

Studie om økt markedsadgang for u-land i Norge:
En handelspolitikk for redusert fattigdom

av Ottar Mæstad¹
Chr. Michelsens Institutt
Februar 2005

1. Utfordringene

Økt markedsadgang for varer fra utviklingsland er ett av flere virkemidler for å øke inntektene til fattige grupper for på den måten å redusere fattigdommen. Denne artikkelen retter søkelyset mot noen prinsipielle utfordringer ved bruk av handelspolitikk som et redskap for fattigdomsbekjempelse. Vi tar utgangspunkt i norsk virkelighet, der politiske målsettinger om å opprettholde en viss egenproduksjon av landbruksvarer setter grenser for hvor langt man er villig til å gå i å liberalisere handelen med landbruksvarer overfor utviklingsland. Spørsmålet blir da hvordan Norge, gitt disse landbrukspolitiske målsettingene, best kan utforme støtteordningene i jordbruket og innrette handelspolitikken for at norsk import av landbruksvarer kan være med å bidra til økonomisk utvikling og redusert fattigdom i utviklingslandene.

I del 2 gis det en kort innføring i hvordan norsk import fra utviklingsland fordeler seg på land og varegrupper. Det pekes på den svært lave andelen av norsk import som kommer fra de minst utviklede landene (MUL), og på at importen er svært konsentrert om noen få varegrupper og land. Videre sammenligner vi norsk import fra utviklingsland med tilsvarende import til USA og EU, uten å finne at Norge skiller seg klart ut i den ene eller andre retning. Vi argumenterer også for at faktiske handelsstrømmer ikke nødvendigvis gir et godt bilde av hvor åpen Norge er for import fra utviklingsland; man må i tillegg studere selve handelspolitikken. Som en opptakt til en mer prinsipiell diskusjon omkring handelspolitikken

¹ En spesiell takk til Arne Wiig, Simon Pahle og Tore Jørgensen for innspill og nyttige diskusjoner.

gir vi deretter en kort innføring i noen av utfordringene som utviklingslandene møter ved eksport til Norge – eksemplifisert ved varene honning, sukker og blomster.

Blant de handelspolitiske spørsmålene som drøftes i del 3, er hvorvidt utviklingslandene er best tjent med at Norge beskytter sitt landbruk gjennom produksjonssubsidier eller ved handelsbarrierer. Vi spør videre om dagens system med spesielle tollpreferanseordninger for utviklingsland er et tjenlig virkemiddel for å fremme utviklingslandenes interesser, eller om de hadde hatt mer å tjene på generelle tollreduksjoner for alle land. Mulige endringer i det norske preferansesystemet, for at det skal komme flere fattige mennesker til gode, blir også skissert. Videre drøftes hvordan vi kan sikre at preferansmarginene i størst mulig grad tilfaller produsentene i utviklingsland, og vi spør hva som kan gjøres for å stimulere til økt import fra utviklingsland når det er fri import i utgangspunktet, slik situasjonen er for MUL i Norge. Endelig tar vi opp spørsmålet om hvordan Norge kan utvide preferanseordningene for ikke-MUL uten at det går på bekostning av MUL. De viktigste konklusjonene og anbefalingene oppsummeres kort i del 4.

2. Norsk import fra utviklingsland

2.1 Importmønsteret

Norge importerte varer for 38 milliarder kroner fra utviklingslandene i 2003. Det tilsvarer 13 % av den samlede norske importen. Hele 33 % av importen fra utviklingslandene kommer fra Kina. Tabell 1 viser hvilke land som topper importstatistikken fra utviklingslandene.

Tabell 1: Viktigste kilder for u-landsimport i Norge, 2003.

Land	Importverdi (mrd. kr)	Andel (%)
Alle u-land	38,0	100
Kina	12,4	33
Sør-Korea	3,2	8
Taiwan	2,8	7
Brasil	2,5	7
Bermuda	1,5	4
Malaysia	1,3	3
Hongkong	1,2	3
Botswana	1,1	3
Thailand	1,1	3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Den viktigste varen som importeres fra utviklingsland er klær. Dernest kommer en rekke ulike varetyper, som kontormaskiner, edb-utstyr, malmer osv. Tabell 2 viser alle varekategorier som utgjør mer enn 1 % av norsk import fra utviklingsland. Vi merker oss først og fremst hvilke varer som *ikke* er med på listen, som fisk, kjøtt, korn, tobakk, sukker/honning, meierivarer og egg.

Tabell 2. Viktigste importvarer fra utviklingsland, Norge 2003.

Varer	Importverdi (Mrd. kr)	Andel (%)
Totalt, alle varer	37,5	100
Klær og tilbehør	5,2	13,8
Kontormaskiner og edb-utstyr	4,4	11,7
Malmer, metallavfall	4,3	11,4
Andre transportmidler	3,1	8,3
Forskj. ferdige varer	2,4	6,5
Telekom.apparater, -utstyr	2,4	6,5
Elektr. maskiner og apparater	1,9	5,0
Frukt og grønnsaker	1,1	3,1
Kjøretøyer for veg	1,1	2,9
Varer av metaller	1,0	2,6
Tekstilgarn, -stoffer	1,0	2,6
Fottøy	0,9	2,5
Møbler og deler	0,8	2,2
Oljefrø, oljeholdige frukter	0,8	2,0
Metaller, unntatt jern og stål	0,5	1,2
Reiseeffekter, vesker	0,4	1,1
Industrimask., -utstyr	0,4	1,1
Kaffe, te, krydderier	0,4	1,1
Varer av ikke-metalliske mineraler	0,4	1,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Den store gruppen av land som vi kaller utviklingsland, omfatter både de aller fattigste landene og land på et atskillig høyere økonomisk nivå. Vi ønsker å holde et spesielt fokus på de fattigste landene, og vil derfor se nærmere på deres samhandel med Norge.

Fra de femti minst utviklede landene (MUL) importerte Norge for bare 0,6 milliarder kroner i 2003, det tilsvarer 0,2 % av vår samlede import.² Importen fra MUL er konsentrert om noen

² Vi har benyttet FN sin definisjon av MUL. Norsk offisiell statistikk opererer med en litt annen definisjon enn FN ved at Botswana og Namibia inkluderes blant MUL. Handelspolitisk behandlet vi Botswana og Namibia som MUL fram til 2002. De ble imidlertid ikke omfattet av "null-for-MUL" vedtaket i 2002, og befinner seg i dag i en mellomstilling med mindre gunstige handelsbetingelser enn MUL, men med gunstigere betingelser enn ordinære utviklingsland. Importen fra Botswana og Namibia utgjorde 1,2 milliarder kroner i 2003, hvorav 92% var malmer og mineraler og det resterende var kjøtt.

få land og noen få varegrupper. Bangladesh står alene for 57 % av importen fra MUL. Ikke mer enn ti MUL eksporterer for mer enn ti millioner til Norge, og disse ti landene står til sammen for 94 % av MUL-importen. Fra 32 av de 50 minst utviklede landene importerer vi for mindre enn en million kroner per år, og blant disse er det 19 land som ikke eksporterer noe som helst til Norge.

Tabell 3: Viktigste kilder for MUL-import i Norge, 2003.

Land	Importverdi (Mill. kr)	Andel (%)
Alle MUL	577	100,0
Bangladesh	328	56,8
Liberia	49	8,5
Kambodsja	48	8,2
Mauritania	31	5,3
Tanzania	29	5,0
Etiopia	24	4,2
Laos	12	2,1
Burma	12	2,0
Zambia	10	1,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Importen fra MUL er i sterk grad konsentrert omkring klesimport fra Asia, som utgjør hele 60 %. Klærne kommer hovedsakelig fra Bangladesh, men også fra Kambodsja og Laos. Nest største varekategori er animalske og vegetabiliske råvarer. Dette omfatter hovedsakelig import av roser fra afrikanske land (Tanzania, Etiopia, Zambia).

Merk at typiske tropiske produkter som kaffe, te og krydder utgjør en forholdsvis liten andel av MUL importen. Vi merker oss også de varene som ikke er med på listen over sentrale importvarer: Sukker/honning, frukt og grønnsaker, korn, kjøtt, meierivarer og egg. På tross av tollfritak og kvotefritak har MUL altså ikke klart å selge noe kjøtt eller korn til det norske markedet.

Tabell 4: Viktigste importvarer fra MUL, Norge 2003.

Varer	Importverdi (Mill. kr)	Andel (%)
Totalt, alle varer	577	100,0
Klær og tilbehør	343	59,5
Anim.,vegetab. råvarer	49	8,4
Andre transportmidler	38	6,5
Malmer, metallavfall	31	5,3
Fisk og fiskevarer	24	4,2
Kaffe, te, krydderier	17	3,0
Mineralolje og -prod.	11	2,0
Tekstilgarn,-stoffer	11	1,9
Tobakk og tobakksvarer	10	1,7
Varer av ikke-met. min.	9	1,5
Fottøy	8	1,4
Tømmer, trelast og kork	6	1,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Utover den importen som her er rapportert, foregår det en del indirekte import fra utviklingsland av varer som er bearbeidet i EU eller andre industriland, og som derfor ikke registreres som u-lands-import. Det gjelder for eksempel import av sukker, der råsukker fra utviklingsland bearbeides i EU for videre eksport til Norge. Det gjelder også import av blomsterbuketter fra Nederland, som ofte inneholder roser fra Afrika.

2.2 Importerer vi nok? Sammenligning med USA og EU.

Det er ingen tvil om at Norge importerer lite fra de fattigste landene, sett i forhold til vår totale import. Men importerer vi *for lite*? Hvor mye ville det være rimelig å forvente at vi importerte? Finnes det noe å sammenligne med?

En måte man kan besvare et slikt spørsmål er ved å sammenligne med hvor mye andre land importerer. Vi har derfor sammenlignet Norges import fra fire utviklingsland (to MUL og to ordinære utviklingsland) med importen i EU og USA fra de samme landene.³ Resultatet er oppsummert i tabell 5 ved hjelp av en indeks som viser hvor stor andel importen fra hvert av de fire utviklingslandene utgjør av total import i EU og USA, sammenlignet med tilsvarende i Norge. Indeksverdien for Norge er definert lik 1, og tabellen leses på følgende måte: Zambias andel av EUs import er 1,36 ganger så stor som Zambias andel av Norges import, osv.

³ For en mer utfyllende analyse av norsk import sammenlignet med EU og USA, se Wiig et al. (2002). Se også Mæstad og Wiig (2003).

Tabell 5: Indeks over utviklingslands andel av den samlede importen i Norge, EU og USA. 2003.

	Norge	EU	USA
Mosambik	1,0	90,0	2,3
Zambia	1,0	1,4	0,3
Guatemala	1,0	0,6	13,7
Kenya	1,0	1,8	1,1

Kilde: UN COMTRADE.

Tabellen viser ikke noe entydig mønster verken ved at Norge importerer relativt sett mer eller mindre enn EU og USA fra disse landene. Den viser også at det finnes eksempler på at EU og USA sin import er relativt sett langt større enn den norske importen. Men enda viktigere er det kanskje at tabellen illustrerer at dette ikke er noen god måte å finne ut om Norge importerer *for lite* fra utviklingsland.

For å skjønne dette, må vi gå litt bak tallene. For det første er det grunn til å tro at store land vil importere relativt sett mer fra utviklingsland enn små land gjør. En betydelig del av handelen i små land skyldes at innenlandsmarkedet ikke er stort nok til at bedriftene får utnyttet stordriftsfordelene skikkelig uten å eksportere. Dermed får vi handel av typen *Norge eksporterer røde plastbøtter til Sverige og Sverige eksporterer hvite plastbøtter til Norge*. Slik næringsintern handel, dvs. handel med relativt like produkter mellom relativt like land, blir mindre omfangsrik i store land. Handel basert på komparative fortrinn, det vil si handel basert på forskjeller i ressurstilgang og teknologi, vil dermed utgjøre en større andel av handelen i store land. Siden mye av handelen mellom rike og fattige land er av denne typen, er det ikke uventet om et stort land som USA importerer relativt sett mer fra utviklingsland enn et lite land som Norge.

For det andre er det ikke nødvendigvis fornuftig at alle skal handle med alle. En svært viktig årsak til at EU importerer så mye fra Mosambik er import av råstoff til aluminiumsproduksjon. Norge importerer også denne typen råstoff, men hovedsakelig fra Surinam, Brasil og Jamaica. En slik deling av markedet kan være fornuftig sett fra u-landenes side. Hvorfor skal ethvert afrikansk land opprettholde forretningsforbindelser til Norge dersom de kan få tilstrekkelig avsetning i EU? Minimering av transaksjonskostnader tilsier at en viss form for markedsdeling er ønskelig.

For det tredje, handelsmønsteret reflekterer til en viss grad reelle transaksjonskostnader. Nærhet til andre land, enten geografisk, kulturelt eller historisk, er med på å redusere handelskostnadene og dermed øke handelsvolumene. Dette kan forklare at en stor del av Guatemalas eksport går til USA. Det kan kanskje også forklare at engelsktalende Zambia, som er et mindre land enn fransktalende Mosambik, eksporterer mer enn ti ganger mer til Norge enn Mosambik. De nære båndene mellom EU og tidligere kolonier er også en viktig faktor for å forstå handelsmønstrene.

Konklusjonen er derfor at sammenligninger med handelsmønsteret i andre land gir et svært grovt og kanskje misvisende bilde av hvor ”flink” Norge er til å importere fra utviklingsland. En bedre tilnærming er antakelig å gå mer direkte på handelspolitikken og studere i hvilken grad Norge fører en handelspolitikk som oppmuntret til import fra utviklingsland. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

2.3 Den norske stats inntekter på import fra utviklingsland

Deklarert toll og råvaretoll på import fra utviklingsland utgjorde til sammen 555 millioner kroner i 2003, tilsvarende 1,5 % av importverdien. Av dette er 27 millioner kroner knyttet til import fra MUL. Til tross for at import fra MUL altså er tollfri i Norge, ble det altså deklarerert toll tilsvarende 4,6 % av importverdien. I tillegg til toll og råvaretoll kommer statens inntekter på auksjon av importkvoter under GSP-ordningen, som utgjorde 2 millioner kroner i 2004.

Storparten av de norske tollinntektene på import fra utviklingsland er knyttet til import av klær. Dette er særlig tydelig i MUL-gruppen, hvor nesten alle tollinntektene kommer fra kleseksporterende land som Bangladesh, Kambodsja og Laos. Gjennomsnittlig deklarerert toll for disse landene varierer mellom 5 og 10 %. Årsaken til at det i praksis ikke innvilges full tollfrihet for MUL er sannsynligvis at produktene ikke tilfredsstillt opprinnelsesreglene i det norske preferansesystemet, dvs. at graden av bearbeiding i MUL er for liten til at produktene får status som MUL-import.⁴ Merk også at betalt toll kan være noe lavere enn deklarerert toll, fordi det er anledning å søke om omberegning av tollinntil tre år etter innførsel.

⁴ Mer om betydningen av opprinnelsesregler for eksport av klær fra fattige land finnes bl.a. i Hagen et al. (2001)

Tollsatsene på jordbruksvarer er gjennomgående mye høyere enn tollsatsene på klær. Likevel utgjør toll på jordbruksvarer en relativt liten andel av de samlede tollinntektene. Årsaken er at tollsatsene er så høye at importvolumene blir små, noe som illustrerer at betalt toll ikke nødvendigvis gir en god indikasjon på hvor handelsbarrierene er størst.

Tabell 6: Deklarert toll og råvarettoll, utvalgte kildeland, 2003.

	Mill. kr	Andel av importverdi (%)
Totalt, alle utviklingsland	554,9	1,5
Kina	258,4	2,1
Brasil	68,5	2,7
India	31,8	3,4
Hong Kong	31,6	2,6
Pakistan	20,9	6,5
Total, alle MUL	26,8	4,6
Bangladesh	20,9	6,4
Kambodsja	4,9	10,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Den høye reelle tollsatsen på import av klær fra MUL indikerer at de norske opprinnelsesreglene bør gås nærmere etter i sømmene med sikte på en liberalisering. Opprinnelsesregler er selvsagt en helt nødvendig del av et preferansesystem, men opprinnelsesreglene må ikke utformes så stramt at MUL i praksis ikke får nytte av preferanseordningen.

2.4 Nærmere om importen av noen enkeltvarer: Honning, sukker og blomster

Utfordringene Norge står overfor i utformingen av sin handelspolitikk overfor u-landene, kommer ofte klarest fram når vi går detaljert til verks og studerer importvilkårene for enkeltprodukter. Denne studien gir ikke rom for noen bred gjennomgang av enkeltprodukter, så vi vil begrense oss til tre varer; honning, sukker og blomster. Hver på sin måte illustrerer disse enkelttilfellene noen av de mer generelle problemstillingene som Norge står overfor i utformingen av handelspolitikken overfor utviklingsland.

2.4.1. Honning

Tabell 7. Import av honning til Norge, 2000-2004. Tonn.

År	2000	2001	2002	2003	2004
Totalt	287	247	261	284	276
Ordinære utviklingsland					
<i>Argentina</i>	188	191	189	186	191
<i>Andre ordinære utviklingsland</i>	4	1	0	6	9
MUL					
<i>Nepal</i>	90	50	40	0	0
<i>Zambia</i>	0	0	20	75	49
EU	4	5	9	10	23
Andre	0	0	2	6	4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I 2004 importerte Norge 276 tonn naturlig honning til en verdi av 6,1 millioner kroner, det meste fra Argentina, men også betydelige kvanta fra Zambia. Honningimporten til Norge begrenses av høye tollsatser. Det er imidlertid fri import fra MUL og en tollfri kvote på 192 tonn på import fra ordinære utviklingsland. Denne kvoten fordeles mellom norske importører gjennom auksjon.

Det er flere problemer med dette kvotesystemet. For det første fører auksjon av kvoter til at merverdi som kunne tilfalt eksportørene i utviklingsland, havner i den norske statskassen. Verdien av honning som ble importert under kvotesystemet, var i 2004 på nær 4 millioner kroner. Ut over dette betalte norske importører nærmere 2 millioner kroner til den norske staten for retten til å importere honning tollfritt. Hadde det ikke vært bedre om norske importører heller betalte disse pengene til produsentene i Argentina?

For det andre kan auksjonssystemet skape uforutsigbarhet som hemmer utviklingen av forretningsforbindelser med fattige land. Å utvikle slike forbindelser tar ofte tid og kan være en betydelig investering. Siden kvotene auksjoneres hvert år, vet den enkelte bedrift aldri hvor stor kvote den vil få i kommende år. Denne usikkerheten kan være med å hemme utviklingen av langsiktige forretningsforbindelser. Usikkerheten reduseres riktignok hvis kvotene er omsettelige, slik de faktisk er i Norge. Problemet er imidlertid at det ikke finnes mer enn en håndfull importører av honning, som til dels har sterke strategiske interesser i markedet. Da kan en ikke vente at markedet for kjøp og salg av honningkvoter vil fungere tilfredsstillende.

Et siste forhold knyttet til import av honning til Norge er at EØS-regler pålegger honningeksportører å ha et godkjent system for kontroll av reststoffer i honningen.

Innføringen av dette regelverket i 2002 var en direkte årsak til at Nepal falt ut av det norske

markedet. Norge har siden aktivt prøvd å bidra til etablering av et godkjent kontrollsystem i Nepal, men dette er ennå ikke på plass. Dette illustrerer betydningen av bistand for å støtte opp under handelspolitikken. Det sier også noe om de overgangsproblemene som kan oppstå når handelspolitikken og den handelsrelaterte bistanden ikke er godt nok koordinert.

Et mer generelt problem knyttet til import under kvoteordninger i Norge har vært at kvotene ofte er for små til at produktene kan markedsføres på en tilfredsstillende måte. Norge importerer for eksempel en container med hermetisk skinke fra utviklingsland i ny og ne, men kvoten er ikke stor nok til at den enkelte importør kan opprettholde en kontinuerlig leveranse. Dermed får man heller ikke fast hylleplass hos de store kjedene, noe som er en vesentlig ulempe for markedsføringen av disse produktene.

2.4.2. Sukker

Sukker er en viktig eksportvare for flere utviklingsland, både i Sør-Amerika, Afrika og Asia. Norge importerer imidlertid nesten alt sukker fra EU. Av en total import i 2003 på 381 millioner kroner kom hele 99,8 % fra EU, og 75 % fra Danmark. Verdien av norsk sukkerimport fra utviklingsland utgjorde bare vel en halv million kroner.

Tabell 8: Norsk import av sukker, 2003. Millioner kroner.

	Totalt	EU	Danmark	Utviklingsland
Råsukker	6	6	5	1
Raffinade og melis	45	45	40	0
Sukker	329	329	242	0
Totalt	381	380	287	1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kostnadene ved å produsere sukker i EU er omtrent fire ganger så høye som verdensmarkedsprisen på sukker (Oxfam, 2004). Årsaken til at EU likevel kan selge sukker til Norge, er at EUs sukkerproduksjon og -eksport er sterkt subsidiert. EUs sukkerprodusenter mottar en garantert minstepris på 632 EUR/tonn. Til sammenligning var gjennomsnittsprisen på importert dansk sukker i Norge på rundt 250 EUR/tonn i 2003. Subsidiene er altså betydelige. Den lave prisen på EU-sukker gjør det lite aktuelt for norske importører å handle direkte med utviklingslandene.

EU er ikke bare en stor produsent og eksportør av sukker, men også en stor importør. EU importerer en kvote på 1,7 millioner tonn sukker fra utviklingsland (tilsvarende 10 % av EUs produksjon). Disse importkvotene omfattes av EUs minsteprissystem, slik at produsentene i u-land mottar rundt 600 EUR per tonn, som er om lag fire ganger så mye som prisen på verdensmarkedet (Oxfam, 2004). Sukkeret raffineres i EU og selges deretter på det internasjonale markedet ved hjelp av eksportsubsidier.

Hvordan bør Norge forholde seg til denne situasjonen? Bør vi begrense sukkerimporten fra EU og stimulere til mer direkte import fra utviklingsland? Eller er det bedre for utviklingslandene å eksportere til Norge via EU, fordi de der mottar priser som ligger langt over verdensmarkedsprisen på sukker? Svaret er ikke opplagt, og vi kommer tilbake til spørsmålet i avsnitt 3.4.

2.4.3. Blomster

Utviklingslandene har en markedsandel på hele 25 % på import av avskårne blomster til Norge. Faktisk har de minst utviklede landene (MUL) alene, anført av Tanzania, en importandel på nær 20 %. Nesten alle blomstene fra MUL er roser. Rosene eksporteres i bunt til Norge med fly via Nederland. I tillegg foregår det noe indirekte import av afrikanske roser til Norge ved at afrikanske roser benyttes i buketter som settes sammen i Nederland. I statistikken regnes imidlertid importen av buketter i sin helhet som import fra Nederland.

Tabell 9. Norsk import av avskårne blomster, 2004.

	Importverdi (Mill. kr)	Andel (%)
Totalt	240	100,0
EU		
<i>Nederland</i>	168	70,1
<i>Andre EU land</i>	9	3,9
Ordinære utviklingsland	14	5,9
MUL		
<i>Tanzania</i>	31	13,0
<i>Zambia</i>	8	3,2
<i>Etiopia</i>	3	1,3
<i>Uganda</i>	3	1,3
Andre	3	1,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Norske tollregler hindrer import av buketter fra Nederland i sommerhalvåret. Dermed stenger vi i praksis ute afrikanske roser i denne årstiden. Selv om MUL altså har tollfri adgang til Norge, rammes de indirekte ved at deres produkter inngår i buketter som pålegges toll ved import. Rosedyrkere er avhengig av jevn produksjon gjennom hele året. Det som skjer når Norge stenger sitt marked for buketter i sommerhalvåret, er at prisene på blomsterbørsen i Nederland faller kraftig. Dermed får afrikanske rosedyrkere langt lavere pris i sommerhalvåret enn i vinterhalvåret. På tross av norsk nulltoll og kvotefrihet til MUL, rammes altså fattige land indirekte av høye tollsatser på import fra EU.

Eksempelet illustrerer at det ikke alltid er til u-landenes fordel med høy toll på import fra tredjeland. I tilfellet med blomsterbuketter har verken Tanzania eller Norge (tilstrekkelig) produksjonskapasitet for buketter. Derfor foregår bukettproduksjonen i Nederland. For at Norge skal kunne importere videreforedledede tanzanianske roser, må vi derfor sørge for lave tollsatser på buketter fra Nederland. I sommerhalvåret ligger disse tollsatsene på 249 %.

3. Handelspolitikken – et redskap for fattigdomsreduksjon?

Det er bred enighet om at næringsutvikling i u-land er en viktig motor i arbeidet med å bekjempe fattigdom. Næringsutviklingen kan stimuleres på flere måter; å bedre markedsadgangen for produkter fra utviklingsland er en av dem. I dette avsnittet drøfter vi hvordan Norge og andre rike land kan gi økt markedsadgang på en måte som i størst mulig grad bidrar til å bekjempe fattigdom.

Den norske handelspolitikken utformes i skjæringsfeltet mellom en rekke motstridende hensyn. Hensynet til norske bedrifter og arbeidsplasser, særlig i landbruket, er ett av dem. Mange vil mene at slike hensyn i praksis er langt viktigere enn ønsket om å bruke handelspolitikken aktivt for å fremme økonomisk utvikling i fattige land. Denne studien tar derfor utgangspunkt i at Norge har som målsetting å opprettholde produksjonen av enkelte landbruksvarer på et visst nivå, og at bare den delen av forbruket som går ut over dette produksjonsnivået kan dekkes opp gjennom import fra andre land. Spørsmålet blir da hvordan denne importen bør organiseres slik at utviklingseffekten blir størst mulig.

Del 3.1 drøfter om utviklingslandene er best tjent med at Norge beskytter eget landbruk med handelsbarrierer eller ved produksjonssubsidier. Selv om svaret på dette spørsmålet ikke er opplagt, er det mye som taler for at bruk av handelspolitikk er i de fattigste landenes interesse. I del 3.2 går vi derfor nærmere inn på hvordan handelspolitikken kan utformes for å skape mest mulig utviklingseffekt. I del 3.3 tar vi et skritt videre ved å spørre på hvilke områder Norge kan og bør liberalisere handelen med landbruksvarer for å bidra ytterligere til økonomisk utvikling i fattige land. I den forbindelse er vi spesielt opptatt av hvordan markedsadgangen kan utvides for ikke-MUL uten at det går på bekostning av MUL.

3.1. Importtoll eller produksjonssubsidier?

Vi tar som utgangspunkt at en viss beskyttelse av norsk landbruk er nødvendig for at landbruksproduksjonen skal kunne opprettholdes på et politisk akseptabelt nivå. De to viktigste måtene å skjerme landbruksproduksjonen på er gjennom produksjonssubsidier og importbegrensninger. Disse støtteformene kan ha ulike virkninger på priser og handelsvolumer. Det første spørsmålet vi stiller er derfor om ett av disse virkemidlene er å foretrekke framfor det andre, med tanke på å maksimere utviklingseffekten av den norske importen.⁵

Vår analyse vil ikke gi et entydig svar på spørsmålet. Vi vil presentere tre argumenter som trekker i hver sine retninger:

- a. Argumentet om *effektiv virkemiddelbruk* tilsier at subsidier er å foretrekke fordi subsidier vil føre til større eksport og kanskje høyere pris for utviklingslandene for et gitt innenlandsk produksjonsnivå i Norge.
- b. Argumentet om *styringsmuligheter* tilsier at handelspolitiske virkemidler klart er å foretrekke, fordi norsk import da kan styres i retning av land og grupper der utviklingseffekten er størst.
- c. Argumentet om *politisk press* tilsier at handelspolitikk er å foretrekke, fordi handelspolitikken i større grad synliggjør kostnadene ved å støtte norsk landbruk

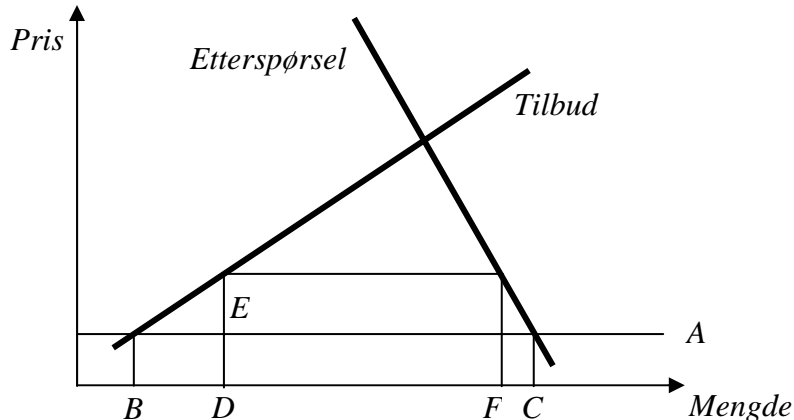
⁵ Mens utgangspunktet her er Norges og andre lands målsettinger om å opprettholde en viss egenproduksjon av landbruksvarer, for eksempel av sikkerhetsmessige hensyn, finnes det også andre viktige mål i utforming av landbrukspolitikken. Det gjelder for eksempel målet om inntektsomfordeling fra by til land og målet om å ta vare på kulturlandskap. Slike mål, som ikke er relatert til produksjonsvolumene, nås mest effektivt gjennom mer målrettede støtteformer enn produksjonssubsidier eller handelsbegrensninger. Ingen av disse virkemidlene bør derfor benyttes for å nå slike ikke-produksjonsrelaterte målsettinger.

overfor forbrukerne, og dermed skaper større politisk press for å redusere produksjonsnivået i Norge.

a. Effektiv virkemiddelbruk

Figuren nedenfor illustrerer norsk etterspørsel og tilbud av en tenkt landbruksvare. Når prisen stiger, faller etterspørselen, og tilbudet øker. Linjen A representerer varens pris på verdensmarkedet. I et fritt marked vil prisen i Norge være lik verdensmarkedsprisen. Norske produsenter vil da produsere mengden B. Norske forbrukere vil etterspørre mengden C, og produksjonsunderskuddet (C-B) vil dekkes av import.

La oss anta at politikerne vedtar at norsk produksjon minst skal være på nivå D. Hvis man søker å oppnå dette produksjonsnivået gjennom subsidier, må man gi subsidier tilsvarende E per enhet (som er differansen mellom kostnadsnivået i Norge, uttrykt ved tilbudskurven, og verdensmarkedsprisen). Prisen for norske forbrukere vil fortsatt være lik verdensmarkedsprisen, men handelsvolumet reduseres til (C-D).



Vi sammenligner nå denne subsidiepolitikken med en importtoll. Importtoll innebærer at produkter som føres inn, ilegges en avgift slik at vareprisen i Norge vil ligge over verdensmarkedsprisen. Når prisen blir høyere, blir det lønnsomt for norske bønder å øke sin produksjon. Den importtollen som er nødvendig for å heve produksjonen til D er like stor som subsidiesatsen, altså E. Siden importtollen hever vareprisen, ikke bare for norske bønder, men også for forbrukerne, vil etterspørselen falle fra C til F. Dermed blir importen lavere i dette tilfellet enn ved produksjonssubsidier (F-D ved importtoll og C-D med en subsidie).

Vi har dermed vist at den samlede importen vil være større dersom vi bruker produksjonssubsidier framfor importtoll. Grunnen er at importtoll fører til et høyere innenlandsk prisnivå og dermed lavere etterspørsel. Hvor stor denne effekten er, avhenger av hvor prisfølsom etterspørselen er. Matvarer er i gjennomsnitt lite prisfølsomme i forhold til andre varer; folk kjøper omtrent den samme mengden mat selv om prisene svinger noe. Det er derfor grunn til å regne med at den etterspørselsdempende effekten av importtoll i landbrukssektoren er relativt liten. Derfor er det ikke grunn til å tro at handelsvolumene ville vært særlig mye større om man gikk over fra importvern til produksjonssubsidier.

I eksempelet ovenfor forutsatte vi at verdensmarkedsprisen var uavhengig av importvolumene. Dette er realistisk når vi diskuterer norsk import av landbruksvarer. Dersom vi i stedet hadde analysert importen til større markeder, som EU eller USA, måtte vi tatt inn over oss at verdensmarkedsprisen kan falle dersom importetterspørselen faller. Vi konkluderte ovenfor med at handelsbegrensninger fører til lavere importetterspørsel enn ved produksjonssubsidier – for et gitt innenlandsk produksjonsnivå. Dermed må man også regne med at verdensmarkedsprisen kan være lavere ved handelsbegrensninger. Både på volum og pris er altså produksjonssubsidier å foretrekke, sett fra et utviklingsperspektiv.

Resultatene blir de samme om det er et eksportland vi studerer, og valget står mellom produksjonssubsidier eller en eksportsubsidie. Så lenge målsettingen er å opprettholde innenlandsk produksjon på et gitt nivå, er det produksjonssubsidier som fører til det laveste eksportvolumet og dermed de største eksportmulighetene for andre eksportører. Eksportsubsidier vil nemlig bidra til å heve det innenlandske prisnivået i eksportlandet (fordi det blir økt knapphet på varen), dempe etterspørselen og dermed lede til enda større eksport for ethvert produksjonsnivå. (For ordens skyld; vi sier ikke her at de omfattende produksjonssubsidiene som gis i EU og andre vestlige land ikke presser ned verdensmarkedsprisene. Tvert imot. Poenget er bare at prisene faller enda kraftigere om man benytter eksportsubsidier i stedet for produksjonssubsidier til å opprettholde nivået på innenlandsk produksjon.) Dette viser at fokuset som er satt på å redusere eksportsubsidiene i WTO-forhandlingene, er en riktig prioritering sett fra utviklingslandenes side.

b. Styringsmuligheter

En fordel ved å bruke handelspolitikk – framfor subsidier – for å opprettholde norsk landbruk, er at handelspolitikk gir større muligheter for å styre hvilke land som skal få eksportere til Norge. Ved å gi spesielle tollpreferanser til utviklingsland og de minst utviklede landene, kan vi styre vår import mot de landene der utviklingseffekten forventes å være størst. Hvis man derimot beskytter eget landbruk gjennom subsidier, og fjerner importbegrensningene, kan vi ikke påvirke hvordan vår import fordeler seg mellom ulike kildeland.

Mange utviklingsland har gode naturlige forutsetninger for å produsere landbruksvarer. Lave lønninger er også et konkurransefortrinn. Men på tross av disse fordelene, sliter utviklingslandene med å hevde seg i konkurransen. Lite effektiv teknologi og dårlig utviklet infrastruktur er noen av årsakene. Ordningene med tollpreferanser til utviklingslandene er ett av virkemidlene som er ment å rette opp noe av denne konkurranseulempen. Tollpreferansene gir utviklingslandene muligheter til å eksportere varer som de ikke ville eksportert dersom det var fri konkurranse. Tollpreferanser kan derfor forstås som en mekanisme som importlandet tar i bruk for å fordele importvolumene mellom ulike eksportland. På den måten kan tollpreferansene benyttes til å øke utviklingseffekten av et gitt importvolum. Fjernes handelsbegrensningene, tar vi også bort muligheten til å bruke tollpreferanser for å fremme utvikling.

Et annet poeng er at bruk av tollpreferanser kan gi rom for at utviklingslandene mottar en pris for varene som ligger over verdensmarkedsprisen. Tollpreferanser resulterer nemlig i en preferansemargin tilsvarende forskjellen mellom tollsatsen for vedkommende utviklingsland og tollsatsen for andre land. Hvis utviklingslandet har noen form for konkurranseulempe, for eksempel høye transportkostnader, ”brukes” denne marginen til å kompensere for dette. Men om preferansemarginen er større enn det som trengs for slik kompensasjon, blir det overskytende en slags ”rente” som fordeles mellom importør og eksportør. Hvor mye som tilfaller eksportøren blir gjerne et forhandlingsspørsmål, men her finnes det i alle fall mulighet for en prisgevinst for utviklingslandene som de ikke har om man ikke bruker handelspolitikk og tollpreferanser.

c. Politisk press

Så langt har vi tatt som gitt at valget mellom handelspolitikk og produksjonssubsidier ikke påvirker selve målsettingen om hvor stor egenproduksjon av landbruksvarer som skal

oppretholdes. Denne forutsetningen kan diskuteres. Landbrukspolitiske målsettinger dannes i en prosess der ulike interessegrupper hevder sine synspunkter. Den kanskje viktigste interessekonflikten går mellom bøndenes ønske om å opprettholde arbeidsplasser og produksjon og forbrukernes ønske om lave priser. Mens både handelspolitikk og subsidier kan benyttes til å opprettholde produksjon, er virkningene på prisnivået ganske ulike. Dersom man bare bruker subsidier, kan forbrukerne handle til de samme priser som på verdensmarkedet. Ved handelsbegrensninger vil derimot det innenlandske prisnivået ligge over verdensmarkedsprisen. Forbrukerne kan dermed oppfatte målsettingen om å opprettholde landbruket som en mer kostbar målsetting dersom man bruker handelspolitikk. I neste omgang kan det føre til at det skapes et politisk press for å redusere det innenlandske produksjonsnivået.

Det er selvsagt en illusjon at det er mer kostbart med handelspolitikk enn med jordbrukssubsidier. Vi har jo ovenfor vist at det omvendte er tilfelle. Men siden jordbrukssubsidiene betales over skatteseddelen, er denne kostnaden langt mindre synlig enn kostnaden ved handelsbegrensninger. Dermed kan det likevel være slik at bruk av handelspolitikk på sikt vil skape et større press for å senke den innenlandske produksjonen og dermed øke importen.

La oss oppsummere: Det er uklart hvilken form for beskyttelse av egen landbruksproduksjon – produksjonssubsidier eller handelsbegrensninger – som vil gi størst import. Dersom det innenlandske produksjonsnivået holdes fast, er det subsidier som gir størst import, fordi subsidier, i motsetning til handelsbegrensninger, holder prisene nede og etterspørselen oppe. Men siden etterspørselen etter landbruksvarer gjennomgående er lite prisfølsom, er forskjellen trolig liten. På den andre siden er det ikke utenkelig at handelsbegrensninger er et virkemiddel som i større grad vil mobilisere forbrukerne til kamp mot å opprettholde egen landbruksproduksjon. Slike politiske prosesser kan føre til at det faktisk er handelsbegrensninger som alt i alt vil generere størst import, fordi den norske produksjonen da blir lavere. I tillegg kommer at bruk av handelspolitikk skaper rom for å styre importen gjennom preferanseordninger mot land med stort utviklingspotensial.

Sett fra et utviklingspolitisk ståsted er det derfor gode grunner for å hevde at beskyttelse av egen landbruksproduksjon bør skje gjennom bruk av handelspolitikk, og ikke gjennom produksjonssubsidier. Dette sier noe om hvordan WTO-forhandlingene bør innrettes for å

legge forholdene til rette for fattigdomsreduksjon; i valget mellom å redusere produksjonssubsidiene og bygge ned tollmurene i vestlige land, er det første antakelig å foretrekke.

3.2. Utforming av handelspolitikken – maks utviklingseffekt for gitt norsk produksjon

Gitt at beskyttelse av egen produksjon skjer gjennom handelspolitikk, blir neste spørsmål hvordan handelspolitikken bør utformes for at den i størst mulig grad skal legge til rette for fattigdomsreduksjon. I dette avsnittet spør vi om det egentlig er fornuftig på lang sikt å gi utviklingslandene utvidet markedsadgang i forhold til andre land, og vi spør hvordan slik differensiering eventuelt kan skje. Videre drøfter vi hvordan man kan sikre at utviklingslandene kan få en større del av prisgevinsten under preferanseordningene, og til slutt drøfter vi hvordan man kan utforme en differensiert handelspolitikk for varegrupper der det i utgangspunktet er fri import fra alle land.

3.2.1 Flat liberalisering eller differensiering av handelspolitikken?

Ett av argumentene for å benytte handelspolitikk framfor produksjonssubsidier er at handelspolitikken lar seg differensiere slik at man i større grad kan styre importen mot de landene der utviklingseffekten er størst. Noen vil imidlertid protestere på denne argumentasjonen, og hevde at utviklingslandene i det lange løp er best tjent med generelle tollnedsettelse framfor særordninger som gir lavere tollsatser på visse varer. Dette synspunktet kan begrunnes på flere måter:

a. Preferanseordninger fører til oppbygging av produksjonskapasitet som ikke er konkurransedyktig i det lange løp

I ly av tollpreferanser kan det bygges opp næringsvirksomhet som ikke gjenspeiler et lands reelle komparative fortrinn. Dette blir et problem i det øyeblikk de generelle handelsbegrensningene bygges ned slik at tollpreferansene krymper. Da vil landets bedrifter bli utkonkurrert av produsenter fra andre land med lavere kostnader. Ett eksempel på dette er oppbyggingen av sukkerproduksjon i Mauritius, Fiji og Guyana som følge av gunstige importordninger i EU. En eventuell liberalisering av EUs sukkerregime vil sette

sukkerproduksjonen i disse landene på en hard prøve, fordi deres produksjonskostnader er langt høyere enn i andre utviklingsland.

Nå betyr ikke dette nødvendigvis at de landene som har tjent gode penger på EUs sukkerimport ville vært bedre stilt om de ikke hadde hatt en slik mulighet. Selv om det påløper omstillingskostnader i etterkant, kan gevinsten i mellomtiden ha vært mer enn stor nok til å forsvare disse kostnadene. Eksempelet illustrerer imidlertid et viktig poeng; nemlig at preferanseordninger må forsøkes utformet på en måte som oppmuntrer til en viss diversifisering av næringslivet og ikke til at man putter alle eggene i en kurv. Det kan man for eksempel gjøre ved å utforme mest mulig næringsnøytrale preferanseordninger.

Et annet viktig poeng er at et lands komparative fortrinn ikke nødvendigvis er en naturgitt, uforanderlig størrelse. Komparative fortrinn kan endres over tid som følge av investeringer i ny teknologi og ny kunnskap. Preferanseordninger kan derfor benyttes til å bygge opp en mer konkurransedyktig industri over tid. Det forutsetter at preferansemarginen er større enn det som skal til for å kompensere for den initiale kostnadsulempen, og at denne ekstra marginen pløyes tilbake i næringen på en måte som styrker konkurranseevnen.

Preferansemarginer krymper når de generelle tollsatsene settes ned. I de fleste næringer er de generelle tollsatsene på vei nedover, slik at preferansemarginene blir mindre verdt. I jordbrukssektoren er det imidlertid lite trolig at liberaliseringen vil gå like langt som den har gjort for industrivarer. De fleste land vil insistere på å beholde en viss egenproduksjon av sikkerhetsmessige hensyn. Dermed kan en også regne med at eventuelle preferansemarginer kan vedvare over tid. Den viktigste trusselen i så måte vil være om WTO-forhandlingene ender opp med å satse på produksjonssubsidier heller enn handelstiltak som den viktigste måte å beskytte egen landbrukssektor.

b. Preferansesystemet svekker utviklingslandenes forhandlingsstyrke i WTO-forhandlingene

Dagens preferansesystem tilgodeser de fattigste landene i større grad enn mellominntektslandene. I jordbruksforhandlingene i WTO vil mellominntektslandene være opptatt av å bedre den generelle markedsadgangen for jordbruksvarer. De fattigste landene frykter imidlertid at slik generell handelsliberalisering vil undergrave preferansemarginene og føre til at mellominntektslandene vinner på bekostning av de fattigste. Dermed oppstår en

slags allianse mellom de fattigste landene og de proteksjonistiske interessene i rike land. Dette ser vi klart i sukkermarkedet, hvor de landene som i dag tjener godt på EUs importkvoter på sukker, ikke har interesse av en (full) liberalisering.

Dette illustrerer at forhandlingene om markedsadgang handler om to ting; det ene er å skape et større marked gjennom økt markedsadgang, det andre er å fordele gevinsten. For de fattigste landene er dette ingen enkel problemstilling. Det kan hende de er bedre tjent med en stor del av et mindre marked enn en liten del av et større marked. Dette er et empirisk spørsmål som vi ikke kan gå videre inn på her.

c. Preferansesystemet skaper stor usikkerhet og er dermed lite egnet til å stimulere til eksport

Siden GSP-preferanser ikke er bundet i WTO, står importlandene i prinsippet fritt til å stramme inn eller fjerne preferanseordningene med umiddelbar virkning. Dette skaper en viss usikkerhet som hemmer oppbygging av eksportlinjer fra utviklingslandene.

Dette er et argument for å gjøre GSP-ordningene mer bindende, ikke for å avskaffe ordningen. Det er ingen ting i veien for at land med GSP-ordninger kan notifikere disse som bindende i WTO. Problemet er at det ikke er blitt gjort. Dette handler om manglende politisk vilje og ikke om problemer med selve preferansesystemet.

d. Preferanseordningene har hatt liten utviklingsfremmende effekt

Dette argumentet bygger gjerne på empiriske undersøkelser som finner at land som har mottatt de mest gunstige preferanseordningene, ikke har klart å vokse raskere enn land med mindre gunstige ordninger. Denne empirien er ikke holdbar av flere grunner. For det første må man ha klart for seg at det relevante spørsmålet er om land med preferanseordninger har større økonomisk vekst enn de ville hatt uten preferanser. Da kan man ikke sammenligne med veksten i land som har mindre gunstige preferanser, nettopp fordi de må ventes å ha større iboende evne til økonomisk vekst.

For det andre synes det ganske klart at en stor del av dagens tollpreferanser er gitt til land som er så fattige og har så dårlig produksjonskapasitet at de ikke er i stand til å utnytte preferansene. De har rett og slett ikke varer å selge. Det finnes for eksempel ikke et eneste

EU-godkjent slakteri i noen av MUL-landene. Da hjelper det lite med full tollfrihet på kjøtt, i hvert fall ikke på kort sikt. Hvis Norge hadde ment alvor med at vi ville importere mer kjøtt fra utviklingsland, kunne vi økt preferansemarginene for de utviklingslandene som har en noe mer velutviklet infrastruktur. Det er liten tvil om at en slik liberalisering ville få opp kjøttimporten. Poenget er ganske enkelt; for at preferanseordninger skal ha effekt må de gis til land som har noe å selge. Det er ikke vanskelig å finne slike land, så hvis en finner at preferanseordninger ikke har hatt effekt, så kan en ikke skyldes på selve preferansesystemet. Problemet er igjen mangel på politisk vilje til å øke importen fra utviklingslandene.

3.2.2. Hvordan differensiere handelspolitikken?

Hvis vi aksepterer at en viss grad av differensiering av handelspolitikken gjennom preferanseordninger kan øke utviklingseffekten av norsk import, blir det neste spørsmålet hvordan denne differensieringen skal implementeres. Den GSP-ordningen vi har i dag, favoriserer utviklingsland framfor andre land og MUL framfor ordinære utviklingsland. Hva som er begrunnelsen for dette systemet er ikke helt klart, men en mulig tolkning er at Norge gir større preferanser der fattigdommen er størst, nettopp for at handelspolitikken i størst mulig grad skal bidra til fattigdomsbekjempelse.⁶

Flere prinsipielle innvendinger kan reises mot denne måten å utforme handelspolitikken på, gitt at målsettingen er å bidra til fattigdomsreduksjon:

- Flere store, fattige land regnes ikke som MUL. Gruppen av lavinntektsland som ikke regnes som MUL, hvor vi blant annet finner land som India, Nigeria, Indonesia, Pakistan og Kenya, har et samlet innbyggertall på 1,8 milliarder mennesker, mange svært fattige (World Bank, 2004). Til sammenligning er folketallet i MUL bare 0,6 milliarder. Mange fattige faller derfor utenfor når gunstige preferanseordninger bare gis til MUL.
- Også i mellominntektslandene finnes det mange fattige. Hvorfor skal fattige fjellbønder i Guatemala betale over 20 kr per kilo i toll på honning som eksporteres til Norge, når bøndene i Zambia og Nepal slipper?
- At en vare produseres i et fattig land, betyr ikke nødvendigvis at økt import av denne varen har fattigdomsreducerende effekt. Det avhenger av om fattige mennesker får del

⁶ En annen og langt mer kritisk tolkning kunne være at vi gir tollpreferanser hovedsakelig på områder der norske produsenter ikke har noe å tape, dvs. til land som ikke er i stand til å utnytte preferansemarginene.

i det overskuddet som skapes ved produksjon av vedkommende vare. Sannsynligheten for at det skal skje øker dersom varen er arbeidsintensiv og eierne av virksomheten pløyer overskudd tilbake i lokalsamfunnet, enten direkte eller via skattesystemet.

Dette illustrerer at handelspolitikk vanskelig kan bli noe mer enn et grovredskap for å påvirke den globale inntektsfordelingen. Å styre preferansefordelene i retning av visse produkter eller visse grupper innen et land er ingen farbar vei, ikke bare fordi det vil skape et svært byråkrati, men mer grunnleggende fordi vi ikke har tilstrekkelig informasjon til å føre en slik politikk. At vi er i stand til å avdekke visse svakheter ved dagens system (for eksempel at fattige honningbønder i Guatemala burde få tollfrihet), betyr ikke at vi er i stand til å bygge opp et komplett preferansesystem som bygger inn denne typen vurderinger.

Handelspolitikk er derfor først og fremst et virkemiddel som kan benyttes for å legge forholdene til rette for økonomisk utvikling på landnivå. Selv det kan være vanskelig nok, som vi påpekte i forbindelse med importen av tanzanianske roser via Nederland. Finstyringen mot utsatte grupper må overlates til mer målrettede virkemidler, for eksempel gjennom bistand.

Dersom fattigdomsbekjempelse er det overordnede målet for utviklingspolitikken, handelspolitikken inkludert, kan det imidlertid være gode grunner for å gå bort fra inndelingen MUL / ikke-MUL i det norske preferansesystemet. En mulighet ville være å gi alle lavinntektsland de samme preferansene som MUL har i dag. Dermed opprettholder man et skille i forhold til mellominntektslandene, samtidig som det gis betydelig bedre markedsadgang for fattige land som har varer å selge.

3.2.3 Hvordan sikre at preferansmarginene kommer fattige land til gode?

Når det gis preferanser, oppstår det en preferansmargin som er differansen mellom hva det koster å produsere varen i utviklingsland og den prisen varen alternativt kunne vært kjøpt for hos norske produsenter eller fra andre land uten preferanser. Denne preferansmarginen må fordeles mellom importør og eksportør på en eller annen måte. Utformingen av preferansesystemet påvirker hvordan denne fordelingen skjer.

Problemstillingen kommer klarest til uttrykk når tollpreferansene bare gjelder innenfor fastsatte kvoter. Dersom kvotene auksjoneres, er betalingen for kvotene et uttrykk for den merverdien som ligger i retten til å handle produkter til lavere preferansetollsats. Blant de norske GSP-kvotene er det bare honningkvoten som genererer en slik merverdi. Auksjonen er satt opp slik at denne merverdien tilfaller den norske stat. Alternativt kunne eiendomsretten til kvotene vært tildelt produsentene eller produsentlandene, som da ville fått inntektene fra kvoteauksjonen. I praksis vil det enkleste antakelig være om norske myndigheter administrerer kvoteauksjonen på vegne av produsentlandene og overfører auksjonsbeløpet etter en på forhånd fastsatt nøkkel, for eksempel basert på historiske importvolumer.⁷

3.2.4 Kan handelspolitikken differensieres når importen er fri?

Systemet med differensierte tollsats bygger på ideen om at handelspolitikken skal brukes aktivt for å påvirke den globale inntekstfordelingen. Når en vare kan importeres fritt til Norge fra alle land, gir det ikke lenger mening å snakke om differensierte tollsats. Og når MUL-landene har fått full toll- og kvotefrihet, finnes det ikke lenger flere preferanser å gi. Det betyr imidlertid ikke at ideen om å bruke handelspolitikken til å påvirke inntekstfordelingen ikke lenger har noe for seg. Denne ideen springer ut fra en oppfatning om at handelspolitikken er et egnet virkemiddel for global inntektsomfordeling, en oppfatning som vil være uavhengig av de nominelle tollsatsene. Spørsmålet er om det også i dette tilfellet finnes egnede virkemidler for å styre handelen i en mer utviklingsfremmende retning.

For å plassere diskusjonen inn i en praktisk sammenheng, vil vi se nærmere på den norske sukkerimporten, men argumentene nedenfor gjelder like godt på andre områder, som i forbindelse med den generelle diskusjonen om hvordan Norge ytterligere kan stimulere importen fra MUL. I Norge er det uaktuelt med tollpreferanser på sukker, ganske enkelt fordi det er fri import av sukker (unntatt som dyrefor). Bildet kompliseres av at EU, som er vår viktigste importkilde, subsidier eksporten av sukker, samt betaler utviklingslandene gode priser for å sende råsukskeret sitt til raffinering i EU.

I prinsippet finnes det to strategier for å gjøre den norske sukkerimporten mer ”utviklingsvennlig”. Den ene er å stenge ute sukker fra EU, den andre er å subsidiere direkte

⁷ Et slikt system ville minne om kvotesystemet som Norge og EU har innført for utslipp av klimagasser.

import av sukker fra utviklingsland. Utestenging av EU-sukker ville være ulovlig, og importsubsidier på sukker er trolig lite politisk aktuelt, men her lar vi disse innvendingene ligge for å belyse det mer prinsipielle.

a. Utestenging av import fra rike land

Tollsatser som er bundet i WTO kan ikke heves. Derfor kan vi normalt se bort fra muligheten til å gjeninnføre positive tollsatser på varer der det i utgangspunktet er fri handel. Dessuten vil en heving av tollsatser i et importland generelt føre til lavere etterspørsel på det internasjonale markedet og dermed et press nedover på prisene. Selv om en slik politikk kan vri importen mer i retning av import fra utviklingsland, vil økt volum delvis bli motvirket av lavere pris. Slike prisseffekter vil riktignok være små hvis Norge er alene om denne typen politikk, men de vil bli større dersom denne typen politikk blir adoptert av flere og større land.

Et tilleggsmoment når det gjelder sukkerimporten er at sukker som vi importerer fra EU er kraftig subsidiert. EU dumper altså sukker på det norske markedet. Det vil da være nærliggende å spørre om ikke antidumpingtoll hadde vært på sin plass. Siden Norge ikke har egen produksjon av sukker, vil slike tiltak være ulovlige etter WTO-avtalen. Men hadde det vært ønskelig å bruke antidumpingtiltak mot EU-sukker dersom det var mulig?

For å svare på spørsmålet, må vi vite hvordan antidumpingtiltak mot EU ville påvirke utviklingslandenes sukkerekseport. Det avhenger av hvordan EU reagerer. Tre mulige reaksjoner kan tenkes:

1. *EU dumper sukkeret i andre land enn Norge.* I dette tilfellet vil tilbuds- og etterspørselsbalansen i verdens sukkermarked forbli uforandret. Prisene endres ikke. EU selger mer til andre land enn Norge, mens andre eksportland med egen raffineringsskapasitet (som Brasil, Thailand og Australia) vil selge mer til Norge og mindre på det øvrige verdensmarkedet.
2. *EU reduserer egen sukkerproduksjon.* Dette fører til press opp på sukkerprisene, og er derfor i sukkerprodusentenes interesse. Det stimulerer til økt sukkerproduksjon i utviklingsland og økt direkte eksport til Norge, antakelig fra de samme landene som nevnt over.
3. *EU reduserer sin sukkerimport fra utviklingsland.* EU importerer i dag sukker fra utviklingsland som har relativt høye produksjonskostnader (for eksempel Mauritius,

Fiji og Guyana) og fra MUL (for eksempel Mosambik og Etiopia). Reduserte importkvoter i EU vil føre til store tap for disse landene, spesielt siden EU betaler en svært god pris for deres sukker. Norske importører vil betale priser på verdensmarkedsnivå, som er langt lavere. Disse landene vil derfor tape mye, mens lavkostprodusenter med egne raffinerier vil tjene på økt eksport til Norge. De fattigste u-landene taper mye, mens mellominntektslandene tjener noe. Totalgevinsten for utviklingslandene vil være negativ, på grunn av tapet av gode marginer i EU.

Hvilke av disse scenariene som er mest sannsynlig kan nok diskuteres, og konklusjonen vil nok delvis avhenge av tidsperspektivet. På kort sikt er EUs importkvoter fra utviklingsland gitt, og hva som skjer på lengre sikt er mer usikkert fordi EU planlegger å åpne sukkermarkedet helt for MUL fra 2009. Det som synes klart, er at mange av de fattigste sukkerekseportørene vil være avhengig av å raffinere sitt sukker i EU i overskuelig fremtid. Utestenging av EU-sukker kan derfor meget lett føre til en dreining av sukkerimporten bort fra indirekte import fra MUL (via EU) til direkte import fra mellominntektsland.

b. Importsubsidier

Så vidt vi kjenner til, har det ikke vært noen politisk diskusjon i Norge om å innføre generelle subsidier på importen fra fattige land. Likevel benytter vi flere selektive tiltak som implisitt subsidierer denne typen import, som for eksempel støtte til markedsundersøkelser og garantiordninger ved import. Internasjonalt er EUs subsidiering av sukkerimporten kanskje det beste eksempelet på at importsubsidier ikke uten videre skal avskrives som virkemiddel i utviklingspolitikken. Subsidiene på import av sukker til EU tilsvarte hele 6-7 milliarder kroner i 2004, altså i størrelsesorden et halvt norsk bistandsbudsjett!

Importsubsidier skiller seg fra importbegrensninger ved at den totale importetterspørselen øker, slik at man ikke trenger å bekymre seg for fall i verdensmarkedspriser. Derfor er subsidier av import fra utviklingsland generelt å foretrekke framfor utestengelse av import fra rike land.

Ved å gi subsidier på import av sukker fra MUL, kan Norge stimulere til oppbygging av raffineringsskapasitet i disse landene, noe som over tid kan føre til direkte import av raffinert

sukker fra MUL. (Merk at EUs gunstige importordninger under ”Everything But Arms”-regimet kun omfatter import av råsuksker for raffinering i EU.)

Hvis vi tror at stimulering av internasjonal handel er et godt redskap for å fremme økonomisk utvikling i fattige land og bidra til en mer rettferdig internasjonal fordeling av ressurser, bør Norge seriøst vurdere å subsidiere importen fra fattige land. Med dagens importnivå fra MUL (utenom Botswana og Namibia) ville en importsubsidie på 20 % utgjøre mindre enn en prosent av vårt bistandsbudsjett. Man kan ikke uten videre se bort fra at dette vil være vel anvendte penger, i den forstand at den utviklingsfremmende og fattigdomsreducerende effekten kan være minst like stor som ved overføringer gjennom de tradisjonelle bistandskanaler.⁸ Dersom importsubsidiene gis gjennom garanterte minstepriser (som ligger godt over verdensmarkedsprisene), oppnår man – i tillegg til en ren inntektsoverføring – også en reduksjon av prisusikkerhet, noe som i seg selv kan fremme næringsutviklingen i fattige land. Hvorvidt eventuelle prisgarantier bare skal gis innenfor visse kvoter eller ikke, kommer an på hva man ønsker å oppnå. Hvis formålet er å overføre inntekt til fattige land, virker det fornuftig å gjøre som EU; subsidiere importen opp til en viss kvote og la produsentene selge det overskytende på verdensmarkedet. Da kan man operere med store subsidier – og dermed betydelig inntektsoverføring via handelspolitikken – uten at man samtidig stimulerer til en ineffektiv utbygging av enkelt næringer i ly av subsidiepolitikken.

Det må imidlertid understrekes at det aldri vil være en målsetting at fattige land skal eksportere mest mulig til *Norge*. Det betyr jo ingenting *hvem* man eksporterer til. Generelt er derfor eksportstimulerende tiltak i eksportlandet å foretrekke framfor importstimulerende tiltak i Norge. Ofte vil flaskehalsene for eksport ligge på overordnet samfunnsmessig nivå, som veier, havner og annen infrastruktur. Da er ikke importsubsidier noe egnet virkemiddel, fordi importsubsidier tilfaller enkeltbedrifter som normalt ikke har tilstrekkelige insentiver til å pløye overskudd tilbake til finansiering av slike kollektive goder. Dersom flaskehalsene for eksport derimot ligger på bedriftsnivå, for eksempel lite tjenlige redskaper eller mangel på annen realkapital, er importsubsidier et mer egnet virkemiddel for å fremme eksport fra fattige

⁸ Noen vil innvende at stimulering av import strider mot andre viktige mål, for eksempel reduksjon av klimautslippene. Dette argumentet vil gjelde nedbygging av handelshindre generelt og ikke bare importsubsidier. Til dette er å si at utslippene knyttet til internasjonal langdistanse transport utgjør en svært liten del av de totale klimagassutslippene (skipstransporten utgjør ca. 2%). Videre viser alle beregninger at kostnadene ved å redusere utslippene er langt lavere i andre sektorer (som el-sektoren) enn i transportsektoren. Argumentet for å øke transporten for å bidra til redusert fattigdom svekkes derfor ikke nevneverdig ved å trekke inn klimaargumenter (se Mæstad et al., 2000).

land. Men igjen må man veie slike tiltak opp mot muligheten for – og kostnaden ved – å øke lønnsomheten i disse bedriftene gjennom mer direkte bistandskanaler.

3.3. Oppmyking i handelspolitikken - hvordan kan Norge importere mer fra fattige land?

Så langt har vi rettet oppmerksomheten mot hva Norge kan gjøre for å gjøre handelspolitikken mer utviklingsfremmende, under forutsetning av at den samlede importen til Norge ikke skal øke. Selv om det ikke er et hovedpoeng i denne artikkelen å sette spørsmålstegn ved målsettingene i den norske jordbrukspolitikken, kommer vi ikke utenom en kort diskusjon om hvilke grep som kan gjøres for å øke den norske importen fra utviklingsland. Noen slike virkemidler har vi vært inne på allerede; subsidier på import fra MUL er en mulighet, ikke bare på sukker og andre varer som vi ikke produserer selv, men også på andre varer som det viser seg at MUL ikke klarer å eksportere til tross for tollfrihet. Vi har også drøftet muligheten for å utvide toll- og kvotefri adgang til å gjelde alle lavinntektsland, også land som ikke regnes som MUL. I det følgende vil vi være spesielt interessert i å diskutere utvidelse av markedsadgang som kan komme utviklingsland til gode, uten at det skjer på bekostning av de fattigste landene. Vi vil i det følgende se bort fra muligheten til å innføre importsubsidier, fordi vi regner det som en politisk lite aktuell virkemiddelbruk i nærmeste framtid.

Kjernes spørsmålet blir da; hvordan kan vi gi utvidede preferanser for ikke-MUL uten at det går på bekostning av MUL? Det prinsipielle svaret på dette spørsmålet er at vi kan gi utvidede preferanser på *produkter som MUL ikke klarer å eksportere til Norge til tross for tollfrihet*, og på *produkter der MUL vil være konkurransedyktig uansett*.

Den første varegruppen, varer som MUL ikke klarer å eksportere til Norge til tross for tollfrihet, kan man enkelt identifisere ved å studere importstatistikken. Den viser at varer som kjøtt, korn, mel, meierivarer, egg, frukt og grønnsaker ikke importeres eller importeres i svært liten skala fra MUL. Disse varegruppene er derfor gode kandidater for utvidet markedsadgang fra ikke-MUL. Det kan innvendes at tollfriheten for MUL ennå ikke har vart lenge nok til at landene har hatt mulighet til å bygge opp eksportkapasitet. Det bør derfor undersøkes om det finnes land i MUL-gruppen der det er satt i gang aktivitet med sikte på framtidig eksport til Norge innen disse produktkategoriene.

Den andre varegruppen, varer der MUL vil være konkurransedyktig uansett, er langt mer krevende å identifisere fordi det krever detaljkunnskap om økonomiske forhold i den enkelte næring. Her vil vi begrense oss til to produktgrupper, avskårne blomster og honning. Nest etter klær, er roser den viktigste importvaren fra MUL. Mye tyder på at roser fra Tanzania, Uganda og Zambia vil være konkurransedyktige selv om andre utviklingsland skulle få utvidet adgang til dette markedet. Importstatistikken viser nemlig at Norge importerer en stabil mengde roser fra afrikanske land gjennom hele året, ikke bare om sommeren når Norge har høye tollsats på import fra ikke-MUL, men også i vinterhalvåret når markedet er åpent for alle. At disse landene ville være konkurransedyktige på roser uansett, blir også bekreftet av aktører i markedet.

Når det gjelder honning, er situasjonen ikke like klar. I honningmarkedet finnes det store produsenter blant utviklingslandene (Argentina) som antakelig vil ha små problemer med å eksportere større mengder til Norge hvis de fikk anledning. Dette understrekes av den store interessen som norske importører viser ved å by millioner av kroner for retten til å importere honning fra Argentina. Det er derfor grunn til å tro at fri import fra alle utviklingsland i dette tilfellet ville ramme importen fra de minst utviklende landene (Zambia og Nepal), i tillegg til at det ville fått store konsekvenser for norsk honningproduksjon.

Dette illustrerer at det antakelig er vanskelig å komme utenom et system med importkvoter dersom Norge begynner å gi preferanser som monner, det vil si til land som virkelig har noe å eksportere. Det norske markedet er så lite i forhold til produksjonskapasiteten i de landene vi ønsker å importere fra, at det ofte skal lite til for å skape store omveltninger i det norske markedet. Det er to måter å forholde seg til dette på. Den ene, som vi har fulgt til nå, er å ikke gi preferanser som monner til land som har god produksjonskapasitet. Den andre vil være å gi preferanser som monner også til slike land, men å supplere med kvoter som gjør markedet forutsigbart også før norske bønder. Det er en slik ordning vi i dag har på kjøttimport fra Botswana og Namibia og på import av honning og en håndfull andre varer fra ordinære GSP-land.

Avslutningsvis nevner vi at Norge i dag produserer en rekke varer som vi verken har naturlige forutsetninger for å produsere eller som det finnes matvaresikkerhetsmessige hensyn for å produsere. På disse områdene bør Norge åpne for fri import fra utviklingslandene. Vi nevner noen eksempler (sammen med tollsatsene som Norge i dag ilegger ordinære utviklingsland):

Roser (212 % i sommerhalvåret), potteplanter (64 %), tomater (10kr/kg), løk (1-6 kr/kg), agurk (opptil 7 kr/kg), frosne erter, bønner og blomkål (5-11 kr/kg), grønnsakblandinger (9 kr/kg), og dessuten diverse vegetabiliske oljer til dyrefor.

4. Oppsummering

En svært liten andel av norsk import kommer fra utviklingsland generelt og fra MUL spesielt. Vi har påpekt en rekke tiltak som Norge kan gjennomføre for å innrette handelspolitikken slik at den i større grad bidrar til fattigdomsreduksjon. Det går både på mer overordnede spørsmål, som valg av virkemiddel for å beskytte norsk landbruksproduksjon, ned til detaljer om utformingen av GSP-ordningen. Noen av hovedpunktene er kort oppsummert nedenfor:

- Sørge for at beskyttelsen av norsk landbruksproduksjon i størst mulig grad skjer gjennom handelspolitikk og ikke gjennom produksjonssubsidier.
- Sørge for at inntektene på GSP-kvotene (for eksempel honningkvotene) tilfaller produsenter i utviklingsland og ikke den norske stat.
- Fordele GSP-kvotene etter prinsipper som stimulerer norske importører til oppbygging av langsiktige forretningsforbindelser i utviklingsland.
- Fortsette politikken med differensiering av handelspolitikken etter utviklingsnivå, men utvide preferanseordningene for land som har reelle muligheter til å eksportere til Norge, herunder 1) bedre markedsadgangen for lavinntektsland som ikke er MUL, 2) bedre markedsadgangen for ikke-MUL på alle varer som MUL ikke eksporterer til Norge til tross for tollfrihet, 3) bedre markedsadgangen for ikke-MUL på varer der MUL er konkurransedyktig uansett.
- Vurdere å liberalisere opprinnelsesreglene i GSP-ordningen slik at MUL får reell tollfrihet på eksport av klær til Norge.
- Bygge ned produksjonen av varer som Norge verken har naturlige forutsetninger for å produsere eller som ikke betyr noe for matvaresikkerheten.
- Vurdere å senke tollsatsene på videreforedledede produkter fra industriland som benytter råvarer fra utviklingsland, særlig der markedsmessige forhold gjør videreforedling lite aktuelt verken i utviklingsland eller i Norge.
- Kombinere fjerning av handelshindre i Norge med målrettede tiltak for å fjerne flaskehalsar og senke kostnadene ved eksport fra fattige land.

- Vurdere å subsidiere import fra fattige land, særlig dersom eksportfremmende tiltak i eksportlandet er vanskelig å implementere og flaskehalsene for eksport ligger på bedriftsnivå. Garanterte minstepriser for på forhånd fastsatte importvolumer kan være et egnet virkemiddel for å styrke det inntektsoverførende aspektet av handelspolitikken.

Referanser

EC (2004) *The common organisation of the market in sugar*. European Commission AGRI/63362/2004.

Hagen, R. J., O. Mæstad og A. Wiig (2001) *Free market access for Least Developed Countries – assessing the economic gains and how they can be secured*, Evaluation Report 2/2001, Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Mæstad, O., A. J. Evensen, L. Mathiesen og K. Olsen (2000) *International climate policy – consequences for shipping*. SNF rapport 82/2000, Samfunns- og Næringslivsforskning, Bergen.

Mæstad, O. og A. Wiig (2003) Tollfritak fører ikke til økt import, i Kristin Alnæs m.fl. *For en neve dollar – handel med Afrikas framtid*. Oslo: Solidaritet forlag / Fellesrådet for Afrika.

Oxfam (2004) *Dumping on the world. How EU sugar policies hurt poor countries*. Oxfam Briefing Paper 61.

Wiig, A., O. Mæstad, A. Milford og Ø. Skare (2003) *Kan vi kjøpe mer fra våre samarbeidsland? Hvem vet hva og hvordan?* CMI rapport 2002:4

World Bank (2004) *World Development Indicators*. CD-ROM. Washington.