimlig tid efter seminariet inom landet ska landet, för att inte försinka finansieringsprocessen, med bistånd av givarlandets "möjliggörare" anordna ett särskilt möte med alla givare för att ordna finansieringen. I dessa fall förbinder sig landet i fråga att integrera resultaten av de diagnostiska studierna i sitt strategidokumentet för fattigdomsminskning i syfte att respektera integrationsmålet.

Diagnostiska studier kommer att genomföras under de kommande 15 månaderna i fler än 11 länder, nämligen Burundi, Djibouti, Eritrea, Etiopien, Guinea, Lesotho, Malawi, Mali, Nepal, Senegal och Yemen.

De diagnostiska studierna grundar sig på den integrerade ramens fond som förvaltas av UNDP. De bilaterala givarna ombads i mitten av 2001 att förbinda sig att bidra till den integrerade ramens fond. Europeiska kommissionen bidrog med 200 000 euro för 2001. Kommissionen har för avsikt att bidra med 750 000 euro för 2002, särskilt för de minst utvecklade länder som ingår i AVS-gruppen. Totalt sett uppgår den integrerade ramens fond till mer än 10 miljoner euro, varav hälften avser förpliktelser från Europeiska unionen (medlemsstaterna och kommissionen).

Tack vare att den integrerade ramen grundar sig på en solid metod och att de minst utvecklade länderna är delaktiga i utformningen av den utgör den ett viktigt redskap för att integrera handelsfrågorna i den ekonomiska politiken och utvecklingspolitiken i de minst utvecklade länderna.