



Norwegian Institute
of International
Affairs

Internasjonal handelspolitikk

Arne Melchior, NUPI

Foredrag UDs aspirantkurs, 4.12.2015



Disposisjon

- I. Litt om teorier og analyser av handel og handelspolitikk
- II. Noen problemstillinger, med utgangspunkt i boka Melchior & Sverdrup (red.): Interessekonflikter i norsk handelspolitikk. Universitetsforlaget 2015.
- III. Trender, TPP og mega-regionale handelavtaler
 - Underveis noen tips om hvor dere finner stoff
 - Bakgrunn: Mer komplisert og omskiftelig internasjonal politikk øker behovet for kunnskap
 - ”Gjør som den forrige” går ikke like bra
 - Det trengs kunnskapsproduksjon i departementet, og med bruk av andre
 - Vanskelig å vite hva men ikke vet

Økonomisk teori om utenrikshandel, 2 min

- Tradisjonell teori: Komparative fortrinn
 - Ricardiansk teori: Basert på teknologi
 - Nyklassisk teori: Basert på faktorutrustning
 - I praksis er de to korrelerte (fysisk kapital vs. humankapital)
 - Frihandel og ensidig liberalisering ofte fornuftig
 - Evt. beskyttelse for å korrigere for markedssvikt
- Ny handelsteori: Komparative fortrinn basert på markedsstørrelse
 - Hjemmemarked, regionalt marked påvirker industristruktur
 - Stordriftsfordeler, differensierte varer
 - Store land eksporterer mer ”stordriftsvarer”
 - Argumenter for resiprositet og noen ganger proteksjonisme
- Ny økonomisk geografi: Ny handelsteori med klyngedannelse
 - F.eks. arbeidsmigrasjon, stordriftsfordeler på industrinivå

Økonomisk forskning om utenrikshandel, økt fokus de siste år på...

- Handel på bedriftsnivå, ikke bransjenivå
 - Lettet av datatilgang
 - Godt empirisk fundert: Ikke alle bedrifter eksporterer
 - Teoridannelse: Bare de mest produktive bedriftene eksporterer
 - Handelen endres på ”ekstensiv” og ”intensiv” margin
 - Skjer strukturlpasningen innad i bransjer eller mellom dem?
- Internasjonale verdikjeder
 - 1/10 av en kinesisk mobiltelefon er kanskje laget i Kina
 - 3/10 av en norsk laks er laget av den norske produsenten
 - Hva betyr det for handelspolitikk?
- NUPI: Mål om å kombinere kunnskap om økonomi og institusjoner
 - Tverrfaglig men opprettholde disiplinkompetansen

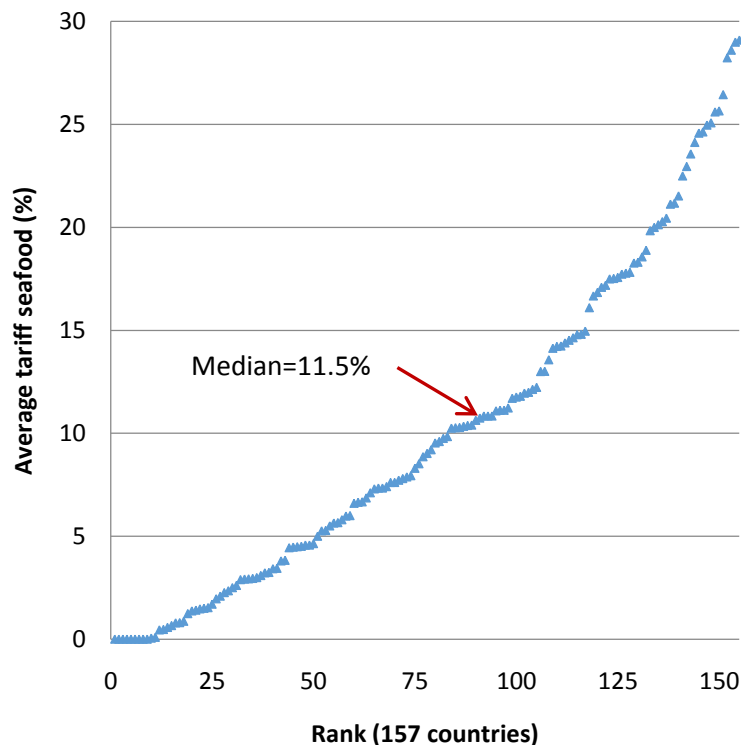
Handel og handelspolitikk: Bedre tilgang på data

- Eksempel: Figur laget på en drøy halvtime (i går)
- Kilde: TRAINS
- Data nedlastet fra wits.worldbank.org
- Også handelsdata
- Små mengder i regneark
- Større datasett; program som SAS, SPSS, Stata etc.
- Dere bør ha kapasitet selv (og har det sikkert)

MFN applied tariffs, seafood

(2012-2014, 157 countries, simple averages)

Data source: TRAINS.



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 profitt og utviklingspolitikk. NUPI-rapport, 142p.
 - Tidligere studier i 2005 (GSP) og 2010 ("GSP" for tjenester)
- **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.) (2015): Interessekonflikter i norsk handelspolitikk. Universitetsforlaget.
- 2013-2016: Handelsintegrasjon i Russland (NFR)
 - Bl.a. 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)

Oversikt over boken

- Introduksjon (Melchior & Sverdrup)
 1. Interessekonflikter i norsk handelspolitikk (Melchior)
 - Oversikt + analyse av næringer
 - Proteksjonisme har ikke stoppet nedgangen for de «defensive» næringene landbruk og teko
 2. Fisk og jordbruk – hvem definerer Norges interesser (Gaasland)
 - Landbrukspolitikken koster 40 milliarder
 - Sjømatnæringen møter toll på 2 milliarder
 3. EU som handelspolitisk aktør (Melchior & Sverdrup)
 - EUs utvidelse og traktatrevisjoner har endret EU som motpart
 - Drøfter saks koblinger mellom EØS-midler, landbruk og fisk

Oppsummering forts.

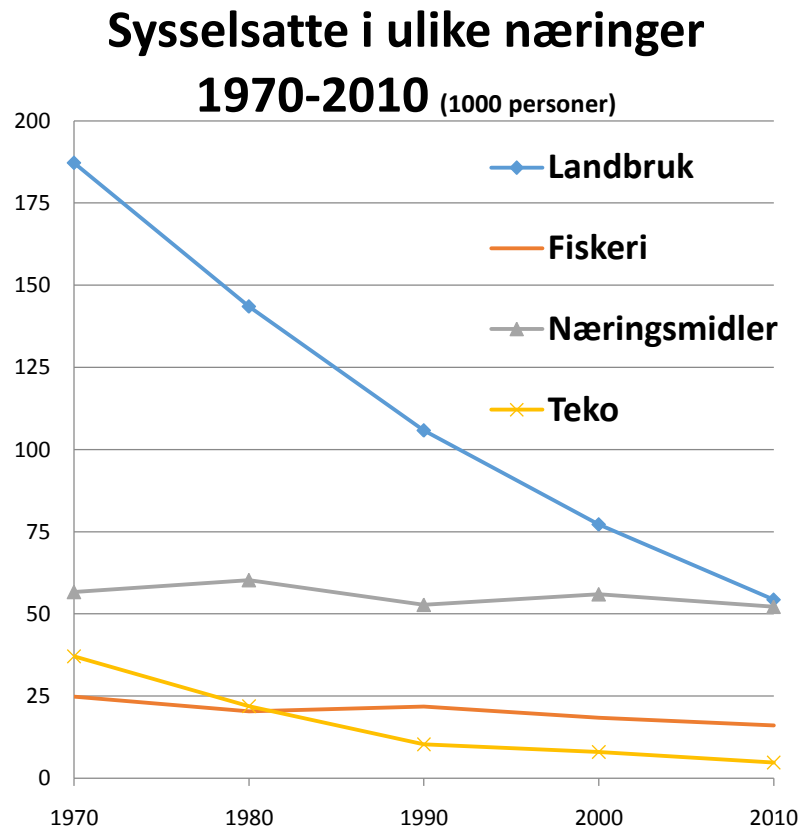
4. Koblinger og forhandlinger – bakgrunnsteori (Harstad)
 - Sakskobling øker mulighetsområdet i forhandlinger og kan ofte gjøre det lettere å inngå en avtale som begge tjener på
5. Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger (Farsund & Langhelle)
 - Norge holder landbruk og fisk adskilt der det går an
 - Der det ikke går an, er det en konflikt og landbruksinteressene har hatt overtaket
6. Fisk vs. landbruk i Norges handelsforhandlinger, 1947-1995 (Frøland)
 - I GATT var landbruket til hinder for liberalisering for fisk
 - I EFTA tok det 28 år før det ble frihandel med fisk, og i starten var Danmarks interesser på landbruksområdet en viktig brems
 - I forhandlingene om EU-medlemskap var spørsmål om fiskeressurser et viktigere «problem» enn landbruk
 - I NORDØK og medlemskapstraktatene med EU fikk vi mer frihandel med fisk, men de ble aldri realisert

Oppsummering forts.

7. Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990-91) (Rye)
 - Ressursadgang for fisk var den viktigste grunnen til at det ikke ble frihandel med fisk i EØS
8. Markedsadgang for fisk før 1960 (Frøland)
 - Handelsavtaler med ulike land: Ofte «gi og ta» forhandlinger der markedsadgang for fisk ble byttet mot landbruksvarer og mye annet
9. Handelspolitikken for tekstilvarer 1977-86 (Melchior)
 - 1980-tallet: Norge et av de mest proteksjonistiske land i verden
 - I dag: Norge et av de mest liberale
 - Politikken var kostbar og hjalp lite

Et fokus i boken: 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?



Proteksjonisme: har ikke stoppet nedgangen i de synkende næringene

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

Teko-proteksjonismen på 1980-tallet: En kostbar politikk (Melchior 1993, 2015)

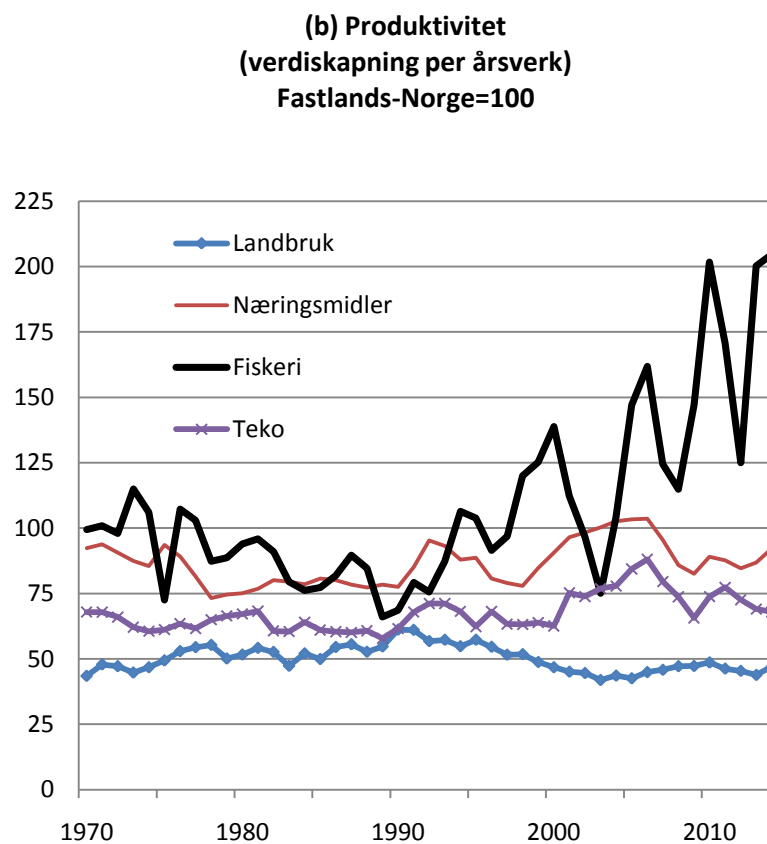
- 700 arbeidsplasser reddet
- Kostnad 2.5 mill. NOK per arbeidsplass
- Importen fra Vest-Europa økte med 24%
- Teko gikk fløyten uansett
- Prisene gikk opp
- 2 milliarder i velferdstap
- Konsumentene betalte

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?

Defensive næringer – relativt lav produktivitet

- Gaasland: Samfunns-økonomisk argument for liberalisering av landbruk
- Figur: ”Lønnsevne” eller verdiskapning per årsverk
 - Fra introkapittel, Melchior
 - Subsidier ikke trukket fra
- Landbruk – under halvparten av gjennomsnittet for fastlands-Norge
- Fiskeri: kraftig økning i produktivitet de siste 20 år
 - Skyldes særlig havbruk



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)

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:

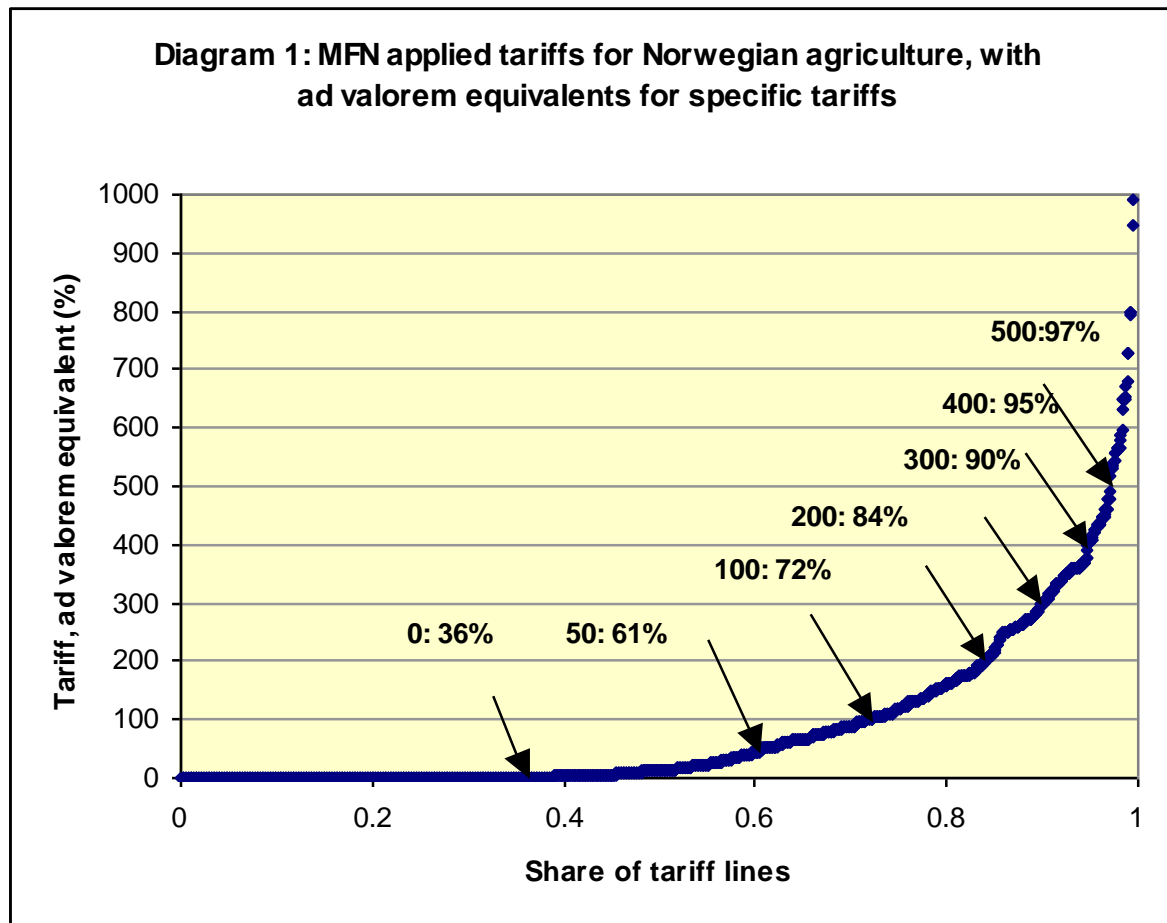
- Lesotho 199%
- Bangladesh 192%
- Nigeria 150%
- Zimbabwe 141%
- **Norge 135%**

Anvendt toll (= den som står i tolltariffen)

De høyeste i verden:

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

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



Ett av spørsmålene: Har tilbakeholdenhet på landbruksområdet til hinder for liberalisering på andre områder, inkludert fisk?

- Ja, hvis motparten har eksportinteresser på landbruk
- GATT/WTO: Mest ja (Frøland)
 - Men Norge var villig til å godta en WTO-avtale med betydelig reform i landbruket
- I forhold til EU: Mest nei.
 - Det er adgangen til fiskeressurser som har vært den største hindringen.
 - Men i fortsettelsen kan kobling til landbruk bli viktigere
- Frihandelsavtaler: Både ja og nei.
 - Før 1950: Ofte «bytte» fisk mot landbruk og andre ting
 - EFTA: Danmarks landbruk bremset frihandel med fisk.
 - Kan bli større problem i framtida

Fisk og landbruk i GATT

- Handelsminister Skaug i stortinget 1957 (se Frøland 2015 for referanse):
 - Man kan litt forenklet si at det er en vanskelig oppgave for norske forhandlere å si at fiskeboller er en industrivare, mens kjøttboller er landbruksvare, at fiskeboller skal være med, mens kjøttboller ikke skal være med. Det har vært vårt standpunkt, men det er ikke et standpunkt som man kan holde gående i lang tid i internasjonale forhandlinger, for vi skjemmer oss ut på det.

Men: 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

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 Norge prøver å unngå den
- Men også investeringsadgang og konkurransereguleringer for fisk kan komme opp
- EU anser at det er en balanse i forholdet til Norge og vil ikke sette ting på spissen
- Koblinger kan oppstå gjennom forhandlingenes organisering eller oppstå gjennom motkrav underveis
 - Ofte konsultasjoner før forhandlingene starter

Handelspolitikken er et konglomerat

- WTO – aldri mer som Uruguay-runden
 - Norge deltar men vanskelig med store reformer
 - Doha-resultatene på vent
- Megalaterals og plurilaterale avtaler
 - Sistnevnte best for Norge
- Bilaterale og regionale avtaler
 - Hengt bra med men viktige avtaler mangler
- Fare for sterkere stormaktsdominans
- Fra reaktiv til proaktiv handelspolitikk
 - Vi kan ikke lenger vente på Doha-runden
 - Dette stiller større krav til politikerne i Norge

WTO-runden: Reformenes tid forbi

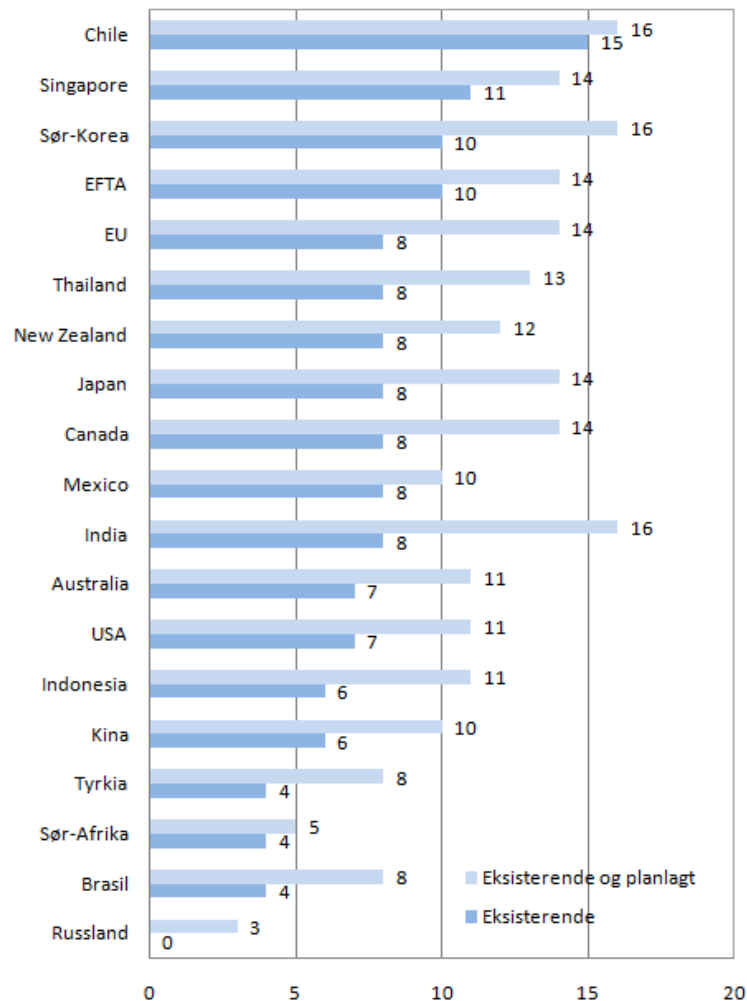
- Bali: Viktige resultater for handelsforenkling
- Samt >30 nye medlemmer, anker for handelspolitikken
- Men: Reformambisjonene er ikke oppfylt
- Sjømat: Planlagte tollreduksjoner i det blå
 - Binding av toll (dagens bindingsgrad i WTO rundt 70%)
 - Kraftige tollreduksjoner for en del viktige land deriblant 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 (Gaasland 2015)
 - Rundt to milliarder NOK i toll for sjømat, nesten halvparten i EU

Kappløpet for frihandelsavtaler

Figur: Melchior 2015, Magma

- EFTA bra med
- Rask utvikling, mye etter 2000
- Inter-regionale avtaler
- Norge – ikke avtaler med en del viktige land
 - Japan, Australia, USA, Indonesia, Kina, Brasil, Russland
- «Bilateralisert» handelssystem – mer krevende for små land

Figur 1: Antall eksisterende og planlagte handelsavtaler mellom 19 land og landgrupper, januar 2015

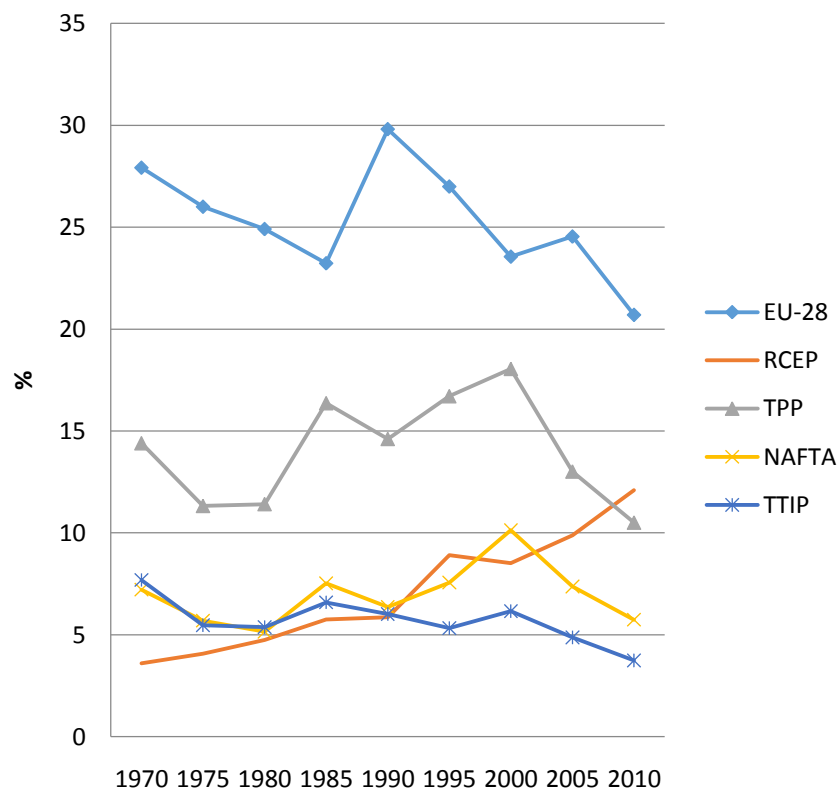


Betydningen av ”megalaterals”

- Geopolitisk og økonomisk
- Økonomisk – gir andre land fordeler Norge ikke har, eller fjerner fordelene vi har
- Geopolitisk – andre har initiativet og Norge er på venteliste
- Geopolitisk – med eller uten Kina?

% av verdenshandelen med varer

(Kilde: Melchior, Magma 5/2015)



TPP: Informasjonskilder

- New Zealand – hele avtalen ligger ute (ikke alle annexer etc.)
- Over 6000 sider
- voxeu.org – en del nyttige korte artikler
- Skal ratifiseres innen to år
- USA: Trade Promotion Authority utløper før USITC (International Trade Commission) skal legge fram sin evaluering av avtalen
- Noen land har fått rett til å reservere seg

Nærmere om TPP (Trans-Pacific Partnership)

- 12 land
 - USA, Canada, Mexico
 - Peru, Chile
 - Australia, New Zealand
 - Japan, Malaysia, Vietnam, Brunei, Singapore
- Omfattende avtale men mange unntak og lange overgangsordninger
- Differensierte ordninger for ulike land
 - Eksempel: Biler, USA - toll overfor Japan i 25-30 år
- Likevel vesentlig liberalisering
 - Toll fjernet for det meste av varehandelen

TPP forts.

- Moderne avtale langt ut over toll og varehandel, f.eks.
 - Valutamanipulering
 - Dataoverføring
 - Arbeidsstandarder m.m.
- Likevel spørsmål hvor langt man kommer uten sterkere felles institusjoner

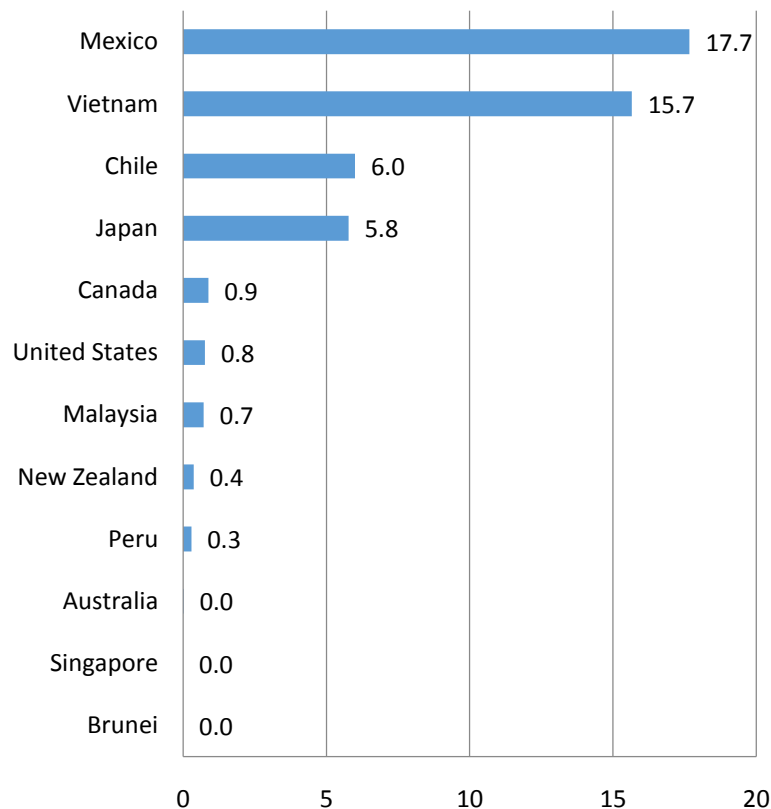
Summary of the Agreement

- [National Treatment and Market Access for Goods](#)
- [Textiles and Apparel](#)
- [Rules of Origin and Origin Procedures](#)
- [Customs Administration and Trade Facilitation](#)
- [Sanitary and Phytosanitary Measures](#)
- [Technical Barriers to Trade](#)
- [Trade Remedies](#)
- [Investment](#)
- [Cross-Border Trade in Services](#)
- [Financial Services](#)
- [Temporary Entry for Business Persons](#)
- [Telecommunications](#)
- [Electronic Commerce](#)
- [Government Procurement](#)
- [Competition Policy](#)
- [State-Owned Enterprises and Designated Monopolies](#)
- [Intellectual Property](#)
- [Labour](#)
- [Environment](#)
- [Development](#)
- [Competitiveness and Business Facilitation](#)
- [Small and Medium-Sized Enterprises](#)
- [Regulatory Coherence](#)
- [Transparency and Anticorruption](#)
- [Institutional Provisions](#)
- [Dispute Settlement](#)
- [Summary of the Tariff Schedule](#)

Eksempel: Sjømat

- Toll fjernes over 0-15 år
- Chile, Canada, Peru vil tjene
- EFTA: Avtaler med Canada, Chile, Mexico, Singapore
 - Forhandlinger med Vietnam, Malaysia
 - Japan, USA mangler
- TPP: Også regelverk på SPS-området
 - Transparens
 - Konsultasjonsforum
 - Forenklede prosedyrer

TPP - landenes toll for sjømat



Canada

TPP Agreement highlights

- Close to 66 percent of Japan's tariff lines on fish and seafood will be duty-free upon entry into force of the Agreement, with the remaining tariffs being eliminated within 15 years.
- Nearly 83 percent of Vietnam's tariff lines will be duty-free upon entry into force of the Agreement, with the remaining becoming duty-free within 10 years.
- All exports of fish and seafood to Malaysia will be duty-free upon entry into force of the Agreement.

Examples of Canadian exports of fish and seafood tariffs that will be eliminated under the TPP include:

Chile



Productos del mar

Los países de la región TPP son importantes consumidores de estos productos, tanto así que el 58% de nuestras exportaciones se dirige a ellos: 2.882 millones de dólares. Una vez vigente el TPP, las condiciones de acceso mejorarán tanto en Japón como en Vietnam, ya que en el ámbito bilateral algunos de estos productos hoy están excluidos. Esto es particularmente válido para algunos salmones, como el salmón del pacífico congelado, que a la entrada en vigencia del TPP gozará de arancel cero en Japón y Vietnam.

Además, en lo que respecta a conservas, la mayor parte de éstas se dirigen hoy a EE.UU. Ello muestra un potencial importante para aumentar los envíos a Japón y otros socios asiáticos, una vez que las nuevas reglas del juego estén vigentes y permitan la entrada de productos del mar en conserva en mejores condiciones.

Landbruk

Japan: 14.3% toll på landbruk

Særlig høy toll for melkeprodukter (76%), kornprodukter (35%)

Klar liberalisering under TPP men likevel en del unntak

TPP Agreement highlights

- In Japan, close to 32 percent of tariff lines on agriculture and agri-food products will be duty-free upon entry into force.
 - A further 9 percent of tariff lines will be provided preferential tariff treatment through permanent quotas and country-specific quotas for Canada. The remaining tariff lines will be provided tariff elimination or reductions over a period of up to 20 years, or reductions of the in-quota or out-of-quota tariff.
- Vietnam will eliminate tariffs on close to 31 percent of its tariff lines upon entry into force. A further 67 percent of tariff lines will become duty-free within 15 years, with the remaining being provided preferential treatment through other means (tariff elimination only on in-quota tariff lines).
- Malaysia will eliminate tariffs on nearly 92 percent of its tariff lines upon entry into force. A further 7 percent of tariff lines will become duty-free within 15 years, with the remaining being provided preferential treatment through permanent tariff rate quotas.
- Australia will eliminate all of its tariffs on agriculture and agri-food products upon entry into force, except for one tariff line which will be eliminated within 4 years.
- New Zealand will eliminate tariffs on almost 99% of its agriculture and agri-food tariff lines upon entry into force, with the remaining being eliminated within 5 years.
- The TPP Agreement will give Canadian products preferential market access to all TPP countries. It will also ensure that Canadians have a competitive advantage over competitors outside of the TPP, benefitting the entire sector, from producers to processors.

Hva betyr det for Norge

- Fisk: ”Trade diversion” spesielt i USA og Japan
- Landbruk: Kanskje illustrerende for krav Norge kan forvente i frihandelsforhandlinger med landbrukseksporterende land?
 - USA, Australia, Brasil, New Zealand
- Systemisk: Viser TPP konturene av et mer stormaktsdominert handelssystem?
- Er TTIP neste?

Fisk og landbruk i frihandelsavtalene

- Dersom Norge vil ha avtaler med landbrukseksporterende land, vil motytelser på landbruk bli nødvendig
- Historisk eksempel: Det tok 30 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

Norges avtaler med EU

- Integrasjon som er mer omfattende enn de fleste aner
 - Behov for økt informasjon om ”den nye handelspolitikken”
- Men: Fisk og landbruk ikke inkludert i EØS
- Derfor fortsatt toll på sjømateksporten
- EU – tollfrihet for fisk i nye handelsavtaler
 - EU-Canada – etter sju år
 - Maurseth (2015) – ”handelsvridning” for norsk sjømateksport på 4.7 mill. USD i EU, 1.8 mill. USD i Canada
 - EU – toll viktigst; Canada – ikke-tariffære hindringer viktigst
 - Tilsvarende beregninger for TTIP: Eksporttap på 50-60 mill. USD (alle varer) i begge markeder (NUPI og Norstella 2014)
- Vil bli voksende problem over tid

Handelspolitikken videre: Noen signaler fra stortingskomitéen (Innst. 101S 2015-16) (midlertidig)

- Viktig å prioritere handelspolitikken
- Flertallet støtter ytterligere lettelser under GSP-ordningen
- Flertallet støtter at regjeringen vil arbeide for en friere handel med landbruksvarer
- Flertallet støtter at landbruksinteresser skal ivaretas men ikke være til hinder for å starte forhandlinger hvor landbrukets interesser kan forventes å bli berørt
- Eksportsubsidier fases ut til 2019
- Men AP, KrF, SP og SV understreker betydningen av et sterkt importvern for landbruk

Utfordringer i handelspolitikken videre

- I den ”nye handelspolitikken” – hvor mye kan Norge få til i handelsavtaler utenfor EU?
- Kan plurilaterale avtaler sikre Norge en fortsatt sentral plass ved forhandlingsbordet?
- Er ”handelspolitikk” et litt snevert begrep for ”den nye handelspolitikken”?
- Tjenestehandel – betydelig institusjonell kompleksitet
- Salg fra filialer – viktigere enn handel over grensene
- Økonomer – fortsatt litt preget av ”toll-paradigmet”

Hva har vi i bagasjen

- Liten forhandlingsmakt
- Begrenset administrativ kapasitet
- Lite å gi
- Relativt liten betydning
- Ikke rød løper overalt
- Tidligere øverst ved bordet
 - GATT, OEEC, EU-EFTA
- Det trengs aktivisme, kreativitet og kunnskap

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).