

Open Trade Gate Sweden

– en utredning om möjligheten att i Sverige etablera en kontaktfunktion, vars främsta uppgift skall vara att stödja u-länderna i deras ansträngningar att övervinna administrativa och byråkratiska handelshinder, som de möter vid sin export till Sverige och EU.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

DS 2003:48

Open Trade Gate Sweden



REGERINGSRÅD

Utrikesdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av XBS Grafisk Service
Stockholm 2003

ISBN 91-38-21940-9
ISSN 0284-6012
Art. nr. UD03.089

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
Executive Summary.....	8
1. Utredningens uppdrag och arbete samt tankarna bakom förslaget att etablera "A Focal Point for Facilitation of Imports from Developing Countries".....	11
2. Handel och utveckling – handelshinder hämmar u-ländernas integrering i världsekonomin.....	14
3. Statistik över u-ländernas exportutveckling till Sverige och EU.....	17
4. Administrativa och byråkratiska regler och rutiner som u-länderna upplever som handelshinder.....	22
5. Aktörer på den svenska scenen.....	30
6. EU:s planering av en Helpdesk.....	36
7. Nederländernas importfrämjandeorganisation vad avser handelshinder och konkret importfrämjande.....	39
8. Slutsatser om behov och utformning av en kontaktfunktion för stöd åt u-länderna.....	44
9. Förslag.....	49
Bilaga 1 Förteckning över de minst utvecklade u-länderna (MUL) enligt FN:s kriterier.....	54
Bilaga 2 Enkät till 40 svenska u-landsambassader.....	55
Bilaga 3 Referenslista.....	57
Bilaga 4 Möjlig disposition till utredning av det svenska importfrämjandet.....	59

Sammanfattning

Världen blir alltmer globaliserad. Det finns starka teoretiska och empiriska bevis för att det, under vissa förutsättningar, råder ett positivt samband mellan handel och tillväxt. Utrikeshandeln har en potential att utgöra en kraftfull motor i en politik för fattigdomsbekämpning, vilket är ett av de bärande elementen i Sveriges politik för global utveckling så som den uttrycks i utvecklingspropositionen (prop. 2002/03:122). Men en förutsättning för att handelns potential skall kunna förverkligas är att i-länderna tillåter tredje världens länder att dra nytta av globaliseringen och dess potentiellt nya handelsmönster.

Trots de ansträngningar som gjorts i handelsliberaliserande riktning de senaste decennierna har u-ländernas andel av EU:s import minskat från 48% 1960 till 40% 2002. Vad gäller de minst utvecklade ländernas (MUL:s) andel av EU:s import under samma period har fallet varit dramatiskt: från 4% till 1,2%. (En förteckning över de minst utvecklade länderna enligt FN:s kriterier återfinns i bilaga 1). Sveriges varuimport från u-länderna som andel av den totala varuimporten minskade under perioden 1980 – 2002 från 18% till 10%.

Utvecklingsländerna möter i sina strävanden att öka sin export till den industrialiserade världen en lång rad handelshinder, både interna och externa. Det finns exempel på att producenter i ett u-land givit upp försöken att exportera varor p.g.a. alla byråkratiska problem **inom** sitt eget land. När det gäller exportmarknaderna, t.ex. EU, möter u-landsexportören explicita (öppna) och implicita (dolda) handelshinder, som för många snarast är en djungel av oförståeliga regelverk med många aktörer i EU. Till saken hör att tillämpningen av regelverken varierar mellan EU-medlemmarna. Även om u-länderna erhåller långsiktigt tekniskt bistånd och EU har ingått handelsavtal som t.ex. Cotonou-avtalet behöver u-länderna hjälp att hantera den långa raden av administrativa och byråkratiska problem, som skapar onödiga hinder för tillträde till marknader i Sverige och EU.

Men u-landsexportören möter i sina försök att komma in på EU-marknaden inte bara ett omfattande regelsystem utan har ofta bekymmer även med mera marknadsmässiga frågor, som t.ex. betalningsfrågor, kontraktsskrivning, agentval och marknadsföringsstrategier. Denna utredning penetrerar bara frågor och problem av handelspolitisk karaktär.

Från u-landsrepresentanter har det under utredningens arbete emellertid ständigt återkommit önskemål om ett förbättrat importfrämjande från EU:s sida.

Åsikten att Sverige generellt är lyhört för u-ländernas specifika problem verkar vara utbredd. Sverige tycks i dessa sammanhang inte framstå som en marknad särskilt präglad av handelshinder. Vad gäller handeln med EU går åsikterna däremot isär. Några u-landsrepresentanter menar att den i stort sett fungerar väl. Andra anser att EU är mycket byråkratiskt. Vissa företrädare för denna grupp menar t.o.m. att frågor om tullar och kvoter är mindre viktiga i sammanhanget. De lyfter istället fram ett antal indirekta handelshinder – tekniska handelshinder (TBT), sanitära och fytosanitära regler (SPS), jordbrukspolitiska hinder, ursprungsregler, sociala och miljömässiga krav, byråkrati i hamnarna m.m. – som de huvudsakliga problemen för en ökad u-landsexport till EU. Farhågor finns bland åtskilliga u-länder att många av dessa handelshinder är avsiktliga och att de kommer att öka i betydelse. En viktig konsekvens av jordbrukssubventionerna är att dumpning leder till pressade världsmarknadspriser. Detta leder i sin tur till underminering av incitament i u-länderna att producera jordbruksprodukter för inhemsk konsumtion och export. De naturliga produktionsmönstren baserade på konkurrensfördelar förstörs.

Eftersom MUL i regel saknar nödvändiga laboratorier och kontrollsystem har de ofta svårt att uppfylla de allt högre hälsokrav som i-länderna ställer på importerade produkter. I många u-länder finns dessutom en oro för att sanitära och fytosanitära krav kommer att införas alltmer av protektionistiska skäl i takt med att användningen av andra protektionistiska medel för i-länder (t.ex. antidumpning) disciplineras mer.

Det finns orsak uppmärksamma de svagheter och brister som finns i regelsystemen, både inom EU och i Sverige och som skapar onödiga administrativa och byråkratiska handelshinder. Utredarens slutsatser är bl.a. att det finns en lucka mellan det stöd som EU kan ge (jfr kap. 5) och de önskemål som ideligen framföres av u-länderna (jfr kap. 4). Utredaren föreslår därför att det i Sverige etableras en kontaktfunktion, vars främsta uppgift skall vara att tjäna som "knutpunkt", dit u-landsexportörer kan vända sig med frågor och klagomål, som har att göra med olika typer av handelshinder (särskilt administrativa och byråkratiska) vid import från u-länder. Kontaktfunktionen skall vara proaktiv och engageras i frågor som har att göra med det handelspolitiska regel-

verket, medan frågor som gäller importfrämjande skall vidarebefordras till främjandeorgan.

Kontaktpersonen skall företräda u-landsexportörer och bistå dem med information och handledning samt förmedla kontakter. Han/hon skall inte ta på sig något juridiskt ansvar för de avtal som kan komma till stånd mellan exportör och importör.

De komparativa fördelarna talar för att funktionen placeras på Kommerskollegium (jfr kap. 9). Inom kollegiet finns kompetens och en grund att bygga vidare på.

Executive summary

The pace and scope of globalisation is increasing all the time. Strong theoretical and empirical evidence suggests that, provided certain conditions are fulfilled, there is a positive correlation between trade and growth. International trade has the potential to serve as a powerful engine for anti-poverty policies, and this is one of the underlying principles of Sweden's policy for global development as expressed in the Government Bill on development (2002/03:122). One prerequisite for being able to realise the full potential of trade, however, is that the industrialised countries allow Third World countries to benefit from globalisation and the new patterns of trade it may bring.

Despite the efforts that have been made to liberalise trade in recent decades, the developing countries' share of EU imports has shrunk from 48 % in 1960 to 40 % in 2002. As regards the share of EU imports provided by the Least Developed Countries (LDCs), the decline in the same period has been dramatic: from 4 % to 1.2 %. (A list of the Least Developed Countries as defined by the UN criteria may be found in Appendix 1). In Sweden, imports of goods from developing countries declined from 18 % of total goods imports in 1980 to 10 % in 2002.

In their endeavours to increase their exports to the industrialised world, the developing countries encounter a whole series of internal and external trade barriers. There have been examples of producers in developing countries abandoning the attempt to export goods because of all the bureaucratic problems in their own countries. Where export markets such as the EU are concerned, developing countries run into explicit (open) and implicit (hidden) trade barriers, which for many of them, in effect, constitute a jungle of impenetrable regulations involving many different EU actors. Matters are made worse by the variation in the way regulations are applied in the different EU Member States. Even if developing countries are receiving long-term technical assistance and the EU has entered into trade agreements such as the Cotonou Agreement, developing countries need help in dealing with the wide range of administrative and bureaucratic problems that put unnecessary obstacles in the way of access to markets in Sweden and the EU.

In their attempts to enter the EU market, however, exporters from developing countries face not only an extensive system of regulations;

they also have difficulties with more market-related issues, such as arrangements for payments, the drawing up of contracts, choice of agents and marketing strategies. This report only enters into issues and problems that have to do with trade policy. However, in the course of the Committee's work, representatives of developing countries have repeatedly expressed a desire for improved import promotion on the EU's part.

There seems to be a widespread perception that Sweden is in general receptive to the specific problems faced by developing countries. In these connections, Sweden does not appear to be a market that is much characterised by trade barriers. Opinions are divided, however, when it comes to trade with the EU. Some developing country representatives think trade works well. Others regard the EU as highly bureaucratic. Some representatives of this group go so far as to state that tariffs and quotas are relatively unimportant issues in this connection. They point instead to a number of indirect trade barriers – technical regulations, sanitary and phytosanitary (SPS) rules, barriers raised by agricultural policy, rules of origin, social and environmental requirements, red tape at ports of entry, etc. – as the main obstacles to increased exports from developing countries to the EU. There are fears in some developing countries that many of these trade barriers are deliberate and that they will grow in importance. One significant consequence of EU agricultural subsidies is that dumping leads to lower prices on the world market. This in turn undermines the incentives for developing countries to produce agricultural products for domestic consumption and export. The natural patterns of production based on competitive advantages are destroyed.

Since LDCs in general lack the necessary laboratories and control systems, it is often difficult for them to satisfy the increasingly strict health requirements imposed by industrialised countries on imported goods. Many developing countries are also concerned that sanitary and phytosanitary requirements will increasingly be introduced for reasons of protectionism as the use of other protectionist mechanisms by industrial countries is restricted by tighter anti-dumping and other regulations.

The existing weaknesses and deficiencies in regulatory systems in the EU and in Sweden, which cause unnecessary administrative and bureaucratic trade barriers, call for attention. One conclusion drawn

by the Committee is that there is a gap between the support the EU is able to give (cf. chap. 5) and the wishes repeatedly expressed by developing countries (cf. chap. 4). The Committee therefore proposes that a contact office should be established in Sweden, whose principal task should be to serve as a central point to which exporters from developing countries can turn with questions and complaints connected with different types of trade barriers (particularly administrative and bureaucratic barriers) affecting imports from developing countries. The contact office should take a proactive approach in addressing issues related to the whole body of trade policy regulations, while questions concerning import promotion should be forwarded to bodies responsible for promotion.

The contact person should serve as a representative for exporters from developing countries, assisting them by providing information and guidance and serving as an intermediary for contacts. He/she should not take on any legal responsibility for the agreements that may arise between exporters and importers.

The comparative advantages of placing this new office under the National Board of Trade outweigh the advantages of other government agencies or organisations (cf. chap. 9). The National Board of Trade has relevant skills and experience at its disposal and can provide a good foundation to build on.

1. Utredningens uppdrag och arbete samt tankarna bakom förslaget att etablera "A Focal Point for Facilitation of Imports from Developing Countries"

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka möjligheten att i Sverige etablera en "Ombudsman for developing countries' exports". Till utredaren har utsetts ambassadör Tommy Arwitz, som påbörjade utredningsarbetet i juli 2003. Inga skriftliga direktiv har lämnats, däremot har utredaren haft tillgång till promemorior som sedan våren 2002 utarbetats inom utrikesdepartementets enhet för internationell handelspolitik. Muntlig vägledning i arbetet har lämnats av den politiska ledningen samt av tjänstemän i närings- och utrikesdepartementen.

Av orsaker som redovisas i kap. 9 föreslås en alternativ benämning på den kontaktfunktion, som eventuellt skall etableras, nämligen "A Focal Point for Facilitation of Imports from Developing Countries". Utredaren inser att benämningen är för lång och föga slagkraftig. Andra förslag välkomnas därför.

Tullsänkningar och/eller eliminering av andra former av handelshinder är nödvändiga, men inte tillräckliga, metoder för att öka u-ländernas exportmöjligheter. U-länderna behöver inte bara långsiktigt tekniskt bistånd, handelsavtal som t.ex. Cotonou-avtalet och andra förmåner. De förtjänar också hjälp att hantera den långa raden av administrativa och byråkratiska problem, som skapar onödiga hinder för tillträde till marknader i Sverige och EU. Samtidigt skall det understrykas, att olika bestämmelser och regler ofta är, mer eller mindre, nödvändiga eller befogade för att säkerställa människors och djurs säkerhet och hälsa. För många u-länder ter sig emellertid de handelspolitiska reglerna (både öppna och dolda) fortfarande som en snårskog av svårförståeliga regelverk med många aktörer i Sverige och EU. I Sverige har därför tagits initiativ att etablera någon form av kontaktforum, till vilket u-länder skall kunna vända sig när de stöter på hinder av administrativ och byråkratisk natur, som försvarar deras export. Förutom att ge direkt och omedelbar praktisk hjälp i form av information om krav och procedurer i olika bestämmelser till enskilda exportörer i u-länderna är ett syfte att regelverken på sikt skall förändras så att onödiga effekter av bestämmelser och regler elimineras. Med etablerande av "A Focal Point for Facilitation of Imports from Developing Countries" skulle Sverige kunna bidra till att underlätta u-ländernas

integrering i världsekonomin inte bara genom att öppna marknader utan även genom att förbättra de praktiska villkoren för företag i u-länderna.

I utredningens kap. 2 och 3 diskuteras sambandet handel-tillväxt-utveckling samt lämnas statistiska uppgifter om handeln mellan u- och i-länder. I kap. 4 analyseras vilka administrativa och byråkratiska regler och rutiner u-länderna upplever som handelshinder och i kap. 5 redogöres för några av de aktörer som finns i Sverige och har kontakter med företag i bl.a. u-länderna. EU:s etablerande av en Helpdesk diskuteras i kap. 6 och i kap. 7 redogöres för hur Nederländerna organiserat sitt importfrämjande inklusive stöd för att tolka det handelspolitiska regelverket. I kap. 8 analyseras behovet av en kontaktfunktion i Sverige och i slutkapitlet (kap. 9) lämnas förslag till etablerande av en sådan i Sverige.

För att undersöka vilka administrativa och byråkratiska hinder som av u-länderna upplevs som särskilt besvärande har en enkät genomförts hos ett fyrtiotal svenska beskickningar i u-länderna (jfr. bil. 2). Svaren på denna enkät finns tillgängliga på utrikesdepartementet (UD/IH). Samtal i samma syfte har också förts med fem u-landsbeskickningar i Stockholm. Utredaren har besökt Genève för samtal med representanter för en rad organisationer, bl.a. International Trade Centre (ITC), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), South Centre, African Union (tidigare OAU) och AITIC (Agency for International Trade Information and Cooperation) samt Bryssel för samtal med EG-kommissionen.

Man kan naturligtvis fråga sig hur representativa de u-landsföreträdare, som utredaren talat med, är. Utredaren har, som framgår av ovanstående, fört samtal med u-landsdiplomater i Genève. De är utan tvekan väl insatta i den internationella handelspolitiken sett ur ett u-landsperspektiv. Å andra sidan har de sällan egen erfarenhet av att göra affärer. Svenska ambassadtjänstemän i ett fyrtiotal huvudstäder har, som ovan nämnts, besvarat ett antal frågor om exportproblem. Ambassadtjänstemännen har inte heller egen erfarenhet av export från u-länder. Å andra sidan har de – om de byggt upp ett bra kontaktnät med lokala affärsmän – kunnat bilda sig en uppfattning om hur exportörer i anställningslandet upplever sina problem. Den tredje informationskällan har varit handelsattachéer/handelsråd vid fem u-landsbeskickningar i Stockholm. Dessa diplomater har sannolikt inte heller konkret erfarenhet av exportaffärer från sitt hemland, men de borde ha viss insikt i problematiken. Av tids- och kostnadsskäl har utredaren inte kunnat besöka några u-

länder för intervjuer med affärsmän. De samtal som förts med u-landsrepresentanter, både i Stockholm och i utlandet, har mer haft karaktär av diskussioner än intervjuer/utfrågningar och berört u-ländernas exportproblem i ett vidare perspektiv, dock med tyngdpunkt på olika regelverk.

Utredaren har vidare fört samtal med en lång rad tjänstemän i finans-, jordbruks-, närings- och utrikesdepartementen samt med företrädare för Kommerskollegium, Livsmedelsverket, Sida och Tullverket liksom med representanter för Exportrådet, Importrådet/Svensk Handel, Stockholms Handelskammare/Handelskammarförbundet och Svenskt Näringsliv.

Utredaren har även konsulterat förre chefen för ITC och Exportrådet, ambassadören Göran Engblom, ambassadören Stanislaw Patek i UD, experterna Marianne Laanatz och Rasmus Rasmusson, de tre tidigare generaldirektörerna i Import Promotion Office for Products from Developing Countries (IMPOD) Lennart Klackenbergl, Carl Ivar Öhman (numera ambassadör i UD) och Stina Waern samt med ambassadören Leif Sjöström i Invest in Sweden Agency (ISA).

Olika frågeställningar har också diskuterats med förra EG-kommissionären Anita Gradin samt med chefen för EG-kommissionens representationskontor i Stockholm, Hans Allmén. Ola Granström har biträtt utredaren med att insamla, analysera och sammanställa visst utredningsmaterial. Tiden för utredningsarbetet har varit mycket kort, vilket bl.a. bidragit till att vissa frågeställningar i utredningen inte blivit tillräckligt väl belysta.

Läsaren görs uppmärksam på att en studie i UD f.n. genomföres om möjligheterna att i Sverige etablera ett Institut för handelsrelaterat kapacitetsutnyttjande.

Utredningen överlämnas i oktober 2003. Uppdraget är därmed slutfört.

2. Handel och utveckling – handelshinder hämmar u-ländernas integrering i världsekonomin¹

Världen blir allt mer globaliserad. Länder integreras genom handel med varor och tjänster, genom migration, finansiella flöden och genom utbyte av idéer och kunskap. Informationstekniken har underlättat för företag i i-världen att geografiskt dela upp sin produktion i olika delprocesser, där kontrollen bibehålls över hela produktionskedjan, vilket möjliggjort att delar av produktionen förläggs till u-länder (Bigsten 2003). Flera tidigare mycket fattiga länder, framför allt i Asien, har dragit nytta av detta. De utgör, i egenskap av exportörer och importörer av varor och tjänster, idag en del av globaliseringsprocessen och har därmed lyckats lyfta sig ur fattigdomen. Detta ger hopp även för de, i huvudsak afrikanska, minst utvecklade länderna att globaliseringen och den ökade handeln ska bidra till tillväxt och på sikt ge en högre levnadsstandard.

Statistiska data pekar på en tydlig koppling mellan utrikeshandel² och tillväxt. De u-länder som valt ekonomisk öppenhet och integration framför protektionism har upplevt en tillväxt och fattigdomsminskning som är större än den grupp av länder som i allt väsentligt står utanför globaliseringen (se t.ex. Dollar och Kray 2000, Sala-i-Martin 2002, Världsbanken 2003 och Wacziarg och Welch 2002). Det råder inget tvivel om att globaliseringen – där handeln utgör en hörnsten – har gått hand i hand med en förbättring av levnadsstandarden i de integrerade länderna. Samtidigt skall det inte förträngas att det i samhället i stort råder delade meningar om globaliseringens effekter.

¹ Utredaren har under arbetet med detta kapitel haft stor nytta av följande framställningar: Bigsten (2003), De Vylder, Axelsson Nycander och Laanatz (2001), Irwin (2002), Krugman och Obstfeld (2003), Reiter och Jönsson (red.) (2002), Sandelin, Trautwein och Wundrak (2001), Segerstrom (2003), UNDP (2003), Världsbanken (2002) samt Världsbanken (2003). I specifika fall förekommer referenser till dessa och andra verk i texten. En referenslista återfinns i slutet av utredningen (bil. 3).

² Notera att termerna *utrikeshandel* och *handel* används synonymt i detta kapitel.

De teoretiska och empiriska bevisen för ett samband mellan handel och tillväxt tycks starka. Utrikeshandeln har potential att utgöra en kraftfull motor i en politik för fattigdomsbekämpning.³ Det är dock viktigt att i detta avseende förtydliga två saker. För det första måste utrikeshandeln ses som *en* beståndsdel i en politik som befrämjar tillväxt och fattigdomsminskning. Utan andra komponenter som en sund makroekonomisk politik, ett demokratiskt styrelseskick och ett rättsligt ramverk som upprätthålls av en effektiv offentlig administration uppnås ingen uthållig tillväxt. För det andra är tillväxt en nödvändig, men inte tillräcklig, komponent för fattigdomsbekämpning. Det är inte säkert att en ökad tillväxt kommer de allra fattigaste till del. En viss inkomstomfördelning, åtminstone till de grupper som initialt missgynnas av ökad frihandel (som exempel kan nämnas arbetare i icke konkurrenskraftiga sektorer), är sannolikt nödvändig för att fattigdomsminskning ska komma till stånd.⁴

En förutsättning för att handelns potential skall kunna utnyttjas är att i-länderna tillåter tredje världens länder att dra nytta av globaliseringen och dess nya handelsmönster. Betydande handelshinder drabbar idag de varor och tjänster där u-länderna är konkurrenskraftiga och där de har kapacitet att exportera, som till exempel jordbruksprodukter och textilier. Enligt beräkningar gjorda av Världsbanken skulle världens samlade inkomster under en tioårsperiod öka med 2800 mrd US\$ om alla handelshinder avskaffades. Mer än hälften skulle tillfalla u-länderna och därmed räcka för att lyfta 320 m människor ur fattigdom till år 2015 (Världsbanken 2002, kap. 6). Dessa siffror bör naturligtvis tolkas med mycket stor försiktighet, men de stämmer icke desto mindre till eftertanke. De visar att det ofta är de fattigaste människorna och de minst utvecklade länderna som drabbas hårdast av inskränkningarna i den fria handeln.

Sådana begränsningar tar sig många uttryck. Vid sidan av tullar och kvoter för import av u-landsvaror tillämpar många av världens rikaste

³ Denna insikt utgör ett av de bärande elementen i Sveriges politik för global utveckling såsom den uttrycks i SOU 2002/03:122, s. 161-163.

⁴ Dani Rodrick menar exempelvis att, viktigare än handelsliberalisering för de fattiga är reformer av inkomstomfördelning natur (jordreformer för de jordlösa, prisstöd för de varor som produceras och konsumeras av fattiga, grundläggande hälsovård och utbildning m.m.). Se Rodrick (2001).

länder kraftiga subventioner för att stödja den inhemska produktionen såväl för lokala behov som för export. På jordbruksområdet till exempel, leder subventioner i praktiken till dumpning av livsmedelsprodukter på andra marknader. Härmed kringskärs de fattiga ländernas möjligheter både att utveckla sina interna marknader och att bygga upp produktionskapacitet för export. Enligt Development Assistance Committee (DAC) uppgick OECD-ländernas jordbrukssubventioner 2002 till 318 mrd US\$ motsvarande 1,2 % av deras samlade BNP, medan samma ländergrupps bistånd till u-länderna nådde 57 mrd US\$ eller 0,23 % av dess totala BNI. Subventionerna till det egna jordbruket var således ca 5,5 gånger större än biståndet till u-länderna, allt fortfarande enligt DAC.

Ett annat problem är i-ländernas tullstruktur. Om u-länderna ska få en möjlighet att utveckla sin produktion och öka förädlingsvärdet i sina ekonomier behöver de få tillträde till marknaderna för förädlade produkter (se t.ex. De Vylder, Axelsson Nycander och Laanatz 2001, Världsbanken 2002 och Världsbanken 2003). Så kallad tullekalering, dvs att tullen är högre på en färdig vara än på råvaror och mindre förädlade produkter, bidrar till att avhålla utvecklingsländer i allmänhet och MUL i synnerhet från att diversifiera sin export i riktning mot mer bearbetade varor och istället hålla fast vid export av råvaror, som är helt beroende av mycket fluktuerande världsmarknadspriser. Ett illustrativt exempel på tullekalering utgörs av EU:s tullskydd för vindruvor, som ligger på 13 %, medan druvjuice skyddas med en tullsats på 160 %. De negativa effekterna för MUL av höga tullar och tullekalering i OECD-länderna motverkas visserligen delvis av preferenssystem. Däremot kvarstår problem med tullar för de fattiga länder, som inte har MUL-status och inte heller gynnas av något annat preferenssystem.

Vid sidan av dessa explicita handelshinder förekommer en mängd implicita handelshinder. Exempelvis tillämpar både EU och Sverige, liksom andra handelspolitiska aktörer, regler och standarder för varor och tjänster i avsikt att säkra kvalitet, hälsa och säkerhet eller för att ge information om produkten. Dessa regler försvårar inte sällan för u-landsexportörer.⁵ Det kan dels röra sig om svårigheter att leva upp till dessa högt ställda krav, dels om en oförmåga att visa att man faktiskt gör det. Denna problematik framträder med särskild tydlighet för ekologiska produkter,

⁵ Se Wilson, Mann och Otsuki (2003) för ett exempel på tillväxtvinster då implicita handelshinder avskaffas.

ett område där u-länderna potentiellt skulle kunna ta viktiga marknadsandelar. Det föreligger sålunda en intressekonflikt mellan två prioriterade mål för svensk handelspolitik: å ena sidan bör de fattigaste ländernas andel av världshandeln öka genom att de tillåts diversifiera sin produktion och börja exportera nya varor där de åtnjuter komparativa fördelar, å andra sidan måste de varor som Sverige importerar uppfylla våra högt ställda krav på kvalitet, hälsa och säkerhet.

De administrativa reglerna kan också vara onödigt krångliga. Ett problem är att administrativa rutiner ofta ändras utan att information om detta utgår till berörda parter. Vidare finns, särskilt inom det sanitära och fytosanitära området, tecken på att regelverk tillämpas kompensatoriskt, dvs att kraven på t.ex. en jordbruksvara skärps då tullen på varan sänks. Detta kan ge näring åt misstankar, som u-landsrepresentanter ibland ger uttryck för, nämligen att de utvecklade ländernas *oavsiktliga* handelshinder i själva verket kan vara *avsiktliga*.

Tyvärr är avskaffandet av många explicita handelshinder fortfarande politiskt mycket känsligt. Det är sannolikt att vi kommer att få leva med handelshinder såsom tulleskalering, tulltoppar och jordbrukssubventioner under en överskådlig framtid. Därmed kan ett första viktigt steg i den för välståndet så avgörande handelsliberaliseringen vara att uppmärksamma de implicita handelshindren. Hur utformar vi regelverk, hur förenklar vi byråkratiska rutiner, hur skapar vi stödjande institutioner som kan förenkla u-ländernas export till EU i allmänhet och Sverige i synnerhet? Det är i ljuset av dessa frågor förslaget om att inrätta en särskild "Ombudsman" för att främja u-ländernas export till Sverige ska ses.

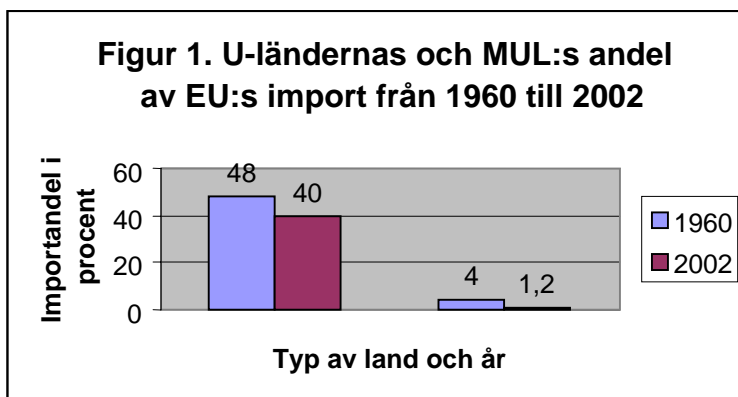
3. Statistik över u-ländernas exportutveckling till Sverige och EU¹

Trots de ansträngningar som gjorts i handelsliberaliserande riktning de senaste decennierna har utvecklingsländernas andel av EU:s import minskat från 48 % 1960 till 40 % 2002 (se figur 1), även om den nedåtgående trenden brutits under andra hälften av 90-talet. En viktig anledning till denna minskning i relativa termer är helt enkelt att

¹ Statistiska uppgifter i detta kapitel baseras på UNCTAD Handbook of Statistics 2001, United Nations, Genève, 2001.

importen i absoluta tal ökat väsentligt mer från andra länder under perioden. En annan möjlig förklaring kan vara att externimport till viss del ersatts av internimport inom EU. Då EU omfattar länder som åtminstone tidigare väsentligt skilde sig åt vad gäller industristruktur har gemenskapen bidragit till att produkter som tidigare importerades från u-länder istället importerats ifrån andra medlemsstater. Ett exempel skulle möjligen kunna vara att Portugal (åtminstone tidvis) tagit över en del av exporten av textilier till övriga EU-länder från tidigare brittiska kolonier som Bangladesh och Indien. Att denna utveckling har avstannat i takt med att lönekostnaderna ökat i dessa EU-länder skulle delvis kunna förklara att den nedåtgående trenden brutits under 90-talet.

Ytterligare orsaker till importnedgången kan möjligen vara att en del u-länder drabbats av antidumpningsåtgärder, kvoter och andra begränsningar samt att deras konkurrenskraft, bl.a. i jämförelse med länder i Öst- och Centraleuropa, minskat. Det förtjänar i detta sammanhang också understrykas att u-länderna inbördes är mycket olika, inte minst vad avser konkurrenskraften på exportmarknaderna (vilket också påverkar deras förmåga att attrahera utländska direktinvesteringar). Slutligen måste det i sammanhanget understrykas att EU 2002 har en annan omfattning än vad EU hade 1960, vilket leder till slutsatsen att stor försiktighet måste iakttas när siffrorna tolkas.



Källa: Egen bearbetning av UD/IH (2002)

Vad gäller de minst utvecklade ländernas andel av EU:s import under samma period har fallet varit dramatiskt – från 4 % till 1,2 % (se figur 1). Det är naturligtvis svårt att med säkerhet säga vad detta beror på. Icke desto mindre går det att peka på några möjliga förklaringar. För det första har många av dessa länder under perioden präglats av politisk turbulens, diktatur, negativ tillväxt, svaga institutioner och i många fall även inbördeskrig – faktorer som alla försvårar för en livskraftig exportsektor. För det andra har många MUL stått utanför mycket av det arbete för ökad handelsliberalisering som bedrivits i först General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) och sedan i World Trade Organisation (WTO) under perioden. Denna handelsliberalisering bör ha ökat handeln mellan deltagande länder – främst i-länder – samtidigt som MUL:s andel av exporten minskat.

En annan sannolik anledning till den relativt minskade importen från de minst utvecklade länderna är att många av dessa är stora exportörer av råvaror – främst jordbruksråvaror. Detta får tre möjliga negativa effekter på EU:s import från MUL. Dels har råvarupriserna uppvisat en fallande trend under en längre tid, vilket torde sänka värdet av importen från berörda länder. Dels bör EU:s gemensamma jordbrukspolitik, vilken utvecklats under perioden, ha inverkat. Många MUL har komparativa fördelar just vad gäller jordbruksvaror, men kan inte exportera dessa i den utsträckning de skulle vilja p.g.a. tariffära och icke-tariffära hinder. Slutligen finns det tecken på att råvarornas betydelse avtagit i i-länderna i takt med att en stor del av produktionen efterfrågar humankapital snarare än traditionella produktionsfaktorer som huvudsaklig insatsvara. Informationsteknologins uppgång och varvsindustrins nedgång i Sverige kan sägas illustrera denna utveckling.

Generellt har värdet av u-ländernas export till i-länder de senaste 20 åren fördubblats i absoluta tal, men minskat i relativa termer. Som andel av den totala u-landsexporten gick 68 % till i-länder 1980, medan motsvarande siffra för 1999 var 57%. Det finns flera möjliga anledningar till detta. För det första har ett antal u-länder, framförallt de asiatiska så kallade tigerekonomierna, men även Kina och Indien, haft en mycket gynnsam ekonomisk utveckling under delar av eller hela denna period och därmed väsentligt ökat sin efterfrågan. U-ländernas andel av världsefterfrågan har således ökat, varför i-ländernas andel av deras export utgör en mindre del idag än för 20 år sedan. En annan möjlig anledning är att den ekonomiska regionalismen tilltagit. Regionala

frihandelsavtal såsom Association of South East Asian States (ASEAN), Mercado del Sur (Mercosur) och Economic Community of West African States (ECOWAS) har bidragit till att öka närmarknadernas efterfrågan, vilket alltså delvis kan förklara varför u-ländernas andel av exporten till i-länder minskat 1980-2000. Det bör dock noteras att, även om den s.k. south-south handeln ökat under senare år, så hämmas den av stora handelshinder u-länderna emellan.

Om man sedan ställer u-ländernas export till EU mot deras export till USA under denna period, kan noteras att exporten i relativa termer ökat till USA, medan den väsentligt minskat till EU. U-ländernas export till USA har ökat från 20 % till 26 % av deras totalexport. Till EU har den däremot minskat från 29 % till 18 %, och ökningen i absoluta tal är tämligen svag. En möjlig förklaring står att finna i dessa båda ekonomiers handelsbalanser – medan EU är nettoexportör har USA:s underskott i handelsbalansen bara ökat. På jordbruksområdet, där många u-länder och framförallt MUL har komparativa fördelar, är detta mönster tydligt: EU minskar sin import från u-länderna under perioden medan USA ökar den, vilket eventuellt delvis kan bero på att USA har särskilda avtal med t.ex. de karibiska länderna. Att EU:s höga tullar och omfattande icke-tariffära handelshinder på jordbruksområdet också har del i denna utveckling verkar mycket sannolikt.

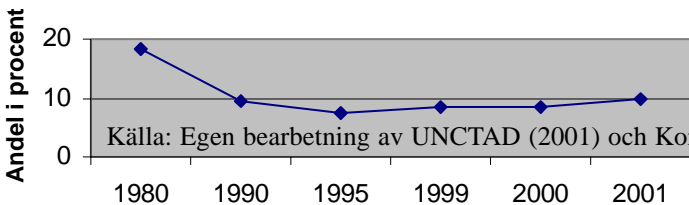
En majoritet av u-ländernas totala exportvärde till EU utgörs av bearbetade varor. Under 90-talet har en markant ökning skett: 1999 svarade bearbetade varor för 70 % av exportvärdet, mot ca 15 % 1980. Exporten av bränslen, som 1980 var betydande, har utvecklats i motsatt riktning: från drygt 60 % till ca 10 % 1999. Möjligen skulle dessa siffror kunna ses som en illustration på det eventuellt minskade råvaruberoendet i i-länderna under perioden, eller, mer korrekt – på att andra sektorer uppvisat en betydligt starkare tillväxt. Många u-länder, i synnerhet i Östasien, har tagit steget in på marknaden för bearbetade varor som underleverantörer och producenter av komponenter till konsumtionsvaror i i-länderna. Mikrochipstillverkning i Thailand är bara ett av många exempel på denna utveckling, som i sig dessvärre kan leda till införande av ytterligare tekniska handelshinder. Även u-ländernas export till USA utgörs i huvudsak av bearbetade varor med en stor andelsökning efter 1980.

Sveriges varuimport från u-länderna som andel av den totala varuimporten minskade under perioden 1980-2001 från 18 % till ca 10 %

(se figur 2). Lägst var importen från u-länderna 1995 då den utgjorde bara 7.3 % av Sveriges totala varuimport. Under andra hälften av 90-talet har vår import från u-länderna – inklusive från MUL – vänt upp något. En orsak till denna utveckling är att Sverige, liksom andra i-länder, i oljekrisernas spår under 80-talet minskat sitt beroende av olje-exporterande u-länder.

Vidare har vårt EU-medlemskap påverkat statistiken eftersom många råvaror importeras via andra EU-länder och ibland bearbetas där innan de skeppas vidare till Sverige. På 90-talet kom den verkligt snabba utvecklingen på informationsteknologins område då en ökad import av mikrochips, halvledare m.m. från framförallt de östasiatiska ekonomierna fick vår import från u-länderna att öka igen.

Figur 2. Svensk import från u-länderna som andel av total import 1980-2001



Källa: Egen bearbetning av UNCTAD (2001) och Kommerskollegium (2002)

Sammanfattningsvis kan sägas att det inte är anmärkningsvärt att u-ländernas export till i-länderna som andel av deras totala export minskat i takt med deras ekonomiska utveckling. Däremot betyder inte detta att EU:s import från utvecklingsekonomierna nödvändigtvis måste minska, vilket alltså varit fallet. Det är sannolikt att handelshinder här spelar en viktig roll – öppna likaväl som dolda.

4. Administrativa och byråkratiska regler och rutiner som u-länderna upplever som handelshinder

De representanter för olika u-länder som utredaren konsulterat reagerar över lag mycket positivt på idén om en svensk "Ombudsman" för främjandet av u-ländernas export till Sverige och EU. Man menar att en "Ombudsman" skulle kunna bli den spjutspets u-länderna så väl behöver, en talesman för deras intressen. Detta dock under förutsättning att hans/hennes roll utformas på ett effektivt och operationellt sätt och att information om "Ombudsmannens" existens sprids till en så stor grupp som det bara är möjligt. Åsikten att Sverige generellt är lyhört för u-ländernas specifika problem förefaller vara utbredd. Vidare tycks Sverige inte i sammanhanget framstå som en marknad särskilt präglad av handelshinder. Tvärtom framhäver vissa att Sverige i allmänhet omnämns i mycket positiva ordalag som importland.

Vad gäller handeln med EU går åsikterna mer isär. Vissa håller före att den i stort sett fungerar väl. EU-byråkratin framstår sannolikt som relativt lätthanterlig, menar några svenska ambassadtjänstemän, som diskuterat frågan med u-landsexportörer. Inom denna grupp framkommer ändå en del kritiska synpunkter på EU:s handelspolitik och på de åtgärder, som begränsar marknadstillträdet för u-länder – tullar, kvoter, anti-dumpningsåtgärder m.m. Framförallt finns en stor upprördhet vad gäller EU:s politik på jordbruksområdet, vilken, hävdar många, syftar till att hålla nere u-länderna inom de områden där de faktiskt är konkurrenskraftiga gentemot producenterna inom EU. Subventioner och tulltoppar försämrar konkurrensmöjligheterna väsentligt för åtskilliga u-länder – i några fall till den grad att export av jordbruksvaror till EU omöjliggörs.

Andra tycker att EU är "mycket byråkratiskt". Några företrädare för denna grupp anser t.o.m. att frågan om tullar och kvoter är mindre viktig i sammanhanget. De lyfter istället fram ett antal indirekta handelshinder – tekniska handelshinder, sanitära och fytosanitära regler, ursprungsregler, sociala och miljömässiga krav m.m. – som det huvudsakliga problemet för en ökad u-landsexport till främst EU, men också Sverige. Farhågor finns bland ett stort antal u-länder för att många av dessa handelshinder i själva verket är avsiktliga. "Man får en känsla av att u-länderna slår till med någon sorts restriktioner så fort ett u-land fått viss

volym på export inom ett område”, menar en representant för ett större u-land. Enligt denna syn skulle olika icke-tariffära handelshinder, särskilt då SPS, TBT och sociala och miljömässiga krav, ha en allt större kompensatorisk roll att spela i takt med att i-ländernas och särskilt då EU:s tidigare tariffära handelshinder avvecklas. Dessa handelshinder i form av tekniska föreskrifter, standarder m.m. kritiserar vidare hårt av u-länderna för att bygga uteslutande på västerländska värderingar liksom för att ha tillkommit i en process i vilken de har begränsad insyn och minimala möjligheter att påverka.

Även om de båda grupperna inte är överens om vilket av dessa huvudproblem – det bristande marknadstillträdet å ena sidan, de icke-tariffära handelshindren å andra sidan – som är mest angeläget, återkommer i diskussionerna med u-landsrepresentanter ett stort antal exempel på den senare typen av handelshinder. Listan över dessa skulle naturligtvis kunna göras mycket lång och detaljrik. Av tidsskäl har utredaren dock fått nöja sig med att nedan kortfattat beskriva dem som av u-länderna bedöms som mest betydelsefulla, d.v.s. inverkar mest menligt på u-ländernas och i synnerhet MUL:s export till Sverige och EU. Utredarens begränsade uppdrag motiverar vidare varför hinder av handelspolitisk art så fullständigt dominerar denna framställning. Detta betyder förvisso inte att u-länderna bedömer hinder relaterade till det konkreta importfrämjandet – otillräcklig marknadsinformation, bristande kunskap om möjliga importörer, avsaknad av strategiska partnerskap/allianser, knapp finansiering etc. – som mindre vitala i sammanhanget. Tvärtom.

Centrala icke-tariffära hinder (öppna och/eller dolda) av främst handelspolitisk art så som de identifieras och beskrivs av u-länderna:

- *Tekniska handelshinder (TBT)*. WTO:s avtal om tekniska handelshinder, TBT-avtalet, reglerar tillkomst och tillämpning av tekniska föreskrifter och standarder, inklusive förpacknings-, märknings-, och etiketteringskrav samt metoder för provning och certifiering av överensstämmelse med tekniska föreskrifter och standarder. Detta “gigantiska område av regler och förordningar” verkar i många fall synnerligen handelshindrande. Vissa u-länder ser t.o.m. tullar och kvoter som mindre betungande än dessa olika “performance requirements” och övriga TBT. I många fall har de svårt att se behovet av sådana regler, utan ser detta som ett ytterligare tecken på EU:s protektionism. De har svårt att förstå att dessa regler är nödvändiga

för att skydda människors och djurs säkerhet och hälsa och de menar att det tar lång tid för dem att anpassa sig till mottagarländernas regelverk samt att otillräcklig tid ges till u-länderna för detta. De understryker att ett efterlevande av tekniska föreskrifter, standarder m.m. är mycket kostsamt och att anpassningsarbetet försvåras av att dessa successivt förändras eller byggs ut. Ett annat problem är att det inte räcker att endast anpassa sig till EU:s och medlemsstaternas regelverk – det gäller att kunna bevisa att man gjort det också. Detta kan bli både svårt och kostsamt (se vidare under punkten SPS). I sammanhanget bör det noteras att det är långt ifrån alla TBT i Sverige som beror på EU:s regler. Enligt en preliminär uppskattning av Kommerskollegium är troligen enbart ca 50 % av alla tekniska föreskrifter o.s.v. i Sverige harmoniserade med EU. Utöver de föreskrifter som härrör från EU och svenska staten har branscher och företag i vissa fall egna krav på regler, standarder m.m., som försvårar för exportörer i u-länder. Sådana nationella krav strider inte mot de kommittära regelverken.

- *Sanitära och fytosanitära regler (SPS)*. WTO:s avtal om sanitära och fytosanitära åtgärder innehåller regler om hur skyddsnormer för människors, djurs och växters liv och hälsa bör utformas för att inte verka handelshindrande. Bl.a. ska de så långt det är möjligt grundas på vetenskapligt underlag samt baseras på internationellt erkända standarder. Säkra livsmedel, djurhälsa och växtskydd är viktiga frågor för konsumenter i såväl Sverige som EU, och många bedömare menar att detta regelkomplex kommer att få en allt större handelspolitisk betydelse i framtiden. Det är lätt att inse att det föreligger en potentiell konflikt mellan att å ena sidan "värna konsumenterna" och å andra sidan främja u-landsexport inom dessa områden. Kraven förutsätter ofta en administrativ och teknisk kompetens samt laboratorier m.m. som saknas i framförallt världens fattigaste länder. Effekten kan därför bli att import av en vara stoppas – inte för att den inte uppfyller EU:s höga krav, men p.g.a. svårigheter att bevisa att man faktiskt gör det. Ett typiskt exempel gäller räkor, som hämtas ifrån ett land i Centralamerika där EU:s sanitära regler ställer höga krav på provtagning samt övervakning av att uppsatta standarder åtföljs. I det aktuella landet finns dock inget laboratorium som klarar av kraven för provtagning av räkor, varför denna måste ske i grannländer med

påföljande väsentligt ökade kostnader. Precis som för TBT är anpassning till ett regelverk, som successivt förändras och byggs ut, särskilt besvärlig och kostsam. En skillnad och delvis komplicerande faktor vad gäller SPS gentemot exempelvis EU:s ursprungsregler (se punkt nedan) är att u-länderna varit med och fattat beslut om detta regelverk i WTO, men att de idag i många fall faktiskt inte är medvetna om vad de gått med på eller har problem med att leva upp till de strikta kraven i SPS. Man kan också fråga sig hur många bönder på landsbygden i u-länderna (t.ex. MUL), som känner till innehållet i EG-förordningen om ekologisk produktion (2092/91). Denna har för övrigt utförligt kommenterats av Kommerskollegium (dnr 100-422-2003).

- *Sociala och miljömässiga bestämmelser.* Krav på att sociala och miljömässiga hänsyn tas i produktionen faller förvisso i många fall under punkterna om SPS och TBT ovan. Deras ökande betydelse motiverar ändå att de tas upp som en särskild punkt. Det finns en växande oro hos u-länderna att EU:s sociala (t.ex. vad avser barn- och kvinnoarbete) och miljömässiga krav ska efterträda kvoter och tullar som hämskor för handel och utveckling på det handelspolitiska området. Detta är ett tydligt exempel på vad som beskrivits ovan, nämligen att vissa u-landsrepresentanter gör gällande att EU använder icke-tariffära handelshinder kompensatoriskt i takt med att de tidigare tariffära handelshindren avvecklas. Allmänt uppfattar många exportörer i u-länderna olika EU-instansers krav på att arbetsrättsliga och miljöstandarder efterlevs för att tillåta import från tredje land som orättvisa, även om man informeras om att kraven är grundade på konsumenternas begäran och ofta internationella avtal. Det goda syftet betvivlas i och för sig inte, men många u-länder och i synnerhet MUL framhåller också de sociala och miljömässiga kravens karaktär av "lyxproblem" – något man kan ägna sig åt när man har råd. Man förfäktar att genom sin tillämpning blir dessa krav i praktiken handelshinder, eftersom u-länder inte har några förutsättningar att på kort sikt genomföra de standardförbättringar som krävs. Många u-landsprodukter skulle kunna klassas som ekologiska, och vara konkurrenskraftiga, men exportören har inte möjlighet att få varorna korrekt klassificerade. EU:s förordning vad avser miljökrav är skriven på ett sådant sätt att det i praktiken ofta blir mer eller mindre omöjligt

för exportören att ta sig in på marknaden – där han skulle ha konkurrensfördelar.

- *EU:s ursprungsregler.* Dessa föreskriver att en varas ursprung måste kunna redovisas för att exportören skall kunna dra nytta av olika typer av tullförmåner. För många u-länder – särskilt MUL – innebär detta ett problem framförallt i samband med EU:s olika preferenssystem, vilka ger väsentliga tullåttnader till utvalda handelspartners. De tullåttnader som u-länderna erbjuder enligt preferenssystemen motverkas delvis genom de i och för sig, mer eller mindre, nödvändiga ursprungsreglerna och detta främst på tre sätt. För det första blir dokumenthanteringen för att erhålla tullfrihet i EU omfattande. Exportörerna måste nämligen kunna uppvisa ett ursprungsintyg för sina varor – certifierat av i exportlandet berörd myndighet. Detta skapar kostnader, vilka ibland t.o.m. kan avhålla u-landsproducenter från export. För det andra är ursprungsreglerna så komplexa att det i många fall är synnerligen besvärligt för u-landsexportören att förstå vilka som berör honom och hur de ska tillämpas. För det tredje verkar de i många fall begränsande på u-ländernas möjligheter att importera halvfabrikat från tredje land för att sedan sälja färdiga varor till EU. Konfektionsindustrin är ett exempel på en bransch som är viktig för många u-länder och som, eftersom producenterna i många fall är beroende av halvfabrikat, inte kan utnyttja General System of Preferences (GSP) och därmed hämmas i sin export till EU. Jordbrukssektorn berörs också av ursprungsreglerna, och vissa MUL menar att den väntade exportökningen till följd av EU:s EBA-initiativ (Everything But Arms) – vilket givit tullfrihet åt MUL i EU för i stort sett samtliga varor – uteblivit p.g.a. EU:s preferentiella ursprungsregler. Talande är att när WTO-chefen Dr Supachai Panitchpakdi vid ett officiellt besök i Stockholm 8-9 april 2002 talade inför publik på Handelshögskolan så kallade han EBA-initiativet "Everything But Farms"!
- *Information och dess tillgänglighet.* Ett ofta förbisett problem är att många regler och procedurer, framförallt de som nyligen införts, inte tillräckligt kommuniceras och förklaras för berörda parter i u-länderna. Brist på information om gällande regelverk och administrativa rutiner skapar förseningar och utebliven handel – i synnerhet för mindre

och medelstora företag. Informationsproblemet är i själva verket större än man ofta anar. Den sammanlagda regelmassan är enorm. Enbart EU:s tulltaxa innehåller 20 000 positioner. Tulltaxan är för den oinvidige obegriplig och för att förstå den krävs fackkunskap. Ett problem vad gäller spridandet av information är att internetkapaciteten hos framförallt MUL är låg. Ett annat är att information via "hardcopies" i många fall tenderar att stanna i respektive huvudstad och aldrig nå berörda företag. Enkel och lättillgänglig information om och publicering av regler för företagen är således ytterst viktig. Främst gäller detta små och medelstora företag i u-länderna. Detta är ett led i förenklandet av handelsprocedurerna. En idé som framförts har varit att annonsera i lokala media, vilket dock sannolikt har begränsad effekt hos företag utanför huvudstäderna i t.ex. MUL. Vad avser de svenska ambassaderna efterfrågar många kortfattad information om gällande regelverk samt uppdatering av befintlig information, t.ex. i form av en enkel broschyr som även innehåller kontaktuppgifter till de myndigheter/organisationer som hanterar dessa frågor. Denna skulle kunna vara en första källa till information för många potentiella u-landsexportörer till Sverige. I vissa fall efterfrågar ambassaderna också information om potentiella svenska importörer eftersom de får en hel del frågor om detta.

- *Språksvårigheter.* På EU-nivå är ett problem att vissa efterfrågade tulldeklarationer endast finns tillgängliga på det lokala språket. Den "universella lagen" att göra engelska till affärsspråk tillämpas inte konsekvent inom EU, menar en u-landsrepresentant. På svensk nivå är problemet på sätt och vis det omvända. Ett betydande hinder av oavsiktlig natur är att i stort sett all den information som tas fram av Sida – innehållande uppgifter om tekniska krav, referensramar m.m. vid u-landsexport av t.ex. tyger/textilier och fiskeprodukter – är avfattad enbart på engelska. Vad gäller fiskprodukter finns bl.a. strikta krav vad gäller förpackning, artbestämning etc som ska styrkas med olika certifikat och intyg. Detta tycks särskilt vara ett problem i franska Västafrika, där information på engelska får obetydlig genomslagskraft. På motsvarande sätt torde information på portugisiska kunna underlätta export från u-länder som Kap Verde, Guinea-Bissau, Angola och Mocambique. Inte minst i ljuset av att EU kommer att utvidgas, och risken finns att ytterligare formulär på nya språk kan

komma att komplicera dokumenthanteringen, är det angeläget att finna enhetliga dokument – en kärnfråga inom arbetet med att förenkla handelsprocedurerna.

- *Bristande resurser.* Framförallt små och medelstora företag i u-länderna har i dagsläget inte de resurser som krävs för att lära sig hur man exporterar, marknadsför och säljer varor inom EU. Detta kan förvisso avvisas dels som ett internt problem för u-länderna, dels som ett bekymmer av främst marknadsfrämjande och inte handelspolitisk art. Icke desto mindre borde det ligga i EU:s, och framförallt i de europeiska konsumenternas intresse, att strömlinjeforma och förenkla regelverket för export till EU så långt det går, så att de företag som opererar på dess marknad behöver ägna så lite tid som möjligt åt byråkrati och så mycket tid som möjligt åt det de är bäst på – nämligen att producera och sälja varor. Detta gynnar konkurrensen och därmed kvaliteten. På kort och medellång sikt kan tekniskt bistånd och kapacitetshöjande åtgärder naturligtvis också fylla en viktig funktion vad gäller att avhjälpa u-ländernas brist på resurser.

Första svenska instans som får ta emot förfrågningar och klagomål angående ovanstående frågor, d. v.s. export till EU och Sverige i allmänhet och handelspolitiska regelverk eller administrativa och byråkratiska handelshinder i synnerhet, är ofta ambassaderna. Frågevolymen är i allra högsta grad varierande med allt från i stort sett inga till 500-600 förfrågningar per år. I många fall handlar det om att försöka upprätta kontakt med potentiella importörer i EU och Sverige snarare än frågor av handelspolitisk art. Frågor inkommer vanligen per fax, e-post eller brev men också via telefon och vid direkta besök på ambassaden.

Ambassaderna besvarar själva de frågor de har kompetens och resurser för – oftast görs detta av en lokalanställd handläggare för kommersiella ärenden, eller av en praktikant – men hänvisar i många fall vidare till andra instanser. De viktigaste är Sida i samarbete med de svenska handelskamrarna, som bl.a. publicerat skriften "Exporters' Guide to Sweden"¹, Importrådet/Svensk Handel, Exportrådet (framförallt i det fall ett lokalkontor finns i landet ifråga), men även i vissa fall till respektive lands

¹ Denna står också att finna på hemsidan, se www.cci.se/business-en.html

eventuella exportfrämjandekontor i Stockholm. Från några håll framkommer en önskan om att det inrättas en samlad, internetbaserad, importportal för Sverige på engelska och kanske även på andra främmande språk. Denna skulle innehålla en förteckning över EU:s och därmed Sveriges tulltariffer, importpreferenser (frihandelsavtal med tredje länder samt GSP), en lathund för att exportera till Sverige, länkar till importfrämjande institutioner/organisationer etc. En sådan portal skulle kunna sortera under "Ombudsmannen".

Vad gäller kontaktfunktionens utformning återkommer två önskemål med en viss regelbundenhet från u-landsrepresentanterna. Dels betonas att det är viktigt med ett helhetsgrepp i importfrämjandet. Många exportörer i u-länderna har svårt att skilja den handelspolitiska dimensionen från den mer aktivt importfrämjande (där den senare inbegriper produktutveckling, marknadsinformation, marknadsföring, etc.). Genom de synergieffekter som uppstår, främst genom ökad koordinering och kontinuitet i det exportfrämjande arbetet, kan dessa två verksamheter förstärka varandra. Många ser därför gärna en "Ombudsman" som också hanterar konkreta handelsfrämjande frågor. Dels betonas vikten av effektivitet i kontaktpersonens arbete. Här är en ofta förekommande fråga vilka resurser som ställs till hans/hennes förfogande – funktionen måste få tillräckliga resurser för att kunna besvara inkommande frågor inom rimlig tid, menar man, och understryker att u-länderna inte vill ha mer byråkrati.

Dessa två aspekter av ombudsmannarollen illustreras väl av en u-landsrepresentant som menar att om en "Ombudsman" kunde tillhandahålla

- a) en "one-stop-shop" för exportörer till Sverige och
- b) effektiv service, d.v.s. svara på alla seriösa förfrågningar inom en rimlig tidsgräns,

skulle denne kunna bli en stor tillgång.

5. Aktörer på den svenska scenen

En u-landsexportörs problem på EU-marknaderna sönderfaller i två huvudproblem: å ena sidan den handelspolitiska biten som har sin grund i EU:s regelverk och vad gäller den svenska delen svenska myndigheters tolkning av dessa problem samt å andra sidan de kommersiella problem som det innebär att ta sig in på en okänd och krävande marknad. Utredarens uppdrag är koncentrerat till frågor av handelspolitisk karaktär, men den funktion, som eventuellt skall etableras, måste även vara öppen för att ta emot, men slussa vidare, alla frågor om marknaden till redan etablerade intresseorganisationer, som är mer lämpade att handlägga marknadsfrågor. Enbart god kännedom om handelspolitiska regler ger inga affärer – dessa skapas av företag bl.a. inom ramen för den handelspolitik myndigheterna etablerar, samtidigt som importfrämjandet kan vara av avgörande betydelse för att få till stånd de konkreta importaffärerna. Ett aktivt importfrämjande, med rådgivning om hur u-landsexportören övervinner olika handelshinder, kan i slutändan leda till ökad import, vilket bl.a. leder till sund konkurrens med bättre produktkvalité på sikt. Kopplingen mellan handelspolitiska frågor och möjligheterna att komma in på marknaden – d.v.s. av importfrämjandestöd – är mycket tydlig för de flesta u-länder.

Mot bakgrund av ovanstående redogörs i detta kapitel för några av de aktörer som opererar i Sverige vad avser A) det handelspolitiska regelverket (Kommerskollegium), B) handelspolitiskt bistånd (Sida), C) tullformaliteter (Tullverket), D och E) importfrämjande (Importrådet/Svensk Handel och Stockholms Handelskammare/Handelskammareförbundet).

A) Kommerskollegium

Kommerskollegium är Sveriges förvaltningsmyndighet för utrikeshandel och handelspolitik. Kollegiets uppgift är att förse regeringen med beslutsunderlag i form av utredningar, yttranden och förslag på hela det handelspolitiska området. Detta gäller bl.a. också frågor som rör Sveriges handelsförbindelser och ekonomiskt samarbete med andra länder.

Kollegiet skall beakta de krav som u-ländernas integration i handelsystemet ställer. Kollegiet har regeringens uppdrag att informera om

handelspolitiska frågor i ett brett perspektiv. För detta ändamål finns en utbyggd informationsavdelning som idag arbetar både med information till den s.k. handelspolitiskt intresserade allmänheten och till företag och individer. Inom kollegiet finns en lång rad experter/sakkunniga inom det handelspolitiska regelverket – både regionalt (EU) och globalt (främst WTO).

Kollegiet följer och analyserar u-landsfrågorna i arbetet inom bl.a. WTO, OECD och UNCTAD. Frågorna är även aktuella i länderorienterade sammanhang som anslutningsförhandlingar eller bilaterala kontakter i stort.

Kollegiet arbetar vidare med seminarier för u-landsambassader och har inlett olika insatser i form av tekniskt bistånd på det handelspolitiska området. Det rör sig både om expertmedverkan i olika länder och besök/seminarier i Stockholm.

Kollegiet har vidare en roll som informationspunkt och/eller kontaktpunkt för WTO:s avtal om immaterialrätt (TRIPS), kontroll före skeppning (PSI), tekniska handelshinder (TPT) samt sanitära och fytosanitära frågor (SPS). Vidare handlägger kollegiet, med stöd av ett av regeringen särskilt utsett råd (SWEPRO) frågor om förenkling av handelsprocedurer (trade facilitation) och deltar i arbetet med att förenkla, förändra och liberalisera samt effektivisera internationella handelsprocedurer både nationellt och inom bl.a. EU, WTO, OECD och FN.

B) Sida

Sida är den statliga myndighet som ansvarar för Sveriges handelsbistånd, med undantag för merparten av det multilaterala handelsstödet, som utrikesdepartementet förfogar över. Samarbetet fastställs i särskilda landstrategier och regleras i avtal mellan Sverige och respektive lands regering. Merparten av det bilaterala samarbetet sker med svenska samarbetspartners, som genomför projekten. Sida genomför således inte praktiskt projekten, men har det övergripande policy-ansvaret och beslutar om vilka projekt som skall genomföras. Ett samarbete har även påbörjats där Kommerskollegium på uppdrag av Sida kommer att genomföra WTO-relaterat tekniskt bistånd.

Sida har de senaste åren lagt alltmer tonvikt på att utveckla metoder och instrument som syftar till att tillföra verket kunskaper inom området

handel och utveckling. En betydande kompetens har byggts upp inom ett flertal områden. Sida har även arbetat aktivt med att lyfta fram handelsfrågorna i landstrategierna. En allt viktigare arbetsuppgift är koherensarbetet med att bidra till att föra in utvecklingsaspekten i utarbetandet av svenska positioner inom ramen för den av regeringen upprättade beredningsgruppen för WTO-frågor. Sida gör också konsekvensanalyser ur ett u-landsperspektiv av exempelvis WTO:s och EU:s regelverk.

Som ett resultat av dessa ansträngningar har Sida:s projektportfölj inom handelsområdet ökat de senaste åren. Det totala handelsstödet – handelspolitiska och handelsfrämjande insatser – har ökat från 97 m SEK 2000 till 128 m SEK under 2002. De handelspolitiska insatserna svarar för merparten av ökningen. Drygt hälften (55%) avsåg handelsfrämjande, medan knappt hälften avsåg handelspolitiska insatser 2002. Syftet med flera handelspolitiska insatser är att förbättra u-ländernas förutsättningar att utnyttja WTO:s regelverk och delta i förhandlingarna. Stödet syftar sålunda till att stärka u-ländernas deltagande i internationella handelsförhandlingar, bl.a. inom områdena TRIPS, General Agreement on Trade in Services (GATS), TBT/SPS samt handel och miljö. Handelsfrämjande insatser delas in i kategorierna institutionellt stöd (till handelskamrar och investeringscentra), riktat exportstöd och stöd för samarbete mellan företag. Sida:s bilaterala projektportfölj omfattar 16 länder och svarade under 2002 för 73% av de totala svenska utbetalningarna till handelsinsatser (handelsfrämjande och handelspolitiskt stöd).

C) Tullverket

Tullverkets huvudsakliga uppgifter är dels att fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt samt andra skatter och avgifter som tas ut vid import och export av varor, dels att övervaka och kontrollera trafiken till och från landet så att bestämmelser om in- och utförelse av varor efterlevs. I uppdraget ingår även att lämna korrekta statistikuppgifter till Statistiska Centralbyrån.

Tullverket ska i sitt arbete verka för att kostnaderna för tullprocedurerna minimeras, både för näringsliv, allmänhet och inom verket, samt tillhandahålla en så god service att den legitima handeln med tredje land underlättas i största möjliga utsträckning och att det legitima varuflödet inom EU inte hindras.

Tullverket har de senaste åren aktivt arbetat med att förenkla tull-procedureerna och öka servicen till sina kunder. Genom det virtuella tullkontoret (DVT) arbetar Tullverket med en mängd elektroniska tjänster. Oavsett geografisk placering och tid på dygnet kan Tullverkets kunder via DVT förvänta sig modern teknik, service, och språk utifrån olika behov samt funktionshindersanpassad information.

Den övervägande delen av Tullverkets kunder är fysiska och juridiska personer som har sin verksamhet eller är bosatta inom landets gränser. Det är oftast importerande part som ombesörjer importen till Sverige. Därför har Tullverket sällan kontakt med exporterande part i tredje land. Däremot har Tullverket en väl utvecklad organisation för att stödja förfrågningar och handläggning avseende t.ex. förmånsbehandling och allmänna respektive preferentiella ursprungsbestämmelser. Med ett antal länder har särskilda tullsamarbetsavtal ingåtts. Förmåner vid import till EU framgår av bilaterala eller multilaterala avtal, ensidiga åtaganden samt genom avtal om tullunion. Tullverket är alltså ej aktörer visavi u-landsexportörer, men tar hand om problem i samband med t.ex. felaktiga ursprungscertifikat.

D) Importrådet/Svensk Handel

Svensk Handel är handelns bransch- och arbetsgivarorganisation, vars 17000 medlemsföretag svarar för huvuddelen av Sveriges inrikeshandel och import. Svensk Handel är importföretagens organisation. Inom organisationen är Importrådet den del som ansvarar för internationell handel.

Verksamheten omfattar service till (import)företagen, handelspolitiskt arbete för att förenkla importen och underlätta företagens verksamhet samt ett aktivt importfrämjande.

I begreppet service och stöd till de importerande företagen ingår information och rådgivning till medlemskretsen samt individuell rådgivning till enskilda företag i importtekniska frågor som tullar, avgifter, tullklassificeringsproblem, kvoteringsfrågor och andra handelspolitiska åtgärder, betalningar etc. Vidare arrangeras utbildning i importfrågor.

Svensk Handel bedriver sedan många år, utöver förmedling av individuella affärskontakter, ett aktivt och strukturerat importfrämjande, huvudsakligen i projektform, som har följande två syften:

- att stödja de svenska företag som bedriver import genom att ge dem service och förmedla kontakter med utländska leverantörer
- att ge utländska organisationer och företag kunskaper om den svenska marknaden och goda kommersiella kontakter samt vara en del av det svenska handelsfrämjandet

Svensk Handels importfrämjande verksamhet har ökat i omfattning under senare år. Nya resurser har tillskapats, dels genom att Sida bidragit finansiellt till fler importfrämjandeprojekt, dels genom att utrikesdepartementet anslagit särskilda medel till Svensk Handel för ett öppet importfrämjande. För åren 2000 – 2003 har Svensk Handel sålunda beviljats ca 5 m SEK för att bygga upp ett aktivt importfrämjande i samverkan med Sida, Exportrådet, handelskamrar och andra handelsfrämjande organisationer.

Importrådet understryker att den importfrämjande verksamheten har visat positiva resultat, både i form av konkreta affärer, ökat intresse för den svenska marknaden och en positiv uppmärksamhet gentemot Sverige i bilaterala sammanhang.

E) Svenska handelskamrarna

I Sverige finns 12 regionala handelskamrar, som tillsammans täcker hela landet. Samarbetsorganet heter Svenska Handelskammarförbundet. Handelskamrarna är privata näringslivsorganisationer, som finansieras genom medlemsavgifter. Handelskamrarna engagerar sig i policy-frågor, både regionalt, nationellt och internationellt. Stockholms Handelskammare har bl.a. skrivit en rapport som redogör för de svenska ambassadernas roll för det svenska näringslivet på svårtillgängliga marknader, såsom i många u-länder.

För att på bästa sätt hantera förfrågningar har ett antal handelskamrar skapat en Internetbaserad databas – Chamber Trade – där företag från hela världen kostnadsfritt kan registrera sin affärsförfrågan samt söka efter köpare, säljare eller partner. Utländska handelsdelegationer ser ofta handelskamrarna som en naturlig kontakt vid besök i Sverige.

Handelskamrarnas tull- och handelsexpertter besvarar dagligen frågor om hur tullprocedurer fungerar, vilka tillstånd som krävs, statistiska nummer, marknadsförhållanden etc både från svenska företag och från utländska exportörer, som önskar komma in på den svenska marknaden.

Svenska Handelskammarförbundet har efter offentlig upphandling erhållit ett uppdrag från Sida, vars syfte är att förbättra och utveckla handelsrelationerna mellan länder i Afrika, Asien, Latinamerika samt Öst- och Centraleuropa och Sverige. I sin nuvarande form har Handelskammarförbundet Sida-uppdraget sedan 1997. Totalt uppgår projektet till 4,5 m SEK/år. I detta uppdrag ryms bl.a. många delar av den importfrämjande verksamhet som IMPOD på sin tid bedrev. Bland andra importfrämjande aktiviteter kan nämnas att handelskamrarna tar emot ca 4000 affärsförfrågningar per år från u-länderna och att exportörer från u-länderna kostnadsfritt kan beställa och ladda ner "Exporters' Guide to Sweden". Såvitt bekant finns ingen utvärdering av hur många affärsavslut dessa förfrågningar leder till.

Slutligen några ord om IMPOD. Denna myndighet etablerades 1975 (Prop 1974:57). I den departementspromemoria (Ds H 1973:5), i vilken riktlinjerna dras upp för IMPOD, konstateras bl.a. att många u-länder i flera sammanhang framfört önskemålet att industriländerna skulle upprätta en kontaktpunkt till vilka u-landsexportörerna kunde vända sig för att få stöd i sina exportansträngningar. I promemorian konstateras att när det gäller konkreta kommersiella importfrämjande åtgärder, såsom marknadsinformation, stöd ifråga om marknadsföring och skapande av kontakter med köpare av u-landsprodukter, föreligger ett starkt tryck från u-länderna om större insatser av i-länderna. Det skulle föra för långt att i denna utredning redogöra för IMPOD och dess verksamhet.

Efter 15 års verksamhet sammanslogs IMPOD 1991 med två andra s.k. svampar (den beteckning som i vardagligt tal användes för några mindre främjandemyndigheter) till en ny myndighet, Swedecorp. Orsaken var att IMPOD och de två andra myndigheterna skulle bli effektivare under samma paraply. IMPOD finansierades med biståndsmedel. Antalet tjänstemän som sysslade med importfrämjande minskade i detta sammanhang från 22 till 8 personer. Fem år senare inkorporerades Swedecorp i Sida. Avsikten var då att importfrämjandet skulle utkontrakteras till marknads intresseorganisationer. När utredaren studerar de remissyttranden som lämnades i samband med att IMPOD nedlades, finner han att i stort sett samtliga remissinstanser gav stöd åt IMPOD och var kritiska till en nedläggning. I och med att Swedecorp integrerades

i Sida (1995) kom det konkreta importfrämjandet att under några år få en styvmoderlig behandling. Den marginalisering som drabbade importfrämjandet varade fram till slutet av 1990-talet då Sida började satsa mer på handelsfrämjande.

6. EU:s planering av en Helpdesk

Inför World Summit for Sustainable Development (WSSD) i Johannesburg i månadsskiftet augusti-september 2002 diskuterade man i Sverige bl.a. vad EU skulle kunna göra för att stödja u-ländernas ansträngningar att öka sin export till Sverige och EU. Resultatet blev ett svenskt förslag att kommissionen inför Johannesburg skulle upprätta någon form av funktion – en kontaktpunkt, en "Ombudsman". Dennes uppgift skulle vara att bistå u-landsexportörer att övervinna onödiga administrativa och byråkratiska handelshinder, som uppstår i kölvattnet av det existerande EU-regelverket. Man menade från svensk sida att EU måste göra mer för att undvika att den praktiska implementeringen av det europeiska regelverket får icke avsedda effekter, som begränsar u-ländernas export till Europa. Den överskuggande målsättningen måste vara att förenkla för u-landsexportörerna och bistå dem att få bukt med "onödiga" handelshinder.

Sverige fick inledningsvis stöd enbart av ett par medlemsstater, medan flertalet var något tveksamma. I kommissionen var intresset i början också begränsat. Orsakerna till det svala intresset kan – enligt utredarens slutsatser – eventuellt vara att förslaget inte ansågs vara tillräckligt väl genomtänkt och att flera frågeställningar ansågs behöva utredas ytterligare (administrativt, finansiellt, legalt, kompatibilitet med övriga legala ramverk etc). Det kan möjligen också förhålla sig så att olika beslutsfattare (i kommissionen) inte hade konvergerande positioner i denna fråga. Det faktum att kommissionären Pascal Lamy från början fann idén konstruktiv och politiskt attraktiv bidrog starkt till att förslaget överlevde och att flertalet medlemsstater intog en mer positiv inställning. I utvecklingsrådets slutsatser 30 maj 2002 inför Johannesburg talas bl.a. om att man skall underlätta export från u-länderna, samtidigt som kommissionen uppmanas lägga fram förslag i linje med de svenska idéerna. Näringsminister Leif Pagrotsky och biståndminister Jan O. Karlsson presenterade under våren 2002 förslaget för sina EU-kolleger och

argumenterade på olika sätt för det svenska tänkandet. På motsvarande sätt tog statssekreterare Lotta Fogde och ett par utrikesråd upp propån vid samtal med kolleger i EU-kretsen.

Kommissionen presenterade 23 oktober 2002 i 133-kommittén ett idéprogram om etablerande av en Helpdesk och fick generell stöd av medlemsländerna. I nämnda dokument anges fyra problemområden, som en Helpdesk skall kunna arbeta med och ge klarhet i:

- *Specifika informationsbehov.* Export kräver information om de relevanta regler eller administrativa rutiner som tillämpas i importlandet, i detta fall om det existerande institutionaliserade EU-regelverket – information som saknas främst i de fattigaste u-länderna. En informationsmekanism eller Helpdesk skulle således kunna bedriva en efterfrågestyrd informationsverksamhet som exportföretag kan vända sig till för att få besked om t.ex. olika EU-förordningar och -regler som måste beaktas vid export till EU.
- *Systematisk vägledning för exportörer, handelsorganisationer och regeringar.* En Helpdesk skulle kunna utgöra ett verktyg för att förbättra informationen och transparensen på ett mer systematiskt och strategiskt sätt inom detta område. En del i en sådan mer omfattande och bred informationssatsning om u-landsexport till EU vore att på internet publicera exportguider om EU-regler och -förfaranden i syfte att avhjälpa informationsproblem för u-landsexportörer. En eventuell "one-stop-shop" i EU-regi för u-landsexportörer skulle dock begränsa sig till att arbeta med handelspolitiska regelverk och inte med handelsfrämjande. Här måste dock dubbelarbete undvikas, eftersom både kommissionen och i vissa fall enskilda medlemsstater redan har informationssystem om t.ex. regler på SPS- och TBT-områdena. Dessa s.k. "SPS and TBT enquiry points" har dock enbart WTO-medlemmar (d.v.s. enskilda stater) tillgång till, medan kommissionens system skulle vara tillgängligt även för den privata sektorn.
- *Administrativa och procedurella handelshinder.* Här avses regler och administrativa rutiner som oavsiktligt verkar handelshindrande, t.ex. en skeppslast varor som uppehålls i hamn av oklara skäl eller p.g.a. vad som för exportören framstår som misstag i regeltillämpningen.

Även om kommissionen inte bedömer dessa problem som särskilt allvarliga menar man att en Helpdesk skulle kunna tillhandahålla information eller vidarebefordra frågor till relevant myndighet.

- *Praxis i lagstiftningssammanhang.* Genom att handlägga frågor från exportörer i u-länderna kommer EU:s Helpdesk gradvis att utveckla en stor informations- och databas där erfarenhet kan utnyttjas för framtida EU-lagstiftning och direktiv på området.

Kommissionen har därefter arbetat vidare med projektet. Vid ett möte som utredaren hade med en representant för kommissionen (DG/Trade) 16 juli i år framkom bl.a. att Lamy hade för avsikt att vid toppmötet i Cancún i september 2003 informera om att kommissionen partiellt startat Helpdesk-funktionen i Bryssel. Tillkännagivandet har dock tills vidare uppskjutits.

Sammanfattningsvis innebär detta att funktionen i ett första steg, det är dock oklart när, initieras i form av en databas i vilken uppgifter kommer att finnas om bl.a. tulltariffer, information om tullar och procedurer samt tulldokumentation, SPS-förfaranden, ursprungsregler, statistik och marknadstillträde. Utgångspunkt för denna databas blir marknadstillträdesenhetens (inom kommissionens DG/Trade) databas, som är inriktad på EU-export till andra länder. Denna databas skall utvidgas med en spegelvänd komponent innehållande information rörande regler som kan upplevas som möjliga hinder för u-landsexport till EU. Databasen kommer att läggas ut på internet. I en andra fas under 2004 skall databasen utvidgas och uppgifter om bl.a. lagstiftning och skatter bli tillgängliga. Dessa, tämligen omfattande, tjänster skall upphandlas externt. Samtidigt underströk man vid ovannämnda samtal i kommissionen att verksamheten inte får bli alltför omfattande utan måste förbli hanterbar. I en tredje fas hoppas man kunna sammanställa uppgifter om vad olika problem består av. Avsikten är att dessa uppgifter av DG/Trade skall föras vidare till relevanta generaldirektorat inom kommissionen och utgöra underlag för kommande lagstiftning inom EU. Information om etablerande av en EU-Helpdesk skall spridas till u-länderna bl.a. via EU-delegationerna och internationella organisationer, t.ex. i Genève.

Inspirerad av de svenska tankegångarna har kommissionen således beslutat etablera en Helpdesk. Det är dock osäkert hur effektiv organisationen kommer att bli och vilken ambitionsnivå man slutligen hamnar

på. Detta beror delvis på vilket stöd denna Helpdesk kommer att få bland medlemsstaterna. Och detta är ett av flera skäl till tanken på att upprätta "A Focal Point for Facilitation of Imports from Developing Countries" i Sverige. Kommissionen räknar med stort intresse från u-länderna och vill särskilt vända sig till de minst utvecklade länderna. Vid ovannämnda möte i kommissionen uppgavs att ett par tjänstemän inom DG/Trade redan har avsatts för att arbeta med Helpdesk. På frågan huruvida Helpdesk kommer att vara proaktiv visavi u-länderna och i uppgiften att snabbt få fram klarlägganden och fullständiga svar på frågeställningar och/eller klagomål, gavs ett undvikande svar med innebörd att detta kommer att bero på vilka resurser som kan bli tillgängliga på sikt. Utredaren indikerade att såvida man på svensk sida etablerar en stödfunktion kommer denna eventuellt att bygga på existerande grunder. Utredaren uppgav också att han överväger att föreslå en annan benämning än "Ombudsman", vilket uppskattades i kommissionen.

Samarbetet med kommissionen kommer i förekommande fall att bli mycket nära och i Stockholm skulle man se den svenska verksamheten som kompletterande till kommissionens arbete. Det är viktigt framhålla att en svensk "Ombudsman" inte skall konkurrera med, utan stödja EG-kommissionen. I första hand skulle man i Stockholm arbeta med de omfattande – särskilt implicita – onödiga administrativa och byråkratiska handelshindren och *inte* med det etablerade kommunitära regelsystemet. Frågor om det etablerade EU-regelsystemet skulle vidarebefordras till kommissionen med hemställen om klargöranden – om inte frågan är av enkel natur och kan besvaras av "Ombudsmannen". Det är i förekommande fall angeläget att en svensk databas kopplas till EU:s databas.

7. Nederländernas importfrämjandeorganisation vad avser handelshinder och konkret importfrämjande

Under arbetet med utredningen har det från u-ländernas sida upprepade gånger poängterats hur viktig kopplingen är mellan det handelspolitiska regelverket och det konkreta importfrämjandet. U-landsrepresentanter påpekar att handelspolitiken lägger grunden för internationell handel och ställer upp ett regelverk som kan och skall stödja internationellt varuutbyte. För export till mer avancerade marknader krävs kunskap

om rutiner, marknadens särdrag och hela exportprocessen med marknadsanalyser, kontaktarbete, marknadsbearbetning, marknadsföring etc. Det krävs också kapacitetsförbättringar i flertalet u-länder för att export verkligen skall komma till stånd. Utredaren delar många u-landsrepresentanters synpunkter att ovanstående bl.a. leder till slutsatsen att handelspolitiska insatser bör kombineras med ett aktivt handelsfrämjande. På den internationella scenen finns ett antal organisationer som främjar u-ländernas export till i-länder. Här kan nämnas bl.a. ITC, som från Genève bedriver ett framgångsrikt främjandearbete. Men även flera i-länder har etablerat effektiva importfrämjandeorgan, t. ex. Danmark, Norge och Storbritannien samt Nederländerna. Utredaren har vid besök hos den nederländska organisationen CBI imponerats av dess verksamhet som omfattar både sedvanligt importfrämjande och stöd åt u-länderna att tolka EU:s ofta komplicerade regelverk. Som exempel på hur en effektiv importfrämjande verksamhet kan organiseras lämnas här en mera detaljerad redogörelse för det nederländska exemplet.

Nederländerna har en väletablerad importfrämjandeorganisation sedan 1971. Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (CBI) arbetar dels – med assistans och rådgivning vad gäller EU:s handelspolitiska regelverk, dels, och kanske framförallt, med konkret importfrämjande för u-länder. CBI har till uppgift att bidra till ekonomisk utveckling i u-länderna genom att stärka företag från dessa länder och öka deras konkurrenskraft på EU-marknaden. Man betonar härvidlag att den handelspolitiska aspekten och den som rör konkret importfrämjande går hand i hand – båda verksamheter behövs och förstärker varandra. Centret har nyckelkompetens inom områdena marknadskunnande, produkt- och produktionsutveckling, kvalitetskontroll, exportmarknadsföring och -management samt marknadstillträde och den viktiga handelspolitiska aspekten integreras kontinuerligt i arbetet på dessa områden. CBI samarbetar också med en rad specialiserade organisationer i Nederländerna och utomlands. Sociala värden och respekt för grundläggande miljöbehov betonas i arbetet.

CBI har tre huvudsakliga målgrupper för sitt arbete: 1) exportörer i u-länder och 2) organisationer för företagsstöd (Business Support Organisations, BSOs) i utvecklingsländer samt 3) importörer i EU. Vad gäller den första gruppen erbjuder centret längre stödprogram till entreprenörer i u-länder i syfte att förbereda deras företag och produkter för EU:s marknad och det faktiska marknadstillträdet. Man stödjer också

företag i deras strävanden att bibehålla eller expandera sin marknadsandel. Arbetet gentemot den andra gruppen består i att ge utvalda BSOs institutionellt stöd för kapacitetsuppbyggande. Här syftar kunskapsöverföring i form av personalutbildning och -utveckling till exportkonsulter till att skapa partners för framgångsrikt samarbete i framtiden. Vad gäller importörer inom EU så förmedlar CBI kontakter mellan dem och de leverantörer man samarbetar med i u-länderna, leverantörer som har förstahandskunskaper om den gemensamma marknaden och dess krav.

Verksamhet bedrivs inom en rad sektorer, vilka delas upp i huvudkategorierna jordbruk, fiske och skogsbruk (t.ex. färsk frukt och grönsaker, organiska ingredienser), konsumentprodukter (t.ex. möbler, klädesplagg), industriprodukter (t.ex. bildelar, elektronikkomponenter) och tjänster (t.ex. IT, turism). Verksamheten koncentreras vidare till ett fyrtiotal utvecklingsländer. CBI gör årligen en genomgång av sin länderlista för att försäkra sig om att de investerar i länder med tillräcklig kapacitet och kompetens för att bli en konkurrenskraftig aktör på EU-marknaden.

Ett tämligen stort urval av produkter och tjänster erbjuds centrets kunder. Dessa inkluderar:

- *Marknadsinformation.* Syftet är att hålla exportörer och BSOs à jour med den senaste utvecklingen på EU-marknaden. Information av två huvudtyper ges: dels marknadsspecifik, dels handelspolitisk. Den förra inkluderar marknadsundersökningar, strategiska marknadsföringsguider för drygt 40 produkter och manualer rörande exportplanering och marknadsprognoser. Den senare ger information om icke-tariffära handelshinder inom EU, såsom regelverk inom miljö, hälsa, säkerhet och sociala frågor. För detta ändamål har CBI en speciell hemsida och databas, AccessGuide¹, samt en helpdesk. Frågor når CBI via en speciell "kontakta oss"-funktion på hemsidan, telefon, e-post och genom deltagarna på centrets utbildningsprogram.
- *Exportutvecklingsprogram.* CBI:s exportutvecklingsprogram (Export Development Programmes, EDPs) syftar till att hjälpa entreprenörer i u-länder att etablera sig och lyckas på EU-marknaden. Programmen löper ofta under flera år och består av tekniskt bistånd på områden

¹ Se www.cbi.nl/accessguide

som produktutveckling, implementering av regelverk och standarder samt exportmarknadsföring och management. Inte minst på detta område menar CBI att de handelspolitiska aspekterna spelar en viktig roll då en producent som inte kan möta EU standarder och krav väsentligt begränsar sina exportmöjligheter till EU.

- *Utvecklingsprogram för BSOs.* CBI fyller en rådgivande och fakultativ funktion gentemot andra organisationer för företagsstöd. Målet är att erbjuda institutionell hjälp till kapacitetsuppbyggande. Man erbjuder skräddarsydda program för BSOs på områden som "train-the-trainer assistance", marknadsinformationsstöd samt personalutbildning.
- *Utbildningsprogram.* På plats i Rotterdam anordnar CBI utbildningar på mellan två dagar och två veckor. Dessa inriktar sig mot exportörer och BSOs och behandlar bland annat allmän exportmarknadsföring och -management, management för internationella handelsmässor och utveckling av klientorienterade marknadsinformationssystem.
- *Företagsmatchning.* Ett program för företagsmatchning har till uppgift att knyta samman kompetenta leverantörer i u-länderna med pålitliga importföretag inom EU. För detta ändamål finns en databas online med information om hundratals exportörer i u-länderna med vilka CBI samarbetar samt företag verksamma inom EU som är intresserade av import eller andra företagsrelationer med dessa länder.
- *Exportmognadstest.* CBI:s "Export Checker" finns online och ger ett snabbt test på huruvida u-landsföretag är redo för export. Där ges också vägledning hur ett företag ska förbereda sig inför EU-marknaden.

Viktigast av de öppna handelshindren inom EU är, enligt CBI, gemenskapens obligatoriska produktkrav och -standarder i kombination med krav som uppställs av marknadsaktörer såsom europeiska branschorganisationer, importörer, NGOs m.fl. Även de krav som uppställs av EU för att skydda miljön eller konsumenters hälsa influerar u-ländernas exportmöjligheter. Hindren uppstår inom dessa områden på flera olika nivåer. Det första problemet är att erhålla korrekt och relevant informa-

tion. Sedan måste kraven tolkas, varefter de skall uppnås. Det senare är kostsamt, kräver expertis och kunskap, anpassning av produktionsprocessen, test av produkter etc. Vidare måste producenterna bevisa att man lever upp till kraven. Institut för testning, certifiering och standardisering krävs trots att de ofta inte är tillgängliga för entreprenörer från u-länderna. Dessa måste istället använda dyr västerländsk expertis. Detta, menar CBI, gör utvecklingsländer till "standard takers instead of standard makers", med den faran att de tvingas leva upp till krav som bygger på västerländska värderingar.

CBI är underställt utrikesministeriet och har en budget på ca 16 m. euro. Centret är indelat i fyra sektioner: *International projects and training section*, *Trade promotion section*, *Market information and trade intermediary section* och *Accounts and general affairs*. Ett trettiotal personer är anställda vid huvudkontoret i Rotterdam. Dessa assisteras av ytterligare ett sjuttiofem konsulter, varav många med specifik branschkunskap. Vad gäller de handelspolitiska frågorna har CBI 1.5 personer (på årsbasis) anställda som arbetar med lagar, regler, procedurer etc. Ett antal konsulter används flitigt för att insamla, analysera och tolka lagar och regelverk på området samt, inte minst, i utbildningssyfte där olika u-landsexportörer, representanter för BSOs m.fl. deltar. En del av CBI:s arbete på detta område består i att ge kollegor vid olika ministerier praktisk information om på vilka olika sätt lagar och regler påverkar handeln. Detta proaktiva arbete sker i synnerhet gentemot utrikesministeriets handelspolitiska enhet i syfte att man ska kunna använda informationen för att påverka policyprocesser till u-ländernas fördel. Vad gäller EU:s handelspolitik betonar CBI att man inte är någon lobbyorganisation eller ett policyskapande institut, men att man naturligtvis stödjer det politiska arbetet som utförs av utrikesministeriet och finansministeriet på detta område.

Nederländernas biståndsminister – Agnes van Ardenne van den Hoeve – har i ett brev till kommissionären Lamy 6 juni 2003 föreslagit att det holländska CBI får ansvar för en pan-europeisk Helpdesk. Kostnaderna för att få till stånd ett sådant samarbete mellan kommissionen och CBI skulle uppgå till 10 m. euro för investeringar i en databas på europeisk nivå. Kommissionen har dock svarat att den inte kan acceptera förslaget då det dels skulle bli alldeles för dyrt, dels är alltför komplicerat och överskrider kommissionens ambitionsnivå.

8. Slutsatser om behov och utformning av en kontaktfunktion för stöd åt u-länderna

I tidigare kapitel har det bl.a. påpekats att det finns ett samband mellan utrikeshandel och tillväxt och att globaliseringen kan leda till en förbättring av levnadsstandarden i de integrerade länderna. Utredaren har också pekat på att utrikeshandel kan utgöra en kraftig motor i en politik för fattigdomsbekämpning. Statistiska data pekar på att EU:s import från u-länderna sedan 1960 gått ned – även om kurvan vänt något sedan andra halvan av 1990-talet. Vad gäller importen från de minst utvecklade länderna är siffrorna särskilt nedslående – MUL:s andel av EU:s import har minskat från 4% till 1,2% under samma period. För Sveriges del är siffrorna något bättre, men långt ifrån acceptabla ur ett politiskt perspektiv. Ett sätt att bryta denna negativa utveckling vore att angripa en rad – främst implicita – handelshinder i EU och Sverige. I kap. 4 visas att u-länderna upplever en lång rad handelshinder som mycket hämmande och besvärande. Enbart ovanstående konstateranden leder till slutsatsen att någonting bör göras för att underlätta låg- och medelinkomstländernas, särskilt MUL:s, ansträngningar att öka sin export till Sverige och EU.

Det finns således orsak att uppmärksamma de svagheter och brister i systemen, både i Sverige och EU, som skapar onödiga administrativa och byråkratiska handelshinder. Som tidigare påpekats ser de flesta u-länder sannolikt alla handelshinder som mer eller mindre avsiktliga. Utredaren har vid sina samtal snarast kommit fram till att u-länderna talar om olika problem och bekymmer som skulle kunna översättas i termer av ”avsiktligt oavsiktliga hinder”, som EU och dess medlemsstater etablerar för att skydda sin import.

EG-kommissionen har för avsikt att etablera en Helpdesk i Bryssel (se kap. 6), men utredarens bedömning är att det inte desto mindre efterfrågas en kontaktpunkt i Sverige. De slutsatser som man kan dra av innehållet i kap 4 om u-ländernas önskemål och av kap. 6 om EU:s sannolika verksamhet är nämligen att det finns en lucka mellan vad som önskas av u-länderna och vad som kommer att erbjudas av EU. Som ett enda exempel kan nämnas att många av de icke-tariffära handelshinder som u-landsexportören möter är av specifik svensk natur. Enligt preliminära beräkningar av Kommerskollegium är exempelvis

endast ca 50% av de svenska tekniska föreskrifterna harmoniserade med EU. Det finns också särskilda svenska regler, som etablerats av branschorganisationerna, samt mera företags specifika regler, som avser t.ex. märkning och standarder. Enligt subsidiaritetsprincipen bör frågor som berör specifikt svenska regler och förordningar tas om hand i Sverige. Problem bör lösas på den nivå där de är mest lämpade att angripas.

EU:s Helpdesk (jfr kap. 6), får sannolikt utformningen av en databas, som skall innehålla information om regler som kan uppfattas som möjliga hinder för u-landsexport till EU, t.ex. vissa jordbruksregler. Man vet emellertid hur svårt det kan vara att få relevant och adekvat information ur en databas. Därtill kommer att den enbart är reaktiv. En svensk kontaktfunktion borde få en mer proaktiv roll, föra en dialog med aktörerna i u-länderna, opinionsbilda visavi politikerna, informera visavi kommissionen samt utbilda svensk ambassadpersonal och handelskammarrepresentanter i u-länderna så att den viktiga informationen om en svensk kontaktfunktion når användarna. Det är ännu oklart hur kommissionens Helpdesk kommer att fungera. Sannolikt tar det tid innan denna når full omfattning. Med hänsyn till den politiska vikt som Sverige lägger vid denna fråga förefaller det angeläget att snabbt etablera kontaktfunktionen, som måste få till stånd ett nära och konstruktivt samarbete med kommissionen. Det har vid utredarens samtal med u-landsrepresentanter tydligt framkommit hur stor trovärdighet Sverige har i dessa frågor. Det förefaller därför politiskt motiverat för Sverige att behålla initiativet och därmed stärka den positiva bild u-länderna har av svenskt agerande på detta område. Momentum i detta avseende bör inte gå förlorat.

Från den långa raden av samtal utredaren haft med representanter för u-länderna kan man dra slutsatsen att det finns ett stort behov av en kontaktpunkt/knutpunkt dit alla frågor och klagomål, som har att göra med förekomsten och/eller tillämpningen av olika typer av handelshinder vid import från u-länder, kan riktas. Kontaktpunkten ska kunna informera om vad som gäller, men också agera för att om möjligt undanröja eller mildra de hinder och problem som identifierats.

En "Focal Point for Facilitation of Imports from Developing Countries" skulle från exportföretag i u-länderna kunna ta emot förfrågningar och klagomål. Dessa skulle, om de berör det etablerade kommunitära regelverket, slussas vidare till kommissionen med hemställan om svar. Enklare frågor skulle dock direkt kunna besvaras från Stockholm. Om

det svar eller klarläggande som inkommer från Bryssel av kontaktpersonen i Stockholm betraktas som otillfredsställande kan denne göra ansvarigt departement i Stockholm uppmärksam på att ett – enligt svenskt tänkande – orimligt krav föreligger och därför föreslå att frågan tas upp i någon arbetsgrupp inom EU. Om det gäller frågor som berör enbart Sverige skall kontaktpersonen skicka förfrågan vidare till lämpligt verk eller departement med hemställan om utredning (t.ex. till Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket eller Naturvårdsverket). Om svaren inte är tillfredsställande kan kontaktpersonen ta upp frågan med överordnat departement (t.ex. jordbruks-, miljö- eller utrikesdepartementet). De flesta exportörer i u-länderna tänker sannolikt inte på om hindren är avsiktliga eller om de är oavsiktliga administrativa/byråkratiska hinder, som uppkommit i kölvattnet av det etablerade systemet.

Det behov som föreligger skulle sammanfattningsvis kunna leda till följande huvuduppgifter för en kontaktperson, som skall fungera som "A Focal Point for Facilitation of Imports from Developing Countries" och samordna arbetet på detta område samt vägleda osäkra exportörer till rätt instans:

- att från exportörer och/eller myndigheter i u-länderna ta emot och processa förfrågningar/klagomål som sammanhänger med olika typer av åtgärder som hindrar, försvårar eller fördyrar import av varor och tjänster från u-länder till Sverige. Handelshindren kan gälla åtgärder vid gränsen eller andra åtgärder med handelshindrande eller handelsbegränsande effekter. Att göra en precis åtskillnad mellan öppna/explicita och dolda/implicita handelshinder förefaller inte möjligt. Samarbete bör ske med de likartade funktioner som redan finns i WTO:s regelverk (t.ex. inquiry points-systemet enligt WTO:s TBT-avtal).
- att prioritera ärenden som gäller import från låg- och medelinkomstländer (enligt Världsbankens definition).
- att vara kontaktpunkt för u-länder i Sverige och söka undanröja onödiga handelshinder som u-länderna möter på den svenska marknaden.
- att prioritera frågor/klagomål från små och medelstora företag, men inte utesluta stora företagsgrupper.

- att på eget initiativ identifiera handelspolitiskt och tekniskt betingade problem och hinder som möter u-landsexportörer på den svenska marknaden.
- att – helst på uppdrag av u-landsexportören – besvara frågor från svenska importörer/agenter om det handelspolitiska regelverket.
- att till rätt instans slussa vidare frågor och problem som beror på andra faktorer än rent handelspolitiska (kontraktproblem, betalningar, språkfrågor, marknadsföringsfrågor, kunskap om svenska marknaden, konsumtionsmönster etc).
- att arbeta i nätverk med övriga berörda parter som t.ex. Sida, Importrådet/Svensk handel, Stockholms Handelskammare/Handelskammarförbundet, Exportrådet och olika branschorganisationer.
- att aktivt informera berörda aktörer i Sverige och utomlands om kontaktpunkten och dess funktion.
- att hålla nära kontakt med EG-kommissionen och andra motsvarande eller liknande kontaktpunkter inom övriga EU-länder.
- att etablera en särskild hemsida på engelska (samt helst även på franska, spanska och portugisiska) för praktisk information på handelsområdet – kanske i samverkan/nätverk med andra intressenter, t.ex. Sida, Importrådet/Svensk Handel, Stockholms Handelskammare/Handelskammarförbundet och Exportrådet.
- att bidra med information och utbildning på det handelspolitiska området, t.ex. regler och förordningar i WTO och EU, delta i seminarier kring t.ex. kvoter och andra begränsningar, att lämna information om EU:s regelverk, tullsuspensioner, GSP, SPS, TBT mm.
- att i dialog med u-länderna söka information kring vad de upplever som svårast på den svenska marknaden och möjligen arbeta fram en strategi för att ytterligare stödja deras möjligheter att handla med Sverige.

- att årligen upprätta – och publicera – en rapport över de hinder som mest påtagligt försvårar för u-landsexportörer att ta sig in på den svenska marknaden. Denna rapport bör naturligtvis även kommuniceras med EG-kommissionen.

Kontaktpersonen skall i första hand engagera sig i handelspolitiska frågor. Det är utredarens uppfattning att frågor som berör det direkta importfrämjandet skall vidarebefordras till de intresseorganisationer som finns etablerade för importfrämjande, t.ex. Importrådet/Svensk Handel och Stockholms Handelskammare/Handelskammarförbundet. I detta sammanhang skall det understrykas att utredaren från sina samtal med u-landsrepresentanter noterat ett stort behov av stöd för marknadsföring.

Kontaktpersonen måste vidare bygga upp ett stort och transparent nätverk för att snabbt och effektivt kunna vidarebefordra alla förfrågningar, antingen de avser handelspolitik eller importfrämjande. Inte minst måste han/hon ha nära kontakter med de svenska representationerna i Bryssel och Genève, där mycket kunskap finns samlad. Kontaktfunktionen skall i viss utsträckning fungera som en brevlåda, men det är också viktigt att personen engagerar sig och följer upp de förfrågningar och klagomål som kommer in, särskilt de som avser det handelspolitiska regelverket. Kontaktpersonen skall ge snabb, effektiv och handfast vägledning så att u-länderna utan nämnvärd fördröjning kan arbeta vidare. Som spindeln i nätet skall han/hon fördela alla förfrågningar som kommer in.

En viktig uppgift blir att inledningsvis informera u-landsexportörer om den nya funktionen. Detta måste göras synnerligen aktivt och målriktat – annars riskerar kontaktpersonen att stå utan uppdrag. Viktiga målgrupper är svenska ambassader, handelskontor och Sida-kontor i u-länderna. Representanter för ambassaderna bör lämpligen lämna information när de besöker sidoackrediteringsländer eftersom det ofta inte finns svenska ambassader i MUL. I u-länderna bör handelskamrar, ministerier och olika organisationer informeras, liksom EU:s delegationer. I Genève bör internationella organisationer uppmärksammas och i Stockholm u-landsambassaderna.

9. Förslag

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna utredning, särskilt kap. 4 och 8, föreslås att det i Sverige etableras en kontaktpunktsfunktion, vars främsta uppgift skall vara att tjäna som "knutpunkt" (one-stop-shop) dit u-landsexportörer kan rikta frågor och klagomål. Dessa skall avse förekomsten och/eller tillämpningen av olika typer av handelshinder, särskilt administrativa och byråkratiska, vid import från u-länder. Erfarenhet visar att många sådana hinder är onödiga. Kontaktfunktionen skall vara proaktiv och engageras i frågor som har att göra med det *handelspolitiska* regelverket, medan frågor som gäller *importfrämjande* (t.ex. marknadsundersökningar och agentval) skall vidarebefordras till importfrämjandeorgan (typ Importrådet/Svensk Handel och Stockholms Handelskammare/Handelskamarförbundet).

Utredaren har under arbetets gång funnit att bilden av det svenska importfrämjandet är splittrad och vill i detta sammanhang peka på slutsatserna i prop. 2002/03:122 (sid 38) att en översyn av formerna för importfrämjandet snarast bör initieras (trots att denna fråga ligger utanför utredarens uppdrag närslutes ett förslag/utkast till struktur för en sådan översyn som bil. 4 för läsarens eventuella intresse).

Kontaktpersonen skall företräda u-landsexportörer och bistå dem med information och handledning samt förmedla kontakter. Han/hon skall dock huvudsakligen fungera som förmedlare och rådgivare och inte ta på sig något juridiskt ansvar för de avtal som kan komma till stånd mellan exportör och importör. Det är också viktigt att han/hon inte agerar som egen juridisk person och inte heller uppfattas stå i någon slags uppdragsställning till de företag, institutioner, organisationer eller personer från u-länder som kontaktar honom/henne. Kontaktpersonen får således inte företräda u-landsföretag i rättsliga processer. Tvister måste slitas av parterna själva. Det är i detta sammanhang viktigt påpeka att råd, som av t.ex. en u-landsexportör uppfattas som felaktiga, i extrema fall kan leda till civilrättslig process.

Det nya organet skall också kunna ta emot förfrågningar från svenska importörer och/eller agenter i Sverige. Det förhåller sig, enligt utredaren, nämligen

– d e l s så att u-landsexportörer kan ha ett inbyggt motstånd att ställa frågor om regler till en myndighet i Sverige och det är då viktigt

att exportören skall kunna be sin agent i Sverige att reda ut vissa problemställningar

– d e l s så att initiativ till svensk import från u-länder inte sällan tas från svenska importörer/entreprenörer som reser runt i u-världen och söker produkter (t.ex. IKEA) snarare än att u-landsexportörer marknadsför sina produkter.

Eftersom kontaktfunktionen skall vara öppen för de flesta uppslag att öka den svenska importen från u-världen är det viktigt att även svenska importörer, inom vissa områden och med rimliga begränsningar, skall kunna få klargöranden vad avser t.ex. handelshinder.

Huvuduppgifterna för det nya organet har ingående diskuterats i kap. 8.

Från flera håll har det framhållits att benämningen "Ombudsman for Developing Countries' Exports" kan vara olämplig, eftersom det i denna benämning kan rymmas ett mått av konflikt. En "Ombudsman" kan företräda personer i rättsliga tvister och det är det i detta fall inte alls fråga om. Tvärtom skall det nya organet inte företräda u-landsföretag i tvister (jfr ovan). Det är också angeläget att ingen förväxling sker med riksdagens "Ombudsmän". Visserligen finns det ett antal olika "Ombudsmän" officiellt etablerade – utan att vara utsedda av riksdagen, men användande av begreppet i samband med handelshinder skulle kunna verka förvirrande. För övrigt anser utredaren att begreppet "Ombudsman" under senare år.

En alternativ benämning skulle kunna vara "A Focal Point for Trade Barriers", men detta kan uppfattas som något snävt. "Trade Policy Focal Point for Developing Countries" kan signalera att frågor om importfrämjande överhuvudtaget inte tas emot. Utredaren föreslår "A Focal Point for Facilitation of Imports from Developing Countries", men medger samtidigt att denna benämning är krånglig, alltför lång och inte tillräckligt slagkraftig. Alternativa förslag välkomnas.

Utredaren föreslår att kontaktfunktionen placeras på Kommerskollegium och att den blir en förhållandevis liten enhet. På Kommerskollegium finns kompetens och en grund att bygga på. Om man väljer att förlägga funktionen till en existerande myndighet eller organisation talar de komparativa fördelarna till kollegiets förmån. (I slutet av detta kapitel nämns också möjligheten att etablera en separat myndighet, ett nytt statligt verk). Av de övriga aktörer som identifierats (kap. 5) är Sida ett biståndspolitiskt verk – om än med ökat handelspolitiskt engagemang för u-länderna – medan Tullverkets verksamhet förefaller vara alltför snäv, och

Importrådet/Svensk Handel och Stockholms Handelskammare/Handelskammarförbundet är specialiserade på importfrämjande. Konkret har följande faktorer varit avgörande för valet av Kommerskollegium:

- En av kollegiets huvuduppgifter är att förse regeringen med beslutsunderlag i form av utredningar, yttranden och förslag på hela det handelspolitiska fältet. Detta gäller också frågor som rör Sveriges handelsförbindelser och ekonomiskt samarbete med andra länder.
- Inom Kommerskollegium finns en lång rad experter och sakkunniga inom hela det handelspolitiska regelverket – både regionalt (EU) och globalt (WTO). En av flera viktiga uppgifter för dessa experter är att informera olika målgrupper om alla relevanta regelverk.
- Kommerskollegium handlägger frågor om förenkling av handelsprocedurer ("trade facilitation"). För detta ändamål har till kollegiet knutits ett särskilt handelsprocedurråd (SWEPRO) där representanter för bl.a. UD, Tullverket, handelskamrarna, Svenskt Näringsliv, Exportrådet och Svensk Handel ingår.
- Kommerskollegium fungerar som SOLVIT-center i Sverige för alla problem rörande de s.k. fyra friheterna på den inre marknaden (samtliga EES-länder).
- Kommerskollegium fungerar som "handelshinderombudsman" för länder utanför EES-området, d.v.s. även alla u-länder. Kommerskollegium har redan idag en roll som informationspunkt och/eller kontaktpunkt för WTO:s avtal om immaterialrätt (TRIPS), kontroll före skeppning (PSI) etc.

Om regeringen beslutar att en kontaktpunkt för handel med u-länderna skall placeras på Kommerskollegium bör detta införas som en ny uppgift i kollegiets instruktion. Kontaktfunktionen bör emellertid ha eget kansli, egen budget samt eget brevpapper och logotyp.

Kontaktpersonen bör utses av regeringen, vilket skulle ge vederbörande en självständig ställning. Det är dock osäkert huruvida detta med hänsyn till 32 § verksförordningen är möjligt. Denna fråga måste klargöras.

Utredaren föreslår att en rådgivande nämnd bestående av de närmast berörda (t.ex. UD, Sida, Importrådet/Svensk Handel och Stockholms

Handelskammare/Handelskammarförbundet samt vissa verk som Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och olika branschorganisationer) etableras. Nämnden skall bistå det nya organet i viktigare frågor om verksamhetens inriktning, omfattning och metodik och sammanträda regelbundet. Medlemmarna i nämnden bör utses av regeringen på bestämd tid.

Kontaktpersonen föreslås rapportera till regeringen i en årsberättelse.

Som titel på kontaktpersonen föreslås "Director" eller "Executive Director". Förordnandet bör löpa på 3-4 år. Eftersom det är fråga om ett nytt område för statlig verksamhet bör denna ses över efter 2 år. Kontaktfunktionen bör, i varje fall under ett inledningsskede, bestå av chef, en handläggare och en assistent. Chefen bör ha handelspolitisk erfarenhet, kunskaper om arbete i u-länder och erfarenhet av importfrämjande i någon form samt vara intresserad av informationsfrågor. Goda språkkunskaper, ett rejält mått av nyfikenhet och mycket god förmåga att knyta kontakter är också viktiga egenskaper för denna extroverta person, som måste bygga upp ett omfattande nätverk.

Den lösning som skisseras ovan är den mest kostnadseffektiva – samtidigt som den i sak är mest logisk. Förutom löner och sociala avgifter måste förhållandevis stora belopp avsättas för en omfattande informationsbudget, åtminstone under första verksamhetsåret. För att kontaktpersonen skall få uppdrag måste kännedom om hans/hennes existens spridas aktivt i u-länderna, inte minst i MUL, och detta kräver en omfattande insats (jfr kap 8).

Eftersom kontaktfunktionen är avsedd att utgöra ett stöd för u-länderna förefaller det naturligt att organets verksamhet finansieras av biståndsmedel via Sida, som engagerar sig alltmer i handelspolitiska insatser i u-världen. Skulle detta av någon anledning inte visa sig möjligt kan en finansiering övervägas med medel som frigöres inom den reduktion av Kommerskollegiums tekolicensgivning, som kommer att ske den förste januari 2005. Visavi u-länderna bör den nya funktionens tjänster vara avgiftsfria. Svenska företag, som anlitar den nya funktionen, bör däremot avgiftsdebiteras.

Ett alternativ till att förlägga kontaktfunktionen inom Kommerskollegium är att etablera en egen myndighet för verksamheten. Fördelarna med detta vore att kontaktfunktionen skulle få en egen identitet och en oberoende ställning. Därmed skulle det nya organet kunna fatta helt självständiga beslut och arbeta under eget namn. Eventuellt skulle

det också underlätta rekryteringen av personal. Nackdelarna vore, naturligt nog, kostnaderna, som skulle bli betydligt högre. En egen myndighet skulle inte heller ha samma fria tillgång till den expertkunskap som finns inom kollegiet, utan sannolikt tvingas inhandla tjänster därifrån. En möjlighet vore att etablera en ny myndighet som omfattar både den i denna utredning föreslagna kontaktfunktionen och det institut för handelsrelaterat kapacitetsutbyggnad, som eventuellt skall etableras.

Tidsbrist har inte medgivit utredaren att ta fram ett detaljerat budgetunderlag för de två alternativen. En grov kostnadsberäkning om verksamheten förlägges till Kommerskollegium leder till följande:

Lönekostnader inklusive sociala avgifter för 1 chef, 1 handläggare samt 1 assistent ca 2 mkr

Marknadsföring av verksamheten ca 1 mkr, varav

- resor ca 400 tkr
- framtagning av broschyrer, tryckning, distribution ca 200 tkr
- uppbyggnad, drift och förvaltning av hemsida ca 400 tkr

Overheadkostnader för lokalhyra, IT-stöd, tele, möbler m.m. beräknas till ca 100% av lönekostnaderna, d.v.s. ca 2 mkr.

Om kontaktpunkten bygges upp under 2004 skulle kostnaderna således kunna beräknas till ca 5 mkr. Från 2005 och framåt skulle kostnaderna (med oförändrad personaluppsättning) sannolikt kunna bli lägre, ca 4,5 mkr.

Om å andra sidan en ny myndighet etableras stiger kostnaderna med, grovt uppskattat, ca 3 mkr/år.

Bilaga 1

Förteckning över de minst utvecklade länderna (MUL) enligt FN:s kriterier

Afghanistan	Mali
Angola	Myanmar
Bangladesh	Mauretanien
Burkina Faso	Maldiverna
Burundi	Malawi
Benin	Mocambique
Bhutan	Niger
Kongo Demokratiska republiken	Nepal
Centralafrikanska republiken	Rwanda
Kap Verde	Salomonöarna
Djibouti	Sudan
Eritrea	Sierra Leone
Etiopien	Senegal
Gambia	Somalia
Guinea	Sao Thomé och Príncipe
Ekvatorialguinea	Tchad
Guinea Bissau	Togo
Haiti	Tuvalu
Kambodja (Kampuchea)	Tanzania
Kiribati	Uganda
Komorererna	Vanuatu
Laos	Samoa
Liberia	Republiken Jemen
Lesotho	Zambia
Madagaskar	

Bilaga 2

Följande text har sänts som e-mail 11 juli 2003 till 40 svenska u-lands-ambassader:

Utredning om handelshinder

Jag har med kort varsel ombetts göra en utredning som skall undersöka möjligheterna att i Sverige etablera en "Ombudsman for developing countries' export to Sweden". Man diskuterar f.n. om EG-kommissionen skulle kunna göra något motsvarande på EU-nivå, men min utredning avser en svensk, mindre funktion. EU:s planerade Helpdesk får nämligen inte den utformning Sverige anser vara nödvändig.

Bakgrunden är att u-landsexportörer i kölvattnet på det etablerade regelverket riskerar att möta en lång rad administrativa och byråkratiska hinder och onödiga problem. Som ex. kan nämnas svårigheter för u-landsexportören att få tag på rätt GSP-blanketter eller skärpta krav på märkning. Raden av sådana potentiella hinder och problem kan göras lång. I många fall kan u-landsexportören ge upp sina försäljningsförsök p.g.a. dessa hinder, vilka sålunda kommer utöver ett redan komplicerat regelverk som antagits av EU.

För att jag skall kunna genomföra denna utredning är det av allra största betydelse att jag kan bilda mig en uppfattning om hur exportörerna i u-länderna själva upplever dessa hinder och problem. Vilka är de största och besvärligaste hinder en företagare i ett u-land råkar på i samband med export till Sverige och/eller EU? I första hand avser frågan, vilket framgår av ovanstående, dolda/implicita hinder, men det är naturligtvis också intressant att få veta vilka andra etablerade regler och hinder som upplevs som besvärliga.

De frågor jag skulle vilja få belysta är:

1. Vilka är de största och besvärligaste hinder en företagare i ert anställningsland råkar på i samband med export till Sverige och/eller EU?
2. Hur får ambassaden frågor angående export till Sverige och/eller EU och på vilket sätt hanteras dessa frågor?
3. Hur stor är frågevolymen per år?
4. Vilken back-up behöver ambassaden från Stockholm för att kunna hjälpa presumtiva exportörer?

För beskickningar med sidoackrediteringsansvar gäller förfrågan även sidoackrediteringslandet. I själva verket är dessa av mycket stor betydelse eftersom de ofta är ett MUL och har tillgång till t.ex. GSP.

Med tack för er medverkan och en önskan om fortsatt trevlig sommar!

Tommy Arwitz
Ambassadör
UD/IH

Bilaga 3

Referenslista

- Akande, Wole (2003), *How Agricultural Subsidies in Rich Countries Hurt Poor Nations*, publicerad på <http://www.inequality.org/agsubsidies2.html>.
- Bigsten, Arne (2003), "Globalisering och ekonomisk utveckling", *Ekonomisk Debatt*, 2003:2
- Departementspromemoria, Ds H 1973:5
- De Vylder, Stefan, Axelsson Nycander, Gunnel och Laanatza, Marianne (2001), *De minst utvecklade länderna och världshandeln*, Sida studies no. 5, Stockholm
- Dixit, Avinash och Norman, Victor (1980), *Theory of International Trade: A Dual, General Equilibrium Approach*, Cambridge University Press, New York
- Dinopoulos, Elias och Segerstrom, Paul (2003), *A Theory of North-South Trade and Globalization*, Stockholm School of Economics working paper
- Dollar, David och Kraay, Aart (2000), *Growth Is Good for the Poor*, World Bank working paper
- EG-förordning 2092/91 om ekologisk produktion
- Irwin, Douglas (2002), *Free Trade Under Fire*, Princeton University Press, Princeton, NJ
- Kommerskollegium (2002), *Vår handel med u-länderna 1995-2001*, Stockholm
- Krugman, Paul och Obstfeld, Maurice (2003), *International Economics: Theory and Policy*, 6th edition, Addison-Wesley, Boston
- Regeringens proposition 1974:57
- Regeringens proposition 2002/03:122
- Reiter, Joakim och Jönsson, Christer (red.) (2002), *Handelspolitik i förändring: Organisation och förhandling i Sverige, EU och WTO*, SNS förlag, Stockholm
- Rodrick, Dani (2001), *The Global Governance of Trade: As If Development Really Mattered*, UNDP
- Sala-i-Martin, Xavier (2002), *15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt?*, Columbia University discussion paper

Sandelin, Bo, Trautwein, Hans-Michael och Wundrak, Richard (2001), *Det ekonomiska tänkandets historia*, SNS förlag, Stockholm

Segerstrom, Paul (2003), *Naomi Klein and the Anti-Globalization Movement*, Stockholm School of Economics working paper

SOU (2002), *En rättvisare värld utan fattigdom. Betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för global utveckling*, SOU 2001:96, Stockholm

UD/IH (2002), PM för 133-kommittén, 020328

UNCTAD (2001), *Handbook of Statistics 2001*, United Nations, Genève

UNDP (2003), *Making Global Trade Work for People*, Earthscan, London

Verksförordningen 1995:1322

Världsbanken (2002), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington D.C.

Världsbanken (2003), *Global Economic Prospects 2003 – Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington D.C.

Wacziarg, Romain och Welch Horn, Karen (2002), *Trade Liberalization and Growth: New Evidence*, Stanford University working paper

Wilson, John S., Mann, Catherine L. och Otsuki, Tsunehiro (2003), *Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact*, World Bank Policy Research Working Paper 2988

www.cci.se/business-eu.html

www.cbi.nl/acessguide

Bilaga 4

Möjlig disposition till utredning av det svenska importfrämjandet

1. Bakgrund och behov av ett strukturerat svenskt importfrämjande.
2. Det svenska importfrämjandet igår och idag. Det är viktigt att blicka bakåt eftersom en markant uttunning ägt rum.
3. Vilka länder skall omfattas av ett framtida svenskt importfrämjande? Låg- och medelinkomstländer, de baltiska länderna? Globalt? Sannolikt viss särbehandling med djupare och mera omfattande service åt vissa länder?
4. Arbetsuppgifter för ett framtida svenskt importfrämjande, t.ex. importfrämjande serviceuppgifter, arbetsuppgifter av handelspolitiskt slag, arbetsuppgifter för länder som åtnjuter viss särbehandling, indirekt exportfrämjande, engagemang vid utländska delegationsbesök etc etc.
5. Debitering för utförda tjänster? Kanske svenska företag skall debiteras?
6. Organisation för svenskt importfrämjande. En ny fristående organisation under t.ex. UD eller ett vidgat och fördjupat samarbete mellan de olika aktörer som idag arbetar med svenskt importfrämjande? Om en ny fristående organisation etableras: hur skall den dimensioneras och utformas? Befattningsbeskrivningar. Samarbete med departement, myndigheter och andra organisationer?
7. Utbildningsfrågor. Stora insatser kan komma att krävas för att utbilda personal på ambassader och handelskontor. Fältorganisationen är idag inte rustad för professionella insatser inom import-

främjandet. Många tycker det är "finare" att jobba med politik. Det måste "löna sig" för den enskilde tjänstemannen att jobba med både export- och importfrämjandefrågor.

8. Internationellt samarbete med t.ex. andra nordiska länder (den nordiska dimensionen faller ofta bort nuförtiden), de baltiska länderna, ITC/UNCTAD.
9. Andra länders importfrämjande.

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-690 91 91, TELEFON: 08-690 91 90
E-POST: fritz.es.order@liber.se
INTERNET: www.fritz.es.se