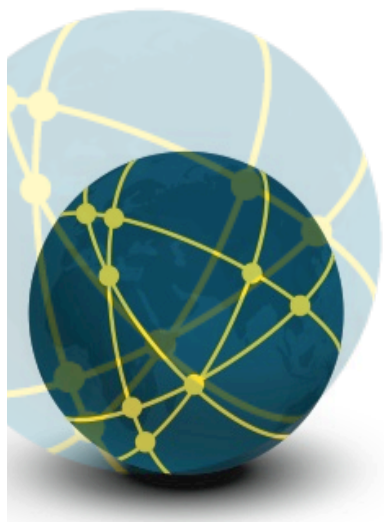


Samhandel eller markedsadgang?

Baggrundsnotat om EU's fremtidige
Handels- og Udviklingsstrategi



CONCORD
DANMARK
DANMARK

Indholdsfortegnelse

Indledning	2
Concord Danmarks anbefalinger til EU's fremtidige arbejde med Handel og Udvikling	3
Policy Coherence for Development	3
Reformen af udviklingslandenes handelsfordele (GSP)	4
Aid for Trade	6
Skatteindtægter - Mobilisering af egne ressourcer til finansiering af udvikling	7

Indledning

En lang række udviklingslande med BRIK-landene i front har igennem de sidste 10-15 år gennemgået en voldsom økonomisk vækst og regnes i dag for de mest fremadstormende globale økonomier. I den anden ende af skalaen har størstedelen af de mindst udviklede lande (LDCs) ikke gennemgået noget der ligner.

Vækstlandene har dog ikke formået at gøre deres høje nationaløkonomiske vækst hverken inklusiv eller bæredygtig, og vi står således med en situation i dag hvor 75 procent af verdens fattigste lever i mellemindkomstlande. Denne gruppe er isoleret i lande der har den økonomiske kapacitet til at inkludere dem i fremgangen og udviklingen, men som ofte ikke besidder hverken den politiske kapacitet eller vilje til at gennemføre indenrigspolitisk reformer rettet mod dem.

Udviklingen har haft enorme konsekvenser for internationale handels og udviklingsforhold og har udfordret og trods eksisterende politikker og aftaler på området. Jo større gensidig afhængighed mellem alle verdens økonomier og specielt mellem udviklingslandene og de industrialiserede, desto mere er der brug for at EU's handelspolitikker ikke underminerer udviklingssamarbejdet.

For at bedst muligt adressere disse ændringer og derved leve op til sit ansvar som verdens største handelsmagt og bistandsynder, fremlagde EU Kommissionen den 27 januar sit nye forslag til en meddelelse om 'Handel, vækst og udvikling' der opdaterer strategien fra 2002. Timingen til en reformering af EU's handelsstrategi mod verdens udviklingslande var fornuftig, men meddelelsen manglede konkret handling og nytænkning på mange områder og repræsenterede på mange måder en forbigået mulighed for at sikre at EU's handelspolitik støtter udviklingslandene så effektivt som muligt i deres bestræbelser på inklusiv og bæredygtig vækst og herigennem fattigdomsreducering.

Handels, Vækst og Udviklingsmeddelelsen indeholder i korte træk følgende hovedpunkter:

- Overordnet set er målet at flytte fokus til verdens fattigste lande (LDC) ud fra forståelsen af at netop disse har størst behov for en fokuseret indsats, og at det ikke længere kan forsvares at yde støtte til en stor del af de mellemindkomstlande der gennemgår en voldsom økonomisk vækst.
- GSP forordningen om udviklingslandenes handelsfordele rettes også mod de fattigste lande og man skærer således i antallet af lande fra 176 til i omegnen af 80.
- Aid for trade skal fokuseres i LDC'erne – der skal skabes øget incitament for udenlandske investeringer (FDI) og skabes et lokalt miljø der kan opfordre til entreprenørskab.
- EU stræber fortsat efter at lukke de endnu åbne frihandels- (EPA) og økonomiske partnerskabsaftaler (FTA).
- Samarbejdslandene skal gøres mere resiliente overfor kriser og katastrofer således at de ikke igen rammes så voldsomt som tilfældet har været med de sidste ti års fødevare og økonomiske kriser.

Concord Danmarks anbefalinger til EU's fremtidige arbejde med Handel og Udvikling

Danmark bør bruge den mulighed for politisk indflydelse som det nuværende EU-formandskab tilbyder, og presse på for at EU's handelspolitik ikke underminerer de fattigste landes muligheder for udvikling og samtidigt ikke lader de eksplosivt voksende *vækstlande* isolere sig, men at EU i stedet fastholder sit engagement i dem således at man fortsat kan udøve politisk pres for indenlandske reformer målrettet mod at bekæmpe fattigdommen dér. Specifikt bør EU arbejde for fremadrettet at sikre en række forhold:

- Alle handelspolitikker der har indflydelse på udviklingslandene bør styres af målet omkring udvikling, igennem forpligtelsen til Policy Coherence for Development (PCD), og EU's handels, vækst og udviklingsmeddelelse bør derfor også være et PCD instrument.
- Som verdens største aktør indenfor både landbrugshandel og udviklingssamarbejde har EU en særlig pligt til at sikre langt bedre sammenhæng mellem de to politikområder.
- EU skal fortsat anerkende at handelsliberalisering og integration af udviklingslandenes økonomier i verdensøkonomien ikke er nok til at opnå inklusiv og bæredygtig vækst og derfor fokusere yderligere på hvordan man *bedst muligt* får integreret disse lande, snarere end dybden i integration. Samtidigt skal det anerkendes at integration i verdensøkonomien først og fremmest kræver en sund regional økonomisk integration.
- EU's investeringsaftaler bør gå langt udover enkeltstående krav om åbenhed fra modtagersiden og have inkluderende og bæredygtig udvikling som overordnede mål i stedet for blot handelsliberalisering og beskyttelsen af europæiske investorer.
- EU skal sørge for at reformen af GSP forordningen bliver et reelt skridt imod at udviklingslandene kan høste øgede fordele ved global handel, udvikle deres økonomi og diversificere deres eksport, og ikke en protektionistisk undskyldning for at afskaffe markedsadgangen til EU for størstedelen af verdens mellemindkomstlande.
- EU bør fortsat arbejde for en mere fokuseret og effektiv Aid for Trade, specielt imod verdens fattigste lande, der i højere grad baseres på, og indgår i, lokalt designede strategier for hvordan den bedst muligt kan være med til at opbygge kapacitet og gøre nytte i henhold til lokale behov og prioriteter.
- EU skal sikre at de mindst udviklede lande får en markant større andel af den europæiske handelsrelaterede bistand, for at sikre at verdens fattigste får en større andel af gevinsterne fra global handel.
- EU skal stoppe den massive skatteunddragelse der finder sted i dag i verdens fattigste lande ved at stille krav om gennemsigtighed i multinationale selskabers regnskaber for hvert land de befinder sig i, og sideløbende bekæmpe mulighederne for skattely i EU.

Policy Coherence for Development

Politikkohærens for udvikling eller Policy Coherence for Development (PCD) handler grundlæggende om, at EU's politikker på alle områder ikke må underminere og skal arbejde for udviklingspolitikens målsætning om fattigdomsreducering. EU's institutioner har forpligtet sig til at sikre kohærens i både Lissabon-traktaten og Den Europæiske Konsensus om Udvikling.

Det giver ingen mening at føre politikker, der gensidigt modarbejder hinandens målsætninger. Det er ressourcespild, skader EU's troværdighed, og når politikker går imod udviklingssamarbejdet har det fatale konsekvenser for verdens fattigste. Det er altså ikke et spørgsmål *om* der skal være sammenhæng mellem EU's politikker, men snarere *hvordan* man i praksis skaber bedre kohærens mellem de EU-politikker som påvirker befolkningerne i udviklingslandene.

På trods af at Lissabon-traktaten og Den Europæiske Konsensus om Udvikling indeholder klare forpligtelser på at sikre kohærens, er det stadig muligt for EU at både fastholde nuværende og indføre nye politikker der underminerer målene om udvikling og fattigdomsbekæmpelse. I de nuværende beslutningsprocedurer er der ingen krav om at screene eller gribe ind, hvis en beslutning uden for udviklingsområdet har negative konsekvenser for udviklingslandene. Ligeledes findes der heller ingen virkningsfulde juridiske mekanismer, der kan sikre at EU-landene holdes ansvarlige for de forpligtelser de har påtaget sig om kohærens.

EU-kommissionens nye handel, vækst og udviklingsmeddelelse lægger op til at øge synergien mellem handels- og udviklingspolitikker, men formår ikke at konkretisere hverken måderne hvorpå dette skal gøres eller bare en overfladisk identificering af nuværende inkohærente forhold. Det er eksempelvis åbenlyst at EU's landbrugsstøtte på 430 milliarder kr. årligt udgør en strukturel barriere for landbrugsudviklingen i verdens fattigste lande, og virker handelsforvridende. Der er brug for at PCD-dimensionen mellem handel og udvikling bliver italesat meget tydeligere end tilfældet er i den nuværende meddelelse. I forlængelse heraf har Concord Danmark følgende kommentarer til forbindelsen mellem PCD og EU's handels, vækst og udviklingsmeddelelse:

- Jo større gensidig afhængighed mellem alle verdens økonomier og specielt mellem udviklingslandene og de industrialiserede, desto mere er der brug for at EU's handelspolitikker ikke underminerer udviklingssamarbejdet.
- Det er EU's ansvar at påvise at dets handelspolitikker og instrumenter ikke underminerer målene om udvikling og fattigdomsreducering, men i stedet understøtter disse og aktivt har en positiv indflydelse på verdens udviklingslande.
- EU bør i forlængelse heraf forstærke de såkaldte Sustainability Impact Assessments (SIA), der analyserer alle større multilaterale, bilaterale og regionale handelsforhandlinger for deres effekter på bæredygtig udvikling samt deres sociale og økonomiske konsekvenser, således at disse klart analyserer konsekvenserne for indsatsen for fattigdomsreducering i alle handelsaftaler. EU bør desuden sørge for at disse analyser ligger klar i god tid før forhandlingerne, således at de ikke præsenteres *ex post* som tilfældet desværre ofte er i dag, og derved ikke har nogen indflydelse på forhandlingerne.

Reformen af udviklingslandenes handelsfordele (GSP)

GSP forordningen er en frivillig åbning af markeder fra de industrialiserede lande til verdens udviklingslande gennem reducere eller eliminere af importtariffer. Den nuværende ordning dækker 176 lande og indeholder tre ordninger under hvilke de forskellige lande placeres:

- *Standard GSP*: Den generelle GSP ordning omfatter alle 176 lande.
- *GSP+*: Siden 2005 har *sårbare* (grundet deres størrelse eller dårligt diversificeret eksport) lande desuden kunne blive en del af den såkaldte GSP+ ordning, der giver dem toldfri eksport for en række produkter, så længe de underskriver og overholder en række internationale standarder for arbejdsforhold, god regeringsførelse, miljøbeskyttelse og menneskerettigheder.
- *EBA*: 'Everything But Arms' delen af GSP forordningen giver alle mindst udviklede lande (LDC) mulighed for toldfri og kvotefri adgang til EU's markeder for alt andet end våben.

På trods af dens placering i EU som et centralt instrument til at skabe udvikling repræsenterede GSP forordningen mindre end 1.5 % af EU's marked i 2009.

GSP forordningen skal reformeres og EU kommissionens forslag fra oktober 2011 lægger op til en større differentiering mellem udviklingslandene og en række mellemindkomstlande med udbredt fattigdom står derfor til at miste deres nuværende markedsadgang på GSP-vilkår. Som en konsekvens heraf reduceres ordningen fra 176 til i omegnen af 80. Alle lande vil i princippet have adgang til GSP forordningen (der ikke ordret begrænses til udviklingslandene som under den nuværende forordning), men hvis et land enten falder i Verdensbankens kategorisering af høj-indkomst lande eller øvre mellem-indkomst lande, eller hvis det allerede har forhandlet en frihandelsaftale (FTA) på plads med EU under hvilken de har en autonom præference, vil det være udelukket.

Reformeringen af GSP forordningen begrundes fra EU's side af med et ønske om at koncentrere indsatsen på de lande som har mest brug for det, og at reduktionen af antallet af lande vil skabe rum til at de fattigste lande vil kunne drage nytte og øge deres eksport. Der er dog ingen garanti for at dette vil ske, og GSP reformen kan nemt komme til at fremstå som et negativt eksempel på hvordan udviklingsretorik kan bruges til at forsvare protektionisme og skære i adgangen for udviklingslande til EU's markeder. I forlængelse heraf har Concord Danmark følgende kommentarer til reformeringen af GSP forordningen:

- EU bør fortsat arbejde ud fra anerkendelsen af at GSP forordningen er et udviklingsinstrument og at det derfor bør rettes mod verdens fattigste mennesker. I forslaget til reformering vurderes landene udelukkende ud fra deres nationaløkonomiske niveau eller eksportniveau indenfor en enkelt sektor, og man tager derfor ikke højde for at størstedelen af verdens fattigste lever i mellemindkomstlande, og rammes hårdt af disse ændringer.
- EU skal sørge for at forordningen forbliver en ikke-gensidig handelsordning der ikke fungerer som et middel til at fremme EU's offensive handelsinteresser.
- EU bør arbejde for at EBA ordningen omfatter flere lande end dem der falder indenfor LDC-kategorien, da en lang række ikke-LDC lande stadig kæmper med ekstrem fattigdom, men ikke har adgang til ordningen.
- EU bør anerkende at reformen skaber enorm usikkerhed for de lande der befinder sig på grænsen imellem mellemindkomstlande og øvre mellemindkomstlande, og ikke tager højde for at nogle lande ofte vil bevæge sig frem og tilbage mellem disse to kategoriseringer over en årrække.
- EU bør anerkende at der ingen garanti er for at de grupper der kommer til at få gavn af ændringerne nødvendigvis vil være fattigere end dem der mister sine præferencer.

Aid for Trade

Aid for Trade (AFT) er udviklingsbistand der gives med det specifikke formål at opbygge den lokale kapacitet til bedst muligt at indgå i international handel, og gennem dette opnå økonomisk vækst der skal føre til fattigdomsbekæmpelse. Det bygger på forståelsen af at international handel er et kerneelement i bestræbelserne på at opnå økonomisk vækst, og at specielt de mindst udviklede lande står med en række barrierer der gør at de ikke gavner mest muligt fra denne handel. Disse strukturelle barrierer og svage kapaciteter er således med til at underminere deres evne til at producere, konkurrere og herigennem maksimere deres udbytte fra international handel. AFT var fra sin start af (hvor det kun blev gennemført i WTO-regi) hovedsageligt fokuseret på at opbygge kapaciteten til at håndtere udformningen og implementeringen af handelsrelaterede politikker hos modtagerlandene, men udvidede sig siden til at inkludere generel støtte til infrastruktur og de produktive sektorer.

EU lancerede sin AFT strategi i 2007 med målet om at denne bistand skulle nå 14 milliarder kroner i 2010. Allerede i 2008 nåede man dog dette, og året efter, i 2009 voksede støtten til 75 milliarder kroner. EU er således i dag den største donor indenfor handelsrelateret bistand i verden.

Den nye meddelelse indeholder en række positive aspekter til forbedring af instrumentets effektivitet, som bl.a. anerkendelsen af behovet for at fokusere AFT i de mindst udviklede lande (kun 22% af EU's AFT gik i 2009 til de mindst udviklede lande), tilskyndelsen til at udviklingslandene (med donorerens støtte) indarbejder handel i deres udviklingsstrategier og derved ikke laver bistandsstrategier afkoblet fra andre politikområder, samt anerkendelsen af at der skal gøres en ekstra indsats for at hjælpe de små erhvervsdrivende i udviklingslandene.

Disse tiltag og forståelser af hvad der skal effektiviseres og omstruktureres er positive, men ser bort fra nogle væsentlige aspekter der bør adresseres:

- EU skal arbejde for at AFT ikke blot fungerer som rapporteringskategori (der er i dag 6 kategorier det kan rapporteres under i OECDs system), under hvilke privatsektorbistand og andre eksisterende programmer kan falde naturligt uden at der er tale om additional bistand. Det er desuden væsentligt at AFT indgår som en koordineret og integreret del af den resterende udviklingsindsats og ikke er koblet fra de andre initiativer der måtte foregå i beslægtede sektorer, både fra EU's side af, men måske væsentligst fra andre aktører der giver AFT sideløbende.
- Kun 25 % af partnerlandene føler at de har ejerskab over formuleringen og implementeringen af AFT. EU bør derfor understrege at medbestemmelse og ejerskab er en essentiel del af at der ikke blot investeres AFT i sektorer som donorerne finder strategisk nyttige, men at beslutningerne om fokusering tages af modtagerlandet.
- EU bør anerkende at manglende eller negativt udbytte fra international handel ikke altid kan kobles sammen med lav lokal kapacitet, og at der kan således være negative systemiske faktorer i det globale handelssystem der gør at udviklingslandene ikke får maksimalt udbytte. Det er væsentligt at AFT ikke bare bruges til at dække over disse (eller som kompensation for negative effekter af handelsreformer) men at man ligeledes anerkender og adresserer de systemiske faktorerens negative effekt.

Skatteindtægter - Mobilisering af egne ressourcer til finansiering af udvikling

Indkomst fra skat er en eksistentiel del af alle lande som det økonomiske fundament og primære instrument til indkomstfordeling, og intet vestligt samfund ville kunne fungere uden den skatte- og momsindtægt de modtager fra borgere og firmaer, eksport etc. Udviklingslandene er i nøjagtig samme situation men har ekstremt vanskeligt ved at generere denne indkomst, internt fordi indtægterne fra indkomstskat ofte er exceptionelt lave, og eksternt fordi konditionaliteter på lån og frihandelsaftaler med eksempelvis EU ofte kræver grader af handelsliberalisering der kan være med til at underminere mulighederne for skatteindtægt.

Handelsliberalisering og de praksisser der følger med i form af eliminering af tarifbarrierer, begrænsede muligheder for beskatning af eksport etc. Bliver ofte implementeret som del af EU's frihandelsaftaler (FTA) for at være med til at opildne til udenlandske investeringer ud fra forståelsen af at dette vil være med til at støtte den lokale økonomi gennem indstrømning af udenlandsk valuta og skabelsen af lokale jobs. Problemet opstår for modtagerlandet, når liberaliseringen af deres økonomi udføres til en sådan grad at deres muligheder for indkomst gennem skat undermineres.

Concord Danmark byder det velkommen, at meddelelsen om Handel, Vækst og Udvikling understøtter EU-Kommissionens udkast til direktiver om offentliggørelse af oplysninger om betalinger til regeringer fra udvindings- og træ og papirindustri både for virksomheder på EU's fondsbørser og andre store EU-virksomheder. Et krav om offentliggørelse af virksomheders skattebetalinger til regeringer, især for virksomheder der udvinder naturressourcer, er et afgørende første skridt i retningen af at mindske illegal kapitalflugt gennem korrupsion og multinationale selskabers skatteunddragelse. Hvert år forsvinder mere end 6500 milliarder kroner fra udviklingslandene igennem illegal kapitalflugt, hvor langt størstedelen sker gennem multinationale selskabers skatteunddragelse, særligt indenfor de selskaber der udvinder naturressourcer. Hvis disse penge i stedet blev i udviklingslandene og blev beskattet ville de generere milliarder af kroner hvert år, og væsentligt mere end den samlede internationale bistand.

Den illegale kapitalflugt er mulig fordi EU's regnskabsstandarder ikke afkræver af multinationale selskaber at disse skal rapportere deres aktiviteter i de individuelle lande de befinder sig i, men i stedet blot oplyse en kollektiv årsrapportering for hele selskabet. Det åbner op for at disse kan benytte sig af såkaldt *transfer mis-pricing* hvor datterselskaber køber og sælger ydelser af hinanden til kunstigt høje priser og herigennem trækker overskuddet produceret i udviklingslande over i skattely, hvor der ikke skal betales skat.

Handel af udvundede naturressourcer er en unik mulighed for mange udviklingslande til at mobilisere egne ressourcer til at finansiere deres udvikling, særligt gennem beskatning af udvindingsselskaberne. Det er helt centralt, at EU støtter en sådan mobilisering fremfor at give incitamenter til at fritage udvindingsselskaber fra skattebetalinger.

Handels, Vækst og Udviklingsmeddelelsen repræsenterer overordnet en forbigået mulighed for at identificere og konkret adressere de handels- og udviklingsforvridende forhold der i dag er

med til at underminere udviklingslandenes muligheder for indkomst gennem skat og som hvert år snyder dem for beløb væsentligt større end den udviklingsbistand de modtager. I det fremtidige arbejde med koblingen mellem handels, vækst og udvikling bør EU holde følgende for øje:

- EU's handelsaftaler skal sørge for ikke at underminere udviklingslandenes spinkle grundlag for indkomst gennem skat yderligere, ved eksempelvis at sørge for at formindskelse af tariffer ikke betyder formindskelse af toldindtægter som kan underminere offentlige udgifter og investeringer.
- EU bør arbejde for at udviklingslandenes muligheder for mobilisering af egne ressourcer gennem skat ikke undermineres af multinationale selskabers skatteunddragelse, samt at EU-Kommissionens forslag til direktiver om offentliggørelse af udvindingsvirksomheders skattebetalinger ikke udvandes i forhandlingerne under det danske formandskab.
- Den investeringsåbenhed som EU efterspørger og bestræber sig på at indføre gennem frihandelsaftaler er ikke nødvendigvis positiv for udviklingslandene, og EU's investeringsaftaler bør derfor give politisk råderum til at disse selv kan kontrollere og regulere investeringer ved eksempelvis at ekskludere specifikke sektorer fra handelsliberalisering eller støtte specifikke erhverv.
- EU bør ikke blot åbne op for politisk råderum til at kontrollere udenlandske investeringer, men støtte udviklingslandene i at opbygge deres kapacitet til at håndtere dette. Det vil gøre det muligt for landene at tage ansvar og få større ejerskab over deres egen erhvervsudvikling, og kan medvirke til at modarbejde den stadig eksisterende negative trend omkring at investeringer i udviklingslandene kontinuerligt er alt for koncentreret i eksportorienteret primær produktion med begrænsede forbedringsmuligheder for bl.a. beskæftigelse.



DANMARK