

Norsk handel med de fattigste – mellom profitt og utviklingspolitikk

Arne Melchior, Brian Perry og Karl Rich

Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Norwegian Institute of International Affairs

NUPI-rapport

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2012
ISBN 978-82-7002-318-9

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Postadresse: Postboks 8159 Dep.
NO-0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: info@nupi.no
Fax: 22 36 21 82
Tel: 22 99 40 00

Norsk handel med de fattigste – mellom profitt og utviklingspolitikk

Arne Melchior, Brian Perry og Karl Rich

Oslo, februar 2012

Merknad: Rapporten er skrevet som del av et prosjekt for Utenriksdepartementet i 2011. I tillegg til denne rapporten finnes følgende notater fra prosjektet:

- Brian Perry: The structure and dynamics of flower export markets from Kenya and Ethiopia, with particular reference to trade with Norway.
- Karl Rich: A case study of Norway's beef trade with developing countries.

Disse og en del annet materiale er tilgjengelig på prosjektets nettside <http://www.nupi.no/Virk-somheten/Avdelinger/Avdeling-for-internasjonaoekonomi/Prosjekter/Norway-s-imports-from-developing-countries-and-the-GSP>.

Innhold

Forord		3
Abstract (norsk + English)		5
Sammendrag - norsk		7
Summary - English		10
Kap. 1	GSP og handelen med utviklingsland	13
Kap. 2	U-landshandelen – suksesser og feilslag	29
Kap. 3	Standarder – fra offentlig regulering til privat merkeva- rebygging?	51
Kap. 4	Indirekte handel, transitt og profitt	65
Kap. 5	Handel med de nest fattigste – et forslag til reform	83
Kap. 6	Implikasjoner	103
Referanser		113
Vedlegg		119

Forord

Denne studien er laget på oppdrag av Utenriksdepartementet, etter anbuds konkurranse våren 2011 som førte til at NUPI ble tildelt oppdraget i konkurranse med andre. Studien er gjennomført på grunnlag av UDs kravspesifikasjon i anbudsinndelingen, og NUPIs reviderte prosjektbeskrivelse fra april 2011. I UDs konkurransegrunnlag heter det blant annet at:

”Utredningen skal identifisere de vareslag u-landene har størst potensiale for å eksportere til Norge. Utredningen skal se på de nevnte områder i forhold til de tre landgruppene de minst utviklede landene (MUL), lavinntektsland som har en befolkning på under 75 millioner innbyggere og andre utviklingsland hht. OECDs DAC-liste. Utredningen skal inneholde konkrete forslag til oppfølging som kan bidra til å øke den norske importen fra u-land.”

Det bes ikke om et smalt handelspolitisk prosjekt men en studie som omfatter forutsetningene for handel i bredere forstand, herunder produktstandarder, infrastruktur m.v. (”de nevnte områder” i sitatet). Prosjektet skal ikke utelukkende være en bred generell analyse men også vurdere spesifikke varegrupper og inneholde konkrete forslag som kan bidra til økt import fra u-land. Denne balansegang mellom det generelle og det spesielle er krevende i et kortvarig prosjekt på noen få månedsverk. Vi har forsøkt å løse oppgaven på en måte som tar hensyn til begge mål, og håper vi har lykket med dette.

Kildene for studien er, i tillegg til skriftlig dokumentasjon og forskning, som følger:

- Handelsdata for Norge (innkjøpt fra SSB) og internasjonalt (fra databasen COMTRADE/WITS, World Integrated Trade Solution).
- Tolldata fra Toll- og avgiftsdirektoratet, samt supplerende informasjon fra Statens landbruksforvaltning.
- Intervjuer med 18 (stort sett større) bedrifter i Norge (se liste i Vedlegg F.1) i tillegg til 15 bedrifter og institusjoner i Kenya og Etiopia samt noen institusjoner og enkeltpersoner.
- Data for ulike land fra World Development Indicators Online, fra Verdensbanken samt andre kilder.

- Spørreundersøkelse overfor eksportfremmende kontorer i u-land. Denne ga imidlertid lav respons og utgjør bare et marginalt bidrag i prosjektet.

Vi takker alle som har bidratt med data eller informasjon. Spesielt takk til alle bedriftene som har bidratt med svært nyttig informasjon. De intervjuede bedrifter står til sammen for en årlig omsetning på bortimot 200 milliarder NOK og er en sentral kilde i analysen av ulike produktområder i rapporten.

Prosjektteamet på NUPI har vært Arne Melchior og Karl Rich, og i tillegg har Brian Perry, bosatt i Kenya, vært tilknyttet prosjektet og gjennomført intervjuer i Afrika samt analyse av enkelte problemstillinger. Dessuten var Stine Evensen Sørbye ansatt som forskningsassistent i en periode for gjennomføring av en spørreundersøkelse overfor eksportfremmende kontorer i utviklingsland.

I tillegg til denne rapporten er følgende notater og en del annet materiale fra prosjektet tilgjengelig på prosjektets nettside

<http://www.nupi.no/Virksomheten/Avdelinger/Avdeling-for-internasjonaoekonomi/Prosjekter/Norway-s-imports-from-developing-countries-and-the-GSP>.

- Brian Perry: The structure and dynamics of flower export markets from Kenya and Ethiopia, with particular reference to trade with Norway.
- Karl Rich: A case study of Norway's beef trade with developing countries.

Denne rapporten er skrevet av Arne Melchior, med innspill og bakgrunnsmateriale fra Brian Perry (handel med Afrika, blomster) og Karl Rich (standarder, handel med kjøtt).

NUPI takker Utenriksdepartementet for den finansielle støtten og håper at studien blir en kilde til kunnskap på området og dessuten et nyttig grunnlag for diskusjonen om politiske reformer som kan øke importen fra utviklingsland. Vi takker også utenriksdepartementet for kommentarer til et foreløpig utkast, men understreker at rapporten helt og fullt er NUPIs ansvar, inkludert ansvar for eventuelle feil og unøyaktigheter.

Oslo, februar 2012.

Arne Melchior
Prosjektleder

Abstract - norsk

Der minst utviklede land (MUL) hadde fra 2002 toll- og kvotefri adgang til det norske markedet for alle varer. I 2008 ble denne "nulltollordningen" utvidet til å omfatte ytterligere 14 lavinntektsland. Reformen har ikke ført til en samlet importøkning fra de fattigste landene, men økt import av enkelte varer som blomster og noen grønnsaker fra Afrika. Importen fra andre utviklingsland har økt betydelig.

For handel med landbruksvarer gjelder strenge krav til kvalitet, logistikk og helse som mange av de fattigste landene har problemer med å oppfylle, og handelen kan derfor være null selv i tilfeller der tollfordelen er på flere hundre prosent. Private standarder for etikk og miljø spiller også en økende rolle. Til tross for dette er det mange suksesshistorier der fattige land håndterer slike krav, og studien kartlegger suksesser så vel som feilslag.

Halvparten av Norges import fra utviklingsland skjer indirekte via andre land, først og fremst i Europa, og på veien fra et u-land til Norge stiger varenes verdi i gjennomsnitt med 83%. Dette påslaget er større, jo mer av handelen som sendes indirekte, og større i handelen med fattige land. For handel med noen land kan påslaget være på flere hundre prosent. I rapporten drøftes ulike forklaringer. Høye prispåslag, drevet av handelskostnader og profittmotiv, er en del av historien.

MUL+14-landene omfatter bare 2-3 % av økonomi og handel i u-landene og ¼ av verdens fattigdom. Ved å bedre markedsadgangen for lavere mellominntektsland (LM) kan det skapes mer handel med land som har inntekt på 1-5 % av Norges nivå, og som omfatter mer enn halvparten av verdens fattige. En del av landene i nulltollordningen er allerede blitt eller vil snart bli LM-land. En reform der LM-landene får betydelig bedre markedsadgang vil skape en gradvis overgang og unngå et handelsregime basert på utdaterte kriterier. De fattigste landene har mer grunnleggende utviklingsproblemer og de "nest fattigste" er bedre i stand til å dra nytte av bedre markedsmuligheter i Norge.

Høye prispåslag i importen kan tyde på svak konkurranse og bidra til å forklare Norges høye prisnivå, spesielt for matvarer. For en del matvarer er importen liten som følge av streng handelspolitikk, og dette begrenser antall aktører og dermed konkurransen.

Abstract - English

From 2002, duty-free, quota-free market access (DFQF) in Norway was granted for the Least Developed Countries (LDCs). In 2008, Norway extended DFQF to another 14 low-income countries. The reform has so far not led to an aggregate increase in imports from the poorest countries, but selective import increases for flowers and some vegetables from Africa. Imports from other developing countries have increased considerably.

Agricultural trade generally faces strict quality, logistics and health requirements that many of the poorest countries cannot fulfill, and trade may therefore be zero even if the tariff preference is huge. Private standards for corporate social responsibility and the environment also play an increasing role. Nevertheless, there are several success stories where poor countries fulfill the standards and the study identifies successes as well as failures.

Half of Norway's import from developing countries is routed indirectly via other countries, mainly in Europe, and the value of trade increases on average by 83% on the way from a developing country to Norway. This value mark-up is higher for indirect trade and the poorest countries, and in some trades the markup may be several hundred per cent. In the study, various explanations are discussed. High price mark-ups, driven by trade costs and profit-seeking, is part of the story.

The LDC+14 countries comprise only 2-3% of economy and trade in the developing world and $\frac{1}{4}$ of the world's poor. By improving market access for the lower middle income (LM) countries, more trade can be created with countries that have an income level at 1-5% of Norway's and comprise more than half the world's poor. A significant number of DFQF countries are already or will soon become LM countries. A reform where LM countries are granted significantly improved market access will allow a gradual transition and avoid a trade regime based on outdated criteria. The poorest countries have more fundamental development problems and the "second poorest" are better able to exploit new market opportunities in Norway.

High import markups may indicate limited competition and contribute to explaining Norway's high price level, especially for food products. For some food products, imports are modest due to restrictive trade policies, and this limits the number of competitors and thereby the extent of competition.

Sammendrag (norsk)

GSP-systemet gir lavere toll for import fra utviklingsland for å fremme utvikling. De minst utviklede land (MUL) ble fra 2002 gitt toll- og kvotefri markedsadgang i Norge for alle varer inkludert landbruk. I 2008 ble denne "nulltollordningen" utvidet til å gjelde 14 andre lavinntektsland. Denne studien analyserer virkningene av reformen og Norges handel med utviklingsland, med særlig vekt på MUL+14.

Den norske GSP-reformen i 2008 har ikke ført til betydelig samlet økning i importen fra de aller fattigste landene. Unntak er økt import av blomster og noen grønnsaker fra Afrika. Norges import fra andre u-land har likevel økt betydelig, med Kina i spissen. Importen av varer fra Kina utgjorde i 2010 40 milliarder NOK eller over halvparten av Norges import av varer fra u-land, som var på 77 milliarder NOK eller 17 % av samlet import. Det var en kraftig vekst i import av innsatsvarer til fiskefôr fra Brasil og Peru, og en økning i importen av kjøtt fra Botswana og Namibia som følge av tollfrie kvoter. Alle disse er mellominntektsland på linje med Kina, og størstedelen av Norges import fra u-land kommer fra land med inntekt på linje med eller høyere enn Kina, og ikke fra de fattigste landene.

De fattigste landenes tollfordel er størst for handel med landbruksvarer, der beskyttelsen for norskproduserte varer ofte er høy. For handelen med landbruksvarer er det i regelen strenge krav til kvalitet og håndtering av varene, og import er dessuten bare tillatt hvis den er godkjent i henhold til EUs og dermed Norges regler for mattrygghet (SPS). For animalske produkter som kjøtt har EU lister over land som er tillatt og mange av de fattigste landene er ofte utelukket. Importen forblir dermed null for de fleste fattige land selv om tollbarrierene er borte. For planteprodukter er regimet litt mindre strengt og det er flere utviklingsland som klarer å oppfylle kravene til kvalitet og mattrygghet. Planteprodukter dermed en viktig del av Norges import fra u-land, og her har også fattige land som Kenya lyktes. Handelsrettet bistand har i noen tilfeller vært vellykket men i andre tilfeller er planene om handel med Norge blitt skrinlagt på ubestemt tid.

I tillegg til kvalitetskrav og SPS viser intervjuene med bedrifter at private standarder øker i betydning og eksportørene i u-land ofte må garantere for omfattende krav til arbeidsstandarder, etikk og miljø. Dette er delvis kollektive standarder som Fairtrade og GlobalGAP, og dels bedriftenes egne retningslinjer. Mange store bedrifter har en systematisk tilnærming med stor ressursbruk i oppfølgingen av slike standar-

der, dels for å redusere risiko, og dels for å bygge opp bedriftens renommé. Private standarder kan bidra til forbedring i u-land men også stenge småprodusenter ute og skape en uoversiktlig jungel av standarder som eksportørene må forholde seg til. De private standardenes fordeler og ulemper er derfor et tema for videre debatt.

Rundt halvparten av Norges import fra utviklingsland skjer indirekte; hovedsakelig via europeiske land med Sverige og Nederland i spissen. Indirekte handel er ofte naturlig og nødvendig av hensyn til transport, logistikk eller stordriftsfordeler i handelen. Et paradoks er imidlertid at handelen fra u-land til Norge øker i verdi med gjennomsnittlig 83% på veien og denne verdiøkningen er større, jo mer av handelen som skjer indirekte. Verdiøkningen skyldes først og fremst et prispåslag, og for handelen med de fattigste landene er dette påslaget svært høyt, eksempelvis firedobles enhetsverdien for roser på vei fra Kenya til Norge. Prispåslaget kan skyldes reelle kostnader men også ekstra fortjeneste, og man heller ikke utelukke feilprising for å unngå skatt (selv om vi ikke har konkrete indikasjoner for bestemte produkter eller bedrifter). Prisforskjellen mellom Norge og u-landene, spesielt de fattigste landene, er noen ganger så høy at det fører til kamp om fortjenesten og til og med fristelser for smugling og handelsjuks. Omfanget av indirekte handel betyr også at handelen håndteres av mellomledd og at de fattigste landene kan eksportere til Norge uten å vite noe særlig om Norge eller norsk handelspolitikk. Mer direkte handel kunne føre til at mer av inntekten ender i u-land, men dette er ikke alltid mulig av kommersielle grunner.

MUL og lavinntektslandene representerer 2-3 % av handel og økonomi blant utviklingslandene, og 25% av verdens fattigdom. De andre u-landene er mellominntektsland og vi kan her dele inn i lavere og øvre mellominntektsland (LM og ØM). LM inkluderer India, de har inntekt per innbygger på 1-5% av Norges nivå, og omfatter 56% av verdens fattigdom. ØM inkluderer Brasil - fra 2010 også Kina, de har inntekt på 5-14 % av Norges nivå, og står for en betydelig del av den samlede økonomi og handel blant u-landene.

I kapittel 5 argumenterer vi for et handelspolitisk system med sterkere tollfordeler for LM-gruppen, av flere grunner:

- Gruppen av MUL og lavinntektsland reduseres over tid og av de 14 landene som fikk nye GSP-fordeler fra 2008, er ni allerede LM. For å unngå at GSP-systemet blir utdatert og urettferdig, bør vilkårene for LM bedres slik at "fallhøyden" ikke blir for stor for MUL eller lavinntektsland som får "opptrykk".
- Man bør unngå for ekstreme forskjeller i handelspolitikk mellom ulike grupper av u-land, og bedre vilkår for LM vil gjøre trappe-

trinnene jevnere. Dette kan også svekke insentivene til juks og smugling.

- LM-landene er fattige land med et stort utviklingsbehov og mange fattige, og noen av dem har også evne til å nyttiggjøre seg bedre markedsadgang.

På denne bakgrunn legger vi i kapittel 5 fram mer spesifikke forslag til reformer i GSP-systemet, der LM-land får en betydelig forbedring, og ØM får noen, men mer begrensede forbedringer. Dessuten foreslås en modernisering av tollfrie GSP-kvoter der noe av vareutvalget, med corned beef og hermetiske grønnsaker, er i ferd med å bli utdatert. Kapittel 6 trekker linjene til nyere forskning og drøfter noen bredere implikasjoner av studien, blant annet for handelsrettet bistand. Det er en jevn skala fra de svakeste u-landene som ikke kan selge til Norge, og de mest avanserte med sterke institusjoner og eksportevne. Handelspreferanser vil ha begrenset betydning for de aller fattigste landene, men større effekt for de «nest fattigste» landene, som er kommet et skritt lengre og dermed er i stand til å eksportere til Norge.

Summary (English)

Under the GSP system, lower tariffs are granted for imports from developing countries in order to promote development. From 2002, the Least Developed Countries (LDCs) were granted duty-free, quota-free (DFQF) market access in Norway for all goods including agriculture. In 2008, the DFQF regime was extended to 14 other low-income countries. This study examines the impact of this reform and Norway's trade with developing countries, with particular focus on the LDC+14 countries.

The Norwegian GSP reform in 2008 has not led to a significant aggregate increase in imports from the poorest countries. Exceptions are imports of flowers and some vegetables from Africa. Norway's imports from other developing countries have however increased significantly, led by China. In 2010, imports of goods from China was at 40 billion NOK and represented more than half of Norway's import from developing countries, which were at 77 billion NOK or 17% of total imports. There was a significant increase in imports of fish feed from Brazil and Peru, and more imports of meat from Botswana and Namibia under duty-free quotas. All these are middle income countries along with China, with a per capita income at or above China's level. Most of Norway's imports from developing countries are from such countries, and not from the poorest countries.

The tariff advantage for the poorest countries is greatest for agricultural goods, for which protection of goods produced in Norway is often high. For trade in agricultural goods, there are frequently strict requirements for quality and the handling of goods. Furthermore, imports are only allowed if approved according to EU's and thereby Norway's rules for food safety (SPS). For animal products such as meat, the EU has lists of countries allowed, and many of the poorest countries are often excluded. Imports therefore remain at zero for the majority of these countries even if the tariffs are gone. For plant products, the regime is a bit less strict and more developing countries are able to fulfill the requirements for quality and food safety. Plant products are therefore an important component of Norway's imports from developing countries, and poor countries such as Kenya have also succeeded. In some cases, aid for trade has been successful, but in other cases, plans for exports to Norway have been abandoned for the foreseeable future.

In addition to quality requirements and SPS, interviews with firms indicate that private standards increase in significance, and exporters in developing countries frequently have to adhere to a wide range of requirements related to labour standards, ethics and the environment. These are partly collective standards such as Fairtrade and Global-GAP, and partly the firms' own guidelines. Many large firms have a systematic approach using considerable resources in the follow-up of such standards, partly to reduce risk and partly to build the firm's reputation. Private standards can contribute to improvements in developing countries but also exclude small producers and create a complex jungle of standards that the exporters have to take into account. The advantages or disadvantages of private standards are therefore still an issue for debate.

Approximately half of Norway's imports from developing countries is shipped indirectly; mainly via European countries led by Sweden and the Netherlands. Indirect trade is often necessary and natural due to transports, logistics or economies of scale in trade. A paradox is that on the way from developing countries to Norway, the value of trade increases on average by 83%. This value increase is larger, the more is shipped indirectly. The value increase is primarily due to a price mark-up, and for trade with the poorest countries this mark-up may be large; e.g. the unit value of roses is multiplied by four on their way from Kenya to Norway. The price mark-up can be due to real costs but also extra profits, and transfer pricing to avoid taxation cannot be excluded (although we do not have evidence related to specific products or firms). The price gap between Norway and developing countries, particularly the poorest countries, is sometimes so large that it leads to struggles about the division of profits, and even temptations for smuggling and trade fraud. The extent of indirect trade also implies that trade is handled by intermediates and the poorest countries may export to Norway without knowing much about Norway or Norway's trade policy. More direct trade could lead to more income being allocated to developing countries, but this is not always possible for commercial reasons.

The LDCs and low-income countries represent 2-3 % of the trade and the economy of developing countries, and 25 % of world poverty. The other developing countries are middle income countries, which we may divide into lower and upper middle (LM and UM). LM includes India; they have a per capita income level at 1-5% of Norway's level, and include 56% of world poverty. UM includes Brazil – from 2010 also China – they have an income level at 5-14% of Norway, and represent a large share of the developing countries' economy and trade. In Chapter 5 we argue for a trade policy regime with extended tariff reductions for the LM group, for several reasons:

- The group of LDC + low income countries shrinks over time and 9 of the 14 countries that were DFQF in 2008, are already LM. In order to avoid that the GSP system becomes obsolete and unfair, conditions for LM should be improved so that the change is not excessively dramatic if LDC or low-income countries “graduate” to the next level.
- One should avoid too extreme variation in trade policy across different groups of developing countries, and better conditions for LM will make the steps more even. This will also reduce the incentives for fraud and smuggling.
- The LM countries are poor countries with a great need for development and large poverty, and some of them have better capacity to exploit opportunities created by improved market access.

On this background, Chapter 5 presents more detailed proposals for reform in the GSP system, where LM countries are granted a considerable improvement, and UM countries obtain some, but more limited improvements. A modernization of the product coverage of GSP duty-free quotas is also suggested, since the current set of products, with e.g. corned beef and canned vegetables, is to some extent outdated.

Chapter 6 discusses some broader implications of the study in the light of recent research, and the implications for trade-related aid. There is a continuous scale from the weakest developing countries that cannot sell to Norway, to the more advanced ones with strong institutions and export capacity. Trade preferences will have limited impact for the very poorest countries, but greater effect for the “second poorest” that have come one step further and therefore are able to export to Norway.

Kapittel 1: GSP og handelen med utviklingsland

I dette innledningskapitlet analyserer vi Norges handel med utviklingsland og gir bakgrunnsinformasjon om GSP-systemet. Avsnitt 1.1 gir en oversikt over Norges handelspolitikk overfor u-land og GSP-reformene i 2008, og inndelingen i landgrupper. Avsnittene 1.2-1.3 analyserer Norges handel med u-land, og konkluderer at GSP-reformen i 2008 så langt ikke har ført til en samlet økning i importen fra de fattigste landene, men økt import av noen enkeltvarer. Avsnitt 1.4 drøfter om Norges import fra u-land er stor eller liten i internasjonal målestokk. Norge importerer relativt mindre fra u-land enn verden som helhet, men når man tar hensyn geografi og andre viktige forhold er det ikke grunnlag for å si at Norges import fra u-land er liten i sammenliknet med andre land.

1.1. Norsk handelspolitikk og endringene i GSP

Helt siden 1960-tallet har ”trade not aid” vært et slagord: de fattige landenes utvikling skal støttes gjennom handel og ikke bare bistand. Et virkemiddel for dette er tollpreferansesystemet overfor u-land (GSP - Generalized System of Preferences) som i Norge ble innført i 1971. På det tidspunkt var utviklingslandene en mer ensartet gruppe og GSP skulle i prinsippet gjelde alle: ordet ”generalized” ble tatt med for å unngå et system med ”trynefaktor” der eksempelvis tidligere kolonier fikk særfordeler av stormaktene.

Førti år har passert siden GSP ble innført og avstanden mellom topp og bunn i u-landsgruppen har blitt stadig større: Spesielt har veksten i Sørøst-Asia i hele perioden ført til enorme framskritt, mens en rekke land i Afrika ble hengende etter. Forskjellsbehandling mellom u-land har derfor gradvis blitt innført i GSP. I WTO, eller før 1995 GATT, ble adgangen til særbehandling av de minst utviklede land (MUL) tillatt på 1970-tallet, og Norge innførte slik særbehandling i GSP-systemet i 1976. Dette hjalp Bangladesh til å utvikle sin eksport av klær til Norge, spesielt fra 1980-tallet da andre u-landseksportører var underlagt strenge kvoterestriksjoner og toll.

Fra 2002 fikk MUL-landene toll- og kvotefri markedsadgang i Norge også for alle landbruksvarer, og for kjøtt, melkeprodukter, kornvarer og en del grønnsaker kunne dette bety tollfordeler på flere hundre pro-

sent. På tross av dette forble MUL- importen beskjedent; noen blomster fra Afrika kom inn i tillegg til klærne fra Bangladesh.

Nye reformer i GSP-systemet ble derfor innført fra 2008. NUPI evaluerte det norske GSP-systemet i 2004-2005 og denne utredningen inneholder et omfattende bakgrunnsmateriale om u-landshandel, GSP-systemet og norsk handelspolitikk (Melchior 2005 a,b,c,d, Maurseth 2005 a,b, se www.nupi.no, se også Melchior 2006). En interdepartemental arbeidsgruppe drøftet deretter mulige reformer og la fram sine forslag i Utenriksdepartementet (2007). De fleste av de endelige forslag ble lagt fram i budsjettproposisjonen høsten 2007, se Finansdepartementet (2007) og iverksatt fra 1. Januar 2008. Hovedtrekkene i denne reformen var:

- Toll og kvotefri adgang til det norske markedet for alle varer inkludert landbruk ble nå utvidet fra MUL til også å gjelde 14 andre lavinntektsland.
- Klarere prinsipper ble etablert for hvilke land som skulle være omfattet av GSP: Dette skulle heretter baseres på OECDs liste over utviklingsland, den såkalte DAC-listen. Dette innebar at en del tidligere Sovjetrepublikker (men ikke Russland) ble inkludert, og at høyinntektsland som Sør-Korea ble strøket fra listen, i tillegg til en del mindre områder og territorier.

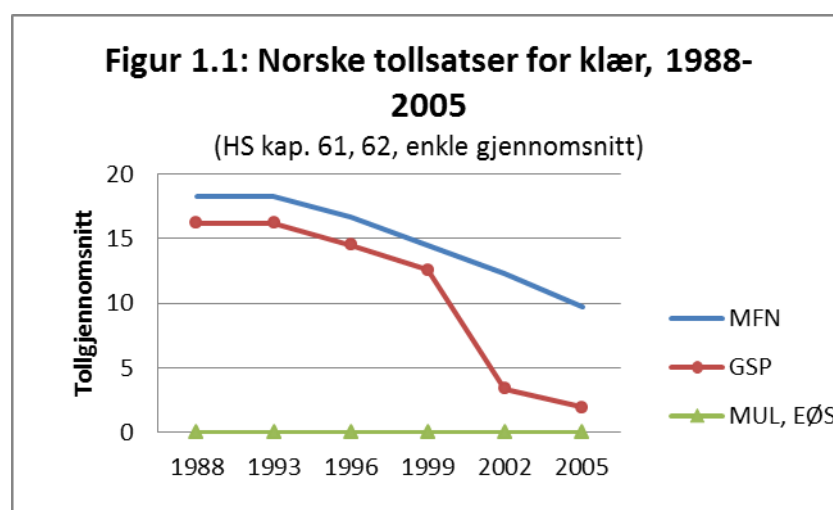
For ”vanlige utviklingsland” unntatt MUL ble det ikke gjennomført vesentlige forbedringer i GSP-ordningen:

- For de fleste industrivarer er importen tollfri fra alle land, men toll gjenstår for en del tekstilvarer og klær. For $\frac{3}{4}$ av disse varene gis tollfrihet til alle utviklingsland under GSP-systemet, men for 55 varegrupper er det toll på gjennomsnittlig 11 % for vanlige utviklingsland. Dette ble ikke endret ved reformen i 2008.
- For landbruksvarer har Norge full tollfrihet for drøyt $\frac{1}{3}$ av varene men svært høy tollbeskyttelse for ”sensitive” varer som kjøtt, melkeprodukter, kornprodukter og en del grønnsaker. Mens MUL+14 også her har fri adgang til markedet, er tollpreferansene under GSP-systemet moderate. Dette ble heller ikke endret i 2008.

I denne studien analyserer vi u-landshandelen og hvordan denne har blitt påvirket av de norske reformene, og kommer med forslag til tiltak som kan øke handelen med u-land.

Man kan ikke analysere virkningene av GSP uten å ta hensyn til Norges handelspolitikk ellers: spesielt er mye av Norges handel med land der vi har inngått frihandelsavtaler. Utviklingen i denne politikken de senere år kan deles inn i to faser; 1995-2005 og perioden etter 2005.

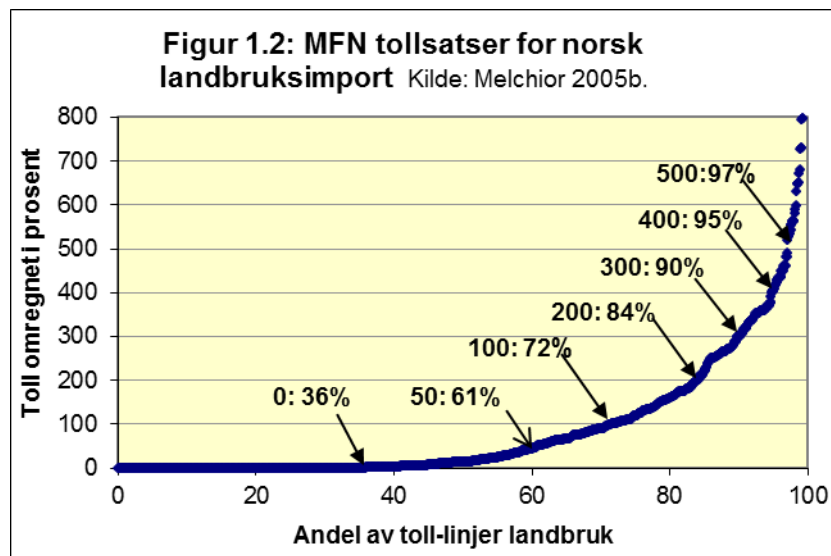
I perioden 1995-2005 ble Norges nettverk av frihandelsavtaler utvidet samtidig som tollnivået generelt ble redusert. Reduksjonen i toll skjedde dels som følge av WTO, ved at resultatene fra Uruguay-runden (den forrige forhandlingsrunden, 1988-1993) ble iverksatt i perioden 1995-2005, og dels gjennom ensidig tollnedtrapping fra norsk side. Som følge av dette var importen av de fleste industrivarer tollfri overfor alle land i 2005. Som nevnt gjensto toll for en del tekstiler og klær, men også her ble det gjennomsnittlige tollnivået redusert slik at tollpreferanser i GSP og frihandelsavtalene ble mindre. Dette illustreres av Figur 1.1, tatt fra Melchior (2005a).



I 1988 var tollene på nærmere 20 % og GSP ga begrensede fordeler. I 2005 var MFN-tollen redusert kraftig og tollvilkårene i GSP forbedret slik at GSP-tollen lå betydelig under MFN-nivået. Forspranget som MUL og EØS-landene hadde i forhold til vanlig GSP var dermed kraftig redusert. Det var dermed ”preferanseerosjon”: Tollfordelen for EØS og MUL ble undergravd fordi GSP- og MFN-landene fikk bedre vilkår. Siden importen av klær fra EØS var 20 ganger høyere enn fra MUL, er det ingen tvil om at den viktigste effekten var at EØS-preferansene ble undergravet til fordel for vanlige utviklingsland. For utviklingslandene under ett var dermed ”preferanse-erosjonen” helt klart en fordel.

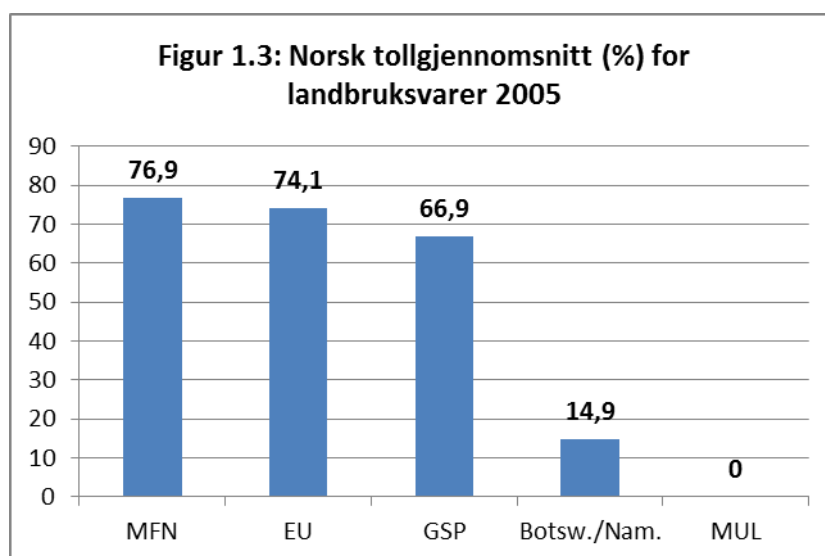
For landbruksvarer er de norske tollsatsene svært varierende. For mange varer som ikke produseres i Norge, for eksempel tropisk frukt, nøtter, krydderier m.v. er tollene null. For varer som produseres i Norge er beskyttelsen noe varierende; med den høyeste beskyttelsen for kjøtt, meieriprodukter og korn-/fôrvarer. For grønnsaker er det ofte sesongbasert toll som er høyere i deler av året. For landbruksvarer brukes ofte mengdetoll; det vil si at tollene er uttrykt som antall kroner per mengdeenheter. For å beregne den prosentvise beskyttelsen (såkalte *ad valorem*-ekvivalenter) trenger man da en pris for varen. En slik be-

regning ble foretatt i Melchior (2005b) og siden det har vært få grunnleggende endringer i tollsatsene gjengir vi denne i figur 1.2.



Figuren viser at tollene var null for 36 % av toll linjene. Går vi opp til 50 % toll er andelen 61 %, det vil si at 39 % er høyere enn dette. Slik kan vi fortsette langs ”vikingskipet”: Selv når vi kommer til 400 % er det enda igjen 5 % av toll-linjene (rundt 60 varegrupper) der tollene er enda høyere. I figuren har vi stoppet ved toll på 800 %; vi har kuttet seks varer der tollene var enda høyere.

Gjennomsnittlig toll på landbruk avhenger av hvilke priser vi bruker som grunnlag for *ad valorem*-beregningen, og videre hvilken handel vi bruker som vektor. Norsk import er null for mange av varene med høyest toll, så hvis vi bruker norsk import som vektor vil vi undervurdere tollnivået. Som alternativ kan man bruke verdenshandelen med hver varegruppe. Figur 1.3 viser gjennomsnittlige tollnivåer i 2005 hvis vi vektorer med verdenshandelen, og bruker AV-beregninger basert på en kombinasjon av norske importpriser (der det er handel) og verdensmarkedspriser.



Figuren viser at tollgjennomsnittet var på 77 %, og at verken EU eller GSP-DAC hadde særlige tollnedsettelse. For en del varer er GSP-tollen satt ned med 10 eller 15 %, men det er bare for en mindre del av varene at GSP gir full tollfrihet, slik tilfellet er for $\frac{3}{4}$ av tekstilvarene. Figuren viser at Botswana og Namibia hadde særvilkår med betydelig tollreduksjon; dette består fortsatt og vil kommenteres senere. For MUL var toll for landbruksvarer også i 2005 lik null, og som nevnt ble denne nulltollordningen utvidet til ytterligere 14 land i 2008.

Denne rangeringen i tollsystemet for landbruksvarer er i 2011 i all hovedsak uendret. AV-beregningene for toll kan imidlertid bli forskjellige i den grad prisene på verdensmarkedet har endret seg, og høyere priser tilsier at tollnivået i prosent nå er noe lavere. Vi har imidlertid ikke foretatt nye beregninger. Merk også at beregningene ovenfor er basert på de tollsatser som er publisert i "Tolltariffen". I praksis er det en del unntak: Individuelle og generelle tollnedsettelse, lavere toll innenfor tollkvoter m.v. Dette vil omtales senere i rapporten.

Etter 2005 har det ikke vært noen MFN-liberalisering, verken for landbruk eller industrivarer, og heller ingen endring i GSP for andre land enn de fattigste. De viktigste handelspolitiske begivenhetene i denne perioden var GSP-reformen i 2008, samt en fortsatt utvidelse av Norges nettverk med frihandelsavtaler. I 2011 er det norske handelspolitiske "hierarkiet" for handelen med varer som følger (i parentes oppgis forkortelse som benyttes videre):

- MUL+ de 14 lavinntektslandene har fri adgang for alle varer inkludert landbruk.

- EØS har fri adgang for alle industrivarer men ikke for landbruk; her betaler selv EU full toll, med unntak av en viss (og økende) adgang gjennom tollfrie kvoter.
- I tillegg har Norge frihandelsavtaler med 32 andre land, hvorav 22 er utviklingsland (FTA-DAC) og 10 er høyinntektsland (FTA-rich). Også her er det full frihandel for industrivarer, men få tilfeller av liberalisering på landbruksområdet. I Vedlegg 1.1 gis en oversikt over disse avtalene, der det framgår at mange av dem er inngått det siste tiåret.
- Andre utviklingsland (unntatt MUL+14 og de 22 landene vi har frihandelsavtaler med) er såkalt "vanlige GSP-land" (GSP-DAC). De har tollpreferanser for en del av de tekstilvarene der det fortsatt er toll, og enkelte landbrukskvoter med tollfrihet. Norsk praksis er at land med frihandelsavtaler strykes fra GSP-listen, slik at GSP-listen endres gradvis ettersom nye frihandelsavtaler blir inngått.
- I bunnen av hierarkiet finner vi industriland som USA og Australia og andre høyinntektsland som vi ikke har frihandelsavtaler med. Her gjelder "vanlig" toll, og det er i tillegg enkelte kvoter på landbruksområdet med nedsatt toll. Disse landene har det som i WTO kalles "Most Favoured Nation" (MFN)-behandling, men vi ser at dette i praksis snarere er "Least Favoured" siden de fleste andre land har bedre vilkår. Vi vil dog benytte MFN som forkortelse for landgruppen i senere tabeller og figurer. Før 2008 besto denne landgruppen av bare et titalls land, men reformen i 2008 førte til at mange mindre stater ble strøket fra GSP listen og overført til MFN-gruppen.

I den følgende analyse av Norges handel deler vi landene inn i disse gruppene slik de er i 2011. På grunn av vekst er en del tidligere utviklingsland nå i gruppen av rike land; for eksempel er Hongkong, Singapore og Sør-Korea blant høyinntektslandene utenfor EØS som Norge har inngått frihandelsavtaler med. I analysen defineres u-land i henhold til OECDs DAC-liste (DAC=Development Assistance Committee); vi kommer tilbake til slike tekniske aspekter senere.

1.2. Norges import fra u-landene, 2005-2010

Tabell 1.1 viser Norges import fra de ulike landgruppene i 2005-2010. Forkortelsene henviser til landgruppene over.

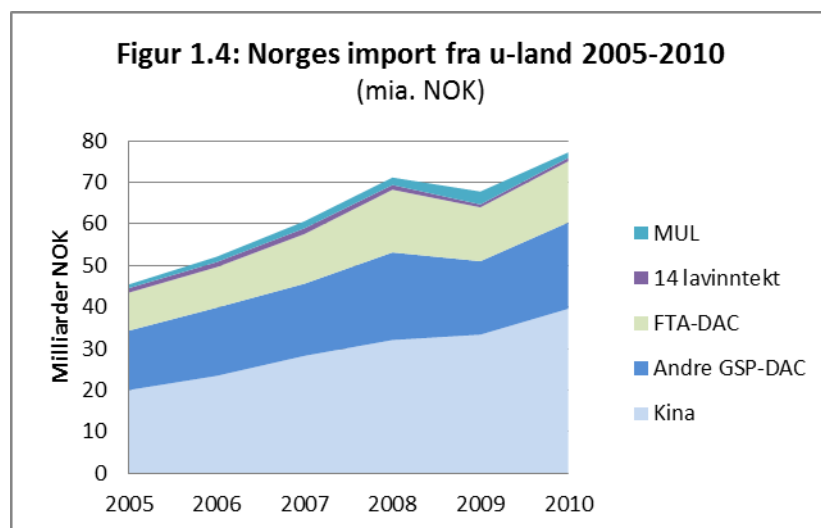
Tabell 1.1: Norges import av varer 2005-2010 fordelt på landgrupper							
I milliarder NOK (løpende)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Endring
EØS	253.1	289.9	328.4	344.1	292.7	301.8	48.7
FTArich	16.6	21.4	28.7	26.2	21.7	34.6	18.0
MFN	42.5	48.3	51.1	62.9	48.2	53.2	10.7
FTA-DAC	9.1	9.7	12.0	15.1	13.0	14.7	5.6
GSP-DAC	34.4	39.9	45.6	53.2	51.1	60.4	26.0
14 lavinntekt	1.1	1.2	1.4	1.1	0.7	0.8	-0.2
MUL	0.9	1.3	1.7	1.8	3.1	1.3	0.4
	357.7	411.8	468.9	504.5	430.4	466.8	109.2
Alle utviklingsland	45.5	52.1	60.7	71.2	67.8	77.3	31.8
I prosent av samlet vareimport							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Endring
EØS	70.76	70.42	70.02	68.22	68.01	64.65	-6.11
FTArich	4.64	5.20	6.13	5.20	5.04	7.40	2.76
MFN	11.89	11.72	10.91	12.47	11.19	11.40	-0.49
FTA-DAC	2.56	2.37	2.55	2.99	3.01	3.15	0.60
GSP-DAC	9.60	9.69	9.73	10.54	11.86	12.94	3.33
14 lavinntekt	0.30	0.30	0.29	0.22	0.16	0.18	-0.12
MUL	0.25	0.31	0.36	0.36	0.72	0.28	0.03
	100	100	100	100	100	100	0.00
Alle utviklingsland	12.71	12.66	12.94	14.11	15.76	16.55	3.84

Utviklingslandenes andel av importen økte fra 12.7 til 16.6 % i perioden; til en verdi på 77 milliarder NOK i 2010. Over 4/5 av importen kom fra rike land, og rundt 72 % fra rike frihandelspartnere (EØS + FTA-rich). I milliarder var økningen 2005-2010 størst for EØS, men EØS-landenes andel falt betydelig (fra 71 til 65 %). "Vinnerne" var de rike frihandelspartnerne samt de "vanlige" utviklingslandene. De enkeltland som i milliarder NOK hadde sterkest vekst var Kina, Sverige, Sør-Korea, Tyskland, USA, Canada, Polen og Russland. Norge fikk frihandelsavtale med Sør-Korea i 2006 og i perioden 2005-2010 har importen derfra økt fra 3.7 til 14.2 milliarder NOK. Merk at vi her bruker tall i løpende kroner så realveksten vil være noe lavere.

Kinas andel av Norges import økte fra 5.6 til 8.5 %, og i 2010 kom mer enn halvparten (nær 40 milliarder NOK) av Norges u-landsimport fra Kina. I Vedlegg 1.2 gis en oversikt over utviklingen for en del viktige enkeltland. Med import på over en milliard NOK i 2010 finner vi (med import i parentes) Brasil (6.3), Tyrkia (3.3), Sør-Afrika (2.8), Botswana (2.8), Thailand (2.3), India (2.2), Malaysia (2.1) og Peru (1.3). For alle disse landene var det en relativt sterk økning i perioden.

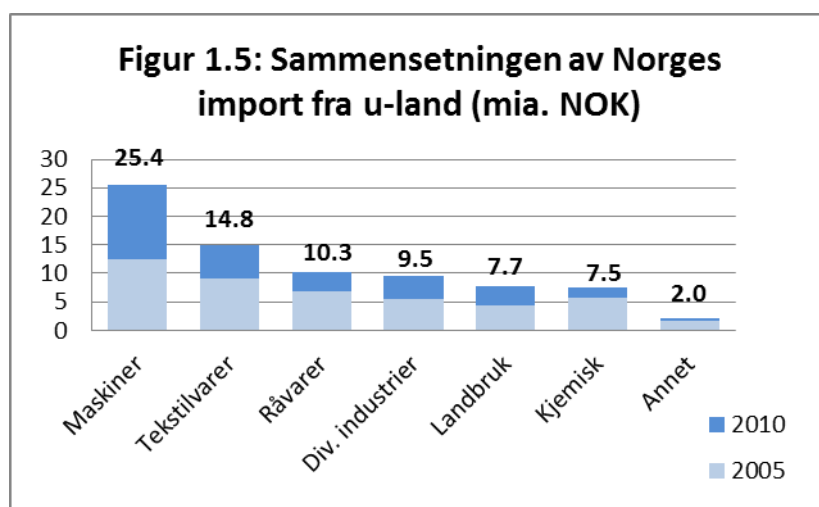
På prosjektets nettsider er det lagt ut mer detaljerte tabeller for handelen med de fattigste landene.

Figur 1.4 viser importen fra u-land fordelt på de fire landgruppene; vi skiller også ut Kina.



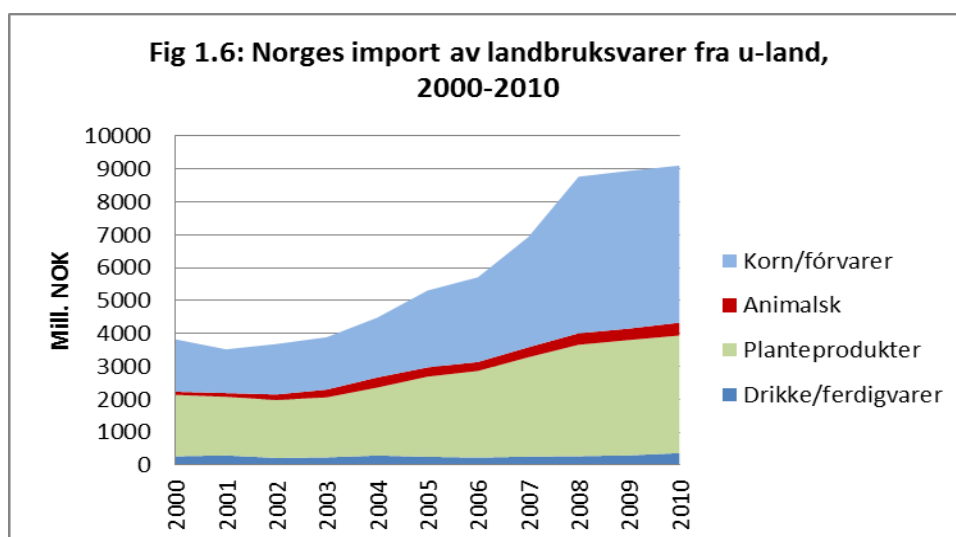
Det er importen fra Kina som har økt raskest, etterfulgt av vanlige u-land og u-land der Norge nå har frihandelsavtaler. Importen fra MUL og de 14 lavinntektslandene er svært liten, og tabell 1.1 viser at de 14 lavinntektslandene faktisk har hatt en synkende andel av importen, til tross for reformen i 2008. Totalt sett har utvidelsen av MUL-vilkårene til de 14 lavinntektslandene dermed ikke ført til noen vesentlig endring i importen. Importandelen for MUL+14 var i 2010 til sammen på moderate 0.46 % av totalen fra alle land, og 2.8% av importen fra utviklingsland. Vi bør legge til at det er gått relativt kort tid siden reformen i 2008, og det er mulig at den kan ha virkninger ut over den tidsperioden vi analyserer her.

For å få en oversikt over sammensetning av handelen deler vi de mer enn 10000 varene i statistikken inn i ni hovedgrupper (se inndeling i Vedlegg 1.3). Maskiner og transportmidler er den viktigste varegruppen i importen fra u-landene. I verdi ble importen av denne varegruppen nesten fordoblet i 2005-2010. Dette framgår av Figur 1.5.



Ikke overraskende sto Kina for en betydelig andel av både verdien og økningen for maskiner og transportmidler. For Kina utgjør tradisjonelle arbeidsintensive varer som klær en synkende andel av eksporten. Likevel er Kina fortsatt en gigant også i eksporten av tekstiler klær, og i verdi har importen fra Kina fortsatt å vokse også for denne varegruppen.

Siden landbruksvareimporten er den som er sterkest påvirket av handelspolitisk beskyttelse og potensielt endringer i GSP, kan det være av interesse å se nærmere på denne. For dette formål deler vi landbruksvarene ytterligere inn i fire hovedgrupper og viser trenden over tid i figur 1.6.¹ SLF (2011) inneholder også en detaljert gjennomgang av norsk landbruksimport 2010.



¹ Merk at det her er brukt data fra COMTRADE som er omregnet til NOK etter snittkurser. Dette, samt klassifisering, kan være grunnen til at summen i 2010 er over 8 milliarder mens den er litt lavere (7.7. milliarder) i beregninger gjort med norske data i Figur 1.5.

Planteprodukter inkluderer tropisk frukt og dette har tradisjonelt vært det viktigste segmentet for u-landsimporten. Denne importen har fortsatt å øke på 2000-tallet, blant annet som følge av at nye frukter og grønnsaker har kommet inn på markedet (mango, avocado osv.). Den sterke veksten har imidlertid vært for korn/fórvarer. Dette kan virke paradoksalt ettersom slike varer er blant de mest beskyttede i det norske handelssystemet. Hemmeligheten er at det gis tollfritak for mange fórvarer. For denne varegruppen er Brasil den største leverandøren, men også land som Peru, Kina, Malaysia, Thailand, Tyrkia, Ukraina og Chile er viktige leverandører blant u-landene.

Importen av kjøtt er liten men har økt noe, slik det framgår av gruppen ”animalske produkter”. De viktigste leverandørene for animalske produkter i 2010 var blant u-landene Kina, Argentina, Uruguay, Botswana og Namibia. På dette området har Brasil hatt en viss tilbakegang, dels på grunn av veterinære problemer, dels på grunn av høyere priser og konkurranse fra andre leverandørland.

1.3. Nærmere om importen fra MUL+14.

På grunnlag av samlet import kan det se ut som om GSP-reformen var en fiasko. Importen fra MUL+14 påvirkes imidlertid av handel med olje, brukte skip og råvarer som varierer betydelig over tid og slår kraftig ut i tallene. Disse svingningene er lite påvirket av handelspolitikk, og tallene for samlet handel sier derfor ikke nødvendigvis så mye om handelspolitikken. Et mer detaljert studium viser at det for noen varegrupper var økt import av varer som har fått bedre handelsvilkår gjennom GSP-systemet.

Tabell 1.2 viser importen fra de ti landene blant MUL+14 der importen var størst i 2010. Disse sto i 2010 for 91.4 % av importen fra MUL+14. Tabellen viser bare åtte av de ni varene i vår vareinndeling fordi det var ingen MUL-import av olje og gass i 2010. De seks landene til venstre er MUL, de resterende fire (i halvfet skrift) er blant de 14 lavinntektslandene.

Tabell 1.2: Norges import fra de 10 viktigste leverandører blant MUL+14 I 2010, fordelt på sektorer. Mill. NOK.

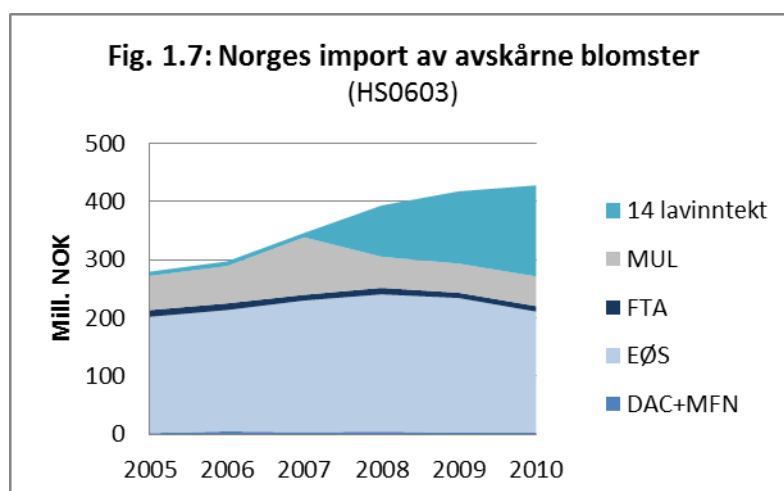
	Bangladesh	Liberia	Kambodsja	Etiopia	Mauretania	Mosambik	Tajikistan	Kenya	Kongo, Rep.	Ghana
Landbruk	0	0	0	82	0	0	0	238	0	1
Kjemiske varer	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Fisk	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Maskiner og transportutstyr	2	0	0	0	0	0	0	1	9	3
Diverse industrier	3	0	0	0	0	0	0	1	13	0
Brukte skip	0	152	0	0	0	0	0	0	0	0
Mineraler, metaller og råvarer	21	0	0	0	51	34	351	0	88	60
Tekstiler og klær	702	0	118	0	0	0	0	0	0	1
Total	753	153	119	82	51	34	351	240	110	65

Bangladesh var klart størst og sto for mer enn halvparten av MUL-importen i 2010, etterfulgt av Tajikistan og Kenya. Det kanskje mest karakteristiske trekk ved tabellen er alle nullene: det var ingen handel i de fleste tilfeller. Import fra MUL+14 er derfor enkelt å oppsummere. Den besto i 2010 stort sett av:

- Tekstiler og klær fra Bangladesh, og etter hvert også Kambodsja der det var dobling av importen i 2005-2010.
- Mineraler, metaller og råvarer fra flere land: Tajikistan (aluminium), Republikken Kongo (nikkel, kobolt), Ghana (mangannalm), Mauretania (jernmalm) og Mosambik (titanmalm).
- Landbruksvarer fra Kenya og Etiopia.

I tillegg til denne handelen er det i enkelte år handel med brukte skip fra Liberia (formodentlig på grunn av skipsregisteret der) samt olje fra Angola og Ekvatorial-Guinea.

Over halvparten av landbruksimporten fra MUL+14 var avskårne blomster. Figur 1.7 viser importen av denne varegruppen.



En betydelig del av importen kommer fra EØS (for det meste Nederland), mens MUL (Tanzania og etter hvert Etiopia) etter hvert kom inn på markedet som følge av 249 % tollpreferanse i sommersesongen. GSP-reformen i 2008 førte til at Kenya slapp til på samme vilkår som MUL, og dermed økte sin andel kraftig. Her var det MUL-landene som opplevde "preferanseerosjon" ved at naboene også slapp til, men også her ser vi at kaken ble større: Samlet import fra u-landene økte på bekostning av EØS. Etiopia har for øvrig overlevd Kenyas inntreden i markedet, mens Tanzania har tapt terreng også i 2009-2010. Utviklingen her viser hvor viktig det er at handelen er bærekraftig i den forstand at den ikke overlever bare på grunn av ekstreme tollpreferanser. Det er ille at Tanzania rammes av eksportnedgangen, men det ville være urimelig at alle andre u-land skulle hindres markedsadgang på grunn av dette.² I Perry (2011) analyses blomsterekseport fra Afrika, og vi vil i senere kapitler presentere mer informasjon om denne handelen også fra andre kilder.

1.4. Er Norges import fra u-landene liten eller stor?

Et naivt mål på om u-landshandelen er liten eller stor får vi ved å måle andelen av samlet handel. I tabell 1.3 sammenlikner vi derfor landgruppenes andeler av verdens vareeksport med andeler av Norges import fra tabell 1.1. Tallene for andeler i verdens eksport er fra beregninger vi foretar i kapittel 5 (se vedlegg 5.1), og tallene er for 2009.

² Observér også at det meste av blomsterekseporten fra Tanzania skipes via Kenya. Man kan neppe helt utelukke at det kan ha skjedd "unøyaktigheter" med hensyn til registrering av opprinnelse slik at noe av Tanzania-importen kan ha vært fra Kenya. Mer om slike problemstillinger i kapittel 4.

Landgrupper		% av Norges vareimport	% av verdens vareeksport
Utviklede land	EØS	68.0	39.8
	FTA-høyinntekt	5.0	14.6
	MFN	11.2	17.3
Utviklingsland	FTA-DAC	3.0	5.5
	GSP-DAC	11.9	21.4
	14 lavinntekt	0.2	0.4
	MUL	0.7	1.0
Alle u-land		15.8	31.2

U-landenes andel av verdenseksporten er med andre ord omtrent dobbelt så høy som deres andel av Norges import. Men også for MFN og høyinntekt-frihandelsavtaler er andelene i Norges import betydelig lavere enn for verdensgjennomsnittet. Hovedgrunnen er åpenbar når vi ser på EØS: Her er forholdet motsatt. Norge har omfattende handel med EØS dels som følge av omfattende handelsintegrasjon gjennom flere tiår.

En annen hovedgrunn til dette mønsteret er Norges geografiske beliggenhet: Handelen faller med avstand og er dermed høyere for nærliggende land. Dette kan analyseres empirisk i såkalte ”gravity-modeller” som viser at dette er en robust empirisk sammenheng. Maurseth (2005b) analyserer Norges handel i en slik gravitetsmodell og finner at når vi korrigerer for avstand, er Norges handel med utviklingslandene omtrent som forventet i OECD-sammenheng.

Direkte sammenlikning av handelsandeler er derfor ingen pålitelig indikator på om handelen er stor eller liten, eller om handelspolitikken er mer restriktiv i Norge sammenliknet med andre land. Dette er imidlertid brukt som ett av målene i den såkalte ”development friendliness index” som hvert år beregnes av Center for Global Development (http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/). Høy toll for landbruksvarer bidrar til at Norge i 2011 er på bunnen av denne rangeringen på handelsområdet, men den lave importandelen for u-land brukes også som mål og bidrar på en mer ”urettferdig” måte til Norges bunnplassering.

Gravitetsmodeller gir en brukbar tilnærming for samlet handel men for de enkelte bransjer er de mer upresise, blant annet fordi de ikke tar hensyn til at u-landenes tilbudskapitet varierer betydelig mellom sektorene. Som en alternativ tilnærming som bedre fanger opp dette vil vi i det følgende foreta en enkel sammenlikning av Norges import

fra u-landene med tilsvarende import på produktnivå fra en del andre industriland. For dette formål velger vi Australia, Danmark, Finland, Frankrike, New Zealand, Sverige, Storbritannia og USA. Vi bruker forkortelsen S-8 for denne sammenliknings-gruppen. De nordiske landene har liknende geografisk beliggenhet og historie som Norge, og skulle ut fra det ha liknende u-landsimport. Alle EU-landene har i dag samme handelspolitikk men handelen kan også være påvirket av historiske forskjeller mellom landene. Australia, New Zealand og USA er mer liberale på landbruksområdet, men har mer beskyttelse for industrivarer enn Norge.

For analysen bruker vi data på 4-sifret nivå, det vil si med mer enn 1200 varer. Vi summerer importen fra MUL, de 14 lavinntektslandene og andre DAC-land for Norge og S-8. Analysen foretas for 2007-2010, og i det følgende rapporteres stort sett resultater for 2009.

- For hver av de 1200 varene beregner vi (i) import per innbygger; (ii) import som andel av BNP; og (iii) andelen for den aktuelle u-landsgruppe i samlet import. Dette foretas for Norge og hvert land i S-8, slik at vi har tre indikatorer og ni land, det vil si $3 \times 9 = 27$ indikatorer for hver vare.³
- Med disse indikatorene foretar vi to ulike sammenlikninger mellom Norge og S-8. Den første er *forholdstallet* mellom Norge og gjennomsnittet for S-8. Det andre er Norges rangering av de ni (fra 1 hvis Norge har minst import til 9 hvis Norges import er størst). Analysen foretas separat for importen fra MUL, L-14 og DAC.

De ulike målene er korrelerte; spesielt forventer vi at import per innbygger og import som andel av BNP er nokså like mål. I Vedlegg 1.7 viser vi korrelasjonen mellom de ulike målene. Siden Norge er et rikt land skårer vi dårligere for import/BNP enn for import per innbygger. Tabell 1.4 viser gjennomsnittlig rangering for Norge for de samme hovedsektorene som i den tidligere analyse, på en skala fra 1 til 9.

³ For varer med liten handel varierer noen av målene kraftig og vi utelater derfor varer der eksport fra landgruppen (dvs. MUL, L-14 eller DAC) til hele verden er mindre enn 10 mill. USD.

Tabell 1.4: Norges gjennomsnittlige rangering blant ni OECD-land, for import av forskjellige varer fra ulike grupper av u-land i 2009				
Hovedsektor	Landgruppe	Rangering på grunnlag av:		
		Import/ innbygger	Import/ BNP	Import- andel
Landbruk	DAC	4.40	3.55	3.99
	L-14	3.56	3.30	3.34
	MUL	3.59	3.30	3.64
Kjemisk	DAC	3.71	2.98	3.41
	L-14	2.47	2.27	2.33
	MUL	2.48	2.43	2.43
Fisk	DAC	4.90	3.50	3.80
	L-14	1.29	1.29	1.29
	MUL	4.22	3.44	4.11
Maskiner og transportmidler	DAC	4.65	3.10	3.19
	L-14	3.94	3.63	3.72
	MUL	4.00	3.60	3.75
Diverse industrier	DAC	4.98	3.13	3.12
	L-14	3.12	2.76	2.59
	MUL	2.40	2.05	2.45
Mineraler, metaller og råvarer	DAC	3.80	3.05	3.00
	L-14	1.76	1.76	1.78
	MUL	2.03	1.95	2.07
Tekstilvarer	DAC	5.07	3.32	4.01
	L-14	4.33	4.03	4.10
	MUL	5.09	3.80	4.43

Norges rangering er systematisk høyere for import fra DAC enn fra L-14 og MUL. I 16 av 21 tilfeller er rangeringen for DAC høyere enn for de andre to landgruppene. Norge har med andre ord relativt lavere import fra de fattigste landene. Dette kan neppe skyldes handelspolitikken; gitt Norges nulltollordning. I den videre analysen vil vi se (kapittel 4) at mye av Norges handel med u-landene skjer indirekte, og at denne andelen er spesielt høy for mange de fattigste landene. En mulig forklaring er dermed at Norge er et lite og perifert marked, spesielt når vi sammenlikner med gamle kolonimakter og handelsstormakter som Frankrike og Storbritannia.

En sammenlikning av sektorene gir et sammensatt bilde. For fisk skulle vi tro at importen er liten på grunn av Norges egenproduksjon men her skal vi i kapittel 2 se at vi har betydelig import av fiskeribasert fôr til oppdrettsnæringen. Dette gjør at vi har en viss import fra DAC og MUL. For mineraler og råvarer skårer Norge lavt og dette kan skyldes

at vi er en svak industrinasjon og dermed har relativt liten import av industrielle råvarer. Også for ”diverse industrier” er Norges import i gjennomsnitt lav, uten at vi har noen god forklaring. For tekstilvarer, derimot, er Norges rangering relativt høyere, og dette kan skyldes at Norge har et relativt liberalt handelsregime sammenliknet med S-8-landene. Selv her kommer vi likevel ikke høyere enn midt på treet. Landbruksvarer skiller seg ikke sterkt ut; dette kan skyldes at vi det er lave handelshindringer og større import for en del av produktspekteret.

Vi har også foretatt beregninger som viser hvor stor Norges import ville vært hvis vi hadde samme import per innbygger som S-8. Totalresultatet er at Norges handel med u-landene ville bli *redusert* dersom vi for hvert produkt hadde samme import per innbygger som gjennomsnittet for S-8. Slike beregninger er imidlertid usikre fordi de ikke tar hensyn til forskjellene i næringsstruktur mellom Norge og S-8, og vi unnlater derfor å rapportere detaljer. Resultatene tyder på at Norges import av blomster, honning og grønnsaker fra MUL er høy i internasjonal målestokk, mens importen av kaffe, sukker, naturgummi, tobakk og oljefrø er relativt liten. De sistnevnte er dermed produkter der det kan undersøkes om det er et ytterligere handelspotensial.

Beregningene i dette avsnitt understøtter konklusjonen fra Maurseth (2005b) om at Norges import fra u-land ikke er ”foruroligende lav” i internasjonal målestokk. Alle slike beregninger er likevel beheftet med en viss usikkerhet fordi handelen påvirkes av en rekke forhold som ikke fanges opp av slike statistiske analyser. I de følgende kapitlene vil vi presentere noen sektorstudier som belyser dette.

Kapittel 2: U-landshandelen – suksesser og feilslag

Kapittel 1 viste at til tross for enorme tollpreferanser for landbruk er det langt mellom lyspunktene i importen av slike varer fra fattige land. Spørsmålet er dermed: Hvorfor? Hva er det som stopper handelen, selv der det er en fordel på flere hundre prosent? I dette og senere kapitler vil vi belyse en del av årsakene:

- Problemet kan ligge i selve produksjonen: I en del tilfeller er produktiviteten i de fattigste landene lav, slik at produksjonskostnaden er høy selv om lønningene er lave. Det kan også hende at kompetansen er for svak til å lage god nok kvalitet, eller at organisering av produksjonen er for svak til å skape regelmessighet i leveransene eller jevn kvalitet.
- Neste mulighet er at de fattigste landene er for svake på transport og logistikk. For eksempelvis kjøtt og ferske grønnsaker er kravene til riktig behandling av varene høye: Hvis ikke salaten eller mangoen tas til kjøling umiddelbart, forringes kvaliteten. De store leverandørene stiller strenge krav og ofte må håndtering av varene dokumenteres til minste detalj, med protokoller for temperatur etc. Hvis det fuskes med dette, blir kvaliteten ved ankomst for dårlig. Svak logistikk kan også være relatert til makroforhold som den enkelte eksportør ikke rår over, som tilgang til finansiering, kvalitet på havner, veier etc.
- En tredje mulighet er standarder: For mange matvarer er det strenge offentlige standarder for sanitære og veterinære forhold, og hvis kontrollokumentene ikke er i orden blir varene rett og slett avvist ved grensen. I tillegg finnes private standarder, for eksempel når store handelskjeder krever at leverandørene skal etterleve regler om arbeidstakerrettigheter og miljø.

I prosjektet har vi særlig analysert eller skaffet ny informasjon knyttet til transport, logistikk og standarder. Fra intervjuer i Kenya og Etiopia, samt mer usystematisk fra norske importører, har vi også noe informasjon om forhold på produksjonssiden. I dette kapitlet analyserer vi enkelte bransjer for å finne ut hvordan u-landshandel skjer i praksis, og nærme oss svar på spørsmålene. I senere kapitler går vi nærmere inn på betydningen av standarder (kapittel 3) og indirekte handel og mellommenn (kapittel 4).

2.1. Import av fôrvarer

Det er flere grunner til at fôrproduksjonen er én av sektorene vi fokuserer nærmere på i studien:

- Norge har betydelig import fra u-land av fôrvarer og innsatsvarer i produksjonen av fôrvarer. Faktisk er en viktig del av økningen i import fra u-land de siste årene i denne sektoren. Dette er særlig drevet av eksplosiv vekst i markedet for fiskefôr til oppdrettsnæringen.
- Fôrsektoren bruker en rekke ulike råvarer og mange av disse produseres i u-land (soya, raps m.m.). Sektoren er i teknologisk utvikling med bruk av nye råvarer, særlig på fiskerisiden, og potensielt kan den bety ytterligere vekst i import fra fattige land.
- Sektoren er preget av stor skala kombinert med strenge krav til hygiene og u-landenes eksportmulighet avhenger at de takler kravene. Sektoren gir derfor interessant informasjon om forutsetningene for handel og hva som skal til for å lykkes i denne typen marked.
- Selv om det meste av Norges import er fra mellominntektsland, er det noe import fra samt handelsrettet bistand til MUL+14-landene.

Importen av fôrvarer er dels til landbruket, og dels til fiskerinæringen. Importen til fiskerinæringen var tidligere for det meste marint fôr (først og fremst fiskeolje og fiskemel) men på kort tid har andelen av vegetabiliske innsatsvarer i fiskefôr eksplodert.

2.1.1. Import av fôrvarer til landbruket

Korn og fôrvarer er en av de sensitive varegruppene i Norges handelspolitikk for landbruksvarer. Likevel har vi sett i kapittel 1 (Vedlegg 1.4) at det er import på mer enn 16 milliarder, hvorav 4.8 milliarder fra u-land. Importen av matkorn svinger fra år til år som følge av at det varierer hvor stor del av det norske kornet som kan brukes til matkorn; med tilsvarende svingninger i andelen til dyrefôr. De siste årene har matkornandelen ligget på rundt $\frac{3}{4}$, men på grunn av den dårlige høsten i 2011 kan den falle til 15-20 % og føre til et importbehov på 260 000 tonn.⁴

For innsatsvarer til landbruksfôr er den ordinære tollen som regel så høy at import er utelukket. Imidlertid gis tollunntak i en del tilfeller, og import skjer dessuten i form av auksjonerte kvoter med redusert toll i det ”planøkonomiske” regime som gjelder for en del av norsk landbruk. For de auksjonerte kvotene for karbohydratråvarer, matkorn og oljefrø benyttes variable tollsatser som skal tilsvare forskjellen mellom norske priser og verdensmarkedspris. Tollsatsene fastsettes

⁴ Ifølge Bondebladet 16.9.2011.

for tre måneder av gangen basert på beregningsmåter som varierer mellom de tre produktgruppene (se www.slf.dep.no for informasjon). På grunn av kraftig stigende verdensmarkedspriser fra 2008 er tollene nå mye lavere enn før (SLF 2011a, 24). Generelt er tollsatsene nå betydelig under den toll som er publisert i tolltariffen og som utgjør en øvre grense for tollene. For eksempel var tollsatsene for september-november 2011 på gjennomsnittlig 0.35 NOK/kg (veiet med importen i 2010), eller 1/6 av nivået for de publiserte satsene i tolltariffen som har et gjennomsnitt på 2.10 NOK/kg. Tollfri import av soyabønner fra Brasil samt innsatsvarer til fiskefôr bidrar også til at tollbelastningen for disse varene i praksis er moderat og dette er en viktig forutsetning for at vi nå har ikke ubetydelig import fra utviklingsland.

Kraftfôr til husdyr i landbruket bruker nesten to millioner tonn råvarer i året. Tabell 2.1, basert på SLF (2011b) viser forbruk og import av en del viktige råvarer:

Tabell 2.1: Råvareforbruk til kraftfôr i Norge 2010

Hva slags innsatsvarer	Forbruk		Import	
	1000 tonn	% av total	1000 tonn	% av forbruk
Karbohydratråvarer	1306	71.9	297	23
Fett	45	2.5	22	50
Proteinråvarer	387	21.3	185	48
– Soyamel	216	11.9	59	27
– Raps pellets	91	5.0	91	100
Vitaminer/mineraler	79	4.3	0	0
Sum alle	1817	100	505	28

Kilde: SLF 2011b.

I et normalår i landbruket er Norge bortimot selvforsynt med karbohydratråvarer, som står for 72 % av totalen. De viktigste norske varene er bygg, havre og hvete, mens hvete, melasse og mais er viktigst i importen. Proteinråvarer representerte i 2010 21.3 % av totalen og her oppgis 48 % å være importert. Av de øvrige 52 % er imidlertid en betydelig del soyamel som er produsert på grunnlag av importerte soyabønner. I realiteten er dermed mye av proteinråvarene importert. Mens en høy andel av karbohydratråvarene importeres fra europeiske land, er en høy andel av proteinråvarene importert fra utviklingsland.

Mens fôret til storfe har en høy karbohydratandel (opp til 80-90 %) er proteininnslaget langt høyere for svin og fjørfe. For fiskeoppdrett brukes bare 12-13 % karbohydratråvarer (primært fra hvete og raps) som bindemiddel i fôret.

2.1.1.1. Eksempel: Denofa og soyaimport fra Brasil

Importen av soyabønner fra Brasil skjer tollfritt i regi av den norske bedriften DeNoFa i Fredrikstad, som "crusher" og prosesserer bønnene og selger videre til forprodusenter (soyamel) og næringsmiddelindustri (lecitin og soyaolje), med noe eksport til nordiske land.

Bedriften har bygget opp handelen med Brasil etter 1996 da det utviklet seg et eget marked for soyabønner som ikke var genmodifisert. Det var prøving og feiling i tidlige år der produsentene i Brasil blant annet krevde 30 % forskuddsbetaling og finansiering gjennom gjødsel og såfrø. Handelen vokste raskt men systemet med prefinansiering gikk ikke alltid bra og involverte tvister der det brasilianske rettssystemet viste seg å være partisk med de nasjonale produsentene. Med Orkla som eier hadde bedriften finansiell styrke til å komme videre og har etter hvert etablert en bedre handelsmodell der soyabønnene kjøpes uten prefinansiering og overtas i havnen. De har en etablert gruppe av leverandører så handelen er ikke "spotpreget". Fra 2009 ble aksjemajoriteten i bedriften overtatt av den brasilianske bedriften Amaggi.

Soyabønnene dyrkes langt inne i Brasil og må først fraktes 100 mil med lastebiler; deretter med lektere langs Amazonas til ulike havner der de kan lagres i havnelagre en tid, avhengig av sesong (høsting skjer i januar-april). Transporten avhenger av havnesystemet langs Amazonas men infrastrukturen er generelt av dårlig kvalitet og Brasil kunne tjene mye på en bedring. Til slutt blir soyabønnene lastet på båter som tar 30 tusen tonn per last til Norge, en gang hver fjerde uke. Dette svarer til rundt 400 000 tonn per år, tilsvarende en drøy milliard NOK i verdi, som også er kapasiteten for anlegget i Fredrikstad.

Helsekrav er viktig i all forproduksjon og bedriften har et datterselskap med seks ansatte i Brasil som følger opp testing og inspeksjon lokalt. Det stilles strenge krav til miljø, reststoffer og CSR (Corporate Social Responsibility), og produksjonsområder som er sensitive i forhold til regnskog-problematikk er utelukket. Brasil er mulig fordi produsentene garanterer GMO-frihet. Det foretas rundt 1000 tester av ulike slag og på ulike stadier for hver skipslast som kommer til Norge. Hver lastebil sjekkes, og i havnen lagres varene separat fra GMO-soya. Det er avgjørende at soyamelet er fritt for salmonella og dette overvåkes nøye hele veien. Sporbarhet er et viktig krav til handelen.

Denofa har også planer om å importere fra Ukraina, 25 000 tonns båter fra Svartehavet til Rotterdam kan være en mulighet. Det forventes at Ukraina og andre land i tidligere Øst-Europa kan øke i betydning. Brasil er ikke den billigste leverandøren; blant annet er lagring dyrt og den norske GMO-politikken er derfor et viktig premiss for denne handelen. Argentina har langt bedre bearbeidingskapasitet men import

derfra er uaktuelt på grunn av GMO. India kan øke i betydning, samt Kina for mer bearbejdede fôrprodukter; etter hvert vil disse landene bli bedre i stand til å håndtere salmonella.

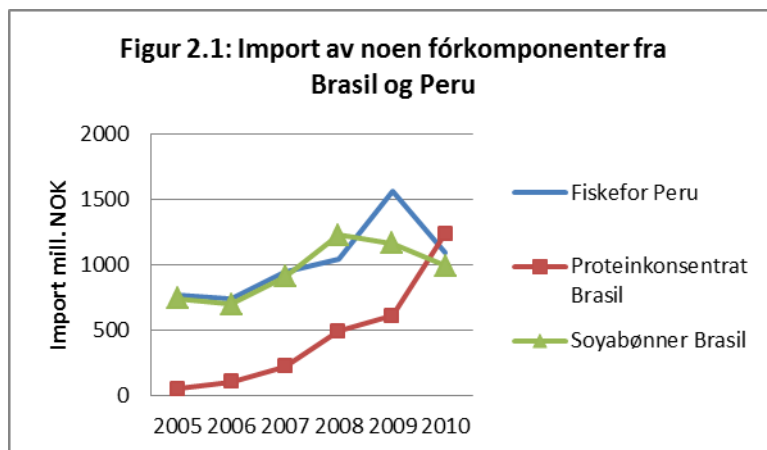
2.1.2. Importen av fiskefôr og råvarer til fiskefôr

Med eventyrlig vekst i norsk oppdrettsnæring har forbruket av fiskefôr vokst med rekordfart og dermed også importen av innsatsvarer til denne produksjonen. Fiskefôrproduksjonen er en bransje i rask vekst og endring, der handelsmønstrene også forandres. Ressursknappheten fører til at marine innsatsvarer (fiskeolje, fiskemel etc.) gradvis blir erstattet med vegetabiliske innsatsvarer. I følge Tacon og Metian (2008) kan global etterspørsel etter fôr til laks bli fordoblet fra 2006 til 2020, mens andelen for fiskemel og fiskeolje i fôret kan gå kraftig ned (fra 30 til 8 % for fiskemel, fra 20 til 6 % for fiskeolje). Tilsvarende øker bruken av vegetabiliske råvarer for å dekke protein- og fettbehovet i fôret; i noen tilfeller er andelen av vegetabiliske råvarer allerede over halvparten. Dagens fiskefôr i Norge bruker 35-40 % proteinvarer, 33-35% fett, 12-13% karbohydratvarer samt noe fiber, vann og tilsetningsstoffer av ulike slag. Vegetabiliske råvarer har allerede nådd en andel på rundt 2/3 i dagens fôrproduksjon.

Laksefôret skal ha høyt proteininnhold; og fra soya framstilles proteinkonsentrat med høyere proteininnhold enn det som gjelder på landbrukssiden. Som følge av slike teknologiske forhold er markedene for vegetabiliske innsatsvarer for landbruks- og fiskefôr i noen grad adskilte selv om flere av de vegetabiliske råvarene er felles (soya, raps, hvete etc.). Både markedene og teknologien på fiskerisiden er imidlertid fortsatt i rask endring og det vil ikke være overraskende med sterkere interaksjon mellom markedene for landbruks- og fiskefôr. For eksempel kunne man tro at de tallrike produsentene av landbruksfôr ville se en sjanse i markedet for fiskefôr. Dette har på en måte skjedd ved at Cermac i 1995 ble dannet fra forretningsdelen i daværende Statens kornforretning. Cermac eier i dag Ewos som er en stor global aktør i fiskefôr. Ewos er en av de tre dominerende aktørene for fiskefôr i Norge; de to andre er Skretting (eiet av Nutreco, Nederland) og Biomar (del av Biomargruppen med hovedkontor i Århus). Alle disse er multinasjonale selskaper med årlig omsetning på mange milliarder NOK, produksjon i flere land, og betydelig FoU-virksomhet. På tross av Cermacs røtter på landbrukssiden har vi ellers sett overraskende få koblinger mellom landbruks- og fiskerifôr. De store fiskefôrprodusentene har store FoU-avdelinger og hvis landbrukssiden skal henge med, må de antakelig satse mer på dette.

Figur 2.1 viser tre viktige varestrømmer i Norges import av fôrvarer fra utviklingsland; fiskefôr fra Peru (primært marine råvarer); soya-

bønner fra Brasil (i hovedsak til landbruksfôr) og proteinkonsentrat fra Brasil (til fiskefôr).



For alle tre varegrupper har det vært en betydelig importvekst, til rundt en milliard NOK i 2010. Som nevnt har importen av soyabønner til landbruksfôr stabilisert seg rundt 400 000 tonn; nedgangen i 2009-2010 skyldes lavere pris. Importen av marint fiskefôr fra Peru har økt kraftig (toppen i 2009 skyldtes import av proteinkonsentrat dette året). Kraftigst var veksten for proteinkonsentrat fra Brasil. Også på fiskerisiden er Brasils GMO-frihet en viktig grunn til at så mye av importen av soyaprodukter skjer derfra. De tre varegruppene i figuren utgjør et viktig bidrag til Norges importvekst 2005-2010 fra andre u-land enn Kina. Fiskerinæringens vekst og den tilhørende dynamikk i fiskefôrproduksjonen er dermed en drivkraft for økt import fra utviklingsland.

Perus suksess innenfor marint fiskefôr er et tegn på at det skjer en del positivt i Latin-Amerika. Dette er et land som så vidt har passert grensen på rundt 4000 USD for BNP per innbygger og blitt et "øvre mellominntektsland". I tillegg til fiskeføreksport har landet også økt eksporten til Norge og andre land av nisjeprodukter for frukt og grønnsaker (asparges, avocado, mango). Landet har til og med klart å selge ørret til Norge; en "sand-til-Sahara"-historie selv om verdien bare var på 15 mill. NOK i 2010. I norske medier er Peru nylig kritisert for dårlig veterinærkontroll. Selv om det sikkert kan være kritikkverdige forhold også i Peru, er det viktig å observere at dette er et av de få u-landene som faktisk har lyktes i å utvikle betydelig eksport av varer der det er strenge veterinære krav.

En forutsetning for handelsveksten for fiskefôr har vært markedsadgang. For innsatsvarer til fiskefôr gis generelt tollfritak; dels i form av individuelle tollfritak som det gis mange av hvert år. Dette omfatter både marine og vegetabiliske varer. For eksempel er fiskeolje til dyrefôr (HS15042011) underlagt en ordinær toll på 3.91 NOK/kg men

det er her gitt mange individuelle tollunntak. For ferdig fiskefôr (HS23099040) er det ordinær toll på 3.57 NOK/kg. I begge tilfeller er det 10 % rabatt for GSP-landene. For proteinkonsentrat under posisjon HS21069090 er tollen på 31.71 NOK/kg og det er ingen reduksjon under GSP. Siden enhetsverdien for import fra Brasil i 2010 var på under 5 NOK/kg ville tollene vært på 665 % av verdien og betydd en merkostnad på 6.6 milliarder NOK for denne importen fra Brasil. Tollfritaket er dermed helt avgjørende for at importen skal finne sted. Det er paradoksalt at så store handelsstrømmer kan baseres på ”dispensasjon” og ikke permanent markedsadgang.

2.1.3. Trekk ved fôrhandelen og u-landenes mulighet

For studien har vi intervjuet to store bedrifter i fiskefôr (i milliarders-klassen) og tre ”ganske store” bedrifter for landbruksfôr; i milliardklassen. Et felles trekk for alle er at det stilles strenge krav til hygiene og renhet i produktene. For hele bransjen er det en stor kommersiell risiko knyttet til standarder for dette. Kontrollen med salmonella og andre potensielle SPS-problemer må derfor være nitid. Det var ingen ”protester” fra bedriftene på Norges strenge salmonellapolitikk – bedriftene har en egeninteresse i smittefrihet (mer om dette i kapittel 3). For hvert vareparti er det en lang sjekkliste og alle bedriftene vi snakket med, hadde personellressurser til slik kontroll. I tillegg kommer den offentlige kontrollen, som kan skje i Norge eller i EU, avhengig av hvordan varene skipes.

I fôrproduksjon er det en avveining mellom kostnadene ved lagring og kravene til tidsplanlegging for import eller innenlandsk kjøp av innsatsvarer. En mindre produsent kan kanskje kjøpe et parti råvarer og lagre det en tid før det blandes inn i produksjonen. For de største produsentene er volumet stort og det stilles større krav til flyt i handelen med innsatsvarer; de kan rett og slett gå tomme dersom varene ikke ankommer i tide. Vårt inntrykk er at de største produsentene la større vekt på utvikling av langsiktige og stabile leverandørforbindelser, ofte i samarbeid med andre selskaper i segmentet eller i eget konsern. Leveringssikkerhet, varekvalitet og smittefrihet er viktige stikkord. Leveringssikkerhet betyr også skala; for de større produsentene trengs store volumer i rett tid. Dette utelukker mange produsenter i u-land men slett ikke alle. Mens Brasil, Chile og Peru har lyktes, er Kina på gang og leverandører som India og kanskje Pakistan kan bli viktigere dersom de får bedre kontroll med smitte og salmonella.

Mye av fôrhandelen er basert på langsiktige leverandør-relasjoner men det finnes også et mer ”spotpreget” marked, for eksempel med bruk av råvaremeglere. Inntrykket er at dette spiller en mindre rolle for de største produsentene, men disse er også interessert i alternative leve-

randører og driver dermed en del ”spotpreget” og indirekte handel som et supplement til direkte leverandørforbindelser.

De fysiske handelsstrømmene avhenger av volum og havneforhold i tillegg til eventuelle samarbeidsrelasjoner. Noen store norske produsenter har egne havneanlegg og kan ta inn store skip direkte; andre må laste om på veien. Mens for eksempel soyabønner fra Brasil skipes direkte, går mye av råvarene til fiskefôr via europeiske havner. Mye av importen fra Peru går via Tyskland og Nederland, mens proteinkonsentrat fra Brasil skipes via Nederland. Betydningen av indirekte handel analyseres nærmere i kapittel 4.

For valg av leverandørland spiller transportkostnader også inn som et element; og dette trekker i retning av å kjøpe varer med høyere pris per vektenhet fra fjerne land. Kontainertransport er dyrere enn bulk så her er denne avveilingen enda viktigere. Proteinkonsentrat koster rundt 5 NOK/kg og kan dermed ”bære” transport fra fjerne land mens en del karbohydratvarer har lavere kilopris og dette trekker i retning av kjøp fra europeiske land.

Det har til nå vært lite import av forvarer fra MUL+14 men flere forsøk er gjort og noe har lyktes.

- Felleskjøpet startet i 2003 (etter et forprosjekt) et Norad-støttet bistandsprosjekt i Mosambik der produksjon av soya skulle utvikles og delvis eksporteres til Norge med garantert minstepris; med et mål om årlig eksport av 50 tusen tonn.⁵ Den norske ambassaden i Maputo har senere støttet prosjektet som i 2012 vil ha fått norsk støtte på 22 mill. NOK. Utviklingen i prisene har imidlertid gjort den norske minsteprisen uinteressant og avlingen selges nå på det lokale marked. Mens prosjektet kan ha hatt positiv verdi som ordinær landbruksbistand, har målsetningen om handel med Norge slått feil så på dette punkt må prosjektet settes på listen over ”fiascoer”. Kommersiell soyahandel stiller også betydelige krav til volum, leveringssikkerhet, kvalitet, renhet og i tillegg infrastruktur og mye tyder på at det var nok et utslag av overmot å skulle løse alle disse utfordringer på en gang for Mosambik.
- Mer vellykket har vært FKRA (Felleskjøpet Rogaland og Agder) sin satsing på Vest-Afrika, med import av hvetekli og jordnøttekspeller fra Senegal (8 mill. NOK) og Elfenbenskysten (3 mill.) i 2010 og 2011. Dette var biprodukter fra kornproduksjon som kunne handles uten omfattende forhåndsinvesteringer. FKRA regner også med at det er mulig å skaffe varer fra Ghana, og satser grad-

⁵ Se for eksempel Bistandsaktuelt 19.6.2008. Felleskjøpet har ulike avdelinger. Vi har forstått at prosjektet ble startet av Felleskjøpet Agri mens nåværende prosjektleder ser ut til å være ansatt i Norske Felleskjøp. I Mosambik drives prosjektet nå av en amerikansk organisasjon.

vis på mer krevende prosjekter som innebærer mer langsiktige forpliktelser og potensielt tap i startfasen. De har også etablert et nært samarbeid med USAID om utviklingsprosjekter i Senegal. Paradoksalt er at Norske Felleskjøp, som er markedsregulator for korn/fór, protesterte mot FKRA's MUL-import med det argument at den ikke var i tråd med målsetningene for nulltollordningen. Klagen ble imidlertid avvist av SLF slik at FKRA kunne fortsette handelen.

Handelen med fórvarer viser dermed at det meste av importen kommer fra mellominntektsland og importen fra MUL+14 fortsatt er marginal. Det finnes imidlertid muligheter også for fattige land og dette er en sektor i rivende utvikling på grunn av fiskerinæringen.

2.3. Kjøtt

Handelen med kjøtt er omtalt i Rich (2011) og framstillingen her er i stor grad basert på dette. Som vist i kapittel 1 er importen av kjøtt en liten del av u-landsimporten men likevel en "suksesshistorie" med økt import fra nye u-land. Vår framstilling av bransjen bygger på forskning på feltet (se f.eks. Rich og Perry 2011), samt intervjuer med 7-8 viktige aktører i bransjen.

Det er to åpenbare forklaringer på at u-landsimporten av kjøtt er liten:

- For det første er ikke et eneste land blant MUL+14 godkjent som eksportører til Norge eller EU, som følge av EUs strenge bestemmelser for mathelse. Uansett tollpreferanse er derfor handel med disse forbudt (se kapittel 3, samt Rich 2011).
- Noen mellominntektsland er godkjente eksportører men importen fra disse begrenses av Norges handelspolitiske reguleringer. Noe kjøtt slippes imidlertid inn gjennom kvoter med nedsatt eller ingen toll, og dette har ført til ikke ubetydelig import fra Namibia, Uruguay og Botswana, og i perioder også Brasil. Brasil var viktigere en tid tilbake men er en periode satt tilbake på grunn av problemer med munn- og klovsyke. Dette gjelder i 2011 også Botswana. De siste par årene har importen fra Uruguay økt betydelig.

Den samlede importen til Norge av kjøtt er på under to milliarder NOK med noen hundre millioner fra utviklingsland. Noen av de godkjente produsentene har et klart eksportpotensial så mer import kunne skje dersom det var tillatt. For MUL+14 er det i de fleste tilfeller langt fram til at de kan godkjennes innenfor EUs SPS-regime, men for noen land (f.eks. Nicaragua) er det mulig at dette kan skje på relativt kort sikt.

Tollen for kjøtt er for de fleste produkter høy, men det finnes noen ”smutthuller” i importregimet:

- For det første ble Norge etter Uruguay-runden i WTO tvunget til å godta en viss minsteimport av landbruksvarer. Som følge av dette ble en ”WTO-kvote” for import av 1 084 tonn kjøtt opprettet. Mens ordinær toll for indrefilet av okse er 119 NOK/kilo er tollene innenfor WTO-kvoten på 33.60 NOK/kg og GSP-rabatten 30 %. Kvoten auksjoneres ut en gang i året og fører til import av fryst storfekjøtt, særlig fra Sør-Amerika.
- I tillegg er det en egen tollfri kvote for import av 2700+500 tonn storfekjøtt fra Botswana og Namibia, samt 500 tonn fra Swaziland. Alle disse landene er mellominntektsland innenfor Norges frihandelsavtale med SACU. Botswana var for mange år siden MULLand men er nå et øvre mellominntektsland med BNP per innbygger langt høyere enn Kina. Mens kvotene på 500 er hjemlet i frihandelsavtalen med SACU er kvoten på 2700 tonn i en handelspolitisk gråsoner.⁶
- For det tredje innebærer markedsreguleringen av kjøtt at tollene for import av kjøtt settes ned i perioder for å balansere tilbud og etterspørsel. For storfe gis tollnedsettelsen for ferske hele skrotter og dette betyr i praksis at importen kommer stort sett fra Europa.
- For sau og lam var det fri import fra Botswana og Namibia men etter at importen skjøt fart ble det i 2011 innført en kvote på 400 tonn.

En hovedsak for importen av kjøtt er om leverandørene oppfyller SPS-kravene. For animalske produkter har EU landlister og er man ikke på disse er handelen forbudt. Det er en prosess på flere år å komme inn på listen, mens et land kan fjernes over natten dersom det bryter ut sykdommer som munn- og klovsyke. Et første spørsmål er dermed hvor lett det er å hjelpe nye land å kvalifisere seg, og om handelsrettet bistand kan hjelpe. Det er gjennomført flere norske prosjekter med et slikt siktemål:

- KLF (Kjøttbransjens landsforening) har vært involvert i et Norad-støttet prosjekt i Swaziland for å fremme produksjonseffektivitet og hygiene. Bøndene premieres ekstra for hver salmonellafri container, og en del av fortjenesten pløyes tilbake til en stiftelse. Det meste selges lokalt, men også noe til Norge. Swaziland er allerede på listen over SPS-godkjente land.
- Nortura har hatt prosjekter og samarbeid i flere afrikanske land på kommersiell basis (Botswana, Namibia og Kenya) og har i Uganda vært en partner i UMED (Uganda Meat Export Development Program). NORAD har støttet aktiviteten. Uganda er imidlertid et

⁶ Med mindre frihandelsavtalen reforhandles slik at kvoten blir hjemlet i denne.

stykke unna å bli godkjent for eksport til Europa så i første omgang er det lokalt salg samt eksport til Midt-Østen som synes aktuelt. De opprinnelige ambisjonene om fortjeneste gjennom eksport til europeiske markedene var dermed i overkant optimistiske, og prosjektet har derfor noen likhetstrekk med Felleskjøpets planer for soya fra Mosambik.

Det er flere afrikanske land som har vært aktuelle for kjøtteksport tidligere; Kenya på 1980-tallet, og Zimbabwe før Mugabe. Malawi er nevnt som en kandidat for fremtiden. Med amerikansk støtte er også Etiopia i ferd med å bygge opp sin produksjon av storfekjøtt. Utenfor Afrika er Vanuatu en kandidat. Et MUL+14-land som kan bli aktuelt, er Nicaragua.

Selv om nye land etter hvert kan bli SPS-godkjent, er de afrikanske landene generelt mindre konkurransedyktige på pris enn Sør-Amerika. Ifølge Rich (2011) er produksjonskostnaden i Botswana og Namibia rundt 50 % høyere enn for søramerikanske konkurrenter. De norske handelspreferansene bidrar til sysselsetting og inntjening men samtidig vris handelen mot det norske markedet som er en melkeku med høyere inntjening enn andre markeder. Enkelte bedrifter som Witvlei i Namibia er bygd opp med eksport til Norge som et hovedmål.

De norske aktørene innenfor import av kjøtt kan deles i tre: (i) Nortura, som er samvirkebedrift, markedsregulator, industriprodusent og importør; (ii) de private foredlingsbedriftene som Stabburet, Ringstad, Fatland osv.; og (iii) private importører som Holst Foods AS, BM Foods og andre. De private foredlingsbedriftene kjøper det meste av sine råvarer fra norsk landbruk og er dessuten viktige aktører for ”suppleringsimporten” fra europeiske land som følge av midlertidige tollnedsettelse. De private rene importørene har tidligere hatt en betydelig markedsandel innenfor WTO-kvoten samt importen fra Afrika.

Fra 2008 kunngjorde Nortura en ny strategi: De skulle ha som siktemål å få samme markedsandel for importen som for slaktning i Norge, det vil si rundt 2/3, og dessuten få prisen inn til Norge opp til 90 % av norsk pris. De har inngått samarbeid med sentrale aktører i Botswana og Namibia og økt sin andel av kvoten. Som følge av relativt høye kvotepriser har de foreløpig vært mer beskjedne på WTO-kvoten, men de rene importørene kjenner pusten i nakken. Kvoten for Botswana og Namibia var lenge forvaltet etter først-til-mølla-prinsippet og dette gikk greit til 2010 men da ble plutselig kvoten revet vekk på minutter etter nyttår. For 2011 har Botswana og Namibia delt kvoten på 2700 tonn likt mellom seg, og det har i Namibia vært kraftige intriger om kvotefordelingen, med rykter om at bedrifter med gode forbindelser fikk bedre uttelling. Da en bedrift i Namibia fikk vite hva varene ble

solgt for i Norge ble de så rasende at de gikk til rettssak mot importøren.⁷

Norturas engasjement i Namibia og Botswana er et interessant og positivt eksempel på næringslivssamarbeid med Afrika. Målsetningen om økte priser til kjøttindustrien i Afrika er utvilsomt i de afrikanske landenes interesse. Kjøtthandelen med disse landene er også eksempel på direkte handel: mens handelen tidligere gikk via mellommenn i Europa, har både Nortura og de øvrige importørene bidratt til mer direkte handel der betalingen går direkte til disse landene. Samtidig reiser Norturas engasjement noen spørsmål:

- Ett av disse er det vi kan kalle "honningkrukke-effekten": Som følge av privilegert markedsadgang i et marked med høye priser er Norge en "honningkrukke" for eksportørene i Botswana og Namibia. Dette gjaldt før Norturas ankomst og enda mer som følge av Norturas mål om å drive opp prisen til produsentene. Dette kan minne litt om EUs tidligere sukkerpolitikk, der en del fattige land fikk kvoter for eksport av sukker til EU til garanterte priser langt over verdensmarkedsprisen. Da politikken måtte oppheves for noen år siden, førte det til tap og omstillingsproblemer. Utviklings-effekten kan dermed bli tvetydig dersom den skyldes kunstige fordeler som ikke er garantert i det lange løp. Dette problemet er større for «megapreferanser» der fallhøyden er stor, jfr. også diskusjon i kap. 5.
- Et annet spørsmål gjelder Norturas ambisjon over å ta over en stor del av handelen. Problemstillingen om enkeltbedrifters andel av slike kvoter har tidligere vært aktuell for importen av andre landbruksvarer: Det er noen ganger truffet tiltak for å begrense enkeltaktørers andel i auksjonene av enkelte importkvoter, og hindre samarbeid om budgivning i auksjonene. Så lenge kvotene fordeles på afrikansk side kan dette være mer vanskelig å regulere, men det er en relevant problemstilling.
- For det tredje er det et spørsmål hvordan Nortura gjennom sitt mål om å øke prisen inn til Norge påvirker konsumentenes del av "gildet". Hvis alt kjøtt var en og samme vare ville det være kvotens størrelse som bestemte prisen til konsument og Norturas strategier ville i så fall bare påvirke fordelingen mellom ulike ledd i kjeden, og ikke prisen til konsument. Eksemplet med fryst storfe-kjøtt fra Sør-Amerika tyder imidlertid på at import fra u-land kan bidra til økt vareutvalg og lavere priser i markedet. Som markedsregulator er Nortura per definisjon interessert i å unngå "lavprisimport" og prisreduksjoner, og målet om en høy pris inn til det norske markedet kan dermed også være motivert av dette. Virkningen for konsumentene avhenger ikke bare av pris men også kvalitet og produktutvalg: Mens eksempelvis Honningcentralen

⁷ Se http://www.namibian.com.na/index.php?id=28&tx_ttnews%5Btt_news%5D=67399&no_cache=1.

satser på å bygge opp afrikansk honning som merkevare og en del av sitt sortiment, gjenstår det å se om Nortura vil gjøre dette, eller blande Afrika-kjøttet med resten "i kjøttdeigen".

Det er utenfor denne studiens rammer å drøfte markedsreguleringen i landbruket mer generelt. For en bredere drøfting av markedsreguleringen for kjøtt, se Steine et al. (2011).

Fra flere aktører i bransjen blir det argumentert for at det er et voksende underskudd ved at etterspørselen øker mens norsk produksjon er relativt stabil og det ikke tillates tilstrekkelig import. Dette betyr økt rift om kvotene, høyere kvotepriser på auksjonene, og usikkerhet i markedet. Et generelt problem for kjøttimporten synes å være at volumet er så lite at det begrenser antall aktører og hindrer investeringer i leverandørnettverk og merkevarebygging. Hvis man ikke vet om det er mulig å få kvote neste år, legger det en demper på satsingen. For å utvikle u-landsimporten for kjøtt vil derfor større volum og større sikkerhet/stabilitet være en fordel. Bruken av "sikkerhetsmekanismen" for å begrense importen av sauekjøtt i 2011 viser også at sikkerhetsmekanismen bidrar til usikkerhet om rammevilkårene, og dette taler for at det bør være en høy terskel for bruk av denne.

2.4. Honning

Honning er et lite produkt i den store sammenhengen, med et norsk marked på rundt 1200 tonn per år, samt anslagsvis noen hundre tonn i tillegg fra privat salg. Importen i 2010 var på 350 tonn, med en verdi på 9 mill. NOK. Denne handelen er dermed som en mygg sammenliknet med forvarer eller for den saks skyld kjøtt. Vi omtaler den likevel siden honning har lav produksjonsterskel og tradisjonelt er et u-landsprodukt; de tre største leverandørene i 2010 var Argentina, Etiopia og Zambia. Med andre ord er det to MUL-land blant de tre største så vi "feirer" dette med et eget avsnitt. I tillegg er det her et eksempel på vellykket handelsrettet bistand som fortjener omtale. Honning er dermed en "suksess" i vår sammenheng. Framstillingen er basert på samtaler med de to største markedsaktørene, i tillegg til statistikk og andre kilder.

Selv om terskelen for honningproduksjon er lav er produksjon med primitive bikuber lite effektiv så et første skritt mot effektivitet er innføring av kunstige bikuber eller kasser som letter høstingen. Videre er det viktig å få til rett blanding av glukose (druesukker) og fruktose (fruktsukker) slik at honningen ikke skiller seg, unngå for mye vann (og dermed fare for gjæring) og oppnå den rette konsistens og smak. Honning er lett antiseptisk som gjør at den kan lagres lenge. Et helseproblem kan være reststoffer (pesticider etc.) og EUs SPS-regler på området er meget strenge og utelukker import fra svært mange land

(se kapittel 3). En del u-land starter på nullpunktet m.h.t. produksjonsteknikk, med høstingsmetoder som er arbeidskrevende og lite produktive. Med veiledning kan dette forbedres og det gjør at selv fattige land har en sjanse.

Honning er underlagt høy toll – 24.49 NOK/kg med 15 % rabatt for GSP-land – men import slipper inn via en tollfri GSP-kvotepå 192 tonn, samt toll- og kvotefri import fra MUL+14. Den norske produksjonen varierer fra år til år med et snitt på 850 tonn og en fallende trend. Hvor mye som leveres til Honningcentralen avhenger også av prisen som tilbys; jo lavere pris jo mer selges privat. Spesielt for honning er at det kan lagres i mange år; ”markedsreguleringen” kan dermed skje gjennom lagerregulering og uten importkvoter og tollnedsettelse som for korn og kjøtt. Det er overkommelig å lagre et helt års forbruk og hvis sesongen svikter kan man selge ut. Honningcentralen er dermed et ”støtputelager” i tillegg til sin rolle som samvirkebedrift, mottaker, foredler og markedsaktør. Honningproduksjon er i Norge stort sett et bi-ervert (i dobbel forstand) og det fins bare en håndfull bønder som har det som hovedproduksjon. Basert på anslag for tidsbruk per kube eller produsert mengde kan det anslås at det er et par hundre årsverk i norsk honningproduksjon.⁸ I tillegg til dette spiller honningproduksjonen en rolle for bestøving/pollinering innenfor fruktdyrking.

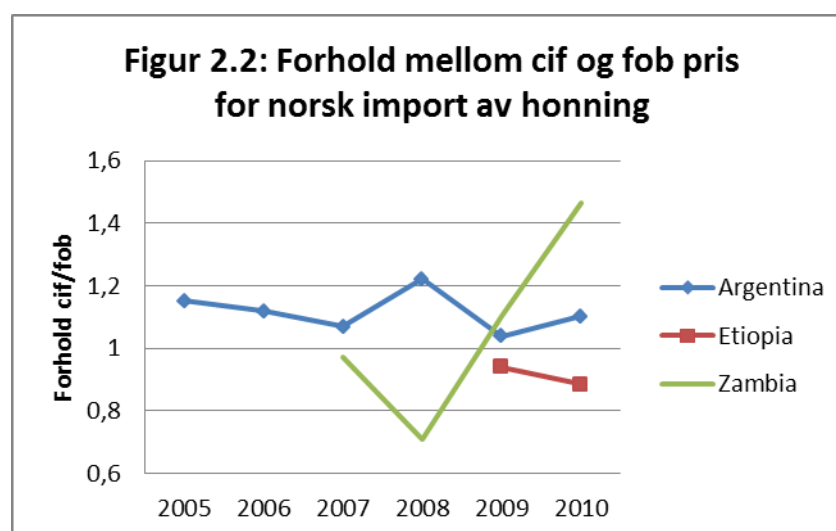
Etiopia, Zambia og Uganda er tre av de åtte landene innenfor MUL+14 som er godkjent i henhold til EUs direktiver (se kapittel 3).

- Honningcentralen har vært involvert i handelsrettet bistand i Etiopia. De gjennomførte i 2008 en forstudie og startet deretter et tre-års prosjekt i samarbeid med Norad, Norges ambassade i Etiopia og Utviklingsfondet. Etiopia er Afrikas største honningprodusent men det meste går til vinproduksjon og for salg av ”table honey” trengs en oppgradering av kvaliteten. Mye av dyrkingen skjer fortsatt med enkle kuber i trærne så en første oppgave er å få det ”ned på bakken” samt skifte til kuber som kan høstes mer effektivt. Fra tradisjonelle kuber kan man høste 5-8 kg mens norske kuber gir 25-30 kg. Fra første stund har man arbeidet med kvalitetskontroll, standardkrav, logistikk, emballasje og leveringsrutiner, og etter hvert markedsføring i Norge der honningen stort sett selges til de fire store matvarekjedene. I motsetning til prosjektene for soya/Mosambik og kjøtt/Uganda har honningprosjektet i Etiopia gitt rask uttelling i form av handel: Den første containeren kom i 2009, volumet i 2010 var 60 tonn og 100 tonn forventes i 2011. Målsetningen er også Fairtrade-sertifisering men dette er enda ikke i orden.

⁸ Opplyst av Trond Gjessing, Norges birøkerlag.

- I Zambia har den andre hovedaktøren i importen (Pehan produkter AS) utviklet honningimport på kommersiell basis. Zambia har gode råvarer men primitiv produksjon, og det trengs investering i mer moderne bikuber og produksjon. Til tross for dette har Zambia blitt en viktig leverandør. Forsøk er også gjort for å utvikle importen fra Uganda, men dette har ikke lyktes i samme grad.

Et spesielt forhold med handelen med honning er at importen i nesten alle tilfeller skjer direkte fra eksportlandet til Norge. For importen fra Argentina og Sør-Amerika brukes agenter i Tyskland men varene sendes likevel direkte. Et relatert forhold er at forholdstallet mellom cif-prisen ved ankomst i Norge (inkludert cost, insurance, freight) og fob-prisen i eksportlandet (free on board) er nær én. Som vi skal se i kapittel 4 er avviket her ofte betydelig, men for honning er det slik at det vi betaler ved ankomst, stort sett går til eksportlandet og ikke til ulike mellomledd. Figur 2.2 viser cif/fob-forholdstallet for honningimporten fra de tre største leverandørlandene.



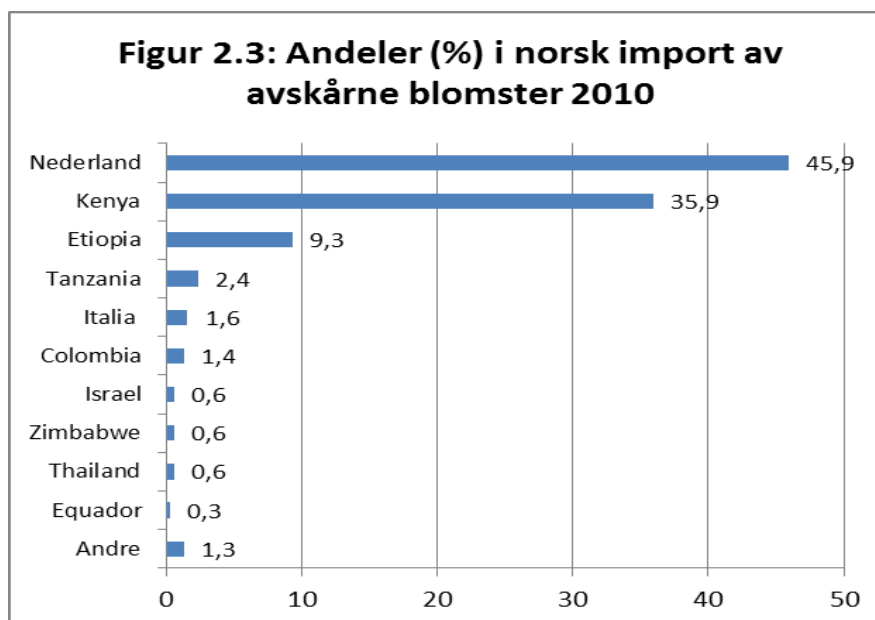
Honning framstår dermed som en ”liten men søt” bransje der det meste av importen er fra u-land, påslaget på veien er lite, pengene går til u-landene, og handelsrettet bistand så vel som rent kommersielt samarbeid har ført til økt import fra fattige land til Norge.

En begrensning er at markedet er lite og det har for eksempel forekommet at salg fra lagret har vært så stort at det har vært et kraftig prisfall som har rammet aktørene i bransjen. I et så lite marked med få hovedaktører er det også en fare for at noen får en for dominerende stilling. Tidligere var det en regel om at ingen kunne kjøpe mer enn 50 % av GSP-kvoten men denne begrensningen er nå fjernet. Det er derfor grunn til å holde et øye med dette i fortsettelsen.

2.5. Blomster

I kapittel 1 viste vi at import av blomster og noen grønnsaker fra Afrika er en av de få suksesshistoriene for import fra de fattigste landene. Importen skjer dels i regi av dagligvarekjedene (ICA, COOP via Coop Trading), spesialiserte bedrifter som Bama (frukt, grønnsaker og blomster) og rene blomstergrossister eller -kjeder som Mester Grønn. Bama leverer til Rema og Norgesgruppen. I tillegg til samtaler med aktører i Norge har vi gjennomført intervjuer med et titalls bedrifter og aktører i Kenya og Etiopia; sammenfattet i Perry (2011) som den følgende framstilling også delvis bygger på.

Blomsterekspert fra Afrika til Europa ble utviklet før den norske null-tollordningen men det er ingen tvil om at handelen har skutt fart på grunn av at det er 249 % toll på europeiske roser i sommersesongen. Som figur 2.3 viser, er Nederland ellers den dominerende leverandør.



Kenya har også en betydelig andel (36 %) av markedet, etterfulgt av Etiopia og Tanzania, og i vinterhalvåret er det noe import fra Sør-Amerika (der flyfrakten er noe dyrere).

Den samlede importen av avskårne blomster (HS603) fra Kenya i 2010 var på 154 mill. NOK. Av dette ble i følge norsk statistikk varer for 62 mill. NOK sendt via Nederland, 39 mill. NOK via Tyskland, og blomster for 46 mill. NOK ble sendt direkte fra Kenya til Norge. I Nederland omsettes en del av blomstene på de nederlandske auksjonene; den eksakte andelen er ikke klar for oss men i følge Perry (2011) er den høy. Det som ikke går via auksjonene går til ulike agen-

ter. I Tyskland spiller grossisten Omniflora, med afrikanske eierinteresser, en hovedrolle som mellomledd.

Blomsternæringen i Kenya skaper 90 000 arbeidsplasser direkte og en halv million dersom indirekte virkninger tas med. Planteproduksjon står for 3.5 % av Kenyas BNP og blomster representerer 7 % av dette, det vil si 0.25 % av BNP. Kenya har et unikt klima og høyde over havet for produksjon av roser; dette utgjør en klar fordel sammenliknet med Tanzania (lavere høyde, mindre størrelse på rosene) og enda mer Uganda (for varmt). Også Etiopia har gunstige naturforhold og i følge bransjeaktører like fine roser som Kenya. I Kenya har private industriforeninger spilt en sentral rolle for å heve kvaliteten og sikre at eksporten oppfyller helsekrav; i Etiopia har myndighetene med støtte fra bl.a. USAID spilt en mer aktiv rolle. Spesielt for blomstereksperten er at private standarder som Fairtrade spiller en sentral rolle. For eksempel er halvparten av Mester Grønn's blomsterimport fra Afrika sertifisert av Fairtrade. I Kenya har produsentene satset aktivt på å leve opp til disse standardene som nærmest oppfattes som et "varemerke" (mer om dette i kapittel 3 samt Perry 2011). Blomsternæringen i Afrika har ikke bare ført til arbeidsplasser og inntekt, men også læring og industriell oppgradering, ved at eksportørene har taklet utfordringene til kvalitet så vel som standarder for plantehelse og private standarder for arbeidsmiljø og miljø.

Blomstene fra Afrika sendes med fly og i følge kilder i bransjen i Kenya er flyfrakten fra Kenya til Amsterdam 1.75-1.85\$/kg i høysesongen (oktober-april) og 1.60-1.70\$/kg i lavsesongen (april-september). Fra Amsterdam kan blomstene sendes med bil for 80 øre/kg så langt som til Spania. For grønnsaker er flyfrakten 0.20\$ lavere. De avskårne blomstene er ferskvare med varighet på under en uke og derfor er flyfrakt en nødvendighet. Blomstene sendes i pappkasser, så vidt vi har forstått med rotknoll som skjæres av i Nederland eller Tyskland før blomstene lastes på blomsterpaller som går på kjølebilene og rett inn på importørens lager i Norge. Det er en avveining mellom vekt og fraktkostnader og for roser er dette en lønnsom operasjon men for blomster med høyere vekt per krone utsalgspris kan flyfrakten være ulønnsom. I bransjen eksperimenteres det med kjøleteknikk og båtfrakt men fortsatt er dette en utfordring som begrenser muligheten for å gjenta rose-suksessen for andre blomsterarter.

Dersom blomstene skal få nulltoll i sommersesongen må de ha opprinnelse i de afrikanske landene og da er det begrenset hva som kan skje med dem i Nederland eller Tyskland. For eksempel kan man ikke ta afrikanske roser og lage buketter med blomster fra Europa; da forsvinner tollfriheten. Bransjen klager på dette men tollvesenet holder fast ved at det ville bli vanskelig å kontrollere opprinnelse dersom

man tillater buketter med blomster fra ulike land.⁹ Med 249 % tollforskjell er det også fristende å blande europeiske blomster i nulltoll-lasten og i bransjen florerer (får vi si) rykter om smugling av europeiske blomster. Dette er naturligvis ikke noe som Kenya eller andre afrikanske land kan beskyldes for. Tollvesenet har også bekreftet for oss at blomster har vært ansett som en problemsektor med hensyn til feil angivelse av opprinnelse. Blomster er med andre ord et eksempel på et klassisk problem: Når skatteforskjellene blir store, oppstår smugling og juks, slik det har skjedd for alkohol og tobakk.

Den afrikanske blomstereksporten har blitt møtt med flere innvendinger. En slik innvending er at de burde brukt jorda til å dyrke mat til de fattige og ikke luksusvarer til de rike. Denne kritikken beror på en misforståelse; det er mangel på produktivt arbeid og inntekt som er hovedproblemet for den fattige verden, og får de penger, kan de også kjøpe mat. Kenya dyrker også mat og blomsterproduksjonen er et eksempel på profesjonelt landbruk som også kan føre til kunnskap som er til nytte for andre deler av landbruket.

En annen innvending er mer utfordrende: Er det ikke miljømessig galt å sende blomster med fly til Europa? Svaret fra bransjen er at ”karbonavtrykket” av de afrikanske rosene er mye mindre enn tilsvarende for roser dyrket i drivhus i for eksempel Norge. Dette argumentet virker troverdig.¹⁰ Likevel er det ikke et absolutt svar; at B er bedre enn C, hjelper ikke hvis det fins et tredje alternativ A som er bedre enn begge. Det er utenfor denne studiens rammer å foreta ytterligere miljøregnskap. Hvis bransjen lykkes i å utvikle båtfrakt for avskårne blomster kan kanskje både utslipp og transportkostnader reduseres og handelen ville da bli enda bedre i miljøhenseende.

Et annet aspekt ved bærekraft er om handelen vil overleve den dag europeiske blomster får fri adgang til det norske markedet. Nederlands høye andel i vintersesongen er et tegn på at svaret på kort sikt kanskje er tja. Men med høyere kompetanse kan afrikansk eksport klare seg i friere konkurranse, og dagens læring sammen med gunstige naturforhold kan gi håp om at de en dag kan slå Nederland på hjemmebane, til tross for sistnevntes kunnskap og erfaring.

Konkurranseskraft er også et spørsmål om pris og i kapittel 4 viser vi at enhetsverdien eller prisen på blomster fra Kenya tre- eller firedobles på veien til Norge. Hva som ligger bak dette dramatiske resultat er ikke helt klart; i kapittel 4 gjøres et første forsøk på å finne svar. Et svar som ser ut til å gjelde generelt for importen er at jo mer indirekte handel, jo høyere påslag på veien. Kostnader ved transport, lagring etc.

⁹ Samtale med Toll- og avgiftsdirektoratet 27.10.2011.

¹⁰ Vi har til nå ikke lyktes i å få tak i en studie fra UMB, Ås som skal bekrefte dette.

kan forklare noe men ikke en så høy verdiøkning. En hypotese er at det er de hollandske auksjonene som drar opp prisen. Men verdiøkningen ser ut til å være like høy for Omniflora i Tyskland der det ikke er auksjoner. Verdiøkningen fra Afrika til Norge reiser spørsmål om hvorvidt mer direkte handel uten mellomledd kunne føre til at mer av fortjenesten havner i Afrika. Spørsmålet er om de norske aktørene kan klare seg uten mellomleddene. Noen av de kenyanske bedriftene vi snakket med, ga uttrykk for et ønske om mer direkte handel.

Med mer direkte handel vil nok de kenyanske eksportørene få mer kjennskap til Norge. Inntrykket nå er at de eksporterer til Europa uten altfor mye kjennskap til Norge; den er det mellomleddet som håndterer. En del av eksportørene visste knapt at de hadde en tollfordel på 249 % - selv om dette er hovedgrunlaget for hele handelen. Blomsterhandelen er dermed også en påminnelse om Norges rolle som europeisk periferi.

2.6. Frukt og grønnsaker

Handel med frukt og grønt er en viktig del av vår import fra utviklingsland, som påvist i kapittel 1. Mange land er involvert (se Vedlegg 1.4). Denne bransjen er mer ”mangslungen” enn de sektorene vi har omtalt før; fra smale nisjeprodukter til tunge volumvarer, fra tempererte til tropiske produkter, og fra følsomme ferskvarer til de som kan lagres i månedsvis. Vi har ikke rukket å gå dypt inn i dette området men gir en kort framstilling basert på samtaler med noen viktige aktører samt litteratur på feltet. Her finner vi nok også en del suksesshistorier, gjennom økt handel med eksotisk frukt og en del typer grønnsaker.

For tropiske varer og nøtter er det norske handelsregimet liberalt, men for tempererte grønnsaker og enkelte frukter er det sesongbasert beskyttelse, med høy toll i den norske sesongen. Nulltollordningen gir dermed en betydelig fordel for mange produkter, og det er relativt få innrømmelser i frihandelsavtaler bortsett fra EU. I landbruksavtalen med EU er det imidlertid en rekke tollnedsettelse og tollfrie kvoter, og EUs markedsadgang er bedret som følge av reforhandling av denne avtalen nylig. Ut over dette er det noen WTO- og GSP-kvoter samt enkelte innrømmelser i frihandelsavtaler (for eksempel Canada, Egypt). Det er likevel ingen tvil om at nulltollordningen er øverst på rangstigen. For frukt og grønnsaker gjelder også SPS-krav men for ikke-animalske produkter bruker EU ikke landlister; det holder med sertifisering av godkjent myndighet. Dette betyr at SPS-kravet er mindre absolutt og lettere å håndtere, selv om det også her fins skjær i sjøen for en del produkter og land (plantesykdommer, sprøytemidler etc.). SPS og andre standarder drøftes i kapittel 3.

Et budskap fra bransjen er at de store volumvarene som poteter, gulrøtter, blomkål, broccoli etc. er produksjonen i Europa høyt profesjonalisert og nærmest industriell, og dette sammen med kort transportavstand gjør at det ikke er lett for fjerne utviklingsland å konkurrere. Prisforskjellene er ikke alltid så store og man velger da nære leverandører framfor fjerne, og særlig der transportkostnaden utgjør en større del av prisen. Forventningen fra de vi snakket med pekte dermed i retning av fortsatt utvikling av nisjemarkeder for frukt og grønnsaker der det har vært en rask utvikling de siste år. Aktuelle produkter er avocado, mango, sukkererter (sugarsnaps) samt en hel rekke frukter som vi enda må trene for å huske navnet på (for eksempel carambol, eplepære/nashi, granateple, kaktusfiken, kiwano, kvede, lichi, mangostan, mispel, papaya, pasjonsfrukt, pepino, persimon, pithaya, rambutan, sharon, tamarillo). For slike nisjeprodukter er det norske markedet ofte for lite og det er dermed nødvendig med koordinert import til det europeiske markedet. Bama satser gjennom sitt selskap Nature's Pride på dette segmentet og dette betyr at slike varer havner i hyllene til Rema og Norgesgruppen (som forsynes av Bama), mens ICA og COOP har egne tradingsselskaper som arbeider i samme retning. For planteprodukter er det som vist i vedlegg 1.4 global spredning på importen fra u-land ved at land fra Asia, Afrika og Latin-Amerika alle er med.

For ferskvarer stilles strenge krav til logistikk; det føres protokoller over temperatur på hvert stadium i transport. Det nytter ikke å la mangoen ligge og godgjøre seg på tunet en stund før den tas hånd om; varene skal rett fra høsting til kjøling i rett temperatur. Det er mange produsenter i u-land som allerede i dag klarer dette, men i India råtner en betydelig del av mangoavlingen på veien (se for eksempel ASET 2005) og mange land har et stykke igjen før de håndterer kravene. I næringen eksperimenteres med transportmetodene; for en del ferskvarer er flytransport eneste mulighet i dag (for eksempel sugarsnaps fra Kenya) men bedre teknikk for båttransport kan øke mulighetene og gjøre frakten billigere og mindre CO₂-intensiv. For eksempel har asparges fra Peru blitt sendt med fly men båtfrakt kan bli mulig. Peru framheves som et eksempel som har lyktes med kvalitet og logistikk. Men båtfrakt krever større volum og er dermed mer aktuelt for koordinert import til flere land, eller for produkter som er store nok i volum. Kravene til kvalitet, logistikk og SPS betyr at importbedriftene bruker mye ressurser til oppfølging og kontroll av dette.

Spesielt med frukt- og grønnsaksektoren er betydningen av sesonger og næringen er vant til å tilpasse seg dette; med leverandører fra ulike områder over året. En klage fra næringen er at periodene med tollre-

duksjon ikke alltid er godt tilpasset den virkelige sesongen og at dette burde finjusteres i samråd med aktørene.

2.7. Andre varer

De produktområder som er omtalt her utgjør bare en del av mulighetsområdet, og i et prosjekt av begrenset varighet har det ikke vært rom for å skaffe informasjon om alle varetyper. Vi har lagt vekt på å presentere noen realistiske historier om handelen med ulike typer varer, men det finnes mange fler. Tekstilimporten omtales noe mer i kapittel 4, men er ikke dekket her. Melkeprodukter er en annen varegruppe der økt import fra u-land er aktuelt på sikt, og det samme gjelder eggprodukter.

Det fins dessuten et utall av innsatsvarer til næringsmiddelindustrien som produseres i ulike u-land og der det allerede fins en del handel. På grunnlag av intervju med en større næringsmiddelbedrift gir vi i det følgende noen stikkord om dette.

I en del underbransjer av næringsmiddelindustrien kommer det meste av råvarene fra Norge, eller de kjøpes via andre norske bedrifter som står for importen. En del andre næringsmiddelbedrifter er i større grad avhengig av å importere innsatsvarer, og vi intervjuet en større bedrift som kjøper inn rundt 600 ulike innsatsvarer, hvorav rundt halvparten fra Norge. En god del av importen skjer via europeiske firmaer, men en rekke u-land er involvert som leverandører, direkte eller indirekte. Det er snakk om et utall forskjellige varer, som serialier, fortykningmidler, gelatin, tørkede/ferske/frosne grønnsaker og frukter, melkeprodukter, søtningsstoffer, fargestoffer, gjær, proteiner etc.. Tollpreferanser kan særlig ha betydning for mel og stivelsler, frukt og grønnsaker, meieriprodukter, kjøtt og grønnsaker. For eksempel er potetstivelse dyrt i Norge på grunn av toll og det lages i utlandet av mer egnede poteter. Import av ferdig stivelse er imidlertid vanskelig på grunn av toll og RÅK-ordninger kompenserer ikke tilstrekkelig. Problemet fører til høyere kostnad eller forringet kvalitet for den norske bedriften.

Næringsmiddelindustrien har et fellestrekk med forbransjen i den forstand at leveringssikkerhet, høy kvalitet og smittefrihet er helt avgjørende. Hvis innsatsvaren er bedrevet går produksjonen i stå. "Alle kan levere en god prøve", ble det sagt, men dette er ikke nok, stabile leveranser og jevn kvalitet er avgjørende. Dette fører til satsing på stabile og sikre leverandører snarere enn "shopping" på verdensmarkedet. På samme måte som for- og grønnsakimporten legges mye ressurser i kontroll av kvalitet og "auditering" av leverandørene med jevne mellomrom. Også her er inntrykket at SPS-reglene er noe man greit kan

leve med. En forskjell fra disse andre bransjene er at frakt ofte er enklere; for eksempel er frakt av tørkede grønnsaker og frukter billigere, mens frysekontainere koster det dobbelte. Å sende en kontainer er likevel enklere enn å få soyabønnene fra Amazonas.

Næringsmiddelindustrien kompenseres delvis for norske landbrukspriser gjennom RÅK-ordningen (råvarepriskompensasjon). Inntrykket fra de aktører vi snakket med var imidlertid at denne kompensasjon var altfor begrenset og at systemet som helhet førte til en betydelig konkurransevridning i næringsmiddelindustriens disfavør. Mens for eksempel kjøttindustrien føler seg ”på parti” med landbruket siden de kjøper nesten alle sine råvarer derfra, er fellesskapet svakere jo lengre vekk man kommer fra kjerneproduktene.

2.8. Oppsummering

Kapitlet har oppsummert en rekke suksesser så vel som feilslag som illustrerer hva som er forutsetningene for å øke handelen med utviklingsland.

- For kjøtt har Botswana, Namibia og Swaziland lyktes med handel, mens planene i Uganda ikke har slått til.
- For forvarer er Brasil, Peru og Senegal suksesser, mens handel med soya fra Mosambik er noe vi kan glemme med det første.
- For honning har importen fra Etiopia og Zambia lyktes (i tillegg til Argentina), mens Uganda ikke var så lett.
- Også for blomster er Uganda en hard nøtt, mens Kenya, Etiopia og i noen grad Tanzania har lyktes.
- For frukt og grønnsaker fins vellykkede eksportører både i Asia, Afrika og Latin-Amerika, men mange u-land sliter fortsatt med kravene til kvalitet, kjøling og logistikk, og krav til plantehelse.

I flere av tilfellene ovenfor har handelsrettet bistand vært involvert, med varierende grad av suksess. Både for kjøtt/Swaziland, honning/Etiopia, soya/Mosambik og kjøtt/Uganda var målet å skape handel med Norge, men bare for de to første har dette lyktes. For de fattigste landene er salg i hjemmemarkedet eller til nabolandene ofte mer nærliggende mål enn eksport til Norge, og spesielt for handelsrettet bistand er det viktig å ikke overfokusere på salg til Norge.

Vanskelighetsgraden varierer mellom bransjer, og det er ikke tilfeldig at det er mer suksess for honning for de fattigste landene. Det meste av vår import fra u-land er fra mellominntektsland. Likevel har vi også sett lavinntektsland som Kenya lykkes i bransjer med høye standarder og krav til kvalitet.

Kapittel 3: Standarder – fra offentlig regulering til privat merkevarebygging?

For handelen med landbruksvarer er det ofte strenge krav til sanitære og plantesanitære standarder (SPS). Norge er gjennom EØS-avtalen en del av EUs regime for sanitære og plantesanitære forhold (SPS), og norske reguleringer følger stort sett EUs regler. Dett finnes et begrenset antall unntak; for eksempel fikk Norge som følge av medlemskapsforhandlingene på 1990-tallet rett til strengere regler for salmonella, sammen med de andre nordiske land. Norges regler for GMO/genmodifisering skiller seg også noe fra EUs regler.

I tillegg til SPS-regelverket har vi i prosjektet oppdaget en stadig sterkere rolle for private standarder. Kollektive standarder som Fairtrade og frivillige industristandarder er vel kjent fra tidligere debatt; det nye i dagens handel er at bedriftene stadig oftere har omfattende egne regelsett. U-landseksportører må i et økende antall tilfeller skrive under på omfattende ”protokoller” eller kontrakter som tar opp barnearbeid og arbeidsstandarder, miljøkrav og andre etiske regler. De private standardene reiser nye krav til eksportørene i u-land, og faglig er det en debatt om hvis gode de er: Utelukker de småbedrifter og handel med de dårligst stilte, eller er de en effektiv brekkstang for å oppgradere standardene i u-land? Kan private bedrifter tvinge fram endringer på en måte som offentlige standarder ikke har klart? Eller fører de til en uoversiktlig jungel av tilfeldige standarder uten vitenskapelig eller politisk grunnlag?

3.1. SPS for animalske produkter: Mye av importen er forbudt

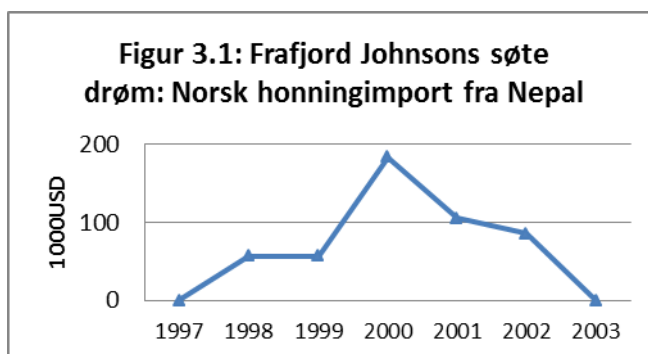
Det aller enkleste svar på hvorfor det ikke er handel selv med store tollfordeler, kan være: Det er forbudt! For animalske produkter utarbeider EU lister over hvilke land det er tillatt med import fra, og land som ikke er på disse listene kan det ikke importeres fra. Tabell 3.1 viser antall land i de ulike landgruppene som er godkjent ut fra en del aktuelle direktiver (ulike oppdateringer av det såkalte restmiddeldirektivet).

Tabell 3.1: Antall land der import til Norge er tillatt for en del animalske produkter, i henhold til EUs direktiver for reststoffer i slike produkter.						
Produkt	Landgruppe					
	FTA-rich	MFN	FTA-utv. land	DAC-GSP	14 lav-inntekt	MUL
Snegler	6	10	14	38	9	17
Froskelår	6	10	13	37	8	17
Gelatin	6	7	14	20	3	2
Storfe	2	6	7	5	0	0
Småfe	2	5	6	3	0	0
Svin	2	3	4	1	0	0
Hest	1	2	4	4	0	0
Fjørfe	4	2	8	7	0	0
Akvakultur	7	8	12	27	2	5
Melk	4	4	6	3	0	0
Egg	2	2	6	5	0	0
Kanin	1	1	1	2	0	0
Vilt-levende dyr	1	5	7	2	0	0
Oppdrettsvilt	2	6	4	1	1	0
Honning	2	8	7	11	4	4

Merknad: Beregnet på grunnlag av Landbruksdepartementet (2000a, 2002, 2011).

Selv for rike land er bare en del av landene i hver gruppe godkjent, og for MUL+14 er tallet null for en rekke varer, det vil si at all import fra MUL+14 er forbudt. Dette gjelder kjøtt, egg og melkeprodukter.

Honning er en klassiker med hensyn til u-landsimport: På 1970-tallet ble honning fra Guatemala stoppet fordi den ikke var merket "Tilnærmet ubegrenset holdbarhet". Indianerne i Guatemala som laget honningen var ikke så stive i norsk og det var ikke lett å få dette ordnet. Senere arbeidet daværende utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson for å få i gang honningimport fra Nepal; med tollfrihet og NORAD-støtte skulle den nye handelen understøttes. Men så ble importen underlagt EUs direktiv 96/23/EC om "Forskrift om kontrolltiltak for restmengder av visse stoffer i animalske næringsmidler, produksjonsdyr og fisk for å sikre helsemessig trygge næringsmidler", som det klingende heter på norsk. Nepal er ikke på listen; dermed var visen slutt, og handelen falt til null.



Det er ikke det at Nepal ikke har standarder for honning; disse finnes og er ikke veldig forskjellige fra EUs regler (se for eksempel Joshi 2008, 14). Landet arbeider for å bedre kvalitet og oppfølging av standarder. Men dette er ikke nok for EU. Fra bransjehold fortelles at aktørene i Nepal etter hvert gikk lei av å streve med EUs kontrollører, og satset på eksport til andre markeder.

Man kan undres over at honning, som i utgangspunktet er antiseptisk og dermed har tilnærmet ubegrenset holdbarhet, skal ha så strenge SPS-regler. Vi har ikke medisinsk/veterinær kompetanse til å overprøve disse vurderingene, men det er overraskende at et produkt som honning er nesten like strengt beskyttet som kjøtt. Resultatet er at bare åtte av de 63 MUL+14-landene er godkjent for import av honning.¹¹ For storfekjøtt er det ikke bare restmiddelkontrollen som bestemmer hvilke land som er tillatt, men også en tilsvarende liste for munn- og klovsyke.¹² Tabell 3.2 viser hvor mange land som er godkjent på denne (se også Rich 2011). For å øke relevansen for den senere drøfting av handelspolitikk (kap. 5) deler vi DAC-landene inn i ØM og LM.

¹¹ Dette er MUL-landene Etiopia, Tanzania, Uganda og Zambia, og lavinntektslandene Kamerun, Kirgisistan, Moldova og Nicaragua.

¹² Denne er utarbeidet av OIE (World Organization for Animal Health), se <http://www.oie.int/en/animal-health-in-the-world/official-disease-status/fmd/list-of-fmd-free-members/>.

Tabell 3.2: Land som er frie for munn- og klovsyke (oktober 2011)		
Landgruppe	An-tall	LM-land og lavere som er med
EØS	28	
FTA-rich	2	
FTA (ØM-land)	9	
Andre ikke-u-land	7	
DAC-GSP (ØM-land)	14	
DAC-GSP (LM-land)	9	Belize, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Indonesia, Paraguay, Filippinene
FTA med LM-land	3	Lesotho, Swaziland, Ukraina
14 lavinntektsland	2	Moldova, Nicaragua
MUL	3	Haiti, Madagaskar, Vanuatu
Merknad: For noen land er enkelte regioner innad i landene godkjent men ikke andre. Dette gjelder Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Filippinene, Paraguay, Tyrkia, Malaysia, Moldova, Namibia, Peru.		

Fem land i MUL+14 er godkjent, og ytterligere 12 andre lavere mellominntektsland (LM) med frihandelsavtaler eller vanlig GSP. Problemet er at de fleste av disse 17 ikke er på listen over godkjente land ut fra restmiddeldirektivet: Her finner vi bare Swaziland. Dermed er Swaziland det eneste av mer enn hundre MUL eller LM-land i verden som er godkjent for import av storfekjøtt.

Hvis importen er forbudt som følge av SPS, hjelper det naturligvis lite med store tollreduksjoner. Det er på mange måter paradoksalt at flere tiårs debatter og handelspolitikkenes område, og endelig full markedsadgang for de fattigste, kan elimineres med et pennestrøk av et veterinærkontor i Irland (EUs Food and Veterinary Office i Grange, Irland).

Standarder for dyrevernav bare i begrenset grad innarbeidet i EU's regime men kan potensielt bli mer viktig på sikt. En del enkeltland har nasjonale regler på området, men på mange områder har EU ennå ikke etablert en felles standard. Norske regler er strengere enn i de fleste EU-land, spesielt når det gjelder slaktning og transport av dyr. Representanter fra sør-amerikanske land i Brussel¹³ ga uttrykk for at den europeiske tilnærming til dyrevernav er for smal: Reguleringer i EU-land er knyttet til intensive produksjonssystemer fokuserte utelukkende på spesielle faser eller situasjoner i dyrets liv, som transport og slaktning. De argumenterte for at de mer ekstensive produksjonssystemene i Sør-Amerika gir bedre dyrevelferd totalt sett.¹⁴

¹³ Samtaler med representanter fra ambassadene til Argentina, Brasil og Uruguay i Brussel, 23.9.2011.

¹⁴ Et beslektet argument ble presentert av en importør som vurderte økologisk sertifisering av kjøtt fra Namibia. Dette viste seg imidlertid vanskelig fordi dyrene slikket på stein, men for steinen fantes ingen sertifisering!

3.2. Planteprodukter: Produktbasert kontroll

For planter er det i hovedsak ikke landlister som benyttes, men et generelt krav om at varene skal ledsages av tilfredsstillende sunnhetssertifikat. Det sentrale direktivet her er i Norge ”Forskrift om planter og tiltak mot planteskadeliggjørere” (Landbruksdepartementet 2000b). I tillegg finnes et betydelig antall direktiver om spesifikke planter eller sykdommer.

For kjøtt er det ofte umulig for den enkelte eksportør å løse problemet; å bli godkjent av EUs veterinærer må skje på landnivå og er en prosess som kan ta flere år. For planter er det i regelen mulig for produsentene å løse problemet, men ikke alle vil klare det og det har derfor oppstått en diskusjon i litteraturen om hvorvidt standardene bidrar til å presse små produsenter ut av markedet. En beslektet litteraturanalyser om standardene er påvirket av proteksjonistiske lobbyer og dermed for strenge. For eksempel fant Otsuki og Wilson (2001) i et tidlig bidrag at EUs strenge standarder for aflotoksin førte til et betydelig eksporttap for Afrika, og Maskus et. al. (2005) fant at tilpasning til standardene innebar en engangskostnad på 425 000\$ for bedriftene i u-land.

Den tidligere forskning og debatt om dette dermed var preget av et fokus på at standarder kunne fungere som handelshindringer. Senere bidrag ser ut til å peke i retning av et tvetydig svar: Jo, det er sant at standarder kan fungere som handelshindringer. Men samtidig kan standardene være positive ved å framtvinge bedre helsemessige forhold og en oppgradering av bedriftene i u-land. Verdensbanken har vært toneangivende i analyse og oppfølging av problemet og i et nylig bidrag (Jaffee et al. 2011) er det denne dobbeltheten som er hovedbudskapet. Kunnskapsgrunnlaget på området er likevel fortsatt i utvikling og det er mulig å finne støtte for både det ene og det andre syn.

I den tidlige forskningslitteraturen om standarder var et viktig tema hvordan internasjonal harmonisering av standarder ville virke i en situasjon der de enkelte land kunne trenge ulike standarder (Bhagwati og Hudec 1996). For u-landsbedrifter er det et spørsmål om det er optimalt å tilpasse seg de aller strengeste standardene i land som Norge, eller om de heller burde satse på lokale og regionale markeder som ikke har så strenge krav. Jaffee et al. (2011) argumenterer for at det ofte fokuseres for ensidig på standardene i rike land.

Importen av blomster fra Afrika er ett eksempel på at produsentene har klart å håndtere standardkravene i rike land, og intervjuer i Kenya og Etiopia belyser dette (Perry 2011). I Kenya har dette skjedd med støtte fra den aktuelle bransjeforening; i Etiopia har myndighetene spilt en sentral rolle. Bistandsprosjekter har spilt en rolle for å under-

støtte tilpasning til standarder, sammen med kunnskapsoverføring på kommersiell basis (jfr. avsnitt 2.4 om honning).

For planteprodukter er en del leverandører utelukket i utgangspunktet fordi det er spesielle SPS-relaterte risikoer. For etablert handel er hovedinntrykket fra bedriftsintervjuene at SPS bare unntaksvis er et stort problem slik det er for kjøtt. SPS er en utfordring som må løses og som man lever med, men hvis man lærer seg hvordan dette gjøres og har papirene i orden, så går det bra. I noen tilfeller (eksempelvis poteter og appelsiner fra Egypt) oppstår imidlertid SPS-problemer som vanskeliggjør handelen.

For handel med planter og planteprodukter er det to andre aspekter som ofte ser ut til å overskygge SPS-problematikken.

- Det ene er kravene til logistikk og hygiene ved lagring og transport, der vanskelighetsgraden varierer mellom produkter men er svært høy for en del varer. Dette er kommersielt motiverte standarder for å sikre at varen holder den nødvendige kvalitet. Bedriftene er ikke interessert i salmonella bare fordi SPS-reglene krever det: det er en betydelig kommersiell risiko dersom det er smitte i varene. Derfor har bedriftene en klar egeninteresse i kontroll for å unngå slike problemer.
- Det andre er framveksten av stadig flere private standarder for miljø, helse, arbeidsstandarder i tillegg til de offentlige SPS-standardene. Bedriftsintervjuene ga et overbevisende inntrykk av at slike standarder har ”tatt av” og spiller en viktig rolle i u-landshandelen.

I praksis er de to typene standarder ofte blandet sammen i bedriftenes arbeid: Noen bedrifter har omfattende ”protokoller” som hver eneste leverandør må skrive under på; noen har store ”kvalitetsavdelinger” med medarbeidere som reiser rundt og sjekker hvert eneste vareparti. Som utgangspunkt for analysen er det derfor nyttig å beskrive en del bedriftshistorier på feltet.

3.3. Private standarder: Noen bedrifts- og bransjehistorier

Det finnes mange konkurrerende private standarder relatert til handel med landbruksvarer.

- I Norge er Fairtrade (www.fairtrade.no) vel kjent. Fairtrade stiller krav til arbeidsstandarder og lønnsvilkår, og fastsetter minstepriser som skal betales for landbruksprodukter i utviklingsland. Fairtrade opererer i mange land og sier på sine nettsider at ”Det finnes over 800 Fairtrade-sertifiserte kooperativer og plantasjer i 58 land i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Om lag 1,2 millioner bønder og ar-

beidere jobber i kooperativene og plantasjene, og teller man med familiene deres er det ca. 6 millioner mennesker som nyter direkte godt av Fairtrade-systemet.”

- En annen viktig internasjonal standard er GlobalG.A.P (www.globalgap.org). Gjennom sine standarder vil GlobalGAP sikre bedre miljø, mindre bruk av kjemikalier, bedre helse og sikkerhet, og dyrevelferd.
- En viktig aktør i Norge er også Initiativ for etisk handel (IEH, www.etiskhandel.no), der medlemsbedriftene forplikter seg til å arbeide for bedre menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, utvikling og miljø. IEH ble stiftet i 2000 av COOP Norge, HSH (Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon), Kirkens Nødhjelp og LO. IEH er en prosessorientert organisasjon som legger vekt på arbeid for bedre standarder snarere enn tradisjonell sertifisering.

En del bedrifter bruker slike private standarder i sin virksomhet. I tillegg kan bedriftene utvikle egne retningslinjer og standarder, og praksisen varierer her fra omfattende formaliserte standarder til mer pragmatiske og ”minimalistiske” løsninger. Bedriftene er redd for skandaler, for eksempel sykdom på mennesker som følge av produktene deres, eller historier om for eksempel barnearbeid. Det finnes flere eksempler på bedrifter som har tatt ”rev i seilene” etter slike uheldige historier. Bedriftenes bruk av standarder er dermed begrunnet av både negative og positive motiver: De vil redusere kommersiell risiko knyttet til helse, og de er interessert i å bruke standarder for å bygge opp bedriften som merkevare.

I Kenya er både myndigheter og flere bransjeorganisasjoner involvert i arbeid med å fremme blomstereksportørens evne til å oppfylle strenge standarder (Perry 2011). For eksempel er Kenya Flower Council (KFC, www.kenyaflowercouncil.org) er en bransjeorganisasjon for produsenter og eksportører av blomster. Bransjen slet i utgangspunktet med et dårlig ”image”; kapitalintensiv, for lite bruk av ufaglært arbeidskraft, for mye forbruk av vann. En ny industristandard ble utviklet for å motvirke dette; denne er dessuten koblet (”benchmarket”) til andre standarder som GlobalGAP, Tesco's Nature, Fair Flowers and Plants (FFP), Fairtrade (FLP), MPS (en nederlandsk sertifiseringsorganisasjon) og Rainforest. Bedriftene kan sertifiseres av KFC på tre nivåer med stigende vanskelighetsgrad. En del av de kenyanske blomsterprodusentene er Fairtrade-sertifiserte. Fra enkelte hold ble det uttrykt et ønske om samordning eller harmonisering av ulike standarder, mens noen fryktet at Fairtrade kunne bli for dominerende og ønsket konkurranse mellom flere standarder. I det store og hele har Kenya taklet utfordringene med både SPS og standarder for blomster (rosen) og illustrerer at fattige afrikanske land kan klare dette; så det er

ikke grunnlag for negative stereotyper. Roser er imidlertid ikke det mest krevende i forhold til SPS, og SPS-problematikk kan være mer utfordrende for en del grønnsaker der eksporten potensielt kan utvikles videre.

Bama i Norge er den største importør av frukt og grønnsaker, med import fra rundt 80 land. Kvalitetskontroll er ivaretatt gjennom en egen kvalitetsavdeling som også inkluderer CSR (Corporate Social Responsibility), samt produksjefer som reiser over hele verden og kjenner hvert produktområde til bunns. Bama legger vekt på langsiktige forbindelser med leverandører og direkte kontakt; med unntak av nisjeprodukter der volumet i Norge er for lite og der innkjøp til Europa skjer felles gjennom Nature's Pride (eid av Bama) i Nederland. Men leverandørene må oppfylle krav til kvalitet; og kundeforholdet kan revurderes fra år til år. Med hver leverandør undertegnes en rammeavtale som også inkluderer leveringsbetingelser, og dessuten en "Code of conduct" med arbeidsstandarder og noen generelle miljøkrav. Bama benytter GlobalGAP.

For de store dagligvarekjedene varierer graden av privat standardisering i forhold til import. Dette skyldes i noen grad at de i ulik grad står for importen selv. For eksempel er Bama leverandør/samarbeidspartner for to av de store dagligvarekjedene (Norgesgruppen og Rema 1000) og leverer både frukt, grønnsaker og blomster (inkludert afrikanske roser) til disse. Rema er den kjeden som importerer minst i egen regi, mens COOP og ICA har betydelig egen import, dels via relaterte bedrifter/partnere i Europa. Alle kjedene har vedtatte etiske retningslinjer og stiller krav til leverandørene i tråd med det, og Norgesgruppen og COOP ser ut til å ha den mest systematiske tilnærming:

- Norgesgruppen har generelle etiske retningslinjer og importerer mange varer gjennom handelbedriften UNIL, som har standardiserte kontrakter til alle leverandører og tilsvarende etiske retningslinjer. De har etablert samarbeid med Fairtrade.
- COOP har egen import, dels koordinert via Danmark, men satser betydelig på å bygge opp firmaprofilen via egne bedriftsstandarder. Som nevnte var COOP en av stifterne av Initiativ for Etisk Handel. COOPs innkjøpsbedrift Intercoop har egen Code of conduct, og gjennom egne merkevarer som Änglamark vil COOP bygge opp en profil der egne standarder for CSR og miljø spiller en viktig rolle.

For bedrifter knyttet til forproduksjon er kontroll med salmonella og andre helsefarer det mest avgjørende, og inntrykket er ellers at de store bedriftene har den mest systematiske tilnærming til frivillige standarder. Smitte og sykdom er en dramatisk kommersiell risiko og

selv mellomstore bedrifter følger dette opp systematisk med inspeksjoner og kontroll av varepartiene. Handelen er også sterkt påvirket av den norske standarden for GMO: dette betyr import kun fra leverandører som har kontroll med om varene er GMO-frie eller ikke (i praksis betyr dette stor import fra Brasil).¹⁵ Førråstoffene sendes dels via europeiske havner og blir SPS-kontrollert der, og dels direkte til godkjente havner i Norge. Før kontrakter inngås skjer ofte systematisk testing av stikkprøver, der både helserisiko og produktkvalitet blir undersøkt. Selv mellomstore bedrifter har personell som inspiserer hver skipslast. Bedriftene jobber hardt for å minimere helserisikoen: Hvis det skulle komme salmonella i laksefôret ville det ha store økonomiske konsekvenser. Innen fiskefôrproduksjonen hadde aktører vi snakket med interne miljøstandarder, og egne policydokumenter på området for viktige varer som for eksempel soya (der eksempelvis en bedrift utelukket kjøp fra geografiske områder som var miljømessig kontroversielle). For marine innsatsvarer i fiskefôr er krav til fiskeriforvaltningen i leverandørland et uavklart område der en del bedrifter har egne standarder siden offentlige standarder ikke er utviklet. Dette er et viktig spørsmål for næringen videre. Bedriftene oppfattet håndhevingen av SPS-regelverket som ”fornuftig” og noen sa de ikke hadde noe mot at dette var strengt, for det var i deres egen interesse. Salmonellafrihet er avgjørende i bransjen, som ikke protesterte mot at Norge har strengere standarder enn EU. Industrien er selv en pådriver for nye standarder og krav og ”bordet fanger”. I bransjen er det et sterkt krav til sporbarhet, også i de tilfelle der varepartier blir kjøpt via tradere. Noen av de største bedriftene i bransjen hadde formaliserte protokoller og regelmessige ”revisjoner” der leverandørene måtte oppfylle betingelsene fra A til Å inkludert miljøstandarder og CSR. De kjørte ”helt etter boken” også i vanskelige land. Enkelte bedrifter etterlyste offentlige standarder for å skape klarere linjer og unngå en ”spaghetti” av ulike private standarder.

Kjøtthandelen er forskjellig fra planteprodukter og fôr fordi importen er relativt liten og importen håndteres dels av norske produsenter og dels av importører som er langt mindre enn de store aktørene i bransjene omtalt ovenfor. Fryst kjøtt er mindre krevende m.h.t. transport, og selv ferskt kjøtt har lang holdbarhet sammenliknet med de mest krevende planteproduktene ettersom det kan mørnes i flere uker i kjølt tilstand. Som underleverandører til dagligvarebransjen er importørene av kjøtt mindre eksponerte i media og offentlighet så den største utfordringen er knyttet til helse og SPS snarere enn bedriftens merkevarebygging. Privat standardisering hemmes også av liten skala på importen; det er snakk om en investering og hvis volumet er lite og kan-

¹⁵ I følge en rapport fra Mattilsynet (2008) ble spor av GMO likevel funnet i 2/3 av stikkprøvene som da var tatt. Rapporten gir ellers en god oversikt over helserisiko på førområdet.

skje til og med usikkert (på grunn av kvoter, auksjoner m.v.) er det færre som vil legge mye penger og tid i standarder som bedriftsprofilering. En bedrift hadde vurdert merkevarebygging for kjøtt fra Afrika men hadde utsatt dette på grunn av for lite volum. Innenfor kjøtt er inntrykket dermed at håndtering av offentlige SPS-krav er hovedsaken, men også her har bedriftene kontrakter der eksportørene må forplikte seg til å respektere arbeidsstandarder etc. Kjøtt et interessant eksempel på at proteksjonisme hindrer privat merkevarebygging og standardisering fordi volumet holdes nede og det er usikkerhet om tilgangen på kvoter over tid. Samvirkebedriften Nortura er et særtilfelle i dette bildet; de legger vekt på samfunnsansvar som en del av bedriftsprofilen, for eksempel gjennom et uttalt mål om å øke prisen til bøndene i eksportland. Som markedsregulator er de imidlertid interessert i å holde importen under kontroll og begrense "lavprisimport" som kan true norske produsenter.

Bildet er dermed ikke entydig men bedriftsintervjuene peker klart i retning av at private standarder er viktige og av økende betydning for importen, og dette ser ut til å være positivt korrelert med skala (på bedriftene så vel som importen). Det er utenfor prosjektets rammer å analysere detaljert hvilke regler bedriftene har og hvor streng implementeringen er. Et generelt inntrykk er at bedriftene er mye mer konsekvente enn det som nok var vanlig for en del år siden. Det varierte likevel mellom bedriftene om de ville "gi en sjanse" til bedrifter som ikke oppfylte en standard eller om de ville bytte leverandør umiddelbart. Mens ingen ville se gjennom fingrene med alvorlige brudd på standardene, hadde noen av dem en prosessorientert holdning der eksportørene kunne gis nåde for å oppfylle standarden i løpet av en viss tid. Andre ga uttrykk for en kompromissløs holdning der kravene var absolutte og den eksportør som fusket, ble droppet umiddelbart.

3.4. Forskning om private standarder

Opplysningene fra norske og afrikanske bedrifter peker i samme retning som resultater fra forskningslitteraturen: Private standarder har økt i betydning som følge av økt fokus på helse og matsikkerhet (Henson og Humphrey 2010). Matskandaler i Europa, samt økt globalisering og handel med matvarer, har ført til et større press for privat regulering av helse og risiko (Asfaw 2011). Private standarder i EU legger vekt på "due diligence" eller nødvendigheten av en kontinuerlig prosess med protokoller rutiner for å unngå helseproblemer (Henson og Humphrey 2010). Private standarder er ikke bindende i juridisk forstand men leverandørbedriftene kan tvinges til å følge standardene av kommersielle grunner (Henson 2007). Private standarder kan være på bedriftsnivå eller kollektive standarder (i regi av bransjeforeninger eller NGOer) på nasjonalt eller internasjonalt nivå, slik vi har vist ek-

sempler på. I følge Jaffee et al. (2011) regulerte de private standarder tidligere først og fremst forhold mellom bedrifter ("B2B") men trenden går i retning av bredere standarder for likhet, menneskerettigheter og miljø. Samtidig som kollektive standarder som Fairtrade øker i betydning, forsøker også mange bedrifter å utvikle sine egne etiske regler og retningslinjer. En prosess med harmonisering eller gjensidig anerkjennelse av standarder kan redusere kostnadene som produsentene møter for å tilpasse seg.¹⁶

Parallelt med strengere offentlige standarder som SPS, har leverandørkjedene i økende grad blitt påvirket av private standarder utviklet i handelsnæringen selv (Humphrey & Schmitz, 2001). Henson (2007) finner en merkbar trend mot sterkere konsentrasjon i detaljhandelen i Europa, med en andel over 50 % for de fem største bedriftene i mange land. I Norge har de fire store kjedene over 99 % av markedet i dagligvarehandelen.¹⁷ Som vi har sett har kjedene litt varierende praksis men det er en klar trend mot mer omfattende "protokoller" som leverandørene må forholde seg til.

I markedet for frukt og grønnsaker har konkurransen bidratt til større import fra utviklingsland (Dolan & Humphrey, 2000), og selskapene konkurrerer også i økende grad gjennom standarder i et landskap som mer og mer preges av kvalitetskonkurranse (Henson, 2007).

Private standarder tjener dermed to formål; dels å redusere risiko og dels å differensiere produktene i markedet (Henson & Humphrey, 2010). Vektleggingen av det ene eller andre motiv varierer mellom produkter og markeder. Våre resultater tyder på at store og eksponerte bedrifter ofte har mer omfattende protokoller og aktive standardiseringsstrategier. Generelt ser det ut til at risikomotivet er primært bedriftsdrivet mens bredere standarder er sterkere påvirket av NGOer, media og den offentlige opinion.

Som nevnt kan både offentlige og private standarder fungere som handelshindringer og den tidlige forskningslitteraturen vektla dette. En rekke bidrag har drøftet om standardene utelukker småprodusenter (se, *inter alia*, Dolan & Humphrey 2000; Weatherspoon & Reardon 2003; World Bank 2005; Reardon et al. 2009; Asfaw 2011; Mausch & Mithofer 2011; Ehlert et al. 2011; Jaffee et al. 2011). Resultatene i litteraturen er tvetydige og ofte kontekstavhengige i den forstand at de varierer mellom sektorer og land (Reardon, et al., 2009). Ehlert et al. (2011), for eksempel, finner at GlobalGAP ikke fremmer produsentenes velferd, selv om de kan dra nytte av opplæring gjennom slik sertifisering. For Senegal fant Maertens et al. (2011) at fattigdomsreduk-

¹⁶ Intervju med Fairtrade Berlin, 30.9.2011.

¹⁷ <http://www.newsenglish.no/2011/04/13/grocery-store-owners-fight-back/>.

sjon ikke kom via landbruket selv men fra indirekte sysselsetting. Verdensbanken (2005) og Blackmore & MacGregor (2011) gir en oversikt over ulike case-studier og finner at standarder ofte kan fremme innovasjon, og at proaktive bedrifter er bedre i stand til å oppnå dette. Kostnadene ved å tilpasse seg standarder kan også variere betydelig: et survey av Rich et al. (2009) fant at disse kostnadene utgjorde 2.5-22.5 prosent av produsentprisen. Mausch and Mithofer (2011) fant at småprodusenter i Kenya trengte 25 måneder for å komme i balanse etter å ha tilpasset seg GlobalGAP, mens det tok bare en måned for bondegårder eid av eksportørene.

Den positive siden ved private standarder er jo at de presser fram oppgradering av standarder; mindre bruk av giftstoffer, eliminering av barnearbeid; mer fokus på miljø osv. Dette er kanskje ikke så lett å måle og vår informasjon gir begrenset grunnlag for å trekke sterke konklusjoner. Informasjonen fra Kenya og Etiopia tyder på at private standarder fører til en betydelig oppgradering av de aktuelle eksportbedriftene. Private standarder kan dermed fungere som brekkstang for innovasjon og oppgradering av bedrifter også i fattige land, og raskt tvinge gjennom endringer som det ellers kunne tatt flere tiår å oppnå.

Jaffee et al. (2011) graderer standarder i seks nivåer ut fra vanskelighetsgrad. De argumenterer for at bistands- og industriaktører ofte fokuserer for sterkt på de mest krevende standardene, mens det kan være mer rasjonelt for en del produsenter i utviklingsland å tilpasse seg lokale eller nasjonale standarder som ikke er like krevende.

3.5. Noen politikkimplikasjoner

Den økende betydning av private standarder betyr at bistand på feltet ikke bare må rettes mot offentlige standarder men også private. I Norge er dette delvis erkjent gjennom at det for lengst har vært NORAD-prosjekter rettet mot sertifisering, eksempelvis Fairtrade.

Nivået på private og offentlige standarder varierer mellom land og i kapittel 2 så vi flere eksempler på at u-landsbedrifter var i stand til å selge i naboland med lavere standarder enn Norge, men ikke i Norge. Både for handel og handelsrettet bistand er det derfor viktig å ikke overfokusere på handel med Norge og norske standarder.

Et viktig spørsmål er om mangfoldet av standarder er sunn konkurranse eller en uheldig jungel som bør reduseres ved hjelp av samordning eller harmonisering. Begge synspunkter var representert blant bedriftene og vi har ikke noe klart svar. For private standarder er også selve handelspolitikken en viktig faktor: Tilstrekkelig stort volum er viktig

for at merkevarebygging skal bli attraktivt, og beskyttelse og usikkerhet om markedstilgang blir dermed en begrensende faktor.

SPS-standarder kan framstå som naturfaglige nødvendigheter men det er i realiteten alltid snakk om en avveining mellom kostnad og risiko. Risikoen kan sjelden elimineres helt og også i Norge oppstår katastrofer. En hovedsak er derfor at denne avveiningen er godt begrunnet. For SPS er det viktig at konsument-, handels- og u-landsinteresser er tilstrekkelig til stede i prosessene som leder fram til standarder, og at systemet ikke er for sterkt dominert av produsentinteresser. Mange av de tekniske ekspertene er også koblet til produsentmiljøene. En politisk mulighet er derfor å se nærmere på om institusjonene er utformet for å ta hensyn til de ulike interessene.

SPS-systemet er komplisert og vårt inntrykk er at informasjonstilgangen kan bli bedre. Hvis vi bruker honning som eksempel: Her er det flere SPS-direktiver involvert og vedlegget med listen over tillatte land er forandret to ganger. Vi kunne ikke finne en enkel ”portal” som enkelt forklarte hvor de sentrale bestemmelsene var å finne. Mattilsynet har en søkemulighet og hvis man søker på honning er det 141 treff. For store handelsselskaper som arbeider med dette over tid, er det sikkert ikke noe problem å holde seg orientert. Men terskelen ser ut til å være ikke ubetydelig og tilgangen for mindre bedrifter og nykommere ville være lettere dersom informasjonen var mer tilrettelagt.

Mens det norske og SPS-systemet gir inntrykk av redelighet og vi ikke har noe imot strenge helsekrav, er det paradoksalt at halve MUL-reformen kan nulles ut av restmiddeldirektivet. Her bør uavhengig veterinær ekspertise trekkes inn for å dobbeltsjekke: Er det virkelig nødvendig å forby honningimport fra de fleste fattige land? Det er en mager trøst for de fattigste at vilkårene for eksport av froskelår er mer liberale: Der er bare 60 % av landene forbudt.

Kapittel 4: Indirekte handel, transitt og profitt

I dette kapitlet kombinerer vi to datakilder som tidligere er lite brukt i analysen av Norges utenrikshandel:

- For det første bruker vi data fra SSB (Statistisk sentralbyrå) som viser om varene importeres direkte eller via andre land.
- For det andre bruker vi såkalte ”speildata”: All handel er registrert to ganger; først i eksportlandet og dernest i importlandet. I prinsippet skal forskjellen mellom de to observasjonene være moderat; men i dette kapitlet viser vi at for Norges kan forskjellene ofte være store.

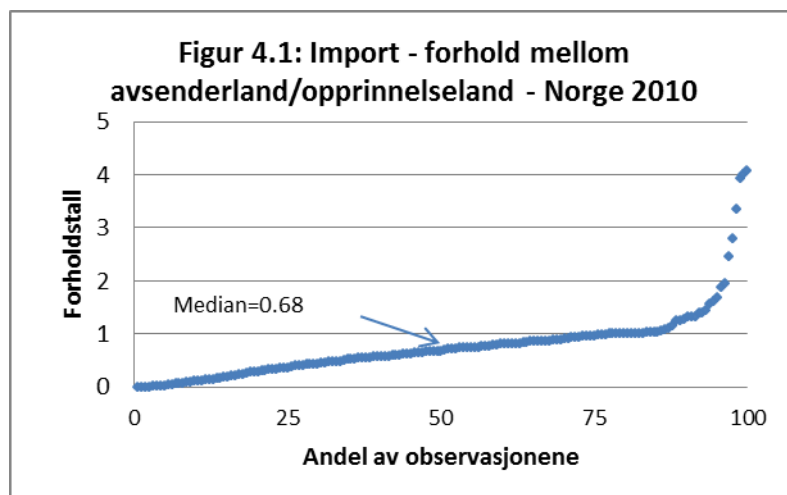
Både hver for seg og i kombinasjon gir de to typene data interessant ny informasjon: Halvparten av Norges import fra utviklingsland kommer indirekte via andre land, og verdien på importen fra u-land er nesten dobbelt så stor som verdien på eksporten som u-landene registrerer i sin statistikk. Vi analyserer årsakene til dette og finner at verdikningen skyldes prispåslag snarere enn forskjellig volum for eksport og import, og prispåslaget er høyere dersom handelen skjer indirekte. Prispåslaget skyldes dels naturlige kostnader ved transport og handel, men påslaget synes så stort at det kanskje også kan være en indikasjon på svak konkurranse i Norge og renprofitt til handelsaktørene. Handel med mellomledd kan også gi rom for feilprising slik at overskudd flyttes ut av Norge. Vi finner støtte for at indirekte handel er større med land som har mye korrupsjon.

4.1. Innledning: En stor del av Norges import er indirekte

I økonomiske lærebøker forestiller vi oss ofte at handelen mellom to land skjer direkte mellom dem; bare i et begrenset antall arbeider i nyere geografisk økonomi er det tatt hensyn til at handelen ofte skjer indirekte (se for eksempel Behrens et al. 2007, Melchior 2010). En betydelig del av Norges handel med utviklingslandene skjer indirekte, og i dette kapittel vil vi dokumentere dette og diskutere implikasjonene.

For Norges import inneholder statistikken fra SSB både *avsenderland* og *opprinnelsesland*, så dersom omveishandelen er registrert har vi nøyaktige tall for dette. Et mål på omfanget av indirekte handel er forholdstallet mellom de to, det vil si $M_{\text{avsenderland}}/M_{\text{opprinnelsesland}}$. Et tall på én betyr at et land er oppgitt som avsenderland og opprinnelsesland

for nøyaktig like stor handelsverdi.¹⁸ Hvis en stor del av landets eksport sendes indirekte, vil statistikken for opprinnelsesland oftest være lavere enn tallet for avsenderland, og forholdstallet vil være lavere enn én. Og for entrepôt-havner som Nederland, Hongkong og andre kan langt flere varer være avsendt enn de som har opprinnelse i landet; forholdstallet vil dermed være større enn 1. Figur 4.1 viser denne indikatoren for alle land der Norges import (basert på opprinnelse) var på mer enn 100 000 NOK i 2010:



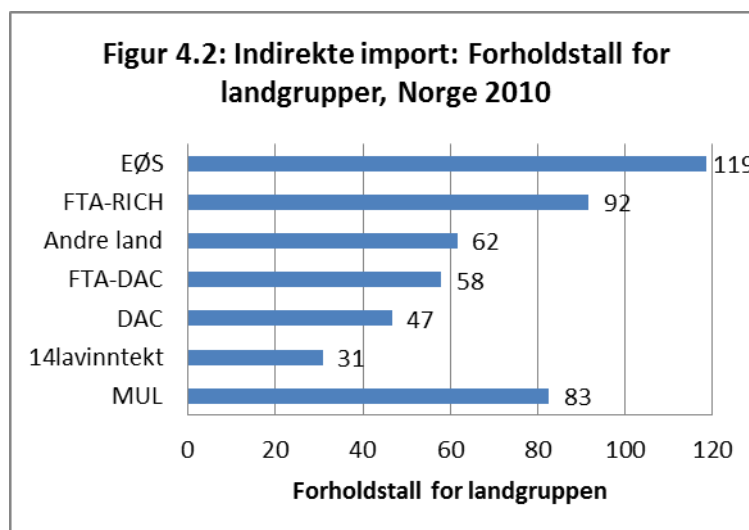
Medianen er 68 % så for et land midt på treet ble 32% av eksporten til Norge sendt indirekte. Men det er kraftig variasjon mellom land og en rekke land der forholdstallet er lavt, det vil si at mye av handelen sendes indirekte. På den lave enden av kurven, med høy indirekte handel, finner vi en rekke viktige utviklingsland. Importen fra Kina i 2010 var på nesten 40 milliarder NOK men bare 17 milliarder ble sendt direkte; det meste ble skipet via andre land. For Kina er forholdstallet dermed 0.43. I Vedlegg 4.1 oppgis dette forholdstallet samt importens størrelse for alle land i figur 4.1. For oversjøiske land samt Øst-Europa er mye av handelen indirekte slik at forholdstallet er lavt. For svært mange utviklingsland skjer mye av handelen indirekte. Eksempelvis har Bangladesh (0.55) og Kenya (0.45) mye indirekte handel, mens det meste av importen fra Botswana (0.98) og Namibia (0.87) skjer direkte.

Den øvre enden av skalaen domineres naturlig nok av europeiske land, med et forholdstall over én. For Norge er de største entrepôt-nasjonene Sverige, Nederland og Danmark. Men vi finner også land som Hongkong (1.68), Jamaica (1.25), Georgia (4.00) og Uruguay (1.27). Hongkongs rolle som entrepôt-havn for Kina er vel kjent, men

¹⁸ Merk at verdien kan bli én selv om all handel er indirekte, for eksempel hvis hele land A's eksport til Norge går via land B og land B sender like mye eksport til Norge gjennom land A. Land A vil da ha en verdi på én men slik "triangulær" handel er ikke svært vanlig.

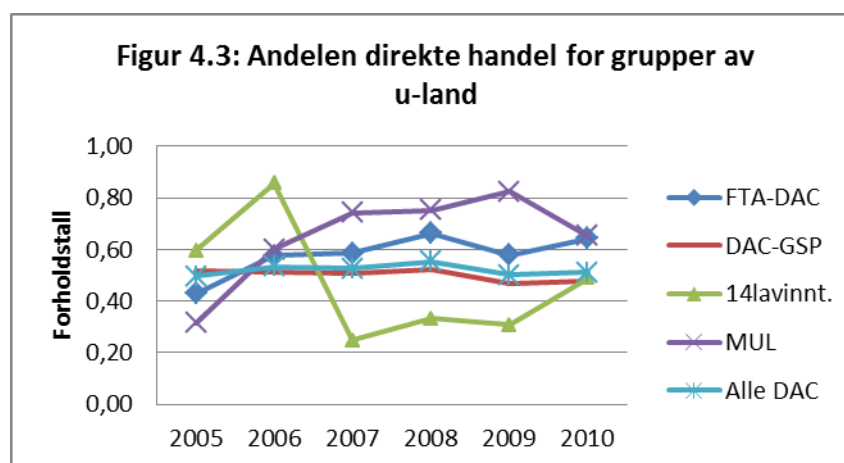
merk at Hongkongs ”overskudd” på rundt en milliard NOK bare utgjør en brøkdel av Kinas ”underskudd”.

Hvis vi summerer importen på landgrupper, finner vi de følgende gjennomsnittlige forholdstall for landgruppene:



Ikke overraskende er EØS på topp siden mye av den indirekte importen skjer via Europa. I figuren er landgruppene rangert etter gjennomsnittsinntekt og vi ser at med unntak av MUL er det en sammenheng mellom indirekte handel og inntektsnivå. Dette skyldes delvis at fattige land ligger langt unna, men også andre forhold som vi kommer tilbake til i den senere analysen.

For u-landene samlet har andelen direkte handel vært stabil rundt 50 % de siste årene, men med noe større variasjon for undergruppene:



For de 14 lavinntektslandene falt andelen direkte handel kraftig da handelen økte ved overgangen til et nytt GSP-regime i 2008. Dette

kan være en indikasjon på at disse lavinntektslandene hadde svak egen kapasitet til å benytte de nye handelsmulighetene fra 2008, men at internasjonale mellomledd var klare til å hjelpe dem på vei.

4.2. Hvorfor skjer handelen ofte indirekte?

Transportsystemet er åpenbart en viktig grunn til at varer sendes indirekte: for eksempel vil en del av den interkontinentale handelen skipes med båt over havet og videre innad i Europa med bil eller jernbane, og en del av handelen med Øst-Europa kan passere gjennom Sverige. Enkelte land er kjent for sin rolle som entrepot-havner for internasjonal handel; for eksempel har Singapore og Hongkong vært viktige entrepôt-havner i Asia. En betydelig del av Kinas utenrikshandel har til tider blitt skipet via Hongkong. I Europa har Nederland en slik rolle, med enorme varepartier som passerer gjennom havnene i Rotterdam og Antwerpen. For Norges del spiller flere EØS-land en slik rolle (jfr. Tabell 4.1 i vedlegget).

Det er ofte en kombinasjon av logistikk og økonomiske hensyn som avgjør hvilken løsning som blir valgt: Hvis volumet er stort nok og de norske havnene passer kan varene sendes direkte til Norge (for eksempel biler fra Asia); eller de kan sendes via Europa dersom volumet til Norge er for lite (for eksempel blir en del bulkvarer omlastet i europeiske havner fordi volumet til Norge er for lite). I en del tilfeller benyttes mellomledd fordi de har nettverk og kompetanse som gjør at de bedre kan håndtere importen. Norske selskaper er dessuten i økende grad multinasjonale og kan ha datterselskaper eller relaterte selskaper i andre land som tar seg av handelen. Eksempler på ulike tilnæringer er:

- Bamagruppen AS importerer frukt og grønnsaker fra minst 80 land og forsyner blant annet Norgesgruppen og Rema. En del av importen skjer direkte til Norge, men en del skjer via datterbedriften Nature's Pride i Nederland. Sistnevnte er særlig viktig for import og salg av "nisjeprodukter" (for eksempel en del tropisk frukt) der volumet i Norge er for lite og det lønner seg å samordne importen til det europeiske markedet.
- Blomsterimporten fra Afrika skjer i samarbeid med grossister i Nederland og Tyskland, dit varene sendes med fly for senere å sendes videre med bil til Norge. Men en del av de norske importørene har direkte relasjoner med eksportørene i for eksempel Kenya.
- Importen av kornvarer og innsatsvarer til fôr skjer delvis direkte til Norge, men noe skjer via europeiske havner fordi volumet per ordre er for lite til å "forsvare" egen båtfrakt til Norge. Her er det først og fremst volum og transportlogistikk (havner, båtstørrelse etc.)

som er avgjørende for om varene sendes direkte eller indirekte. En del av selskapene er også del av multinasjonale selskaper eller har samarbeid med andre utenlandske selskaper på innkjøpssiden.

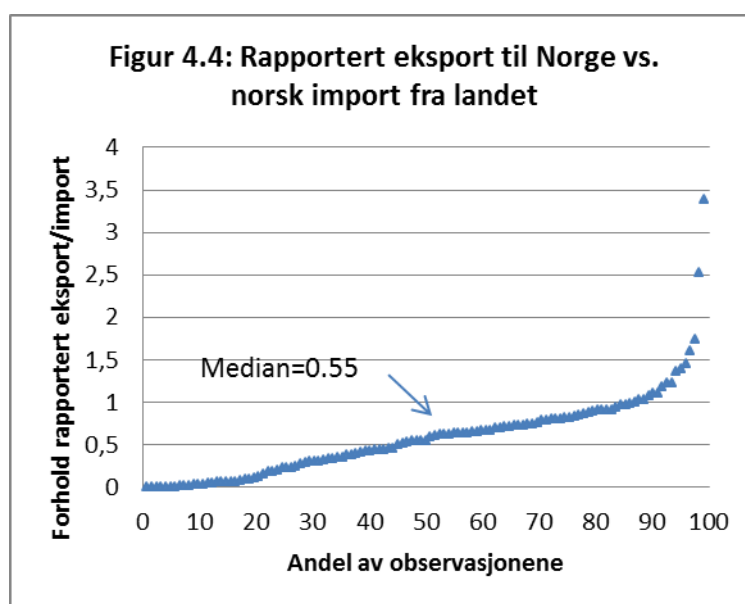
- For dagligvarekjedene i Norge varierer det hvor mye av handelsaktiviteten de setter ut til andre handelsbedrifter. For kjøtt er importvolumet så lite at en del av de store aktørene ikke satser det og overlater til spesialiserte handelsbedrifter å kjøpe importkvoter og foreta importen. Men for eksempel Norgesgruppen har et eget underselskap som driver handel med kjøtt og andre varer (UNIL/Norsk Polar). Det finnes flere spesialiserte kjøttimportører i tillegg til at kjøttindustrien selv importører. Tidligere spilte agenter i Europa en større rolle for importen av kjøtt fra Afrika men dette er endret slik at handelen nå er mer direkte i juridisk forstand. Noe av kjøttet sendes direkte til Norge i containere, mens noe går via Tyskland. Kjøtt tåler lengre tid på kjølebåt og er derfor lettere å frakte fra fjerne land enn for eksempel en del typer frukt og grønnsaker.
- For næringsmiddelindustrien for øvrig har vi ingen god oversikt men det ser ut til at en viktig del av importen går via europeiske bedrifter.
- Noen av dagligvarekjedene samordner sin innkjøpsaktivitet internasjonalt. Et eksempel er ICA der importen skjer i samarbeid med morselskapet i Nederland som er koordinator i forhold til det internasjonale leverandørnettverket. COOP-kjeden foretar en del import selv men deler av handelen besørgeres av et felles nordisk innkjøpsselskap i Danmark.
- For tekstilvarer skjer en stor del av importen fra u-land i regi av flernasjonale selskaper. Vi har ikke analysert denne bransjen direkte men det er grunn til å tro at mye av importen skjer koordinert til innkjøpsledd som betjener mange nasjonale markeder.

Vi vil senere drøfte implikasjonene av at så mye av handelen skjer indirekte. Før dette skal vi avdekke et annet (og relatert) faktum; nemlig at varene blir betydelig dyrere på sin vei fra u-landene til Norge.

4.3. Handelsverdien øker med 83 % på veien fra u-landene til Norge!

For store deler av verdenshandelen finnes som nevnt to sett data; fordi hver handelsstrøm registreres av både eksportør og importør. Slike «speildata» er brukt i en del nyere forskning om internasjonal handel og vi gjør i dette kapitlet en test på hva de kan fortelle om Norges handel med u-land. Normalt bør importverdien være litt høyere enn eksportverdien som følge at eksport måles ”free on board” (fob) mens import inkluderer ”cost, insurance, freight” (cif). I regelen er denne cif/fob-forskjellen moderat (ofte rundt 10%, se for eksempel Hum-

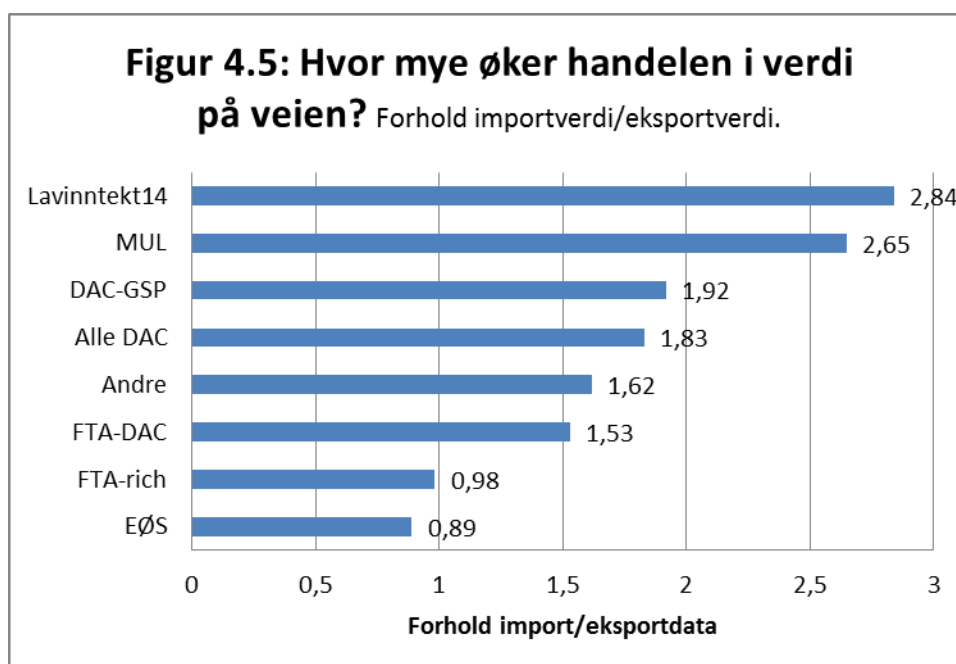
mels og Lugovskyy 2006). Det kan også være forskyvninger i tid fordi importen registreres senere enn eksporten, men dette vil jevne seg ut over tid. I det store og hele burde derfor forskjellen mellom import- og eksportdata være moderat. For eksempel skulle man tro at Norges import fra Bangladesh er omtrent lik eksporten fra Bangladesh til Norge. I Melchior (2005a) påviste vi at dette slett ikke er tilfelle: Norges import fra Bangladesh er mye høyere enn eksporten fra Bangladesh til Norge. I ganske mange tilfeller finner man betydelige forskjeller. Figur 4.4 viser forholdstallet mellom registrert eksport til Norge og Norges import fra samme land i 2009, for 122 land der vi har data for begge (datakilde: COMTRADE/WITS).¹⁹ Tallene er gjengitt i Vedlegg 4.2.



For bare et fåtall land er rapportert eksport på nivå med Norges registrerte import, med verdier på indikatoren nær én. Medianverdien er 0.55, det vil si at for et land midt på treet er importen nesten dobbelt så stor som den registrerte importen. Det er med andre ord betydelige avvik i mange tilfeller. Hvis vi summerer for ulike landgrupper, finner vi følgende:²⁰

¹⁹ En ekstremobservasjon med forholdstall på 5.75 (Georgia) er utelatt for å gjøre figuren mer tydelig.

²⁰ Antall observasjoner i hver gruppe er: MUL 13, 14 lavinntektsland 7, DAC-GSP 36, EØS 29, FTA-DAC 18, FTA-rich 9, andre 11.



For alle u-land til sammen er øker handelsverdien med 83% på veien til Norge. Enda mye høyere er forholdstallet for de fattigste landene: For MUL og lavinntektsgruppen blir verdien nesten tredoblet på veien! For de rikeste landene *synker* verdien på veien. Dette er tilsynelatende ”naturstridig” fordi det uansett bør tilkomme noen kostnader knyttet til transport. Vi vil komme tilbake til mulige forklaringer.

4.4. Mulige forklaringer på verdiforskjellen

For å drøfte mulige forklaringer på verdiforskjellen er det nyttig å skille mellom volum og verdi. For eksporten så vel som import må vi ha at volum ganger pris er lik verdi. Når importverdien for u-land er høyere enn eksportverdien, innebærer det med andre ord enten at prisen eller volumet på importsiden må være større. En prisøkning på veien er naturlig som følge av transport- og handelskostnader. Hvis volumet er forskjellig på eksport- og importsiden, kan det skyldes ulike forhold:

- Det kan være feil eller unøyaktigheter i statistikken, for eksempel som følge av feilklassifisering av varer eller tidsetterslep i importen. Slike forskjeller kan bety mye for enkeltvarer men burde over tid ikke ha så mye å si for den samlede handel.
- For det andre kan det være oppgitt feil opprinnelse for en del av varene. Tollpreferanser for u-land kan skape et insentiv for å oppgi falsk opprinnelse for å slippe toll.

Dersom det ikke er noen forskjell mellom rapportert eksport- og importvolum, er det klart at verdiøkningen fra eksport til import skyldes pris. En økning i pris kan ha ulike forklaringer:

- Prisen vil normalt øke som følge av transport- og andre handelskostnader på veien.
- For det andre kan prisen øke som følge av at handelen går via mellomledd som tar ut økt fortjeneste.
- Dersom eksportør eller importør har eierinteresser i handelsmellomleddene, kan prispåslaget skyldes ”transfer pricing”, det vil si bevisst feilprising for å flytte penger mellom land. Dette er et veldokumentert fenomen i internasjonal handel. En eksportør kan sette eksportprisen lavt for å flytte penger til bedriften i utlandet, og en importør kan oppnå det samme ved å sette importprisen høyt.

Vi har dermed fem ulike hypoteser for å forklare verdiforskjellen; (1) statistikkfeil; (2) feil opprinnelse; (3) handelskostnader; (4) påslag i mellomleddet; og (5) transfer pricing.

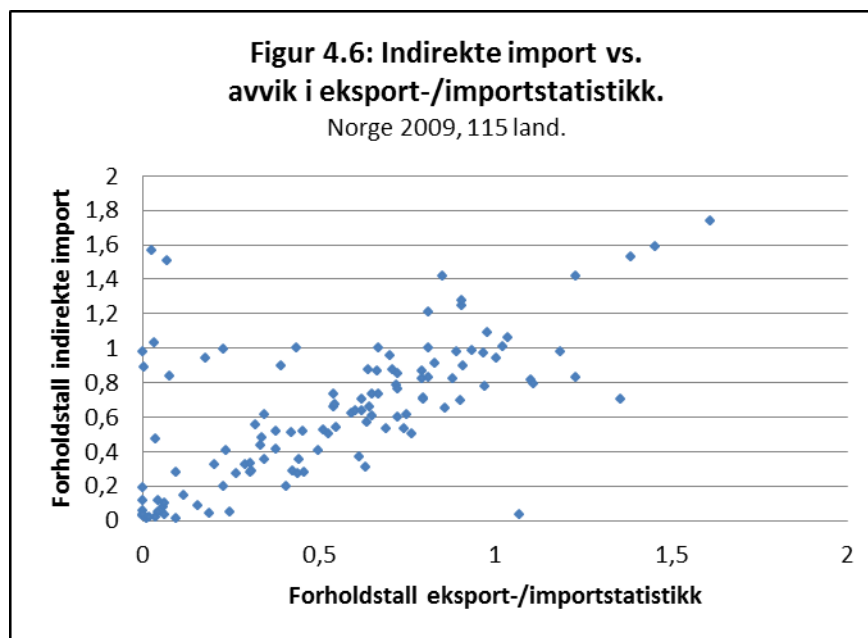
Merk at hypotesene 3-4, samt hypotese 5 hvis man vil flytte penger ut av landet, alle innebærer at importprisen er høyere enn eksportprisen. Dette tyder på at verdifallet for handelen fra EØS til Norge må forklares ut fra volum snarere enn pris. En mulighet er at EØS-eksport feilregistreres som eksport fra u-land for å slippe toll. Mer analyse er imidlertid nødvendig for å finne ut om dette er tilfelle. Alternativt kan verdifallet være mindre ”ondsinnert” og skyldes at EØS-eksportlandene ikke registrerer varenes opprinnelse så nøye, og en del indirekte handel blir dermed bokført med opprinnelse i det aktuelle EØS-land. Til en viss grad er det slik at u-landene ”handler med Europa” snarere enn Norge, og de vet knapt at varene skal til Norge til slutt, eller kanskje de ikke en gang bryr seg om det.

Som et første steg i analysen av de fem hypotesene er det naturlig å undersøke om verdiøkningen skyldes volum (hypotese 1-2) eller pris (hypotese 3-5). Dette er imidlertid en stor jobb fordi man ikke kan sammenlikne volum og pris på tvers av varer, analysen fordrer dermed at man bruker detaljerte data for handelen med enkeltvarer. En fullstendig kartlegging av dette er tidkrevende og derfor utenfor denne studiens rammer; vi vil derfor begrense oss til noen ”stikkprøver”.

4.5. Mer indirekte handel = større verdiøkning

Det er nyttig å observere at de to hovedfenomener vi har analysert; (i) halvparten av u-landsimporten skjer indirekte, og (ii) verdien nesten dobles på veien, faktisk er to sider av samme sak. Hvis vi tar data fra

figur 4.1 (indirekte handel) og 4.4 (handelens verdiøkning) finner vi en klar korrelasjon.²¹ Hvis vi plotter de to variablene mot hverandre, framkommer figur 4.6.



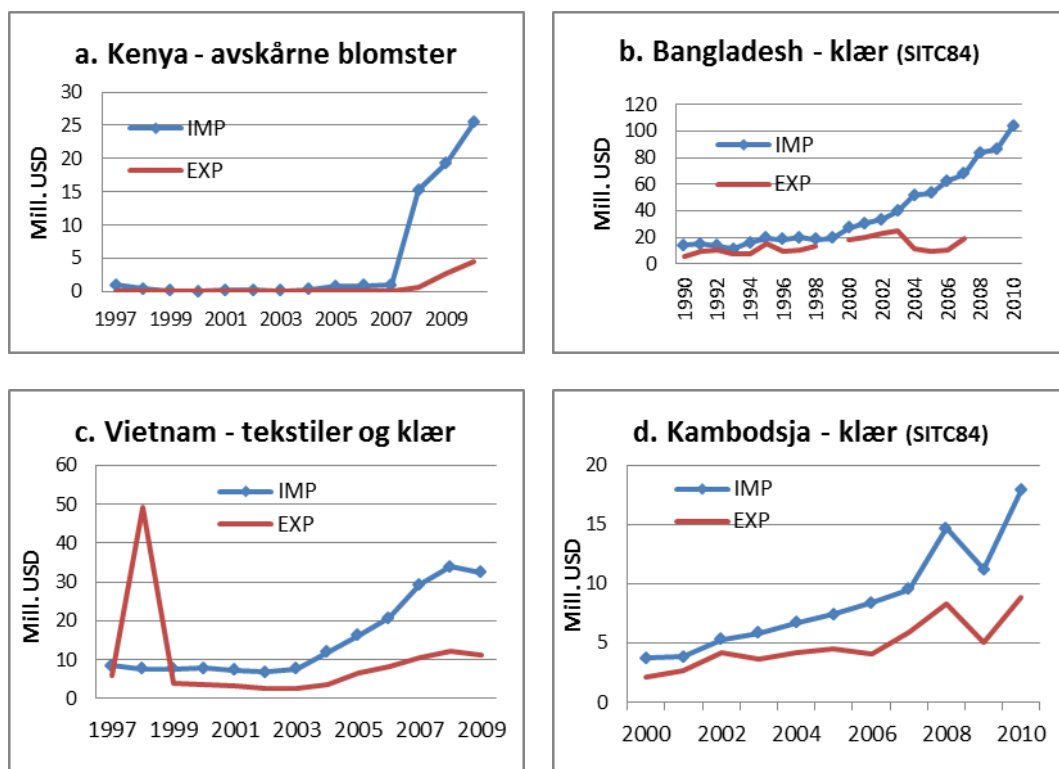
For disse 115 landene i figuren er det en signifikant og positiv korrelasjon ($=0.63$) mellom de to variablene: Jo mer indirekte handel, jo større datagap for import/eksport. Den klare samvariasjonen mellom de to indikatorene peker i retning av at prispåslagshypotesene 3-5 er viktigere enn volumforklaringer: Mellomledd og transportkostnader fører til en stadig økende prisøkning på veien fra eksportlandet til Norge. Dette kan dels skyldes reelle kostnader knyttet til transport, lagring, forsikring, testing/inspeksjon og handelsbedriftenes aktivitet. Videre kan prisøkningen skyldes fortjeneste for mellomleddet. Det forhold at prisøkningen bokføres i entrepôt-landet, det vil si før varene ankommer Norge, åpner også muligheten for ”transfer pricing” som er en vanlig praksis i multinasjonale selskaper. Med et mellomledd kan man sende en ny og høyere faktura som betyr at penger føres ut av landet, og skattbar inntekt i Norge blir dermed mindre. Igjen må vi presisere at dette er en mulighet og ikke et faktum; mer bevis trengs for å fastslå hvor ofte dette skjer.

4.6. Noen eksempler: Tekstiler og blomster

Det varierer mellom land hvorvidt verdiforskjellen mellom eksport og import endres over tid eller ikke. Figur 4.7 viser noen stikkprøver, der

²¹ Korrelasjonen er svak eller lite signifikant med hele datasettet, men dette skyldes noen ekstremobservasjoner, og hvis disse utelates er det en klar samvariasjon, som vist i figur 4.5.

vi sammenlikner Norges import fra landene med deres motsvarende rapporterte eksport av de samme varer.



Figur 4.7: Import- vs. Eksportutvikling for utvalgte varestrømmer

I alle de fire tilfellene øker importen mye raskere enn eksporten; sterkest for blomster fra Kenya der importen i 2010 var nesten seks ganger større enn Kenyas tilsvarende eksport. Interessant er at gapet ser ut til å vokse spesielt etter år 2000. Dette er i samsvar med resultatene i Kar et al. (2008) som tyder på en rask vekst i de statistiske avvikene på internasjonal basis, og ikke bare for Norge. Som vi skal se senere, har det ikke vært en tilsvarende trend for Kina, og vi kan ikke trekke en slik konklusjon for den norske importen generelt.

De fire eksemplene over belyser ulike handelspolitiske situasjoner:

- Kenyas eksport av avskårne blomster har i sommersesongen 249 % tollfordel vs. roser fra EU. Her finnes det et insentiv i EU til å angi feil opprinnelse: hvis man kan blande kenyanske og europeiske blomster og hevde at alle kommer fra Kenya, kan man slippe den skyhøye toll.
- Bangladesh og Kambodsja har som MUL-land full tollfrihet for klær, mens Vietnam betaler toll for en del klær. Tollforskjellene kan gi et insentiv til å sende varer fra vanlige GSP-land via MUL-

land og dermed slippe toll. Det mer moderate tollnivået (gjennomsnittlig 11%) betyr nok at kostnadene fort vil overstige gevinsten.

Preferansemarginene i det norske GSP-systemet er i en del tilfeller på flere hundre prosent og det kan da være fristende å oppgi feil opprinnelse for å nyte godt av "naboens" tollpreferanse. På samme måte som høye alkohol- og tobakkskatter har gitt insentiv til grensehandel og smugling, kan høye tollpreferanser gi insentiv til smugling og forfalsking av opprinnelsesbevis.

Hvis svindel med opprinnelse er en viktig forklaring på økende verdiforskjeller, burde vi for klær forvente en annen utvikling for Vietnam enn for de to MUL-landene (Bangladesh og Kambodsja). At utviklingen er helt parallell for de tre landene, gjør at vi her ikke finner støtte til hypotesen.

Tabell 4.1 "dekomponerer" verdiforskjellen for avskårne blomster fra Kenya slik at det framgår hva som er volum- og prisforskjell.²²

Tabell 4.1: Statistikk for handel med avskårne blomster fra Kenya til Norge: Forholdstall import-/eksportdata for volum, enhetsverdi per kilo og verdi.			
	Forholdstall for:		
	Volum	Pris	Verdi
2008	4.75	4.29	20.37
2009	1.76	4.37	7.69
2010	1.82	3.57	6.49
Datakilde: COMTRADE/WITS.			

For blomstene fra Kenya var det i 2007 like stort avvik for volum og enhetsverdi (pris). I 2009 ble volumforskjellen redusert til rundt 1.8, mens prisen fortsatt ble firedoblet. Tabellen viser dermed at for Kenya skyldes verdiforskjellen dels volum og dels pris, og gir dermed rom for alle de aktuelle hypotesene. I 2009-2010 er imidlertid forskjellene i pris klart viktigst, og enhetsverdien blir om lag firedoblet på veien til Norge.

Volumforskjellen kan skyldes statistikkfeil eller juks med opprinnelse slik at import fra Europa blir oppgitt å komme fra Kenya. I blomsterbransjen sirkulerer rykter om en del smugling av blomster, og informasjon fra tollvesenet bekrefter at blomster er en sektor der det er problemer med opprinnelsesreglene. Det er dermed sannsynlig at dette skje, uten at vi har noe anslag for omfanget.

²² Vi bruker her data på 6-sifret varenivå fra COMTRADE, som betyr at prisammenlikningen blir noe mer upresis enn på mer detaljert nivå, men likevel brukbar for formålet.

For prisøkningen er det et spørsmål hvor stor del som skyldes reelle kostnader ved handel og transport. For å belyse dette har vi en del ytterligere informasjon fra eksportører og organisasjoner i Kenya. Blomstene fra Kenya fraktes med fly+bil. Flytransporten koster i følge våre opplysninger 1.60-1.85\$/kg; ned mot det laveste i sommerseongen, og kostnaden med bil til Norge er moderat – godt under en krone antar vi. Samlet frakt vil dermed kunne være rundt 2 USD/kg og en prisøkning på 50-70 % over fob-verdien som er på rundt 3 USD per kilo. De høye transportkostnadene er dermed helt klart en del av forklaringen. Men fortsatt er det langt igjen til vi kan forklare påslaget på 257-337 % i tabellen.

Vi har noe spredt informasjon om hvorvidt prisene for eksport er satt spesielt lavt. Vurderingen av dette vanskeliggjøres av at kilo- eller stykkprisen på blomster varierer betydelig med kvalitet; fra rundt 3\$/kg som ser ut til å være en standard eksportpris for ”vanlige” roser og helt opp til 12-13\$/kg for store langstilkede roser. Vi har derfor ikke ”fellende bevis” for at prisene for eksport er satt kunstig lavt. Fra en kenyansk kilde ble det opplyst at handels-mellomleddene presset eksportprisen ned for å få størst mulig gevinst, og dette kunne noen ganger være bedrifter med afrikanske eierinteresser. I den grad dette er tilfelle, kan ekstrasfortjenesten havne i kenyanske hender, men ikke nødvendigvis på konto i Kenya.

Vi kan derfor ikke trekke noen klar konklusjon om betydningen av de ulike hypotesene for blomsterimporten fra Kenya, men har funnet at både volum- og prisforklaringer er av betydning, med sistnevnte som viktigst.

4.7. Indirekte handel og priser: En analyse av Norges handel med Kina

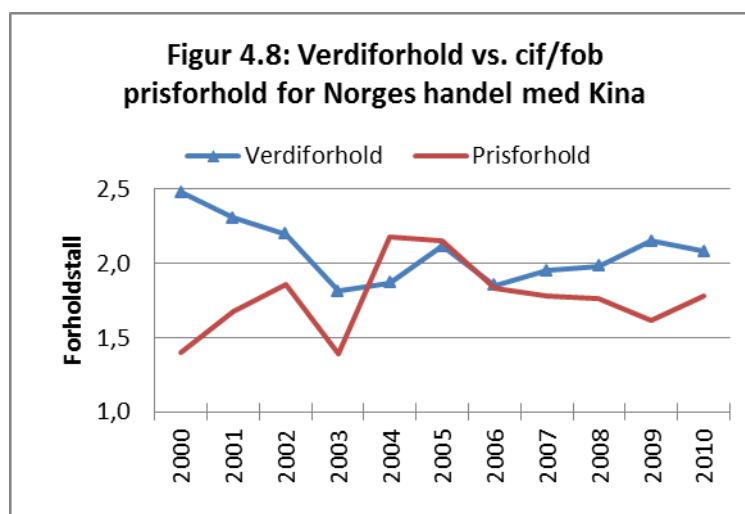
Som et neste bidrag for å forstå verdigapet i importen vil vi analysere Norges import fra Kina. For Kina er en betydelig del av handelen indirekte; vi har komplette data fram til 2010 fra både Norge og Kina (inkludert tall for mengder og ikke bare handelsverdier); og Kina er en stor handelsaktør som betyr at vi mange varer med stor omsetning og dermed mer pålitelige priser. Ved å analysere handelen med flere tusen varegrupper samtidig kan vi finne ut mer om hvordan omfanget av direkte handel og statistikk-avviket henger sammen. Vi bruker følgende data:

- Fra COMTRADE har vi data på 6-sifret aggregeringsnivå med over 5000 varekategorier; for Norges import fra Kina så vel som Kinas eksport til Norge. Med data for verdi så vel som volum kan vi beregne enhetsverdier for hver varegruppe på kinesisk og norsk

side, og vi konstruerer så forholdstallet $RATIO = p_N/p_C$. Vi dropper varegrupper med liten handel. Erfaringsmessig kan det også være en del feil (desimalfeil og liknende) i slike store datamengder så vi kutter ekstremverdier; mer bestemt observasjoner der $RATIO < 0.2$ eller $RATIO > 5$. Til slutt sitter vi igjen med et datasett med 7549 observasjoner.

- Fra norske handelsdata beregner vi, også på 6-sifret nivå, importen fra Kina basert på henholdsvis opprinnelsesland og avsenderland, og forholdstallet $DIRECT (= M_{\text{avsenderland}}/M_{\text{opprinnelsesland}})$ hvor mye av verdien som sendes direkte. Av de drøyt 3000 varegruppene vi importerte fra Kina i 2010 ble omtrent 1/5 sendt direkte, slik at forholdstallet var én. Medianverdien var 0.41. For flertallet av varene ble med andre ord mer enn halvparten sendt via andre land.

Som en første sjekk på ”påslagshypotesen” beregner vi et veiet gjennomsnitt av prisforholdet $RATIO$ for alle varene, med norsk importverdi som vektor. Figur 4.7 viser hvordan dette gjennomsnittlige prisforholdet utviklet seg i 2000-2010, sammenliknet med forholdet mellom samlet eksport- og importverdi for de varegrupper som er med i beregningen.



Verdiforholdet fluktuerte rundt to, slik at registrert import var omtrent dobbelt så stor som rapportert eksport. Prisforholdet lå i gjennomsnitt noe lavere; enkle gjennomsnitt for hele perioden viser et verdiforhold på 2.07, mens prisforholdet var på 1.76. Dette er lavere enn for de kenyanske rosene, men like fullt er det åpenbart at prisen er hovedforklaringen på at observert importverdi er rundt dobbelt så stor som eksportverdien. Merk også at det for Kinas del ikke er noen markant økning i verdi-forholdet over tid, slik som i Figur 4.7.

Er prispåslaget forskjellig for de varene som sendes indirekte? For å undersøke dette kobler vi de to datasettene og gjør en enkel regre-

sjonsanalyse der RATIO er avhengig variabel, og DIRECT samt forhold mellom importert/eksportert volum er forklaringsvariabler. Tabell 4.2 viser resultatet hvis vi tar hele perioden 2005-2010 under ett.

Tabell 4.2: Hvordan prisforholdet påvirkes av indirekte handel med Kina			
Avhengig variabel: RATIO (prisforhold norsk import/kinesisk eksport).			
	Estimat	t-verdi	P-verdi
Konstantledd	2.493***	84.51	>0.0001
DIRECT	-1.158***	-25.77	>0.0001
Volumforhold	-0.026***	-15.05	>0.0001
Antall observasjoner: 5153. Justert R ² : 0.136.			
Datakilder: COMTRADE/WITS og SSB.			

Estimatet for DIRECT er høyst signifikant og innebærer eksempelvis at hvis omfanget av direkte handel faller fra én til 0.5, vil prisforholdet øke med 0.58. Hvis prisforholdet for Kina i utgangspunktet var 1.1 som følge av cif/fob-forskjellen, ville det altså øke til 1.68. Vi kommer med andre ord tett opp til den observerte verdi på 1.76. Denne kalkylen illustrerer at indirekte handel er en hovedårsak til den faktiske observerte prisforskjell mellom Norge og Kina, og at dette er reflektert i økt pris (som kan skyldes kostnader eller fortjeneste for mellomleddene).

Avviket i rapportert handelsvolum er en langt svakere forklaring av prisforskjellene, men også estimatet her er statistisk gyldig. Vi har også undersøkt om prisforholdet eller parameterestimatene varierer over tid eller mellom sektorer. Det framkom en del signifikante resultater men vi unnlater å rapportere dem for å kort ned framstillingen. I analysen av sektorer har vi også delt tekstilimporten inn i ulike grupper avhengig av om det er toll eller ikke, og om Kina har GSP-fordeler eller ikke. Vi får dermed tre undergrupper: (i) tollfrihet for alle land; (ii) toll for varen for WTO-medlemmer som USA men null toll for Kina under GSP; og (iii) toll for varen og ingen preferanse for vanlige DAC-land. Hummel et al. (2009) finner at cif/fob-marginene er større for varer med høyere handelshindringer og ut fra det kunne vi forvente at påslaget er høyere for gruppe (iii). En annen hypotese kunne være relatert til svindel: en del handel blir omdirigert via tollfrie land; dette skulle tilsi at handelsvolumet på importsiden reduseres. Her er imidlertid resultatene usikre og vi finner dermed ingen klar støtte til ”opp-rinnelses-svindelhypotesen” for Kina. Derimot understøttes i høy grad ”prispåslagshypotesene” av resultatene.

4.8. Handel og svindel

Analysen så langt tyder på at prispåslagshypotesene er den viktigste forklaring på import-/eksport-dataforskjellen. Dette kan som nevnt være naturlige kostnader som påløper for handelen, og som er høyere

dersom den passerer gjennom ulike mellomledd. Det kan også være fortjeneste for mellomleddet. Denne hypotesen gir imidlertid også rom for transfer pricing og dermed potensielt flytting av penger av skattemessige eller andre grunner. Det er i en del tilfeller store prisforskjeller mellom eksportlandet og det norske markedet. Hvis varen koster 50 kroner i et u-land og tåler en pris på 150 i Norge, er det en gevinst som kan plasseres i u-landet gjennom feilprising: Hvis man for eksempel fakturerer 100 til Norge kan 50 kroner flyttes ut. Dette kan enten skje direkte til eksportlandet dersom man har et lokalt selskap, eller det kan skje via mellomledd. Vi har imidlertid ingen dokumentasjon på at dette har skjedd.

At varen i vårt fiktive eksempel ”tåler” en pris på 150 i Norge avhenger av konkurransesituasjonen: dersom det var fullkommen konkurranse i markedet, ville ekstraprofiten fjernes slik at prisen ble bestemt av faktiske kostnader. Vi har ikke data som kan si hvor stor del av det observerte prispåslag som er kostnader eller renprofitt, og heller ikke graden av feilprising. Størrelsen på verdipåslaget og – for de tilfeller vi har studert – prispåslaget tyder imidlertid på at påslaget er høyere enn normale kostnader ved transport og transitt for varene.

Det har fått mer oppmerksomhet de senere år at handel kan benyttes til skjulte finansielle transaksjoner (for eksempel gjennom fiktiv handel), eller til å unngå skatt gjennom bevisst feilprising. I nylige anslag for ”illicit financial flows” fra utviklingslandene; på nærmere 1000 milliarder USD per år (Kar og Cartwright-Smith 2008) er en betydelig del av tallet oppnådd med bruk av den type «speildata» vi har brukt her. Etter diverse metodegrep som vi ikke skal gå inn på her, finner forfatterne 62 land der de antar at det er illegitime kapitalstrømmer på mer enn 10 % av eksportverdien. Blant disse finner vi mange u-land, inkludert 13 MUL-land og 5 andre lavinntektsland. Spesielt mange av Norges frihandelspartnere blant DAC er med på listen, blant annet Botswana, Namibia og Lesotho (ibid., 20).

Analysen vi har foretatt viser at det muligens kan være snakk om flytting av penger fra Norge til andre europeiske land gjennom handel, men ikke til eller fra utviklingsland – dersom ikke eksportørene også skulle ha en forbindelse til mellomleddene. Man bør derfor være forsiktig med å bruke ”mirror data” som bevis for kapitalflukt fra u-land.

Vi må understreke at indirekte handel i seg selv ikke gir ”grunn til mistanke”: dette er en helt legitim del av handelen. Det ville likevel være naivt å se bort fra at det kan foregå handelstransaksjoner av mer tvilsom karakter. Blant entrepôt-landene i Vedlegg 2 finner vi flere land som ofte er omtalt som skatteparadiser; for eksempel Bahamas, Liechtenstein og Sveits. Fra Sveits importerer vi 1.5 milliarder mer enn det som har opprinnelse der. Gjennom GSP-reformen i 2008 ble

land som Bahamas, Bermuda og Cayman Islands strøket fra GSP-listen og dette kan redusere problemet i forhold til tollpreferanser. Men på kortlisten over "high-risk and non-cooperative jurisdictions" fra FATF (Financial Action Task Force, www.fatf-gafi.org) fra juni i år finner vi blant annet Etiopia og Kenya. Det er grunn til å være oppmerksom på at u-landshandel kan ha noen risikomomenter og vi ønsker å drøfte disse uten å tildele skyld à priori.

Også her kan "skrivebords-øvelser" bringe oss ett skritt videre: Vedlegg 4.3 viser resultatene fra en enkel regresjonsanalyse der vi forsøker å forklare omfanget av indirekte import (det vil si indikatoren i Figur 4.1) ved hjelp av land- og sektorkarakteristika. Resultatene viser at omfanget av indirekte import øker med avstanden til eksportlandet, noe vi naturlig kunne forvente. Videre finner vi at omfanget av indirekte handel øker med graden av korrupsjon.²³ Dette øker sannsynligheten for at "påslagshypotesen" også kan inneholde et element av illegitime kapitalbevegelser, og for den saks skyld juks med opprinnelse. Omgåelse av opprinnelsesregler eller fusk med vareklassifisering for å unngå toll er noe vi kan forvente skjer i en viss utstrekning i handelen med utviklingsland.²⁴

Det forhold at importen fra EØS er mindre enn motsvarende eksport tyder også på at statistikkfeil-hypotesen er en del av forklaringen på verdigapet så vel som graden av indirekte handel. At det at det oppstår feil i registreringen av opprinnelse virker mest sannsynlig for varer der handelen er fri, og dette gjelder det meste av industrivarene. For varer som er underlagt toll eller andre restriksjoner, eller helsekontroll, er det imidlertid et betydelig kontrollapparat og det virker mindre sannsynlig at det skulle oppstå omfattende feil med registreringen av opprinnelse.

Vår hovedkonklusjon er dermed at alle de ulike hypotesene sannsynligvis kan bidra til forklaringen av gapet mellom eksport- og importtall, men at hypoteser knyttet til prispåslag kanskje står sterkest. Dette er et interessant forhold som kan ha stor betydning for den globale økonomien og handelen med utviklingsland.

Vi har analysert problemstillingene et stykke på vei men fortsatt gjenstår mange spørsmål som vi ikke kan dekke i denne undersøkelsen. Hvordan er trenden over tid? Her tyder noen kilder på et økende "dagtagap" mens våre data ikke bekrefter dette like klart for gjennomsnittet

²³ Den første versjonen av likningen tyder på at omfanget av indirekte handel faller med inntekten. Denne effekten bortfaller imidlertid når vi tar med en indikator for korrupsjon, samtidig som likningens forklaringskraft øker merkbart.

²⁴ Vi har også gjennomført regresjonsanalyse med verdiforholdet som avhengig variabel. Resultatene er her noe mindre robuste, sannsynligvis på grunn av ekstremobservasjoner. Mer kan gjøres med dette men vi unnlater det innenfor rammene av dette prosjektet.

av u-land. En analyse av den type vi har gjort for Kina burde også gjøres for handelen med andre u-land. Videre burde vi sammenlikne Norge med andre land, import med (norsk) eksport osv. Det er åpenbart at Norges situasjon ikke er den samme som Belgia, Nederland osv. Dermed er våre resultater ikke nødvendigvis representative i internasjonal sammenheng.

Resultatene har viktige implikasjoner for forskning på feltet: cif/fobmarginen er ikke 10 % men mye høyere. En del forskning omhandler ”pricing to market”, det vil si at bedriftene tilpasser prisene til konkurransegraden i det enkelte marked. Slike studier bruker som regel data for eksportlandet for å studere dette; resultatene her viser at man må studere cif/fob-gapet for å finne ut av dette.

4.9. Politikk-implikasjoner

En del av transitt-handelen skyldes geografi, transport, logistikk og nødvendige handelsoperasjoner, og det er ikke noe mål å skulle påvirke dette gjennom politikk. For de fattigste landene er imidlertid omveishandelen og påslagene større enn gjennomsnittet, og analysen understøtter en politikk for å støtte deres utvikling av infrastruktur og institusjoner knyttet til handelen.

Analysen reiser også spørsmål om konkurransegraden i Norge: dersom verdien av importen mangedobles på veien, tyder det på for lav konkurranse i markedene, og gevinsten ved handel tilfaller verken u-landene eller konsumentene, men mellomledd i handelskjeden. Analysen har vist at selv handelsgiganter som Kina må godta at prisen øker med 76 % på vei til Norge. Hvis kineserne selv kan ta hånd om mer av handelen og den skjer direkte, kan prisen inn til Norge senkes og kineserne kan øke sin egen omsetning, slik at både Kina og norske konsumenter tjener. Selv om Kina har bidratt til å holde den norske inflasjonen i sjakk, ser det ut til at det kan være mer å hente. I de tilfeller der det er mulig ut fra logistikk og transport, kunne mer direkte handel være en fordel for både Kina og forbrukerne. Dette gjelder for utviklingsland generelt.

Det forhold at mye av handelen skjer indirekte, har også den implikasjon at mange u-landseksportører vet lite om Norge og norske markedsforhold; ofte er det mellomleddene som tar hånd om handelspolitikk og intervjuene i Afrika viste at eksportørene knapt kjente til norsk MUL+14-politikk. Mer informasjon direkte til eksportørene er dermed et element i en politikk for mer direkte handel.

På tross av at det kan forekomme feilprising og svindel, er det viktig å ikke stemple mellommenn som generelt suspekter: mellomleddene gjør

en viktig jobb for å muliggjøre handel med u-land og i mange tilfeller er indirekte handel nødvendig på grunn av stordriftsfordeler og logistikk. Tross alt er Norge et lite marked på kanten av det europeiske kontinent, og vi må finne oss i å være periferi.

Kapittel 5: Handel med de ”nest fattigste”: Et forslag til reform

For landbruksvarer gir Norges GSP-system betydelige preferanser til lavinntektsland, men få fordeler for andre utviklingsland. Dette systemet hjelper de fattigste landene men omfatter bare en liten del av utviklingslandene. Den store forskjellsbehandlingen mellom de fattigste og de ”nest fattigste” kan også skape insentiver til smugling og korrupsjon. I dette kapitlet viser vi at gruppen av lavinntektsland reduseres over tid. Dette betyr at utvalgs-kriteriene i GSP-systemet raskt kan bli utdaterte. Analysen viser at mer enn halvparten av verdens fattigdom finnes i lavere mellominntektsland (LM) som har inntekt på 3-11 % av OECDs nivå. LM-landene handler to ganger mer enn lavinntektslandene og kan derfor bedre utnytte mulighetene som skapes gjennom bedre markedsadgang. Store utviklingsland som Kina og Brasil er imidlertid utenfor LM-gruppen, og det gjør virkningen av bedre markedsadgang for LM mindre dramatisk. Kapitlet konkluderer derfor med at bedre markedsadgang for LM-landene er et mulig neste skritt i utviklingen av Norges GSP-system. I motsetning til EU, som har foreslått å fjerne GSP for øvre mellominntektsland, argumenterer vi for at disse fortsatt bør være berettiget til ”vanlig GSP”.

5.1. U-land og inntektsgrupper

Et avgjørende spørsmål ved GSP er hvilke land vi skal støtte gjennom dette systemet. GSP er for u-land men WTO har ingen vedtatt definisjon av hva som er et u-land, og i WTO kan selv høyinntektsland som Sør-Korea og andre fortsette å bruke betegnelsen. Gjennom reformen i 2008 ble Sør-Korea og andre høyinntektsland fjernet fra den norske GSP-listen. Fattigdomsprofilen ble også uttrykt gjennom bedringer for lavinntektslandene, men forbedringene for mellominntektsland var minimale.

Et problem med denne tilnærmingen er at mellominntektslandene står for det meste av u-landenes eksport, mens MUL og lavinntektslandene i til sammen har en meget liten del. En utbredt misforståelse i norsk sammenheng er at Botswana og Namibia også er blant de fattigste landene og at økt handel med disse er et uttrykk for at systemet fungerer. Men Botswana er i dag et øvre mellominntektsland med nesten dobbelt så høy gjennomsnittsinntekt som Kina; selv om landet for mange år siden var MUL-land har det for lengst forlatt gruppen. Namibia har aldri vært MUL-land og er i dag også et øvre mellominn-

tektsland, med litt høyere inntekt enn Kina. Begge landene har utbredt fattigdom og fortjener for all del gode handelsvilkår; det er bare det at de er i samme situasjon som mange av de andre DAC-landene. Men av historiske grunner har de to landene bedre handelspolitiske vilkår enn andre land i samme stilling, blant annet med en egen kvote for 2700 tonn kjøtt (se kapittel 2 samt Rich 2011) i tillegg til mer fordelaktig tollbehandling, som vist i Figur 1.3. Begge landene deltar i frihandelsavtalen mellom EFTA og SACU.

For Norges import viser Tabell 1.1, kapittel 1 og Vedlegg 1.2 at det er mellominntektslandene som står for det meste av vår u-landsimport. Disse landene kan i henhold til verdensbankens klassifisering deles inn i lavere eller øvre mellominntektsland (LM eller ØM). Tabell 5.1 viser definisjonen av verdensbankens inntektsgrupper i 2010.

Inntektsgruppe	Kriterium	% av OECD	% av Norge
Høyinntekt	>12275	>35 %	>14 %
Øvre mellominntekt	3976-12275	11-35 %	5-14 %
Lavere mellominntekt	1006-3975	3-11 %	1-5 %
Lavinntekt	<1005	0-3 %	0-1 %
Merknad: Kriteriene viser til nasjonalinntekt per innbygger, løpende USD i henhold til Verdensbankens Atlas-metode (for gjennomsnitt over tid).			

Kina krøp i 2010 så vidt over grensen og kom i ØM-gruppen. Kina har med andre ord så vidt passert 5 % av Norges inntektsnivå, eller 11 % av OECD-gjennomsnittet. Inntektsgruppene tillater betydelig variasjon innad i hver gruppe; de øverste i LM er nesten fire ganger ”rike-re” enn de nederste.

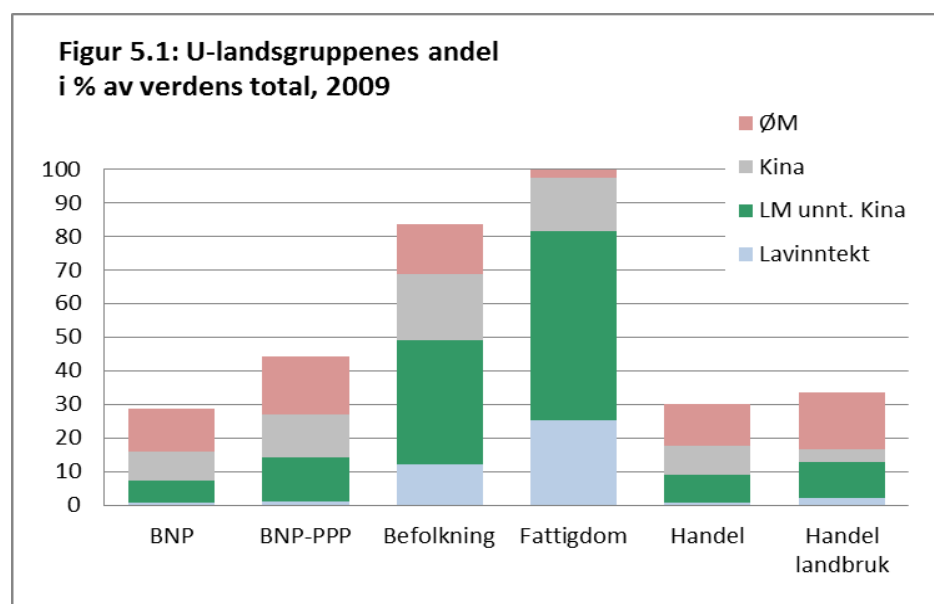
Skillet mellom u-landsgrupper trenger ikke bare å gå på inntekt; for eksempel er MUL-landene definert ut fra et bredere sett kriterier. I Melchior (2005c) drøftes grunnlaget for handelspolitisk diskriminering mellom u-land og forskjellige kriterier for slik forskjellsbehandling. Ut fra den nåværende tolkning av WTO-regelverket kan man i GSP-systemet diskriminere mellom u-land men dette må skje ut fra objektive og utviklingsrelaterte kriterier, slik at alle u-land kan få de rettigheter det er snakk om dersom de oppfyller kriteriene. Man kan for eksempel ikke gi Afrika som region særfordeler, fordi dette vil utelukke andre ut fra rent geografiske kriterier (som dermed ikke er utviklingsrelaterte). Derimot kan man bruke inntektskriterier, og kanskje gjeld, fattigdom, helsetilstand og liknende.

DAC-listen brukes som u-landsdefinisjon i det norske GSP-systemet så vel som i denne studien. Denne er ”nesten men ikke helt” basert på inntekt. DAC (OECD’s Development Assistance komité) utarbeider hvert tredje år en slik liste over land som er berettiget til å motta offentlig bistand. Listen inkluderer i hovedsak alle mellominntektsland, med noen unntak. Russland samt noen av EUs nye medlemmer (Bulgaria, Romania, Latvia, Litauen) er mellominntektsland men ikke på DAC-listen, og den nåværende listen inkluderer noen høyinntektsland (Kroatia, Serbia). En ny liste skal publiseres i 2011.²⁵ Merk at mange ”tidligere u-land” ikke er på DAC-listen, for eksempel Hongkong, Singapore, Korea, Taiwan og mange arabiske stater. Men Kina, Thailand, Argentina, Brasil, Mexico og Sør-Afrika er på listen som nå teller 152 land.

5.2. Flertallet av verdens fattige er i mellominntektsland

Vedlegg 5.1 belyser landgruppenes betydning og størrelse: Vi viser andeler av verdens inntekt (BNP), fattigdom (Verdensbankens ”Head-counts”), befolkning, handel med varer, og handel med landbruksvarer. I tillegg til Verdensbankens inntektsgrupper viser vi tilsvarende for landgruppene i det norske handelspolitiske systemet. Tallene er ikke hentet fra andre kilder men konstruert på grunnlag av mest mulig oppdaterte data for de enkelte land.

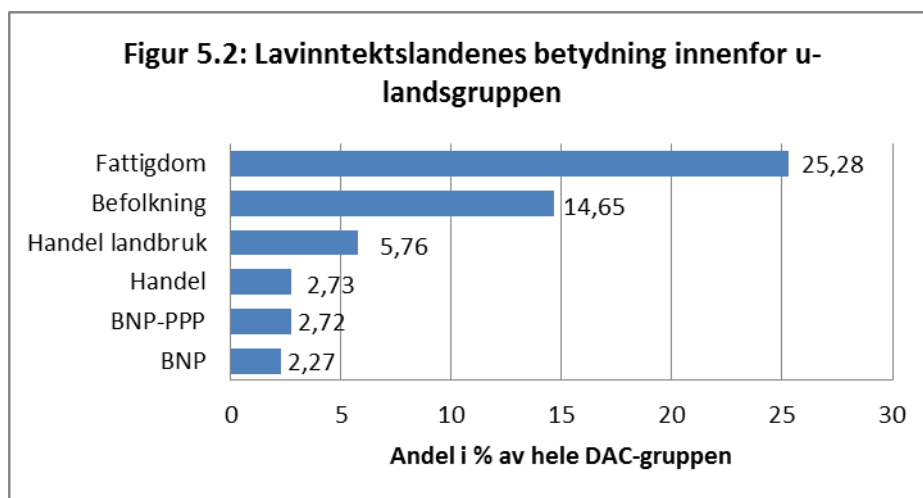
Figur 5.1 viser de tre u-landsgruppene andeler; vi har dessuten skilt ut Kina siden landet rykket opp til ØM i 2010 mens vi har brukt data for 2009 for å få best mulig datatilgang.



²⁵ Det forventes at Antigua & Barbuda, Barbados, Oman og Trinidad & Tobago kan ”gradueres” fra DAC-listen.

Figur 5.1 viser at lavinntektslandene har en ikke ubetydelig andel av verdens befolkning (12 %) og verdens fattigdom (25 %), men en uhyre liten del av handelen med varer (0.8 %, 1.9 % for landbruksvarer). For verdens BNP er lavinntektslandenes andel 0.65 % (1.2 % dersom vi bruker PPP – kjøpekraftsparitet som tar hensyn til at deres prisnivå er lavere).

Siden lavinntektslandene for mange variabler knapt er synlige i figuren ovenfor kan vi vise deres andel av u-landsgruppen. Dette framgår av figur 5.2.



Lavinntektslandene står for 2-3 % av DAC-landenes økonomi, noe mer for landbrukshandel, og naturligvis mye mer for befolkning og fattigdom. Likevel er det klart nok at hvis man vil ha ”handel for utvikling” er det ikke nok å satse på lavinntektslandene – effekten kan mangedobles dersom man går et skritt opp på stigen og tar med lavere mellominntektsland. I 2009 representerte LM-gruppen 72 % av verdens fattigdom og 17 % av verdenshandelen mer varer. Uten Kina (som ble ØM i 2010) var tallene 56 % for fattigdom og 8 % for handel.

Da Norge innførte de norske GSP-reformene i 2008 var det blant annet på bakgrunn av et forslag i NUPIs utredning (Melchior 2005a) om å behandle alle lavinntektsland på linje med MUL-landene. Den interdepartementale arbeidsgruppen innførte imidlertid et tilleggskriterium om at landene ikke måtte ha befolkning over 75 millioner. Dermed falt India, Vietnam, Nigeria og Pakistan ut av listen. Tabell 5.1 viser alle land med befolkning over 75 millioner i 2010.

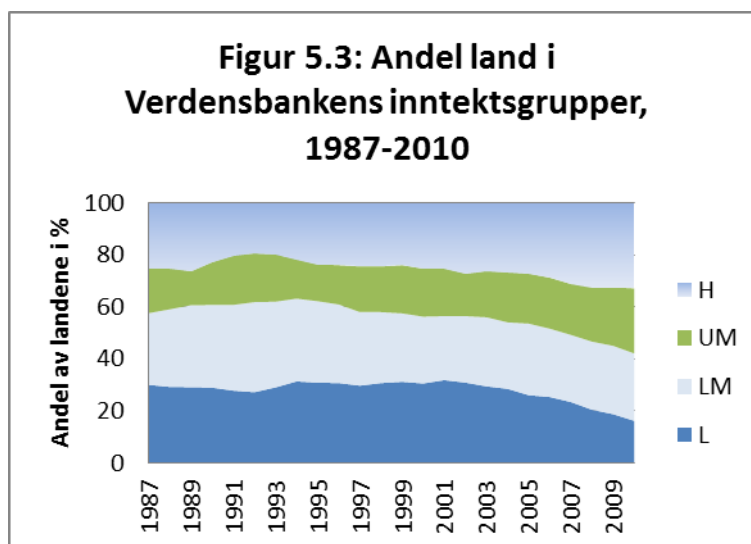
Land	Befolkning 2010	Inntektsgruppe
Kina	1338	ØM
India	1171	LM
USA	309	H
Indonesia	240	LM
Brasil	195	ØM
Pakistan	174	LM
Nigeria	158	LM
Bangladesh	149	L/MUL
Russland	142	ØM
Japan	127	H
Mexico	113	ØM
Filippinene	93	LM
Vietnam	87	LM
Etiopia	83	L/MUL
Tyskland	82	H
Egypt	81	LM
Datakilde: World Development Indicators Online, Verdensbanken.		

Befolkningsstørrelse under 75 mill. er brukt som ett av MUL-kriteriene og tabellen viser at det allerede er brutt i to tilfeller (Bangladesh og Etiopia). Om de fire landene ovenfor sier UD (2007, 21) at ”deres størrelse tilsier at de ikke er like sårbare som de andre lavinntektslandene og følgelig ikke har samme behov knyttet til handel og utvikling”. Man kan være enig i at landene er mindre sårbare i den forstand at hva Norge gjør ikke er så avgjørende for dem. At de ikke skulle ha tilsvarende behov som andre lavinntektsland med hensyn til handel og utvikling er en mer diskutabel påstand. Dette er land med til sammen rundt 600 millioner fattige (47 av verdens fattigdom) og et sterkt behov for utvikling, alle med inntekt per innbygger under 1.5 % av nivået i Norge. Merk også at alle de fire landene i løpet av perioden 2007-2009 krysset terskelen og ble lavere mellominntektsland. Spørsmålet om befolkning som kriterium for sårbarhet kan imidlertid dukke opp også dersom bedre markedsadgang blir gitt for mellominntektsland.

5.3. Gruppen av fattige land reduseres over tid

Økonomisk vekst og utvikling betyr at de fattigste landgruppene vil krympe over tid. MUL-gruppen har vært nokså stabil over tid men forventningen er nå at flere MUL-land kan bli ”graduert” i løpet av et

par tiår, og lavinntektsgruppen kan bli redusert. Figur 5.3 viser andelen land i Verdensbankens inntektsgrupper 1987-2010.



Lavinntektsgruppen og lavere mellominntekt krymper mens øvre mellominntekt og høyinntekt vokser.²⁶

Et tankeeksperiment for illustrasjonens skyld er følgende: Vi antar at landene det neste tiåret får nøyaktig samme vekst i BNP per innbygger som i det forrige tiåret, og at grensen mellom inntektsklassene får samme "prisjustering". Vi bruker data for 1999 og 2009 som utgangspunkt, og beregner inntektsgruppene i 2019 og 2029 dersom trenden er som det forrige tiåret. Tabell 5.2 viser endringen i de fire inntektsgruppene i dette tenkte tilfellet.

Tabell 5.2: Regneeksempel for antall land i verdensbankens inntektsgrupper 2019 og 2029, med et datasett med 178 observasjoner.

Inntektsgruppe	Antall land i hver inntektsgruppe			
	1999	2009	2019	2029
H	35	47	65	90
UM	34	46	52	39
LM	50	51	39	31
L	59	34	22	18

De to første kolonnene er her observerte mens de to til høyre er en enkel framskrivning, som skissert over. Bare på ti år vil antall i de to la-

²⁶ Vi har her brukt data for alle land i hvert år og det betyr at antall observasjoner over tid øker fra 163 til 216. Trenden er den samme hvis vi bare tar med de landene som var med i samplet hele tiden.

veste inntektsgruppene synke fra 85 til 61, det vil si med 24 land, og i det neste tiåret vil ytterligere 12 land falle fra.

Anvendt på Norges MUL+14 tilsier dette at kanskje 20-25 land kan falle fra på ti år. Trenden er i 2008-2010 overoppfylt for de 14 lavinntektslandene som i 2008 fikk MUL-behandling i Norges GSP: I 2010 var ni av dem steget til mellominntektsgruppen.²⁷

Hva skal skje med særfordelene for de fattigste når de rykker opp til neste nivå?

- En metode er ”Botswana-metoden”; det vil si at landene opprettholder særbehandling etter at de er graduert. En liknende situasjon har nå oppstått for de ni lavinntektslandene som fikk MUL-behandling fra 2008, men som nå er mellominntektsland. MUL-gruppen må også forventes å krympe etter hvert, og flere MUL-land er allerede mellominntektsland. Mens Botswana og Namibia er et par særtilfeller, kan man over tid få et handelspolitisk system som er helt ute av takt med de opprinnelige kriteriene. Hvis dette blir situasjonen er det mer sannsynlig at det blir stilt juridiske spørsmål ved de norske ordningene.
- Alternativ to er konsekvent graduering: Man endrer handelsvilkårene etter hvert som landene forlater de fattigste gruppene. Dette er konsekvent i forhold til WTOs regelverk og man unngår forskjellsbehandling. Dette er likevel et problem når forskjellen er mellom ”himmel og helvete” – fra full frihandel til tollsatser på flere hundre prosent. Det kan også være en diplomatisk belastning overfor land å frata dem tidligere fordeler.
- Et annet aspekt gjelder stabiliteten og forutsigbarheten i handelsregimet: Inntekten per innbygger endrer seg fra år til år og for land som er nær terskelverdiene kan gruppetilhørigheten variere fra år til år. Det vanligste er å gå opp i gradene men det er også en del tilfeller der land synker på rangeringen. For MUL-landene så vel som DAC-listen skjer revisjoner hvert tredje år og en tilsvarende mekanisme kan benyttes på nasjonalt nivå.²⁸

Hvis MUL+14-gruppen krymper med 20-25 land på 10 år oppstår et system der handelsvilkårene for en rekke land er inkonsistente og sannsynligvis på kanten av WTO-regelverket. En mulig reaksjon er å forbedre handelsvilkårene for neste inntektsgruppe; det vil si lavere mellominntektsland, slik at den handelspolitiske ”fallhøyden” blir mindre hvis de gradueres og de handelspolitiske vilkårene endres.

²⁷ De som gjensto som lavinntektsland var Ghana, Kenya, Nord-Korea, Kirgisistan og Tadjikistan.

²⁸ Flere teknisk-administrative problemstillinger er relevante ved bruk av inntektstærskler. Med hensyn til inntektsmåling er enkleste er å bruke Verdensbankens ”ferdigtygde” liste som følger ”World Bank Atlas method” men også den har sine svakheter og man kunne vurdere alternativer.

5.4. EUs forslag til nytt GSP-system

EUs GSP-system er nå midlertidig forlenget men skal fornyes fra 2014. EU-kommisjonen la nylig fram forslag til et nytt GSP-system og analyser til støtte for forslagene (EU-kommisjonen 2011 a, b). EU har et tredelt GSP-system:

- EBA (Everything But Arms) tilsvarer den norske MUL-ordningen, med toll- og kvotefrihet for MUL-landene.
- GSP+ er noe bedre enn vanlig GSP og gis til land som følger opp 27 internasjonale konvensjoner om arbeidstakerrettigheter, menneskerettigheter, miljø og godt styresett. Ordningen gis i 2011 til 14 land, og land med for stor eksport er utelukket ved hjelp av særskilte kriterier for ”sårbarhet”.
- Vanlig GSP. Denne ordningen er mer ”gjerrig” enn Norges GSP ved at det for sensitive varer bare gis en begrenset tollreduksjon. Videre kan varer trekkes ut av ordningen dersom et land øker eksporten til EU for mye.

Dagens system i EU gir GSP til svært mange land. Dette inkluderer høyinntektsland og land som har andre handelsordninger med EU (frihandelsavtaler, ordningene for APC – afrikanske, karibiske og Stillehavsland). I mange tilfeller er frihandelsavtaler og ACP-ordningene bedre enn GSP, og dette fører til liten bruk av GSP-rettighetene.

De viktigste reformene som foreslås, er:

- Duplisering av handelsfordeler skal unngås ved at land med andre ordninger som er bedre, strykes fra GSP-listen. Dette er i tråd med Norges praksis for frihandelsavtaler, der land strykes fra GSP-listen når det inngås frihandelsavtaler med dem.
- I tråd med Norges 2008-reform strykes høyinntektsland fra EUs GSP-system. Men EU-kommisjonen stopper ikke med det: De vil også eliminere GSP for øvre mellominntektsland.
- EU vil innskjerpe ”produktgraduering” slik at GSP-fordelene trekkes tilbake dersom handelen øker over et visst nivå. Denne muligheten brukes relativt sjelden i dagens system og det nåværende forslaget vil øke bruken av dette ”våpen”.
- Som tidligere blir tollreduksjonene for sensitive varer (landbruk, fisk, tekstilvarer) begrensede: Det foreslås at slik toll kuttes med 3.5 % slik at en toll på 10 % ender på 6.5 %. For tekstilvarer skal reduksjonen være 20 % slik at den samme toll ville ende på 8 %.

Forslaget om å kutte GSP for store deler av u-landsgruppen er radikalt og kontroversielt. Dette gjelder også forslaget om innskjerpet produktgraduering. Det kan ikke utelukkes at EU-kommisjonen har lagt inn en “forhandlingsmargin” I sitt forslag, for eksempel sier de at (2011b, 30)

“...many GSP and GSP+ beneficiaries are in the process of negotiating bilateral agreements with the EU, and a vast majority are WTO members. The unintended consequence of removing autonomous preferences under the scheme would be to provide an additional incentive to pursue these negotiations.”

Begrunnelsen for å fjerne GSP for høyinntektsland er lite kontroversiell, men å kutte ut land som har 11-35 % av OECDs gjennomsnittsinntekt er mer radikalt. Her sier EU-kommisjonen (2011b, 12) at

“These countries also have significant per capita income levels – so much so that they are in the same category as EU Member States such as Bulgaria and Romania. They also include economies which have successfully completed their transition from centralised to market economies. ... The use of preferences by HICs and UMIs increases the competitive pressure on exports from poorer, more vulnerable countries, whose needs are far greater and thus deserve increased attention.”

EU tar med andre ord høyinntekts- og øvre mellominntektsland i samme jafs uten å nevne forskjellen.

5.5. ”Megapreferanser” kan ha uheldige bivirkninger

Hvis forskjellen i handelspolitiske vilkår var moderat mellom de ulike landgruppene ville konsekvensene av å passere en terskel ikke være så alvorlige. Men hvis handel er etablert under forutsetning av en tollpreferanse på flere hundre prosent, slik tilfellet er for en del varer i Norge, har det en del problematiske konsekvenser.

- For det første skaper det usikkerhet for land som kan stå i fare for graduering, og disse kan dermed unnlate å investere i produksjon og handel.
- For det andre vil det i slike tilfeller ofte være en voldsom prisforskjell mellom eksportlandet og det som gjelder bak de norske tollmurene. Det kan oppstå renprofitt og kraftige prispåslag, og kamp om denne ekstrarenten.
- Megapreferanser skaper større insentiver til smugling og forfalsking av opprinnelse.
- Dersom handel med de fattigste landene blir etablert, oppstår faren for at denne ikke er bærekraftig dersom andre land slipper til. Preferanselandene vil dermed få nye handelspolitiske interesser og kan komme til å kjempe mot at andre land slipper til på markedet.
- Dersom nye land likevel slipper til, er faren at den etablerte handel med de fattigste landene kollapser, til skade for disse landene.

I kapittel 4 dokumenterer vi både ekstraprofitt og sannsynligheten for smugling. Problemet med ”preferanseerosjon” har vært en viktig faktor i den siste forhandlingsrunden i WTO, og er dokumentert i forskningslitteraturen. Argumentene ovenfor taler for et system med gradvise og ikke for dramatiske forskjeller mellom gruppene, for å dempe slike virkninger.

5.6. Et forslag til reform

Analysen i dette kapitlet tyder på at alle utviklingsland har inntektsnivåer langt under nivået i OECD eller Norge, og dermed et støttebehov. Lavinntektslandene utgjør en svært liten del av utviklingslandene, og et klart flertall av verdens fattige er i gruppen av lavere mellominntektsland. Et mulig neste steg i utviklingen av Norges GSP-system vil dermed være å foreta en betydelig forbedring av GSP-vilkårene for lavere mellominntektsland. Disse landene står for 8 % av verdenshandelen med varer (mot 0.8% for lavinntektslandene) og har dermed større forutsetninger for å nyttiggjøre seg bedre markedsadgang.

Hva er handelspotensialet for LM-gruppen og hvilke land er det snakk om? Av kapittel 1, Vedlegg 1.4 finner vi bare India, Guatemala, Vietnam, Pakistan blant land som i dag er leverandører av betydning for landbruksvarer. For eksempel er mange land i Latin-Amerika sterke eksportører av planteprodukter, men de fleste av disse er ØM-land. En reform som forbedrer markedsadgangen for LM-land vil berøre 24 GSP-land og seks land med frihandelsavtaler (fordi GSP dermed kan bli bedre enn frihandelsavtalen på landbruksområdet). Blant disse landene finner i tillegg til de fire nevnte: Bolivia, Indonesia, Paraguay, Filippinene, Sri Lanka, Egypt, Lesotho, Marokko og Ukraina.²⁹

En betydelig forbedring av GSP for lavere mellominntektsland kan kombineres med mer moderate endringer for øvre mellominntektsland. Men også disse landene har et lavt inntektsnivå (5-14 % av Norges nivå) og trenger videre utvikling og – i noen tilfeller – fattigdomsreduksjon. GSP-systemet bør dermed fortsatt omfatte DAC-landene, på samme måte som i dag.

- En slik reform må kombineres med administrative regler som hindrer at handelsreglene endres for ofte. En mulig framgangsmåte er at landlistene revideres hver gang OECD reviderer sin DAC-liste. Alternativt kan man lage en egen nasjonal modell med revisjon med bestemte tidsintervaller.

²⁹ De aktuelle landene er: Armenia, Belize, Bolivia, El Salvador, Fiji, Georgia, Guatemala, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Irak, Kosovo, Marshalløyene, Mikronesiaføderasjonen, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Filippinene, Sri Lanka, Syria, Tonga, Turkmenistan, Vietnam. Med frihandelsavtaler: Egypt, Lesotho, Marokko, Swaziland, Ukraina, Vestbredden/Gazastripen.

- Til forskjell fra tidligere foreslår vi konsekvent graduering dersom landene over en årsperiode ikke lenger er lavere mellominntektsland. Eventuelt kan det gis en overgangsperiode i tillegg, slik at handelsaktørene får tid til å tilpasse seg endringen.
- Særbehandlingen av Botswana og Namibia bør i størst mulig grad tilpasses det ordinære GSP-systemet og det som er mulig i frihandelsavtalen med SACU. Siden kjøtt er dominerende i GSP-importen fra disse landene viser vi her til diskusjon om spesifikke ordninger for kjøtt nedenfor.

Det som foreslås her er mer generelle prinsipper, som må tilpasse på ulike måter på hvert produktområde. I det følgende presenterer vi mer konkrete innspill.

5.7. Konkrete forslag på enkelte produktområder

Differensiering mellom LM og ØM kan skje på ulike måter og videre liberalisering er en politisk beslutning ettersom norsk landbruk kan bli berørt. For LM er DFQF (samme behandling som MUL+14) den mest vidt gående mulighet. Konsekvensene av dette for norsk produksjon vil variere mellom produktområder, avhengig av LM-landenes leveringskapasitet, hvorvidt de er godkjente leverandører ut fra SPS-regelverket, og hvor ”sensitiv” varegruppen er i forhold til norsk produksjon og sysselsetting. I det følgende diskuterer vi noen muligheter på enkelte produktområder. Gjennomgangen er ikke komplett ettersom en gjennomgang av hvert eneste produkt på landbruksområdet ikke er mulig innenfor dette prosjektets rammer. Forslagene kan derfor betraktes som innspill til en videre dialog om reformer i GSP-systemets videre utforming.

5.7.1. Kjøttvarer

For kjøttvarer er Paraguay og Nicaragua i følge Rich (2011) mulige leverandører på relativt kort sikt. Nicaragua er allerede på dagens liste av MUL+14 men arbeider med å oppfylle EUs restmiddeldirektiv. Paraguay er LM-land og kan komme etter i overskuelig framtid. En liberalisering for LM må også ta hensyn til frihandelsavtaler: Lesotho, Swaziland og Ukraina har frihandelsavtaler med Norge og kunne få dårligere handelsvilkår enn andre LM-land dersom man innfører mer liberale vilkår for land utenfor. En del andre LM-land er FMD-frie men oppfyller ikke restmiddeldirektivet og er stort sett nettoimportører slik at ingen av dem er på kort eller mellomland sikt svært aktuelle som leverandører. På kort sikt ville det ha moderate virkninger å gi full DFQF-behandling til LM-gruppen. På lengre sikt er virkningene mindre oversiktlige. En mulighet for kjøtt/LM kunne være en tollfri kvote for import av kjøtt fra LM-land. Problemet med en slik løsning ville være at Swaziland i dag er det eneste land som ville være aktuelt,

og de har allerede en kvote i SACU-avtalen. Som alternativ kunne man derfor vurdere *en sterkere tollreduksjon for LM-land innenfor en betydelig forstørret WTO-kvotet*.

Ut fra dette kunne man for storfekjøtt tenke seg gradert toll for ØM og LM for import utenfor kvoter, samt innenfor WTO-kvoten. Tabell 5.3 viser hvordan dette eksempelvis kunne se ut for fryst filét av storfekjøtt, HS varenummer 02023001. Dagens MFN-toll er 119.01 NOK/kilo; GSP-tollen er 10 % lavere. Innenfor WTO-kvoten på 1084 tonn er tollen 33.60 NOK/kg og tollrabatten 30 % etter 2008-reformene i GSP.

	Tollrabatt for ØM-land		Tollrabatt for LM-land	
	Dagens situasjon	Etter reform	Dagens situasjon	Etter reform
Utenfor WTO-kvoten	10%	25%	10%	50%
Innenfor WTO-kvoten	30%	40%	30%	60%

Reduksjonen av toll utenfor kvoten ville bety at toll for ØM ville gå ned til 89 NOK mens den for LM ville ende på 60 NOK/kg. Dette er svært høy toll men selv med dagens høye tollsatser er det en del import så en reduksjon kunne ha en viss direkte effekt. Tollen utenfor kvoten ville kunne ha en effekt på auksjonsprisene: det vil ikke være rasjonelt for importørene å by mer enn at toll pluss kvotepris til sammen overstiger det de kan oppnå utenfor kvoten. For LM-land vil toll innenfor kvoten gå ned fra 23.52 til 13.44 NOK/kg dersom de får en rabatt på 60%. Det vil dermed ikke være rasjonelt å by mer enn rundt 46 NOK/kg for kvotene. Dette kan sammenholdes med dagens situasjon der kvoteprisen i 2011 var på rundt 47 NOK/kg. En reform som skissert vil dermed hindre at kvoteprisene øker samtidig som den vil være relativt moderat og bety en stegvis reform på et område som anses sensitivt i landbruket.

Fra flere av de intervjuet var det et klart signal at det er et voksende underskuddstilbud på kjøtt i det norske markedet. Dette reguleres i dag gjennom midlertidige tollreduksjoner/kvoter for import av hele slakt fra nærområdet. For utviklingsland vil det være bedre muligheter dersom benfritt/oppstykket kjøtt tillates som del av suppleringsimporten. En mulighet kunne være å dele opp kvoter for suppleringsimport i hele slakt og benfritt kjøtt i stykker.

Undertilbudet på storfekjøtt er også et argument for å øke WTO-kvoten merkbart, for eksempel til det dobbelte eller tredobbelte. Dette vil bidra til et større volum som vil gjøre importen fra utviklingsland mer interessant og øke bedriftenes vilje til satsing og merkevarebyg-

ging. Dette kan gjøre at flere aktører kan bli interessert i dette markedet enn i dag.

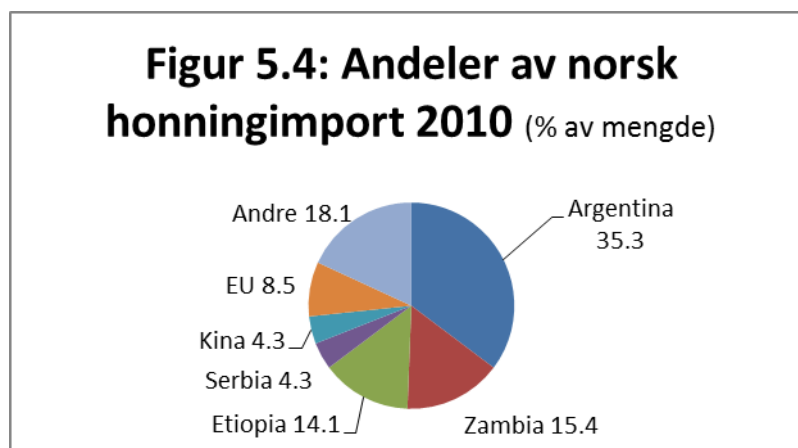
En modell med gradert tollrabatt for ØM- og LM-land kan også gjennomføres for andre kjøttvarer; i tilfeller der det ikke er kvoter som for storfekjøtt.

For kjøtt er det også spesielle GSP-kvoter for hermetisk corned beef, hermetisk skinke av svin og hermetisk tunge av storfe. Det har de siste årene vært liten interesse for disse kvotene, som auksjoneres ut til kvotepriser på noen få øre per kilo. Hermetikk var mer populært før i tiden, da corned beef fra Botswana var en slager. Disse kvotene kan se ut til å ha gått ut litt på dato og myndighetene burde i samråd med handelsbedrifter finne fram til produkter som kunne gjøre disse kvotene mer attraktive og bidra til mer handel med utviklingsland. For fryst kjøtt og bearbeidet kjøtt (inkludert pølser m.v.) er det et betydelig potensial også blant u-land og en passende modernisering ville kunne gi ”fart i sakene” og skape mer interesse.

Enkelte bedrifter reiste spørsmål om fordeling av WTO-kvoten for storfekjøtt en gang i året var for sjelden og innebar at man måtte kjøpe kvoter til høy pris for en periode relativt langt fram i tid. Dette kunne tale for to auksjoner i året. Andre bedrifter var uenige i dette og mente at det kunne bety mer transaksjonskostnader og byråkrati. Vi kan derfor ikke gi et klart råd om dette, men det kan vurderes.

5.7.2. Honning

Honning er en relativt liten produktgruppe, men en ”slager” i forhold til u-landshandel fordi terskelen for produksjon er lav, og før SPS-standardene slo inn for 10 år siden var handel med flere land aktuelt. For honning er det egen tollfri GSP-kvote på 192 tonn der prisen på auksjon har svingt opp og ned, med rundt seks NOK som det høyeste og en pris på rundt tre NOK/kg i 2011. Dette er dermed den eneste av GSP-kvotene det er skikkelig interesse for og den er faktisk hovedkilden for norsk import av honning. Rundt 35 % av honningimporten i 2010 (149 tonn) kom fra GSP-landet Argentina, mens MUL-landene Zambia og Etiopia hver representerte rundt 14-15 % (figur 5.4). Som nevnt har Honningcentralen bidratt gjennom prosjekter i Etiopia og importen derfra forventes å øke. To bedrifter (Honningcentralen AS og Pehan produkter AS) kjøpte i 2011 til sammen 84% av kvoten.



Den ordinære toll for honning er 24.47 NOK/kg mens GSP-landene har 15 % reduksjon og dermed 20.80. Prisen for honning fra u-land er cif rundt 20 NOK/kg så vanlig GSP-toll ville bety mer enn 100 %. Innenfor GSP-kvoten er det imidlertid full tollfrihet. I tillegg er det tollfrihet for Etiopia og Zambia innenfor MUL+14-ordningen.

Som nevnt i kapittel 3 er det få MUL+14 på listen over land som er godkjente i forhold til EUs restmiddeldirektiv. Av lavinntektslandene er det bare Kamerun, Kirgisistan, Moldova og Nicaragua som er mulige eksportører (jfr. Tabell 3.2). 11 DAC/GSP-land er på listen over godkjente i henhold til restmiddeldirektivet og blant disse finner vi tre LM-land, nemlig Belize, Guatemala og El Salvador. Guatemala, som i sin tid strevet med å merke sin honning med "Tilnærmet ubegrenset holdbarhet" har dermed en mulighet for bedre markedsadgang dersom LM-landene gis bedre vilkår.

Honning er en sektor hvor preferansene ser ut til å virke i riktig retning ved å føre til økt handel med utviklingsland. En mulig reform er å innføre full tollfrihet for LM-land, og dermed slippe de tre nevnte landene inn på gunstige vilkår. I tillegg kan man øke GSP-rabatten for ØM-land, for eksempel til 50 %. Det vil fortsatt være en betydelig tollfordel for de fattigste landene, med en toll utenfor GSP-kvoten på rundt 12 NOK/kg for ØM-land. Det forhold at auksjonsprisen har vært så pass moderat tyder på at en slik tollreduksjon for ØM ikke vil være en radikal reform.

For honning foreslås også at myndighetene undersøker nærmere hvordan det kan ha seg at restmiddeldirektivet kan være så strengt for et produkt som i utgangspunktet er antiseptisk, og der vi ikke har hørt om SPS-katastrofer på linje med munn- og klovsyke eller liknende. Vi har ikke veterinær ekspertise til å overprøve denne regel men synes det er verd å undersøke nærmere.

5.7.3. Planteprodukter unntatt korn og fôrvarer

Planteprodukter er en betydelig varegruppe i importen av landbruksvarer fra utviklingsland. Handelen med ferskvarer stiller betydelige krav til logistikk og produkthåndtering, i tillegg til SPS-sertifisering. Vurderingene på bransjehold er at europeiske leverandører har svært høy kompetanse og effektivitet for de store volumvarene. For disse er flyfrakt fra u-land heller ikke aktuelt. Forskning og eksperimenter med båttransport kan øke repertoaret av varer som kan sendes med båt, og dermed øke muligheten for handel med fjerne land over tid. På kortere sikt anses handelspotensialet størst for ”nisjeprodukter” av frukt og grønnsaker. Mange av disse har i utgangspunktet tollfrihet, generelt eller for GSP-land. For en del av de tyngre og tollbelagte grønnsakene er betydelig import fra fattige land mindre sannsynlig og dette vil begrense effekten av liberalisering. Det er likevel av betydelig interesse å gi LM-landene en bedre mulighet gjennom redusert toll. Et annet argument for dette er å redusere ”fallhøyden” for de landene i MUL+14-ordningen som allerede er blitt LM. Som nevnt er ni av de 14 LIC-landene blitt LM siden MUL+14-ordningen ble vedtatt og disse er dermed allerede ”gråsone-medlemmer» av MUL+14-ordningen. For å få en konsistent handelspolitisk bør disse ”graduertes” når de har vært LM-land en tid. Det samme kan komme til å bli nødvendig for en del av dagens MUL-land.

Full tollfrihet for planteprodukter fra LM-land kan derfor innføres som en del av GSP-ordningen. I tillegg til å sikre ”rettighetene” for MUL+14-land, kan dette gi muligheter for land som Guatemala, India, Vietnam og Pakistan. For ØM-land foreslås en gjennomgang av produktene for å avklare hvor det er sterkest interesse knyttet til norsk sysselsetting, og en gradert økning av GSP-rabatten. Tollsatsene bør gjennomgås for å øke GSP-rabatten ut over dagens nivå også for ØM-land. Eventuelt kan man også justere periodene for sesongbasert toll som i følge flere importører ikke alltid er tilstrekkelig synkronisert med faktisk importbehov.

For blomster har de afrikanske landene en del konkurrenter i Latin-Amerika men eksempelvis Ecuador rykket opp til ØM i 2010 (der Colombia og Peru allerede er) så det ser ikke ut til å være etablerte og sterke konkurrenter i LM-gruppen (uten at vi har gått helt til bunns i dette). Likevel kan blomster behandles tollmessig på like linje med andre planteprodukter.

Også for grønnsaker finnes en del GSP-kvoter for grønnsaker som ble etablert for lang tid siden og som får mindre interesse etter hvert som hermetikk blir en mindre viktig del av konsumet. Dette er kvoter for hermetiske erter, snittebønner, grønnsaksblandinger og brekkbønner som auksjoneres ut for noen få øre per kilo. Disse kvotene kan se ut til

å trenge modernisering; og på linje med tilsvarende kvoter for kjøtt foreslås en ”oppdatering” av produktutvalget for kvotene før de havner helt på museum. For eksempel ville det være interessant å inkludere fryste grønnsaker som har fått økt betydning.

5.7.4. Korn og fôrvarer

Innsatsvarer til fôrproduksjon er en betydelig suksess i importen fra utviklingsland de senere år, spesielt fra ØM-landene Brasil og Peru. Produksjonen av fiskefôr er enda i rivende utvikling, med utprøving av nye innsatsvarer og en del kan komme fra diverse utviklingsland. Av LM-land er India og Ukraina på listen over betydelige leverandører i denne sektoren i 2010. Men også andre land er potensielle leverandører. For fiskefôr gis tollfrihet for innsatsvarer allerede i dag, dels i form av null toll på de aktuelle varenumre og dels i form av individuelle tollfritak. Hvert år gis tollfritak i et betydelig antall tilfeller.

For innsatsvarer til landbruksfôr gis tollunntak i en del tilfeller, mens import ellers skjer i form av auksjonerte kvoter med redusert toll. For de auksjonerte kvotene for karbohydratråvarer, matkorn og oljefrø benyttes variable tollsatser som skal tilsvare forskjellen mellom norske priser og verdensmarkedspris. Tollsatsene fastsettes for tre måneder av gangen basert på beregningsmåter som varierer mellom de tre produktgruppene (se www.slf.dep.no for informasjon). Generelt er tollsatsene betydelig under den toll som er publisert i tolltariffen og som utgjør en øvre grense for tollene. For eksempel er tollsatsene for september-november 2011 på gjennomsnittlig 0.35 NOK/kg (veiet med importen i 2010), mens de publiserte satsene i tolltariffen har et gjennomsnitt på 2.10 NOK/kg. Tollen for kornvarer og forstoffer er dermed i gjennomsnitt bare 1/6 av den som er publisert i tolltariffen. Når dette tas hensyn til i tillegg til tollfri import av soyabønner fra Brasil samt innsatsvarer til fiskefôr framgår det at tollbelastningen for disse varene i snitt er moderat og at dette nok er en viktig grunn til at vi her har ikke ubetydelig import fra utviklingsland.

Innenfor den variable tollene gis GSP-land i dag en rabatt på 10 %. Dette er begrenset og en mulig reform er å gi større tollrabatter; for eksempel 40% for LM-land og 20% for ØM-land. Blant LM-landene finner vi India og Pakistan, og Ukraina kan eventuelt tilstås tilsvarende vilkår innenfor frihandelsavtalen.

For denne varegruppen har prisen på auksjonene i det siste vært stabile rundt 10-13 NOK/tonn for matkorn og oljefrø, mens auksjonsprisene for kraftfôrråvarer i en periode i 2010 skjøt opp fra dette nivå til en pris på nesten 400 NOK/tonn. I løpet av fire auksjoner for 2010/2011 førte dette til en ekstrakostnad for importen på rundt 45 mill. NOK. Dette har skapt betydelige reaksjoner fra aktører i næringen. Dette er

ikke et problem som er spesifikt relatert til u-landshandelen men angår forutsigbarhet for importen. Det er utenfor denne rapportens rammer å vurdere reguleringsregimet for korn og fôrvarer, men episoden viser at det kvoteregimet ikke alltid fungerer som forutsatt.

For fôrvarer er det et paradoks at handel for flere milliarder skjer under spesielle tollunntak og et spørsmål er også om regimet for proteinråvarer burde endres slik at det garanterer markedsadgangen for viktige bedrifter med mange milliarder i omsetning. En mulighet er dermed en sterkere differensiering slik at proteinråvarer gis mer liberal behandling.

5.7.5. Tekstilvarer

Tollen for import av en del klær og husholdningstekstiler er den siste rest av et beskyttelsesregime som tidlig på 1980-tallet var blant de strengeste i vesten og førte til betydelig prisøkning og redusert vareutvalg for konsumentene. Kvoter og toll skulle da beskytte norsk industri men denne ble i stor grad utkonkurrert av import fra Europa som var fri. Som følge av økt import fra DAC-landene med Kina i spissen, har andelen for EØS-området i norsk import av tekstilvarer og klær nå blitt redusert til 32 % (2010). I dag gjenstår rundt 5000 sysselsatte i norsk tekstil-, beklednings- og lærvareindustri og spørsmålet er om denne fortsatt skal beskyttes ved toll på importen fra Kina og andre GSP/DAC-land. Forslag om eliminering av gjenværende toll har blitt reist eller signalisert flere ganger tidligere (av Bondevik-regjeringene) men er ikke gjennomført. Tollen gir et skatteproveny på rundt 600 millioner NOK (Finansdepartementet 2010) og dette har gjort det vanskeligere å fatte det endelige vedtak. Et annet argument er at tollene er et av Norges forhandlingskort i forhandlingene om frihandelsavtaler med land som Kina og India, og en fjerning av tollene vil dermed kunne svekke Norges posisjon.

I Melchior (2005a) ble det argumentert for at tollene burde avskaffes fordi de fattigste landene ikke kunne leve opp til opprinnelsesreglene som krevde at landet skulle lage både metervare og klær selv. Små land uten egen metervareproduksjon kunne dermed i mange tilfeller ikke oppfylle kravene til opprinnelse og kunne dermed bli tvunget til å betale toll. Et system med null toll over hele linjen ville også virke som en handelsforenkling. Fra 2011 er opprinnelsesreglene endret og forenklet til fordel for utviklingslandene og spesielt til fordel for MUL, som dermed klarer seg med en bearbeidingsoperasjon (for eksempel å så klær fra importert metervare) for å få opprinnelse i det aktuelle land.³⁰ For MUL-landene er det egne regler for kapitlene 61-62

³⁰ Men må i Norge lete med lupe for å finne informasjon om dette, men det er god informasjon på EU-kommisjonens nettsider, se for eksempel http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/prefer

som omfatter klær, mens noe mer kreves av andre GSP-land for å få opprinnelse. Fra norsk tollvesen har vi fått opplyst at de forenklede reglene Norge også kan brukes for lavinntektslandene i MUL+14-ordningen.

De nye opprinnelsesreglene fjerner ett argument for å eliminere tollene for klær. Det avgjørende her bør være hensynet til norsk produksjon vs. norske konsumenter. Gjennom tollene pålegges konsumentene en ekstra skattebelastning. Den interdepartementale arbeidsgruppen (Utenriksdepartementet 2007) framhevet også at det var manglende samsvar mellom toll og det angivelige beskyttelsesbehov for norsk industri. Mye taler for at det som gjenstår av norsk tekstilindustri ikke vil overleve som følge av toll for Kina og andre utviklingsland, men mer på grunnlag av produktutvikling og design.

For tekstilvarer og klær er mulighetene enten å fjerne all toll, eller alternativt å gjennomføre en differensiering også her, slik at tollene fjernes for LM-land og reduseres mindre for ØM-landene.

5.8. Administrative spørsmål

5.8.1. Bruken av GSP-ordningen og behovet for informasjon

Det er vel kjent at en del land ikke benytter Norges GSP-ordning og at de ikke har sendt inn de nødvendige stempler og autorisasjoner. Vi er kjent med tollvesenets arbeid for bedre dette, blant annet gjennom besøk til aktuelle land. Vi antar at arbeidet med dette følges opp av myndighetene og presenterer ikke spesielle forslag.

Spørsmålet om informasjon kommer i et nytt lys som følge av indirekte handel: Selv de som selger blomster med 249 % tollpreferanser har i en del tilfeller knapt hørt om Norge og norsk handelspolitikk, fordi dette håndteres av mellomledd i handelen. Dette forsterker behovet for informasjon direkte til u-land, for at de selv skal få kompetanse om handelsregimer og regelverk.

Et annet informasjonsbehov gjelder SPS, der systemet er komplisert og tilgangen til informasjon kan bedres også på norsk side. Tollmyndighetene har betydelige informasjonsressurser men dette gjelder toll og ikke SPS. En mulighet er å drøfte en bedre samordning av informasjon av de ulike instansene som er involvert (tollvesen, Mattilsyn, SLF).

[ential/article_777_en.htm](#) . Dette er COMMISSION REGULATION (EU) No 1063/2010 of 18 November 2010 amending Regulation (EEC) No 2454/93 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code. Se Official Journal of the EC, 23.11.2010.

5.8.2. Behov for forutsigbare handelsvilkår

Studien gir flere eksempler på at høy toll kan ha en dobbel handelshindrende effekt: Ved at handelsvolumet er lite, reduseres bedriftenes insentiv til å drive nettverks- og merkevarebygging og antall aktører som deltar blir lite. For å investere i handelsrelasjoner eller markedsapparat er det også viktig at markedsadgangen er forutsigbar. Flere steder i analysen har vi sett eksempler på at markedsadgangen skifter. Innføringen av en kvote for import av sau og lam fra Namibia og Botswana i 2011 er et annet eksempel. For å sikre forutsigbarhet i handelen er det viktig at handelen med u-land ikke blir stoppet av ”sikkerhetsmekanismer” når den endelig lykkes.

Kapittel 6: Noen implikasjoner

I dette kapitlet trekker vi fram noen bredere implikasjoner av analysen, og drøfter resultatene i lys av nyere forskning på feltet. Videre diskuterer resultatenes relevans for handelsrettet bistand og konkurransepolitikk.

6.1. Et hierarki av handelsforutsetninger

I økonomiske modeller er handelshindringer ofte representert med en toll eller transportkostnad, og når denne reduseres vil handelen øke. Med en gitt priselastisitet kan man dermed også predikere virkningen at handelshindringene reduseres. I vår sammenheng er nulltollordningen i seg selv et bevis på at det ikke er så enkelt: Selv med en tollpreferanse på flere hundre prosent er handelen ofte null. I analysen har vi vist at eksport avhenger av en rekke forutsetninger:

- Kvaliteten på varen må være god nok, og jevn kvalitet over tid er ofte avgjørende.
- I bransjer med stort handelsvolum er leveringssikkerhet en viktig forutsetning.
- Transporten må være hensiktsmessig og billig nok; flyfrakt er for eksempel mulig i noen tilfeller men ikke andre.
- Logistikken må være tilfredsstillende; for eksempel stiller handel med ferske matvarer høye krav til kjølesystemer og kunnskap om håndtering av varene.
- Varene, og i en del tilfeller produsentene eller produsentlandene, må være godkjent i henhold til offentlige standarder; eksempelvis SPS-standarder for matvarer.
- For matvarehandelen har vi sett at private standarder også er av økende betydning; eksempelvis Fairtrade- eller GlobalGAP-sertifisering, eller bedriftenes egne "codes of conduct".
- Varenes produksjonskostnad spiller naturligvis også en rolle. Hvis tollfritaket utgjør flere hundre prosent er det imidlertid en del å gå på så det er ikke et absolutt krav å være billigst.
- Handelen med u-land krever kompetanse og det er ofte stordriftsfordeler i handel eller transport; og dette fører til at handelen ofte ivaretas av mellomledd, primært i Europa. En tilfredsstillende organisering av handelsaktiviteten er dermed også en forutsetning.
- Vi kan som et eget punkt legge til handelsinfrastruktur; det vil si tolladministrasjon, veterinærkontroll, havnemyndigheter, handelskreditt m.v. Dette er hjelpefunksjoner men like fullt et viktig ledd.

- Helt til slutt må vi også legge til toll eller kvoter, det vil si politisk bestemte barrierer for handelen.

Tradisjonelt der det bare produksjonskostnader, kvalitet og handelspolitiske barrierer som vektlegges i analyser av internasjonal handel. Av og til hører man også om transportkostnader eller standarder, men sjelden er hele listen ovenfor, med ti forskjellige elementer, tatt i betraktning.

På listen har vi ikke tatt med ”kontaktsøking” som eget punkt; vi regner det som et aspekt ved ”organisering av handelen”. Nettverk og kontakter spiller utvilsomt en rolle men vårt inntrykk fra bedriftsintervjuer er at dette i seg selv ikke er en avgjørende hindring. Bedriftene finner kontakt på ulike måter, med messer, nettverk og internett som viktige kanaler. For en diskusjon basert på britiske data, se for eksempel Kneller og Pisu (2011).

Hvordan henger de ulike forutsetningene sammen? Er de alle absolutte; eller er det slik at man kan slakke på kravene på ett punkt uten at handelen mislykkes? Vi kan skille mellom ulike modeller:

- Det letteste er hvis de ulike kravene er additive eller substituerbare; slik at handelen kan skje selv om en av forutsetningene ikke er oppfylt. Hvis man har lave produksjonskostnader eller høy kvalitet kan man dermed lykkes selv om logistikken er dårlig.
- En annen mulighet er at de ulike kravene er helt komplementære, slik at alle må være oppfylt samtidig: Hvis logistikken ikke er på plass, kan man bare glemme det uansett hvor lave kostnader eller høy kvalitet man har.
- En tredje mulighet er at det er komplementaritet men at denne ikke er symmetrisk; det er en rangordning slik at noen forutsetninger uansett må være oppfylt og først når dette har skjedd, spiller de andre en rolle: Hvis man er uttørret i Sahara må man først ha vann før andre ting betyr noe.³¹ Hvis flyfrakt av ferske matvarer er for dyrt og båttransport tar for lang tid, spiller pris og kvalitet liten rolle.

Hvilken sammenheng som gjelder, er åpenbart viktig for politikk: Nulltollordningen er i seg selv et eksempel på at det er et komplementært aspekt: Handelen er ofte null selv der tollfordelen er høy. Analysen av handel i kapittel 1 viser at handelen bare har økt i et fåtall tilfeller og at den samlede import fra de fattige land har økt lite. Dette tyder på et sterkt innslag av komplementaritet eller en rangordning mellom handelsbarrierene.

³¹ I mikroøkonomi kalles dette ”leksikografiske” preferanser.

Hvorvidt det er komplementaritet eller en rangordning mellom de ulike forutsetningene for handel, er også viktig for handelsrettet bistand: Bistand til oppgradering av kvalitet eller effektivitet kan slå feil hvis ikke de andre forutsetningene for handel er til stede. Eksempler på dette er handelsrettet bistand for soya/Mosambik og kjøtt/Uganda, der eksport til Norge viste seg å være urealistisk og strategien ble endret til lokalt salg eller regional eksport. Dette er også en illustrasjon på at kravene for eksport til Norge ikke er de samme som kravene for salg i andre land, og for de fattigste landene er det ikke åpenbart at eksport til Norge bør være første målsetning.

Komplementaritet kan også være en grunn til at forskningen om hvorvidt GSP virker eller ikke er tvetydig. En del nylige arbeider gir en positiv konklusjon:

- Green og de Gorter (2011) finner at QUAD-landenes preferanser for MUL hadde en positiv effekt på inntekt og fattigdomsbekjempelse.³²
- Aiello & Demaria (2009) finner at EUs GSP-system hadde en positiv virkning for importen av landbruksvarer fra utviklingsland.
- Cipollina et al. (2010) finner også at EUs GSP-system hadde positiv virkning; men effekten varierte betydelig mellom ulike varer.

Andre forskningsresultater er mer negative: Herz og Wagner (2011) finner i en analyse for mange land at GSP styrker u-landenes eksport på kort sikt men svekker den på lang sikt. Som forklaring foreslår de at det er begrensninger i GSP-systemet; det vil si at preferansene ikke er reelle og undergraves av andre hindringer eller gjelder bare for uviktige produkter. En alternativ forklaring på Herz og Wagners resultat er at det er komplementaritet til stede: Tollreduksjoner har liten effekt når andre forutsetninger ikke er oppfylt.

OECD har nylig gjort forsøk på å finne ut hva som er de egentlige flaskehalsene for u-landenes eksport. For eksempel finner Hallaert et al. (2011) at tilgang på elektrisitet og kreditt, spesielt førstnevnte, er avgjørende for eksporten. For å måle dette brukes imidlertid forbruk av elektrisitet og det er ikke helt klart om forfatterne har korrigert tilstrekkelig for et elforbruk er et resultat av minst like mye som en årsak til utvikling.

6.2. Et hierarki av land

Analysen av Norges handel viser uten tvil at ”handelsevnen” øker med inntektsnivået, og de fattigste landene har i begrenset grad vært i stand til dra nytte av privilegert markedsadgang for landbruksvarer. Hva er

³² QUAD betyr USA, Canada, EU, Japan.

implikasjonene av dette? Bør vi ”glemme handel med de fattigste” og tenke at for de fattigste er det bistand som teller, mens handel er for land lenger opp på stigen? Et slikt svart-hvitt resonnement er imidlertid for ekstremt: Også Norges handel viser at noen av de fattigste landene lykkes. Inntektsnivået er ingen presis indikator på når dette skjer: Land som Bangladesh, Kambodsja og Etiopia ligger alle godt under grensen for å bli mellominntektsland, men har lyktes bedre med handel enn mange LM-land.

For å komme et skritt videre i diskusjonen kan vi undersøke om de ulike handelsforutsetningene har ulik betydning for ulike land. Et interessant bidrag er Korinek og Sourdin (2011) som analyserer logistikk og finner at betydningen av ulike hindringer varierer mellom land på forskjellige utviklingsnivåer:

”Investments in some of the components of trade logistics are trade-enhancing for countries at all levels of development. This is true for improvements in customs administration, tracking and tracing, and logistics competence. In the case of infrastructure, however, improvements impact trade most in middle-income countries. In the case of port infrastructure, improvements do not seem to affect trade in lower-income countries at all. This is possibly largely due to the fact that other supply-side constraints – basic security issues, health and basic education and macro-economic fundamentals to name just a few – that would allow some lower-income countries to benefit from the gains in trade from improvements in trade logistics may not be in place. However, since lower income countries do benefit significantly from improved border procedures, tracking and tracing and greater logistics competence, these areas could be regarded as priorities for their future investments in trade logistics.”

Forbedring av infrastruktur har med andre ord liten målbar effekt i lavinntektsland, men virker bedre i mellominntektsland.

Vår analyse av handelen så vel som de ulike bransjene peker i retning av at de fattigste landene har noen grunnleggende ”tilbudssideproblemer” som gjør at de ikke håndterer krav til kvalitet, leveringssikkerhet og standarder, og i noen tilfeller logistikk og pris. Et gjennomgående trekk synes å være at organiseringen av handelen, og i en del tilfeller logistikk, ofte ivaretas av mellomledd eller norske bedrifter direkte. Dette har til og med vært en forutsetning for Kinas tekstileksport. Det at organisering og i noen grad logistikk kan ivaretas av utenlandske bedrifter bidrar til at de mer sjelden er absolutte barrierer for handelen: Hvis u-landene kan levere gode varer til rett tid og i riktig mengde, kan de utenlandske bedriftene hjelpe dem med resten.

Det er likevel ikke helt klart hva som gjør at noen land bryter ut av ”tilbudssidebegrensningen” og blir i stand til å levere. Erfaringene fra Kenya og Etiopia viser at ”styringskvalitet” har vært et viktig bidrag: I Kenya har bransjeorganisasjonen for blomster spilt en sentral rolle for å understøtte bedriftene; i Etiopia har myndighetene vært med proaktive. Dette kan peke i retning av at ”hjelp til selvhjelp” ved å støtte lokale institusjoner er viktig.

For de fattigste landene er dermed tradisjonell bistand antakelig viktigere enn handelsrettet bistand. Disse landenes problem er ikke primært knyttet til handel, men til kunnskap, helse og institusjonell kvalitet. Korinek og Sourdin argumenterer for at handelsrettet bistand kan hjelpe, men man bør ikke tro på mirakler selv om det blir orden i tollkontoret.

Et resultat som understøttes av mye tidligere forskning er at land uten kystlinje har en kraftig ulempe i handelen. Limao og Venables (2001, 463) fant eksempelvis at kystløse stater hadde 55% høyere transportkostnader enn andre land, og at denne ulempen kunne reduseres til 41% dersom egen infrastruktur ble oppgradert til et godt nivå, til 48% gjennom tilsvarende forbedringer i transittlandets infrastruktur, og til 33% med bedringer i begge landenes infrastruktur. Ulempen for kystløse stater er også bekreftet av Korinek og Sourdin (2011); de fant imidlertid at med flytransport forsvinner ulempen. Bedre infrastruktur, og særlig bedre infrastruktur for flytransport, kan dermed hjelpe de kystløse statene (som det fins mange av). En forutsetning er likevel at de får skikk på de grunnleggende tilbudsside-forutsetningene.

Drøftingen så langt tyder dermed på at det for våre ti handelsforutsetninger er en rangordning, der grunnleggende tilbudskapasitet er viktigere enn for eksempel ventetiden på tollkontoret. Implisitt betyr dette også en rangordning mellom land; ved at de mest grunnleggende forutsetningene allerede er løst for de rikeste landene: I vårt Sahara-eksempel har de fått vann, og kan tenke på hvilke andre ting de ønsker seg.

En annen viktig dimensjon ved handelsforutsetningene er om de må løses av det offentlige eller av private bedrifter, samt om utenlandske bedrifter kan hjelpe. Tabell 6.1 gir en forsøksvis klassifisering:

Tabell 6.1: Ulike aktørers rolle for handelsforutsetningene

	Lokale bedrifter	Landets myndigheter	Utenlandske bedrifter
Kvalitet	x		
Leveringssikkerhet	x		
Kostnader/pris	x		
Transport	x	x	x
Logistikk	x	x	x
Offentlige standarder	x	x	
Private standarder	x		x
Handelskompetanse	x		x
Handelsinfrastruktur		x	
Handelspolitikk		x	

Eksportbedriftene spiller hovedrollen på de fleste områder men eksportlandets myndigheter bidrar gjennom infrastruktur (relatert til transport, logistikk og handel), offentlige standarder samt påvirknings av handelspolitikk. Utenlandske bedrifter kan, i litt varierende grad for ulike former for handel, ivareta både transport, logistikk, handelskompetanse og eventuelt private standarder. Som nevnt kan lokale næringsorganisasjoner også spille en rolle.

På alle disse områdene er bistand aktuelt. Bistand for å fremme kvalitet, leveringssikkerhet og produksjonseffektivitet er mer generell bistand. Eksemplene i kapittel 2 viser at det også er spillerom for spesifikk handelsrettet bistand; det vil si mer målrettet aktivitet for kvalitetskontroll etc. En observasjon fra kapittel 2 og 3 er også at bedriftene ofte arbeider integrert med kvalitetskontroll og offentlige og private standarder, og at bistand som bare fokuserer på ett aspekt ikke alltid er det beste.

Det foreligger fra de siste år en betydelig mengde forskning om hvorvidt u-landenes egne eksportrettede tiltak hjelper på handelen. Bergeijk og Moons (2011) foretar en "meta-analyse" av 23 ulike forskningsarbeider om offentlige kontorers virkning på eksporten og finner at studiene klart bekrefter en positiv sammenheng. Resultatene til Lerman et al. (2007) understøtter dette men de finner at effekten avtar med størrelse slik at "small is beautiful" er en god rettesnor.

Et problem er at klassifiseringen av handelsrettet bistand er noe grov og fanger opp mye som man kan anse som helt "vanlig bistand" til næringsutvikling. Det kan være vanskelig å skille empirisk mellom "grunnleggende tilbudssideproblemer" og "spesifikke handelsproblemer". Ovenfor er det henvist til noen arbeider som benytter eksisterende data og skiller mellom ulike typer bistand i den grad det er mulig. En indirekte tilnærming til problemet finnes i Melchior (2007)

som undersøker hvorvidt landene har et ”problem med handel” i den forstand at økt handel er negativt korrelert med vekst; eller motsatt at det er en godartet sirkel der økt handel og vekst går sammen. Han finner at av 130 utviklingsland er mange midt på treet, med en uklar sammenheng mellom handel og vekst. Det var imidlertid en klar overvekt av land som hadde en positiv sammenheng, og i denne gruppen finner vi store u-land som Kina og India. Det var også en del land med en negativ «ondartet sirkel» der økt åpenhet gir lavere vekst. En analyse av årsakene til at land har en positiv eller negativ sirkel viser at dette er generelle utviklingsaspekter (teknologisk nivå, kapitalmarkeder, kvaliteten på institusjoner) snarere enn handelsspesifikke problemer. Også her framstår kystløshet som en viktig faktor. Analysen viser også at ”problemer med handel” ikke er noe som bare gjelder MUL-landene, men også en rekke andre lav- og mellominntektsland. Det er derfor ingen grunn til at støtten skal begrenses bare til MUL-landene.

Selv om analysen i dette kapitlet ikke gir et enkelt svar på de kompliserte spørsmålene som er reist, drister vi oss til å trekke en foreløpig konklusjon:

- For de fattigste landene er bistand til næringsutvikling og grunnleggende utviklingsbehov viktig og det kan forventes at få av dem vil lykkes i særlig grad med økt eksport til Norge.
- Markedsadgang og mer spesifikk handelsrettet bistand bør ikke begrenses til bare de fattigste landene, men også omfatte mellominntektsland der de vil ha sterkere effekt.

Moralen er dermed at det er et mellomsjikt, særlig rundt grensen mellom lavinntekts- og LM-land, der nye land kan lykkes med eksport, og handelspolitikk og handelsrettet bistand kan brukes til å hjelpe disse på vei. Hvis disse virkemidlene konsentreres om de aller fattigste landene, vil effekten bli svakere.

6.3. Et hierarki av bedrifter

Analysen av eksemplvis Kenya, og drøftingen av standarder, har illustrert at det ikke er slik at alle bedrifter lykkes med eksport, men at de mest vellykkede bedriftene er de som kan takle standarder og kvalitetskrav. Dette er i tråd med forskningslitteraturen om handel og bedriftsheterogenitet som har eksplodert det siste tiåret. Hovedmotivet, som er understøttet av både økonomisk teori og empirisk analyse, er at det er en terskel ved eksport og at bare de mest produktive bedriftene kan overvinne denne. Et sentralt bidrag er Melitz (2003).

Slike tilnærminger er relevant på forskjellige måter: For det første er det empirisk bekreftet at bare en del av bedriftene eksporterer og

kunnskap om dette er dermed viktig i seg selv. Videre har mye av denne litteraturen lagt vekt på faste eksportkostnader, og det er en gryende litteratur som undersøker hva slags barrierer bedriftene faktisk møter. Hovedbegreper i denne litteraturen er de følgende to:

- ”Intensiv margin” viser til at volum eller verdi endres for bedrifter og handel som allerede er til stede i et marked. Tradisjonelle handelsmodeller fokuserer utelukkende på dette.
- ”Ekstensiv margin” betyr at handelen endres ved at bedrifter/produkter kommer inn i eller går ut av et marked.

Handelen kan dermed øke på ekstensiv eller intensiv margin. For eksempel finner Martincus og Carballo (2010) at eksportfremmende kontorer har en målbar positiv virkning på bedriftenes evne til å gå inn i nye markeder eller introdusere nye produktvarianter; med andre ord at de fremmer ekstensiv handelsvekst.

Modeller med bedriftsheterogenitet kan være statiske; det vil si at de analyserer forskjellen mellom ulike bedrifter på et gitt tidspunkt. Virkelighetens verden er imidlertid dynamisk, og det er tilgang og avgang på bedrifter og produkter hele tiden. Det er derfor et økende fokus på dynamiske analyser. For eksempel finner Brenton et al. (2010) at utland som mislykkes med handel går like ofte som andre inn i nye markeder, men de overlever ikke lenge og trekker seg ut oftere. Erfaring fra tidligere eksport eller salg til andre markeder øker sjansen for å overleve i markedet. Ut fra dette burde støtte til eksisterende eksport være minst like viktig som støtte til nyetablering i eksportmarkedene. Mens den tidligste litteraturen om bedriftsheterogenitet kun fokuserte på eksport og handelskostnader, ble utenlandsinvesteringer tidlig tatt med i analysen: med en enda høyere terskel for utenlandsinvestering enn for eksport oppstår en tredeling av bedriftene: de som bare selger hjemme; de som også eksporterer; og til slutt de som investerer i utlandet. De mest produktive bedriftene vil da investere ute og de midt på treet blir rene eksportører (Helpman et. al. 2004). En interessant videreføring er at bedriftene kan velge mellom å eksportere selv eller selge via mellommenn: I en modell med bedriftsheterogenitet finner Felbermayr og Jung (2011) at de største og mest produktive bedriftene vil håndtere eksporten selv mens de mindre vil selge via mellommenn. Koch (2010) finner det samme resultat og dessuten empirisk støtte for dette i en analyse med tyrkiske eksportdata på bedriftsnivå. Akerman (2011) finner at andelen for mellommenn (grossister) i handelen øker med størrelsen på faste handelskostnader. De høye prispåslagene vi fant i kapittel 4 kan med andre ord henge sammen med høyere faste kostnader. Analyser på bedriftsnivå kunne være en interessant videreføring av studien vi har foretatt her, for å finne ut av dette.

Vi har allerede nevnt noen spørsmål der et bedriftsperspektiv vil være viktig for å komme til klarere konklusjoner. Er private eller offentlige standarder til fordel for u-land eller fører de til en for sterk inndeling i et A- og et B-lag blant bedriftene? Bør støtte rettes til alle bedrifter eller bare til små og mellomstore bedrifter? Eller er konklusjonen motsatt: Er tilpasning til europeiske standarder uansett utenfor rekkevidde for de små bedriftene slik at man bør vektlegge de største? Analyser med bedriftsheterogenitet kan belyse virkningene av ulike tiltak og dermed bidra til kunnskapsgrunnlaget for politikken. En utfordring er data; det er ikke lett å få datasett for både handel, handelskostnader og støttetiltak på bedriftsnivå.

6.4. U-landshandel og konkurransen i det norske markedet

I følge Pettersen, Kjus og Lavik (2011) var norske konsumpriser i 2010 47 % høyere enn i EU-27, mens forskjellen var hele 65 % for matvarer. Landbrukspolitikken forklarer en viktig del av prisforskjellen for matvarer, men det gjenstår en betydelig rest som ikke er forklart og som innebærer at det i en del markedssegmenter er begrenset konkurranse i det norske markedet. Kanskje er det denne resten vi er på sporet av i kapittel 4. Det norske markedet er lite og hvis de faste kostnadene ved eksport er høye, kan det føre til monopolmakt i handelen og høyere priser. Som vi har sett er det her en interaksjon mellom landbrukspolitikken og handelskostnadene: importen for kjøtt er så liten at bedriftene ikke vil investere betydelige summer for å delta i konkurransen eller profilere varene.

Ett bidrag til mer konkurranse er derfor å sørge for at importen ikke er for liten. Dette understøtter en økning i for eksempel importkvotene for kjøtt, som skissert i kapittel 5. En annen viktig faktor er usikkerhet; hvis bedriftene skal investere store beløp for å gå inn i markedet, er det viktig at de ikke risikerer å bli kastet ut etterpå. Usikkerhet virker i stor grad på samme måte som faste kostnader. Reduksjon av usikkerhet er derfor et viktig virkemiddel for å øke konkurransegraden i markedene. Dette betyr at man bør revurdere bruken av sikkerhetsklausuler i GSP-ordningen, og ikke ha en praksis som betyr at bremene settes på så snart handelen endelig lykkes. Et annet mulig tiltak er å erstatte kvoter med lavere toll, ettersom tilgangen på kvoter kan variere over tid og ha en avskrekkende effekt på bedriftenes interesse for å investere i handelen.

For landbruksvarer er det også et spørsmål hvilken rolle de markedsregulerende samvirkebedriftene skal ha i fastsetting av vilkår som gjelder importen. Disse har gjort en viktig innsats for næringslivssamarbeid og bistandsprosjekter, men for noen varer er de satt til å håndheve et strengt importregime og de er derfor ikke så interesserte i å

fremme økt importkonkurranse og lavere priser i det norske markedet. Siden de selv er importører kan det potensielt også oppstå en dobbeltrolle. For fastsettelsen av importkvoter eller andre forhold som angår importen kan disse aspekter være et argument for å etablere institusjoner med bredere deltakelse av de ulike interesser som er involvert. Alternativt kan ordningene for markedsregulering endres, men en drøfting av dette er utenfor denne studiens rammer.

Kapittel 4 viste at det er et kraftig prispåslag på veien fra u-landene til Norge og vi argumenterte for at dette kan inneholde (i) reelle kostnader; (ii) profitt til mellomleddene; og (iii) feilprising for å flytte penger. Vi har ingen anslag på den eksakte størrelsen på de tre komponentene. Feenstra og Hanson (2004) fant en liknende situasjon i entrepot-handelen fra Kina via Hongkong, og konkluderte at prispåslaget også inneholdt feilprising. I kapittel 4 fant vi også indirekte støtte til en slik påstand, ved at graden av omveishandel er større for land med mye korrupsjon. For Australia fant Pomfret og Sourdin (2010) at cif/fobmarginen var høyere i handel med mer korrupte land eller land med ”høy institusjonell kvalitet”. Ellers viste deres resultater på at handelskostnadene oftest lå i området 5-10 % (med variasjon fra 1 til 65% på landnivå). Mer forskning bør utføres for Norge for å finne ut om størrelsen på de tre delene i prispåslaget. Generelt må det være et mål å redusere kostnadene ved handel, og fremme mer direkte handel. Direkte handel kan også bety at mer av fortjenesten havner i u-land; noe som er å foretrekke i et utviklingsperspektiv. For dette formål har det fortsatt en hensikt å støtte kontaktskapende virksomhet mellom eksportører og norske importører. Et annet virkemiddel er å informere eksportørene i u-land om at Norge finnes; en del av dem vet knapt det siden handelen skjer via mellommenn.

Referanser

- Abel-Koch, J., 2010, Firm Size and the Choice of Export Mode, mimeo, University of Mannheim, April 2010.
- Aiello, F. & F. Demaria, 2009, Do trade preferential agreements enhance the exports of developing countries? Evidence from the EU GSP, mimeo, University of Calabria, Department of Economics and Statistics. PUE/PIEC Working Paper No. 09/18.
- Akerman, A., 2011, A Theory on the Role of Wholesalers in International Trade, mimeo, Stockholms universitet.
- ASET, 2005, Estimation Loss of Horticulture Produce due to Non-availability of Post Harvest & Food Processing Facilities in Bihar & UP, Delhi: Studie for Planning Commission, Government of India, tilgjengelig på www.planningcommission.nic.in.
- Asfaw, S., 2011. The Impact of Food Safety Standards on Rural Household Welfare. I: *Vegetable Production & Marketing in Africa: Socio-economic Research*. Oxfordshire, UK: CAB International, pp. 45-65.
- Behrens, K, A.R: Lamorgese, G.I.P. Ottaviano and T. Tabuchi, 2007, Changes in transport and non-transport costs: local vs. global impacts in a spatial network, *Regional Science and Urban Economics* 37: 625-648.
- Bergeijk, P.A.G. & S.J.V. Moons, 2011, Does Economic Diplomacy Work? A meta analysis on the effect of economic diplomacy on international economic flows, ETSG Paper 2011, www.etsg.org.
- Bhagwati, J. & R. E. Hudec (eds.), 1996, Fair Trade and Harmonisation, Prerequisites for Free Trade? Volume 1. Economic Analysis. MIT Press.
- Brenton, P., C. Saborowski & E. von Uexkull, 2010, What Explains the Low Survival Rate of Developing Country Export Flows? *The World Bank Economic Review* 24(3): 474-499.
- Cipollina, M., D. Laborde & L. Salvatici, 2010, Do Preferential Trade Policies (Actually) Increase Exports? A comparison between EU and US trade policies, ETSG Paper 2010, www.etsg.org.
- Dolan, C. & Humphrey, J., 2000. Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry. *Journal of Development Studies*, pp. 147-176.
- Ehlert, C., Mithofer, D. & Waibel, H., 2011. Food production standards and farm worker welfare in Kenya. I: D. Mithofer & H. Waibel, red. *Vegetable Production and Marketing in Africa: Socio-economic Research*. Oxfordshire, UK: CAB International, pp. 85-96.

- EU Commission, 2011a, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on applying a scheme of generalised tariff preferences, COM(2011) 241 final/SEC(2011) 536 final, 10.5.2011.
- EU Commission, 2011b, Impact assessment Vol. I *Accompanying the document* Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on applying a scheme of generalised tariff preferences, Commission Staff Working Paper COM(2011) 241 final/2011/0117(COD), 10.5.2011.
- European Union, 2009. *The Rapid Alert System for Food and Food (RASFF), Annual Report 2009*, Brussels: European Union.
- European Union, 2010. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the effectiveness and consistency of sanitary and phytosanitary controls on imports of food, feed, animals, and plants*, Brussels: European Union.
- Feenstra, R.C. & G.H. Hanson, 2004, Intermediaries in Entrepôt Trade: Hong Kong Re-Exports of Chinese Goods, *Journal of Economics & Management Strategy* 13(1): 3-35.
- Felbermayr, G. & B. Jung, 2011, Trade Intermediation and the Organization of Exporters, *Review of International Economics*, 19(4): 634–648.
- Finansdepartementet, 2007, St. St.prp. nr. 1 (2007–2008) for budsjettåret 2008. Skatte-, avgifts- og tollvedtak.
- Finansdepartementet, 2010, Prop. 1 LS (2010–2011) for budsjettåret 2011, 1.10.2010.
- Finanskomitéen, 2010, Innstilling fra finanskomiteen om skatte-, avgifts- og tollvedtak, rammeoverføringer mv. til kommunesektoren, tilfeldige utgifter og inntekter og statsbudsjettets kapitler om utbytte mv. for 2011. Innst. 3 S (2010–2011), 19.11.2010.
- Green, A. & H. de Gorter, 2011, Analyzing the System of Preferential Tariffs for Least Developed Countries, *Review of International Economics*, 19(3), 436–448, 2011.
- Hallaert, J., R. Cavazos Cepeda and G. Kang (2011), “Estimating the Constraints to Trade of Developing Countries”, *OECD Trade Policy Working Papers*, No. 116, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5kg9mq8mx9tc-en>
- Helpman, E., M. J. Melitz and S.R. Yeaple, 2004, Export versus FDI with Heterogeneous Firms, *American Economic Review* 94(1): 300-316.
- Henson, S. & Humphrey, J., 2010. Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains. *Journal of Development Studies*, 46(9), pp. 1628-1646.
- Henson, S., 2007. The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets. *Journal of International Agriculture, Trade, and Development*, 4(1), pp. 52-66.

- Herz, B. og M. Wagner, 2011 The Dark Side of the Generalized System of Preferences, *Review of International Economics*, 19(4), 763–775.
- Hummels, D. & V. Lugovskyy, 2006, Are Matched Partner Trade Statistics a Usable Measure of Transportation Costs?, *Review of International Economics*, 14(1):69-86.
- Hummels, D., V. Lugovskyy & A. Skiba, , 2009, The trade reducing effects of market power in international shipping, *Journal of Development Economics*, 89(1): 84-97.
- Humphrey, J. & Schmitz, H., 2001. Governance in Global Value Chains. *IDS Bulletin*, 32(3), pp. 1-17.
- Jaffee, S., S. Henson & L. Diaz Rios, 2011, Making the Grade: Smallholder Farmers, Emerging Standards, and Development Assistance Programs in Africa, A Research Program Synthesis. Verdensbanken, Report No. 62324-AFR.
- Joshi, S. R., 2008, Honey in Nepal: Approach, Strategy and Intervention for Subsector Promotion. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Nepal, www.gtz.de/nepal
- Kar, D. og D. Cartwright-Smith, 2008, Illicit Financial Flows from Developing Countries 2002—2006, Global Financial Integrity, <http://www.gfip.org/index.php?id=274&option=content&task=view>.
- Kaufmann, D., A. Kraay & M. Mastruzzi, 2010, The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130
- Kneller, R. og M. Pisu, 2011, Barriers to Exporting: What are They and Who do They Matter to? *The World Economy* 2011: 893-930.
- Korinek, J. and P. Sourdin (2011), “To What Extent Are High-Quality Logistics Services Trade Facilitating?”, *OECD Trade Policy Working Papers*, No. 108, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kggdthrlzn-en>.
- Landbruksdepartementet, 2000a, Forskrift om kontrolltiltak for restmengder av visse stoffer i animalske næringsmidler, produksjonsdyr og fisk for å sikre helsemessig trygge næringsmidler FOR 2000-01-27 nr. 65.
- Landbruksdepartementet, 2000b, Forskrift om planter og tiltak mot planteskadeliggjørere, FOR 2000-12-01 nr. 1333.
- Landbruksdepartementet, 2002, Forskrift om fra hvilke tredjestater det kan importeres snegler, froskelår, gelatin, honning, melk og melkebaserte produkter. FOR 2002-10-18 nr 1180.
- Landbruksdepartementet, 2011, Forskrift om endring i diverse forskrifter for å gjennomføre forbud mot import fra tredjeland uten godkjent restkontrollprogram FOR-2011-06-24-789.

- Lederman, D., M. Olarreaga & L. Payton, 2007, Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't, World Bank Policy Research Working Paper 4044.
- Limao, N. & Venables, A.J., (2001), *Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade*, *World Bank Economic Review* 15(3): 451-479.
- Maertens, M., Colen, L. & Swinnen, J., 2011. Export Vegetable Supply Chains and Rural Households in Senegal. I: D. Mithofer & H. Waibel, red. *Vegetable Production and Marketing in Africa: Socio-economic Research*. Oxfordshire, UK: CAB International, pp. 111-126.
- Martincus, C.V. & J. Carballo, 2010, Entering new country and product markets: does export promotion help? *Rev World Econ* 146:437-467.
- Maskus, Keith E. & Otsuki, Tsunehiro & Wilson, John S., 2005, The cost of compliance with product standards for firms in developing countries: an econometric study, Policy Research Working Paper Series 3590,
- Mattilsynet, 2008, Fôret – et kritisk ledd i helkjeden Områdeanalyse for fôr – delrapport 1. En tilstandsbeskrivelse. Versjon 30.06.2008.
- Maurseth, P. B., 2005a, Trade and development – a selective review, NUPI-notat 681.
- Maurseth, P.B., 2005b, Norway's trade with developing countries, NUPI-notat 682.
- Mausch, K. & Mithofer, D., 2011. The Impact of Compliance with GlobalGAP Standards on Small and Large Kenyan Export Vegetable-producing farms. I: D. Mithofer & H. Waibel, red. *Vegetable Production and Marketing in Africa: Socio-economic Research*. Oxfordshire, UK: CAB International, pp. 67-83.
- Melchior, A., 2005a, Norges tollpreferanser for import fra utviklingsland, NUPI-notat 680a. English version in Paper 680b.
- Melchior, A., 2005b, The Norwegian import regime for agriculture, NUPI-notat 684.
- Melchior, A., 2005c, Trade policy differentiation between developing countries under GSP schemes, NUPI Paper 685.
- Melchior, A., 2005d, GSP in the "spaghetti bowl" of trade preferences, NUPI-notat 683.
- Melchior, A., 2006, The Most and the Least Favoured Nations: Norway's Trade Policy in Perspective, *The World Economy* 29(10): 1329-46.
- Melchior, A., 2007, Aid for Trade and the Post-Washington Confusion, NUPI Paper 715, www.nupi.no.
- Melchior, A., 2010, Globalisation and the Provinces of China: The Role of Domestic Versus International Trade Integration, *Journal of Chinese Economic and Business Studies* 8(3): 227-252.

- Melitz, M., 2003, The impact of trade and intra-industry reallocations and aggregate industry productivity, *Econometrica*, 71 (6): 1695-1725.
- Otsuki, T., J. S. Wilson & M. Sewadeh, 2001, What Price Precaution? European Harmonisation of Aflatoxin Regulations and African Groundnut Exports, *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 28, No. 3, pp. 263-284.
- Pettersen, I., J. Kjuus og R. Lavik, 2011, Stor prisforskjell – med naturlige, politiske og strukturelle forklaringer, pp. 87-111 i I. Pettersen og T. S. Gabrielsen (red.), *Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver for verdikjedene for matvarer*, Oslo: NILF, tilgjengelig på www.nilf.no.
- Pomfret, R. & P. Sourdin, 2010, Why do trade costs vary? *Rev World Econ* (2010) 146:709–730.
- Reardon, T., Barrett, C. B., Berdegue, J. A. & Swinnen, J. F., 2009. Agrifood Industry Transformation & Small Farmers in Developing Countries. *World Development*, 37(11), pp. 1717-1727.
- Rich, K. M., Perry, B. D. & Kaitibie, S., 2009. Commodity-based Trade and Market Access for Developing Country Livestock Products: The Case of Beef Exports from Ethiopia. *International Food and Agribusiness Management Review*, 12(3), pp. 1-22.
- SLF (Statens landbruksforvaltning), 2011a, Omverdenen til norsk landbruk og matindustri 2010, Rapport nr. 11/2011, 16.2.2011.
- SLF (Statens landbruksforvaltning), 2011b, Råvareforbruk av kraftfôr til husdyr i Norge 2010.
- Steine, G., A. Vasaasen, A. Nordlund og I. Pettersen, 2011, Regulering for organisering - markedsregulering i kjøttsektoren NILF-notat 2011-8.
- Tacon, A.G.J. & M. Metian, 2008, Global overview on the use of fish meal and fish oil in industrially compounded aquafeeds: Trends and future prospects. *Aquaculture* 285, 146-158, doi:10.1016/j.aquaculture.2008.08.015.
- Utenriksdepartementet, 2007, Utviklingslandenes markedsadgang til Norge. En gjennomgang av den norske GSP-ordningen med forslag til forbedringer. Utarbeidet av en interdepartemental arbeidsgruppe. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/handelspolitikk/gsp_ula.html?id=505963.
- Weatherspoon, D. D. & Reardon, T., 2003. The Rise of Supermarkets in Africa: Implications for Agrifood Systems and the Rural Poor. *Development Policy Review*, 21(3), pp. 333-355.
- World Bank, 2005. *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. Washington: World Bank.

Vedlegg F.1: Liste over intervjuede bedrifter i Norge.

BAMA

COOP Norge

Denofa AS

EWOS AS

Fatland Meat AS

Felleskjøpet Rogaland og Agder (FKRA)

Food Restructuring AS/BM Foods AS

Holst Foods

Honningcentralen A/L

ICA Norge

Mester Grønn AS

Norgesgruppen/UNIL

Nortura

Pehan Produkter AS

Rema 1000

Rieber & Søn, Bergen

Skretting AS, Stavanger

Strand Unikorn

I tillegg kommer 15 intervjuer i Kenya og Etiopia (se oversikt i Perry 2011) samt intervjuer med noen enkeltpersoner og institusjoner i Norge, Brussel og på telefon til andre land.

Vedlegg 1.1: Norges 23 frihandelsavtaler utenfor EØS, per 1.7.2011.		
Område	Avtale/land	Ikrafttreden
Amerika	Canada	1.7.2009
	Chile	1.12.2004
	Colombia	Ikke trådt i kraft
	Mexico	1.7.2001
	Peru	Ikke trådt i kraft
Balkan	Albania	1.7.2011
	Croatia	1.4.2002
	Macedonia	1.5.2002
	Serbia	1.6.2011
Øst-Asia	Singapore	1.1.2003
	Korea	1.9.2006
	Hongkong	Ikke trådt i kraft
Øst-Europa	Ukraina	Ikke trådt i kraft
Middelhavet/Nord-Afrika	Egypt	1.7.2007
	Gulf Cooperation Council (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, United Arab Emirates, Saudi Arabia)	Ikke trådt i kraft
	Israel	1.1.1993
	Jordan	1.9.2002
	Lebanon	1.1.2007
	Morocco	1.12.1999
	Palestinian Authority	1.7.1999
	Tunisia	1.6.2005
	Turkey	1.4.1992
	Sørlige Afrika	SACU (Botswana, Lesotho, Namibia, Sør-Afrika, Swaziland)
Merknad: Informasjonen er fra www.efta.int . Dato for ikrafttreden er for Norge; i enkelte tilfeller er denne forskjellig for avtalepartneren eller andre EFTA-land. Avtalen med Peru er trådt i kraft for en del andre land.		

Vedlegg 1.2: Utviklingslandene med sterkest importvekst 2005-2010 i mill. NOK						
Land	Import 2010	Økning fra 2005	Inntekts-gruppe	Inntekts-indeks (% av OECD)	Andel fattige	Land-kategori
	Mill. NOK	Mill. NOK			%	
Kina	39615	19575	UM	10.6	15.9	GSP
Brasil	6344	3023	UM	23.6	3.8	
Vietnam	1889	1224	LM	3.0	13.1	
Thailand	2284	987	UM	10.9	0.4	
India	2223	851	LM	3.6	41.6	
Malaysia	2057	633	UM	21.1	0	
Hviterussland	858	629	UM	16.8	0.1	
Pakistan	507	146	LM	2.9	22.6	
Ecuador	199	115	UM	11.7	4.4	
Sri Lanka	181	95	LM	5.7	7.0	
Iran	152	94	UM	13.2	1.5	
Venezuela	118	79	UM	29.4	3.0	
Guatemala	133	62	LM	7.8	11.7	
Indonesia	872	58	LM	6.3	18.7	
Sør-Afrika	2801	2024	UM	16.7	17.4	Frihandelsavtale (FTA-DAC)
Botswana	2794	669	UM	18.4	31.2	
Ukraina	922	511	LM	8.3	0.0	
Tyrkia	3343	499	UM	26.4	2.7	
Mexico	944	465	UM	25.3	1.8	
Peru	1325	460	UM	12.5	5.9	
Marokko	533	188	LM	8.2	2.5	
Colombia	461	131	UM	14.7	16.0	
Chile	628	129	UM	27.1	0	
Croatia	192	121	H	40.3	0.1	
Egypt	265	107	LM	6.4	2.0	
Tunisia	242	97	UM	11.3	2.6	
Serbia	64	64	UM	17.3	0.1	
Namibia	112	46	UM	12.0	49.1	
Bangladesh	753	340	L	1.9	49.6	MUL+14
Kenya	240	160	L	2.2	19.7	
Liberia	153	152	L	0.6	83.7	
Kambodsja	119	62	L	2.0	28.3	
Etiopia	82	52	L	1.0	39.0	
Andre utviklingsland	3853	-2061				
Sum utv.land	77259	31789				

*) Inntektsindeksen måler inntekt (BNI per innbygger) i forhold til OECD-gjennomsnittet i 2009. Grensen mellom lavere og høyere mellominntektsland er her lik 11.5. Kina var så vidt under grensen i 2009 men kom over i 2010. Inntektsgruppene er for 2010 og basert på Verdensbankens inndeling: Lavinntekt (L) under 1005\$, Lavere mellominntekt (LM) 1006-3975\$, Øvre mellominntekt (UM) 3976-12275, Høyinntekt >12275. Andel fattige er beregnet i Verdensbanken online-verktøy PovcalNet, se <http://go.worldbank.org/WE8P1I8250>. Tallene er her for det nærmest tilgjengelige år.

Vedlegg 1.3: Klassifisering av varegrupper

Klassifiseringsnumrene henviser til det Harmoniserte System, med 2, 4, 6 or 8 siffer etter hva som er relevant. "ex" betyr av deler av en varegruppe er inkludert og praksis her (for olje og naturgass og brukte skip) er lik den som brukes i Statistisk sentralbyrås publikasjoner.

Varegruppe	Inkluderte varer i HS (det harmoniserte system).
Landbruk	1, 2, 4-14, 15 unntatt 1504, 1601-1602, 17-22, 23 unntatt 230120, 24
Fisk	3, 1504, 1603-1605, 230120
Råolje og naturgass	Ex. 27
Mineraler, metaller, råvarer og relaterte varer	25-26, ex. 27, 40-41, 43-48, 67-69. 72, 7401-7406, 7501-7504, 7601-7602, 78-81
Kjemiske produkter	28-39
Diverse industrier	49, 66, 70, 71, 73, 7407-7419, 7505-7508, 7603-7616, 82-83, 92-97
Tekstiler og klær	50-65
Maskiner og transportutstyr	84-88, ex. 89 (unntatt brukte skip og boreplattformer), 90-91
Brukte skip og boreplattformer	Ex. 89

Vedlegg 1.3b: Ytterligere inndeling av landbruksvarer

Varegruppe	Inkluderte varer i HS (det harmoniserte system).
Animalske produkter	1, 2, 4, 5, 1601, 1602
Planteprodukter	6, 7, 8, 9, 13, 14, 17, 18, 20
Kornvarer og fórstoffer	10, 11, 12, 15, 19, 2106, 23
Drikkevarer og div. bearbeidet mat	2101-2105, 22, 24

Vedlegg 1.4: De viktigste leverandører av landbruksvarer til Norge (alle varestrømmer over 50 mill. NOK i 2010, for de fire hovedgruppene). Utviklingsland markert med farge, og lavere mellominntektsland i DAC-gruppen i halvfet.

Kornvarer og forstoffer				Planteprodukter			
Land	Mill. NOK	%	Gruppe	Land	Mill. NOK	%	Gruppe
Denmark	2518	15.5	EEA	Netherlands	1804	14.0	EEA
Brazil	2403	14.8	GSP-DAC	Spain	1498	11.6	EEA
Sweden	1833	11.3	EEA	Denmark	1051	8.2	EEA
Germany	1315	8.1	EEA	Italy	722	5.6	EEA
Peru	1095	6.7	FTA-DAC	Sweden	695	5.4	EEA
United Kingdom	830	5.1	EEA	Brazil	587	4.6	GSP-DAC
Iceland	774	4.8	EEA	Belgium	527	4.1	EEA
France	659	4.1	EEA	Germany	523	4.1	EEA
Netherlands	624	3.8	EEA	United States	476	3.7	MFN
Belgium	472	2.9	EEA	France	455	3.5	EEA
United States	373	2.3	MFN	United Kingdom	402	3.1	EEA
Finland	319	2.0	EEA	South Africa	281	2.2	FTA-DAC
Italy	276	1.7	EEA	Colombia	271	2.1	FTA-DAC
Malaysia	253	1.6	GSP-DAC	Poland	239	1.9	EEA
Canada	242	1.5	FTA-rich	Kenya	238	1.8	L-14
Spain	204	1.3	EEA	Switzerland	233	1.8	EEA
Switzerland	185	1.1	EEA	China	205	1.6	GSP-DAC
China	183	1.1	DAC	Costa Rica	204	1.6	GSP-DAC
Chile	174	1.1	FTA-DAC	Ecuador	180	1.4	GSP-DAC
Lithuania	172	1.1	EEA	Chile	171	1.3	FTA-DAC
Poland	166	1.0	EEA	Turkey	166	1.3	FTA-DAC
Thailand	140	0.9	GSP-DAC	Thailand	146	1.1	GSP-DAC
Ukraine	101	0.6	FTA-DAC	Israel	143	1.1	FTA-RICH
Morocco	91	0.6	FTA-DAC	Guatemala	132	1.0	GSP-DAC
Turkey	86	0.5	FTA-DAC	Peru	132	1.0	FTA-DAC
Latvia	86	0.5	EEA	India	119	0.9	GSP-DAC
Argentina	61	0.4	GSP-DAC	Argentina	85	0.7	GSP-DAC
Austria	61	0.4	EEA	Ethiopia	80	0.6	MUL
Luxembourg	53	0.3	EEA	Mexico	74	0.6	FTA-DAC
India	50	0.3	GSP-DAC	Finland	74	0.6	EEA
Andre land	439	2.7		New Zealand	73	0.6	MFN
World	16239	100	WLD	Panama	72	0.6	GSP-DAC
				Lithuania	66	0.5	EEA
				Vietnam	61	0.5	GSP-DAC
				Portugal	59	0.5	EEA
				Egypt, Arab R.	57	0.4	FTA-DAC
				Pakistan	57	0.4	GSP-DAC
				Greece	55	0.4	EEA
				Andre land	477	3.7	
				World	12889	100	WLD

Forts. Vedlegg 1.4.

Animalske produkter				Drikkevarer og div. tilberedt mat			
Land	Mill. NOK	%	Gruppe	Land	Mill. NOK	%	Gruppe
Denmark	413	23.9	EEA	France	1024	17.8	EEA
Sweden	152	8.8	EEA	Italy	780	13.6	EEA
Germany	149	8.6	EEA	Sweden	681	11.8	EEA
France	141	8.2	EEA	Germany	476	8.3	EEA
Namibia	107	6.2	FTA-DAC	Denmark	424	7.4	EEA
Italy	84	4.9	EEA	Spain	340	5.9	EEA
Uruguay	76	4.4	GSP-DAC	United Kingd.	302	5.2	EEA
China	66	3.8	GSP-DAC	Netherlan	262	4.6	EEA
Botswana	65	3.7	FTA-DAC	Switzerland	187	3.3	EEA
Netherlands	62	3.6	EEA	Ireland	155	2.7	EEA
New Zealand	60	3.5	MFN	United States	147	2.6	MFN
Andre land	356	20.6		Australia	105	1.8	MFN
World	1730	100	WLD	Thailand	104	1.8	GSP-DAC
				Belgium	84	1.5	EEA
				Poland	83	1.4	EEA
				Chile	83	1.4	FTA-DAC
				Czech Rep.	64	1.1	EEA
				Portugal	62	1.1	EEA
				Lithuania	61	1.1	EEA
				South Africa	52	0.9	FTA-DAC
				Andre land	280	4.9	
				World	5756	100.0	WLD

Vedlegg 1.5: Andel for hovedsektorer i Norges import og eksport, og netto handelsbalanse for hver sektor						
Sektorens andel av samlet import (%)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Landbruk	6.0	5.8	5.8	6.3	7.2	7.1
Kjemiske produkter	12.7	12.4	11.5	11.6	12.4	12.5
Fisk	1.3	1.3	1.4	1.3	1.7	1.4
Maskiner og transportutstyr	41.9	43.0	42.8	42.6	43.5	41.6
Diverse industrier	13.6	13.3	13.1	13.1	13.5	12.3
Råolje og naturgass	0.8	0.3	1.0	0.6	0.8	1.1
Brukte skip og boreplattformer	0.9	0.6	0.4	2.0	0.3	0.2
Mineraler, metaller, råvarer etc.	17.6	18.6	19.5	18.0	15.4	18.9
Tekstiler	5.2	4.9	4.5	4.4	5.0	4.9
Total handel	100	100	100	100	100	100
Sektorens andel av samlet eksport (%)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Landbruk	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5
Kjemiske produkter	5.0	4.7	5.2	4.8	5.4	5.9
Fisk	4.8	4.5	4.6	4.0	6.2	6.7
Maskiner og transportutstyr	8.7	9.1	9.7	9.6	12.9	10.2
Diverse industrier	3.2	3.0	3.5	3.1	3.6	3.3
Råolje og naturgass	60.9	60.5	56.8	61.3	56.1	57.0
Brukte skip og boreplattformer	0.6	0.4	0.7	0.6	0.4	0.5
Mineraler, metaller, råvarer etc.	16.0	17.1	18.6	15.9	14.7	15.7
Tekstiler	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
Total handel	100	100	100	100	100	100
Netto eksportrate						
Merknad: Denne varierer fra -100 (bare import) til 100 (bare eksport)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Landbruk	-71	-72	-74	-76	-77	-77
Kjemiske produkter	-15	-16	-13	-12	-16	-12
Fisk	75	74	70	70	72	78
Maskiner og transportutstyr	-44	-43	-44	-40	-34	-41
Diverse industrier	-39	-39	-38	-39	-38	-38
Råolje og naturgass	99	99	98	99	98	98
Brukte skip og boreplattformer	9	9	54	-27	42	65
Mineraler, metaller, råvarer etc.	26	27	24	25	23	17
Tekstiler	-82	-82	-82	-84	-85	-86
Total handel	30	31	26	31	25	26
Merknad: Beregnet på grunnlag av data fra SSB.						

Vedlegg 1.6: Landgruppenes andel i % av Norges samlede import (opprinnelsesland) og eksport for hver hovedsektor, 2005-2010. Definisjon av landgrupper som omtalt i avsnitt 1.1 (L-14 = lavinntektsland som kom inn i nulltoillordningen i 2008, og med frihandelsavtaler unntatt EØS i en gruppe).

Sektor	Land-gruppe	Andel av samlet import til Norge i sektoren (%)						Andel av samlet eksport fra Norge i sektoren (%)					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Landbruk	GSP-DAC	13.2	13.4	14.3	15.5	15.1	16.8	1.4	1.0	0.9	1.0	0.9	1.0
	EEA	73.2	73.4	72.5	71.7	72.4	71.3	74.1	74.4	74.9	76.5	75.4	72.0
	FTA	6.6	6.4	6.5	6.8	7.1	6.8	3.6	3.9	4.6	4.8	3.5	4.3
	MUL	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.4	0.5	0.6	0.8	0.4	0.2	0.3
	L-14	0.5	0.4	0.3	0.6	0.8	0.8	0.2	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1
	MFN	6.0	6.0	5.8	5.1	4.3	3.9	20.3	20.0	18.8	17.2	19.8	22.4
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kjemiske produkter	GSP-DAC	11.7	12.6	12.4	13.4	10.7	11.9	6.8	8.0	8.8	10.9	11.3	13.1
	EEA	77.5	75.2	76.3	73.5	75.9	71.1	75.4	75.2	73.2	70.2	65.0	60.4
	FTA	2.1	2.6	2.1	2.4	2.3	5.9	3.8	3.8	3.8	4.6	5.3	9.0
	MUL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.4	0.4	0.4	0.2	0.2
	L-14	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.2	0.2	0.5	0.6	0.5
	MFN	8.7	9.6	9.3	10.7	11.1	11.1	13.2	12.3	13.6	13.5	17.6	16.8
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fisk	GSP-DAC	5.1	6.3	6.1	7.0	6.4	7.3	8.4	8.7	9.4	10.8	11.0	12.0
	EEA	44.0	44.1	40.9	45.8	48.7	51.6	60.6	65.1	63.3	60.9	59.8	58.4
	FTA	26.9	23.7	25.4	26.0	29.0	24.4	7.0	7.6	7.9	8.1	8.2	8.1
	MUL	0.7	0.6	0.5	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.6	0.4	0.5
	L-14	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3
	MFN	23.4	25.2	27.1	20.9	15.5	16.3	23.6	18.0	18.7	19.4	20.1	20.7
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Maskiner og trensportutstyr	GSP-DAC	7.2	7.2	7.6	8.4	9.8	11.6	8.9	9.1	12.3	16.5	15.8	14.7
	EEA	72.5	71.7	74.4	71.9	68.4	63.6	57.1	54.3	53.7	52.4	49.7	47.8
	FTA	5.2	5.9	4.4	5.5	7.4	10.5	18.9	19.2	18.6	19.2	22.8	21.6
	MUL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	2.2	1.8	2.4	0.9	1.2	3.1
	L-14	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.2	0.6	0.5	0.2	0.3
	MFN	15.1	15.2	13.5	14.1	14.1	14.3	12.5	15.5	12.4	10.5	10.2	12.5
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Diverse industrier	GSP-DAC	8.1	10.4	11.3	11.5	11.8	13.4	15.5	3.0	3.3	3.0	5.2	6.6
	EEA	85.9	78.0	80.3	79.6	79.8	76.1	76.1	78.6	75.6	71.8	68.0	62.4
	FTA	1.9	2.1	2.2	3.4	3.1	2.2	2.1	4.6	6.8	7.6	11.5	16.0
	MUL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	1.1	1.5	0.5	1.1
	L-14	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	0.7	0.2	0.2
	MFN	4.1	9.5	6.2	5.5	5.2	8.3	6.3	12.3	13.1	15.5	14.5	13.7
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Råolje og naturgass	GSP-DAC	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.9	0.2	0.0	0.0	0.0
	EEA	58.9	16.3	75.7	48.5	26.8	28.6	87.9	90.2	91.1	94.5	93.3	95.8
	FTA	0.0	0.0	2.0	0.0	0.0	1.1	6.0	4.7	4.9	3.6	3.7	2.4
	MUL	6.7	27.6	11.7	30.5	44.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	MFN	34.4	56.1	10.6	21.0	28.6	70.3	5.9	4.1	3.8	1.9	2.9	1.7
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Brukte skip og boreplattformer	GSP-DAC	3.5	8.1	14.1	0.7	0.0	0.0	19.7	37.1	18.8	12.0	11.0	17.3
	EEA	72.7	52.3	50.7	15.2	43.0	51.0	32.5	39.0	24.5	23.9	56.1	23.9
	FTA	2.8	14.9	3.3	7.8	57.0	0.0	5.6	17.6	27.9	7.4	1.9	19.9
	MUL	0.0	5.0	18.9	0.0	0.0	17.2	9.8	0.0	9.5	19.0	9.7	0.0
	L-14	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	MFN	21.0	19.7	13.1	76.3	0.0	31.8	32.4	6.3	19.3	37.7	21.4	38.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mineraler, metaller, råmaterialer etc.	GSP-DAC	4.4	3.4	3.6	4.3	4.5	4.3	2.0	2.0	2.8	1.8	4.8	4.6
	EEA	64.9	66.4	57.9	61.6	67.2	64.4	80.5	80.6	79.0	82.0	75.3	74.9
	FTA	17.9	17.1	25.0	20.8	16.7	20.5	4.9	3.3	2.7	2.5	6.3	4.0
	MUL	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1
	L-14	1.5	1.5	1.3	1.0	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
	MFN	11.2	11.5	12.2	12.2	10.7	10.0	12.5	14.1	15.4	13.5	13.3	16.3
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tekstilvarer	GSP-DAC	39.2	40.9	41.7	45.0	50.5	52.9	3.6	2.9	4.8	3.6	7.7	4.3
	EEA	46.1	44.2	43.1	40.0	34.7	32.0	81.7	80.4	78.1	78.9	76.5	78.5
	FTA	10.4	10.4	10.9	10.4	10.0	10.0	5.6	6.1	5.8	5.2	4.9	6.0
	MUL	2.3	2.5	2.3	2.8	3.2	3.6	1.0	1.3	0.6	0.9	1.4	2.3
	L-14	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3
	MFN	1.9	1.9	1.9	1.8	1.5	1.4	7.8	9.1	10.6	11.4	9.2	8.7
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Total trade	GSP-DAC	9.6	9.7	9.7	10.5	11.9	12.9	2.2	2.7	3.0	3.1	4.4	4.1
	EEA	70.8	70.4	70.0	68.2	68.0	64.6	81.4	82.8	81.7	84.6	80.1	81.5
	FTA	7.2	7.6	8.7	8.2	8.1	10.6	6.8	6.0	6.1	5.4	7.3	5.8
	MUL	0.2	0.3	0.4	0.4	0.7	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3	0.3	0.5
	L-14	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
	MFN	11.9	11.7	10.9	12.5	11.2	11.4	9.2	8.2	8.7	6.5	7.8	8.0
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Vedlegg 1.7: Korrelasjon mellom seks ulike mål for sammenlikning av Norges import fra MUL-landene med tilsvarende import til åtte andre OECD-land i 2009.							
		Forholdstall			Rangeringer		
		Import/ BNP	Import/ innbygger	Import- andel	Import/ BNP	Import/ innbygger	Import- andel
Forholds- tall	Import/BNP	1	0.998	0.757	0.327	0.274	0.291
	Import/innbygger		1	0.766	0.342	0.286	0.304
	Importandel			1	0.329	0.277	0.300
Range- ringer	Import/BNP				1	0.953	0.946
	Import/innbygger					1	0.956
	Importandel						1

Merknad: Antall observasjoner er mellom 234 og 269 i alle tilfeller. Alle korrelasjons-koeffisientene er statistisk signifikante (forskjellig fra null) med P-verdier under 0.0001.

Vedlegg 4.1: Norges import etter opprinnelses- og avsenderland i 2010

(rangert etter differansen, dvs. verdien for indirekte handel, med overskuddsland til slutt i tabellen)

Land	Import (opprinnelsesland)	Import (avsenderland)	Forholdstall	Differanse
	Mia. NOK	Mia. NOK		Mia. NOK
China	39615	17003	0.43	-22612
United States	25325	16394	0.65	-8930
Japan	10236	4408	0.43	-5828
Poland	11729	8051	0.69	-3678
France	16584	13378	0.81	-3206
Italy	12663	10299	0.81	-2364
Brazil	6344	4275	0.67	-2069
Taiwan, China	3979	2184	0.55	-1795
Turkey	3343	1566	0.47	-1776
Canada	15011	13380	0.89	-1632
Czech Republic	4635	3050	0.66	-1585
Russian Federation	12035	10485	0.87	-1550
Malaysia	2057	509	0.25	-1549
Slovak Republic	2373	888	0.37	-1485
Korea, Rep.	14158	12706	0.90	-1452
Hungary	2102	661	0.31	-1441
Spain	6130	4693	0.77	-1437
Thailand	2284	1012	0.44	-1272
Peru	1325	240	0.18	-1085
India	2223	1151	0.52	-1073
Mexico	944	159	0.17	-785
Vietnam	1889	1138	0.60	-751
Singapore	2647	1897	0.72	-750
Belarus	858	108	0.13	-749
Ireland	4818	4160	0.86	-658
Indonesia	872	367	0.42	-506
Portugal	1553	1052	0.68	-501
Romania	2882	2396	0.83	-486
Saudi Arabia	437	43	0.10	-394
South Africa	2801	2440	0.87	-360
Bangladesh	753	411	0.55	-342
Chile	628	300	0.48	-329
Austria	3709	3434	0.93	-276
Tajikistan	351	81	0.23	-270
Israel	653	392	0.60	-261
Slovenia	585	340	0.58	-245
Ukraine	922	678	0.74	-244
Costa Rica	230	4	0.02	-226
Suriname	579	383	0.66	-196

Colombia	461	282	0.61	-179
Ecuador	199	26	0.13	-173
Estonia	2558	2394	0.94	-163
Tunisia	242	81	0.33	-161
Australia	618	463	0.75	-155
Philippines	222	75	0.34	-147
Egypt, Arab Rep.	265	120	0.45	-145
Bulgaria	279	144	0.52	-135
Pakistan	507	373	0.74	-134
Kenya	240	116	0.48	-124
Sri Lanka	181	84	0.46	-97
New Zealand	222	134	0.60	-89
Argentina	267	179	0.67	-88
Venezuela, RB	118	42	0.35	-76
Panama	114	39	0.35	-74
Greenland	79	6	0.07	-73
Dominican Republic	67	5	0.07	-62
Cambodia	119	66	0.55	-53
Greece	260	210	0.81	-50
Botswana	2794	2747	0.98	-47
Iran, Islamic Rep.	152	111	0.73	-41
Croatia	192	152	0.79	-41
Macedonia, FYR	42	9	0.20	-34
Kuwait	35	2	0.07	-32
Bahrain	71	41	0.57	-31
Guatemala	133	103	0.78	-30
Bosnia and Herzegovina	57	30	0.53	-27
Kazakhstan	58	31	0.54	-27
Ethiopia	82	58	0.71	-24
Finland	11919	11897	1.00	-22
Morocco	533	512	0.96	-20
Zimbabwe	41	24	0.58	-17
Malta	55	39	0.71	-16
Faeroe Islands	265	250	0.94	-15
Namibia	112	97	0.87	-15
Albania	13	0	0.00	-13
Tanzania	17	7	0.39	-10
Mauritius	12	1	0.11	-10
Honduras	20	10	0.51	-10
Cuba	9	1	0.11	-8
Moldova	12	4	0.33	-8
Serbia	64	56	0.88	-8
Swaziland	22	14	0.65	-8
Cote d'Ivoire	10	4	0.41	-6
Madagascar	6	0	0.08	-6
El Salvador	7	2	0.29	-5
Bolivia	9	6	0.64	-3

Burkina Faso	11	9	0.76	-3
West Bank and Gaza	4	1	0.28	-3
Malawi	2	0	0.01	-2
Lebanon	6	4	0.63	-2
Senegal	10	8	0.81	-2
Uganda	8	6	0.75	-2
Myanmar	2	0	0.15	-2
Syrian Arab Republic	5	3	0.62	-2
Armenia	2	0	0.08	-2
Nicaragua	8	7	0.83	-1
Zambia	5	4	0.73	-1
Cyprus	38	36	0.97	-1
Afghanistan	2	1	0.41	-1
Nepal	5	4	0.80	-1
Ghana	65	64	0.99	-1
Sudan	1	0	0.04	-1
Cameroon	1	0	0.23	-1
Grenada	1	0	0.00	-1
Algeria	4	4	0.87	-1
Jordan	5	4	0.89	-1
Mali	1	0	0.41	0
Angola	16	15	0.98	0
Montenegro	2	1	0.82	0
Oman	8	8	0.96	0
Barbados	1	0	0.57	0
Paraguay	0	0	0.18	0
Mongolia	1	1	0.86	0
Liberia	153	152	1.00	0
Gabon	257	256	1.00	0
Yemen, Rep.	0	0	0.17	0
Bermuda	226	226	1.00	0
Haiti	0	0	0.21	0
French Polynesia	0	0	0.31	0
Rwanda	0	0	0.73	0
Uzbekistan	0	0	0.00	0
Guinea	1	1	0.90	0
Burundi	0	0	0.97	0
Cayman Islands	16	16	1.00	0
Equatorial Guinea	20	20	1.00	0
Mauritania	51	51	1.00	0
Trinidad and Tobago	30	30	1.00	0
Mozambique	34	34	1.00	0
Libya	1	1	1.33	0
Qatar	5	5	1.04	0
Congo, Rep.	110	110	1.00	0
Lao PDR	2	2	1.33	1
Iraq	0	1	2.80	1

Azerbaijan	7	8	1.15	1
Luxembourg	507	516	1.02	9
Bahamas, The	8	19	2.45	11
Macao SAR, China	7	26	3.92	20
Nigeria	7	28	4.08	21
Liechtenstein	64	89	1.40	25
Latvia	1554	1582	1.02	28
United Arab Emirates	117	162	1.39	45
Iceland	1262	1327	1.05	65
Uruguay	331	422	1.27	91
Georgia	32	126	4.00	94
Jamaica	628	784	1.25	155
Lithuania	3194	3546	1.11	352
Hong Kong SAR, China	1418	2384	1.68	966
United Kingdom	27461	28450	1.04	990
Switzerland	4787	6279	1.31	1493
Germany	57461	61567	1.07	4106
Belgium	8568	13706	1.60	5138
Denmark	29019	41717	1.44	12698
Netherlands	17427	33877	1.94	16450
Sweden	65603	101930	1.55	36327

Vedlegg 4.2: Avvik mellom statistikk for landenes eksport og Norges import 2009 (rangert alfabetisk).

Land	Norges import fra landet	Landets eksport til Norge	Differanse Import minus eksport	Forhold eksport/ import
	Mill. USD	Mill. USD	Mill. USD	Forholdstall
Albania	1.9	0.2	1.7	0.09
Algeria	0.8	0	0.8	0.05
Argentina	38.4	23.9	14.4	0.62
Armenia	0.1	0	0	0.29
Australia	96	52.5	43.5	0.55
Austria	693.8	671.3	22.5	0.97
Azerbaijan	2.7	0.1	2.6	0.03
Bahamas, The	0.9	0	0.9	0
Bahrain	5.5	3.7	1.8	0.67
Barbados	0	0	0	0.11
Belarus	139.7	111.5	28.1	0.8
Belgium	1335.6	1853.1	-517.5	1.39
Bolivia	1.8	1	0.8	0.55
Bosnia and Herzegovina	8.4	5.5	2.9	0.65
Botswana	284.6	337.5	-52.9	1.19
Brazil	846.4	611.6	234.9	0.72
Bulgaria	41.6	31.8	9.8	0.76
Cote d'Ivoire	1	0.2	0.7	0.23
Cambodia	12.5	5.7	6.8	0.45
Cameroon	0.2	0	0.2	0.06
Canada	1524.3	1533.6	-9.3	1.01
Chile	140.2	59.1	81	0.42
China	5349.1	2675.4	2673.7	0.5
Colombia	59	22.3	36.7	0.38
Costa Rica	39.8	0.4	39.4	0.01
Croatia	29.9	22.4	7.5	0.75
Cyprus	11.8	2.1	9.7	0.18
Czech Republic	675.8	579.6	96.2	0.86
Denmark	4651.3	5720	-1068.7	1.23
Dominican Republic	8.4	0.5	7.9	0.06
Ecuador	41	6.4	34.6	0.16
Egypt, Arab Rep.	48.3	16.7	31.6	0.35
El Salvador	1.4	0.9	0.5	0.64
Estonia	332.9	296.3	36.6	0.89
Ethiopia	6.1	1.2	4.9	0.2
Faeroe Islands	68.5	62.4	6.1	0.91
Finland	2007.3	1876.7	130.6	0.93
France	2494.7	1980.3	514.4	0.79
French Polynesia	0	0	0	0.09
Gabon	38.2	31	7.2	0.81
Gambia, The	0.1	0	0.1	0.23
Georgia	0.1	0.6	-0.5	5.75
Germany	8793.9	8602.6	191.3	0.98
Ghana	5.4	2.1	3.3	0.39
Greece	54.5	43.4	11	0.8

Land	Norges import fra landet	Landets eksport til Norge	Differanse Import minus eksport	Forhold eksport/ import
	Mill. USD	Mill. USD	Mill. USD	Forholdstall
Guatemala	15.2	10.2	5	0.67
Honduras	4.3	10.8	-6.5	2.53
Hong Kong SAR, China	210.5	5.3	205.1	0.03
Hungary	354.2	224.4	129.9	0.63
Iceland	227.2	235.4	-8.3	1.04
India	339.2	252.1	87	0.74
Indonesia	123.7	41.3	82.4	0.33
Ireland	738	650.1	87.8	0.88
Israel	98.6	61.4	37.2	0.62
Italy	2143.2	1738	405.2	0.81
Jamaica	62.5	50.7	11.8	0.81
Japan	1707.8	1052.5	655.3	0.62
Jordan	1.7	0	1.7	0
Kazakhstan	28.9	7.2	21.7	0.25
Kenya	34.4	11.9	22.6	0.34
Korea, Rep.	1307.8	1606.3	-298.6	1.23
Kuwait	4	0	4	0
Latvia	221.7	188.6	33.1	0.85
Lebanon	0.9	0.6	0.3	0.64
Lithuania	496	411.1	84.9	0.83
Luxembourg	58.8	53.2	5.5	0.91
Macao SAR, China	1.5	0.1	1.4	0.06
Macedonia, FYR	5.8	1.8	4	0.3
Madagascar	1	0.2	0.8	0.19
Malawi	0.2	0.2	0	1.07
Malaysia	288.4	89.8	198.6	0.31
Malta	5	3.6	1.4	0.72
Mauritius	2.7	0.1	2.6	0.04
Mexico	111.9	45.5	66.3	0.41
Moldova	1.2	0.1	1.1	0.06
Morocco	60.5	42.9	17.6	0.71
Mozambique	3.3	1.4	1.9	0.44
Nepal	0.9	0.6	0.2	0.72
Netherlands	2679.1	4313.6	-1634.5	1.61
New Zealand	29.2	15	14.2	0.51
Nicaragua	1	0.6	0.4	0.6
Nigeria	1.2	4.1	-2.9	3.39
Oman	0.3	0	0.3	0
Pakistan	78.6	42.8	35.9	0.54
Panama	12.5	0	12.5	0
Paraguay	0.2	0.2	0	0.97
Peru	279.1	33.1	246	0.12
Philippines	35.2	8.3	26.9	0.24
Poland	1882.5	2556.8	-674.3	1.36
Portugal	203.4	110	93.4	0.54
Qatar	0.6	0	0.5	0.08
Romania	505.9	558.5	-52.6	1.1
Russian Federation	1133.3	756.4	377	0.67
Senegal	1.2	0	1.2	0.02

Land	Norges import fra landet	Landets eksport til Norge	Differanse Import minus eksport	Forhold eksport/ import
	Mill. USD	Mill. USD	Mill. USD	Forholdstall
Singapore	259.6	287.7	-28.1	1.11
Slovak Republic	307.9	131.6	176.3	0.43
Slovenia	86.9	51.4	35.5	0.59
South Africa	255.7	202.8	52.9	0.79
Spain	1534.5	1113	421.5	0.73
Sri Lanka	25.1	13.3	11.8	0.53
Sudan	0.3	0	0.3	0
Suriname	73.3	47.7	25.7	0.65
Sweden	9492.3	13828.4	-4336.1	1.46
Switzerland	772.6	700.4	72.3	0.91
Taiwan	540.6	182.9	357.8	0.34
Tanzania	3.9	1.8	2.1	0.46
Thailand	312.3	118.6	193.7	0.38
Trinidad and Tobago	0.6	0	0.6	0.04
Tunisia	44.1	11.8	32.3	0.27
Turkey	556.2	384.3	171.9	0.69
Uganda	1.5	0.5	1	0.32
Ukraine	170.3	153.8	16.5	0.9
United Arab Emirates	28.8	2	26.8	0.07
United Kingdom	4103.3	4200.4	-97.1	1.02
United States	4112.3	2645.5	1466.8	0.64
Uruguay	48.3	33.9	14.4	0.7
Venezuela, RB	12.2	0.4	11.8	0.04
Vietnam	168.9	51.4	117.4	0.3
Yemen, Rep.	0.1	0	0.1	0
Yugoslavia	4.3	7.5	-3.2	1.75
Zambia	0.6	0.3	0.4	0.44
Zimbabwe	3.7	1.6	2	0.45
Datakilde: COMTRADE/WITS.				

Vedlegg 4.3: Regresjonsanalyse for omfanget av indirekte import

Avhengig variabel er forholdstallet mellom import (avsenderland) og import (opprinnelsesland), som illustrert i Figur 4.1. Det er brukt data inndelt i de samme hovedsektorer som i kapittel 3. Variablene for nasjonalinntekt per innbygger, geografisk avstand, BNP og importverdi er uttrykt i logaritmer. Versjon I er uten variabelen for korrupsjon, mens versjon 2 er med. *** betyr at estimatet er signifikant på 1%-nivået eller bedre (P-verdier i parentes); ** på 5%-nivået.

Datakilder er:

- Graden av korrupsjonsbekjempelse fra Kaufmann et al. (2010).
- Importdata: Beregnet på grunnlag av rådata fra Statistisk sentralbyrå.
- Nasjonalinntekt, BNP: Fra World Development Indicators.

Det ble også forsøkt med variabler for "Ease of doing business"-databasen fra Verdensbanken, men disse var ikke signifikante og ble utelatt.

Variabel	Versjon:	
	(I)	(II)
Konstantledd	1.13*** (0.0001)	1.73*** (0.0001)
Nasjonalinntekt per innbygger	0.084*** (0.0001)	-0.006 (0.7754)
Geografisk avstand	-0.111*** (0.0001)	-0.122*** (0.0001)
BNP	0.0026 (0.8238)	0.1597 (0.1597)
Importverdi per land/hovedvaregruppe	-0.0217*** (0.0004)	-0.027*** (0.0001)
Graden av korrupsjonsbekjempelse		0.142*** (0.0001)
Dummy for maskiner og transportmidler	0.157*** (0.0002)	0.173*** (0.0001)
Dummy for olje og gass	0.289 (0.1595)	0.471** (0.0206)
Justert R ²	0.138	0.177
Antall observasjoner	682	682

Vedlegg 5.1: Andelen for ulike landgrupper i verdenstotalen 2009, for BNP, befolkning, handel og fattigdom; i henhold til ulike landinndelinger.

Verdensbankens inntektsgrupper (2009)									
	Antall land	BNP (USD)	BNP (PPP)	Import av varer	Eksport av varer	Befolkning	Fattigdom (<1.25\$PPP)	Import landbruk	Eksport landbruk
Høyinntekt	63	71.42	55.88	70.72	69.13	16.54	0.01	69.06	63.91
Øvre mellominntekt	48	12.54	17.00	11.83	13.16	14.84	2.71	13.55	20.09
Lavere mellominntekt	56	15.39	25.91	16.43	17.09	56.39	72.00	15.10	14.42
Lavinntekt	40	0.65	1.20	1.02	0.62	12.23	25.27	2.28	1.58
Total	207	100	100	100	100	100	100	100	100
Hovedgrupper med OECDs avgrensning av utviklingsland									
	Antall land	BNP (USD)	BNP (PPP)	Import av varer	Eksport av varer	Befolkning	Fattigdom (<1.25\$PPP)	Import landbruk	Eksport landbruk
EØS	31	29.82	22.27	39.24	39.77	7.60	0.02	46.40	44.88
Andre ikke-u-land	31	43.89	36.93	33.38	31.98	11.38	0.00	25.82	20.48
DAC unntatt MUL	95	25.44	39.31	26.19	27.23	68.92	74.44	25.09	33.59
MUL	50	0.85	1.49	1.19	1.03	12.10	25.54	2.69	1.04
Total	207	100	100	100	100	100	100	100	100
Landgrupper i Norges handelspolitikk									
	Antall land	BNP (USD)	BNP (PPP)	Import av varer	Eksport av varer	Befolkning	Fattigdom (<1.25\$PPP)	Import landbruk	Eksport landbruk
EØS	31	29.82	22.27	39.24	39.77	7.60	0.02	46.40	44.88
FTA (høyinntekt)	10	6.21	6.32	12.77	14.63	2.09	0.00	8.96	4.70
Andre ikke-u-land	21	37.68	30.62	20.62	17.34	9.30	0.00	16.86	15.79
FTA (DAC)	22	5.20	7.51	6.48	5.45	7.90	2.07	6.73	7.81
GSP-DAC	60	19.93	31.30	19.22	21.36	58.08	69.66	17.38	24.09
14 lavinntektsland	14	0.32	0.50	0.51	0.43	2.97	2.79	0.99	1.70
MUL	49	0.85	1.48	1.18	1.02	12.07	25.47	2.69	1.04
TOTAL	207	100	100	100	100	100	100	100	100
Merknad: Egne beregninger basert på data fra: World Development Indicators Online (for BNP, handel med varer, befolkning); Povcalnet (Verdensbankens verktøy for analyse av fattigdom, se http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povcalSvy.html) (for poverty); og COMTRADE (for handel med landbruksvarer).									