

Ekonomiska Partnerskaps- avtal mellan EU och AVS- länderna

Hur kan de fungera som instrument
för utveckling?



Kommerskollegium är den myndighet i Sverige som ansvarar för frågor som rör utrikeshandel och handelspolitik. Vår främsta uppgift är att främja frihandel och klara spelregler för den internationella handeln. Vi arbetar också för en effektiv inre marknad och ett öppet, starkt multilateralt handelssystem med fortsatta handelspolitiska liberaliseringar. I vårt uppdrag strävar vi efter goda handelsmöjligheter på tre nivåer: på EU:s inre marknad, mellan EU och omvärlden samt globalt, framförallt inom ramen för världshandelsorganisationen WTO.

Som expertmyndighet förser vi regeringen med besluts- och förhandlingsunderlag inom handelsområdet. Det handlar såväl om löpande underlag för aktuella handelsförhandlingar som långsiktiga strukturella analyser. Våra utredningar och rapporter

syftar till att öka kunskapen om handelns betydelse för samhällsekonomin och för en global hållbar utveckling.

Kommerskollegium har också verksamhet som riktar sig mot företag. Exempelvis finns på kollegiet SOLVIT-center som hjälper företag och privatpersoner som stöter på handelshinder på EU:s inre marknad. Kansliet för Sveriges råd för handelsprocedurer, SWEPRO, finns också under vårt paraply.

I vår roll som handelsmyndighet ingår dessutom att ge stöd till utvecklingsländer genom handelsrelaterat utvecklingssamarbete. På kollegiet finns också kontaktpunkten Open Trade Gate Sweden som bistår exportörer från utvecklingsländerna i deras handel med Sverige och EU.

www.kommers.se

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Förkortningar & begrepp	3
1. Inledning	4
1.1 Syfte.....	4
1.2 Metod och avgränsningar.....	5
1.3 Disposition.....	5
2. Regionala handelsavtal och utveckling – några grundläggande samband	6
2.1 Olika nivåer av regional integration.....	6
2.2 Statiska effekter av regionala handelsavtal	7
2.2.1 Handelsalstring och Handelsomfördelning.....	7
2.2.2 Nord-Syd vs. Syd-Syd Avtal.....	8
2.2.3 Regionala handelsavtal och omvärlden	8
2.3 Dynamiska effekter av regionala handelsavtal.....	9
2.3.1 Regionala handelsavtal och investeringar.....	9
2.3.2 Stordriftsfördelar och konkurrensvinster.....	10
2.3.3 Regionala handelsavtal, produktivitet och tillväxt	11
2.4 Regionala handelsavtal och djup integration.....	12
2.5 Regional integration och fattigdom.....	13
2.6 Sammanfattning.....	14
3. Statiska effekter av EPA – vad kan vi lära av beräkningsbara jämviktsmodeller?	16
3.1 Samlade resultat från jämviktsstudier om EPA	16
3.1.1 Sammanfattande studier före 2008.....	16
3.1.2 Nya studier, nya antaganden	18
3.1.3 Regionspecifika studier	19
3.1.4 Studier kring specifika aspekter av EPA.....	20
3.2 Sammanfattning.....	21
4. Dynamiska effekter av EPA – förutsättningar för en hållbar handelsintegrering	24
4.1 EPA i den globala kontexten	24
4.2 Från komparativa fördelar till global konkurrenskraft	24
4.2.1 Tullar i EPA och Incitamentsstrukturen	25
4.2.2 Sänkta indirekta handelskostnader.....	27
4.3 Från grund till djup integration.....	29
4.3.1 Specialisering genom uppgradering av SPS & TBT-kapaciteten.....	29
4.3.2 Åtgärder för att främja investeringar.....	31
4.4 Stödjande åtgärder för en hållbar handelsintegrering.....	33
4.4.1 Reformen för att säkra en ökad konkurrens.....	33
4.4.2 Reglering av tjänster för ökad konkurrens och bättre tillgång.....	35
4.4.3 Tekniskt och finansiellt bistånd för implementering, stärkt utbudskapacitet och lägre anpassningskostnader.....	36
4.5 Sammanfattning.....	37
5. EPA och regional integration i Afrika	38
5.1 Regional handel och integration i Afrika.....	38
5.2 EPA-förhandlingarna och regional integration	39
5.3 Hur kan fullödiga EPA främja regional integration?	40
6. Sammanfattning och slutsatser	42
Referenser	44
Annex 1	46
Noter	48

Sammanfattning

Utredningen analyserar potentialen för ekonomiska partnerskapsavtal (EPA) mellan EU och AVS att fungera som instrument för utveckling och söker identifiera faktorer som är avgörande för att uppfylla detta syfte.

Analysen utgår från ett teoretiskt ramverk uppdelat på statiska och dynamiska effekter och baserar sig på relevant forskning om kopplingarna mellan regionala handelsavtal/regional integration och utveckling, forskning om EPA och om de ekonomiska förutsättningarna i AVS-länderna i allmänhet. Utgångspunkten är att EPA bör ses som ett medel för främja fattigdomsminskning och hållbar utveckling, vilket främst uppnås genom att "befordra en smidig och gradvis integrering av AVS-staterna i världsekonomin" (art. 34.1 Cotonouavtalet)

Utredningen visar att de största potentiella vinsterna med EPA finns att hämta i de dynamiska effekterna och att dessa i stor utsträckning är kopplade till den bredare agendan i förhandlingarna. De statiska effekterna förväntas vara begränsade och det är utifrån existerande forskning svårt att dra några entydiga slutsatser om riktningen på dessa, dvs. positiva eller negativa välfärdseffekter.

Förutsättningarna för att realisera de dynamiska vinsterna påverkas dels av omständigheterna i respektive AVS-land och dels av det faktiska innehållet i avtalen. Genom att inkludera vissa av de centrala reformer och åtgärder i AVS-länderna som krävs för att främja ökade investeringar, ökad konkurrens och produktivitet utveckling i själva avtalen, så ökar potentialen att realisera de dynamiska vinsterna.

Eftersom förutsättningarna och behoven ser mycket olika ut både inom och i de olika AVS-regionerna är det inte möjligt att identifiera en generell mall för vad som bör ingå i avtalen eller hur de bör utformas. Det är däremot möjligt att identifiera ett antal reformer och åtgärder i AVS-länderna som EPA kan främja och därigenom fungera som instrument för utveckling.

Det är också möjligt att identifiera ett antal åtgärder som EU kan vidta för att öka sannolikheten att EPA uppfyller sin utvecklingspotential samt ett antal kompletterande/stödande åtgärder som är nödvändiga för att säkra en hållbar handelsintegrering. Slutsatserna nedan gäller generellt, men har resulterat ur en analys som fokuserade på de afrikanska AVS-länderna.

EPA kan fungera som instrument för utveckling om de:

- Bidrar till att stärka global konkurrenskraft genom förbättrade handelsprocedurer och liberalisering av produktionsnära tjänster (som t ex transport, telekommunikation, energi och finans)
- Bidrar till att förbättra företags- och investeringsklimatet, vilket bland annat kan ske genom åtaganden inom tjänster, konkurrenspolitik och investeringar
- Bidrar till att stärka AVS-ländernas förmåga att leva upp till SPS- och TBT-krav
- Resulterar i liberala ursprungsregler
- Undviker en fortsatt snedvridning av AVS-ländernas tullstruktur genom att inte fokusera undantagen uteslutande på importkonkurrerande verksamhet och hela sektorer
- Medger ett utrymme för att implementera eller se över regleringen av vissa tjänstesektorer i syfte att säkra konkurrensbefrämjande resultat och socialt acceptabla utfall
- Kompletteras med ett reformprogram för att stärka skattesystemet och därigenom kompensera förlust av tullintäkter
- Kompletteras med MGN-liberalisering gällande både varor och tjänster
- Kompletteras med ett betydande tekniskt och finansiellt bistånd

Utredningen konstaterar även att kopplingen mellan EPA och regional integration i AVS-länderna (framför allt i Afrika) är komplex, men att det, givet ett flexibelt angreppssätt finns potential för EPA att främja en ökad regional handel och bidra till de pågående integrationsprocesserna.

Förkortningar och begrepp

AVS	Afrika, Västindien och Stillahavet	GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (motsvarar ung. svenska Sida)
BIT	Bilateral Investment Treaty		
CARIFORUM	Caribbean Forum of ACP States	MUL	Minst utvecklat land
CEEC	Central and Eastern European Countries	ODI	Overseas Development Institute
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa	REC	Regional Economic Community
EAC	East African Community	RTA	Regional Trade Agreement
EBA	Everything But Arms	SADC	Southern African Development Community
EPA	Ekonomiska partnerskapsavtal	SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures
FoU	Forskning och Utveckling	TBT	Technical Barriers to Trade
GATS	General Agreement on Trade in Services	TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	UDI	Utländska direktinvesteringar
GSP	Generalized System of Preferences	WTO	World Trade Organization

1. Introduktion

EU har sedan 2002 fört förhandlingar om så kallade Ekonomiska Partnerskapsavtal (EPA) med 78 länder i Afrika, Västindien och Stillahavet – de så kallade AVS-länderna. Förhandlingarna har sin bakgrund i EU:s historiska relationer med dessa länder, i synnerhet i de särskilda och ensidiga handelspreferenser som EU har erbjudit AVS-länderna sedan mitten på 1970-talet. De senaste handelspreferenserna har givits inom ramen för partnerskapsavtalet mellan EU och AVS från 2000 – det så kallade Cotonouavtalet. Dessa särskilda preferenser har dock ansetts strida mot WTO:s regelverk, eftersom de innebär att andra u-länder diskrimineras. I Cotonouavtalet angavs därför att en ny, WTO-förenlig handelsregim skulle förhandlas fram innan den 1 januari 2008. Mot denna bakgrund beviljades EU 2001 ett undantag (waiver) från reglerna i WTO som gav möjlighet att fortsätta utsträcka de särskilda preferenserna till AVS fram till sista december 2007.

De avtal som nu förhandlas fram mellan EU och AVS-länderna har formen av regionala frihandelsavtal. Syftet med detta är att göra avtalen WTO-förenliga, eftersom det under regionala frihandelsavtal är tillåtet att erbjuda en viss grupp länder bättre marknadstillträde än övriga WTO-medlemmar. Detta förutsätter dock en ömsesidighet i marknadstillträdet, d v s båda parter måste liberalisera en väsentlig andel av handeln sinsemellan. Formella förhandlingar om EPA inleddes i september 2002 på en övergripande AVS-nivå. Regionala förhandlingar startade efter hand med de olika regionerna; i oktober 2003 med Västafrika och Centralafrika, i februari 2004 med Östra och Södra Afrika (den så kallade ESA-gruppen), i juli 2004 med SADC, i april 2004 med Västindien (den så kallade CARIFORUM-gruppen) och i september 2004 med Stillahavet.

Förhandlingarna har blivit starkt försenade och vid utgången av 2007 var det endast länderna i Västindien som hade avslutat förhandlingarna om ett fullständigt ekonomiskt partnerskapsavtal. För övriga grupper togs det fram en tillfällig lösning i form av så kallade interimsavtal, som först och främst omfattar varuhandel. Detta är den del av avtalen som behöver klaras av för att göra den förmånliga behandlingen av AVS-länderna WTO-förenlig, medan övriga delar av avtalen (tjänster, investeringar, konkurrens etc.) kan fortsätta att förhandlas även efter det att undantaget har löpt ut.

Ansträngningarna att sluta interimsavtal fokuserade framför allt på de länder som inte är så kallade

Minst utvecklade länder (MUL), eftersom dessa skulle drabbas hårdast av att förlora handelspreferenserna i Cotonou.¹ De länder som innan den 20 december 2007 kunde presentera vad som bedömdes som WTO-förenliga bud om marknadstillträde och sluta avtal om de tillhörande bestämmelserna skulle från och med den 1 januari 2008 ta upp den marknadsförordning som EU beslutade om. Möjlighet gavs att även efter detta datum avsluta sig till interimsavtalen.²

Tanken är att dessa interimsavtal så snart som möjligt skall ersättas av breda, regionala avtal som inkluderar ett större spektrum av handelsfrågor och samtliga länder i varje region. Avtalen inkluderar därför så kallade "rendez-vous klausuler" som anger färdriktningen för de fortsatta förhandlingarna. Bland de utestående frågorna återfinns bland annat tjänstehandel, investeringar, offentlig upphandling och konkurrens. Vissa av avtalen sätter upp specifika tidsplaner för förhandlingarna, medan andra lämnar det mer öppet.

Under 2008 har förhandlingarna gått mycket långsamt. Inledningsvis ägnades mycket tid åt intern reflektion och förtroendebyggande samtal mellan parterna. En hel del tid har också ägnats åt legal granskning, teknisk korrigering och översättning av de texter och bindningslistor som man kom överens om i slutet av 2007. Detta är nödvändigt för att förbereda avtalen för formellt undertecknande. Hittills har ett formellt undertecknande endast skett för det fullödiga avtalet med CARIFORUM och för interimsavtalen med Elfenbenskusten och Kamerun. Samtidigt står det klart att förhandlingarna om fullödiga avtal med övriga grupper kommer att spilla över en bra bit in på 2009.

1.1 Syfte

Syftet med denna utredning är att analysera potentialen för ekonomiska partnerskapsavtal mellan EU och AVS-länderna att kunna fungera som instrument för utveckling samt identifiera faktorer som är avgörande för att de ska kunna uppfylla detta syfte.

Cotonouavtalet anger att syftet med EPA ska vara att "befordra en smidig och gradvis integrering av AVS-staterna i världsekonomin och därigenom främja en hållbar utveckling av dessa stater och bidra till utrotande av den fattigdom som råder där". Fattigdomsminskning och hållbar utveckling utgör det övergripande målet för Cotonouavtalet och EPA ses därför som ett *medel* att uppnå detta.

Ovanstående synsätt utgör också utgångspunkt för denna utredning, vilket medför att analysen framför allt inriktar sig på de direkta sambanden mellan EPA och en framgångsrik integrering av AVS-länderna i världsekonomin. Analysen inriktar sig alltså i första hand på sambandet mellan EPA och utveckling via de omedelbara effekterna på handel och investeringar och därigenom i förlängningen på tillväxt och ekonomisk utveckling. Så långt det är möjligt tar dock utredningen även hänsyn till effekterna av EPA på utveckling i en bredare bemärkelse, dvs. de mer indirekta kopplingarna till fattigdomsminskning och hållbar utveckling.

1.2 Metod och avgränsningar

För att svara på utredningens fråga har vi valt att dels hämta insikter från den teoretiska litteraturen om sambanden mellan regional integration, regionala handelsavtal och utveckling och dels sammanställa och analysera den forskning som hittills bedrivits om EPA. Den senare består framför allt av nationalekonomisk ”empirisk” forskning, utförd med hjälp av olika beräkningsbara jämviktsmodeller och andra kvantitativa metoder, men vi ser också till de mer deskriptiva och analytiska studier som i många fall har en bredare ansats i att bedöma utvecklingspotentialen i EPA. Dessa specifika studier om EPA, kompletteras där vi finner det nödvändigt, med mer allmän empirisk forskning om sambandet mellan olika aspekter av regionala handelsavtal och utveckling. Utifrån dessa olika steg är målsättningen att kunna identifiera ett antal nyckelfaktorer som är centrala för att EPA ska kunna fungera som instrument för utveckling.

För att kunna svara på frågan om vilka faktorer som är avgörande för att EPA ska kunna fungera som instrument för utveckling så måste vi först definiera vad vi avser med utveckling. Cotonou-avtalet anger som tidigare nämnts att EPA ska främja en ”hållbar utveckling”. Hållbar utveckling är också ett centralt begrepp i regeringens *Politik för Global Utveckling*, PGU, som fastslår att alla politikområden har ett gemensamt övergripande mål för den globala politiken: att bidra till en rättvis och *hållbar global utveckling*. Begreppet hållbar utveckling brukar härledas till Brundtlandkommissionens rapport från 1987 och innebär att utvecklingen ska vara ekonomiskt hållbar, socialt hållbar och miljömässigt hållbar. Denna utredning fokuserar

på den ekonomiska och sociala dimensionen av hållbar utveckling.

Det är viktigt att notera att Kollegiet i denna utredning har valt att fokusera på vad forskningen har att säga om sambanden mellan regionala handelsavtal och utveckling. Vi försöker alltså svara på frågan om hur EPA kan fungera som instrument för utveckling utifrån den samlade akademiska kunskapen om handel och utveckling i allmänhet och om regionala handelsavtal och utveckling i synnerhet. Ett alternativt angreppssätt hade varit att utgå från ett antal mer politiskt relaterade kriterier för vad som är utvecklingsfrämjande, till exempel med utgångspunkt i Cotonouavtalet eller utifrån de positioner som AVS-länderna intagit i förhandlingarna. Sådana kriterier har naturligtvis stor betydelse för hur man i ett politiskt sammanhang bedömer förhandlingsprocessen och det slutgiltiga resultatet. Denna typ av studier om EPA är dock redan vanligt förekommande,³ medan det är större brist på teoretiskt och empiriskt baserade analyser av hur EPA kan förväntas bidra till utveckling.

1.3 Disposition

Utredningen är disponerad enligt följande: Kapitel 2 diskuterar olika samband mellan regionala handelsavtal och utveckling utifrån nationalekonomisk teori och empiri. I kapitel 3 sammanfattas och diskuteras den forskning som hittills gjorts om förväntade statistiska välfärds-effekter av EPA, baserat på så kallade beräkningsbara jämviktsmodeller. Kapitel 4 diskuterar potentialen för dynamiska effekter av EPA utifrån det teoretiska ramverket och utifrån existerande forskning om AVS-ländernas förutsättningar för en ökad handelsintegration. Kapitel 4 diskuterar också potentialen för djup integration i EPA och förutsättningarna för en hållbar handelsintegration. Kapitel 5 diskuterar sambandet mellan EPA och regional integration i Afrika Söder om Sahara och kapitel 6 presenterar utredningens slutsatser.

2. Regionala handelsavtal och utveckling – några grundläggande samband

Regional integration och regionala handelsavtal utgjorde fram till och med början på 1980-talet inget framträdande debattämne bland national-ekonomiska forskare, och inte heller inom GATT. Regionala handelsavtal var visserligen vanligt förekommande, men vid sidan om dåvarande EG var de flesta avtal mellan små länder och utvecklingsländer och syftade framför allt till att stärka deltagarländernas förhandlingsposition inom GATT. Dessa avtal ansågs inte kunna generera några större välfärdsvinster och det huvudsakliga intresset vad gällde handelsliberaliseringar riktades mot GATT.

Under de senaste 15–20 åren har det dock skett en mycket snabb spridning av regionala handelsavtal. Mellan 1990 och 2005 ökade antalet avtal som är i kraft från 50 till 230. Mer än en tredjedel av världshandeln sker idag mellan länder som ingår i någon form av regionalt handelsavtal (Världsbanken, 2005)⁴. Inledningsvis gällde den omfattande ökningen framför allt avtal mellan grannländer, men med början runt år 2000 har ett stort antal förhandlingar om frihandelsavtal mellan länder på olika kontinenter inletts och i vissa fall avslutats (*ibid.*).

Den snabba spridningen av regionala handelsavtal har också medfört ett relativt nytt fenomen inom handelspolitiken, nämligen avtal mellan länder på relativt olika inkomstnivå, så kallade Nord-Syd-avtal. Sådana avtal har sedan början av 2000-talet allt oftare lyfts fram som potentiella instrument för utveckling för Syd-partnern. EPA kan i detta sammanhang sägas utgöra det mest framträdande exemplet och kanske även det yttersta experimentet, eftersom det omfattar en stor grupp utvecklingsländer varav en stor andel också tillhör de allra fattigaste.

I detta kapitel ska vi redogöra för de olika teorier som finns om sambanden mellan regional ekonomisk integration, regionala handelsavtal och utveckling. Innan vi ger oss i kast med dessa teorier behöver vi dock tydligt definiera vad vi avser med regional integration och vilka olika typer av regionala handelsavtal som det är vi diskuterar i denna utredning.

2.1 Olika nivåer av regional integration

Det bör till att börja med klargöras att när vi i denna utredning talar om regional integration, så avser vi ekonomisk integration.

Regionala handelsavtal (RTA) är i detta sammanhang ett allmänt begrepp som kommit att användas för att beteckna ett brett spektrum av olika nivåer av ekonomisk integration. Olika definitioner av begreppet existerar, men vi väljer här att följa den konventionella tillämpningen i WTO-sammanhang, där RTA används för att beteckna såväl bilaterala frihandelsavtal eller tullunioner som plurilaterala arrangemang, dvs. avtal mellan fler än två länder (Världsbanken, 2005). Termen "regional" är i detta sammanhang i själva verket missvisande, då bilaterala eller plurilaterala handelsarrangemang mycket väl kan ingås mellan länder som inte är geografiskt nära. Det som utmärker regionala handelsavtal är att medlemmarna i dessa liberaliserar handeln på en ömsesidig och preferentiell, dvs. i förhållande till andra länder förmånlig, basis. Därmed inkluderar vi i vår definition av RTAs inte unilaterala handelsarrangemang som till exempel EU:s *Generalised System of Preferences* eller USA:s *African Growth and Opportunity Act*, vilket skiljer oss från definitionen i Gustavsson & Kokko (2004) som inkluderar dessa i den lägsta nivån av sin typologi över regionala handelsavtal. Tabellen på nästa sida illustrerar de olika nivåerna av regional (ekonomisk) integration.

Den lägsta nivån av integration representeras av begränsade handelspreferenser – partiella avtal som liberaliserar handeln för specifika varor eller sektorer. Dessa avtal kallar vi för *regionala handelspreferenser*. På nästa nivå finner vi *frihandelsavtal* (FTA), som är den vanligaste typen av RTA och innebär att två eller flera länder liberaliserar handeln mellan sig. Eftersom frihandelsavtal tillåter medlemmarna att behålla olika tullar mot omvärlden, så måste de innehålla så kallade ursprungsregler. Dessa definierar när en vara kan anses ha ursprung inom frihandelsområdet och därmed beviljas tullfrihet. I en *tullunion* däremot, antar medlemmarna en gemensam yttre tullnivå.

Ytterligare ett steg upp finner vi en *gemensam marknad*, med fri rörlighet för arbetskraft och kapital samt harmonisering av produktregleringar och konkurrenspolitik. Det bör betonas att även frihandelsavtal kan innehålla en del av de element som ingår i en gemensam marknad, vilket vi ska återkomma till senare i kapitlet. Nästa steg är en *ekonomisk union*, där medlemmarna även harmoniserar sin penning- och finanspolitik och antar fasta växelkurser. Högst upp finner vi en *ekonomisk och monetär union* med gemensam valuta och gemensam penningpolitik.

Tabell 1. Olika typer av regionala avtal

Form av avtal	Innebörd	Exempel
1. Regionala handelspreferenser	Lägre tullar	Bangkok-avtalet, LAIA, bilaterala avtal
2. Frihandelsområde	Tullfrihet	NAFTA, AFTA, EFTA, bilaterala avtal
3. Tullunion	Som ovan, plus gemensam yttre handelspolitik	EEC (1959)
4. Gemensam marknad	Som ovan, plus harmonisering av produkt-regleringar, gemensam konkurrenspolitik och faktorrörlighet	MERCOSUR, EG (1992)
5. Ekonomisk union	Som ovan, plus fasta växelkurser och harmonisering av penning- och finanspolitik	EMU (1999)
6. Ekonomisk och monetär union	Som ovan, med gemensam valuta och gemensam penningpolitik	EMU (2001)

Källa: Anpassat från Gustavsson & Kokko (2004)

I denna utredning behandlar vi framför allt frihandelsavtal och tullunioner. I de fall vi använder termen RTA, så avser denna både frihandelsavtal och tullunioner. För att särskilja genuint *regionala* ekonomiska sammanslutningar, oavsett nivå av ekonomisk integration, använder vi begreppet "Regional Economic Community" (REC).

2.2 Statiska effekter av regionala handelsavtal⁵

Allmän handelsteori ger vid handen att alla länder tjänar på att öppna sig för internationell handel. Handeln möjliggör för länderna att specialisera sin produktion av varor och tjänster till de områden där de har relativt sett bäst förutsättningar, vilket resulterar i effektivitetsvinster och därmed i ökade inkomster och ökad välfärd. När det gäller regionala handelsavtal finns dock speciella egenskaper att ta hänsyn till. Regionala handelsavtal innebär ju att man liberaliserar handeln endast gentemot ett antal utvalda länder, dvs. det är endast en partiell och dessutom diskriminerande liberalisering. Detta ändrar förutsättningarna för en analys av vinsterna med handel.

2.2.1 Handelsalstring och Handelsomfördelning

När två eller flera länder sänker eller tar bort tullarna mellan sig (men inte mot andra) uppstår två olika typer av handelseffekter. Den första motsvarar de traditionella vinsterna med handel. När inhemsk produktion ersätts av import från mer effektiva producenter i partnerlandet blir resurs-

allokeringen mer effektiv och konsumenterna möter lägre priser. Detta kallas för *handelsalstring* och innebär en samhällsekonomisk välfärdsvinst. *Handelsomfördelning* uppstår om existerande import från lågkostnadsproducenter i tredje land ersätts med import från producenter i ett partnerland, som nu kan sälja sina varor billigare eftersom de inte behöver betala tull. Detta innebär att mer resurser används för att köpa samma mängd varor, vilket uppenbart är en effektivitetsförlust. Samtidigt möter konsumenterna trots allt lägre priser, eftersom importen nu sker utan tull. Denna ökade konsumentnytta kan i en samlad välfärdsanalys i princip väga upp för den ökade kostnaden för importen. Å andra sidan förlorar också staten sina tullintäkter, vilket kan betraktas som en välfärdsförlust för landet.

Låt oss illustrera med ett exempel.⁶ Antag att land A har en tull på TV-apparater på 50 procent och att TV-apparater produceras inhemskt till en kostnad av 140 dollar. Antag vidare att land B producerar TV-apparater till en kostnad av 130 dollar. På den internationella marknaden kostar TV-apparater 100 dollar. Trots det lägre priset på den internationella marknaden så kommer konsumenter i land A att köpa inhemskt producerade TV-apparater, eftersom de skulle vara tvungna att betala 150 dollar för en importerad TV-apparat. Antag nu att land A och land B ingår ett regionalt handelsavtal, som avskaffar tullarna på TV-apparater. Det blir nu billigare för land A att börja importera TV-apparater från land B och sluta producera TV-apparater inhemskt. Konsumenter i land A tjänar på detta eftersom TV-apparaten blir billigare när inhemsk produktion ersätts

med import. Det är detta som menas med handelsalstring.

Antag nu istället att land A i utgångsläget inte hade någon egen produktion av TV-apparater. Med en tull på 50 procent var det billigast att importera TV-apparater från den internationella marknaden till en kostnad av 150 dollar (jämfört med 180 från land B). Men när tullen gentemot land B avskaffas blir det istället billigast att importera därifrån. Fortfarande gäller att konsumenterna i land A tjänar på att tullen avskaffas, eftersom de får betala 130 dollar för sina TV-apparater istället för 150. Men samtidigt förlorar staten den tullintäkt på 50 dollar som de tidigare fick för varje importerad TV-apparat. 20 av dessa 50 dollar kan man säga har överförts till konsumenterna, men 30 dollar har i praktiken gått till att subventionera ineffektiva producenter av TV-apparater i land B. Importen har med andra ord skiftat från den internationella marknaden till land B, som är en mindre effektiv producent. Det är detta som kallas för handelsomfördelning.

Det mest effektiva hade istället varit att avskaffa tullen på TV-apparater gentemot alla länder. Då hade konsumenterna bara behövt betala 100 dollar för sina TV-apparater. Visserligen hade staten i land A nu förlorat samtliga tullintäkter, dvs. 50 dollar på alla TV-apparater, men det motsvarar å andra sidan exakt den vinst som konsumenterna hade gjort (USAID, 2004).

2.2.2 Nord-Syd vs. Syd-Syd Avtal

Analysen av handelsalstring och handelsomfördelning ovan bygger på ett implicit antagande, nämligen att land A är litet, både i förhållande till världsmarknaden och till partnerlandet (land B). Med litet avses i handelsteoretiska sammanhang att landets marknad är för liten för att det genom sitt agerande ska kunna påverka världsmarknadspriset.

Om vi nu istället antar att även partnerlandet (land B) är litet i förhållande till världsmarknaden ändras analysen något. Eftersom små länder normalt inte kan tillgodose hela importbehovet i partnerlandet, så kommer land A att fortsätta importera en viss kvantitet av den aktuella varan från resten av världen. För en sådan vara anges det inhemska priset av priset på världsmarknaden plus tullen. Eftersom priset för konsumenterna inte minskar så ändras inte konsumtionen. Produktionen däremot, kommer att öka i partnerlandet eftersom detta nu slipper att betala tullen, men ändå kan sälja till det givna priset. Båda partnerländerna kommer alltså att ersätta billigare import från resten av världen med dyrare produkter från partnerlandet.

Effekterna av handelsomfördelning har alltså en tendens att dominera i regionala handelsavtal mel-

lan två små länder och därmed ökar också sannolikheten att de är välfärdsminskande. Eftersom de flesta utvecklingsländer är små i förhållande till världsmarknaden är detta en framträdande risk i regionala handelsavtal mellan utvecklingsländer.

Talar vi om tullunioner finns det dessutom ytterligare en inbyggd risk med regional integration mellan små utvecklingsländer. Denna handlar om ländernas komparativa fördelar i förhållande till världsgenomsnittet och innebär att om det ena landet uppvisar en något bättre komparativ fördel för t ex tillverkningsindustrin, dvs. ligger närmare världsgenomsnittet, så kommer det landet i och med tullunionen att kunna expandera sin tillverkningsindustri i skydd av den gemensamma tullmuren, medan det andra landet erfar en välfärdsminskande handelsomfördelning. Denna effekt innebär med andra ord att en tullunion mellan två små utvecklingsländer har en tendens att orsaka divergens snarare än konvergens. Omvänt gäller att en tullunion mellan två rika länder, dvs. två länder som ligger över världsgenomsnittet i komparativa fördelar, har en tendens att leda till konvergens, eftersom det "fattigare" landet vinner mer på tullunionen.

En naturlig följdfråga blir vad som händer om två länder som ligger på olika sidor om världsgenomsnittet ingår ett regionalt handelsavtal med varandra. Dessvärre finns inget entydigt svar på den frågan, men Venables (refererad i Schiff & Winters, 2003) visar att för utvecklingsländer som ligger relativt nära världsgenomsnittet är sannolikheten stor att de tjänar på arrangemanget. Länder som är väldigt fattiga (på kapital eller kunskap) riskerar att förlora om inte integrationspartnern på motsvarande sätt är väldigt rik. Dessvärre bygger dessa resultat på ganska specifika antaganden och omständigheter som ofta är svåra att påvisa i verkligheten. Faktorer som påverkar förutsättningarna för att Nord-Syd avtal ska vara välfärdshöjande är bland annat med hur mycket priserna i Nord överstiger de lägsta priserna på världsmarknaden och vidare om det finns konkurrensbegränsande faktorer på marknaden.

I detta sammanhang kan man påpeka att om den nybildade RTAn innebär att importen skiftar från partners i en tidigare existerande RTA till en mer kostnadseffektiv partner så kan detta ses som att den nya RTAn delvis neutraliserar tidigare handelsomfördelning. Det är också viktigt att notera att handelsomfördelning endast kan uppstå om de integrerande länderna har kvar tullar mot omvärlden. Kostnaden för handelsomfördelning kan inte överstiga nivån på tullen.

2.2.3 Regionala handelsavtal och omvärlden

En intressant och i EPA-sammanhang angelägen fråga är hur regionala handelsavtal påverkar incitamenten för multilateral liberalisering. Schiff & Winters (2003) pekar på tre faktorer i frihandelsområden som ökar incitamenten för multilateral liberalisering. En viktig sådan faktor som borde uppmuntra till multilateral liberalisering är att man vill minska risken för handelsomfördelning. En annan möjlighet är att det uppstår "trade deflection" inom frihandelsrådet, dvs. att varor från utanför frihandelsområdet slussas in till ett visst land i frihandelsområdet via en partner som har lägre eller ingen tull på varan. Detta leder till minskade tullintäkter hos det drabbade landet, vilket kan åtgärdas genom att sänka de egna tullarna till precis under partnerlandets. En tredje faktor är att höga tullar på insatsvaror jämfört med partnerländerna kan försvaga ett lands konkurrenskraft.

Tyvärr finns dock minst lika många faktorer som motverkar incitamenten för multilateral liberalisering. En sådan har att göra med de ursprungsregler, som är nödvändiga i ett frihandelsområde för att motverka "trade deflection". Trots att det grundläggande syftet med dessa regler är just att undvika "trade deflection" kan de lätt komma att användas i protektionistiskt syfte. Restriktiva ursprungsregler för företag som är beroende av en viss insatsvara incitament att importera denna från ett partnerland, trots att den egentligen kan importeras billigare från utanför frihandelsområdet. Partnerlandet, som alltså egentligen är en mindre effektiv producent av insatsvaran, kan på så sätt "exportera" sitt tullskydd och stärker därmed incitamenten att upprätthålla en hög yttre tullmur. Andra faktorer som motverkar incitamenten för multilateral liberalisering är att en ökad konkurrens inom frihandelsområdet kan leda till ökad lobby för skydd från extern konkurrens. När frihandelsområdet väl är bildat kan alla lobbyresurser också läggas på externt skydd.

2.3 Dynamiska effekter av regionala handelsavtal

Den neoklassiska teori om regionala handelsavtal som vi redogjort för ovan fokuserar endast på de statiska effekterna av regionala handelsavtal. Genom sina antaganden utesluter den neoklassiska analysen ett flertal tänkbara konsekvenser av regionala handelsavtal. Inte minst utesluter den dynamiska effekter av regionala handelsavtal som bland annat kan uppstå som en följd av stordrifts-

fördelar och konkurrensvinster eller genom investeringar och teknologiöverföring.

Den så kallade "nya" eller "moderna" handelsteorin, som tog form från och med slutet av 1970-talet i och med de första modellerna med stordriftsfördelar, intresserar sig mer för dessa dynamiska effekter av handel. Ny handelsteori hämtar också insikter från modern tillväxtteori och intresserar sig därför för länkarna mellan handel och produktivitet. Till skillnad från de statiska effekterna, så kan de dynamiska effekterna av regional integration regenereras (Meyn, 2006). De kan med andra ord påverka den långsiktiga tillväxttakten i ekonomin. Eftersom även en ganska begränsad ökning i den långsiktiga tillväxttakten vida överstiger de statiska effekter vi hittills har diskuterat, så utgör handelns effekter på tillväxt naturligen ett centralt fokus för handelspolitik.

I detta avsnitt ska vi översiktligt redogöra för de olika teorier som finns om sambanden mellan regionala handelsavtal och investeringar, produktivitet och tillväxt.

2.3.1 Regionala handelsavtal och investeringar⁷

Ett vanligt förekommande argument för regionala handelsavtal är att de bidrar till att öka investeringar. Investeringar bidrar till en ökad välfärd dels genom att ha en direkt effekt på inkomstnivån och dels genom att bidra till ekonomisk tillväxt via tekniska framsteg. Tanken med regionala handelsavtal är i detta sammanhang att större marknader och en förbättrad trovärdighet för politiken ska stärka incitamenten för investeringar.

Många utvecklingsländer åtnjuter ett lågt förtroende för sin ekonomiska politik, såväl från nationella som internationella investerare. Ett sådant förtroende kan ta lång tid att bygga upp och gör också att det kan ta extra lång tid för vinsterna från ekonomiska reformer att visa sig. Regionala handelsavtal kan i detta sammanhang fungera som ett sätt att förankra ekonomiska reformer genom ett bindande åtagande och därmed påskynda återskapandet av förtroendet. Det är dock viktigt att poängtera att denna signaleringsmekanism bara fungerar om regeringen redan från början är fullt inriktad på reformering. Vidare bör det påtalas att det finns andra sätt att uppnå denna signaleringsmekanism, som till skillnad från regionala handelsavtal inte medför risken för handelsomfördelning. Jämfört med den multilaterala vägen till kredibilitet har dock RTAs vissa fördelar. Dels är de bundna tullarna i WTO relativt höga, dels behandlar de regionala handelsavtalen ett bredare spektrum av frågor.

Ett regionalt handelsavtal mellan utvecklade och utvecklingsländer kan naturligtvis även bidra till att

låsa in det utvecklade landets handelspolitik. Detta gäller särskilt om tvistlösning ingår, men man bör dock vara medveten om att maktbalansen i sådana avtal kan underminera effektiviteten i tvångsmekanismen.

Signaleringsmekanismen som vi beskrivit ovan gäller naturligtvis både för inhemska och utländska investerare. När det gäller utländska direktinvesteringar (UDI) finns dock ett par speciella egenskaper som påverkar effekterna av regionala handelsavtal. Dessa egenskaper kan kopplas till de olika motiv som finns för UDI, varav två vanligt förekommande är: 1) att få tillgång till skyddade marknader och 2) att dra nytta av lokala produktionsfaktorer.

Det första motivet kommer knappast att leda till ökade direktinvesteringar inom ett regionalt handelsavtal, eftersom parterna redan har tillträde till varandras marknader. Istället är det företag utanför avtalsblocket som kan få ökade incitament att direktinvestera för att på så sätt komma innanför tullmuren. Det bör dock noteras att sådana investeringar kan vara välfärdsminskande eftersom tullen lockar kapital till sektorer där det regionala handelsblocket inte har någon komparativ fördel, vilket drar produktionsfaktorer och resurser från de sektorer som har komparativa fördelar. Vad gäller det andra motivet så kan det förstärkas om ett utvecklingsland ingår ett regionalt handelsavtal med ett utvecklat land. Förutom att dra nytta av lokala produktionsfaktorer i form av t ex billig arbetskraft så kan ett företag lokaliserat i utvecklingslandet nu också få tullfri tillgång till det utvecklade landets stora marknad. Denna effekt kan samtidigt bidra till att sprida olika produktionsled i värdekedjan mer optimalt.

En annan effekt som kan påverka utfallet av regionala handelsavtal är *agglomeration*. Agglomeration är ett fenomen som innebär att när ekonomiska centra väl har utvecklats så har de en tendens att förstärka sig själva. Eftersom ett regionalt handelsavtal ökar marknadsstorleken och tillåter ett mer effektivt utnyttjande av länkarna mellan företag så kommer den att påverka agglomerationsprocessen. Vilken effekt som ett regionalt handelsavtal får på agglomerationen beror på balansen mellan så kallade centripetala och centrifugala krafter. Centripetala krafter är de som driver agglomerationen och kan bestå i sådana fenomen som att företag vill dra nytta av en gemensam arbetskraftspool eller av de länkar som etableras mellan köpare och säljare i ett ekonomiskt centra samt av kunskapsöverföring mellan företag. Centrifugala krafter motverkar agglomerationen och består i faktorer såsom trängsel, förorening, markpriser och konkurrens om kunder. Generellt brukar de centri-

petala krafterna anses dominera i Syd-Syd-avtal, vilket gör att agglomeration riskerar att ytterligare förstärka den divergerande effekt som vi redogjorde för under avsnitt 2.2.2 ovan.

Om det regionala handelsavtalet leder till en ökad investeringsnivå, så kan detta skapa positiva, accelererande effekter genom att investeringarna leder till en ökad efterfrågan i ekonomin, vilket ökar efterfrågan på arbetskraft och resulterar i högre tillväxt. Den högre tillväxten signalerar i sin tur en blomstrande marknad, vilket attraherar ytterligare utländska och inhemska investeringar o.s.v. (Meyn, 2006).

2.3.2 Stordriftsfördelar och konkurrensvinster

Ett utmärkande drag i den nya handelsteorin är betoningen av så kallade stordriftsfördelar (Gustavsson & Kokko, 2004). Den klassiska, statiska modellen av regionala handelsavtal som vi beskrivit ovan förutsätter perfekt konkurrens och så kallad konstant skalavkastning, dvs. att produktionen av en vara ökar lika mycket för varje enhet av de ingående produktionsfaktorerna som man tillsätter. I verkligheten gäller dock dessa förutsättningar ofta inte.

Till att börja med råder väldigt sällan perfekt konkurrens. Detta beror bland annat på att varor inte är exakt lika varandra, vad ekonomer brukar kalla för homogena, utan kan förekomma i olika varianter. Kunderna har i sin tur olika preferenser för dessa varor, vilket ger företagen ett visst mått av marknadsmakt (Schiff & Winters, 2003). Vidare är *stordriftsfördelar* en vanligt förekommande orsak till imperfekt konkurrens. Om det finns stora fasta kostnader i produktionen, så måste man komma upp i en viss volym för att företaget ska vara lönsamt. Stordriftsfördelarna påverkar marknadsstrukturen, så att antalet företag på varje marknad begränsas. De minsta företagen, som inte kan utnyttja stordriftsfördelar, slås ut och bara de största blir kvar. Eftersom stora länder har större marknader får dessa kostnads- och konkurrensfördelar i de industrier som karaktäriseras av betydande stordriftsfördelar (Gustavsson & Kokko, 2004).

Närvaron av stordriftsfördelar och de effekter dessa ger upphov till, kan för små länder och utvecklingsländer ge ytterligare ett motiv för regional integration. Att skapa regionala marknader där några företag kan växa sig stora nog för att klara av konkurrensen på den internationella marknaden ses i en sådan situation som det enda sättet att konkurrera med stora länder. Det råder dock delade meningar om huruvida detta är en effektiv strategi.

Flatters (2002) beskriver två motstridiga synsätt i frågan. Enligt det synsätt som Flatters kallar för "fästning-synsättet" är en huvuduppgift för regionala handelsavtal att erbjuda en möjlighet för industrier att dra nytta av stordriftsfördelar på en regional marknad och utvecklas i skydd från global konkurrens. Detta är i praktiken en variation på det traditionella import-substitutionsargumentet. Företrädare för "fästning-synsättet" pekar till exempel i en afrikansk kontext på att kontinenten lider av små, underutvecklade och fragmenterade marknader och att dessa problem skulle kunna avhjälpas genom att avlägsna hinder för regional handel. Detta synsätt går dock på tvärs mot de tydliga empiriska bevis som pekar på betydelsen av öppenhet för tillväxt och frågan är om strategin är tillräcklig för att främja en långsiktig handelsutveckling.

Enligt Gustavsson & Kokko (2004) är det inte alls säkert att avskaffandet av tullar regionalt räcker till för att generera företag som till fullo kan utnyttja stordriftsfördelarna. Olika typer av icke-tariffära handelshinder kan finnas kvar och bidra till fortsatt marknadssegmentering, vilket vi återkommer till senare. Flatters påpekar att även den sammanlagda marknaden i Afrika söder om Sahara är mycket begränsad och därmed inte erbjuder stora möjligheter att utnyttja skalfördelar. Deltar man istället i konkurrensen på världsmarknaden utgör marknadsstorleken inte längre något hinder. Däremot är snabb och flexibel tillgång till billiga råvaror och insatsvaror avgörande och för att uppnå detta krävs en fri och öppen handel.

Samtidigt som regional integration potentiellt kan göra det möjligt för små länder att tillvarata stordriftsfördelar kan det också leda till en ökad konkurrens, vilket ger upphov till vinster i form av en minskad monopolmakt (Schiff & Winters, 2003). På en större marknad finns det plats för flera företag som konkurrerar med varandra, trots närvaron av stordriftsfördelar eller monopolmakt utifrån differentierade varor. Den ökade konkurrensen kan också leda till en ökad effektivitet, som ett resultat av att företagen förbättrar och specialiserar sina produkter för att möta den ökade konkurrensen. Välfärdsvinsten begränsas därmed inte bara till längre produktionskostnader och konsumentpriser utan kommer också från högre produktkvalitet (Meyn, 2006).

Det finns gott om empiriska bevis som stödjer en positiv länk mellan *icke*-preferentiell handelsliberalisering och förbättrad konkurrens. Däremot är bevisen svagare vad gäller preferentiell liberalisering. Teorin förutspår att de *potentiella* konkurrensvinsterna från regionala handelsavtal torde vara

större för utvecklingsländer än för industriländer, eftersom dessa marknader ofta är små och generellt mer stängda. Särskilt stora möjligheter anses finnas för tjänster. I praktiken finns dock få empiriska studier som bekräftar dessa effekter. Här bör det framhållas att konkurrensvinster från regionala handelsavtal inte är automatiska och oftast kräver kompletterande åtgärder (Schiff & Winters, 2003).

2.3.3 Regionala handelsavtal, produktivitet och tillväxt

Som vi har sett ovan kan regionala handelsavtal potentiellt leda till ökade investeringar, och därigenom till ökad tillväxt. Enligt traditionell, neoklassisk teori om tillväxt är dock denna ökning endast tillfällig, vilket förklaras av att avkastningen på investeringar, dvs. ackumulation av kapital, antas vara avtagande. Detta innebär att de nya investeringarna så småningom slutar att resultera i ökad output (Schiff & Winters, 2003). Det vi ser är med andra ord ingen permanent ökning av tillväxttakten i ekonomin, utan endast en anpassning till en högre inkomstnivå.

Modern tillväxtteori, bland ekonomer även kallad "endogen" tillväxtteori, menar å sin sida att ackumulering av kapital tack vare olika "spillover-effekter" kan påverka tillväxttakten permanent. Framför allt betonar modern tillväxtteori betydelsen av kunskap för produktivitet och tillväxt. Enligt denna teori kan kunskap överföras mellan länder genom handel och internationella kontakter. Medan ackumulation av fysiskt kapital i längden inte kan påverka tillväxttakten, så kan kunskap – eller *humankapital* i ekonomiska termer – kontinuerligt bidra till förbättrad avkastning och därmed till ökad tillväxt.

RTAs kan i detta sammanhang bidra till kunskapsackumulering på två olika sätt. Dels kan ett RTA som förbättrar det reglerande ramverket förstärka incitamenten att investera i kunskap. Dels kan den handel och investeringar som RTAn ger upphov till generera "spillovers" av kunskap. Eftersom rika länder generellt har bättre tillgång till kunskap så är det mer sannolikt att sådana effekter främjas i ett Nord-Syd RTA. Omvänt gäller att om utvecklingsländer väljer att forma RTAs med länder med låg kunskapsstock så kan detta hämma tillväxt. Dessa omständigheter innebär samtidigt att den handelsomfördelning som uppstår vid RTAs, i sig en statisk effekt som inverkar negativt på välfärden, också har en dynamisk komponent som kan var både positiv och negativ. Om handelsomfördelningen sker från länder med låg kunskapsstock till de med hög så kan den dynamiska positiva effekten motverka den statiska förlusten (Schiff & Winters, 2003).

En annan potentiell länk mellan regional integration och produktivitet är utländska direktinvesteringar. Denna länk kan antingen verka genom att inhemska företag kopierar de utländska företagens teknologi eller genom att det ökade konkurrensstrycket från dessa företag leder till effektivitetsförbättringar. En annan form av kunskapsöverföring sker via så kallade "backward- and forward linkages". Dessa uppstår mellan företag i olika led i leveranskedjan, som på olika sätt är beroende av varandras produktivitet (*ibid.*).

Den empiriska forskningen om öppenhet och tillväxt har inte genererat några entydiga svar om länkarna mellan regionala handelsavtal och tillväxt. Även om öppenhet generellt associeras med högre tillväxt, i synnerhet där handel eller utländska direktinvesteringar blir ett medel för kunskapsöverföringar, så stämmer detta inte nödvändigtvis för regional integration. Det finns visst empiriskt stöd för att regionala integrationsarrangemang mellan utvecklade och utvecklingsländer stimulerar tillväxt, men mycket lite stöd för att de mellan utvecklingsländer gör det. Klart är dock att det finns ett positivt samband mellan handel och produktivitet och att detta är särskilt uttalat för handel mellan utvecklade och utvecklingsländer (*ibid.*).

2.4 Regionala handelsavtal och djup integration

Ytterligare en begränsning med den neoklassiska handelsteorin är att den framför allt inriktar sig på varuhandel och därmed fokuserar på tullar och andra gränsåtgärder. Moderna regionala handelsavtal går dock ofta längre än att enbart liberalisera handel med varor och omfattar också alltmer av så kallade "bakom gränsen-frågor", dvs. politikområden som traditionellt har betraktats som inomnationella.

Förutom att liberalisera handeln med varor och tjänster samt öppna upp för investeringar så innehåller moderna regionala handelsavtal ofta även element av så kallad *djup integration*. Djup integration innebär att avtalen inte bara vidtar åtgärder för att sänka eller ta bort de handelshinder som skapats av nationell politik (negativ integration) utan även vidtar aktiva åtgärder för att uppmuntra och underlätta handel och specialisering (positiv integration). Förhandlingsområden som förknippas med djup integration är bland annat investeringsregler, harmonisering av standarder och processkrav, regler för subventioner, harmonisering av konkurrensregler, långtgående tjänsteliberalisering, omfattande institutionella ramverk och finansiella

arrangemang (Evans et al., 2006).

Ett gemensamt element för många av de utmärkande dragen i djup integration är att de innehåller eller genererar så kallade positiva externaliteter, dvs. vinster som inte kan kontrolleras av den enskilda producenten eller industrin. Dessa externaliteter kan genom de åtgärder som vidtas i ett RTA *internaliseras* och därmed medföra potentiella produktivitetsvinster (*ibid.*).

Evans et al. (2006) illustrerar effekterna av positiva externaliteter med hjälp av det enkla exemplet om en industristandard för skruv och mutter. Inom ett enskilt land innebär införandet av en gemensam standard för skruv och mutter att företag som tillverkar antingen skruv eller mutter, eller använder dem, kan lita på att allting passar ihop. Detta innebär samtidigt att produktionen potentiellt kan delas upp, så att ett företag specialiserar sig på skruv och ett på mutter. Denna segmentering kan i sin tur medföra effektivitetsvinster i enlighet med Adam Smiths teori om specialisering.

Men exemplet med standarder kan också illustrera hur djup integration mellan länder kan generera produktivitetsvinster genom att skapa positiva externaliteter. När två länder kommer överens om en gemensam standard för skruv och mutter så skapas en större enhetlig marknad, vilket tillåter en ytterligare specialisering i enlighet med varje företags komparativa fördel. *Harmonisering* av standarder inom ramen för ett regionalt handelsavtal kan med andra ord generera positiva externaliteter för företag och länder, antingen genom att helt enkelt göra det möjligt att faktiskt utnyttja det marknads-tillträde som erbjuds eller genom att möjliggöra en specialisering på ett visst led i produktionskedjan och därigenom möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar eller skapa ökad produktivitet genom "learning by doing" (Evans et al., 2006).

Harmonisering utgör ett av de instrument som kan användas för att uppnå så kallad *policyintegration*. Policyintegrering innebär avsiktliga åtgärder från regeringar för att minska de marknadssegmenterande effekterna av inhemska regler och därigenom skapa en större integrerad marknad. Som vi tidigare har nämnt är det inte säkert att avskaffandet av tullar inom ramen för regionala handelsavtal eller tullunioner räcker till för att skapa integrerade marknader. Länder kan därför ha incitament att samarbeta om utformning och tillämpning av inhemska policies gällande t ex skatter, hälso- och säkerhetsregler och miljö. Övriga instrument som kan användas för policyintegrering är *samordning* och så kallat *ömsesidigt erkännande* (Schiff & Winters, 2003).

Policyintegrering kan enligt Schiff & Winters (2003) avsevärt öka vinsterna med regional ekonomisk integration, om den utförs på rätt sätt. Förutom att avlägsna hinder som isolerar nationella marknader och därigenom bidra till ökad handel och konkurrens, kan samarbete om inhemska policies också hjälpa till att rätta till marknadsmisslyckanden och hindra att handelshinder inte återinförs "via baddörren". I detta sammanhang påpekar också Schiff & Winters att till skillnad från tullar och kvoter, så skapar administrativa och proceduriella hinder, så kallad "red tape" en faktisk skillnad mellan gränspriser och de verkliga handelskostnaderna. De genererar heller inga tullintäkter som riskerar att gå förlorade. Att ta bort dessa friktionsbarriärer kan därför ge stora välfärdsvinster.

Det är dock inte alltid som policyintegrering ger upphov till positiva externaliteter. En grundförutsättning är att de åtgärder som vidtas motverkar någon typ av marknadsmisslyckande. För att vara lönsam måste också de produktivitetsförbättringar eller kostnadsminskningar som uppstår överstiga kostnaderna för att införa de nya reglerna. Det bör också noteras att arbetet med policyintegrering är mycket politiskt och tekniskt krävande och att vinsterna på intet sätt är garanterade.

Vidare bör det framhållas att policyintegrering inte nödvändigtvis behöver ske inom ramen för ett regionalt handelsavtal. Många av de åtgärder som krävs för mer integrerade marknader kan mycket väl genomföras unilateralt. Särskilt för utvecklingsländer menar Schiff & Winters att det kan vara mer kostnadseffektivt att anpassa sig till internationella standarder och de regelverk som gäller på deras huvudsakliga exportmarknader – EU och USA. Regionala handelsavtal kan dock bidra till policyintegrering genom att tillhandahålla ett institutionellt ramverk och genom att möjliggöra vinster som kan behövas för att kompensera eventuella särintressen som verkar mot ändrade policies.

2.5 Regional integration och fattigdom

Även om den samlade välfärdsnivån för ett land kan förväntas stiga när handelshinder tas bort, så kommer inte alla att vinna. Ägare av tidigare skyddade, ineffektiva företag kommer att förlora, liksom deras anställda. Om sociala försäkringar och stödmekanismer saknas så kan det bli svårare att realisera vinsterna med handelsliberaliseringen. Detta

Policyintegrering för att överbygga hinder mot effektivt utnyttjande av marknadstillträde – Exemplet potatisexport från Egypten

Evans et al. (2006) ger ett tydligt exempel på när ett regionalt handelsavtal kan användas för att rätta till marknadsmisslyckanden. Exemplet rör Egyptens export av potatis till EU, som på slutet av 90-talet drabbades av åtstramad fytosanitära kontroller sedan "mörk ringröta" upptäckts i Egypten. EU införde strikta krav på testning och certifiering och import tilläts endast från speciella "pestfria zoner". Som en följd av detta minskade exporten av potatis till EU med 28 procent mellan 1996 och 2004.

Problemet i detta sammanhang är att det finns ett element av samordningsmisslyckande mellan de individuella producenterna. Om en enda egyptisk exportör ignorerar reglerna och ett varuparti upptäcks vara smittat, så kan det leda till en total avstängning av importen från Egypten. Samtidigt kan inte en enskild producent bära kostnaden för att utveckla ett testnings- och certifieringssystem. Här krävs alltså statligt agerande för att etablera ett system som kan leva upp till EU:s krav.

Sedan restriktionerna infördes har Egypten genomfört stora satsningar på att uppradera sin SPS-infrastruktur och harmonisera sina regler med EU:s. Egyptens organisation för standardisering och kvalitet har genomfört ett projekt för att harmonisera alla Egyptiska standarder med internationella och EU:s standarder. Egyptiska ackrediteringsrådet (EGAC) har blivit medlemmar av International Accreditation Forum och framgångsrikt gått igenom en utvärdering för fullt medlemskap i International Laboratory Accreditation Cooperation. Genom EGAC har man nu ackrediterat mer än 150 testnings- och kalibreringslaboratorier för ISO 17025 och ytterligare ca 300 är på väg. Samtidigt har Egypten begärt teknisk assistans för att möta EU:s strikta SPS-krav genom att till exempel etablera notifieringssystem, skapa marknadsövervakningssystem och stödja informationskampanjer. Mycket har åstadkommit, men fortfarande ligger exporten på en lägre nivå än när restriktionerna infördes (Ghoneim, 2008).

Exemplet Egypten visar att djup integration kan vara nödvändigt för att säkra ett effektivt marknadstillträde. Även om det är kostsamt kan det potentiellt ha hög avkastning. För att lyckas måste dock djup integration, utöver att harmonisera regler, också bidra till att en effektiv infrastruktur etableras. Djup integration med EU kräver därför generöst tekniskt och finansiellt bistånd från EU.

betyder dock inte att handelsliberaliseringen inte är önskvärd, bara att den måste åtföljas av kompletterande reformer som t ex att omvandla icke-tariffära handelshinder till tullar eller att utveckla alternativa källor för skatteintäkter (Hoekman, 2005).

Om länkarna mellan handelsliberaliseringar och fattigdom i sig är komplexa och svårfångade, så är de exakta länkarna mellan regionala handelsavtal eller annan ekonomisk integration och fattigdom än mer komplexa och svårfångade. Overseas Development Institute har i ett omfattande forskningsprojekt 2004-2005 analyserat länkarna mellan regional integration och fattigdom genom såväl teoretiska sammanställningar som länderstudier. De drar slutsatsen att effekterna på fattigdom av regionala handelsavtal *mellan utvecklingsländer* sannolikt kommer att vara begränsade för en lång tid framöver, åtminstone vad gäller de statistiska välfärds-effekterna via varuhandel. De ser en större potential för inverkan via ökade investeringar, men dessa effekter kommer sannolikt att vara mycket ojämnt fördelade inom de integrerande regionerna. Störst potential för fattigdomsminskande effekter ser de från de mer allmänna samarbetsfrågorna, som inte är direkt relaterade till handel och investeringar. Dessa kan t ex röra regionala infrastrukturprojekt eller andra socioekonomiska projekt som främjar eller bevarar regionala allmänna nyttigheter (ODI, 2005).

Precis som alla handelspolitiska förändringar medför RTAs ändrade förhållanden för producenter och konsumenter. Att uppnå vinsterna med handel kräver att produktionsstrukturer och sysselsättning ändras. Sådana förändringar medför anpassningskostnader i form av t ex minskade statliga inkomster och en tillfälligt ökad arbetslöshet. De sociala och privata kostnaderna för dessa omställningar i ekonomin kan vara höga och i utvecklingsländer kan de vara särskilt allvarliga eftersom fattiga människor har dåliga förutsättningar att hantera dem. Det är därför angeläget att regeringar, kanske tillsammans med givare, utformar stödåtgärder och skyddsnet för att skydda arbetskraften (Evans et al., 2006)

Anpassningskostnader kan bli lägre om de sprids över en längre tid. Samtidigt menar Hoekman (2005) att det finns stora fördelar att "gå fram på bred front" med handelsliberaliseringar. Detta beror inte minst på att om tillräckligt många reformer genomförs samtidigt, så kommer negativa och positiva effekter på olika grupper att utjämnas och fler att uppnå en nettovinst. Samtidigt som förlorare kompenseras eller skyddas genom kompletterande åtgärder så är det mycket viktigt att se till

att de som potentiellt kan gynnas av reformerna har kapacitet att utnyttja de nya handelsmöjligheterna.

Evans et al. (2006) påpekar att en expansion av handeln generellt favoriserar kommersiella aktiviteter och produktion av varor för export. Djup integration och handelsrelaterad produktivitetstillväxt har en tendens att förstärka dessa trender. En stor del av utvecklingsländernas fattiga bor på landsbygden och producerar antingen för hemmamarknaden eller för egen konsumtion. En handels-expansion under dessa omständigheter kommer sannolikt att gynna de urbana fattiga genom lägre priser medan den missgynnar fattiga producenter på landsbygden (av icke-handlade varor). För att vara fattigdomsinriktade behöver handels- och utvecklingsstrategier ta dessa risker i beaktande och undersöka "livelihood strategies" för de fattigaste grupperna.

En fullständig analys av fördelningseffekter kräver både en genomgripande analys av hela ekonomin samt detaljerad analys på hushållsnivå. Analysverktyg och data för en sådan analys existerar, men är kostsam att genomföra.

2.6 Sammanfattning

Baserat på de olika teorier om kopplingarna mellan regionala handelsavtal och utveckling som vi redogjort för ovan, är det möjligt att identifiera ett antal centrala faktorer som påverkar förutsättningarna för regionala handelsavtal att fungera som instrument för utveckling. Dessa faktorer kan sammanfattas i följande frågor:

1. Hur stor är risken för handelsomfördelning? Och från vilka länder sker handelsomfördelningen?
2. Vilken inverkan förväntas avtalet ge på de ingående ländernas liberalisering gentemot andra länder?
3. Kan avtalet förväntas bidra till ökade investeringar, i synnerhet UDI?
4. Bidrar avtalet de facto till ökad konkurrens?
5. Skapar avtalet förutsättningar för djup integration inom t ex SPS, TBT, konkurrens, tjänster och investeringar etc.?
6. Ger det ökade möjligheter till produkt-specialisering?
7. Hur påverkar de ändrade handelsmönster som avtalet ger upphov till olika grupper?
8. Hur påverkar avtalet fattigdomsprofilen på handelsmönster och investeringar?
9. Hur påverkar det statliga inkomster? (och därigenom offentliga utgifter?)
10. Vilka stödåtgärder och skyddsnät finns för sårbara grupper?

Det är dessa frågor vi tar med oss i kommande kapitel. Kapitel tre behandlar framför allt frågorna 1, 7 och 9 samt i viss mån även fråga 8. Kapitel fyra behandlar övriga frågor, med undantag för fråga 10, som det inte har varit möjligt att behandla i denna utredning.

3. Statiska effekter av EPA – vad kan vi lära av beräkningsbara jämviktsmodeller?

Den ekonomiska forskning som hittills bedrivits om EPA kan grovt delas in i två kategorier. Den första är kvantitativa, ”empiriska” studier utifrån olika varianter av så kallade beräkningsbara jämviktsmodeller. Den andra är mer deskriptiva, analytiska studier. Den senare kategorin dominerade inledningsvis, men under de senaste åren har ett flertal jämviktsstudier publicerats. Detta har sin naturliga förklaring i att de beräkningsbara jämviktsmodellerna dels kräver en stor mängd data och dels ganska detaljerad kännedom om hur avtalen kommer att se ut. Denna kunskap har inte varit tillgänglig förrän i slutfasen av förhandlingarna.

3.1 Samlade resultat från jämviktsstudier om EPA

Beräkningsbara jämviktsmodeller, i vardagligt tal ibland även kallade kvantitativa modeller, är en vanligt förekommande metod för att utvärdera effekterna av olika handelspolitiska förändringar. Dessa modeller kan ta olika form, men har det gemensamt att de är datorbaserade modeller av en ekonomi eller en del av en ekonomi där man kan genomföra experiment på olika förändringar i ekonomin, till exempel förändringar i handelspolitiken.

Man skiljer mellan allmänna och partiella jämviktsmodeller. I allmänna jämviktsmodeller avbildas hela ekonomin eller t.o.m. hela den globala ekonomin, vilket gör att kopplingar mellan olika sektorer eller länder kan fångas upp. I partiella jämviktsmodeller däremot avbildas endast en eller ett par sektorer eller länder. Därmed bortser man från kopplingar till andra sektorer och länder samt till länken mellan hushållens inkomster och utgifter. Eftersom handelspolitiska frågor ofta berör flera sektorer så är de allmänna modellerna ofta att föredra (Kommerskollegium, 2008a).

De flesta jämviktsmodeller utgår från en modell-ekonomi som i stor utsträckning motsvarar den statiska, teoretiska modell av regionala handelsavtal som vi redogjorde för i kapitel två. Man antar med andra ord perfekt konkurrens, konstant skalavkastning, fullständig prisflexibilitet och kostnadslös reallokering av de produktiva resurserna. Dessa antaganden påverkar naturligtvis utfallet i modellerna och det kan ifrågasättas om de alltid på ett korrekt

sätt återspeglar verkliga ekonomier, i synnerhet utvecklingsländernas ekonomier. Till exempel förutspår de flesta modeller att eliminering av tullar kommer att gagna konsumenterna, vilket bygger på det implicita antagandet att den fulla minskningen i importpris kommer att överföras till konsumenterna. Men om prismekanismen av någon anledning inte fungerar perfekt, t ex på grund av monopolistiska importörer, så kan det leda till att fördelarna med importliberalisering överskattas (ODI, 2006).

Modellsimuleringar enligt ovan tar inte heller hänsyn till effektivitetsvinster genom tillvaratagande av stordriftsfördelar eller via ökad konkurrens. Vidare är modellerna vanligtvis statiska och inkluderar därmed inte potentiellt välfärdshöjande effekter av handel, som t ex kapitalackumulering från stigande inkomster eller kapitalinflöden och teknologiska förbättringar genom import och UDI (*ibid*).

Mot bakgrund av dessa begränsningar är det viktigt att framhålla att den viktigaste information som vi kan få från simuleringar inte handlar om det exakta värdet av vinster och förluster. Sådana siffror bör behandlas med stor försiktighet. Det intressanta är istället att jämföra utfallet mellan olika scenarier i relativa termer. På så vis kan man få en uppfattning om vilka faktorer det är som påverkar utfallet och i vilken riktning förändringarna troligen kommer att gå. Simuleringarna kan också ge indikationer om hur olika grupper och sektorer kommer att påverkas av reformerna.

3.1.1 Sammanfattande studier före 2008

I en studie från 2006 sammanfattar Overseas Development Institute (ODI) resultaten från ett antal av de första jämviktsstudierna som gjordes om EPA, såväl partiella som allmänna jämviktsstudier. Majoriteten av dessa studier pekade mot att handelsalstring skulle överväga handelsomfördelning för de ingående AVS-länderna och att den sammanlagda välfärdseffekten skulle bli positiv i de flesta fall. Samtliga studier pekade dock på betydande förluster av tullintäkter. Här bör framhållas att antalet studier i denna sammanfattning var relativt begränsat och att det vid denna tidpunkt fanns mycket lite information om hur de slutliga avtalen skulle komma att se ut. Till exempel arbetade majoriteten av dessa studier med antagandet att det var ett fullständigt frihandelsavtal som

skulle etableras mellan EU och de olika AVS-grupperna. Inga produkter undantogs med andra ord från liberalisering. ODI påpekar att dessa antaganden kan ge missvisande resultat, eftersom de handelsalstrande och handelsomfördelande effekterna sannolikt varierar från produkt till produkt (ODI, 2006).

Babula & Baltzer har i en studie från slutet av 2007 tittat på 14 olika studier som analyserar de kvantitativa effekterna av ekonomiska partnerskapsavtal mellan EU och AVS. De delar in dessa studier i tre olika typer:

- a) I grunden icke-kvantitativa studier som ändå undersöker kontroversiella kvantitativa frågor eller ställer andra kontroversiella frågor av relevans för de kvantitativa studierna.
- b) Partiella jämviktsstudier
- c) Allmänna jämviktsstudier

Studierna delas även in efter geografisk täckning, dvs. om de analyserar effekterna för enskilda regioner (oavsett vad som händer i andra regioner) eller för AVS generellt och enskilda länder/regioner om samtliga EPAs kommer till stånd.

Babula & Baltzer (2007) drar följande övergripande slutsatser:

- De allmänna jämviktsstudierna (som man menar bäst fångar de verkliga effekterna) pekar på att EPAs skulle leda till negativa välfärdseffekter för AVS. Dessa effekter är mycket känsliga för graden av reciprocitet, där en lägre grad av reciprocitet skulle minska de negativa effekterna. Studierna visar också att GSP/EBA-alternativet antagligen skulle vara mindre kostsamt för AVS-länderna totalt sett.
- De partiella jämviktsmodellerna ger generellt lägre negativa effekter. Någon enstaka studie pekar också på positiva effekter för enskilda länder eller regioner.
- Samtliga studier konstaterar att förlusten av tullintäkter är mycket omfattande. De negativa välfärdseffekterna härstammar också till stor del från en negativ handelsomfördelning från förmodat mer effektiva importkällor till EU. Handelsomfördelningen är särskilt omfattande för de karibiska länderna, där USA redan är den viktigaste handelspartnern.
- AVS-länderna skulle visserligen öka sin export, framför allt av jordbruksprodukter och råvaror,

men med långt mindre än vad importen från EU skulle öka.

- De flesta studier, oavsett om de är allmän eller partiell jämvikt, pekar på att EPA kommer att vara välfärdshöjande för konsumenterna i AVS.

Att AVS-ländernas export ökar långt mindre än EU:s export är egentligen inte så förvånande. Eftersom AVS-länderna redan åtnjuter ett brett marknadstillträde till EU genom Cotonou och EBA, så finns inga stora vinster att göra genom en fullständig liberalisering från EU:s sida. För de AVS-länder som är MUL (39 av 78) så innebär reciprocitetsprincipen de facto en ensidig liberalisering utan att några motprestationer erhålls från EU, åtminstone i form av sänkta tullar (ODI, 2006).

Slutsatsen att GSP/EBA-alternativet skulle vara mer kostsamt bygger framför allt på en studie av Perez (2006), vilken vi ska återkomma till nedan. Inledningsvis kan det dock vara värt att påpeka att simuleringar som jämför EPA med GSP/EBA-alternativet inte tar hänsyn till att ursprungsreglerna skiljer sig åt under de olika arrangemangen. Analysen kan därför inte fånga vare sig effekterna av att ursprungsreglerna anses vara striktare under GSP/EBA eller av de liberaliseringar som gjorts under EPA. Även slutsatsen om att en lägre grad av reciprocitet skulle minska välfärdsförlusterna bygger i huvudsak på Perez.

Vad gäller förlusterna av tullintäkter så är detta en allvarlig svårighet. Man ska dock ha klart för sig att skattningen av dessa förluster bygger på ett antagande om full insamling vilket långt ifrån alltid är fallet. Detta beror dels på att undantag från tullarna är vanligt i många afrikanska länder och dels på att insamlingen av tull är ineffektiv (GTZ, 2007a). Brenton et al. (2008) lyfter t ex fram en analys från Etiopien som pekar på att när de faktiskt tillämpade tullarna, till skillnad mot de som anges i tulltaxan, används för att beräkna förlust av tullintäkter så minskar dessa från 6,4 procent av det totala skatteuttaget till 3,4 procent. Om Etiopien dessutom tog bort de undantag för tullar man tillämpar, så skulle förlusten enligt Brenton et al. minska till 0,8 procent. Vidare hänvisar GTZ (2007) till studier som pekar på att förbättringar i tulladministrationen i många länder skulle kunna öka tullinsamlingen avsevärt.

Det bör också framhållas att majoriteten av de studier som sammanfattas ovan gjordes när mycket lite var känt om den slutgiltiga täckningen och tids-

schemat för liberaliseringen inom EPA, vilket gör det svårt att korrekt skatta förlusterna av tullintäkter. Man bör också komma ihåg att det finns en möjlighet att tullintäkterna under en övergångsperiod ökar, genom att importen ökar då tullarna gradvis sänks mot noll.

Den studie som Babula & Baltzer (2007) lyfter fram som mest genomarbetad och omfattande är gjord av Perez. Perez (2006) jämför ”standardutformningen” av EPA med fem andra alternativ. Standardutformningen innebär att EU liberaliserar 100 procent av importen från AVS-länderna medan AVS-länderna liberaliserar 80 procent av importen från EU. Det första alternativet innebär att AVS-länderna endast liberaliserar 50 procent och det andra alternativet innebär 100 procents eliminering hos båda parterna. Det tredje alternativet är effekterna av enbart regional integration, dvs. full eliminering av tullar inom varje EPA grupp. De fjärde och femte alternativen utgörs av GSP i kombination med EBA samt GSP+ i kombination med EBA.

Slutsatserna är att AVS-ländernas export till EU ökar, men långt mindre än EU:s export till AVS-länderna. Handelsbalansen försämras därför för de flesta regioner. Produktionen och exporten av industrivaror minskar och BNP minskar. Detta för-stärker den redan omfattande förlusten av skatteintäkter via avskaffade tullar. Slutligen minskar också den regionala handeln mellan AVS-länderna. Dessa effekter mildras markant under 50-procents scenariot.

Tyvärr redovisar inte Perez de övergripande makroekonomiska konsekvenserna för 100-procents scenariot. Inte heller effekterna på export- och import inom olika sektorer redovisas. Det vi får veta är hur stor den samlade välfärdsförlusten blir för AVS-länderna tillsammans, hur stora de statliga intäktsförlusterna blir samt hur produktionen minskar eller ökar inom jordbruk, jordbruksförädling och industri. I detta sammanhang drar Perez slutsatsen att AVS-länderna minimerar sina förluster av industriproduktion vid 50 procents reciprocitet. Här kan det dock vara värt att notera att flera av grupperna samtidigt maximerar sin ökning av jordbruksproduktion, och i ett fall (Pacific) även av jordbruksförädling, vid den högsta graden av reciprocitet, dvs. 100 procent.

När det gäller det tredje alternativet – enbart regional integration inom varje AVS-grupp – så visar Perez resultat att detta skulle leda till positiva välfärdseffekter för majoriteten av grupperna. Här bör dock noteras att samtliga effekter är mycket begränsade i detta scenario. BNP och handelsbalansen förändras knappt alls för de flesta regioner och de positiva välfärdseffekterna är endast markanta för en eller möjligen två grupper.

3.1.2 Nya studier, nya antaganden

En kritik som kan riktas mot Perez studie är att den använder de nuvarande preferenserna under Cotonou som referensscenario. Visserligen är det naturligtvis intressant att jämföra utfallet under olika utformning av EPA med det nuvarande läget, men i praktiken är status quo inte ett realistiskt alternativ. Detta eftersom Cotonou-preferenserna efter den 1 januari 2008 inte längre är juridiskt försvarbara i WTO.

Ett annat problem med Perez studie är att den utgår från att AVS-länderna kommer att bevara de högsta tullarna. Detta kan visserligen framstå som det mest realistiska, men är inte alls det enda tänkbara alternativet. Förutom att skydda känsliga sektorer eller framväxande industrier kan ett motiv för AVS-länderna till att behålla vissa tullar vara att säkra en del av tullintäkterna. I sådant fall torde man rikta in sig på de något lägre tullarna.

Fontagné et al. (2008) tar i sin studie hänsyn till denna möjlighet genom att simulera två scenarier som representerar olika utformning av AVS-ländernas liberaliseringsscheman. I den första utformningen (H1) undantas i första hand jordbruksprodukter från liberalisering. I den andra utformningen (H2) söker man minimera förlusten av tullintäkter genom att undanta de produkter som inbringar mest till statskassan. Dessa två metoder ger väldigt olika resultat. I det senare fallet är det i stort sett bara industrivaror som undantas. Valet av vilka produkter som undantas torde ha relativt stor betydelse för simuleringsresultatet.

Fontagné et al. simulerar sex olika scenarier. I det första scenariot ersätts Cotonou-preferenserna med GSP respektive EBA för MUL. Detta scenario används som referensscenario, vilket innebär att det är mot detta scenario som man jämför utfallet i de andra scenarierna. I det andra scenariot utsträcks GSP+ till icke-MUL. Det tredje scenariot innebär ett framgångsrikt avslut av EPA-förhandlingarna, med tull- och kvotafritt tillträde för AVS och liberalisering av AVS-ländernas import enligt den första utformningen (H1) ovan. Det fjärde scenariot motsvarar det tredje, fast med AVS-ländernas liberalisering utformad enligt den andra modellen (H2) ovan. Det femte scenariot är samma som det tredje, men med hänsyn tagen till effekterna av ett framgångsrikt avslut av Doha-rundan.

Fontagné et al. tar också hänsyn till regional integration inom varje AVS-grupp. Detta görs genom att de antar att varje region blir ett frihandelsområde. Vidare tar Fontagné et al. explicit hänsyn till att AVS-ländernas liberalisering sker successivt. De inför en dynamik i modellen enligt följande:

- a. Från 2008 till 2015 implementeras de regionala frihandelsområdena fullt ut genom linjära reduktioner av tullarna.
- b. Från 2008 till 2015 genomförs i linjära steg en 20-procentig sänkning av AVS-ländernas tullar (de som inte undantagits) gentemot EU.
- c. Från 2016 till 2022 liberaliseras de icke-känsliga produkterna fullt ut, enligt ett linjärt mönster
- d. Åtaganden från Doha-rundan antas börja 2008 och vara fullt implementerade 2011 (gäller scenario 5)

Fontagné et al.'s resultat visar att AVS-ländernas export skulle öka med 10,7 procent jämfört med referensscenariot. Särskilt framträdande skulle ökningarna vara för COMESA⁸, Västindien och Stillahavet. De största vinsterna skulle komma inom sektorerna "livestock", "vegetables" och "textiles". Om man istället betraktar den nuvarande situationen som referensscenario skulle exportökningen bli mer begränsad; 5,4 procent.

På importsidan visar resultaten att AVS-ländernas import från EU skulle ha ökat med 17 procent vid implementeringsperiodens slut. Den mer begränsade liberaliseringen fram till 2015 skulle ge en importökning på 7 procent. I genomsnitt skulle förlusterna av tullintäkter uppgå till 70 procent. Dessa resultat gäller under alternativ H1 ovan, dvs. den utformning av AVS-ländernas liberalisering som prioriterar undantag för jordbruksprodukter. Tillämpar man istället alternativ H2 ovan, dvs. prioritering av undantag för de produkter som inbringar mest till statskassan, så minskar förlusterna av tullintäkter till strax över 50 procent. Samtidigt innebär detta alternativ att AVS-ländernas importökning blir väsentligt högre för jordbrukssektorerna (vegetable products, livestock & agri-food). Å andra sidan blir importökningen för textil fem gånger längre än under H1 scenariot.

Det bör betonas att de olika sätten att utforma undantagslistorna inte bara har betydelse för import, utan även kan ha betydelse för exporten. I den utsträckning som importvaror används som insatsvaror i exportsektorn, så kan begränsningar av importen även inverka negativt på exportens konkurrenskraft. Dess indirekta effekter är dock inte möjliga att mäta i den givna modellen.

3.1.3 Regionspecifika studier

En jämförelse av de region- och länderspecifika effekterna mellan de olika studierna visar enligt Babula & Balzer (2007) bland annat att storleken på och om effekterna är negativa eller positiva för enskilda länder beror på två faktorer: 1) Den

makroekonomiska profilen före avtalet (t ex om man har handelsöverskott eller handelsunderskott) och 2) Vilken region som är den dominerande och mest effektiva handelspartnern. Vidare visar jämförelsen att preferenserrosion från EU:s handelsavtal med icke-AVS-regioner, särskilt i Latinamerika, skulle minska vinsterna med EPA.

Karingi et al. (2006) genomför dels en allmän jämviktsanalys för hela Afrika söder om Sahara, dels ett antal partiella jämviktsanalyser för länderna i COMESA. Den allmänna jämviktsanalysen simulerar effekterna av tre alternativa EPA-scenarier:

- 1) Nära nog fullständig reciprocitet från AVS-länderna på basis av de tullpreferenser de idag åtnjuter från EU-sidan.
- 2) Liberalisering mellan de afrikanska länderna, på motsvarande villkor som idag utsträcks till SSA av EU.
- 3) Ett fullständigt frihandelsområde etableras mellan EU och SSA.

Karingi et al. finner att det första scenariot medför en minskad inhemsk produktion och därmed inkomst. Trots att konsumenterna får lägre priser blir den samlade välfärdseffekten negativ. Detta är egentligen inte så konstigt eftersom scenariot de facto innebär en unilateral liberalisering från SSA-ländernas sida och inget ökat marknadstillträde för deras export.

I det andra scenariot finner Karingi et al. att regional integration har en positiv nettoeffekt på välfärden i de afrikanska länderna. Det bör dock noteras att eftersom den databas som Karingi et al. använder endast innehåller aggregerad information för större grupper av länder i Afrika SSA så kan denna simulering endast utvärdera effekterna av liberalisering mellan dessa grupper och inte inom dem.

De största positiva välfärdseffekterna får man i det tredje scenariot. Detta beror på att nya exportmöjligheter uppstår där EU öppnar upp sina marknader fullt ut. Även om viss deindustrialisering är att vänta så överväger vinsterna för sektorer som jordbruksprodukter och textil och kläder. Dessvärre framgår inte av analysen exakt hur detta tredje scenario är utformat. Dels hänvisar man till "ekonomiska reformer" som de afrikanska länderna skulle behöva genomföra och dels framgår det inte om detta scenario även innehåller liberalisering mellan de afrikanska AVS-länderna.

Busse & Grossman (2004) använder en partiell jämviktsmodell för att simulera effekterna av ett fullständigt frihandelsområde mellan EU och 14 västafrikanska länder, dvs. ett scenario där de västafrikanska länderna avskaffar samtliga tullar på

import från EU. I sin analys prövar de också utfallet för olika nivåer på de så kallade substitutionselasticiteterna mellan produkter. Vidare tar de hänsyn till att insamlingen av tullar inte är fullständig, vilket får effekter på de uppskattade förlusterna av tullintäkter.

Busse & Grossman drar slutsatsen att handelsalstring generellt överstiger handelsomfördelning i dessa länder, varför det är möjligt för EPA att totalt sett resultera i en välfärdsförbättring för de västafrikanska länderna. Effekterna skiljer sig dock ganska mycket åt mellan länderna. Importen från EU förväntas öka med mellan 5,2 procent (Guinea-Bissau) och 20,8 procent (Nigeria). Även förlusterna av tullintäkter varierar kraftigt – från 29,6 procent i Niger till 79,9 procent i Kap Verde. Omfattningen på dessa förluster hänger i stor utsträckning samman med hur dominerande EU är som importkälla för respektive land.

Milner et al. (2005) använder en partiell jämviktsmodell för att simulera effekterna av en fullständig liberalisering av varuhandeln mellan EU och två länder i East African Community⁹ (EAC) – Tanzania och Uganda. Deras approach skiljer sig en del från de studier vi hittills diskuterat. De utgår från en teoretisk modell där en liten ekonomi ingår dels i ett regionalt handelsavtal och dels i ett frihandelsavtal med EU. Förutom att analysera handelsalstring och handelsomfördelning, modellerar de också explicit konsumtionseffekterna. Resultatet från simuleringen tyder på att välfärdseffekterna från ett EPA utformat enligt ovan skulle vara mycket begränsade, antingen de är positiva (Uganda) eller negativa (Tanzania). Jämfört med Tanzania upplever Uganda ett större skifte av importen från EAC (läs Kenya) till mer effektiva producenter i EU – därav den positiva välfärdseffekten. Såväl Uganda som Tanzania är mycket beroende av import från Kenya i vissa sektorer, men i fallet Tanzania finns även effektiva importkällor utanför EAC som skulle förlora importandelar vid ett EPA med EU – dvs. en handelsomfördelning med negativa effekter på välfärden skulle ske. För båda länderna skulle förlusterna av tullintäkter vara betydande.

Keck & Piermartini (2007) simulerar effekterna av en samtidig implementering av ett fullständigt frihandelsavtal mellan EU och SADC¹⁰ och ett fullständigt frihandelsområde mellan SADC-länderna. I ett separat experiment simuleras också effekterna av enbart en liberalisering mellan SADC-länderna. Resultatet från simuleringen visar att majoriteten av länderna skulle få högre (positiva) välfärdseffekter vid samtidig implementering av EPA och frihandelsområdet SADC. Detta gäller framför allt Sydafrika, som skulle uppleva betydande kompletterande vinster genom såväl effektivitetsförbättringar som

bytesvillkorsförbättringar vid samtidig implementering. Den mest intressanta slutsatsen från det här delexperimentet är dock enligt Keck & Piermartini att övriga SADC-länder förbättrar sitt bytesvillkorsutfall under EPA jämfört med om de enbart skulle liberalisera inom regionen. Detta tyder enligt författarna på att en del av Sydafrikas bytesvillkorsfördelar inom ramen för SADC tas över av andra länder när ett frihandelsavtal sluts med EU. För ett par länder gäller också att det endast blir några effektivitetsvinster om EPA kombineras med regional integration. Det är med andra ord nödvändigt att prisstrukturen inom regionen är balanserad, dvs. icke-snedvriden, för att de välfärdshöjande resursallokeringarna ska ske när handeln med EU liberaliseras.

3.1.4 Studier kring specifika aspekter av EPA

Jordbruk

Morrissey och Zgovu (2007) bygger vidare på den partiella jämviktsmodell som användes av Milner et al. för att undersöka effekterna av en liberalisering av jordbruksimporten från EU på handel, tullintäkter och välfärd. De skattar modellen för 36 AVS-länder och under två olika alternativa utformningar. I den första liberaliseras importen av alla jordbruksprodukter medan man i den andra undantar 20 procent enligt mönstret: 1) alla produkter där andra AVS-länder står för en betydande del av importen och 2) produkter med höga initiala MGN¹¹-tullar som kan vara svåra att ersätta med skatter. Resultatet visar att majoriteten av länderna skulle uppleva en välfärdsförbättring under båda utformningarna, även om de 36 länderna som helhet skulle uppleva en välfärdsminskning. Såväl välfärdsökningarna som minskningarna är dock mycket begränsade, vanligen mindre än 0,5 procent.

Intressant att notera är att majoriteten av de länder där resultatet pekar på en välfärdsminskning är icke-MUL-länder. Dessa har i större utsträckning en relativt hög andel import som inte kommer från EU och därmed en ökad risk för handelsomfördelning.

När 20 procent av jordbruksimporten undantas enligt mönstret ovan minskar både den genomsnittliga välfärdsvinsten och antalet länder som upplever en välfärdsvinst. Endast för fyra länder vänds den tidigare välfärdsförlusten i en välfärdsvinst. Klart är dock att förlusterna av tullintäkter minskar avsevärt när känsliga produkter undantas – från ett genomsnitt på 24 procent till 15 procent av tullintäkterna från jordbruksprodukter. Generellt motsvarar dessa förluster någonstans mellan

0,01 och 0,5 procent av BNP, men det finns undantag med väsentligt högre förluster i förhållande till BNP. Särskilt framträdande är Seychellerna och Benin, som även om de undantog 20 procent av jordbruksimporten skulle förlora 66 respektive 51 procent av sina (jordbruks)tullintäkter, motsvarande 2,2 procent av BNP i Seychellernas fall.

Handelsrelaterade frågor

Det finns väldigt få kvantitativa studier som undersöker effekterna av att liberalisera handeln med tjänster eller av att inkludera handelsrelaterade frågor. Keck & Piermartini (2007) gör en simulering där de lägger till ett antal handelsrelaterade policier för en EPA mellan EU och SADC. De policier man lägger till handlar om exportsubventioner och produktspecifika inhemska jordbruksstöd i EU, vilket kanske inte kan anses fånga de frågor som generellt kopplas samman med den bredare handelsagendan, men väl ger en indikation på betydelsen av att undanröja icke-tariffära handelshinder. Simuleringen ger vid handen att det, förutom för Sydafrika, knappast har någon inverkan på välfärds-effekten om exportsubventioner och inhemska jordbruksstöd tas bort.

Sysselsättning och fattigdom

Keck & Piermartini (2007) lättar också på antagandet om full sysselsättning i standardmodellen. Genom att införa en fast lönenivå för utbildad arbetskraft skapar man en situation där det finns ett överskott på utbildad arbetskraft, vilket man menar bättre återspeglar arbetsmarknadssituationen i många utvecklingsländer. Resultatet blir en avsevärd ökning av den potentiella välfärdsvinsten för majoriteten av länderna. Detta förklaras av att närvaron av ett överskott på utbildad arbetskraft ger en extra skjuts till den expansion av jordbruksproduktion och jordbruksindustri som redan genererade välfärdsvinster genom en mer effektiv resursallokering. Keck & Piermartini framhåller att denna ökade välfärdsvinst i sig inte tar hänsyn till välfärds-effekten av minskad arbetslöshet.

Boysen & Matthews (2008) använder en kombinerad allmän jämviktsmodell och mikrosimuleringsmodell för att studera effekterna av EPA på fattigdomen i Uganda. Analysen utgår från McCulloch et al. (refererad i Boysen & Matthews, 2008) som identifierar tre huvudsakliga kanaler för effekterna av handelsliberalisering på fattigdom: konsumtionskanalen, företagskanalen och den statliga kanalen. Modellen är en statisk, icke-monetär modell, med data hämtad från Ugandas "social accounting matrix" från 1999. Ett förexperiment uppdaterar modellen till 2006 för att ta hänsyn till implementeringen av EAC:s gemensamma tulltariff.

Boysen & Matthews drar slutsatsen att handelsliberaliseringarna under EPA skulle ha en fattigdomsminskande effekt, om än mycket liten. En stor del av effekten skulle komma från överföringen av resurser från importkonkurrerande sektorer in i kaffeproduktion. Att effekten blir så begränsad beror enligt Boysen & Matthews delvis på att EU representerar en mycket liten andel av Ugandas import och att det redan är relativt låga tullar på denna import. En föranalys av datan visar också att importen från EU tenderar att vara av kompletterande karaktär snarare än konkurrerande med inhemska produktion.

Intressant att notera är att man får en starkare fattigdomsminskande effekt när man simulerar ett alternativ med unilateral, MGN-liberalisering. Detta beror på att den strukturella omvandlingen av ekonomin, som i Ugandas fall belönar de fattigas produktionsfaktorer, blir starkare under MGN-liberalisering.

3.2 Sammanfattning

Som vi har sett är det mycket svårt att dra några entydiga slutsatser om de förväntade (statiska) handels- och välfärdseffekterna av EPA. De studier som gjorts pekar i olika riktning och det blir svårt att jämföra de olika resultaten dels eftersom de bygger på olika antaganden, vilka inte alltid redovisas tydligt, och dels eftersom de använder olika data. Generellt kan man dock säga att de förväntade (statiska) välfärdseffekterna, oavsett om de är positiva eller negativa, är begränsade. Ytterligare en övergripande slutsats är att majoriteten av länder kommer att drabbas av omfattande förluster av tullintäkter. Vidare pekar de flesta studierna på att EPA kommer att vara välfärdshöjande för konsumenterna i AVS-länderna.

De förväntade välfärdseffekterna för enskilda länder eller regioner beror mycket på de specifika omständigheter som råder där. Särskilt betydelsefulla är den makroekonomiska profilen före avtalet (t ex om man har handelsöverskott eller handelsunderskott) och vilken region som är den dominerande och mest effektiva handelspartnern. Generellt kan man säga att i ju högre grad som EU är den dominerande handelspartnern, desto högre är de förväntade välfärdsvinsterna, eller omvänt desto lägre de förväntade välfärdsförlusterna. Ett par av studierna tyder också på att de minst utvecklade länderna har mer att vinna på, eller omvänt mindre att förlora på, av att ingå EPA.

De sammanfattande studierna pekar på att graden av reciprocitet är avgörande för den förväntade

välfärdseffekten, men här finns både studier som pekar på att en lägre grad av reciprocitet skulle minska välfärdsförlusten och de som antyder att en högre grad av reciprocitet skulle ge en ökad välfärdsvinst. Här bör också framhållas att utfallet är beroende av vilka produkter det är som undantas från liberalisering.

Som vi har sett finns det få kvantitativa studier som analyserar effekterna av EPA på fattigdom. Den studie som Boysen & Matthews har gjort för Uganda pekar på att EPA potentiellt kan ha en fattigdomsminskande effekt. Från flera av de allmänna jämviktsmodellerna kan vi också utläsa att EPA kan förväntas gynna sektorer där de fattiga ofta har sin utkomst, som t ex jordbruk och arbetskraftsintensiva industrier som textil och kläder.

Ett viktigt bidrag med Babula & Baltzer's sammanfattande studie är att de identifierar ett antal centrala tvistefrågor i den "empiriska" litteraturen om EPA. De mest framträdande tvistefrågorna handlar om 1) hur regional integration mellan AVS-länderna ska hanteras i modellerna 2) vilken typ av analysmodell som ska användas (allmän eller partiell jämvikt) och 3) vilka antaganden som är realistiska. Intressant nog är det endast tre av de studier som vi har gått igenom som behandlar effekterna av ekonomiska partnerskapsavtal kombinerat med regional integration, vilket får anses som en avgörande brist, då en av de bärande idéerna bakom EPA är att kombinationen av regional integration mellan AVS-länder och integration med EU ska vara särskilt gynnsam.

Babula & Baltzer lyfter även fram ett antal brister i studierna, som kan ha haft avgörande betydelse för resultatet. Bland annat pekar de på att ingen av modellerna tar hänsyn till förbättrade ursprungsregler. Därmed riskerar de att underskatta de negativa effekterna av en övergång till GSP och underskatta de positiva effekter av EPA (eftersom ursprungsreglerna har förbättrats).

Vidare finns problem med definitionen av begreppet handelsomfördelning i flera av studierna. De utgår oftast från att all minskning av importen från en tredje part motsvarar en negativ handelsomfördelning, oavsett om denna fördelning är välfärdsminskande eller inte. Detta baseras på det implicita antagandet att landet i fråga före avtalet importerar från den mest kostnadseffektiva källan. Detta antagande håller dock bara om handeln före EPA karaktäriseras av MGN-tullar, men gäller inte i en värld av överlappande preferentiella handelsavtal (Babula & Baltzer, 2007).



4. Dynamiska effekter av EPA – förutsättningar för en hållbar handelsintegrering

Som vi såg i kapitel tre ovan så är det svårt att dra några entydiga slutsatser om de statiska effekterna av EPA. Dels beror utfallet på i stor utsträckning på landspecifika omständigheter, dels finns begränsningar i de modeller som används för att analysera de tänkbara effekterna och dels har den slutgiltiga utformningen av avtalen hittills inte varit känd. Samtidigt är de dynamiska effekterna potentiellt långt mer intressanta, eftersom dessa har en möjlighet att bidra till ökad tillväxt i AVS-länderna. De dynamiska effekterna är dock mycket svåra att utvärdera med hjälp av formella modeller. I detta kapitel ska vi därför diskutera potentialen för dynamiska effekter utifrån mer deskriptiva/analytiska studier som gjorts om EPA. Där det bedöms nödvändigt kompletterar vi även dessa studier med mer generella studier (dvs. ej gjorda specifikt för AVS-länderna) som behandlar olika aspekter av den bredare agenda som ingår i EPA. Utgångspunkten är att potentialen för dynamiska effekter bestäms dels av det slutgiltiga innehållet i respektive EPA-avtal och dels av de förutsättningar som råder i respektive AVS-land för att dra nytta av möjligheterna och genomföra de eventuella kompletterande åtgärder som behövs.

I detta och nästa kapitel fokuserar vi framför allt på de afrikanska AVS-länderna.¹²

4.1 EPA i den globala kontexten

Mycket har hänt i världsekonomin sedan de första "avtalen" mellan EU och AVS skrevs under på 1960-talet. Brenton et al. (2008) lyfter i sin studie om EPA i Afrika fram ett antal framträdande drag i "den nya globala ekonomin" som de anser att framgångsrika EPA måste ta hänsyn till. Dessa faktorer är:

- Kraftig konkurrens från de så kallade BRIC-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien och Kina)
- Den snabba tillväxten i BRIC-länderna
- En växande global handel med tjänster
- Ökande betydelse av inhemska institutioner, policier och infrastruktur för produktivitet och konkurrenskraft

Dessa faktorer innebär både utmaningar och möjligheter. Å ena sidan så kan enbart själva storleken på Indien och Kina göra det svårt för de fattigaste länderna att slå sig in i och konkurrera inom tillverkningsindustrin. Å andra sidan kommer det alltid finnas lägre marknadssegment och så

småningom kommer även lönenivån i Kina att stiga.

Samtidigt kommer Indiens och Kinas snabba tillväxt att innebära en ökad efterfrågan. Denna efterfrågan har enligt Brenton et al. faktiskt varit den främsta källan till afrikansk exporttillväxt sedan 1990. Även om EU fortfarande utgör den huvudsakliga exportmarknaden för Afrika Söder om Sahara, så beräknar Brenton et al. att Asiens betydelse som exportmarknad för Afrika Söder om Sahara kommer att öka avsevärt över de kommande 25 åren. Mot denna bakgrund varnar Brenton et al. för att om EPA fokuserar alltför snävt på bilateral handel mellan EU och Afrika och missar att hantera de huvudsakliga begränsningarna för *global* konkurrenskraft så kommer de misslyckas med att hjälpa AVS-länderna integreras i världsekonomin.

Den nya globala ekonomin erbjuder också möjligheter genom en ökad öppenhet för UDI och outsourcing av tjänster. Inte minst för så kallade "landlocked countries" och små önationer kan låglönessegment av olika IT-tjänster, som t ex call centers och dataregistrering, komma att erbjuda nya vägar för att diversifiera ekonomin. För att dra nytta av dessa möjligheter krävs dock satsningar på infrastruktur, effektiva regleringar och utbildning.

4.2 Från komparativa fördelar till global konkurrenskraft

Som vi såg i det inledande kapitlet så finns det många faktorer utöver komparativa fördelar, som avgör ett lands framgångar i den globala ekonomin. Brenton et al. framhåller att det som avgör hur man lyckas i den globala konkurrensen är produktivitet. Trots att många länder i Afrika har låga löner, så är problemet att de låga lönekostnaderna äts upp av höga indirekta kostnader. Dessa indirekta kostnader kan till exempel bestå av höga kostnader för och begränsad tillgång på produktionsnära tjänster som t ex transport, telekommunikation, energi och finans. Det kan också gälla ineffektiva och svaga institutioner (tullverk, standardsättande organ, exportfrämjandeorgan) och bristande samordning och kommunikation mellan ministerier.

Problemet med bristande utbudskapacitet och konkurrenskraft illustreras väl genom att studera effekterna av det tull- och kvotafria marknadstillträdet som utsträckts till MUL-länder under EBA.

Sedan EBA implementerades i mars 2001 så har det nominella värdet av EU:s import från afrikanska MUL endast ökat med 0,5 miljoner euro. Mot denna bakgrund betonar Världsbanken (2008) att enbart ett förbättrat marknadstillträde sannolikt inte är tillräckligt för att öka och diversifiera EPA-ländernas export till EU (eller till andra marknader!).

Brenton et al. identifierar tre centrala element som bör ingå i en strategi för att förbättra den globala konkurrenskraften:

1. Incitamentsstrukturen

Här bör målsättningen naturligtvis vara att försäkra sig om att resurser kanaliseras till de aktiviteter där de är mest produktiva. Detta kräver en noggrann analys av hur såväl handelspolitiken som skatter, arbetsmarknadspolitik och företagsklimatet i stort påverkar investerings- och produktionsbeslut. När potentialen i olika sektorer analyseras är det också viktigt att man inte förbiser tillväxtpotentialen i nya sektorer.

2. Sänkta kostnader för "backbone services"

Tillgång till effektiva och billiga tjänster är avgörande i dagens globaliserade ekonomi. Företag som måste betala mer än sina konkurrenter för energi, IT, transporter och finansiella tjänster kommer få svårt att konkurrera både på den inhemska marknaden och utomlands. Konkurrens och ett reglerande ramverk i dessa serviceindustrier är en central komponent i en strategi för förbättrad konkurrenskraft. I många utvecklingsländer utgör själva infrastrukturen en begränsning för tillgängligheten och priset på "backbone services".

3. Proaktiva policies för att främja handel

För att skapa de rätta förutsättningarna för en ökad export kan det i många fall behövas specifika åtgärder och institutioner för att hantera marknadsmislyckanden och "government failures". Bland dessa kan nämnas export- och investeringsfrämjande myndigheter, standard-sättande organ och myndigheter för att stödja innovation och klustring. Vidare kan regeringar behöva hantera politisk-ekonomiska begränsningar på reformer genom att skydda svaga grupper från anpassningskostnader. För att hantera en begränsad kapacitet i policyformulering och implementering kan det vara en bra idé att skapa ett speciellt team som samlar alla berörda intressenter och koordinerar den samlade politiken.

Hur kan då EPA bidra på dessa tre områden?

Enligt Brenton et al. är det till att börja med viktigt att ha i åtanke att handelsrelationer med EU endast är en aspekt av de afrikanska ländernas handelspolitik. För att vara framgångsrika måste EPA stå i överensstämmelse med nationella handels- och utvecklingsstrategier. Vidare är den regionala dimensionen central. Eftersom många av de afrikanska länderna är små och/eller "landlocked" så är det många konkurrenskraftsfrågor som hanteras bäst på en regional nivå. Ska man till exempel uppgradera hamnar och tullfaciliteter i de länder som genom dessa står i direkt anslutning med omvärlden, så är det viktigt att "landlocked" länders intressen tas i beaktande. Samtidigt är det viktigt att ta hänsyn till att alla EPA-grupper, särskilt i Afrika, innehåller länder med mycket olika ekonomiska intressen och politiska omständigheter, varför ett flexibelt angreppssätt kan vara nödvändigt.

I följande avsnitt diskuterar vi först hur tullnedsättningar inom ramen för EPA kan tänkas påverka incitamentsstrukturen och sedan hur åtaganden inom handelsprocedurer och tjänster kan bidra till att sänka indirekta handelskostnader. I påföljande avsnitt diskuterar vi dels möjligheterna för EPA att bidra till de handelsrelaterade policy-åtgärder som är nödvändiga för att förbättra investerings- och företagsklimatet i framför allt de afrikanska EPA-länderna, dels potentialen för en policyintegration som kan främja produktivitet och tillväxt. De sistnämnda frågorna motsvarar delvis den typ av åtgärder som Brenton et al. nämner under det tredje centrala elementet ovan.

4.2.1 Tullar i EPA och Incitamentsstrukturen

Som vi tidigare har varit inne på så är möjligheterna för EPA att ytterligare förbättra AVS-ländernas marknadstillträde till EU ganska begränsade. I synnerhet för de afrikanska AVS-länderna, där en stor andel är MUL och därmed åtnjuter tull- och kvotafrihet under EBA-initiativet, finns inget starkt incitament inbyggt i EPA i form av ökat marknadstillträde. För de länder som inte är MUL kan det dock för enskilda produkter och sektorer finnas betydande skillnader i marknadstillträdesvillkor mellan alternativet GSP och det som erbjuds i EPA. För länder som har en stor andel av sin export koncentrerad till dessa produkter och sektorer kan det utgöra ett starkt incitament att ingå EPA, vilket också framträder ur bilden av vilka länder som vid årsskiftet 2007/2008 tecknade interimsavtal.

På ett område finns dock möjlighet för EU att förbättra AVS-ländernas möjligheter att dra nytta av marknadstillträdet – nämligen ursprungsregler. De flesta bedömare är eniga om att de ursprungsregler som hittills gällt under Cotonou och GSP har utgjort en betydande begränsning för AVS-ländernas möjligheter att dra nytta av marknadstillträdet, framför allt inom sektorer som textil & kläder samt fiske. I de interimsavtal som nu har slutits har vissa liberaliseringar och förenklingar gjorts, men bland annat Världsbanken (2008), Brenton et al. (2008) och Naumann (2008) bedömer att det fortfarande finns utrymme för väsentliga förbättringar.

Med undantag för ursprungsregler kan vi alltså konstatera att de huvudsakliga förändringarna i incitamentsstrukturen till följd av marknadstillträdesvillkoren i EPA kommer att komma från ländernas egna liberaliseringar. Hur ser förutsättningarna ut för dessa liberaliseringar och vilka effekter kan de väntas ge?

Trots de handelsliberaliseringar som ägt rum i Afrika Söder om Sahara det senaste decenniet, så är MGN-tullarna fortfarande höga. Det genomsnittliga afrikanska landet har en genomsnittlig MGN-tull på 14 procent och tar ut "peak tariffs" på 45 procent av tullpositionerna.¹³ Detta kan jämföras med den genomsnittliga MGN-tullen för OECD-länderna på 5,6 procent.¹⁴ I över hälften av EPA-länderna överstiger den maximala tullen fortfarande 30 procent och i vissa länder når den till och med upp till 60 procent. De afrikanska länder som har de högsta tullnivåerna har generellt en genomsnittlig MGN-tull mellan 20-30 procent. Framför allt har afrikanska länder en stark tendens att ta ut de högsta möjliga tullarna på alla produkter som tillverkas inhemskt (Världsbanken, 2008).

Vidare har de afrikanska länderna många undantag från sina tullar, vilket gör tullstrukturen ogenomskådlig och svår att administrera. Det kan dessutom leda till en snedvriden incitamentsstruktur som framför allt missgynnar småföretag. Det finns få bevis för att undantag har någon effekt på investeringar, vilket oftast är den motivering som används. Många länder skulle enligt Brenton et al. (2008) kunna sänka sina tullar rejält och ändå bibehålla tullintäkterna om undantag togs bort och tullinsamlingen förbättrades. Utmaningen för fattiga länder i att röra sig från ett beroende av tullintäkter till konsumtions och inkomstskatter ska dock inte underskattas.

En utmaning med EPA är enligt Khandewal (2004) att de riskerar att bromsa den unilaterala liberaliseringsprocessen i många länder. Givet de höga tullnivåerna och starka beroendet av tullar i vissa länder så finns en risk att den genomsnittliga

tullnivån ökar när man ska bilda en tullunion. Och när väl en gemensam extern tulltaxa (CET) är etablerad så kan inte längre enskilda länder göra egna liberaliseringar. Brenton et al. pekar på att de snabbast växande ekonomierna under de senaste 20 åren har följt en medveten strategi av att på MGN-basis avlägsna tulltopparna ("peak rates") och konsolidera de genomsnittliga tullarna till en låg nivå. För att maximera nytta med EPA och minimera orosmomenten så är det kritiskt att de resulterar i låga och uniforma CET.

Det är enligt Khandewal en tydlig slutsats från existerande kunskap om länkarna mellan handel och tillväxt att Afrikanska länder bör genomföra MGN-liberalisering och regional integration samtidigt. Även Världsbanken (2008) betonar betydelsen av att komplettera liberaliseringen under EPA med MGN-liberalisering.

Den liberalisering som de afrikanska EPA-länderna har åtagit sig under interimsavtalen är enligt Världsbanken (2008) väsentligt mer begränsad än vad många nyhetsartiklar och reportage ger intryck av. I samtliga länder utom Botswana och Zimbabwe kommer 90 procent av tullnedsättningarna att beröra tullpositioner som idag har MGN-tullar under 10 procent. Enligt Världsbankens bedömning av liberaliseringsåtagandena så verkar möjligheten att undanta 20 procent för majoriteten av länderna ha inneburit att man har kunnat undanta de flesta varor som produceras inhemskt och riskerade att utsättas för starkt konkurrens från EU. Världsbanken bedömer att detta har utgjort en starkare bedömningsgrund för undantag än hänsyn till tullintäkter, vilket man anser vara ett misstag. Detta bekräftar den oro som Khandewal (2004) uttryckte för att den tolkning av "väsentligen all handel-villkoret" som föreslagits i EPA-sammanhang skulle möjliggöra för AVS-länderna att undanta stora delar av eller hela sektorer, vilket skulle utgöra ett missat tillfälle att skörda effektivitetsvinster av handel.

Den mest problematiska aspekten av liberaliseringsåtagandena under interimsavtalen är enligt Världsbanken att de "etablerar en minimalistisk norm med mycket långsamma och selektiva tullnedsättningar kombinerat med fortsatt höga nivåer av skydd för i stort sett all importkonkurrerande inhemsk produktion". Detta riskerar, menar man, att motverka en mer beslutsam approach till liberalisering, vilken skulle behövas för att accelerera tillväxt och handelsintegrering. Även Evans et al. (2006) framhåller att erfarenheten visar att för många undantag i en RTA minskar den potentiella nyttan.

I diskussioner om handel och utveckling betonas ofta betydelsen av att utvecklingsländerna diversifierar sin export, för att komma bort från ett beroende av råvaror och obearbetade jordbruksprodukter med lågt förädlingsvärde. Hoekman (2005) pekar på att det finns ett positivt samband mellan exportdiversifiering och tillväxt. Från ett utvecklingsperspektiv menar han därför huvuduppgiften bör vara att identifiera de åtgärder som främjar en sådan diversifiering. Brenton et al. (2008) slår fast att diversifiering av exporten är av avgörande betydelse för att uppnå en hög och hållbar tillväxt i råvaruberoende länder i Afrika. Här framhåller de att det ramverk som de tagit fram för att främja konkurrenskraft också kommer att vara lämpligt för att främja diversifiering.

Morrisey & Zgovu (2007) framför å sin sida att den i EPA-sammanhang starka betoningen på att diversifiera exporten riskerar att dra uppmärksamhet ifrån vad som krävs för att förbättra konkurrenskraften bland *existerande* producenter, oavsett om dessa är importkonkurrerande eller exporterar traditionella varor. I detta sammanhang kan handelsrelaterade policy-åtgärder som ingår i EPA, t ex inom handelsprocedurer, investeringar, konkurrens och offentlig upphandling) om de implementeras ordentligt bidra till att förbättra företagsklimatet i AVS. Dessa åtgärder är dock även viktiga för att möjliggöra en diversifiering av exporten och en satsning på att diversifiera kan till och med ha en tendens att ytterligare öka betydelsen av tillgång på "backbone services", eftersom dessa generellt används mer intensivt i mer avancerade produkter och i export av tjänster.

4.2.2 Sänkta indirekta handelskostnader

genom Handelsprocedurer...

En central faktor som påverkar den globala konkurrenskraften är handelsprocedurer. Persson (2007) använder en gravitationsmodell¹⁵ för att analysera de potentiella effekterna av förenklade handelsprocedurer mellan EU och AVS-länderna. Med hjälp av data från Världsbankens "Doing Business Database" skattar man vilken inverkan tidsfördröjningar vid import och export har på handeln mellan EU och utvecklingsländer generellt samt specifikt för de olika EPA-grupperna. Resultaten visar som väntat att tidsfördröjningar vid gränsen vid såväl import som export har en negativ inverkan på handelsflöden. Effekten är något lägre på importsidan och resultatet tyder också på att effekten inte är konstant, i den bemärkelsen att vid högre nivåer av tidsfördröjning så minskar handelns känslighet för förändringar i densamma, dvs. elasticiteten.

För gruppen av de inkluderade utvecklingsländerna som helhet, så skulle en förkortning av väntetiden vid gränsen vid export resultera i en exportökning på cirka en procent. Motsvarande förkortning av väntetiden vid import skulle i genomsnitt ge en importökning på 0,5 procent. För EPA-grupperna är de förväntade effekterna i de flesta fallen långt högre – mellan en och åtta procent vid en förkortning av väntetiden vid export. Persson drar slutsatsen att AVS-länderna skulle ha mycket att vinna på att inkludera handelsprocedurer i EPA. Visserligen behöver en förbättring av handelsprocedurerna inte nödvändigtvis göras inom ramen för EPA, men Persson poängterar att man genom att göra en överenskommelse som omfattar förbättringar på både import- och exportsidan utökar de potentiella vinsterna.

Morrisey et al. (2007) hänvisar till en studie från OECD som identifierar en stark koppling mellan förbättrade handelsprocedurer och såväl handelsflöden som statliga (tull)intäkter. Man pekar också på flera fallstudier som bekräftar en positiv effekt från förbättrade handelsprocedurer på tullintäkter. Den omedelbara och mest framträdande effekten från förenklade handelsprocedurer förväntas komma på importsidan, men även exporten förväntas gynnas, inte minst genom förkortade tider för de administrativa procedurerna.

Den tid det tar att exportera eller importera en viss vara påverkas dels av de administrativa procedurerna vid gränsen, dels av tillgängligheten på effektiva transporttjänster. I vissa utvecklingsländer utgör enbart själva tiden för de administrativa procedurerna vid gränsen ett hinder för inhemska producenter av tidskänsliga produkter (som t ex kläder, blommor och färska grönsaker) att över huvud taget ta sig in på exportmarknaden. För många länder, inte minst i Afrika SSA, skulle det dock inte räcka med att enbart förkorta väntetiderna vid gränsen. För att uppnå en positiv effekt på exporten menar Morrisey et al. att åtgärder inom handelsprocedurer behöver kompletteras med en liberalisering av transport och logistiktjänster. Detta leder oss in på nästa centrala faktor som påverkar den globala konkurrenskraften.

...och Tjänster

Tjänstesektorn är för närvarande den snabbast växande ekonomiska aktiviteten i såväl industri- som utvecklingsländer och dess andel av världshandeln växer. Tjänster svarade i genomsnitt för 28 procent av EPA-ländernas totala import av varor och tjänster mellan 2003 och 2004 och för 15 procent av deras export. Två tredjedelar av EPA-ländernas tjänsteexport går till EU och ungefär

hälften av tjänsteimporten kommer från EU (Världsbanken, 2008). Export av tjänster kan bidra till att generera ökad sysselsättning och intäkter. Denna exporttillväxt kan i sin tur stimulera tillväxten i övriga sektorer och därigenom bidra till den övergripande tillväxten. Positiva utvecklingseffekter kan potentiellt också komma från den arbetslivserfarenhet och expertis som tjänsteleverantörer kan tillägna sig. Export av tjänster kan dock även riskera att leda till så kallad "brain drain" inom sådana centrala sektorer som utbildning och hälsa (GTZ, 2007b).

Huvuddelen av Afrikas tjänsteexport till EU – så mycket som 70 procent – representeras av resor och transporttjänster. De tjänstesektorer som enligt Världsbanken (2008) för Afrikas del potentiellt skulle kunna gynnas av EPA är turism, call centers och databearbetning samt tillhandahållandet av tjänster genom tillfällig personrörlighet (Leverenssätt 4 i GATS-sammanhang). Utöver tillfällig personrörlighet finns dock små möjligheter för förbättrat marknadstillträde under EPA, eftersom EU redan de facto har en mycket öppen marknad. De bindande begränsningarna för en ökad tjänsteexport är istället kapacitets- och utbudsproblem. Här skulle dock utvecklingssamarbete inklusive tekniskt bistånd kunna vara till nytta för att förbättra kapaciteten (Världsbanken, 2008).

Med hänsyn till den underutvecklade nivån på tjänstesektorn i många afrikanska länder, så skulle en stor del av vinsterna från en liberalisering av tjänstehandel komma på importsidan. I synnerhet skulle liberaliseringen av UDI i tjänstesektorer ("commercial presence" eller Leverenssätt 3 i GATS-sammanhang) kunna generera effektivitetsvinster som är centrala för att öka konkurrenskraften för Afrikas export av tillverkningsvaror (*ibid.*). Hinder för utländska direktinvesteringar i tjänstesektorn har enligt Världsbanken (2008) i vissa afrikanska länder lett till ett otillräckligt utbud av nyckeltjänster såsom finansiella tjänster, telekommunikation och transport. Dessa tjänster är centrala för att öka konkurrenskraften för export av tillverkningsvaror. Också Khandewal (2004) bedömer att det, tillsammans med lämplig reglering, kan bli mycket gynnsamt för afrikanska länder att liberalisera vissa tjänster. Han pekar på att tjänstemarknaden för t ex teletjänster, bokföring, transport och finans är ineffektiv i regionen vilket gör det svårare och dyrare att göra affärer. På dessa områden skulle därför åtaganden inom ramen för EPA, tillsammans med en lämplig infasning och uppbyggnad av reglering, kunna vara gynnsamt.

Brenton et al. (2008) pekar på att handelsrelaterade tjänster i Afrika generellt visar längre effektivitet än i andra regioner. I Afrika SSA redovisar 52 procent av företagen opålitlig elektricitet som en begränsning, jämfört med 42 procent i Sydasiens och 24 procent i Sydostasien och Latinamerika. Vidare visar de diagnostiska studier som genomförts för ett stort antal afrikanska länder inom ramen för Integrated Framework¹⁶ att kostnaderna för elektricitet, telekommunikation, vatten och transport är väsentligt högre än i utvecklade länder och att tillgången på dessa tjänster är mycket begränsad (Brenton et al., 2008).

Regional integration kan delvis bidra till att tackla dessa problem, eftersom de nationella marknaderna i Afrika SSA många gånger är för små för att kunna dra nytta av skalfördelar i nätverkstjänster. En regional approach kan leda till mer effektiva reglerande ramverk som leder till ökad konkurrens. En sådan ansats kommer dock endast att vara effektiv om den inkorporeras i en bred strategi med lämpliga multilaterala och unilaterala reformer (*ibid.*).

I detta sammanhang erbjuder EPA enligt Brenton et al. en möjlighet att sammanföra alla relevanta intressenter och låsa in nationella och regionala reformer som främjar en mer effektiv tillgång på nyckeltjänster som telekommunikation, elektricitet, vatten och finansiella tjänster. För att undvika att existerande monopol förstärker sin position, eller överförs till europeiska företag, måste dock den regionala integrationen kombineras med en gradvis tjänsteliberalisering på MGN-basis.

Sauvé & Ward (2008) analyserar tjänste- och investeringskapiteln i CARIFORUM-avtalet¹⁷ i syfte att identifiera innovationer och lärdomar som afrikanska länder kan dra nytta av i sina fortsatta förhandlingar. De drar slutsatsen att CARIFORUM-avtalet utgör ett framgångsrikt exempel på hur regionala handelsavtal mellan ojämbördiga parter kan utformas på ett sätt som genererar påtagliga fördelar för den svagare parten. Man pekar på de långtgående åtaganden som EU har gjort inom områden där CARIFORUM har offensiva intressen och den flexibla ansatsen som tillåter en stor grad av "variable geometry" på CARIFORUM-sidan. Vidare pekar man på den tydliga kopplingen till utvecklingssamarbete och ett strategiskt arbete för att enas om prioriteringar och instrument för detta.

Sauvé & Ward menar att det finns påtagliga fördelar för afrikanska länder med att inkludera kapitel om tjänster och investeringar i EPA. Man är dock noga med att påpeka att förutsättningarna i de afrikanska förhandlingsgrupperna inte går att jämföra med de i CARIFORUM-gruppen. Inte minst är den regionala integrationen på dessa områden inte alls lika långt framskriden i de afrikanska grup-

perna och såväl utbudskapaciteten som regleringskapaciteten är mindre utvecklad.

Samtidigt pekar Sauvé & Ward på att asymmetriska och lokalt anpassade åtaganden inom ramen för EPA kan utgöra ett verktyg för att främja en djupare och snabbare regional integration mellan EPA-länderna och därigenom bidra till ökad transparens och förutsägbarhet i det regionala investeringsklimatet. De afrikanska länderna kan dock behöva mer tid än CARIFORUM-länderna för att bygga upp sina reglerande ramverk och utbudskapaciteten. En tänkbar ansats kunde vara att inledningsvis fokusera arbetet inom EPA på kapacitetsutveckling och låta de afrikanska EPA-ländernas senarelägga implementeringen av sina liberaliseringsåtaganden. En sådan process skulle kunna bygga på ett gradvis öppnande i de sektorer där tillräckliga förutsättningar anses finnas, inklusive nödvändig finansiering för att stärka reglerings- och utbudskapaciteten.

Ytterligare en fördel med att inkludera åtaganden inom tjänster och investeringar kan enligt Sauvé & Ward vara att det erbjuder en möjlighet att påverka de internationella reglerande ramverken i sektorer av intresse för utvecklingsländer. De pekar här på de särskilda åtaganden som parterna i CARIFORUM-avtalet gjort inom turism och som bland annat innebär ett bindande åtagande att förhindra konkurrensbegränsande beteenden. Här finns också bindande åtaganden gällande ömsesidigt erkännande och utvecklingssamarbete. Vidare menar Sauvé & Ward att behandlingen av tjänster och investeringar inom ramen för EPA kan erbjuda en möjlighet att motverka de obalanser i rättigheter och skyldigheter mellan investerare och värdländer som många utvecklingsländer upplever har blivit resultatet av bilaterala investeringsskyddsavtal.

Reformer i syfte att öka tillgången och effektiviteten för "backbone services" bör enligt Brenton et al. även inkludera en målsättning att etablera en grundläggande, regionbaserad ansats till konkurrenspolitik. Genom att koppla EPA till begränsade men hårda åtaganden om att etablera en överstatlig konkurrenspolitik skulle dessa reformer kunna påskyndas. Med hänsyn till EU:s omfattande erfarenhet av att etablera en överstatlig konkurrenspolitik skulle detta kunna vara ett prioriterat område för Aid for Trade, särskilt i form av teknisk assistans och "twinning" (Brenton et al., 2008).

4.3 Från grund till djup integration

De åtgärder vi hittills har diskuterat inriktar sig framför allt på att avlägsna hinder och snedvrid-

ningar som hämmar en expansion av varuhandeln. En ökad export av varor är dock inte i sig tillräckligt för att garantera en långsiktigt hållbar utveckling och integrering av AVS-länderna i världsekonomin. Om EPA ska uppfylla sin utvecklingspotential så är det enligt Brenton et al. (2008) därför angeläget att interimsavtalen inte de facto blir de slutgiltiga avtalen.

Bilaterala tullnedsättningar bidrar endast marginellt till de nationella och regionala reformer som behövs för en framgångsrik integrering i världsekonomin. Flera av dessa reformer är istället nära sammanlänkade med de förhandlingsområden som ingår i den bredare EPA-agendan, varav en del, som t ex tjänster som vi nyligen diskuterat, innehåller element av djup integration. I detta avsnitt ska vi diskutera hur djup integration inom ramen för den breda EPA-agendan kan bidra till produktivetsförbättringar och ökade investeringar.

4.3.1 Specialisering genom uppgradering av SPS- & TBT-kapaciteten

Holmes et al. (2008) analyserar potentialen för vinster från djup integration i EPA. Utgångspunkten är att harmonisering av regelverk inte kan motiveras enbart på basis av marknadstillträdesfördelar, men att RTAs kan erbjuda en möjlighet att uppgradera i de fall där det inhemska regelverket är otillräckligt eller icke-existerande. Erfarenheter från bildandet av EU:s inre marknad och från anslutningen av CEEC-länderna tyder på att den största effekten av regelharmonisering inte ligger i det förbättrade marknadstillträdet utan i uppgraderingen av "standarder" (i bred bemärkelse) i hela ekonomin.

Erfarenheter tyder också på att de produktivetsförbättrande effekterna av handel sker när det uppstår en specialisering på hög nivå, vilket kan underlättas genom att regelharmonisering minskar transaktionskostnader och förbättrar förutsägbarheten och tryggheten mellan parter. Specialisering enligt Adam Smiths modell sker när företag antingen specialiserar på en viss produktmisch eller på ett visst led i produktionsprocessen. Denna så kallade "uppacketering" av produkter innebär ofta att man separerar ut tjänstekomponenterna från tillverkningen. En sådan process är beroende av marknader som är trovärdigt öppna och där kvaliteten kan tryggas utan att behöva göra dyra inspektioner vid leverans (Holmes et al., 2008).

Mot denna bakgrund framhåller Holmes et. al regleringar och institutioner på SPS- och TBT-området som centrala för att realisera de vinster som kan komma från EPA genom specialisering och produktivetsförbättringar. En nyckelfråga är

att bygga upp regional kapacitet för *bedömning av överensstämmelse* ("conformity assessment" på engelska) av tekniska standarder, eftersom trovärdighet för dessa processer är avgörande för framgång på exportmarknader. Afrika Söder om Sahara har mycket få "conformity assessment"-myndigheter/institutioner, som är internationellt ackrediterade. Här finns dessutom ett "hönan och ägget"-problem, eftersom marknaden för ackreditering beror på omfattningen av "conformity assessment"-aktivitet (Holmes et al., 2008). Även Brenton et al. (2008) pekar på att svaga institutioner för bedömning av överensstämmelse kan hindra utveckling och export av nya produkter eller varianter av nuvarande produkter med högre kvalitet. För att minska kostnaderna för bedömning av överensstämmelse är det också väsentligt att uppgradera testningsfaciliteter och mätutrustning.

På SPS-området menar Holmes et al. (2008) att EPA erbjuder en möjlighet för AVS-länderna att, i utbyte mot Aid for Trade, anta normer som kan säkra ett effektivt marknadstillträde. Det är en uttalad målsättning bland flera afrikanska länder att säkra bistånd för att uppgradera sina institutioner och regelverk med sikte på att så småningom sluta avtal om ekvivalens, dvs. erkännande av det egna kontrollsystemet som likvärdigt med EU:s. Holmes et al. menar dock att detta är ett mycket ambitiöst mål och att det är osäkert i vilken utsträckning EPA kan bidra. Ser man till de åtaganden som gjorts i CARIFORUM så är skrivningarna om ekvivalens relativt svaga.

Vidare menar Holmes et al. att det vore realistiskt att tro att EU skulle använda EPA-förhandlingarna som ett tillfälle att lätta på sina SPS-krav. Nyckelfrågan blir istället i vilken utsträckning som implementeringen av internationella (EU:s) normer kan höja den inhemska produktiviteten. Här menar Holmes et al. att det finns potential för implementering av internationella normer, såväl offentliga sådana som privata standarder (t ex EurepGAP), att leda till ökad produktivitet och lägre kostnader. Detta kan t ex ske då användningen av bekämpningsmedel kontrolleras och begränsas. Samtidigt måste man ta hänsyn till att kostnaderna för certifiering och registrering kan bli för höga för t ex småbrukare att bära.

Doherty (2008) menar dock att det borde finnas utrymme för EPA att hantera några av de tvetydigheter i SPS-avtalet som enligt författaren ger EU ett relativt stort manöverutrymme i att införa åtgärder som ibland går på tvärs med avtalets grundläggande intention, nämligen att SPS-åtgärder inte i onödan ska begränsa (*interfere*) med internationell handel. En sådan tvetydighet rör de försiktighets-

åtgärder i form av tillfälliga importförbud som medlemmarna har rätt att införa i avsaknad av tillräckliga vetenskapliga bevis. Problemet här är inte själva möjligheten att införa sådana åtgärder, utan avsaknaden av en tydlig avgränsning av "tillfällig" och vad som avses med "tillräckliga" vetenskapliga bevis. EPA erbjuder en möjlighet att förtydliga dessa begrepp och bestämmelser.

En annan svaghet med SPS-avtalet ur AVS-ländernas perspektiv är enligt Doherty att det etablerar en miniminivå för reglering, men ingen maxinivå. Detta innebär att i-länder ofta ställer långt högre krav än övriga medlemsländer, vilket gör det svårt många utvecklingsländer att leva upp till kraven och ännu svårare att nå avtal om ekvivalens. Doherty argumenterar för att det borde vara rimligt att man på länder som utnyttjar sin rätt att ställa högre krav än internationella standarder, också ställer krav på att tillhandahålla en högre nivå av vetenskapliga bevis än normalt. Bestämmelser i denna riktning skulle kunna inkluderas i EPA.

I detta sammanhang pekar GTZ (2006) på att ett mer formaliserat och institutionaliserat samarbete om SPS-frågor inom ramen för EPA skulle kunna stärka AVS-ländernas möjligheter att faktiskt använda de instrument som finns inom (WTO) SPS-avtalet för att stödja marknadstillträde och främja transparens. Inspiration skulle här enligt GTZ kunna hämtas från Chileavtalet, som innehåller omfattande SPS-bestämmelser.¹⁸

Det bör noteras att även policyintegrering kommer att skapa vinnare och förlorare. Företag som redan exporterar gynnas av ett förbättrat företagsklimat på hemmamarknaden, konsumenter som har en preferens för produkter som lever upp till internationella standarder gynnas, liksom företag som nu lyckas exportera. Företag på hemmamarknaden som inte kan leva upp till de högra standarderna riskerar att utkonkurreras och konsumenter som inte kan eller vill betala för de förbättrade produkterna förlorar (Holmes et al., 2008).

Det är också viktigt att notera att även om handelsrelaterat utvecklingssamarbete skulle kunna bidra till att utveckla infrastrukturen för bedömnings av överensstämmelse och ekvivalens, så återstår kostnaderna för de enskilda företagen att anpassa sig till nya produktionsmetoder. Den privata sektorn måste övertygas om att investeringen i att möta den högre standarden kommer att löna sig och att den offentliga infrastrukturen är tillräckligt trovärdig för de reglerade myndigheterna på exportmarknaden (*ibid.*).

4.3.2 Åtgärder för att främja investeringar

Investeringar utgör, som vi såg i kapitel ett, en central faktor för tillväxt, både vad gäller nivån på kapitalstocken och dess produktivitet. Investeringsnivån är generellt låg i AVS-länderna och investeringar tenderar att ha låg produktivitet. Framträdande anledningar till att investeringsnivån är så låg är enligt Morrisey et al. (2007) dels att den privata sektorn är så liten, dels den dåliga tillgången på finansiella tjänster och dels att många AVS-länder karaktäriseras av ekonomisk och politisk instabilitet. Den begränsande faktor som man anser att EPA har störst möjlighet att åtgärda är det allmänt ogynnsamma företagsklimatet, som karaktäriseras av överdriven byråkrati, bristande äganderätter och ibland korruption.

Afrika SSA hade 2004-2006 den lägsta genomsnittliga investeringsnivån bland utvecklingsregionerna. Med nuvarande kapitalackumulationstakt är det inte möjligt att nå upp i den tillväxt på minst 7 procent som skulle behövas för att leva upp till milleniemalet (Världsbanken, 2008). Ser vi till utländska direktinvesteringar tar Afrika endast emot två till tre procent av de globala flödena och dessa är dessutom koncentrerade till ett fåtal länder

(Draper, 2007). Vidare går majoriteten av utländska direktinvesteringar idag till oljeindustrin och andra naturtillgångar (Världsbanken, 2008), vilka generellt anses ha sämre förutsättningar att generera teknologiöverföring och andra spin-off effekter.

I en jämförelse med de flesta andra utvecklingsregioner har Afrika SSA i genomsnitt också en mycket låg produktivitet (se den första deltabellen i Tabell 2 nedan). Vidare rankas länderna i Afrika SSA generellt mycket lågt i Världsbankens Doing Business Index (se den andra deltabellen i Tabell 2 nedan), som är ett sammanfattande index av ett flertal indikatorer som mäter den begränsande naturen av regleringar och procedurer för att starta och driva företag.

Världsbanken (2008) menar att det är brister inom infrastruktur, i den makroekonomiska miljön, i styrning och det reglerande ramverket samt i institutionell kapacitet som hämmar produktiviteten och ökar kostnaderna för att göra affärer. Visserligen har många afrikanska länder de senaste åren genomfört reformprogram för att förbättra investerings- och företagsklimatet, men som statistiken visar behöver dessa reformer skyndas på för att kunna dra nytta av marknadstillträdet under EPA.

Tabell 2.

Comparative Investment Rates and Total Factor Productivity in Major Developing Regions

	Gross Capital Formation		Total Factor Productivity	
	2005* % of GDP	1990-2005 growth rates	2005 relative to U.S. (U.S.=100)	1990-2005 growth rates
East Asia & Pacific	38,3	9,4	8,4	5,1
South Asia	30,7	7,6	5,8	2,3
Middle East & North Africa	26,5	4,1	13,3	0,5
Eastern Europe & Central Asia	23,0	-1,7	21,7	2,2
Latin America & Caribbean	20,3	3,8	19,3	0,2
Sub-Saharan Africa	19,7	4,1	5,6	0,2

* 2004-2006 averages, where available

Comparative of Average Rankings of Major Developing Regions on Business Climate and Competitiveness Indicators, 2007-2008

	Doing Business Ranking	Global Competitiveness Ranking
East Asia & Pacific	77	50
Eastern Europe & Central Asia	76	73
Latin America & Caribbean	87	83
Middle East & North Africa	96	53
South Asia	107	90
Sub-Saharan Africa	136	106
Total number of countries in sample	178	131
Average Ranking	89	66
Number of African countries in sample	46	23

Källa: Världsbanken (2008)

Några exempel på de olika typer av reformer som behöver genomföras är:

- 1) Förbättringar i företagsklimatet genom land-specifika reformer för att skapa ett stödjande rättsligt och reglerande ramverk, en fungerande finansiell sektor och allmänt gott styre
- 2) Investeringar i infrastruktur för att främja ett starkt utbudsgensvar från den privata sektorn. Dessa investeringar skulle, där så är lämpligt, kunna inkludera så kallade ekonomiska frizoner.
- 3) Gradvis liberalisering av handel med tjänster och investeringar i nyckelsektorer, genomförd MGN-basis

Som vi tidigare har nämnt kan RTAs ha både indirekta och direkta effekter på investeringar. Dels förväntas de handels- och tullåtaganden som görs inom avtalet leda till ett förbättrat förtroende för den ekonomiska politiken och dels bildas större marknader som kan öka incitamenten för investeringar. Men en del RTAs inkluderar också specifika åtaganden på investeringsområdet och kan därmed förväntas ha en direkt effekt på investeringar, i synnerhet på FDI.

Bestämmelser om investeringar i internationella avtal kan i princip användas för att främja tre olika syften: investeringsskydd, marknadstillträde och investeringsfrämjande. RTAs är generellt inriktade på marknadstillträde och investeringsfrämjande, medan investeringsskydd oftast behandlas i så kallade bilaterala investeringsavtal (BIT). Bestämmelser om investeringsskydd handlar ofta om att begränsa staters möjligheter till expropriering och att skydda äganderätter. Ett visst mått av investeringsskydd kan ibland ingå i RTAs, men bestämmelserna är generellt mer omfattande i BITs (Morrissey et al., 2007).

Fram tills relativt nyligen var det få RTAs som inkluderade specifika investeringsbestämmelser. En viktig distinktion i RTAs som inkluderar investeringar är huruvida de ger nationell behandling eller endast MGN-behandling och huruvida detta gäller både efter som före etablering. Ett par av de existerande regionala handelsavtalen mellan AVS-länder inkluderar bestämmelser om investeringar. Dessa är dock generellt ganska svaga och den faktiska nivån av integration är mycket låg, i synnerhet för de afrikanska RTAerna. Cotonouavtalet behandlar främst investeringsfrämjande, men det finns skrivningar om framtida liberalisering (Morrissey et al., 2008).

En speciell egenskap med EU:s regionala handelsavtal är att de inte kan omfatta investeringsskydd, eftersom detta fortfarande är medlems-

staternas unika kompetens och alltså ligger utanför Kommissionens mandat att förhandla (GTZ, 2008a). Vidare täcker EU:s regionala handelsavtal endast en begränsad typ av investering – så kallad kommersiell närvaro (GATS Leverenssätt 3). Detta är en mycket smalare definition av investeringar än den tillgångsbaserade definition som vanligen används i BITs och som förutom förvärv eller etablering av ett företag även täcker portföljinvesteringar, kapitalflöden och immaterialrätter (GTZ, 2008b; Morrissey et al., 2007).

Empiriska studier pekar enligt Morrissey et al. (2008) på ett positivt samband mellan regionala handelsavtal och investeringar. De flesta av dessa studier analyserar dock inte explicit effekterna av att inkludera investeringsbestämmelser i avtalen. Ett par nyare studier har dock inkluderat specifika markörer för olika investeringsbestämmelser. Dessa studier tyder på att det generellt är de allmänna liberaliseringsåtagandena som har störst effekt på investeringar, såväl inhemska som UDI. Marknadstillträde och investeringsfrämjande kan ha vissa begränsade (positiva) effekter, medan investeringsskydd förefaller ha en något starkare positiv effekt. Morrissey et al. pekar också på att ursprungsregler, beroende på hur de utformas, kan ha en positiv eller negativ effekt på investeringar.

Mot denna bakgrund pekar GTZ (2008b) på att det, om möjligt inom ramen för EU:s kompetens på investeringsområdet, vore önskvärt att inkludera något bredare åtaganden än de som görs i CARI-FORUM-avtalet. Framför allt skulle förbud mot expropriering utan kompensation och garantier om rättvis och jämbördig behandling samt fullständigt skydd och säkerhet vara önskvärda. Dessa är väl-etablerade investeringsprinciper som inte står i vägen för utvecklingsmål, utan utgör centrala komponenter i ett ramverk för investeringsskydd. Draper (2007) pekar på det betydande riskpremium som utländska investerare tillskriver afrikanska länder och anser därför att EPA bör inkludera investeringsskyddsavtal för att underlätta de stor-skaliga investeringar som krävs.

En annan aspekt som kan vara viktig i detta sammanhang är regler om immaterialrättsligt skydd. Schiff & Winters (2003) lyfter fram en studie för Östeuropa som funnit att ett svagt immaterialrättsligt skydd avskräcker investerare i FoU-intensiva branscher och resulterar i att eventuella projekt fokuserar på distribution snarare än produktion. För att främja teknologi-intensiva investeringar menar därför Schiff & Winters att det kan vara nödvändigt att inkludera regler om immaterialrätt i regionala handelsavtal. Annan ekonomisk forskning visar dock att även om stark och

effektiv immaterialrätt generellt sett bidrar till ekonomisk utveckling gäller detta bara för länder som nått en viss utvecklingsnivå, teknologiskt och ekonomiskt. Länder under denna nivå kan inte tillgodogöra sig fördelarna varför kostnaderna för implementeringen riskerar att överstiga vinsterna (Kommerskollegium, 2008b). Draper (2007) pekar till exempel på att utländska investeringar i afrikanska länder framför allt gäller naturresurser och mycket sällan involverar särskilt avancerad eller ny teknik. Han menar därför att det skydd som följer av TRIPS-avtalet bör räcka.

Avtalet mellan EU och Cariforum är det första avtalet som bygger på EU:s investeringsramverk (investeringsplattformen) som togs fram hösten 2006. Investeringsramverket togs fram för att se till att EU inte hamnar på efterkälken visavi stora länder såsom USA som nu är mycket aktiva med att sluta regionala handelsavtal och preferensavtal om investeringar. Syftet med investeringsramverket var att EU:s handelsavtal skulle fokusera på reellt ökat marknadstillträde och inte bara inkludera övergripande text om samarbete/strävan efter främjande och investeringsskydd. Avtalet med Chile från 2002 utgjorde grunden för ramverket.

Investeringsramverket innebar att ett kapitel om etableringar integrerades i ett nytt avsnitt om tjänstehandel och e-handel. Kapitlet om etableringar bygger i mångt och mycket på strukturen i GATS men omfattar till skillnad från GATS även etableringar i varusektorn. Avtalstexten innehåller sålunda regler om icke-diskriminerande marknadstillträde för de åtaganden som respektive avtalspart gör i sin bindningslista. Liksom i GATS innehåller avtalet förbud för sex kvantitativa begränsningar för marknadstillträde, principen om nationell behandling och mest-gynnad-nationsprincipen. På samma sätt som i GATS har avtalsparterna möjlighet att skriva in diskriminerande undantag i bindningslistan och kan välja att bara öppna delar av sektorer. Ett antal sektorer är uteslutna från avtalets tillämpning (exempelvis tillverkning av kärnkraft och vapen). I övrigt bestäms avtalets omfattning av de åtaganden som har gjorts i bindningslistorna för EU och Cariforum (Kommerskollegium, 2008b).

Det kan ibland vara svårt för fattiga utvecklingsländer att ha full kontroll över vilka regleringar som finns på plats och vilka av dessa som man har intresse av att föra upp som undantag i bindningslistorna. Ett sätt att underlätta åtaganden för investeringar under omständigheter där utvecklingsländer inte har ett samlat grepp om vilka existerande regleringar som kan utgöra marknadstillträdeshinder, kan vara den lösning som tillämpats i CARIFO-

RUM-avtalet. Man har här tillåtit CARIFORUM-länderna att inom två år skriva in "non-conformin measures" som existerade vid tiden för undertecknandet (Sauvé & Ward, 2008).

Världsbanken (2008) menar också att åtaganden inom konkurrens, immaterialrätt och miljö- och sociala villkor, i linje med de som görs i CARIFORUM-avtalet, kan bidra till att attrahera investeringar genom att etablera ett reglerande ramverk som är mer i nivå med vad som finns i andra utvecklingsländer. Dessa åtaganden är dock inte tillräckliga för att generera ett väsentligt gensvar från både utländska och inhemska investerare. Kompletterande, unilaterala reformer kommer att behövas för att ytterligare förstärka investerings- och företagsklimatet.

4.4 Stödjande åtgärder för en hållbar handelsintegrering

4.4.1 Reformen för att säkra en ökad konkurrens

Som vi såg i kapitel två kan regionala handelsavtal potentiellt bidra till en ökad konkurrens och därigenom till effektivitetsförbättringar. Detta gäller såväl varu- som tjänstehandel. Ett problem i detta sammanhang är dock att många utvecklingsländer, i synnerhet bland AVS-länderna, har mycket små marknader, vilket gör dem känsliga för konkurrensbegränsande beteenden (Morrissey et al., 2007). Under sådana omständigheter finns en risk att liberalisering i sektorer som domineras av ett eller ett par inhemska företag, endast leder till att monopolmakten överförs till utländska företag. Det är mot denna bakgrund som konkurrenspolitik blir viktig.

Konkurrenspolitik kan ses som den institutionella mekanism som försäkrar att de nyligen liberaliserade marknaderna förblir öppna och konkurrensutsatta. Som garant för politikens effektiva genomförande instiftas vanligen en konkurrensmyndighet. Det svenska Konkurrensverket framhåller, i ett yttrande till Kommerskollegium¹⁹, vikten av en fungerande icke-diskriminerande konkurrens-lagstiftning, för att främja till ett välfärdsskapande handelsutbyte och ekonomisk utveckling.

Studier visar på att utvecklingsländer som saknar en konkurrenspolitik riskerar att drabbas särskilt hårt av internationellt konkurrensbegränsande beteende. En studie visar att enbart 16 internationella karteller medförde att u-länder betalade överpriser på berörd import till ett värde om USD 16 – 32 miljarder, ett belopp som motsvarar en tredjedel av världens totala bistånd (Kommerskollegium, 2008b). En förutsättning för att sådant beteende ska kunna motverkas är att utvecklings-

länder har en viss kapacitet att delta i åtgärder gentemot inblandade aktörer. Detta är i linje med en rapport från Världsbanken (refererad i Kommerskollegium, 2008b), som drar slutsatsen att konkurrens krävs för att realisera vinster från regionala integrationsavtal. Även Draper (2007) pekar på betydelsen av konkurrenspolitik och tillhörande institutioner mot bakgrund av att de flesta marknader i Afrika är små och lätt kan utsättas för marknadsdominans av multinationella företag.

Det finns många exempel på konkurrensbegränsande beteenden och missbruk av dominerande positioner i Afrika SSA. Morrissey (2007) återger följande från en studie av Jenny (2006):

- Prissamarbete bland upphandlare av kaffe i Kenya; bomull, te och tobak i Malawi; och fisk i Viktoriasjö-regionen
- Kartell bland kvarnar i Malawi, Zimbabwe och Zambia
- Monopol inom produktion av livsmedel, t ex socker och mjölk i Malawi
- Kartell inom gödningsmedel i Kenya
- Kartellliknande beteende bland oljebolag i Kenya, Tanzania, Uganda, Zambia, Malawi och Sydafrika
- Monopol eller karteller för byggmaterial i Malawi, Sydafrika, Tanzania och Zambia
- Prissamarbete mellan telekommunikationsföretag i Uganda, Zambia och Nigeria

Studien innehåller fler exempel, men enbart från ovanstående exempel kan ett par slutsatser dras. En av dessa är att fattiga bönder ofta faller offer för konkurrensbegränsande beteenden av de stora företag som levererar deras insatsvaror (gödningsmedel, bränsle, försäkring etc.) och upphandlar deras produkter. En annan är att konkurrensbegränsande beteenden involverar centrala industriella insatsvaror och en tredje att konkurrensbegränsande beteenden ofta påverkar fattiga konsumenter. Enligt Jenny visar dessa fallstudier dessutom att många konkurrensbegränsande beteenden härstammar från lokala företag – det är inte alls bara multinationella företag som är ansvariga. Ett flertal förslag på potentiellt konkurrensbegränsande företagssammanslagningar har kommit från regionala företag, vilket pekar på potentiella vinster från regionala avtal om konkurrenspolitik.

Dessvärre finns det få empiriska studier som analyserar det direkta sambandet mellan konkurrenspolitik och en ökad handel eller tillväxt. Där emot finns fler studier som analyserar sambandet mellan konkurrensbefrämjande policier i vidare bemärkelse och antingen handel eller tillväxt.

OECD (2006, citerad i Morrissey et al., 2008) har t ex i en studie konstruerat ett konkurrensfrämjandeindex, som inkluderar handels-, investerings- och konkurrenspolitik, och analyserar sambandet mellan detta och handel samt tillväxt. Resultatet visar att om utvecklingsländer kunde uppnå samma indexnivå som OECD-länder skulle de kunna öka sin handel med en tredjedel, vilket i sin tur skulle bidra till en ökad BNP per capita på i genomsnitt åtta procent.

En effektiv konkurrenspolitik i utvecklingsländer måste enligt OECD (2003, citerad i Morrissey et al., 2008) bestå av tre komponenter. Den första handlar om att skapa en konkurrenskultur. Detta tar tid, och kräver att konkurrensmyndigheten ges tillräckliga resurser och befogenheter. Den andra komponenten är att rätta till marknadsimperfectioner och den tredje handlar om att inrätta en effektiv genomförandemekanism (enforcement mechanism). För att dessa tre komponenter ska falla på plats, blir uppgiften för konkurrensmyndigheten att 1) implementera konkurrenslagstiftningen och 2) bedriva opinion för nyttan av konkurrens.

Man bör inte underskatta den utmaning det innebär att etablera en konkurrenskultur i en ekonomi som historiskt sett har karaktäriserats av en hög grad av koncentration och statlig inblandning och där starka aktörer har ett egenintresse av att motverka ökad konkurrens. En rekommendation kan därför vara att börja med en begränsad konkurrenslagstiftning. OECD rekommenderar att inledningsvis fokusera på att bekämpa de tydligaste kartellbeteendena, som t ex prissamarbete, uppdelning av marknader, begränsning av produktionsvolym, anbud som lämnas i maskopi etc.

Morrissey et al. (2007) framhåller att framgångsrikt anti-kartellarbete kräver internationellt samarbete, dels eftersom bevis ofta finns utomlands och dels eftersom internationella karteller ökar i betydelse. Utan samarbete kan det därför vara svårt för en nationell myndighet att nå fram till avtal. Detta innebär i sin tur ett argument för att etablera regionala myndigheter, även om deras befogenheter ofta tenderar att bli begränsade. På detta område skulle åtgärder inom ramen för EPA kunna bidra till att stärka det regionala samarbetet. Samtidigt behövs ofta samarbete med utvecklade länder för att komma åt konkurrensbegränsande beteenden från stora multinationella företag. Holmes et al. (2008) ser positivt på att grundläggande konkurrensregler har inkluderats i CARIFORUM-avtalet, men är kritiska till att åtagandena är mycket svaga vad gäller utbyte av information och samarbete.

4.4.2 Reglering av tjänster för ökad konkurrens och bättre tillgång

En stor och viktig skillnad mellan varor och tjänster är att tjänster ofta är starkt reglerade. Reglering är nödvändigt av flera skäl. Tjänsters så kallade "ogripbarhet" (eng. *intangibility*), och att de konsumeras vid leverans, gör t ex att det är svårt för konsumenten att utvärdera kvaliteten i förväg, vilket medför asymmetrisk information på marknaden. Flera infrastrukturella tjänster är naturliga monopol och svåra att konkurrensutsätta. Vidare är vissa centrala sociala tjänster, som t ex hälsovård och utbildning, marknadsmisslyckanden i den meningen att marknaden inte på egen hand kommer att säkra den tillgång som vore optimal ur ett samhällsperspektiv (Kommerskollegium, 2008c).

Som vi såg i avsnitt 4.2 finns många tjänstesektorer med direkta kopplingar till ett lands konkurrenskraft på varuexportmarknaden. Samtidigt har de infrastrukturella tjänstesektorerna också en nyckelroll för hållbar utveckling, inte minst för uppfyllandet av millenniemålen. Det gäller t ex utbildning, hälsovård, transport, vatten, avlopp och elektricitet. För fattigdomsbekämpning är även de fattigas tillgång till kredit (via finansiella tjänster) och information (t ex via telekomtjänster) centralt (*ibid.*).

På grund av den inneboende karaktären hos vissa tjänster, så finns vissa tjänstesektorer där en liberalisering utan att reglerande ramverk finns på plats kan leda till allvarliga problem. Detta gäller bland annat sektorer med stora fasta initiala investeringskostnader, som trots öppet tillträde kan karaktäriseras av imperfekt konkurrens, och sektorer som t ex finans och telekom där det krävs viss reglering för att förhindra destabilisering eller konkurrenshämmande beteenden, vilket illustreras av kommande exempel. Det gäller också infrastrukturella tjänster som tillhandahålls genom nätverk där det finns starka skalfördelar.

För att maximera nyttan av en liberalisering av tjänsteimporten i dessa sektorer är det därför avgörande att etablera ett reglerande ramverk. (Världsbanken, 2008) Reglering som behövs kan vara *av försiktighetsskäl* (finansiella tjänster), *konkurrensbefrämjande* (t ex affärs- och nätverkstjänster), *tillträdesvidgande* (essentiella tjänster) eller *komplementär* (stötta inhemska företag att dra nytta av liberalisering). Vilken reglering som behövs och hur strikt den bör vara beror på sektorn och situationen (Kommerskollegium, 2008d).

Studier visar att liberalisering bara ger vinster om den faktiskt omsätts i ökad konkurrens och bättre tillträde. För tjänster är därför konkurrens- och tillträdesfrämjande reglering centralt för att

säkra att liberaliseringen verkligen leder till vinster. Chanda (refererad i Kommerskollegium, 2008c) diskuterar i en sammanfattning av fallstudier som gjorts på fem sektorer och sex länder vilka regleringar som främjar respektive hindrar goda resultat av liberalisering. Några övergripande slutsatser är att rätt reglering och oberoende myndigheter med rätt kapacitet är centralt för att uppnå vinster med tjänsteliberalisering, men att utmaningarna varierar starkt mellan olika sektorer – ibland krävs större, ibland mindre statlig inblandning (Kommerskollegium, 2008c).

För utfallet av liberalisering kan det också vara centralt i vilken *ordning* reglering (av olika typer) respektive liberalisering görs, både av ekonomiska och politiska skäl. Exempel från Jamaica och Zambia visar på riskerna med att liberalisera finansiella tjänster utan att ha viktiga regleringar på plats först. Brister fanns i myndigheters granskingskapacitet, i regelverken och i kapaciteten hos inhemska aktörer att klara konkurrensen. Resultatet var en snabb ökning av antalet aktörer och omsättningen i sektorn som följdes av en kollaps med svåra ekonomiska följder (*ibid.*).

I Nigeria medförde en snabb liberalisering av finansiella tjänster utan stödjande regler till att utländska bolag kom in och tog över i storstäderna. Basen för många inhemska bolags inkomster försvann (dvs. de utkonkurrerades från storstäderna) och kunde därmed inte upprätthålla sin verksamhet på landsbygden. Resultatet blev sämre service utanför storstäderna.

I kontrast till dessa länder öppnade Bangladesh sektorn långsammare och stärkte under tiden regelverket. Ingen motsvarande kollaps förekom utan liberaliseringen har istället bidragit med inflöde av modern teknologi och ökad effektivitet (*ibid.*).

Tidpunkten för liberalisering av tjänstesektorer enligt ovan bör enligt Världsbanken (2008) guidas av EPA-ländernas förmåga att implementera de nödvändiga reformerna och det reglerande ramverket bör etableras före dessa sektorer öppnas upp. Detta innebär dock inte att liberaliseringen ska skjutas upp på obestämt framtid. Det är dessa sektorer alldeles för viktiga för. Istället bör det finnas tydliga program och tidsplaner för att etablera det reglerande ramverket (Världsbanken, 2008).

GTZ (2007b) diskuterar effekterna av tjänsteliberalisering på fattigdom och framhåller att dessa kan vara mycket olika. Ett särskilt fall i det sammanhanget är liberalisering av så kallade grundläggande tjänster, med en direkt inverkan på fattigdom – vatten, sanitet, energi, sjukvård etc. I dessa sektorer är det centralt med en omfattande täckning och överkomliga priser, vilket kan åstad-

kommas på olika sätt men viss reglering kan vara nödvändig och framför allt fungerande implementerings- och översynsinstitutioner. Eftersom utvecklingsländer kan behöva söka sig fram till de system som passar bäst i respektive land, kan det vara viktigt att behålla visst regleringsutrymme.

Effektivitet och jämlikt tillträde ("efficiency and equity") sätts ofta som motpoler i debatten när det gäller reformer av grundläggande tjänster, men enligt en gemensam rapport från OECD och Världsbanken (diskuterad i Kommerskollegium, 2008c) finns ingen sådan motsättning. Tvärtom är effektiv produktion och fördelning ett kraftfullt instrument för att förbättra de fattigas tillgång på tjänsterna. Ineffektiva tjänster skadar även de fattiga (ibland oproportionerligt). Man bör dock vara medveten om att effektivitet inte är tillräckligt för att säkra socialt acceptabla utfall. Marknadskrafterna kommer inte att på egen hand förbättra de fattigas tillgång – det krävs politiska insatser också (Kommerskollegium, 2008c).²⁰

Världsbanken (refererad i Kommerskollegium, 2008d) diskuterar hur länder kan närma sig uppfyllande av millenniemålen genom att förbättra tillträdet för fattiga människor till viktiga infrastruktur-tjänster. Tjänsterna kan levereras i en mängd olika former (offentligt/privat, lokalt/centralt etc.). Det viktiga för att stärka de fattigas ställning är att det går att utkräva ansvar längs tre dimensioner: från staten gentemot utförarna, från de fattiga gentemot staten och från de fattiga gentemot utförarna. De fattigas ställning stärks t ex gentemot utförarna om de kan välja mellan olika leverantörer, eller om de får incitament att utöva granskning.

Rapporten poängterar vikten av att utvecklings-samarbete stärker dessa kedjor av ansvar och inte (vilket är vanligt) förbigår dem. Risken är att alla kedjorna ersätts av ett ansvarsförhållande gentemot givarna, vilket inte stärker de fattiga.

4.4.3 Tekniskt och finansiellt bistånd för implementering, stärkt utbudskapacitet och lägre anpassningskostnader

Det råder stor enighet bland såväl akademiker som praktiker, på både AVS- och EU-sidan, om att de åtaganden och reformer som EPA medför måste kompletteras med ett betydande tekniskt och finansiellt bistånd för att utvecklingspotentialen ska kunna realiseras. Detta bistånd kan vara motiverat utifrån flera olika behov, men kan på en övergripande nivå delas in i följande kategorier:

1. Åtgärder för att mildra anpassningskostnader

För att underlätta implementeringen av såväl de tullnedsättningsåtaganden som gjorts i EPA som

multilateral och regional liberalisering menar Världsbanken (2008) att ett proaktivt finansiellt och tekniskt stöd kommer att vara nödvändigt för att stärka de inhemska skattesystemen och kompensera stora intäktsförluster. GTZ framhåller att även om många AVS-länder har genomfört omfattande reformer av skattesystemen, så finns fortfarande svagheter i institutionell och legal kapacitet och utmaningen för EPA blir att kompensera tullintäktsförluster samtidigt som man tar hänsyn till behovet av grundläggande offentliga tjänster. Världsbanken (2008) menar att ett sätt att utforma detta stöd kunde vara att tillhandahålla ett villkorat gåvobistånd som är kopplat till framsteg i skattereformen. GTZ (2007a) pekar också på behovet av tekniskt och finansiellt stöd för att hantera ökad konkurrens från EU genom en industriell omstrukturering.

2. Åtgärder för att stärka utbudskapaciteten och konkurrenskraften

Även om några av de åtaganden inom ramen för fullständiga EPA som vi har diskuterat ovan kan bidra till att avhjälpa vissa begränsningar på utbudssidan, så är dessa begränsningar långt mer omfattande än vad som täcks av avtalen. Begränsningarna gäller förutom handelsprocedurer och handelsrelaterade tjänster även områden som t ex infrastruktur, utbildning och stödjande institutioner som exportfrämjande organ och nätverk för informationsinhämtning och marknadsföring.

I detta sammanhang pekar Hoekman (2005) på behovet av att på nationell basis göra diagnostiska studier som analyserar vilka faktorer som begränsar utbudskapaciteten och konkurrenskraften. Informationen från dessa studier bör integreras i de övergripande fattigdoms- och utvecklingsplanerna, vilka för många av de fattigaste länderna utgörs av de så kallade "Poverty reduction Strategy Papers". Världsbanken (2008) menar att eftersom många EPA-länder ännu inte har formulerat kompletterande reformprogram till EPA, så har de inte heller kommit särskilt långt i att identifiera specifika behov för utvecklingssamarbete som behövs för att stödja dessa reformer. Hoekman understryker vidare betydelsen av att handelsrelaterat bistånd som görs tillgängligt för utvecklingsländer i Nord-Syd-avtal inte begränsas till att användas i de frågor och åtaganden som görs i avtalen. Hoekman betonar också att det handelsrelaterade biståndet behövs för att öka nyttan av avtalen för fattiga hushåll.

3. Åtgärder för att möjliggöra implementering av avtalen.

Många av de åtaganden som görs inom ramen för EPA kommer att medföra väsentliga kostnader för AVS-länderna i implementeringen. Vi har till exempel ovan pekat på fördelarna med att inkludera åtaganden inom konkurrens i EPA. Att etablera en konkurrensmyndighet och implementera en effektiv konkurrenspolitik är naturligtvis inte gratis. Även vissa åtaganden inom tjänster, handelsprocedurer och SPS/TBT-åtgärder kan vara mycket kostsamma att genomföra. Det bör också betonas att även de mer begränsade åtaganden som görs i interimsavtalen medför kostnader. Till exempel måste AVS-länderna upprätta ett system för administration av ursprungsregler för import från EU.

Världsbanken (2008) menar att den möjlighet att samordna handel och bistånd med en dominerande handelspartner som EPA erbjuder utgör en betydande fördel för EPA-processen jämfört med de multilaterala förhandlingarna och med de flesta andra bilaterala handelsförhandlingar. Meningarna har dock varit delade om hur denna samordning konkret ska genomföras och hur kopplingen mellan avtal och bistånd ska se ut. AVS-länderna har ansett att det bör finnas en direkt koppling mellan åtaganden under EPA och förutsägbara, additionella resurser för att hantera anpassningskostnader och ta itu med utbudsproblem. Flera förhandlingsgrupper har insisterat på bindande åtaganden om bistånd i själva avtalen. EU har å sin sida hävdade att finansieringsfrågan redan tas hand om av Cotonouavtalet och den där tillhörande Europeiska Utvecklingsfonden, samt av medlemsstaternas bilaterala utvecklingssamarbete och därför inte bör diskuteras inom ramen för EPA. Mot slutet av 2007 minskade dock avståndet mellan parterna något i och med att en explicit länk etablerades mellan EPA-förhandlingarna och EU:s Aid for Trade-strategi. Tidigare under året hade Kommissionen också gått med på inkludering av specifika utvecklingskapitel i avtalen, dock utan bindande finansiella åtaganden (Lui, 2008).²¹

Världsbanken (2008) framhåller att potentialen för EPA att generera utvecklingsfrämjande resultat ökar ju mer EU kan göra för att a) stärka samordningen av sina bistånds- och handelsprogram och b) skapa positiva incitament för EPA-länderna att implementera politiskt svåra handels- och handelsrelaterade reformer. Det senare är särskilt viktigt för MUL-länder, som kommer att ha relativt lite att vinna på EPA i termer av marknadstillträde. Världsbanken menar också att det finns potential för länder som snabbt implementerar EPA och relaterade reformer att få tillgång till betydande volymer av additionellt bistånd från givare som gör så kallade ”performance based aid allocations”.

4.5 Sammanfattning

I detta kapitel har vi diskuterat potentialen för dynamiska effekter av EPA dels utifrån den teori och de samband vi introducerade i kapitel två och dels utifrån Brentons (2008) ramverk för global konkurrenskraft. Vi har konstaterat att många afrikanska länder fortfarande har höga och snedvridna MGN-tullar och att de åtaganden som hittills gjorts under EPA har inneburit relativt breda och selektiva undantag och därmed riskerar att motverka en mer beslutsam approach till liberalisering. För att maximera nyttan med EPA och minimera orosmomenten (framför allt risken för handelsomfördelning) är det centralt att komplettera liberaliseringen under EPA med MGN-liberalisering. Analysen har vidare visat hur höga indirekta handelskostnader hämmar en expansion av både den globala och regionala handeln och hur åtgärder inom handelsprocedurer och tjänster skulle kunna bidra till att sänka dessa kostnader och därigenom underlätta en långsiktig expansion och diversifiering av handeln.

Vad gäller potentialen för djup integration har vi konstaterat att en uppgradering av SPS- och TBT-kapaciteten är central både för att säkra ett effektivt utnyttjande av det marknadstillträde som EPA erbjuder och för att realisera de vinster som kan komma från EPA genom specialisering och produktivitetsförbättringar. Vidare har vi konstaterat att det finns potential för EPA att bidra till ökade investeringar, men att detta sannolikt är mer kopplat till de allmänna liberaliseringsåtagandena i avtalen och till unilaterala åtgärder från de afrikanska länder för att förbättra investeringsklimatet än till de specifika investeringsbestämmelser som inkluderats i EPA. Nyttan av de senare skulle potentiellt kunna öka om investeringsskydd inkluderades.

Vi har även pekat på behovet av stödjande åtgärder för att realisera vinsterna med EPA och främja en hållbar handelsintegrering. Här har vi visat på betydelsen av en fungerande konkurrens- politik för att säkra konkurrens och effektivitetsvinsterna och på behovet av reglering av vissa tjänster i samma syfte, samt även för att säkra socialt acceptabla utfall.

5. EPA och regional integration i Afrika

Regional integration har varit en framträdande fråga i EPA-processen. Cotonouavtalet anger att det ekonomiska samarbetet och handelssamarbetet ”skall bygga på AVS-staternas initiativ till regional integration, eftersom regional integration är ett av de viktigaste instrumenten när det gäller att uppnå en integrering av AVS-staterna i världsekonomin”. Uttalanden från såväl EU som AVS-sidan tyder dessutom på att regional integration inte bara betraktas som ett medel för integrering i det globala handelssystemet, utan även som ett medel för andra syften som t ex politisk stabilitet och hantering av miljö- och hälsoproblem. Vissa uttalanden ger också intryck av att det betraktas som ett mål i sig. Oavsett dessa nyansskillnader i betoning råder det dock stor enighet om att regional integration är ett centralt delmål med EPA.

Trots detta har EPA-processen ofta kritiserats för att underminera den regionala integrationen i AVS-länderna. Särskilt stark har kritiken varit efter den process som ledde fram till överenskommelser om interimsavtal vid årsskiftet 2007/2008. Interimsavtalen har av såväl företrädare för AVS-länderna som för frivilligorganisationer kritiserats för att allvarligt hota den regionala integrationen – i synnerhet i Afrika.

I detta kapitel ska vi diskutera sambandet mellan EPA och regional integration, så som det framför allt manifesteras i den afrikanska kontexten. Utgångspunkten är att regional (ekonomisk) integration mellan AVS-länderna, ytterst utgör ett *medel* för hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning och därför, precis på samma grunder som integrationen mellan EU och AVS, måste bedömas utifrån sin förmåga att bidra till detta.

5.1 Regional handel och integration i Afrika

Omfattningen av regional handel är generellt mycket låg i Afrika SSA. Inom de olika förhandlingsgrupperna i EPA står den intra-regionala handeln i genomsnitt endast för 7 procent av den totala handeln, om än med stora variationer. Högst är nivån i EAC, med 14 procent av den totala handeln, och lägst i den Centralafrikanska EPA-gruppen, med 2 procent av handeln (Världsbanken, 2008).

Detta förklaras enligt Världsbanken (2008) framför allt av två faktorer. För det första finns fort-

farande betydande handelshinder kvar inom såväl frihandelsområden som tullunioner i Afrika. En del av dess hinder är rent handelspolitiska, andra är mer relaterade till infrastrukturen. För det andra har afrikanska länder mycket låg ”handelskomplementaritet” – dvs. de exporterar samma varor. Handelskomplementariteten bestäms av produktionsstrukturen och efterfrågan i ett land och det kommer enligt Världsbanken (2008) ta lång tid innan dessa förändras i Afrika. På medellång sikt kommer därför interkontinental handel att fortsätta vara ekonomiskt viktigare för afrikanska länder än intra-afrikansk handel. Expansion och diversifiering av interkontinental handel kan enligt Världsbanken förväntas ha mycket större betydelse för tillväxt och fattigdomsminskning än regional handel.

Även GTZ (2007a) framhåller den låga handelskomplementariteten som ett hinder för ekonomisk integration i Afrika. Vidare menar man att afrikanska länder tar skada av snarare än drar nytta av ”ekonomiska kraftcentra” som t ex Sydafrika i SADC och Egypten i COMESA. Dessa länder har mycket stora exportöverskott gentemot övriga länder i respektive region, vilket förstärker risken för handelsomfördelning vid integration. Mot denna bakgrund blir det också extra viktigt med en fungerande fördelningsmekanism för tullintäkter, vilket enligt GTZ endast finns i SACU och UEMOA. Andra faktorer som hämmar den regionala integrationen är den låga nivån av makroekonomisk konvergens mellan medlemsländer.

Världsbanken (2008) framhåller att afrikanska RECs under tre decennier eller mer har försökt att främja regional handel genom att betona gemensamma handelspolicies, i synnerhet en gemensam tulltaxa. Men på grund av skillnader mellan ländernas ekonomiska förutsättningar, handelsintressen och politiska vilja att liberalisera, så har resultatet ofta blivit pappersavtal snarare än verklig regional integration. Världsbanken menar till exempel att de tre frihandelsområden som är involverade i EPA-förhandlingarna (ECOWAS, COMESA och SADC) i själva verket skulle beskrivas mer korrekt som ”preferentiella” handelsområden, alltså det vi i inledningen kallade för ”regionala handelspreferenser”. Förutom att tullundantagen fortfarande är många, så finns problem med icke-tariffära handelshinder som tullprocedurer, importförbud, kvoter, tekniska regleringar, valutaregleringar, vägblockeringar och gränsavgifter (GTZ, 2007a).

Hinkle & Newfarmer (2005) pekar på att det även inom tullunionerna i Afrika återstår betydande handelshinder. I själva verket är alla tullunioner i Afrika SSA utom SACU endast partiella tullunioner menar Hinkle & Newfarmer. Detta eftersom det bland annat inte finns någon sammanslagning av tullintäkter och eftersom man fortfarande har kvar tullkontroller vid de interna gränserna. Inte minst tillämpas också ursprungsregler på den interna handeln.

En viktig anledning till att man har haft svårt att implementera frihandelsavtalen är enligt Världsbanken (2008) att MGN-tullarna fortfarande är höga. De flesta importvaror som konkurrerar med inhemska produkter i afrikanska länder ingår under de högsta MGN-tullarna, som ofta ligger mellan 20–30 procent. Dessa tullar skapar betydande övervinster för de företag som skyddas. Att i de läget liberalisera den intra-regionala handeln kan bli svårt, eftersom det möts av starkt motstånd från de särintressen som tjänar på de höga MGN-tullarna.

Khandewal (2004) påpekar att även om flera RECs i Afrika varit på plats länge, så har de inte genererat någon expansion av handeln. Mot denna bakgrund väcker han frågan om huruvida erfarenheten från framgångsrika regionala handelsblock tyder på att en ökad regional handel har föregåtts av eller följts av ett formellt regionalt integrationsarrangemang. Världsbanken (2005) menar att för Östasien så var det integrationen i världsekonomin som gav skjuts åt expansionen av regional handel och så småningom följde formell regional integration.

Världsbanken (2008) föreslår en alternativ strategi för regional integration i Afrika SSA. Istället för att fortsätta den tröga processen med att harmonisera handelspolitiken i respektive region menar man att fokus för den regionala handelspolitiken bör vara att så långt det är möjligt liberalisera både den intra-regionala handeln och handeln mellan de olika afrikanska regionerna. Detta kan göras på ett flexibelt sätt inom frihandelsavtal, vilket gör det onödigt och t o m kontraproduktivt att satsa tekniska och mänskliga resurser på att etablera gemensamma externa tulltaxor. I de fall där fullständig liberalisering inte är möjlig inom och mellan regionerna kan man ge preferenser, men måste då se till att liberalisera de restriktiva ursprungsreglerna.

5.2 EPA-förhandlingarna och regional integration

Många bedömare har pekat på hur EPA-förhandlingarna har lett till att den redan mycket komplexa bilden av integrationsansträngningar i Afrika har komplicerats ytterligare. GTZ (2007a) lyfter särskilt fram överlappande medlemskap i RECs som en utmaning för såväl EPA-förhandlingarna som de fortsatta integrationsansträngningarna i Afrika. Endast sex av de afrikanska AVS-länderna tillhör bara en enda REC, medan 26 länder är medlemmar i två RECs och 20 länder är medlemmar i tre RECs. Dessa RECs har samtidigt nått olika långt i sina integrationsprocesser. Inte minst innehåller flera av de regionala ekonomiska sammanslutningarna undergrupper som har nått längre i sin ekonomiska integration, som till exempel UEMOA inom ECOWAS, EAC inom COMESA och SACU inom SADC.

I tillägg till detta så överensstämmer inte de regionala grupper inom vilka de afrikanska länderna beslutat att förhandla EPA med sammansättningen i de formellt erkända RECsen (Stevens et al., 2008). En konsekvens av detta är att EPA-grupperna saknar gemensamma förhandlingsmekanismer och tydliga mandat, vilket försvårar förhandlingsprocessen. Den låga nivån av faktisk handelsintegration som vi diskuterat ovan, samt skilda ekonomiska intressen, gör det dessutom ännu svårare att formulera gemensamma förhandlingspositioner (GTZ, 2007a). Särskilt svårt kan det vara för länder som ännu inte har etablerat en tullunion att identifiera känsliga produkter och komma överens om bindningslistor. Detta har till exempel blivit mycket tydligt i förhandlingarna med ECOWAS, där gruppens målsättning har varit att lämna ett gemensamt tullbud, men där processen med att etablera en gemensam tulltaxa har dragit ut på tiden och därmed även försenat EPA-förhandlingarna.

Ytterligare en komplicerande faktor för målsättningen att främja regional integration är att AVS-länderna befinner sig på mycket olika utvecklingsnivå. Samtliga integrationsarrangemang i AVS-länderna tillämpar därför någon form av särskild och differentierad behandling (S&D) som ger de mindre utvecklade länderna i gruppen längre tid för att implementera tullavvecklingen. För att bevara denna särskilda och differentierade behandling kan det, i avsaknad av en fullt ut implemente-

rad gemensam tulltaxa, bli nödvändigt med längre övergångstider för de mindre utvecklade länderna i relation till EU. Men med hänsyn till den ofullständiga kontrollen av ursprungsregler och den höga nivån av informell handel i vissa AVS-regioner, skulle detta samtidigt skapa en risk för "trade deflection". Det finns med andra ord en viss målkonflikt mellan regional integration och behovet av S&D. GTZ menar därför att behovet av S&D måste vägas mot kostnaderna för att administrera olika tullnivåer och att eventuella längre övergångsperioder för MUL måste vara tidsbegränsade med en tydlig plan för konvergens (GTZ, 2007a).

Som ett resultat av interimslösningen i EPA handlar EU i dagsläget med Afrika SSA under fyra olika handelsregimer: Interims-EPA för de länder som slutit sådana, GSP för icke-MUL som inte slutit interimsavtal, EBA för MUL och TDCA²² med Sydafrika (Bilal & Braun-Munzinger, 2008). Brenton et al. (2008) framhåller att det finns en befogad oro för att den nuvarande situationen, med interimsavtal där länder inom samma RTA har gjort olika åtaganden om tullnedsättning, kommer att underminera den regionala integrationen. Olika liberaliserings-scheman kommer att göra det nödvändigt med strikta kontroller på förflyttningar av europeiska varor för att se till att produkter som ett land undantagit från liberalisering inte kommer in via ett annat.

Olika liberaliseringsåtaganden kan också komplicera processen med att etablera en gemensam tulltaxa och därigenom uppnå en tullunion. Interimsavtalen med ESA-länderna utgör ett tydligt exempel på detta. Samtliga sex länder i ESA-gruppen som undertecknat interimsavtal har etablerat sina bindningslistor i relation till den kommande gemensamma tulltaxan i COMESA. Konkret innebär detta att övergångsperioderna har fastställts i relation till de olika produktkategorier och tillhörande tullnivåer som överenskommit för COMESAs gemensamma tulltaxa. Problemet är bara att COMESA vid tiden för undertecknandet av interimsavtalen ännu inte hade kommit överens om vilka definitioner som skulle användas för att bestämma vilka produkter som ska bindas till de olika tullnivåerna. Detta har resulterat i att en stor mängd produkter hamnat i olika kategorier i ESA-ländernas bindningslistor och därmed kommer att liberaliseras i olika takt (Stevens et al., 2008).

Många bedömare har uttryckt en oro för att den takt och den agenda som etablerats för EPA-förhandlingarna har dragit uppmärksamhet från de interna processerna i afrikanska RECs. Bilal & Braun-Munzinger (2008) pekar till exempel på hur trycket från EU att förhandla om tjänster och de

handelsrelaterade frågorna ofta har mötts av bristande kapacitet och avsaknad av en intern agenda för dessa frågor, såväl på nationell som regional nivå. Bilal & Braun-Munzinger menar att EPA-processen har exponerat den svaga regionala sammanhållningen i de flesta AVS-regionerna, där nationella intressen fortfarande dominerar över regionala integrationsagendor. Tillräcklig hänsyn har enligt Bilal & Braun-Munzinger inte tagits till existerande integrationsansträngningar och komplexiteten i dessa processer. Å andra sidan finns de som framhåller att EPA-förhandlingarna har gett en förnyad stimulans åt den regionala integrationsagendan och i vissa fall till och med återupplivat regionala initiativ (Bilal & Braun-Munzinger, 2008).

5.3 Hur kan fullödiga EPA främja regional integration?

Världsbanken (2008) menar att fullödiga EPA kan bidra till att accelerera den regionala integrationen genom att

- a) erbjuda en dynamisk stimulans och samordningsmekanism som kan hjälpa regionerna att genomföra MGN-liberalisering och förbättra företagsklimatet.
- b) underlätta liberaliseringen av intra- och inter-regional handel genom att ta sig an frågor som icke-tariffära handelshinder, liberalisering av restriktiva regionala ursprungsregler m.m.
- c) förstärka trovärdigheten i regionala integrationsprogram genom att låsa in reformerna i ett internationellt avtal

De åtgärder som behövs för att minska barriärerna för intra-afrikansk handel är enligt Världsbanken, förutom avskaffande av tullar, framför allt följande:

- 1) Eliminering av alla kvarvarande icke-tariffära handelshinder (NTBs), som t ex kvantitativa restriktioner, diskriminerande inhemska skatter och användandet av importlicenser.
- 2) Liberaliserade, förenklade och standardiserade ursprungsregler mellan afrikanska länder.
- 3) Inkludering av en så kallad "regional preferens-klausul" i varje slutgiltigt EPA. En sådan klausul finns i avtalet med CARIFORUM och innebär att alla tullnedsättningar och andra koncessioner som ett CARIFORUM-land ger till EU ska de också ge till övriga länder i CARIFORUM. En sådan klausul skulle uppmuntra en utökning av intra-regional handel i de afrikanska EPA-

grupperna utan att medföra ytterligare anpassningskostnader, eftersom dessa åtaganden redan gjorts gentemot EU.

- 4) Omfattande men låga handelspreferenser mellan de olika afrikanska EPA-grupperna. För de produkter där det inte är möjligt att omedelbart avskaffa tullarna för intra-afrikansk handel skulle ett preferensmarginal på 5-10 procent kunna uppmuntra handel mellan de olika EPA-grupperna.

Fullödig EPA-avtal skulle kunna utnyttjas för att genomföra dessa reformer, antingen genom att de inkluderas i själva avtalen, eller genom att tillhandahålla en fokuspunkt och ge stimulans för reformer. Fullödig EPA skulle också kunna främja den regionala integrationen genom att stödja förbättring av handelsprocedurer och generell kapacitetsutveckling för att formulera och implementera en mer öppen handelspolitik. Världsbanken betonar dock att huvuddelen av dessa reformer måste bygga på initiativ från länderna själva och att framgången är beroende av de berörda regeringarnas beredskap att utnyttja EPA-processen för att skynda på de svåra beslut som krävs för att avlägsna politiska och institutionella hinder för den intra-Afrikanska handeln.

I detta sammanhang ser Världsbanken det också som positivt att EU antog en "variabel geometri"-strategi vad gäller EPA i och med interimavtalen. Denna ansats bör som Världsbanken ser det få fortsätta ett bra tag för att kunna svara mot de olika behov och prioriteringar som finns inom de olika EPA-regionerna. Till exempel menar Världsbanken att det är mycket osannolikt att alla länderna i den Västafrikanska eller Centralafrikanska EPA-gruppen på kort sikt kan lyckas med att effektivt implementera en gemensam tulltaxa och förhandla fram ett gemensamt liberaliseringsåtagande gentemot EU. Detta dels eftersom alla länderna i existerande tullunioner i dagsläget inte har implementerat den gemensamma tulltaxan fullt ut och dels eftersom även de länder som har implementerat den fortfarande upprätthåller tullkontroller vid de interna gränserna och dessutom tillämpar ursprungsregler på import inom tullunionen.

Bilal & Braun-Munzinger (2008) framhåller vad gäller tjänster och de handelsrelaterade frågorna att olika åtaganden inom de regionala grupperna kan vara nödvändigt för att bevara den regionala integrationsagendan och samtidigt respektera individuella länders val.

6. Sammanfattning och Slutsatser

Denna utredning har analyserat potentialen för ekonomiska partnerskapsavtal (EPA) mellan EU och AVS-länderna att fungera som instrument för utveckling och i anslutning till detta sökt att identifiera faktorer som är avgörande för att avtalen ska kunna uppfylla detta syfte. Analysen har genomförts dels utifrån den teoretiska och empiriska litteraturen om regionala handelsavtal och regional integration och dels utifrån specifika studier om förväntade (statiska) handels- och välfärdseffekter av EPA och de ekonomiska förutsättningarna i AVS-länderna, med fokus på Afrika, för att ta tillvara dynamiska effekter.

Den teoretiska genomgången visade att det finns betydande potential för Nord-Syd-avtal som EPA att bidra till ökad handel och investeringar, men att förutsättningarna för att de ska fungera som instrument för utveckling påverkas av en mängd faktorer, varav några centrala är: risken för handelsomfördelning, avtalens inverkan på multilateral liberalisering, trovärdigheten i de reformåtaganden som görs, konkurrensituationen på de marknader som berörs, omfattningen av djup integration, "fattighedsprofilen" på ändrade handels- och investeringsmönster samt förutsättningen att hantera anpassningskostnader.

En genomgång av den "empiriska" litteraturen om EPA, dvs. den stora mängd allmänna- och partiella jämviktsstudier som gjorts, visar att de statiska välfärdseffekterna förväntas vara små, oavsett om de är positiva eller negativa. Några entydiga slutsatser om det senare går inte att dra. De flesta studierna pekar dock på att EPA kommer att vara välfärdshöjande för konsumenterna i AVS-länderna samtidigt som majoriteten av länderna kommer att drabbas av omfattande förluster av tullintäkter.

De förväntade välfärdseffekterna för enskilda länder eller regioner beror mycket på de specifika omständigheter som råder där, som till exempel den makroekonomiska profilen före avtalet och vilka länder som utgör dominerande handelspartners. Generellt kan man säga att i ju högre grad som EU är den dominerande handelspartnern, desto högre är de förväntade välfärdsvinsterna, eller omvänt desto lägre de förväntade välfärdsförlusterna. Utfallet är också beroende av vilka antaganden som görs om graden av liberalisering och vilka produkter som undantas. Hur detta påverkar utfallet går det dock inte att dra några entydiga slutsatser om, dels eftersom studierna pekar i olika riktning och dels eftersom majoriteten av studierna gjordes innan den slutgiltiga utformningen av

avtalen var känd. Ett par av studierna tyder också på att de mindre utvecklade länderna har mer att vinna på, eller omvänt mindre att förlora på, av att ingå EPA.

När det gäller inverkan av de statiska välfärdseffekterna på fattigdom, går det utifrån tillgängliga studier inte att dra några säkra slutsatser. Vad vi kan se är dock att EPA generellt förväntas gynna sektorer där de fattiga ofta har sin utkomst, som t ex jordbruk och arbetskraftsintensiva industrier som textil & kläder. Den enskilda studie som analyserat den förväntade inverkan av EPA på fattighedsnivån i Uganda antyder att EPA potentiellt kan ha en fattighedsminskande effekt, om än mycket begränsad.

Ser vi till de dynamiska effekterna visar analysen att det finns en betydande potential för EPA att generera dynamiska effekter som ökad konkurrens, ökade investeringar och produktivitet utveckling, men att uppfyllandet av denna potential är beroende av att ett flertal kompletterande reformer genomförs, i tillägg till den allmänna liberaliseringen av handeln med varor och tjänster. En del av dessa reformer kan med fördel hanteras inom ramen för själva EPA-avtalen. Detta gäller till exempel handelsprocedurer, SPS/TBT-åtgärder och i viss mån även konkurrenspolitik och investeringar. En fungerande konkurrenspolitik är central för att säkra konkurrens och effektivitetsvinsterna från EPA. För potentialen att bidra till ökade investeringar är det sannolikt de allmänna liberaliseringsåtagandena som har störst betydelse, men nyttan av att inkludera specifika investeringsbestämmelser skulle potentiellt kunna öka om investeringskydd inkluderades.

Andra reformer kräver unilaterala åtgärder från AVS-länderna, som till exempel att se över regleringen av vissa tjänster, att genomföra MGN-liberalisering och att reformera skattesystemet. Vissa av dessa åtgärder skulle dock kunna hanteras i anslutning till EPA-processen och därmed dra nytta av den koppling som finns till Aid for Trade. För att säkerställa att avtalen kan fungera som instrument för utveckling är det överhuvudtaget centralt att avtalen kompletteras med ett betydande tekniskt och finansiellt bistånd.

Vad gäller kopplingen mellan EPA och regional integration visar analysen att EPA-förhandlingarna onekligen har inneburit en komplicerande faktor för de regionala integrationsprocesserna i Afrika, men att de i vissa fall även kan ha gett en förnyad stimulans åt integrationsagendan. Samtidigt visar

analysen att de regionala integrationsprojekten i Afrika ofta har varit mer ord än handling och att det fortfarande återstår stora hinder för en ökad regional handel i Afrika. För att nå framåt är det sannolikt nödvändigt att ha en flexibel approach, som tar hänsyn till ländernas olika behov och utvecklingsnivåer och därigenom tillåter ett parallellt främjande av global och regional integration. Det bör dock framhållas att den nuvarande situationen, med interimsavtal där länder inom samma RTA har gjort olika åtaganden om tullnedsättning, riskerar att underminera den regionala integrationen. Fullödiga EPA skulle kunna bidra till att främja den regionala integration genom att ta sig an frågor som icke-tariffära handelshinder, restriktiva ursprungsregler m.m. samt genom att stödja en förbättring av handelsprocedurer och generell kapacitetsutveckling för att formulera och implementera en mer öppen handelspolitik.

Referenser

- Alavi, A., Gibbon, P. & N.J. Mortensen (2007), "EU-ACP Economic Partnership Agreements – Institutional and Substantive Issues". Danish Institute for International Studies (DIIS), Köpenhamn.
- Babula, R.A. & K. Baltzer (2007), "Overview of Quantitative Analyses of Economic Partnership Agreements". Institute of Food and Resource Economics, Köpenhamn.
- Bilal, S. & C. Braun-Munzinger (2008), "EPA negotiations and regional integration in Africa". Paper prepared for the Trade Policy Centre in Africa (trapca) 3rd Annual Conference.
- Boysen, O. & A. Matthews (2008), "Poverty Impacts of an Economic Partnership Agreement between Uganda and the EU".
- Brenton, P., Hoppe, M. & R. Newfarmer (2008), "Economic Partnership Agreements and the Export Competitiveness of Africa". Policy Research Working Paper 4627, The World Bank.
- Busse, M. & H. Grossman (2004), "Assessing the Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreement on West African Countries". Hamburg Institute of International Economics (HWWA) Discussion Paper 294.
- CARIS (2007), "Making EPAs Development Friendly". Briefing Paper, April 2007: No 2.
- Doherty, M. (2008), "Is SPS the silver lining? Economic Partnership Agreements". *Trade Negotiations Insights*, Vol. 7, No. 10, Dec 2008/2009, pp. 6-7.
- Draper, P. (2007), "EU-Africa Trade Relations: The Political Economy of Economic Partnership Agreements". ECIPE, Jan Tumlir Policy Essays, No. 02/2007.
- Evans, D., Gasiorek, M., Ghoneim, A., Haynes-Prempeh, M., Holmes, P., Iacovone, L., Jackson, K., Iwanow, T., Robinson, S. & J. Rollo (2006), "Assessing Regional Trade Agreements with Developing Countries: Shallow and Deep Integration, Trade, Productivity, and Economic Performance". DFID Project Number 04 5881.
- Flatters, F. (2003), "Africa and the Global Economy: Multilateral and Regional Approaches to Integration". Paper prepared as a contribution to the UNECA Report on Regional Integration in Africa (ARIA).
- Fontagné, L., Laborde, D. & C. Mitaritonna (2008), "An Impact Study of the EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) in the Six ACP Regions ". No 2008 – 04.
- Ghoneim, A. F. (2008), "Investigating the Needs and Potential Effects of Some Aspects of Deep Integration in the EU-Egypt Association Agreement and Neighbourhood Policy". Paper presented at the CARIS Conference, 22-23 May, 2008, Sussex, UK.
- GTZ (2007a), "Ensuring Development Friendly Economic Partnership Agreements (EPAs) - Coherence between Trade Liberalisation and Regional Integration Process". Studie beställd av (German) Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.
- GTZ (2007b), "Ensuring Development Friendly Economic Partnership Agreements (EPAs) – Criteria for a Chapter on Trade in Services". Studie beställd av (German) Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.
- GTZ (2008a), "Market access for FDI and Rules on Investment – Part II: Conclusions and Policy options for ongoing EPA negotiations". Working Paper i serien CARIFORUM EPA and beyond: Recommendations for Negotiations on Services and Trade related Issues. Studie beställd av (German) Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.
- GTZ (2008b), "The CARIFORUM-EU EPA and Interim Agreement between Other ACP Regions and the EU - Investment Provisions and Commitments". Working Paper i samma serie som ovan.
- Gustavsson, P. & A. Kokko (2004), *Regional Integration och regionala handelsavtal*. Stockholm, Sieps.
- Hoekman, B. (2005), "Designing North South Trade Agreements to Promote Economic Development". Paper presented at the International Trade Roundtable 2005 "The WTO at 20 years: The Regional Challenge to Multilateralism", Brussels, June 27-28, 2005.
- Holmes, P., Gasiorek, M., och J. Rollo (2008), "Can Deep Integration EPAs be Good for Development?". Draft for UACES Conference Exchanging Ideas on Europe, Edinburgh, 2008. University of Sussex.
- Hinkle, L.E. & R. S. Newfarmer (2005), "Risks and Rewards of Regional Trading Arrangements in Afrika: Economic Partnership Agreements (EPAs) Between the EU and SSA".

- Karingi, S., Oulmane, N., Sadni-Jallab, M., Lang, R. & R Perez (2006), "Assessment of the Impact of the Economic Partnership Agreement between the COMESA countries and the European Union". ATPC Work in Progress, No. 37, Economic Commission for Africa.
- Keck, A. & R. Piermartini (2007), "The Impact of Economic Partnership Agreements in Countries of the Southern African Development Community". *Journal of African Economies*, Vol. 17, No. 1, pp. 85-130.
- Khandelwal (2004), "COMESA and SADC. Prospects and Challenges for Regional Trade Integration". IMF Working Paper WP/04/227
- Kommerskollegium (2008a), "GTAP och andra beräkningsbara jämviktsmodeller – tolkning och tillförlitlighet". PM 2008-04-01.
- Kommerskollegium (2008b), "Analys av Ekonomiskt Partnerskapsavtal mellan EU och CARIFORUM". Yttrande 2008-02-20, Dnr 120-146-2008.
- Kommerskollegium (2008c), "PM om bindande av tjänstesektorer och regelmiljön". PM 2008-09-05.
- Lui, D. (2008), "The Aid for Trade Agenda and accompanying measures for EPAs – Current state of affairs". ECDPM Discussion Paper No. 86, November 2008.
- Meyn, M. (2006), *The Impact of EU Free Trade Agreements on Economic Development and Regional Integration in Southern Africa*. Bremen: Peter Lang GMnH, Europaischer Verlag der Wissenschaften.
- Milner, C., Morrissey, O. & A. McKay (2005), "Some Simple Analytics of the Trade and Welfare Effects of Economic Partnership Agreements". *Journal of African Economies*, Vol. 14, No. 3, pp. 327-258.
- Morrissey, O. & E. Zgovu (2007), "The Impact of Economic Partnership Agreements on ACP Agriculture Imports and Welfare". CREDIT Research Paper, University of Nottingham.
- Morrissey, O., Milner, C., Falvey, R., Zgovu, E. & A.L. Chimia (2007), "The link between EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) and Institutional Reforms". Final Report submitted to DG Trade, European Commission.
- Naumann, E. (2008), "Preferential Rules of Origin in Economic Partnership Agreements: Key features and changes". *Trade Negotiations Insights*, Vol. 7, No. 10, Dec 2008/2009, pp. 8-9.
- ODI (2005), "Regional Integration and Poverty". Briefing Paper, mars 2005.
- ODI (2006), "The Potential Effects of Economic Partnership Agreements: What Quantitative Models Say". Briefing Paper, juni 2006.
- Stevens, C., Meyn, M., Kennan, J., Bilal, S., Braun-Munzinger, C., Jerosch, F., Makhani, D. & F. Rampa (2008), "The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008".
- Perez, R. (2006), "Are the Economic Partnership Agreements a first-best optimum for the ACP countries?". *Journal of World Trade*, Vol 40(6), pp. 999-1019.
- Persson, M. (2007), "Trade Facilitation and the EU-ACP Economic Partnership Agreements: Who Has the Most to Gain?".
- Sauvé, P. & N. Ward (2008), "Services and Investment in the EC-CARIFORUM Economic Partnership Agreement: Innovation in Rule-Design and Implications for Africa", Rev.1
- Schiff, M. & L.A. Winters (2003), *Regional Integration and Development*. Washington DC, World Bank & Oxford University Press.
- UNECA (2008), "North-South FTAs After all? A Comprehensive and Critical Analysis of the Interim Economic Partnership Agreements".
- USAID (2004), "An Evaluation of Trade Capacity Building Programs. Regional Trade Agreements: A Tool for Development?". PPC Evaluation Working Paper No. 15.
- Världsbanken (2005), *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development*. Washington, DC.
- Världsbanken (2008), "Economic Partnership Agreements between Africa and the European Union: What to do now?". Report No. 45945-AFR, Poverty Reduction and Economic Management (PREM), Africa Region.

Annex 1

Effekterna på "hemmamarknaden"

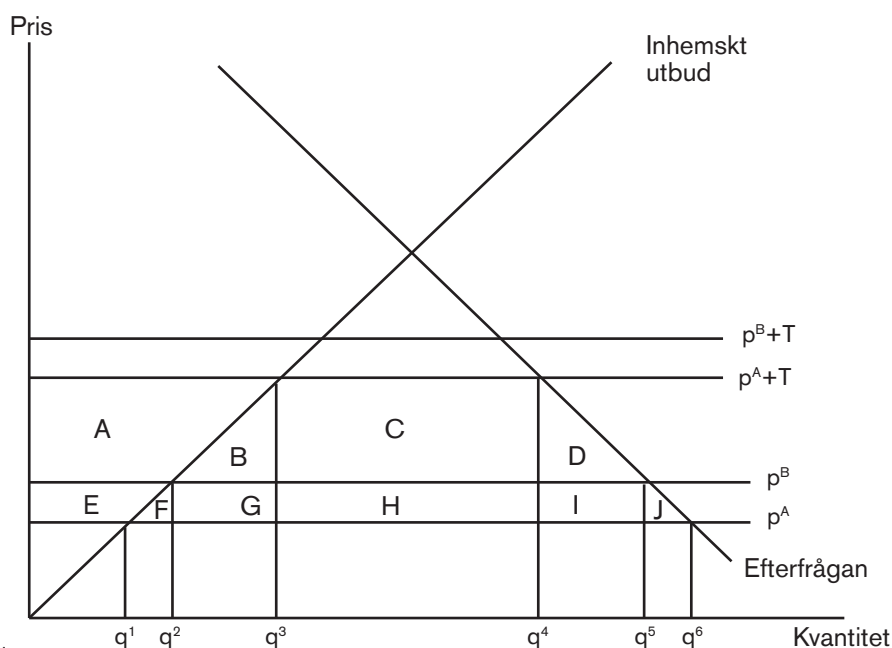
I figuren nedan illustrerar vi handelsalstring och handelsomfördelning med två exempel och analyserar den sammanlagda välfärdseffekten sett från det enskilda landets perspektiv. Figuren representerar utbud och efterfrågan för en homogen vara (homogen *ung*= "som ser likadan ut överallt") på vår hemmamarknad. Vi antar att perfekt konkurrens råder i industrin och att vårt land är litet i förhållande till världsmarknaden och därmed inte kan påverka världsmarknadspriset (p^A).

Jämvikt kräver att utbud och efterfrågan är i balans. Om inga handelshinder existerar kommer därför vårt hemland att importera $q^6 - q^1$ från den utländska producent med lägst pris (land A), eftersom de egna företagen inte kan erbjuda konsumenterna mer än kvantiteten q^1 till under världsmarknadspriset.

Antag nu att regeringen instiftar en tull (=T). Priset som konsumenterna får betala för den importerade varan kommer nu att öka till $p^A + T$. Detta innebär att efterfrågan på importerade varor minskar, samtidigt som de inhemska producenterna kan sälja mer till ett pris som ligger under $p^A + T$. Importen minskar till $q^4 - q^3$, medan försäljningen från inhemska företag ökar från q^1 till q^3 . Tullen har en negativ effekt på ekonomisk välfärd. Inhemska konsumenter betalar mer för varan. Deras förlust motsvaras av arean $A + B + C + D + E + F + G + H + I + J$. Detta uppvägs delvis av producenternas vinst ($A + E$) och den intäkt som staten får från tullen ($C + H$), men från ett nationellt perspektiv

blir det en nettoförlust som motsvarar areorna $B + F + G$ och $D + I + J$. Dessa trianglar är ett mått på den snedvridning i allokering av resurser som tullen skapar: inhemska företag producerar för mycket jämfört med under frihandel och konsumenter konsumerar för lite.

Antag nu att vårt land ingår ett regionalt handelsavtal med land B och därmed avskaffar tullen på den aktuella varan från land B. Priset för att importera kommer nu att sjunka från $p^A + T$ till p^B . Importen från land A upphör helt. Detta får till följd att konsumtionen ökar från q^4 till q^5 och importen ökar till $q^5 - q^2$. Konsumenternas nytta ökar med $A + B + C + D$; (de inhemska) producenterna förlorar A; och staten förlorar $C + H$ i tullintäkter. Vad blir då den samlade välfärdseffekten? Effekten ges av areorna $B + D$ minus H, vilket kan vara såväl ett positivt som negativt tal. Om vi ser till den ökning som sker i importen från land B, så utgör $q^3 - q^2$ en ersättning av inhemskt producerade varor med import, vilket skapar en välfärdsvinst motsvarande arean B. Detta kallas för handelsalstring. Kvantiteten $q^5 - q^4$ utgör en ökning av konsumtionen till följd av det lägre priset, vilket även detta genererar en välfärdsvinst (arean D) och kan beskrivas som handelsalstring. Den återstående delen av importökningen från B, $q^4 - q^3$, representerar däremot en välfärdsförlust eftersom denna kvantitet ursprungligen importerades till ett längre pris från land A. Detta kallas för handelsomfördelning och genererar en välfärdsförlust motsvarande arean H.



Källa: Kommerskollegium

Effekterna i "partnerlandet"?

Vad händer då i partnerlandet? Man kan lätt förledas att tro att den förlust som det ena landet gör genom handelsomfördelning, motsvaras av det andra landets vinst från en ökad export. Detta kan dock inte stämma, givet de antaganden som görs i modellen. Om producenter i det exporterade landet möter perfekt konkurrens, dvs. säljer till ett pris som motsvarar marginalkostnaden, så kan de inte tjäna något på att öka sin försäljning. (Detta eftersom någon annan sektor i så fall måste minska för att frigöra produktionsfaktorer.) Om de säljer ovanför kostnadsläget så kommer de att få en reell inkomstökning, men frågan är hur mycket högre priset kan gå?

Svaret är att det naturligtvis inte kan gå högre än priset i omvärlden plus tullen. Med andra ord så kan det exporterande landets vinst inte överstiga skillnaden mellan importpriset från resten av världen och partnerlandets kostnader.

Resonemanget ovan innebär också att sett från vår hemmamarknads perspektiv, så innebär RTAn en transferering av tullintäkter till antingen det egna landets konsumenter eller partnerlandets producenter. Sådana transfereringar kan få särskilt stor betydelse i Nord-Syd RTAs. Detta beror för det första på att utvecklingsländer oftast importerar mer från sina utvecklade partners än vad de exporterar, vilket betyder att de flöden på vilka de kan förlora intäkter är större än de flöden där de kan vinna. För det andra har de nästan alltid högre tullar, vilket innebär att de utvecklade länderna har mer att vinna på ett preferentiellt marknadstillträde.

Den sammanlagda välfärdseffekten

Den sammanlagda välfärdseffekten för RTAn som helhet beror på balansen mellan handelsalstring och handelsomfördelning (Schiff & Winters, 2003). Handelsalstringen ger otvetydigt positiva välfärdseffekter eftersom konsumentpriserna sjunker i det importerande landet och resurserna används mer effektivt i det exporterande landet. Ju mer olika länderna som ingår avtalet är varandra, desto större är sannolikheten för handelsalstring. Välfärdseffekten av handelsomfördelning är däremot tvetydig,

eftersom både effektivitetsvinster och effektivitetsförluster ingår.

Gustavsson & Kokko (2004) påpekar att även en handelsomfördelning kan ha positiva effekter på de integrerande länderna. Det som avgör är de regionala producenternas effektivitet jämfört med omvärlden, efterfrågans priselasticitet, samt hur mycket konsumentpriserna och tullintäkterna minskar som ett resultat av de regionala tullsänkningarna. De mest positiva effekterna uppstår om handelsomfördelningen påverkar varor med relativt effektiva lokala producenter, hög efterfrågeelasticitet och låga tullintäkter i utgångsläget: då kommer konsumtionen att öka snabbt samtidigt som förlusten av tullintäkter är obetydlig. Generellt gäller också att ju högre tullar som de ingående parterna i det regionala handelsavtalet har gentemot andra länder, desto högre blir sannolikheten för handelsomfördelning och samtidigt desto kostsammare då den uppstår. (Schiff & Winters, 2003)

Begränsningar i modellen

Det bör betonas att den teoretiska modell av regionala handelsavtal som vi redogjort för ovan utgår från en världsekonomi som uppfyller alla antaganden om perfekt konkurrens på alla marknader. Detta innebär att det finns många företag i varje industri, inga stordriftsfördelar eller externa effekter. Syftet med dessa antaganden är att förenkla analysen och tydligt visa de starkaste effekterna. Samtidigt utesluter dessa antaganden ett antal möjliga konsekvenser av ekonomisk integration, vilket vi återkommer till i nästa kapitel.

Modellen är också komparativt statisk, dvs. utfallet i modellen jämförs före och efter handelsliberaliseringen utan att de ingående variablerna i modellen i sig förändras. Därmed säger den ingenting om de långsiktiga dynamiska effekterna av ett regionalt handelsavtal.

Det bör också poängteras att modellen antar full sysselsättning. I praktiken kan dock den ökade regionala produktion som följer av handelsomfördelning också medföra en ökad sysselsättning på kort sikt, vilket naturligtvis kan utgöra ett tungt politiskt argument (Gustavsson & Kokko, 2004).

Noter

- 1 Detta beror på att MUL-länderna har tull- och kvotafritt marknadstillträde till EU under Everything But Arms-initiativet att falla tillbaka på, medan icke-MUL länderna är hänvisade till de mer begränsade preferenserna i EU:s allmänna preferenssystem. Se bland annat yttrande från Kommerskollegium 2007-10-19, Dnr 120-869-2007
- 2 Följande regionala grupper och länder har hittills slutit interimsavtal och därmed tagits upp i marknadsförordningen, vilket ger dem tull- och kvotafritt tillträde till EU:s marknad för i stort sett alla varor:
 - Delar av frihandelsområdet SADC (Botswana, Lesotho, Namibia, Mozambique och Swaziland)
 - East African Community (Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzania och Uganda)
 - Enskilda länder i Östra och Södra Afrika: Elfenbenskusten, Ghana, Kamerun, Komorerna, Madagaskar, Mauritius, Seyshellerna, Zambia, Zimbabwe
 - Enskilda länder i Stillahavet: Fiji, Papua Nya Guinea
- 3 Några exempel är t ex GTZ (2007), DIIS (2007), UNECA (2008)
- 4 Unilaterala preferensarrangemang, som till exempel EU:s "Generalised System of Preferences" är inte inräknade i denna statistik.
- 5 Detta avsnitt bygger i huvudsak på Schiff & Winters (2003). Där inget annat anges utgör Schiff & Winters (2003) källan.
- 6 Exemplet är anpassat från USAID (2004). Se annex 1 för en grafisk illustration av handelsalstring och handelsomfördelning och en mer utförlig analys av de sammanlagda välfärdseffekterna.
- 7 Detta avsnitt bygger i huvudsak på Schiff & Winters (2003). Där inget annat anges utgör Schiff & Winters (2003) källan.
- 8 Common Market for Eastern and Southern Africa: Frihandelsområde bestående av ett flertal länder i östra och södra Afrika.
- 9 East African Community är en tullunion i östra Afrika bestående av fem medlemmer: Kenya, Uganda, Tanzania, Rwanda och Burundi.
- 10 Southern African Development Community: Regional samarbetsorganisation som samlar 14 länder i södra Afrika: Angola, Botswana, Demokratiska Republiken Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Moçambique, Namibia, Sydafrika, Swaziland, Tanzania, Zambia och Zimbabwe. Länderna har undertecknat ett handelsprotokoll med målsättningen att bilda ett frihandelsområde 2010.
- 11 Mest Gynnad Nation. Grundläggande handelspolitisk princip som innebär att varje fördel, t.ex. sänkning av tullen för en viss vara som någon WTO-medlem ger till ett annat WTO-land, omedelbart och ovillkorligt ska tillfalla alla övriga WTO-länder.
- 12 När vi i denna utredning talar om Afrika avser vi generellt Afrika Söder om Sahara.
- 13 Som "peak rates" klassas enligt internationella normer tullar på över 15 procent (Världsbanken, 2008)
- 14 World Trade Indicators 2008. Enkelt oviktat genomsnitt för MFN-tullar exklusive preferenser.
<http://info.worldbank.org/etools/wti2008/docs/mainpaper.pdf>
- 15 Regressionsanalys är en statistisk metod som används för att skatta sambanden mellan olika faktorer. Inom national-ekonomisk forskning är den särskilt flitigt använd för att analysera vilka olika effekter som påverkar tillväxt. Den så kallade gravitationsmodellen är en särskild variant av regressionsanalys, särskilt utformad för att studera de faktorer som påverkar handeln mellan olika länder.
- 16 Integrated Framework är ett initiativ från sex multilaterala organisationer (IMF, ITC, UNCTAD, UNDP, Världsbanken och WTO) som syftar till att stärka de minst utvecklade ländernas (MUL) handelskapacitet, dvs deras förmåga att delta i och dra nytta av handel, genom att identifiera handelsrelaterade behov och integrera dessa i ländernas utvecklingsstrategier. Grunden för arbetet inom Integrated Framework är studier för att identifiera flaskhalsar mot ökad handel.
- 17 Det fullständiga och slutgiltiga EPA som slutits mellan EU och länderna i Västindien, dvs. den så kallade CARIFORUM-gruppen. CARIFORUM-gruppen består av de 15 medlemmarna i Caribbean Community and Common Market plus Dominikanska Republiken.
- 18 Parterna har gjort åtagande om importkontroller, inspektionsavgifter, procedurer för regionalisering, erkännande av ekvivalens samt för transparens. Chile-avtalets SPS-avsnitt omfattar även djurskydd – som inte täcks av WTO:s SPS-avtal - och parterna har åtagit sig att försöka utarbeta gemensamma standarder på vissa områden (inledningsvis för slakt).
- 19 Svar på remiss från Kommerskollegium 2002-06-25. Yttrande daterat 2002-07-17, Dnr 100-1337-02.
- 20 Se Kommerskollegium (2008c) för en diskussion om vilka styrinstrument som bör användas
- 21 Se CARIS (2007) för en diskussion om kopplingen mellan EPA och bistånd och olika alternativ för hur den faktiska länken kan utformas.
- 22 Trade and Development Cooperation Agreement. Frihandelsavtal mellan EU och Sydafrika som slöts 1999. Sydafrika är part i Cotonouavtalet, men har en särskild status och täcks inte av avtalets alla delar, som t ex det om handel och ekonomiskt samarbete.



Kommerskollegium
National Board of Trade

Box 6803, S-113 86 Stockholm, Sweden
Phone +46 8 690 48 00 Fax +46 8 690 48 20
E-mail info@kommers.se www.kommers.se