

Fisk eller landbruk i norsk handelspolitikk. Hvem gir og hvem får?

Arne Melchior, NUPI

Universitetet i Nordland, 22.9.2015, forskningsdagene



NUPI, noen prosjekter om handelspolitikk

Kortvarige prosjekter for brukere, og langsiktige
forskningsprosjekter

- 2012: Handelspolitikken overfor utviklingsland (UD)
 - Melchior, Perry og Rich (2012). Norsk handel med det fattigste: Mellom profitte og utviklingspolitikk. NUPI-rapport, 142p.
- 2013: Norges økonomiske forhold til Asia (UD)
 - Melchior, Lind og Lie (2013): Norway, Asia and the Global Value Chains, NUPI Report, 110p.
- 2013-14: TTIP og transatlantisk frihandel (NHO, FinDep)
 - NUPI og Norstella (2014): Transatlantisk frihandel og NUPI-rapport, 152p.
 - Medin og Melchior (2014). Økonomiske virkninger av en frihandelsavtale mellom EU og USA, NUPI-rapport, 37p.

Forts. prosjekter om handelspolitikk

- 2012-2015: Ikke-tariffære handelshindringer (NFR)
 - Rundt 20 publikasjoner
- 2014-2015: Interessekonflikter i norsk handelspolitikk (FHF)
 - Melchior & Sverdrup (red.) (kommer oktober 2015): Interessekonflikter i norsk handelspolitikk. Universitetsforlaget.
- 2013-2016: Handelsintegrasjon i Russland (NFR)
 - Melchior (2015). Post-Soviet trade, Russia's Far East and the shift to Asia, Chapter 3, pp. 61-96 i J. Huang & S. A. Korolev (eds), 2015, Developing Asia Pacific's last frontier: Fostering International Cooperation in the Development of Russia's Far East and Siberia, Palgrave-Macmillan.
- 2014-2017: Mellomledd og organiseringen av internasjonal handel med matvarer (NFR)

Fisk og landbruk i norsk handelspolitikk

- Vanlig med offensive og defensive interesser i handelspolitikken
- Men: Er spennvidden i Norges posisjon for stor?
- Debatten gjelder:
- WTO: Har landbruksproteksjonismen hindret en avtale som kunne ha vært av stor verdi for fiskerinæringen?
- EU: Burde Norge gi mer på landbruksområdet for å oppnå frihandel med fisk? Gjelder dette også tidligere handelsavtaler i Europa?
- Frihandelsavtaler: Vil Norges gjerrighet på landbruksområdet hindre at Norge får frihandelsavtaler med viktige land?

Toll – Norge i verdenstoppen for landbruk

Tall for 2012, 2013 fra www.wto.org.

Bundet toll (= den øvre grense for tollene, i WTO)

De høyeste i verden:

- Lesotho 199%
- Bangladesh 192%
- Nigeria 150%
- Zimbabwe 141%
- Norge 135%

Anvendt toll (= den som står i tolltariffen)

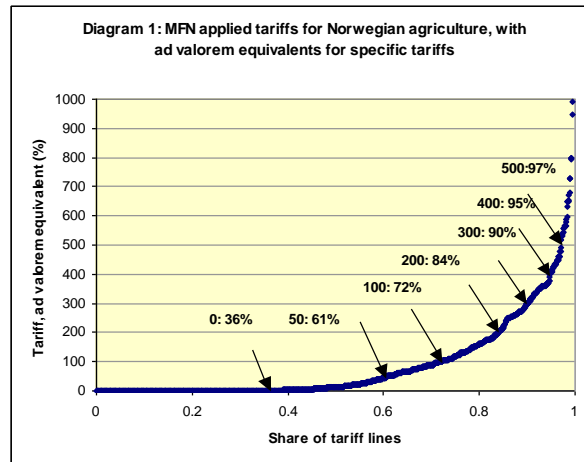
De høyeste i verden:

- Egypt 67%
- Korea 53%
- Norge 51%
- Tyrkia 42%
- Marokko 41%

Har Norge alltid vært landbruks-proteksjonist?

- Nei, det skjedde etter andre verdenskrig
- Landbruksbeskyttelsen befestet som system fra 1950-tallet og utover
- Men Norge slurvet med det juridiske grunnlaget for beskyttelsen i WTO
- Eple-konflikten med USA i 1988: Norge tapte 5-0
- Uruguay-runden i WTO (1986-93) ble Norges redning
- UD og landbruksdepartementet samarbeidet så godt at Norge fikk ekstremt høy bundet toll for landbruksvarer
 - For «sensitive» varer (korn, kjøtt, melkeprodukter, noen grønnsaker)

For «sensitive» landbruksvarer er også den anvendte tollen ekstrem (2005-beregning)



Luft i tollsatsene

- Bundet > anvendt toll = luft i tollsatsene
- Skaper «handlingsrom» i handelspolitikken
- Plenty i Norges landbrukstoll
- ”Ostetollen”: et eksempel
- Ikke bare ost men også kjøtt
 - Diverse halvfaste oster: Fra 40 til 277%
 - Fryst biff og indrefilet: Fra 120 til 344%
 - Virkningen dempes av tollfrie kvoter, men handel utenfor kvoten elimineres, og dette påvirker kvoteprisen
- EU ble forbannet

Hva ville skje dersom andre land gjorde det samme?

- Fisk: Beregning med 66 land: Bundet tollgjennomsnitt 35%, anvendt toll 13% (Melchior 2006)
 - Særlig utviklingsland har mye ”luft” i tollsatsene
 - Noen har ikke bundet tollene i det hele tatt
 - Handelsveid tollsnitt er lavere siden rike land har lavere toll
- Tilsvarende økning ville være handelsjuridisk mulig
- Men neppe ønskelig, og handelspolitisk tvilsomt
- G-20, OECD, IMF: unngå proteksjonisme som tiltak mot krisen
- EU-Norge: Bryter med målsetningen om liberalisering også for landbruk

WTO-runden: Suksess med bismak

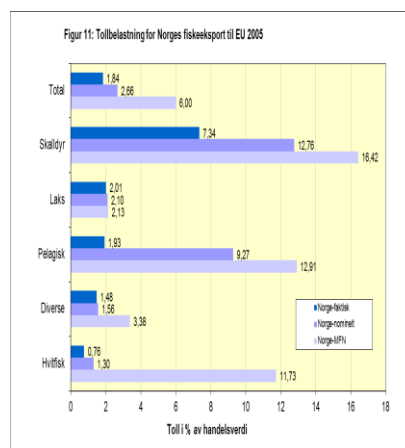
- Bali: Viktige resultater for handelsforenkling
- Men: Hovedambisjonene er ikke oppfylt
- Sjømat: Planlagte tollreduksjoner i det blå
 - Binding av toll (dagens bindingsgrad i WTO rundt 70%)
 - Kraftige tollreduksjoner for en del viktige land deriblant EU
 - Kraftige reduksjoner i bundet toll for u-land
- Tollreduksjon på noen hundre millioner
 - Beregninger i Melchior 2006, 2007, Johnsen & Melchior 2011
 - Betydelig større med dagens handelsverdi

Motsetning mellom fisk og landbruk i GATT/WTO?

- Fra 1950-tallet til 1995: Blir analysert av Frøland (2015)
- Doha-runden: Ulike undertemaer separat
 - Landbruk, industrivarer og fisk, tjenester, regelverksendringer, handelsforenkling
 - Norge liberal på fisk og industrivarer, men blant de mest proteksjonistiske på landbruk
- Til syvende og sist: «Single undertaking»
- En svært restriktiv holdning på landbruk bidrar til at det vanskeligere å komme til enighet
- Men Norge var villig til å godta en betydelig landbruksreform
- Dette er nå i det blå, inkludert liberaliseringen for fisk
 - «Dødsdom» over Doha-resultatet også i stortingsmelding 29

EU: På tide med frihandel for sjømat?

- Fortsatt betydelig toll
 - Beregning 2005: 395 mill. NOK
 - Beregning i dag: Nærmere en milliard (kilde: Sjømatrådet, Gaasland 2015)
- Tungvint system med rundt 50 tollfrie kvoter
 - Noen relativt små, andre med slakk
- På tide med frihandel?
 - Er landbruket en hindring?



EU-Norge 2015

Tre parallelle forhandlinger

- Tollfrie kvoter for sjømat
- EFTA/Norges bidrag til økonomisk og sosial utjevning i EU (EØS-midlene)
 - Kraftig økning i tidligere forhandlinger
- Forhandlinger om landbruk under Art. 19 i EØS-avtalen
 - Tidligere avtaler i 2002 og 2010
- Ville de tre temaene bli «koblet»?
 - Kobling mellom tollfrie kvoter og EØS-midler
 - Men ikke med landbruk
 - De to første ble avsluttet sommeren 2015

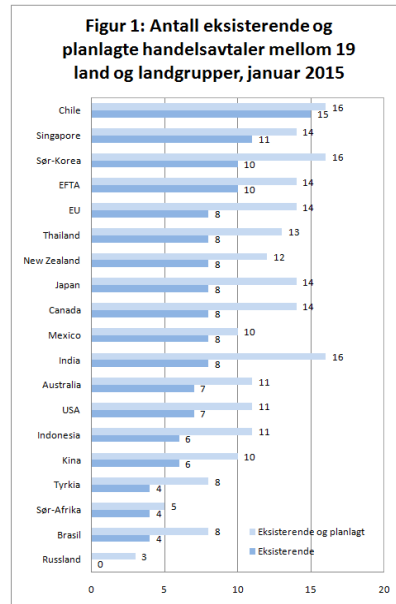
EU-Norge 2015 forts.

- Litt mer tollfrie kvoter, litt mer EØS-midler
- Fortsatt ikke frihandel for fisk i EU
- Kobling til landbruk kunne gjort det lettere å oppnå dette
- Men det er EU som må stille motkrav og etablere en slik kobling
- Norge prøver å unngå den
- EU anser at det er en balanse i forholdet til Norge og vil ikke sette ting på spissen
- Mer analyse i Melchior & Sverdrup (2015)

Kappløpet for frihandelsavtaler

Figur: Melchior 2015, Magma

- EFTA bra med
- Men rask utvikling
- Norge – ikke avtaler med en del viktige land
 - Japan, Australia, USA, Indonesia, Kina, Brasil, Russland
- «Bilateralisert» handelssystem – vanskeligere for små land



Fisk – følsom for prisdiskriminering

- Hvis alle har samme toll, er virkningene en tollendring ikke så dramatiske
- Hvis tollene diskriminerer mellom ulike leverandører, er virkningen sterkere
- Intuisjon: Leverandørene kan da stjele markedsandeler fra andre
- Derfor er det viktig når Norges konkurrenter får bedre handelsvilkår
- Eksempler: Canada-EU; TTIP
- Derfor: Viktig for fiskerinæringen å henge med i frihandels-kappløpet

Men: Hva har vi i bagasjen?

- Liten forhandlingsmakt
 - Begrenset administrativ kapasitet
 - Lite å gi på andre områder enn landbruk
 - Ikke rød løper overalt
 - Tidligere øverst ved bordet
 - GATT, OEEC, EU-EFTA
- Lloyd's innspill til en britisk utredning om EU nylig: "... many major third countries would probably have limited appetite to engage in bilateral negotiations ... with the UK on its own, a significantly smaller country." (HME Government, 2014a, s. 44).

Fisk og landbruk i frihandelsavtalene

- Dersom Norge vil ha avtaler med landbrukseksporterende land, vil motytelser på landbruk bli nødvendig
- Historisk eksempel: Det tok 40 år før det ble frihandel med fisk i EFTA
 - Ikke mulig på grunn av at Danmarks interesser på landbruk ikke ble imøtekommet
- Virkningene av nye frihandelsavtaler bør analyseres
- Når Doha-reformene ikke blir gjennomført, hviler mer av ansvaret på oss selv

Historisk advarsel

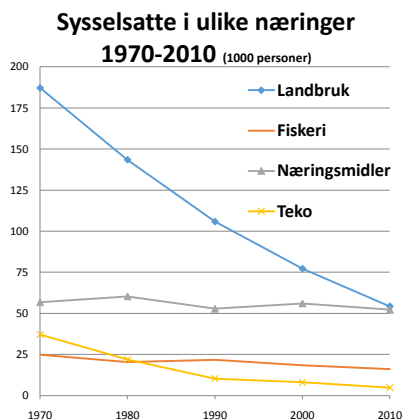
- Ikke heldig med frihandelsavtaler som blir forkastet
 - NORDØK
 - EU-medlemskap 1972, 1994
 - Da var fiskeressurser og ikke bare landbruk bremsen
 - Det samme kan skje i framtida
 - Derfor viktig med analyse og en dialog om scenarier og deres konsekvenser
-

Historisk tilføyelse: Landbruk – ikke alltid det politiske overtaket

- Eksempel på det motsatte: Veterinæravtalen med EU
 - Et hovedmål var å ivareta hensynet til sjømateksporten
 - Vedtatt i 1999 til tross for protester fra landbrukshold
 - Har fungert bra og vært viktig for fiskerinæringen
 - Også før 1950 hadde de offensive næringene oftere forrang
 - Fisk – byttehandel siden 1100-tallet
 - Det er de siste 50 år at landbruket har blitt en mer og mer «defensiv» sektor
-

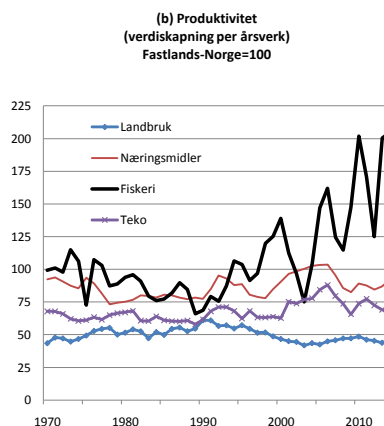
Offensive og defensive næringer

- Skifter over tid som følge av endret næringsstruktur
- Norge: fiskeri hele tiden offensiv næring
- Andre offensive næringer mindre avhengig av handelspolitikk
 - Olje, gass, skipsfart
- Defensive næringer
 - Teko
 - Landbruk
 - Fiskeforedling?



Defensive næringer – lav produktivitet

- Landbruk – under halvparten av gjennomsnittet for fastlands-Norge
- Teko-industrien: rundt 2/3
- Fiskeri: kraftig økning i produktivitet de siste 20 år
 - Skyldes særlig havbruk



Proteksjonisme: har ikke stoppet nedgangen i de synkende næringene

- Landbruk: Kontinuerlig nedgang til tross for høy beskyttelsen
 - Det samme for teko
 - Norge 1977-1984: I verdenstoppen i teko-proteksjonisme
 - I dag blant de mest liberale
 - Analyseres i Melchior, 2015
 - Liberalisering har gitt lavere priser og større utvalg
 - Billig import og dyr eksport har gitt en enorm bytteforholdsgevinst
 - Proteksjonisme forsinket omstilling til mer produktiv aktivitet
 - Omstilling lettere i gode tider, enklere å liberalisere da
 - Samfunnsøkonomisk – liten tvil om regnestykket
- 