

Proteksjonisme, fattigdom og norsk landbrukspolitik

Av Rolf Jens Brunstad og Ivar Gaasland

Norge ligger på verdenstoppen når det gjelder jordbruksproteksjonisme og har med rette blitt beskyldt for å være en bremsekloss i den såkalte Doha-runden i WTO. Samtidig ønsker Norge størst mulig liberalisering i handelen med fiskeprodukter, skriver professor i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole, Rolf Jens Brunstad og forsker ved Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF), Ivar Gaasland.

– Norge kan ikke forvente å selge fisk som dere har mye av til andre uten hindringer og til høy pris, samtidig som dere stenger ute andre matvarer som andre har god ressurstilgang på. Dere må gi slipp på beskyttelsen av norske særrettigheter, hvis ikke Norges ry som solidarisk og rettferdig land skal forsvinne, sa generaldirektør Pascal Lamy i WTO på NHOs Årskonferanse nylig.

U-land som til sammen utgjør 60 prosent av verdens befolkning, beskylder i-landene for dobbeltmoral og for å hindre dem i selv å kjempe seg ut av fattigdomsproblemene gjennom handel og vekst. Både Pascal Lamy og u-landene har rett. I WTO-forhandlingene har Norge vist en dobbeltmoral som antakelig svekker våre muligheter for å vinne internasjonal sympati på områder hvor vi har mer legitime krav.

«Trade not aid»

WTO, og tidligere GATT, har gjennom en rekke forhandlingsrunder bidratt til en liberalisering av verdenshandelen siden opprettelsen av GATT i 1948. Tollmurer, ikke-tariffære handelshindringer og handelsvridende subsidieformer har blitt fjernet eller sterkt redusert på område etter område. Jordbruket er ett de viktigste gjenstående områder hvor verdenshandelen fremdeles er hemmet og pervertert av sterkt forvridende handelsbarrierer, og er hovedproblemet i den pågående forhandlingsrunden, den såkalte Doha-runden. Forhandlingene som har kjørt seg fast gang på gang, har også fått preg av å være en nord-sør-konflikt, siden de fleste relativt velstående og høyindustrialiserte land beskytter jordbruket sitt med betydelige tollmurer og gigantiske overføringer, noe som fører til at en rekke



Norge ligger på verdenstoppen når det gjelder jordbruksproteksjonisme. I WTO forhandlingene har Norge vist en dobbeltmoral som antakelig svekker våre muligheter for å vinne internasjonal sympati på områder hvor vi har mer legitime krav, skriver professor Rolf Jens Brunstad (til venstre) ved Norges Handelshøyskole og forsker Ivar Gaasland, forsker ved Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF). Foto: NHH/SNF

u-land blir utestengt fra potensielt lønnsomme markeder. Fra disse landene blir i-landenes jordbruksproteksjonisme fremstilt som dobbeltmoral, og som en alvorlig hindring for deres muligheter til selv å kjempe seg ut av fattigdomsproblemene i tråd med slagordet: «Trade not aid».

I striden om reduksjon av tollsatser og jordbrukssubsidier står på den ene ytterkant den såkalte G20-gruppen¹ som

består av 21 u-land, nesten 60 prosent av verdens befolkning, over 70 prosent av landsbygdbefolkningen og 26 prosent av verdenseksporten av jordbruksprodukter, men omfatter ikke de aller fattigste landene, de såkalte MUL-landene². Felles for G20-landene er at de er, eller potensielt har muligheter for å bli, netto eksportører av jordbruksprodukter. G10-landene³, hvor Norge er et av medlemmene, utgjør det andre ytterpunktet. Mens G20-landene har presset på for å få betydelige,



– Norge må gi slipp på beskyttelsen av norske særrettigheter, sier Pascal Lamy

reelle reduksjoner både i tollsatser og internstøtte, har G10-landene bare vært villige til å godta reduksjoner på papiret, som knapt ville bety noen reell økning av markedsadgangen til deres interne markeder i det hele tatt.

Fattigdom og frihandel

Fri handel bidrar til å sikre en effektiv fordeling av produksjon mellom land, ved at de enkelte land produserer varer og tjenester i henhold til sine komparative fortrinn. En rekke faktorer, som ressurstilgang, teknologi, historie, kunnskap og klima, avgjør på hvilke områder et land har fortrinn. Land med rikelig tilgang på jord og et gunstig klima, som Brasil og Argentina, vil for eksempel ofte ha et komparativt fortrinn innen jordbruk. Tilsvarende vil land med mye arbeidskraft, som Kina og India, kunne ha fortrinn innenfor arbeidsintensiv industri. For et land som Norge, er det rimelig å tro at fortrinnene er innenfor ressursbaserte

næringer (fisk og energi) og en del kunnskapsbaserte næringer.

Det er lett å argumentere for at handel har positive økonomiske velferdsvirkninger. For eksempel er det logisk at den samlede verdiskapingen fra knappe ressurser blir høyest dersom produksjonen fordeles i henhold til fortrinn og evner. Videre er det åpenbart at innbyggerne i et land kan ha nytte av å kunne separere mellom produksjon og konsum. Selv om et land i utgangspunktet kan produsere de fleste varer billigere enn andre land, vil landet konsentrere seg om de varer som gir høyest avkastning (spesialisering). Produksjon av varer som gir lav avkastning vil så overlates til andre land. Selv land som ikke er «best» i noe, vil alltid ha et komparativt fortrinn. Med andre ord vil et land aldri utkonkurreres på alle områder samtidig. Naturlig nok vil et land med et generelt svakt ressursgrunnlag eller lav produktivitet ha et handikap når det gjelder mulighetene til å sikre innbyggerne høy økonomisk velferd, men landet vil likevel tjene på handel.

Det er vanskelig å tenke seg, og heller ingen erfaringer som tilsier, at inntektsveksten som følger av handel mellom land utelukkende kommer velstående til gode, eller, sagt på en annen måte, at den fattige delen av verdens befolkning systematisk får lavere økonomisk velferd. Jevnere inntektsfordeling, om det skulle være målet, krever imidlertid ikke bare at den fattige andelen av befolkningen får

bedre økonomiske levekår, men også at de fattiges inntektsøkning er prosentvis høyere enn for resten av befolkningen.

Det er vanskelig å avgjøre empirisk om økt bruk av marked og handel mellom land bidrar til større eller mindre inntektsforskjeller mellom land og individer. Dette skyldes delvis mangelfulle data for sammenligning av kjøpekraft over landegrensene, men også at økonomisk vekst ikke bare er påvirket av handelsbetingelser, men også av annen økonomisk politikk og, ikke minst, av hvor godt den offentlige sektoren fungerer. Melchior, Telle og Wiig (2000) har imidlertid gjennomført en omfattende empirisk analyse av inntektsfordeling i verden for perioden 1960-1998, hvor det blant annet tas hensyn til kjøpekraft og landenes størrelse. De viser at det i denne perioden har skjedd en reduksjon i ulikhet mellom land både når det gjelder inntekt og levekår. En viktig årsak til denne endringen er veksten i deler av Asia, spesielt Kina, Sør-Korea, Taiwan, Hong Kong og Singapore, og etter hvert også i India. Slike land har altså hatt høyere inntektsvekst per innbygger enn de rike landene. I perioden 1980-2000 har for eksempel veksten i inntekt per innbygger vært på mer enn 400 prosent for Kina og mer enn 100 prosent for India. Til sammenligning var veksten i USA på ca. 60 prosent i den samme perioden.

«Selv land som ikke er ”best” i noe, vil alltid ha et komparativt fortrinn»

Det er med andre ord sannsynlig at økonomisk integrasjon bidrar til fattigdomsreduksjon og en jevnere inntektsfordeling mellom fattige og rike land. Når det gjelder inntektsfordeling på individnivå, er det større usikkerhet. Selv om inntektsfordeling mellom rike og fattige land blir jevnere og innbyggerne i de fleste land får det bedre, kan det likevel tenkes at den økonomiske ulikheten øker på individnivå i verden. Dette kan være tilfelle dersom ulikheten mellom fattige og rike internt i de enkelte land øker i tilstrekkelig grad. For eksempel er det indikasjoner på at den såkalte globaliseringen bidrar til større inntektsforskjeller i industrilandene ved at økt import eller arbeidsinnvandring fra lavkostnadsland presser lønnsnivået eller bidrar til arbeidsløshet blant ufaglærte i industrilandene. Tydelige tegn på større inntektsforskjeller finnes også for Kina, blant annet siden veksttempoet varierer mellom regioner og mellom landsbygd og by.⁴ Hvis man ønsker en generell vekst i levevilkår, er det imidlertid, til en viss grad, vanskelig å unngå at ulike regioner eller grupper vokser ujevnt.

De aller fattigste

Ovenfor er det nevnt en rekke land, spesielt i Asia, som har opplevd en sterk vekst i økonomiske levevilkår. Mange land i verden har imidlertid ikke tatt del i



Primitivt landbruk i u-land. Foto: Scanpix

denne inntektsveksten. Dette gjelder særlig de såkalte MUL-landene. Spesielt har afrikanske land sør for Sahara stagnert. Elendigheten kan ha mange forklaringer. Veien ut av uføret er heller ikke enkel. For eksempel er det delte meninger om innsatsen til internasjonale organisasjoner som IMF (International Monetary Fund) og Verdensbanken har kunnet påvirke utviklingen i positiv retning (se Stiglitz, 2003). Noen indikasjoner kan en likevel få ved å fokusere på følgende tre spørsmål, som alle omhandler grunnkriterier i det økonomiske styrings-systemet:

1) I hvilken grad har landene grunnleggende institusjoner, infrastruktur og vern om eiendomsrett og individuelle

friheter (som understøtter et markeds-system)?

- 2) I hvilken grad har landene åpnet for handel og markedsløsninger?
- 3) I hvilken grad hemmes utviklingen av andre lands proteksjonisme?

Innbyggernes frihet er uten tvil svak i mange av landene som sliter med lav inntektsvekst. Flere av de afrikanske landene med lavest inntekter er diktaturer eller preget av borgerkriger. Korrupsjon og selvberikelse er vanlig. I tillegg mangler landene ofte grunnleggende infrastruktur, utdannings- og helsetilbud og sosiale sikkerhetssystemer. På forskjellig måte og i varierende grad bidrar denne ufriheten til at innbyggerne vanskelig kan nyte godt av markeder og økt økonomisk inte-

grasjon. For eksempel ser en at de minst utviklede landene i liten grad klarer å nyttiggjøre seg handelspreferanser for tilgang til industrilandenes markeder for jordbruksvarer, rett og slett på grunn av manglende infrastruktur og kompetanse.

Svaret på det andre spørsmålet er at mange u-land i liten grad benytter seg av muligheten til økonomisk integrasjon. U-landene benytter generelt høye tollsatser, både ved import fra andre u-land og fra i-land. Ved hjelp av modellberegninger med Verdensbankens globale generelle likevektsmodell, viser

Anderson og Martin (2005) at u-landene kan tjene mye på å liberalisere sin egen handelspolitikk, spesielt siden handel

mellom u-land (såkalt sør-sør handel) er viktig for å skape vekst i inntekter.

I tillegg har veksten i mange u-land åpenbart vært hemmet av i-landenes proteksjonistiske politikk. Rike land som USA, EU og Norge har historisk holdt u-landene borte fra markedene sine ved hjelp av virkemidler som importforbud, tollsatser, subsidier og standarder. I dag er det særlig for jordbruksvarer, tekstiler og skotøy tollsatsene er spesielt høye, alle produkter som er viktige for mange utviklingsland. For eksempel benytter Norge tollsatser på mellom 200 og 400 prosent på sentrale jordbruksvarer, og bidrar i tillegg til å presse ned verdensmarkedsprisene

på meierivarer gjennom betydelige eksportsubsidier. USAs og EUs støtte til produksjon av sukker og bomull, til direkte fortrensel for tilsvarende produkter fra u-land med bedre produksjonsforhold, er andre eksempler.

Norges rolle

Norge ligger på verdenstoppen når det gjelder jordbruksproteksjonisme og har med rette blitt beskyldt for å være en bremsekloss i den såkalte Doha-runden i WTO. Samtidig ønsker Norge størst mulig liberalisering i handelen med fis-

keprodukter. – Norge

kan ikke forvente å

selge fisk som dere har

mye av til andre uten

hindringer og til høy

pris, samtidig som

dere stenger ute andre

matvarer som andre har god ressurstilgang på. Dere må gi slipp på beskyttelsen av norske særrettigheter, hvis ikke

Norges ry som solidarisk og rettferdig

land skal forsvinne, sa generaldirektør

Pascal Lamy i WTO på NHOs Årskonferanse nylig.

Til forsvar for norsk proteksjonisme har det vært hevdet at siden Norge er et så lite land, er den norske støtten absolutt sett helt ubetydelig i forhold til verdensmarkedet. Om Norge alene skulle avvikle all jordbruksstøtte, ville dette isolert sett ikke påvirke verdensmarkedets funksjonsmåte og u-landenes markedsadgang. Siden vi er et så lite land burde vi bli latt i

«De minst utviklede landene klarer i liten grad å nyttiggjøre seg handelspreferanser»



Idyll og støtte. Norge ligger på verdenstoppen i jordbruksproteksjonisme. I et land som har dårlige naturgitte forhold for jordbruk, støttes denne næringen med 20 milliarder kroner hvert år, skriver forfatterne. Foto: Hege Grubben

fred og få lov til å tilpasse oss slik vi selv bestemmer. Dette argumentet er jo selvfølgelig ikke holdbart. Det er naturligvis relative størrelser som har betydning, for eksempel støtte i forhold til produksjon. At vi hver for oss er ubetydelige i handelsammenheng, gjelder jo uansett om vi kommer fra Norge eller en delstat i USA.

For å ta et eksempel så ble det i 2003 eksportert ca. 18 millioner kilo ost med innsats av om lag 190 millioner liter melk (10,5 liter melk per kilo ost). Dette ostekvantumet betyr selvsagt overhodet ingenting for verdensmarkedsprisen på ost. Likevel tilsvarte det over 10 prosent av den norske melkeproduksjonen, mens støtten var på om lag 50 kroner per kg eksportert ost. I forhold til vår størrelse

er derfor denne norske dumpingsporten et betydelig bidrag til forvridding av verdensmarkedet for melkeprodukter. Tilsvarende kan vi heller ikke forsvare tollsatser på mellom 200 og 400 prosent ved at vi har under en promille av verdens befolkning.

Norges samvittighet når det gjelder handel med u-land blir også forsvart av landbruksinteressene ved at Norge allerede tillater fri import fra de aller fattigste landene (MUL-landene) som en del av den generelle tollpreferanseordningen. Denne generøsiteten har imidlertid en viss bismak. I dag klarer som nevnt MUL-landene i liten grad å nyttiggjøre seg handelspreferansene på grunn av manglede infrastruktur og kompetanse samt

strengt krav til sanitære og standarder. Om de skulle lykkes med å få i gang stortilt eksport, står Norge klar med såkalte sikkerhetsbestemmelser som gjør det mulig å stoppe importen til Norge «hvis markedsbalansen vurderes å være i fare». En slik usikkerhet gjør det lite attraktivt for importører å investere i eksportkapasitet i disse landene. Den norske «snillheten» er altså betinget og MUL-landenes interesser er underordnet hensynet til norske bønder.

En fornuftig nærings- og jordbrukspolitikk

I praktisk politikk ser en ofte at både konsumentfriheten og markedenes gode evne til å allokere ressurser svekkes av offentlig

næringspolitikk som går ut på å fremme enkelte næringer på bekostning av andre. Argumentene som benyttes for slike inngrep er mange, som for eksempel at en ønsker å gi konkurranseutsatte næringer samme rammebetingelser som tilsvarende næringer i andre land (jf. kravene fra rederinæringen), kompensere for naturgitte ulemper (jf. kravene fra jordbruksnæringen) eller rett og slett oppfylle regional- eller inntektspolitiske mål. De fleste økonomer er kritiske til denne typen næringspolitikk. En politikk som vrir ressursene over til næringer hvor en ut fra egne evner og ressurser ikke har fortrinn, bidrar ikke til å maksimere verdiskapingen. Det er heller ikke målrettet

«Vi kan ikke forsvare tollsatser på mellom 200 og 400 prosent ved at vi har under en promille av verdens befolkning»

å drive fordelingspolitikk (individuell eller regional) gjennom næringspolitikken. Grunnlaget for næringspolitikken bør derimot være å korrigere markedene der de svikter på grunn av eksterne effekter, fellesgoder, informasjonsskjevheter eller ufullkommen konkurranse. En slik politikk vil være næringsnøytral ved at alle næringer står overfor de samme rammebetingelser (for en oversikt, se Orvedal, 2005).

Den norske jordbrukspolitikken er et eksempel på en næringspolitikk som i

stedet for å korrigere markedssvikt, søker å påvirke ressursallokering, inntekter og regional fordeling ved hjelp av reguleringer, avgifter og subsidier. I

et forsøk på å opprettholde antall bønder og deres inntekter, i et land som har dårlige naturgitte forhold for jordbruk, støttes denne næringen med 20 milliarder kroner hvert år. Ved hjelp av disse særordningene diskriminerer en indirekte andre næringer der verdiskapingen eller behovet for ressurser er høyere, som for eksempel i pleie og omsorg, utdanning, bygg og anlegg, fiske og havbruk osv. Virkemidler som benyttes er i stor grad prisstøtte som stimulerer til intensiv drift på det enkelte gårdsbruk, som igjen gir negative eksterne effekter i form av forurensning (bruk av plantevernmidler, kunstgjødsel osv.) og overproduksjon som dumpes på verdensmarkedet. For å



Eksporten av ost støttes med om lag 50 kroner per kilo. Foto: Tine

sikre bøndene høye priser, er det fra myndighetenes side lagt til rette for markeds-
makt i regi av samvirkebedrifter som
Gilde og TINE, på bekostning av konsu-
mentene. Endelig skjer det en sterk over-
prøving av konsumen-
tenes frihet ved at de i
stor grad fratras mulig-
hetene til å kjøpe
utenlandsk produsert
mat (tollsatser på 200-
400 prosent).

For jordbruket ville en næringsnøytral
politikk som utelukkende søker å korri-
gere markedssvikt, bety målrettet støtte
for å sikre fellesgoder (kulturlandskap og
matvaresikkerhet), avgifter på foruren-
sende aktivitet, aktiv matvarekontroll, og
ellers fri konkurranse og import. Dette vil
føre til en overføring av ressurser fra jord-
bruket til andre næringer. For det gjen-
værende jordbruk ville det bety økt fokus
på miljø og fellesgoder.

Analysen viser at dette på sikt kan være
mulig med under halvparten av dagens
støttenivå (Brunstad og Gaasland 2006).
Det interessante med fellesgodelinjen i et
WTO perspektiv, er at de støttesystemer

som premierer produksjon av kollektive
goder, krever mindre statsstøtte og i til-
legg er mer forenlige med prinsippene i
WTO om at støtten i minst mulig grad
skal påvirke handelen (grønn støtte). I
forhold til dagens tollbarrierer og pro-
duksjonsdrivende støtte vil det dermed
være større sjanser for å få slik støtte god-
kjent.

Konklusjon

Utviklingsland som de siste tiår har opp-
levd sterk bedring i befolkningens økono-
miske levekår har til felles at de har libe-
ralisert markeder og
åpnet økonomien mot
omverdenen. Mange
land som sliter med
lav inntektsvekst fører
en politikk som på
flere områder bryter

*«Analysen viser at det på sikt kan
være mulig med under halvparten
av dagens støttenivå»*

med grunnprinsippene i det økonomiske
styringssystemet. På den ene siden kan
det være brudd på grunnleggende rettig-
heter og friheter som gjør at økonomi og
markeder ikke fungerer. På den annen
side finner en at mange av disse landene
ikke tar i bruk markedsløsninger eller
ikke benytter seg av muligheten til han-
del, enten ved at de har (eller nylig har
hatt) et planøkonomisk system eller fører
en proteksjonistisk handelspolitikk
(høye tollsatser, importsubstitusjon o.l.).

Verden trenger mer handelsliberalisering,
ikke mindre. Til tross for de mange posi-
tative egenskaper ved handel, viser det seg
vanskelig å komme til internasjonal enig-

het om reduksjon i tollsatser og andre handelsbarrierer. En viktig forklaring er at selv om alle land normalt tjener på fri handel, så er det alltid grupper i hvert enkelt land som taper. Slike grupper, enten representert ved fagforeninger, næringsorganisasjoner eller andre særinteresser, har en tendens til å utgjøre sterke pressgrupper overfor allmennhet og politikere. Et eksempel er bøndene i de fleste industriland, ikke minst Norge, som i stor grad trenerer utviklingen i de pågående forhandlingene om handelsliberalisering i WTO, på bekostning av folk flest og inntektsmulighetene til mange utviklingsland.

Referanser

Anderson, K. og W. Martin (2005):
Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda. *The World Economy*, Vol. 28, No. 9, pp. 1301-1327.

Brunstad, R.J. og I. Gaasland (2006):
WTO og norsk jordbruk: Liv laga eller kroken på døra?
Økonomisk Forum nr. 1, 2006.

Bjorvatn, K. og S. Tenold (2006):
Det kinesiske vekstmirakelet i perspektiv. *Økonomisk forum*, nr. 3:38-46.

Melchior, A., K. Telle og H. Wiig (2000).
Globalisering og ulikhet - verdens inntektsfordeling og levestandard 1960-1998. Oslo:
Utenriksdepartementet. Rapport 6a.

Orvedal, L. (2005):
Prinsipper for næringspolitikken: Næringsnøytralitet versus konkurranse- og nøytralitet. *Økonomisk forum*, nr. 9:27-34.

Stiglitz, J. E. (2003):
Globalization and its discontents. New York: Norton.

¹ G20 er i WTO-sammenheng en gruppe av u-land med spesiell interesse i jordbruk og består av 21 land: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Kina, Cuba, Egypt, Guatemala, India, Indonesia, Mexico, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Filippinene, Sør Afrika, Tanzania, Thailand, Uruguay, Venezuela og Zimbabwe. Se www.g-20.mre.gov.br.

² MUL (LDC) står for minst utviklede land (least developed countries). MUL-land defineres på følgende måte, i tre kategorier: Lav nasjonal inntekt (Maks. 900 dollar i BNP per innbygger). Lav grad av menneskelig utvikling (en sammensatt indeks basert på helse-, nærings-, og utdanningsstatistikk). Økonomisk sårbarhet (en indeks basert på ustabilitet, uoppnåelig diversifisering av økonomien og svakheten av å være en liten økonomi). Dessuten kan innbyggertallet i landet ikke overstige 75 millioner. De 49 MUL-landene er: Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Kambodia, Kapp Verde, Den Sentralafrikanske Republikk, Tchad, Comorene, Kongo, Djibouti, Ekvatorial Guinea, Eritrea, Etiopia, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Haiti, Kiribati, Laos, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Maldivene, Mali, Mauritania, Mosambik, Myanmar (Burma), Nepal, Niger, Rwanda, Samoa, São Tomé og Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Salomonøyene, Somalia, Sudan, Togo, Tuvalu, Uganda, Tanzania, Vanuatu, Yemen og Zambia.

³ G10 er en forholdsvis heterogen gruppe med spesielt høye tollsatser og internstøtte til jordbruket og består av 9 land: Island, Israel, Japan, Korea, Liechtenstein, Mauritius, Norge, Sveits og Taiwan.

⁴ Økende forskjeller mellom regioner og mellom landsbygd og by har dels økonomiske årsaker, men skyldes også politisk og juridisk forskjellsbehandling (se Bjorvatn og Tenold, 2006). Enkelte regioner (spesielt kystregionene) og næringer har fått større frihet enn andre, f. eks. har de såkalte eksportsonene langt gunstigere betingelser for utenlandske investeringer, import og eksport enn det som gjelder generelt. Videre er det forskjellsbehandling i arbeidsmarkedet der en rekke privilegier som fast jobb, subsidiert bolig, helsetjenester og pensjonsrettigheter er forbeholdt bybefolkningen.