

NOTAT
NUPI
P A P E R

Nr.440 Februar 1991

Merete Rörvik
Kristin B. Vindvad

**VIRKNINGER AV EFs HANDELSPOLITIKK
FOR U-LAND, MED EKSEMPEL FRA
SUKKERMARKEDET OG TEKO-MARKEDET**

norsk
utenrikspolitisk
institutt



nupi

norwegian institute of international affairs

ISSN 0800-0018

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

Any views expressed in this article are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

**NORWEGIAN INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS**

**NORSK UTENRIKSPOLITISK
INSTITUTT**

**P.O.Box 8159 Dep.
N-0033 Oslo 1
NORWAY**

Tlf: (47) (02) 17 70 50

**Merete Rörvik
Kristin B. Vindvad**

**VIRKNINGER AV EFs HANDELSPOLITIKK
FOR U-LAND, MED EKSEMPEL FRA
SUKKERMARKEDET OG TEKO-MARKEDET**



Notatet tar for seg to ulike typer handelshindringer, bruk av variable eksportsubsidier og importavgifter på sukkermarkedet, og bruk av kvoterestriksjoner på teko-markedet. Fokuseringen ligger på virkningene for eksporterende u-land av slike handelshindringer. EF er valgt ut fordi det er en stor aktør på verdensmarkedet. Blant u-landene har vi sett på enkelte APC-land, dvs. u-land som er spesielt preferert fra EFs side, i forhold til andre u-land som utsettes for mye strengere restriksjoner fra EF. Notatet ender opp med en røff kvantifisering av endringer i eksportinntekter og velferdsgevinster for de eksporterende u-landene vi har sett på.

FORORD

Dette notatet er en kortversjon av en felles hovedoppgave i sosialøkonomi med samme tittel ved Universitetet i Oslo.

Oppgaven har blitt gjennomført som et studentprosjekt ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), som også har bidratt med et studentstipend. I tillegg vil vi takke Nord/Sør-avdelingen i Utenriksdepartementet for tilsvarende midler til et studentstipend.

Vi føler oss privilegerte som har hatt anledning til å være på NUPI under arbeidet med oppgaven. Her har vi kunnet dra nytte av både det faglige miljøet og en svært positiv og trivelig atmosfære. I tillegg vil vi takke biblioteket på NUPI, som har hjulpet oss svært mye med å framskaffe litteratur.

Vi vil rette en spesiell takk til Carl-Erik Schulz. Som vår veileder har han lagt forholdene til rette for oss på den aller beste måte, og kommet med svært nyttige kommentarer underveis.

Oslo, desember 1990.

Merete Rørvik

Kristin B. Vindvad

INNLEDNING

Utifra økonomisk teori¹ er mangel på utenlandsk valuta sett på som en viktig faktor som begrenser vekstmulighetene i u-land. Med utgangspunkt i "two gap" modellen, blir det argumentert for at i tillegg til intern sparing kan u-landas vekstmuligheter være begrenset av mangel på utenlandsk valuta. Tilgang på utenlandsk valuta gir u-land mulighet til å importere teknologi som ikke kan framskaffes hjemme.

Med bakgrunn i gjeldskrisen som mange u-land befinner seg i, er disse landa avhengig av utenlandsk valuta for å kunne nedbetale renter og avdrag på låna. U-land har mulighet til å skaffe seg utenlandsk valuta via utenlandske investeringer eller via bistand og lån fra i-land og internasjonale organisasjoner som eksempelvis IMF og Verdensbanken.

Men dette har vist seg å være usikre valutainntekter. Bistandsoverføringer er blitt redusert, og det å ta opp ytterligere lån for u-land som allerede har stor gjeld, er ikke problemfritt. Verdensbanken og IMF pålegger u-land strenge krav som betingelse for låneopptak². Og det å skulle ta opp ytterlige lån for å kunne betale tilbake renter og avdrag på gjeld, bidrar til at fattige u-land havner i en "ond sirkel" som ikke akkurat gir rom for utvikling.

Handel med andre land vil helt klart være u-landas viktigste inntektskilde for utenlandsk valuta. Eksportinntektene har hatt en tendens til å variere sterkt, noe som skyldes både interne og eksterne forhold som u-land berøres av.

I forbindelse med interne forhold som bidrar til å begrense eksporttilbudet, bør man kanskje først og fremst nevne befolkningseksplasjonen som mange fattige land i den tredje verden har opplevd. Konsekvensen av en så stor vekst i folketallet vil nødvendigvis være at en større andel av produksjonen går med til innenlandsk

¹Kilde: Kaushik Basu (1984); *The Less Developed Economy, A critique of contemporary theory*, s.45-55.

²Såkalla strukturtilpasningsprogram.

konsum, og at eksporttilbudet dermed blir redusert.

En annen side som også er svært viktig i denne sammenheng, er at produksjonen og dermed også eksporttilbudet, i tillegg til å være ressursbetinget også vil være systembetinget. Organiseringen av landbruket bidrar til å påvirke u-landas eksportinntekter. I mange av de fattigste u-landa er opptil 80% av befolkningen på landsbygda jordløse. Med en omfordeling av eierforholda, fra godseiere til småeiere og jordløse, vil disse landa ha mulighet til å øke produktiviteten og dermed også eksporttilbudet og eksportinntektene³.

Dette notatet vurderer effekten av noen eksterne forhold som bidrar til å påvirke u-landas valutainntekter. Siden 1970 og fram til i dag har maktforholdet på det internasjonale jordbruksmarkedet endret seg. Blant annet pga. en svært proteksjonistisk jordbrukspolitikk i den industrialiserte del av verden, har i-landa som gruppe erstattet u-landas rolle som nettoeksportører av jordbruksvarer på verdensmarkedet.

I dag lider jordbrukseksporterende u-land under tap av markedsandeler og dramatisk lave priser på verdensmarkedet forårsaka av i-landas overproduksjon av jordbruksvarer som dumpes på verdensmarkedet.

Noen få land, f.eks NIC-landa, har klart å endre produksjonen sin fra råvarer til bearbeidede varer, og på den måten øke eksportinntektene sine. Men produktspektret som omfatter bl.a teko- og elektronikk-varer, er forholdsvis snevert. De har samtidig møtt en økende proteksjonisme fra i-landenes side ettersom produksjonen har økt, i form av importkvoter og frivillige eksportrestriksjoner.

³Kilde: Karl Ove Moene (1989), NORDISK TIDSSKRIFT FØR POLITISK EKONOMI, Nr.23, 1989; Med utgangspunkt i en modell som fokuserer på jordfordeling og fattigdom, blir det diskutert jordfordelingsspørsmål utifra en hypotese om positiv sammenheng mellom ernæring og produktivitet. Moene konkluderer med at produksjonen ikke bare er betinget med hensyn til hvilke ressurser og produksjonsmuligheter som finnes, men at produksjonen også kan være begrenset av hvilke rettigheter folk har til å tilegne seg de ressurser som eksisterer. Rettighetene er i denne sammenheng knyttet til hvordan økonomien er organisert der eiendomsfordeling til produksjonsmidlene er spesielt viktig.

Dersom de fattige u-landene skal kunne oppnå høyere eksportinntekter må de eksportere mer eller få høyere priser. For at disse skal eksportere mer må i-landa enten importere mer eller eksportere mindre. Reduserte handelshindringer i den industrialiserte del av verden vil være et viktig bidrag til å redusere gjeldskrisen og dermed også øke vekstmulighetene i u-land.

Vi har tatt for oss to forskjellige markeder i EF, sukkermarkedet og teko-markedet, for å belyse effekten av handelsrestriksjoner for u-landene.

EF's HANDELSPOLITIKK

I 1958 ble det europeiske økonomiske fellesskap (EF) stiftet, med Frankrike, Tyskland, Italia, Nederland, Belgia og Luxembourg som medlemsland. Grunnlaget for dette fellesskapet var lagt i Roma-Traktaten, som inneholder målsettinger om at medlemslandene skal:

- (1) arbeide sammen for å oppnå fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital innenfor fellesskapet,
- (2) arbeide for en felles politikk på områdene handel, landbruk, transport og konkurranse, og
- (3) koordinere den økonomiske politikken.

For å kunne gjennomføre dette, måtte det først og fremst dannes en tollunion, med fri bevegelse av varer mellom medlemsland, og med en felles eksternt toll (common customs tariff - CCT). CCT er kjernen i den felles handelspolitikken (common commercial policy - CCP) til medlemslandene, og som regulerer handelen med alle ikke-medlemsland. Den felles handelspolitikken innebærer også legalisering av tidligere ulike nasjonale holdninger til handel og nasjonale politikker, f.eks koloniforbindelser, internasjonale forpliktelser under GATT, felles holdninger til eksterne forhold til oljeprisstigningen og interne forhold som økning i arbeidsledigheten, osv.

EF har etter hvert utviklet et svært diskriminerende og komplisert nettverk av handelsavtaler som diskriminerer mellom ulike land, noe som har ført til at det ofte er land som er minst favorisert som blir stående ovenfor EF's felles eksterne toll. Dette strider med GATT's bestevilkårsprinsipp (MFN). Artikkel XXIV i GATT gir imidlertid unntak fra MFN-prinsippet for tollunioner og frihandelsområder.

I forhold til EFTA-landene har EF inngått en frihandelsavtale, etter at Danmark og Storbritannia (tidligere EFTA-land) ble EF-medlemmer i 1973. EFTA-landene har altså i prinsippet fri adgang til EF-markedet, primært for industrivarer. Det er visse unntak for frihandelsavtalen, bl.a. for jordbruksprodukter.

Ved opprettelsen av EF ønsket EF-landene med nære handelsforbindelser til tidligere kolonier å videreføre disse forbindelsene. Dette ble avtalefestet i Yaoundé-konvensjonen, som var en avtale mellom tidligere afrikanske kolonier og EF om preferert tilgang til EF-markedet.

Da Storbritannia ble medlem av EF, ble også de samveldelandene med lignende økonomisk struktur som Yaoundé-landene innbefattet i en ny avtale, Lomé-konvensjonen. De folkerike asiatiske samveldelandene ble altså holdt utenfor. Den første Lomé-konvensjonen ble inngått i 1975, og avtalen er senere blitt fornyet i 1979, 1984 og 1990.

Lomé-konvensjonen er en regional avtale mellom EF og 66 land i Afrika, Karibien og Stillehavet, de såkalte ACP-landene. Lomé-konvensjonen er en bistands- og handelsavtale mellom EF og ACP-landene, som innebærer at ACP-landene havner øverst på EF's preferansestruktur av u-landene. Lomé-avtalene skiller seg fra andre bistandsavtaler først og fremst ved å integrere handel og bistand, på den måten at EF gir u-hjelp til ACP-landene samtidig som de gir ACP-landenes eksport til EF preferert adgang, innenfor visse betingelser.

Lomé-konvensjonen er bare én av mange handelsavtaler EF har med u-land. Lomé-konvensjonen er av spesiell betydning fordi ACP-landene er de mest prefererte av alle u-landene fra EF's side. De som kommer sist er de u-land som

bare innrømmes GSP (generaliserte tollpreferanser for alle u-land på en del bearbeidde varer). De nyindustrialiserte landene (NIC-landene) er eksempel på land som kommer lavt på EF's preferansestige, samtidig som de er blant de mest effektive av u-landene og i stor grad truer EF's egen produksjon.

Imellom finnes en rekke bilaterale og regionale avtaler. Noen av disse er rene handelsavtaler, mens andre også innebærer avtaler om u-hjelp. Middelhavslandene er en gruppe land som også har fått preferert tilgang på EF-markedet, ut over de fordelene GSP-systemet gir dem.

I prinsippet tilbyr EF's GSP alle u-land tollfri tilgang til EF-markedet for alle industriprodukter, og redusert toll for ca 300 jordbruksprodukter, men svært små innrømmelser når det gjelder jordbruksprodukter som omfattes av EF's felles jordbrukspolitikk (CAP). Men i praksis gir restriksjonene som er bygd inn i GSP disse u-landene mye dårligere betingelser enn det ACP-landene og middelhavslandene får.

GSP gir liten handelsstimulans til en rekke av de viktigste eksportvarene til u-land. Noen land som nyter godt av EF's preferanser diskrimineres også ved hjelp av ikke-tollmessige handelshindringer. F.eks sikrer multifiberavtalen (MFA) industrialiserte lands tekstil- og kleeksport til EF bedre behandling enn eksport fra land som innrømmes GSP.

Når en ser på antallet land som er dekket av EF's middelhavspolitikk, Lomé-konvensjonen, EF-EFTA frihandelsområdet og GSP, blir det ikke mange land som blir stående igjen overfor EF's CCT. Østblokklandene har fått spesielle avtaler på grunn av den minimale rollen markedspriser spiller i økonomien. Det er altså bare noen få markedsøkonomier som står overfor MFN-tariffen til EF: Australia, Canada, Japan, New Zealand, Sør-Afrika, Taiwan og USA. Hvis en i tillegg ser på de ikke-tollmessige handelshindringene på import fra Japan og Taiwan og trusler om sanksjoner overfor Sør-Afrika, er reell MFN-behandling enda mer begrenset, noe som står i skarp kontrast til GATT's prinsipper om ikke-diskriminering.

SUKKERMARKEDET

Sukker er det jordbruksprodukt som blir produsert i flest land, i alt 120⁴. I 1986 ble det produsert 100.2 mill.tonn sukker, hvorav 62.6% ble produsert av sukkerrør og 37.4% av sukkerroe. Sukkerrør produseres hovedsaklig av u-land i Asia, Afrika og Latin Amerika, mens sukkerroe derimot produseres i i-land, og da først og fremst i Europa og USA.

Sukker representerer altså en svært viktig jordbruksvare, der u-land og i-land konkurrerer direkte med hverandre. Men u-land og i-land er svært forskjellige når det gjelder i hvilken grad deres eksportinntekter er begrenset av inntekter fra sukkereksport. Sammenlignet med situasjonen i u-land har i-landa ofte en mer allsidig eksportstruktur, og sukker representerer et marginalt produkt i en konkurranseutsatt sektor.

U-land har satset på større grad av spesialisering og har derfor gjort seg avhengig av relativt få eksportvarer. Land som eksempelvis Cuba, Reunion, Fiji og Mauritius er svært avhengig av sukkereksport. Cuba henter 70% av sine eksportinntekter fra sukker⁵.

Til tross for at u-land har komparativt fortrinn i produksjon av sukker opplever de til en viss grad å bli utkonkurrert av i-lands eksportører⁶. Dette fordi sterke næringsinteresser i den industrialiserte del av verden har fått gjennomført støttetiltak for å holde produksjonen oppe. Høy grad av proteksjonisme og overproduksjon av sukker i i-land har bidradd til at maktforholdet på det internasjonale sukkermarked har endret seg.

Sukkereksporten i verden er delt mellom omsetning etter bilaterale avtaler, og

⁴Kilde: George.C.Abbott (1990); "SUGAR".

⁵Kilde: THIRD WORLD GUIDE, 1989/90.

⁶Produksjonskostnadene for rørsukker er 20% lavere enn kostnadene det innebærer å produsere roesukker.

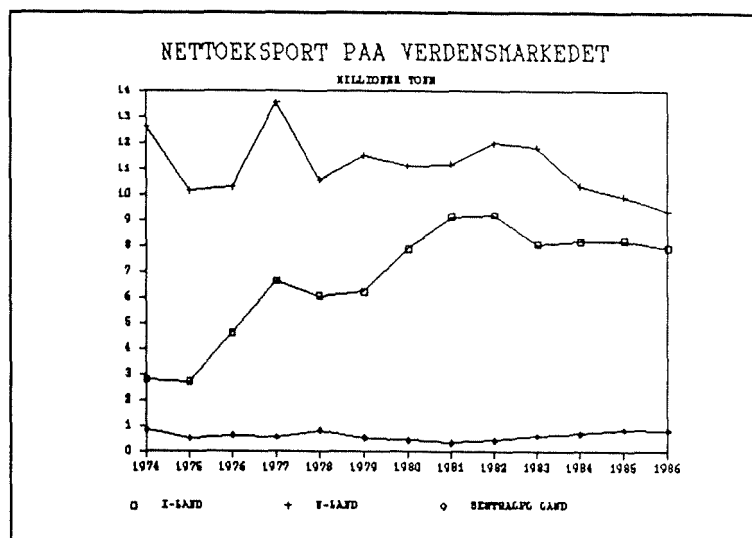
omsetning på et åpent marked, i det videre kalt verdensmarkedet.

Figur 1 illustrerer hvordan fordelingen av sukertilbudet på verdensmarkedet har endret seg i perioden fra 1974 til 1986.

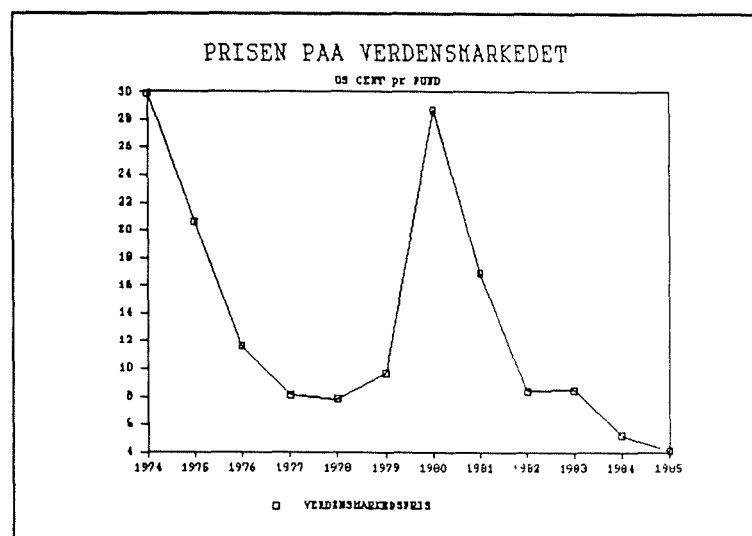
Eksporttilbudet fra i-land har økt fra ca. 2.8 mill.tonn til ca. 8.0 mill.tonn.

Sukkerekporterende u-land har derimot i løpet av denne perioden redusert sitt tilbud fra ca. 12.6 mill.tonn til ca. 9.3 mill.tonn.

Sukkerprisen på verdensmarkedet har hatt svært store svingninger. Gjennom internasjonale sukkeravtaler mellom importørland og eksportørland har det vært gjort flere forsøk på å stabilisere verdensmarkedsprisen rundt 13-23 US cent pr.pund. Men som figur 2 viser har disse avtalene vært mer eller mindre mislykket.



Figur 1



Figur 2

Produksjonskostnadene til de mest effektive rørsukkerprodusentene lå på et nivå langt over de lave verdensmarkedsprisene i 1985. Sukkerproduksjonen legges ikke om så raskt selv om prisene en tid er lave. Siden det ikke er så lett å finne alternativer til sukker når det gjelder arbeidsplasser og eksportinntekter, forsøker mange u-land å holde sysselsettingen og produksjonen oppe ved å betale plantasje-

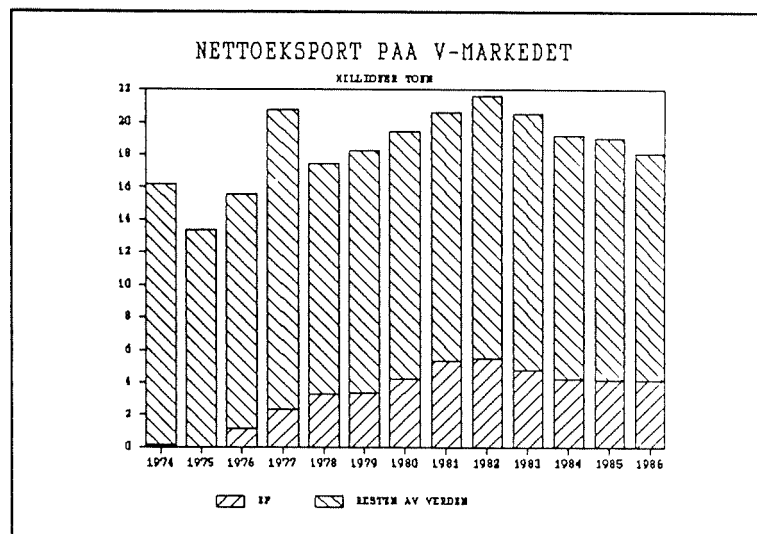
arbeidere lønninger under sultegrensa. Det er også dokumentert at voksne arbeidere sies opp, mens enda mer underbetalte isteden tas inn på slavekontrakter på plantasjene.

Situasjonen for mange sukkerbønder i den tredje verden er altså langt fra søt. Proteksjonistiske sukkerregimer i den rike del av verden har utestengt u-lands eksportører fra tidligere markeder og bidratt til dramatisk fall i sukkerprisen på verdensmarkedet.

HVORFOR FOKUSERE PÅ EF's SUKKERPOLITIKK?

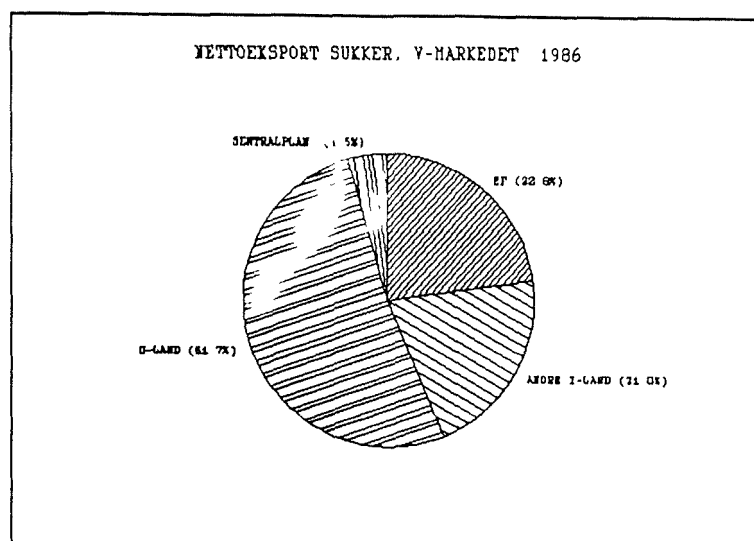
EF har bygd opp et svært proteksjonistisk sukkerregime som har gjort sukker til det mest beskytta jordbruksproduktet i EF. Via en kombinasjon av variable importavgifter og variable eksportsubsidier, er sukkerbøndene i EF praktisk talt isolert mot påvirkning fra utenlandske konkurrenter.

I løpet av en relativt kort periode har EF gått over fra å være nettoimportør av sukker til å bli en av verdens største nettoeksportører av sukker på verdensmarkedet. I 1986 eksporterte EF 4.3 MT sukker på verdensmarkedet. Figur 3 viser hvordan EFs og resten av verdens nettoeksport av sukker har variert i perioden fra 1974 til 1986. EFs andel av det totale sukkertilbud på verdensmarkedet har i løpet av denne perioden endret seg fra ca. 0.8% til hele 22.8%.



Figur 3

Figur 4 illustrerer fordelingen av sukkertilbudet på verdensmarkedet i 1986. Sukkerbøndene i i-land bidro med 44% av det totale tilbudet og u-lands eksportørene med 51%. En mindre andel på 4.5% ble eksportert fra østblokk land.



Figur 4

Siden medlemslanda i EF samlet representerer en

såpass stor handelsblokk, vil deres handelspolitikk bidra til å påvirke internasjonale forhold. Det faktum at EFs overskuddstilbud av sukker dumpes direkte på verdensmarkedet, resulterer i at sukkerprisen reduseres. Med redusert verdensmarkedspris, vil også u-landas eksportinntekter reduseres. Samtidig tjener sjølsagt sukkerimporterende u-land på lave priser (Samlet sett er u-landene vanligvis nettoeksportører av sukker).

Vi har vært interessert i å belyse mulige virkninger overfor sukkereksporterende u-land forårsaka av proteksjonistiske sukkerregimer i den "rike" del av verden. Å fokusere på virkninger av EFs handelspolitikk er derfor sentralt i denne sammenheng. Det er også klare paralleller til andre landbruksvarer.

PROBLEMSTILLING

Vi har vært interessert i å tallfeste virkninger av at EF gjennomfører en fullstendig liberalisering av sin handel med sukker⁷. Med et estimat for prosentvis økning i

⁷At EF skal gå over til frihandel i handel med sukker, vil selvsagt være en hypotetisk situasjon. Det er svært liten sannsynlighet at EF eller for den saks skyld et hvilket som helst annet land, vil være villig til å gjennomføre en så dramatisk handelspolitisk snuoperasjon. Men til tross for at en fullstendig liberalisering er urealistisk, betrakter vi likevel denne situasjonen som et aktuelt referansepunkt for effekten overfor u-land av den proteksjonistiske sukkerpolitikken som drives i EF.

sukkerprisen på verdensmarkedet som følge av liberaliseringen, har vi vært i stand til å finne anslag for endring i eksportinntekter og velferd for ulike sukkerekporterende u-lands regioner som Latin Amerika og Karibien, Asia, Afrika og Oceania. I tillegg har vi vurdert effekten for enkelte sukkerekporterende u-land som er lokalisert innenfor hver enkelt av disse u-lands regionene.

Vi har i hovedsak betraktet sukkerekporterende u-land som en homogen gruppe og vurdert effekten av liberaliseringen uavhengig av om det dreier seg om et ikke-preferert u-land eller om det er et ACP-land. Men vi har også vært interessert i å belyse mulige konsekvenser overfor u-lands eksportører som har preferert adgang til EF-markedet.

Vi valgt å vurdere effekten overfor to land som oppnår forskjellig kvoteprofitt gjennom EFs importordning for ACP-land (sukkerprotokollen), og har valgt Mauritius og Swaziland. Det sentrale spørsmål i denne sammenheng har vært å vurdere om gevinsten de sukkerekspor-terende ACP-landa oppnår i form av økt pris på verdensmarkedet, som en konsekvens av at EF går over til frihandel med sukker, vil kompensere for tapet den bilaterale handelsavtalen med EF?

VERDENSMARKEDET

Sukkerekспорт skjer på to måter: Gjennom bilaterale avtaler, eller gjennom et internasjonalt åpent marked, verdensmarkedet for sukker. Over 60% av samlet eksporttilbud blir omsatt på det åpne verdensmarkedet.

Figur 5 illustrerer hvordan u-landas totale sukkerekспорт har vært fordelt på verdensmarkedet og prefererte markeder i perioden fra 1974 til 1986. Andelen av total eksport som eksporteres på verdensmarkedet har i denne perioden variert fra 53% til 56%.

Cuba er en av verdens største sukkerprodusenter. Cubanerne har inngått bilaterale handelsavtaler med USSR og andre øst-blokk land, og har dermed sikra seg et

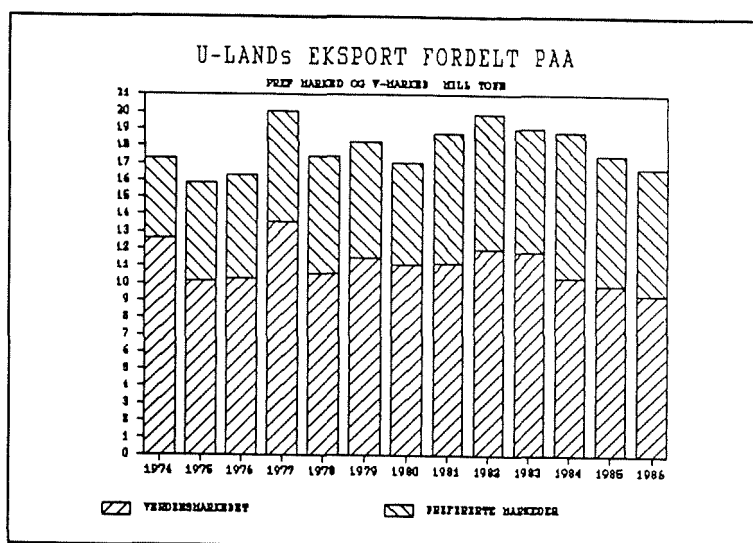
garantert marked for sitt eksporttilbud⁸.

Gjennom sukkerprotokollen har medlemslanda i EF forpliktet seg til å importere en årlig sukkerkvote på 1.3 mill.tonn fra sine tidligere kolonier, de såkalla ACP-landa. Figur 6 viser at samla utgjør Cubas og ACP-landas prefererte sukkerekseport en svært stor andel av u-landas totale sukkerekseport gjennom bilaterale handelsavtaler.

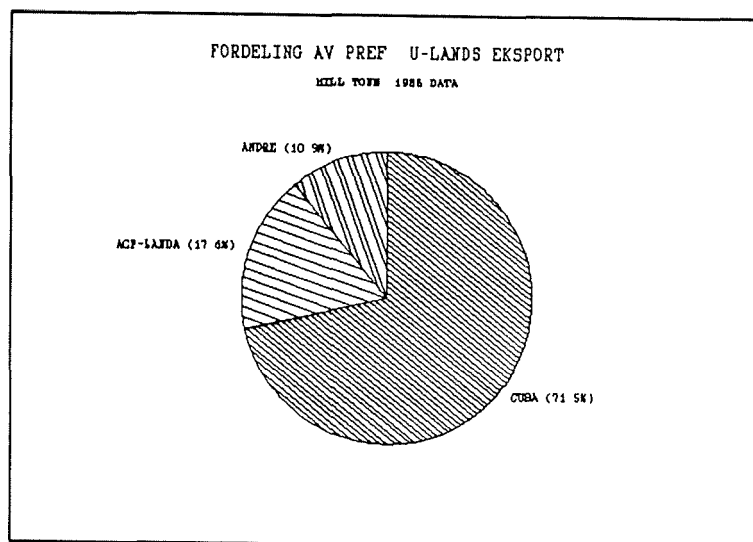
I 1986 utgjorde deres prefererte sukkerekseport hele 89% av u-landas totale sukkerekseport til prefererte markeder!

Sukkerekseporterende u-land som eksempelvis Brasil, Argentina, Thailand og Filippinene er altså mer eller mindre 100% avhengig

av verdensmarkedet for omsetning av sitt eksporttilbud av sukker. Disse landa er derfor svært sårbare overfor reduksjoner i sukkerprisen på verdensmarkedet.



Figur 5



Figur 6

⁸Med dagens utvikling i Øst-Europa er det usikkert om disse avtalene vil bli fornyet i framtida. Sukkerprisen på verdensmarkedet er i dag katastrofalt lav. Det vil derfor få dramatiske konsekvenser både for cubanske eksportører og for andre u-lands eksportører, dersom Cuba tvinges til å eksportere hele sitt eksporttilbud på verdensmarkedet og dermed forårsake ytterligere reduksjon i sukkerprisen på verdensmarkedet.

SUKKERPROTOKOLLEN

Før England ble medlem av EF, hadde de bygd opp en stor raffineringsindustri for rørsukker på grunnlag av import fra Australia, Mauritius, Sør-Afrika og De Vest-Indiske øyene, inkludert Guyana. Ved forhandlingene om medlemskap i EF krevde England å få videreføre denne avtalen om garantert sukkerimport.

Sukkerprotokollen representerer en bilateral handelsavtale mellom EF og 18 ACP-land⁹. Medlemslanda i EF er forpliktet til å importere en årlig sukkerkvote på 1.3 mill.tonn til garantert EF-pris. På tilsvarende måte er ACP-landa forpliktet til å eksportere maksimal tildelt kvote. Dersom det enkelte land ikke er i stand til å fylle kvoten, vil denne bli redusert i framtida. Det er derfor ikke uvanlig at ACP-landa importerer sukker fra verdensmarkedet for å fylle opp kvoten som eksporteres videre til EF-markedet.

Siden sukkerkvoten er svært ujevnt fordelt, vil gevinsten det enkelte ACP-land oppnår gjennom sukkerprotokollen variere sterkt. Det er vanskelig å si noe om framtidsutsiktene for denne bilaterale handelsavtalen mellom EF og de prefererte ACP-landa. Men det er helt klart at Tate and Lyle og andre rørsukkerprodusenter møter stor konkurranse fra sukkerroe produsenter i EF. Sukkerprotokollens eksistens er avhengig av den støtte den får fra foredlingsindustri innenfor EF

HANDELSPOLITISKE VIRKEMIDDEL

Vi skal nå gå litt inn på den teoretiske rammen rundt problemstillingen som belyses i markedsanalysen av det internasjonale sukkermarkedet. Med utgangspunkt i økonomisk teori for handelsintegrasjon, skal vi se på hvilke konsekvenser etableringen av det såkalla "indre sukkermarked" har hatt for ressursallokeringen både internt i EF og i verden som helhet¹⁰.

⁹Tidligere kolonier som nå omfattes av Lomé avtalen.

¹⁰Kilde: Peter Robson (1980); *The Economics of International Integration*, s.11-20.

Prisharmoniseringen i EF ved opprettelsen av sukkerordningen skjedde til de høyeste prisene innenfor EF-landene. Derfor førte dette ikke til handelsgevinster ved kjøp fra tredjeland. Derimot ble handelen i stor grad vridd fra land utenfor EF over til relativt kostnadskrevende sukker fra EF-land. Det kan derfor synes som om den proteksjonistiske sukkerpolitikken som drives i EF, både svekker nasjonal- og global ressursallokering!

EFs felles sukkerpolitikk ble innført i 1968, og det eksisterer en overnasjonal styring av dette indre sukkermarkedet. EFs sukkerordning har som formål å holde høy egenproduksjon av sukker ved å benytte handelspolitiske virkemiddel for å skjerme sukkerbøndene mot utenlandske konkurrenter. EFs sukkerprodusenter får en garantert minstepris, intervensjonsprisen, og mottar produksjonssubsidier. Samtidig har EF har tatt i bruk restriktive handelspolitiske virkemidler for å regulere sukkerhandelen. EF isolerer sitt sukkermarked fra resten av verden via et system med variable importavgifter og variable eksportsubsidier. Den variable importavgiften er en skatt som blir pålagt importen, og den varierer med variasjoner i verdensmarkedsprisen. Denne mekanismen sikrer at importert sukker ikke blir billigere enn den garanterte prisen, intervensjonsprisen.

Ved hjelp av variable importavgifter og variable eksportsubsidier¹¹, oppnår EF-bøndene garanterte priser for sukkerproduksjonen. I tillegg til at de garanterte prisene har vært høye, har de prisgaranterte produksjonskvotene for EF-produsentene vært store, noe som har resultert i at EF i dag er største nettoeksportør av sukker på verdensmarkedet. Uten denne støtteordningen ville EF sannsynligvis vært nettoimportør av sukker.

Via en kombinasjon av produksjonskvote- og prissubsidierings mekanismer blir altså utenlandske konkurrenter fullstendig utestengt fra EF-markedet. Størrelsen på de garanterte prisene og de tilhørende kvotene blir revurdert hvert femte år. Produksjonskvote systemet fungerer på to plan. Først blir hvert enkelt EF-land

¹¹Variable importavgifter og variable eksportavgifter er handelspolitiske virkemiddel av typen ikke tollmessige handelshindringer, NTBs, og størrelsen vil variere med sukkerprisen på verdensmarkedet.

tildelt en grunnkvote. Størrelsen på denne grunnkvoten vil variere avhengig bl.a. av hvor mye de enkelte landa har vært i stand til å produsere tidligere. Et land som produserer under lave kostnader vil få tildelt en større grunnkvote enn et land som produserer under høye kostnader. På denne måten sikrer en at tilbudet av sukker er størst i de områda som har et komparativt fortrinn i produksjon av sukker. Deretter blir de nasjonale kvotene distribuert til raffineringsindustrien, som igjen sikrer at sukkerbøndene produserer nok råvare til å fylle kvoten.

Produksjonskvotesystemet opererer med tre kvotetyper. A-kvoten er ment å skulle dekke den forventede etterspørselen etter sukker internt i EF. Dersom A-kvoteproduksjonen er større enn behovet, vil overskuddstilbudet av sukker bli eksportert på verdensmarkedet til en garantert minstepris for produsentene, intervensjonsprisen. Eksportsubsidiene varierer med verdensmarkedsprisen.

I tillegg til A-kvoten får de enkelte produsentene også tildelt en B-kvote. Dette for å sikre tilbudet dersom sukkermarkedet skulle bli påvirket av ukontrollerbare forhold. Siden det er overskuddsproduksjon av sukker i EF, er den garanterte A-kvoteprisen forskjellig fra den garanterte B-kvoteprisen. Bøndene må bidra til å dekke kostnadene det innebærer å gjøre eksporttilbudet konkurransedyktig på verdensmarkedet.

A-kvoteprisen blir pålagt en avgift på 2% av intervensjonsprisen. B-kvoteprisen kan derimot bli pålagt en produksjonsavgift på opptil 39.5% av intervensjonsprisen, avhengig av hvor stor overproduksjonen av sukker er. A-kvoten + B-kvoten utgjør maksimumskvoten for sukkerproduksjon i EF. Innenfor denne kvoten mottar sukkerbøndene store overføringer fra konsumentene og skattebetalerne i EF.

I de mest produktive områdene kan det være lønnsomt å produsere mer enn maksimumskvoten. Det såkalla C-sukkeret kan ikke selges på det innenlandske markedet og må derfor eksporteres direkte på verdensmarkedet. Produsentene må ta all risiko, C-sukkeret blir ikke subsidiert og prisen produsentene oppnår er lik verdensmarkedsprisen.

VELFERDSVIRNINGER AV EFs FELLES SUKKERPOLITIKK

EFs sukkerregime medfører høye kostnader. I perioden fram til 1986 hadde dette regimet forårsaka et driftsunderskudd på ca. 481.0 mill.US\$. Sukkerbøndene i EF mottar store overføringer først og fremst fra konsumentene, men også skattebetalerne må bidra med sin del. Produksjonsavgiftene på A-kvot og B-kvot sukker er ikke høye nok til å dekke de subsidieringskostnadene det innebærer å skulle gjøre eksporten konkurransedyktig på verdensmarkedet.

Selv om vi ikke har gjort forsøk på å kvantifisere disse overføringseffektene, har vi vært interessert i å gi et røfft bilde av hvor store overføringene er. Vi har derfor foretatt en partiell analyse av sukkermarkedet i EF, for dermed å kunne si noe om de velferdsvirkninger denne politikken har overfor produsenter, konsumenter og skattebetalere i EF. Datamaterialet er hentet fra G.C.Abbott (1990) og FAO - quarterly bulletin of statistics (1989) 3 vol. 2.

PROSENTVIS ENDRING I VERDENSMARKEDSPRISEN VED FULL LIBERALISERING AV SUKKERMARKEDET I EF

EFs felles sukkerpolitikk har konsekvenser overfor u-land først og fremst fordi dumping av overproduksjonen reduserer sukkerprisen på verdensmarkedet, men også fordi isolering av sukkermarkedet stenger ikke-prefererte u-land ute fra viktige markeder i EF. Med redusert pris på verdensmarkedet, vil u-landseksportørene stå overfor reduserte eksportinntekter og velferdstap.

For å kunne beregne virkningen på verdensmarkedsprisen, som følge av liberaliseringen, har vi benyttet en statisk markedsmodell for det internasjonale sukkermarkedet¹². Modellen gjør oss i stand til å utlede en formel som benyttes den empiriske analysen til å tallfeste virkninger av liberaliseringen. Vi vil her her

¹²Modellen er Koester og Schmitz (1982). Modellen beskriver en "enkel verden" og har derfor sine klare begrensninger, noe som vi har diskutert relativt detaljert i hovedoppgaven.

kort presentere modellen og løysinga av denne.

DEFINISJON AV VARIABLENE I MODELLEN

q_T - totalt tilbud av sukker i EF (inkludert ACP-import)

q_E - totalt konsum av sukker i EF

q_P - EFs import av sukker fra ACP-landa

q_C - EFs eksport av sukker på verdensmarkedet

q_i - "resten av verdens" eksport av sukker på verdensmarkedet

q_j - "resten av verdens" import av sukker fra verdensmarkedet

P_w - prisen på verdensmarkedet

P_a - den prisen konsumentene i EF står overfor (intervensjonsprisen)

P_b - produsentprisen i EF (B-kvote prisen)

A_c - produsentavgift på B-kvote sukker

E_c - variabel eksportsubsidie

H_c - EFs andel av det totale sukkertilbud på verdensmarkedet

S_c - EFs sjølforsyningsgrad av sukker

E_t - priselastisiteten for EFs tilbud av sukker

E_e - priselastisiteten for EFs etterspørsel etter sukker

E_i - priselastisiteten for importetterspørselen etter sukker på verdensmarkedet

E_j - priselastisiteten for eksporttilbudet av sukker for "resten av verden" på verdensmarkedet

STATISK VERDENSMARKEDSMODELL

$$(1) \quad P_b \geq 0.7 P_a$$

$$(2) \quad q_T = q_T(P_b) + q_P$$

$$(3) \quad q_E = q_E(P_a) \quad (1) - (6)$$

$$(4) \quad P_b = P_a - A_c \quad \text{EFs SUKKERMARKED}$$

$$(5) \quad P_a = P_w + E_c$$

$$(6) \quad q_C = q_T - q_E$$

$$(7) \quad q_i = q_i(P_w)$$

$$(8) \quad q_j = q_j(P_w)$$

$$(9) \quad q_c + q_i = q_j$$

$$(7) - (9)$$

VERDENSMARKEDET

$E_t, E_j > 0$

$E_e, E_i < 0$

DETERMINERING AV MODELLEN

Endogene variable: $q_T, q_E, q_c, q_i, g_j, P_b, P_w, A_c, E_c$

Eksogene variable: P_a, q_P

Vi er interessert i å finne prosentvis endring i sukkerprisen på verdensmarkedet ved en liberalisering av EFs sukkerhandel. Løsninga av modellen blir da følgende:

- 1) differensiere gjennom relasjonene (2) til (9), og løse modellen med hensyn på endring i verdensmarkedsprisen
- 2) dividere uttrykket med verdensmarkedsprisen, P_w , for å finne den relative endring i verdensmarkedsprisen

Konsekvensen av at EF gjennomfører en fullstendig liberalisering av sin handel med sukker, er at systemet med variable produsentavgifter og variable eksportsubsidier blir opphevet. Endringen i produsentavgiften vil derfor være like stor som produsentavgiften, $dA_c = -A_c$. Tilsvarende vil endringen i eksportsubsidien være like stor som eksportsubsidien, $dE_c = -E_c$.

Importkvoten fra ACP-landa, q_P , er betraktet som en eksogen variabel i modellen. Den bilaterale handelsavtalen mellom EF og ACP-landa antas å fortsette til tross for at EF liberaliserer sitt sukkermarked. Men kvoteprofitten vil selvsagt utebli, siden prisene i EF da blir lik prisen på verdensmarkedet.

LØYSING AV MODELLEN

$$\frac{dP_w}{P_w} = \frac{\frac{H_c}{S_c - 1} \left[S_c E_t \frac{(P_b - P_w)}{P_b} - E_e \frac{(P_a - P_w)}{P_a} \right]}{\frac{H_c * P_w}{S_c - 1} \left[\frac{S_c E_t}{P_b} - \frac{E_e}{P_a} \right]} + (1 - H_c) E_i - E_j$$

Modellen beskriver en verden som bare EF vil være i stand til å påvirke.

Modellen tar utgangspunkt i dagens sukkerregime i EF og analyserer virkningen av at all form for subsidiering i dette markedet blir fjernet. Sukkerprodusentene og konsumentene i EF vil dermed stå overfor samme pris, nemlig sukkerprisen på verdensmarkedet.

EF er en stor aktør i sukkermarkedet. EFs handelspolitikk kan derfor påvirke verdensmarkedet. Dersom teorien gjenspeiler hva som skjer, vil en fullstendig liberalisering av sukkermarkedet i EF føre til en merkbar endring i sukkerprisen på verdensmarkedet. Hver enkelt produsent i EF kan antas å være prisfast kvantumstilpasser internasjonalt. Likevel vil EFs handelspolitikk påvirke EFs samlede eksport og/eller import av sukker, og disse utslagene er så store at det påvirker prisene internasjonalt.

Virkningene av handelsliberaliseringen er svært avhengig av antagelser om priselastisitetene. Effekten av at EFs politikk endres partielt, og uten mottiltak, vil være større jo høyere grad EF skjærer sitt sukkermarked, dvs. jo større de relative prisdifferansene mellom EF-priser og verdensmarkedsprisen er, og jo mindre eksporttilbudet og importetterspørselen for resten av verden reagerer på relative prisendringer.

ENDRING I EKSPORTINNTEKTER OG VELFERD FOR SUKKER- EKSPORTERENDE U-LAND SOM FØLGE AV AT EF LIBERALISERER SIN HANDEL MED SUKKER

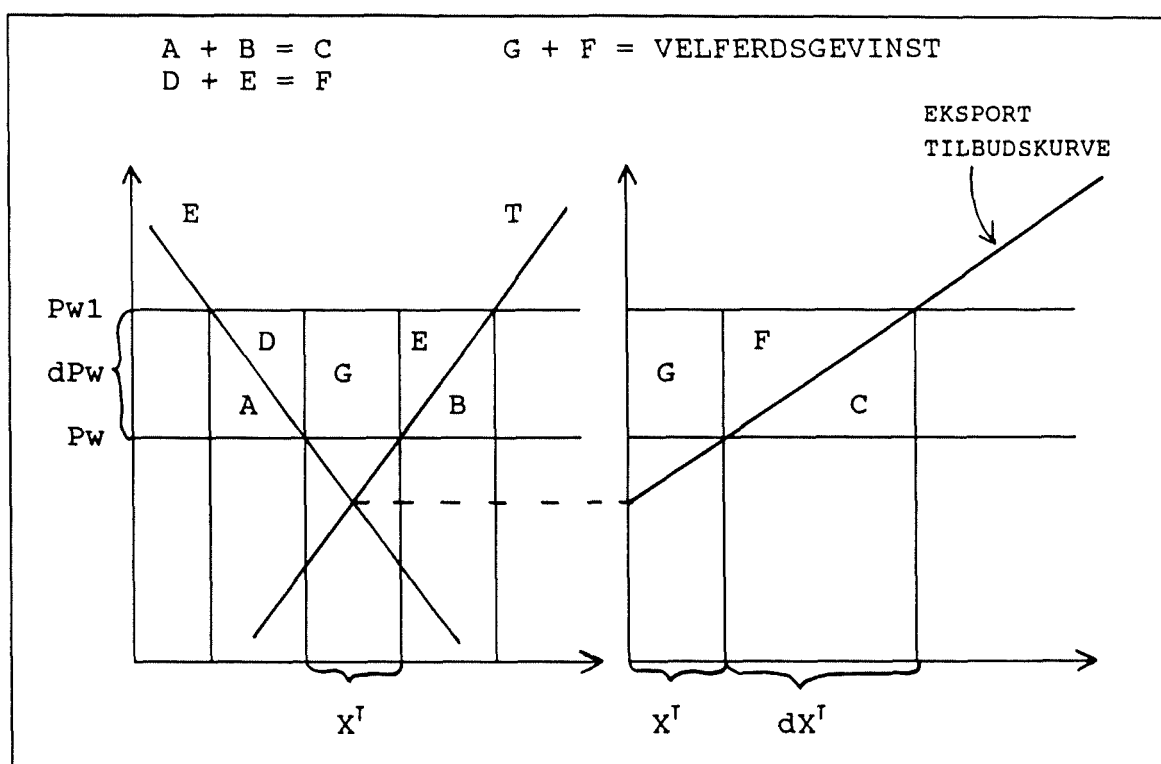
Effekten av at EF gjennomfører en fullstendig liberalisering av ager sukkerregime, vil være at ikke-prefererte u-land oppnår en handelsgevinst i form av økte eksportinntekter. Eksportinntektene øker som en konsekvens av at sukkerprisen på verdensmarkedet øker og at de oppnår en større andel av markedet. En viss andel av handelsgevinsten vil gå med til å dekke økte produksjonskostnader.

Effekten overfor ACP-landa, som i tillegg til å eksportere på verdensmarkedet har preferert adgang til EF-markedet, vil variere avhengig av kvoteprofitten hvert enkelt land oppnår gjennom sukkerprotokollen. ACP-land som er blitt tildelt relativt små sukkervoter og dermed oppnår liten kvoteprofitt, vil klart kunne tjene på at EF liberaliserer sin handel med sukker. Dette fordi gevinsten i form av høyere verdensmarkedspris kompenseres for tap av kvoteprofitt.

Handelsgevinsten de enkelte land oppnår som følge av liberaliseringen, er beregnet som differansen mellom total eksportinntekt etter og før liberaliseringen. Hvordan beregningen av et lands velferdsgevinst er gjennomført, vil vi helt kort illustrere ved hjelp av figur.

Figur 7 illustrerer nasjonaløkonomisk gevinst for et ikke-preferert u-land dersom EF liberaliserer sin handel med sukker. U-landets eksporttilbudsfunksjon av sukker er utledet på grunnlag av interne tilbuds- og etterspørselsforhold i landet. Til prisen P_w vil landet eksportere et sukkervantum lik x^T på verdensmarkedet.

Ved liberaliseringen av EFs sukkermarked har vi vist at det er grunn til å tro at verdensmarkedsprisen øker fra P_w til P_w^1 . Innenlands pris for sukker stiger som følge av liberaliseringen, og det resulterer i at konsumentoverskuddet reduseres. Allokeringstapet i konsumet er gitt ved arealet A i figur 7. Det resterende konsumenttapet blir overført til produsentene. Økt produksjon gir økte kostnader gitt ved arealet B. Eksporttilbudet øker med dx^T som følge av at innenlands



Figur 7 Velferdseffekt for sukkereksporterende u-land som følge av at EF liberaliserer sin handel med sukker.

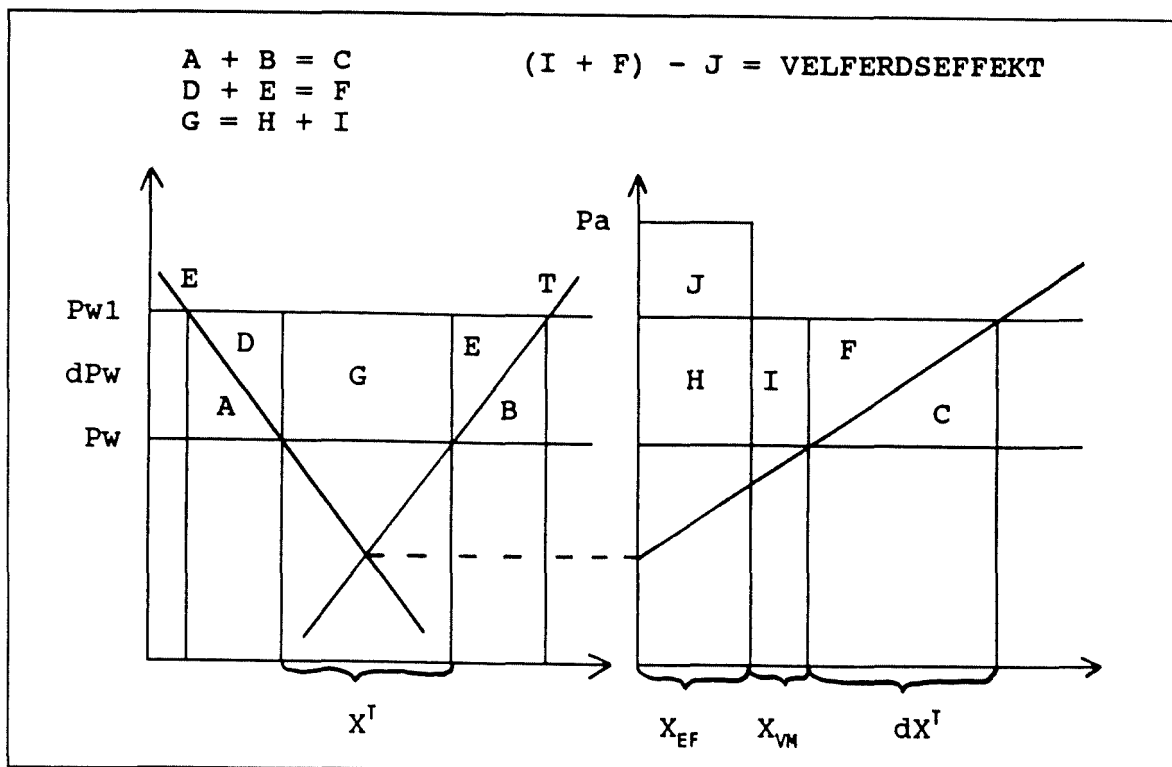
etterspørsel etter sukker reduseres og innenlands produksjon av sukker øker. Allokeringstapet i konsumet og produksjonen er gitt ved arealet C under eksporttilbudskurve.

Arealet $(D+E+G)$ i figur 7 representerer differansen mellom økningen i produsentoverskudd og reduksjonen i konsumentoverskudd som følge av liberaliseringen. Arealet $(D+E+G)$ er like stort som arealet $(G+F)$ ved framstilling ved bruk av eksporttilbudskurve. Dette arealet gir uttrykk for velferdsgevinsten ikke-prefererte u-land oppnår som følge av liberaliseringen. Denne gevinsten tilfaller i sin helhet sukkerprodusentene i u-land.

Mauritius og Swaziland oppnår forskjellig kvoteprofitt gjennom sin bilaterale handelsavtale med EF. I 1986 eksporterte Mauritius en andel på 22% av total eksport på verdensmarkedet og de resterende 78% ble eksportert til preferert EF-marked. Swaziland derimot eksporterte samme år en andel på hele 76% av total eksport på verdensmarkedet og de resterende 24% ble eksportert gjennom sukkerprotokollen.

Hvordan beregningene av velferdseffekten som følge av liberaliseringen er gjennomført for disse to ACP-landa er illustrert i figur 8. Til prisen P_w eksporterer ACP-landet et kvantum lik x_{EF} til preferert EF-marked og x_{VM} på verdensmarkedet. Kvoteprofitten ACP-landet oppnår gjennom sukkerprotokollen er gitt ved arealet $(J + H)$ i figur 8.

Ved liberaliseringen av EFs sukkermarked vil ACP-landa ikke lenger få noen kvoteprofitt siden EF-pris da blir lik verdensmarkedsprisen. Allokeringseffekter i produksjon og konsum ved økt verdensmarkedspris blir tilsvarende som i figur 7. Endringen i det samfunnsøkonomiske overskudd som følge av liberaliseringen, er i figur 8 representert ved differansen mellom areala $(I+F)$ og J .



Figur 8 Velferdseffekt for sukkerekporterende ACP-land som følge av at EF liberaliserer sitt sukkermarked.

Verdien av velferdsøkningen I er gitt ved $(x_{VM} * dPw)$. Dette overskuddet blir summert med økningen i velferd som er representert ved arealet F . Arealet F er gitt ved $(dx^T * dPw/2)$. Tapt kvoteprofitt er representert ved arealet J som er gitt ved $(x_{EF} * (Pa - Pw_1))$.

Dersom den totale velferdsøkningen som følge av økt sukkerpris på verdensmarkedet, (I+F), er større enn reduksjonen i produsentoverskudd som følge av tapt kvoteprofitt representert ved arealet J, vil ACP-landa oppnå en nasjonaløkonomisk gevinst som følge av liberaliseringen. Og motsatt dersom tapet av kvoteprofitten dominerer over gevinsten i form av økt verdensmarkedspris, vil ACP-landa stå overfor et nasjonaløkonomisk tap.

BEREGNINGENE

I hvor stor grad u-lands eksportørene påvirkes av dagens sukkerregime i EF, vil det være usikkerhet om. Beregningene viser at økningen i sukkerprisen på verdensmarkedet, endringen i eksportinntekter og samfunnsøkonomisk overskudd som de sukkereksporterende u-land står overfor, dersom EF liberaliserer sitt sukkermarked fullstendig, varierer sterkt utifra alternative antagelser om priselastisitetene.

Den empiriske analysen er basert på grunnlag av tre alternative anslag for tilbuds- og etterspørselastisiteter for sukker i EF og på verdensmarkedet. To av de alternative anslaga¹³ har gjort det mulig å sammenligne effekten på verdensmarkedsprisen, dersom liberaliseringen skjer over en relativt lang tidsperiode eller om økonomien i EF blir påvirket av et "sjokk", og overgangen til frihandel skjer raskt. Alternativ 1 baserer seg på australske data - som gir svært sterke utslag. En ser på virkningen på sikt, der EF-produsentene får mer tid til å tilpasse seg de endrete prisene. Imidlertid antas produsentene i resten av verden å reagere lite på prisendringene. Dette blir tatt hensyn til i de to andre anslagene. Alternativ 2 gir tall for kort sikt, og alternativ 3 for lang sikt, der både tilbud og etterspørsel reagerer mer på prisendringer. Disse alternativene bygger på andre datakilder, og skiller seg fra alternativ 1.

¹³Alternativ 3 og 2.

TABELL 1. PROSENTVIS ØKNING I VERDENSMARKEDSPRISEN VED ULIKE PRISELASTISITETER

PRISELASTISITETER	ALT. 1	ALT. 2	ALT. 3
EF-KONSUM	-0.13	-0.1	-0.3
VERDENSKONSUM	-0.4	-1.65	-3.55
EF-TILBUD	1.09	0.3	1.5
VERDENSTILBUD	1.0	1.9	4.33
PROSENTVIS ØKNING I VM-PRISEN	40 %	6.5 %	13 %

Tabell 1 viser de alternative anslaga som er benyttet for priselastisitetene, og virkningen på verdensmarkedsprisen under de ulike alternativa. Beregningene viser at prosentvis økning i verdensmarkedsprisen, dersom EF gjennomfører en fullstendig liberalisering av sitt sukkermarked, varierer fra 6.5%, 13% og opptil hele 40%! Effekten på verdensmarkedsprisen, som følge av at EF liberaliserer sitt sukkermarked, varierer altså sterkt utifra hvilke antakelser man har om produsentenes tilpasning ved relative prisendringer.

Med utgangspunkt i analysen kan vi fastslå at effekten på verdensmarkedsprisen er størst i en situasjon der overgangen til frihandel skjer i løpet av en relativt lang tidsperiode. Dersom økonomien påvirkes av et "sjokk", vil ikke sukkerbøndene i EF ha samme mulighet til å redusere sitt sukkestilbud som de ville hatt på lang sikt. Jo mindre EF reduserer sitt tilbud, jo mindre vil verdensmarkedsprisen påvirkes. Hovedresultatene for handelsgevinster og velferdsgevinster er oppsummert i tabell 2.

TABELL 2. ENDRET EKSPORTINNTekt OG VELFERDSGEVINST FOR SUKKEREKSPORTERENDE U-LAND I MILL.US\$:

Økning i VM-pris:	40 %	6.5 %	13 %
U-LAND TOTALT			
Handelsgevinst:	1374.8	282.8	1096.8
Velferdsgevinst:	687.4	99.3	238.4
MAURITIUS			
Handelsgevinst:	-109.0	-174.6	-117.0
Velferdsgevinst:	-147.8	-187.84	-177.9
SWAZILAND			
Handelsgevinst:	19.4	-42.33	4.1
Velferdsgevinst:	-19.1	-52.74	-44.7

Alternativ 1 og alternativ 3 viser stor variasjon i langtidseffekten på verdensmarkedsprisen, som følge av liberaliseringen. Analysen viser at effekten på verdensmarkedsprisen er absolutt størst under alternativ 1, hvor sukkerprisen på verdensmarkedet øker med hele 40% i motsetning til alternativ 3 hvor økningen i prisen ligger på 13%.

Disse variasjonene skyldes hovedsaklig alternative antagelser om situasjonen på det internasjonale sukkermarkedet. I alternativ 1 er verdenskonsumet av sukker og verdenstilbudet av sukker antatt å være relativt uelastisk sammenlignet med hva som er situasjonen under alternativ 3. Jo mer elastisk verdenstilbudet og verdenskonsumet er, jo mer vil resten av verden øke sitt tilbud og redusere sin etterspørsel, som følge av prisøkningen. Jo mer verdenstilbudet av sukker øker og jo mer verdenskonsumet reduseres, jo større vil den dempende effekten på verdensmarkedsprisen være, ved at EF-markedet åpnes for frihandel.

Utifra økonomisk teori vil det være realistisk å anta at etterspørselen etter sukker

er relativt uelastisk¹⁴. En kan anta at konsumentene betrakter sukker som en nødvendighets vare, og at de dermed reagerer lite på prisendringer. I tillegg utgjør sukker sannsynligvis en svært liten budsjettandel, noe som ytterligere bidrar til at etterspørselen vil være uelastisk. Det derfor være rimelig å anta at anslaget for priselastisiteten for verdenskonsumet under alternativ 3 er for høyt.

Det å skulle foreta antagelser om den aggregerte tilbudselastisiteten i EF-markedet og på verdensmarkedet, fører til betydelig større usikkerhet. Tilbudselastisiteten for sukker vil være avhengig av forholda i hvert enkelt land som eksporterer sukker når det gjelder evne til å omstille produksjonen, kapasitetsutnyttelsen, innenlandsk etterspørsel etter sukker osv.

Men det vil være rimelig å anta at resten av verdens sitt tilbud av sukker er relativt uelastisk. Årsaken til dette er at resten av verden er dominert av u-lands eksportører, og siden det vil innebære store kostnader å omstille sukkerplantasje drift til annen type produksjon, har ikke disse landa et reelt alternativ og de vil derfor tilby sukker relativt uavhengig av verdensmarkedsprisen, i alle fall på kort sikt.

En ser at både Mauritius og Swaziland taper på omleggingen. Årsaken til dette er at disse landene nyter godt av dagens ACP-ordning, slik at omleggingen fjerner deres kvoteprofitt på EF-markedet. Dette kan mer enn oppveie at EF-markedet åpnes.

Figur 9 illustrerer at sukkertilbudet fra resten av verden har vært relativt upåvirket av de store prisvariasjonene på verdensmarkedet. Mange av de sukkerekseporterende u-landa har en enorm utenlandsgjeld som må nedbetales. Etter krav fra Verdensbanken og IMF om å øke eksporten, er det rimelig å anta at u-landa til en høy grad har utnyttet sin produksjonskapasitet. De har derfor ikke mulighet til å øke tilbudet særlig på kort sikt, selv ved relativt store prisøkninger. Dette

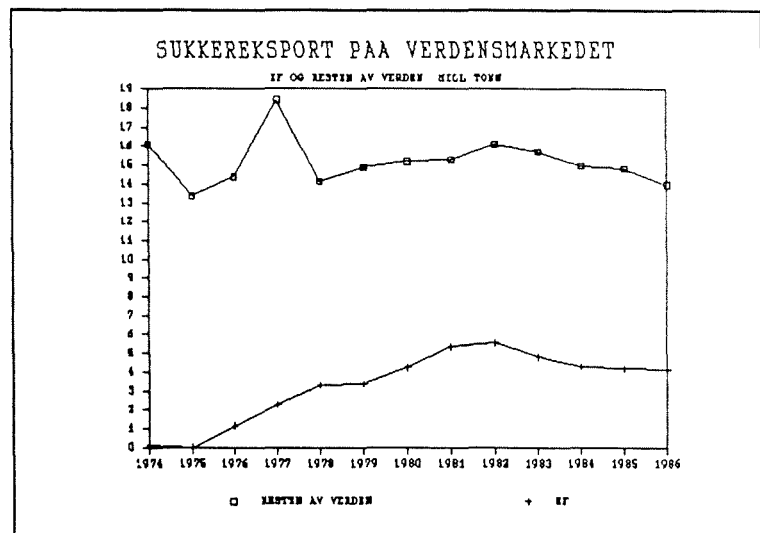
¹⁴Kilde: Jørgen Aasness, Statistisk Sentralbyrå; Undersøkelser viser bl.a anslag lik 0.16 og 0.09. Det kan derfor antas at inntektselastisiteten for sukker ligger nær null.

bekrefter ytterligere at sukkertilbudet fra resten av verden er relativt uelastisk.

Med bakgrunn i denne diskusjonen, skulle man tro at estimatene for priselastisitetene for verdenskonsumet og verdenstilbudet under alternativ 2 og alternativ 3 er for høye, og at dagens

sukkerregime i EF forårsaker høyere prisreduksjon på verdensmarkedet enn henholdsvis 6.5 % og 13 %. Men utover det vil vi være forsiktig med å komme med konklusjoner omkring hvilke av de alternative resultatene som virker mest realistisk.

Hovedkonklusjonen står likevel fast! Analysen bekrefter at EFs proteksjonistiske sukkerpolitikk reduserer sukkerprisen på verdensmarkedet, og det medfører reduserte eksportinntekter og samfunnsøkonomisk tap for u-land som eksporterer sukker på verdensmarkedet.



Figur 9 Kilde: G.C.Abbott (1990), tabell 3.3, s.142-143.

TEKO-MARKEDET

Tekstiler og klær er viktige eksportvarer, spesielt for mange u-land. I 1982 utgjorde handelen med klær og tekstiler hele 5 % av den totale verdenshandelen. Når det gjelder u-landene var teko-varenes andel av deres totale eksport på hele 9 - 20 % i 1985. Det er imidlertid store forskjeller mellom de to varegruppene tekstiler og klær. Når det gjelder tekstiler har i-landene generelt sett et handelsoverskudd, mens det motsatte gjelder for klær, hvor u-landene har et komparativt fortrinn i produksjonen.

Handel med tekstiler og klær mellom u-land og i-land er i dag regulert gjennom Multifiberavtalen, MFA. Denne avtalen gir i-landene muligheter til å diskriminere mellom import fra u-land og import fra i-land, idet denne avtalen kun omfatter handel med teko-varer fra lavprisområder. Importbegrensningene skjer ved at u-landene innfører kvoterestriksjoner på eksporten til i-land etter bilaterale forhandlinger med i-landene. Dette har ført til vridninger i handelen ved at importen av teko-varer fra andre i-land har økt på bekostning av importen fra u-land.

Teko-markedet belyser en viktig del av handelen mellom i-land og u-land. En av grunnene til at det er interessant å bruke nettopp teko-markedet som eksempel, er at avtalene i MFA er i strid med GATT's ikke-diskrimineringsprinsipp. Diskriminering både mellom i-land og u-land og mellom forskjellige u-land blir tydeliggjort

I tillegg er teko-industrien viktig i et lands industrialiseringsprosess, fordi denne type industri er lite kapitalkrevende, mens den derimot krever stor tilgang på ufaglært arbeidskraft. Dette stemmer godt med de fleste u-landene. Teko-industrien blir dermed viktig for industriell utvikling i mange u-land.

EF samlet er både en stor importør og eksportør av klær og tekstiler. EF-landenes andel av den totale importen av klær i verden var på hele 41 % i 1984, intra-EF-handel inkludert. EF er altså et svært viktig marked for produsenter både i EF-land og i andre land. Den politikken EF fører vil derfor ha stor betydning for u-

landenes eksportmuligheter. Dessuten er EF en stor aktør på teko-markedet, og kan påvirke dette. EF har også stor politisk tyngde ved internasjonale forhandlinger, som ved fornyelsene av MFA.

Imidlertid er det stor forskjell på de forskjellige EF-landenes holdning til teko-importen. EF sentralt forhandler med hvert enkelt u-land om kvotebegrensninger på teko-eksporten til EF i henhold til MFA. Disse kvotene blir så fordelt ut på de forskjellige EF-landene i henhold til tidligere handelsmønstre. I tillegg gjennomfører mange EF-land egne bilaterale forhandlinger med u-land om ytterligere eksportbegrensninger. Dessuten finnes det en rekke andre ikke-tollmessige handelshindringer som i praksis fører til at eksporten til et land som f.eks Italia er mer begrenset enn kvotene i seg selv skulle tilsi. De forskjellige EF-landene har altså ikke en samordnet handelspolitikk overfor teko-varer. Bakgrunnen for dette er ulik kostnadsstruktur i de forskjellige EF-landene, dvs. vi har høykost- og lavprisland også innenfor EF.

Innad i EF er det i prinsippet frihandel, også når det gjelder tekstiler og klær. Men fordi EF-landene har nasjonalt inndelte kvoter, er de nødt til å ha strenge regler om opprinnelsesland - "rules of origin". Dessuten er Artikkel 115 i Romatraktaten svært ofte blitt brukt overfor teko-varer. Denne artikkelen gir medlemslandene adgang til å hindre indirekte import av kvotevarer via andre medlemsland.

To EF-land med forskjellig holdning overfor lavprisimport er valgt ut, Italia og Vest-Tyskland. Italia er verdens største eksportør av klær, og har overskudd i handelsbalansen med teko-varer, i motsetning til de fleste andre i-land. Også Vest-Tyskland er en stor produsent av klær. Vest-Tyskland produserer imidlertid dyrere kvalitetsvarer, mens Italia er et lavprisland. Lavprisimport av klær fra u-land er derfor nærmere konkurrent til Italias produksjon enn til Vest-Tysklands. Dette gjenspeiler seg i handelspolitikken med teko-varer i de to landene, ved at Italia er mye mer restriktiv overfor lavprisimport enn Vest-Tyskland.

Også u-landene imellom er det stor forskjell. Men felles for u-landene som gruppe er at de har hatt en sterk vekst i eksporten av klær og tekstiler siden begynnelsen

av 60-tallet, noe som bunner i u-landenes komparative fortrinn i produksjonen.

EF har bygd opp et komplisert preferansesystem overfor ulike grupper av u-land. Når det gjelder handel med teko-varer har vi i forhold til fire to ulike hovedgrupper av u-land, nemlig u-land uten kvotebegrensninger på eksporten av teko-varer og kvotebegrensede u-land. ACP-landene er i gruppe land i prinsippet uten kvoter på teko-eksporten til EF og står øverst på EF's preferansesliste, mens NIC-landene¹⁵ står overfor strenge eksportkvoter og er lavest på EF's preferansesliste. Vi har brukt Mauritius som eksempel på et ACP-land, og Hong-Kong som eksempel på et NIC-land.

Mauritius er den største enkelteksportøren av klær og tekstiler av ACP-landene. Denne varegruppen er en viktig eksportnæring for landet, i motsetning til de andre ACP-landene, som generelt har liten produksjon av teko-varer. EF er hovedmarkedet for Mauritius' eksport.

Hong-Kong er svært effektiv i produksjonen av klær og tekstiler, fordi de har greid å tilpasse seg til sitt komparative fortrinn i produksjonen. Teko-varer er svært viktige eksportvarer også for Hong-Kong, men landet har vært nødt til å innføre restriktive kvoter på eksporten til både EF og USA.

Problemstillingen vil være å undersøke ulike EF-lands forskjellige grad av åpenhet overfor lavprisimport av teko-varer, avhengig av hvor nære substitutt deres egen teko-vareproduksjon er til lavprisimporten. I tillegg vil vi forsøke å påvise handelsvridningseffekter som handelsgevinst og handelstap som følge av EF-landenes diskriminerende politikk overfor u-landene. Denne handelspolitikken medfører velferdsvirkninger både for EF-landene og u-landene. Vi vil så gi et anslag for disse velferdsvirkningene for to utvalgte u-land, ett ACP-land, Mauritius, og ett NIC-land, Hong-Kong.

Fordi u-landenes komparative fortrinn i produksjonen av klær er mye større enn for tekstiler, har vi valgt å konsentrere oss om å se på handelen med klær.

¹⁵ De nyindustrialiserte landene.

ITALIAS OG VEST-TYSKLANDS HANDEL MED KLÆR, OG MFA-KVOTER

Vi vil se nærmere på Italias og Vest-Tysklands handel med klær, for å forsøke å finne ut om importtallene gir grunnlag for å kunne si at de to landene har forskjellig grad av åpenhet overfor lavprisimport av klær. Datagrunnlaget er eksport- og importdata for klær, dvs. SITC 84 unntatt SITC 848, hentet fra handelsstatistikk: OECD, Foreign Trade by Commodities.

Importen er delt opp i import fra ACP-land, import fra NIC-land, import fra EF/EFTA-land og import fra andre land. Samlegruppa Andre omfatter altså resten av u-landene, alle østblokklandene, samt også USA, Canada, Japan, Australia og New Zealand.

Tabell 3. Import og eksport av klær, 1987

	<u>Vest-Tyskland</u>		<u>Italia</u>	
	<u>Volum</u>	<u>Verdi</u>	<u>Volum</u>	<u>Verdi</u>
Mauritius	2.372	60.035	988	19.439
Hong-Kong	53.037	1.224.740	2.466	52.455
ACP-land	2.656	64.899	1.584	27.007
NIC-land	103.136	2.190.677	7.688	137.501
EF/EFTA	167.006	5.628.985	16.150	742.885
Andre	224.534	4.549.214	32.288	524.440
Total import	497.332	12.433.775	57.710	1.431.833
Total eksport	97.918	4.544.983	216.337	8.428.193

Generelt ser vi at de samlede importtallene fra NIC-land og ACP-land er mye lavere til Italia enn til Vest-Tyskland. Det samme gjelder for de samlede importandelene fra NIC-land og ACP-land til Italia og Vest-Tyskland. Dette kan tyde på at Italia har hatt en mer restriktiv holdning overfor lavprisimport enn Vest-Tyskland. Imidlertid kan denne forskjellen også bunne i at lavprislandenes produksjon møter større konkurranse fra innenlandsk produksjon i Italia enn i Vest-Tyskland, fordi lavprisimporten er et nærmere substitutt til Italias produksjon av klær enn til Vest-Tysklands.

OECD-statistikken gir import- og eksportdata målt både i kvantum og i verdi. Det er derfor mulig å beregne priser på forskjellige grupper klær. Det mest disaggregerte nivået i denne statistikken er 5-sifret SITC-nivå, men selv her blir kvantum målt i tonn og verdi i 1000 \$. De beregnede prisene vil altså være i 1000 \$ pr. tonn, og ikke priser pr. enhet av vedkommende vare. Disse "prisene" vil altså bli ganske unøyaktige, både pga. måleenheten, men også pga. at gruppene fortsatt omfatter ganske aggregerte grupper av varer. Prisene som beregnes for forskjellige varegrupper kan bli svært forskjellige, uten at dette nødvendigvis gjenspeiler de reelle prisforskjellene mellom like varer. Likevel vil de kunne være med på å antyde de prisforskjellene som vi vet eksisterer mellom land.

Sammenligner vi eksportprisen fra Vest-Tyskland og Italia med gjennomsnittsprisen for total import til disse to landene, ser vi at begge landene må regnes som høykostland. Vi kan likevel si at Italia er en lavprisprodusent innenfor EF. Dette kan forklare forskjellen i holdning overfor lavprisimport mellom de to EF-landene. Derimot var det ikke mulig å påvise forskjeller i prisnivå på lavprisimporten til Italia og Vest-Tyskland. Høyere priser i Italia enn i Vest-Tyskland på denne importen ville være med på å understreke at Italia har en mer restriktiv holdning overfor lavprisimport enn Vest-Tyskland, fordi kvoteprofitten på eksport til Italia ville være høyere enn kvoteprofitten på eksport til Vest-Tyskland. Det er derfor nødvendig å se nærmere på de to landenes MFA-kvoter for å kunne si noe om dette.

Fordi MFA-avtalene mellom EF-landene og Hong-Kong oppgir tillatt eksportert kvantum pr. 1000 stk. av de forskjellige kategoriene med klær, mens OECD-statistikken bruker enheten tonn, er det ikke mulig å sammenligne importtallene med MFA-kvotene. Likevel kjenner vi fordelingen av hele EF-kvoten mellom de forskjellige EF-landene, gitt ved at Vest-Tyskland tildeles 28,5 % og Italia 15 % av den totale EF-kvoten. Dette stemmer ikke overens med de observerte importtallene, hvor den vest-tyske importen av klær fra Hong-Kong var hele 21 ganger så stor som den italienske i 1987. Dette kan skyldes at Italia har innført strenge ikke-tollmessige restriksjoner på importen fra Hong-Kong i tillegg til de regulære EF-kvotene.

Ut fra Hong-Kongs eksportkvoter for klær til Italia og Vest-Tyskland er den gjennomsnittlige graden av kvoteutnyttelse fra Hong-Kong til hvert av de to landene beregnet. Graden av kvoteutnyttelse til Vest-Tyskland var på hele 97,8 %, mens den til Italia var på bare 73,1 %. Dette kan forklares ved at Italia har mange flere NTB's enn Vest-Tyskland. Eksporten til Italia kan da likevel være begrenset. Vi har derfor som en tilnærming brukt det observerte importvolumet for klær som et direkte mål på de "reelle" eksportkvotene fra Hong-Kong til Vest-Tyskland og Italia.

VIRKNINGER FOR LAVPRISLAND AV EF-LANDENES KVOTEPOLITIKK

Innad i EF ser vi at Vest-Tyskland er et høykostland, mens Italia er et lavprisland i forhold til de gjennomsnittlige prisene i EF. Det er rimelig å anta at kvotepolitikken til EF har bidratt til å øke prisene på lavprisimporten fra Hong-Kong, og dermed også prisene på den frie importen, både fra EF og fra ACP-landene. Bakgrunnen for denne antakelsen er at vi ser på teko-varer som differensierte produkter, som er substituerbare.

Det er generalisert til at vi har to marked for klær, ett marked for høykostvarer og ett marked for lavprisvarer som er imperfekte substitutt til hverandre. Dette betyr at etterspørselen etter f.eks. lavprisvarer er avhengig av prisen både på lavprisvarer og høykostvarer, og omvendt.

Denne prisvridningen som følge av kvotene fører til velferdseffekter både for de eksporterende u-landene og for de importerende EF-landene. NIC-landene oppnår en stor kvoteprofitt ved at det ble innført eksportkvoter til EF-landene. Men samtidig får de et effektivitetstap i produksjonen ved at produsentene nå produserer mindre kvantum til lavere pris enn ved fri handel, og produksjonen vris over til andre næringer som er samfunnsøkonomisk mindre lønnsomme. Reduksjonen i eksportert kvantum vil føre til reduserte eksportinntekter, men dette motvirkes av kvoteprofitten de oppnår, slik at totaleffekten på eksportinntektene er usikker.

ACP-landene derimot vil entydig tjene på at EF-landene har kvotebegrensninger på import av klær så lenge dette ikke gjelder dem selv. De vil kunne øke eksporten

sin av disse varene til EF-landene på bekostning av bl.a. NIC-landene, og det til høyere priser enn ellers, pga. prisøkningen på resten av lavprisimporten til EF som følge av kvotene.

De som taper mest på kvotepolitikken, er konsumentene i EF-landene. De vil stå overfor høyere priser både på lavprisvarene og høykostvarene, og konsumert mengde av lavprisvarer relativt til høykostvarer vil være mindre. Produsentene i EF vil derimot tjene på denne politikken, i og med at de kan få høyere priser på varene sine, og dermed være i stand til å tilby større kvantum. EF-landene vil likevel få et allokeringstap i produksjonen, ved at ressurser brukes til teko-industrien som heller kunne ha vært satt inn i annen og samfunnsøkonomisk mer lønnsom industri.

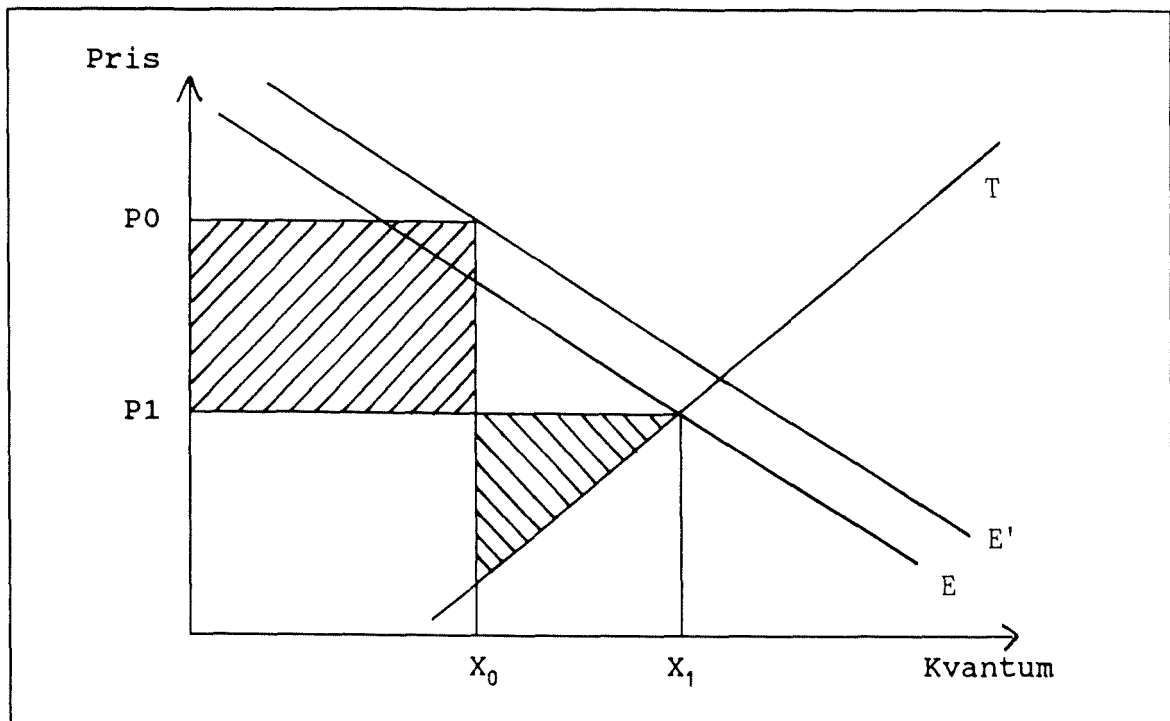
For å kunne si noe om velferdsvirkningene både for Hong-Kong og Mauritius som følge av kvotepolitikken til Vest-Tyskland og Italia, må vi ha anslag for de forskjellige elastisitetene i de to markedene. Vi må også vite størrelsen på kvotene fra Hong-Kong til Vest-Tyskland og Italia, i tillegg til hvor stor del av u-landsimporten av klær som er kvotebegrenset. Dessuten må vi ha et anslag for størrelsen på tollekvivalenten av VERs til EF-landene, samt EFs felles tollsatser overfor importen av klær.

Vi vil anta at en partiell modell er en brukbar tilnærming for å måle dette resultatet.

Vi vil i en figur vise prinsippene for hvilke velferdsvirkninger kvotene på kleseksporten har for Hong-Kong.

Hjemlandet i figuren kan være enten Italia eller Vest-Tyskland. T i figuren er importtilbudskurven fra Hong-Kong, mens E er importetterspørselskuren etter lavprisvarer. Figuren viser altså virkningene av eksportkvoter på ett marked, dvs. markedet for klær fra Hong-Kong i Vest-Tyskland eller Italia.

Lavprisvarer fra Hong-Kong vil være nære substitutter til høykostvarer. Etterspørselen etter lavprisvarer vil altså avhenge både av prisen på lavprisvarer og



Figur 10 Velferdsvirkninger for Hong-Kong ved innføring av VERS.

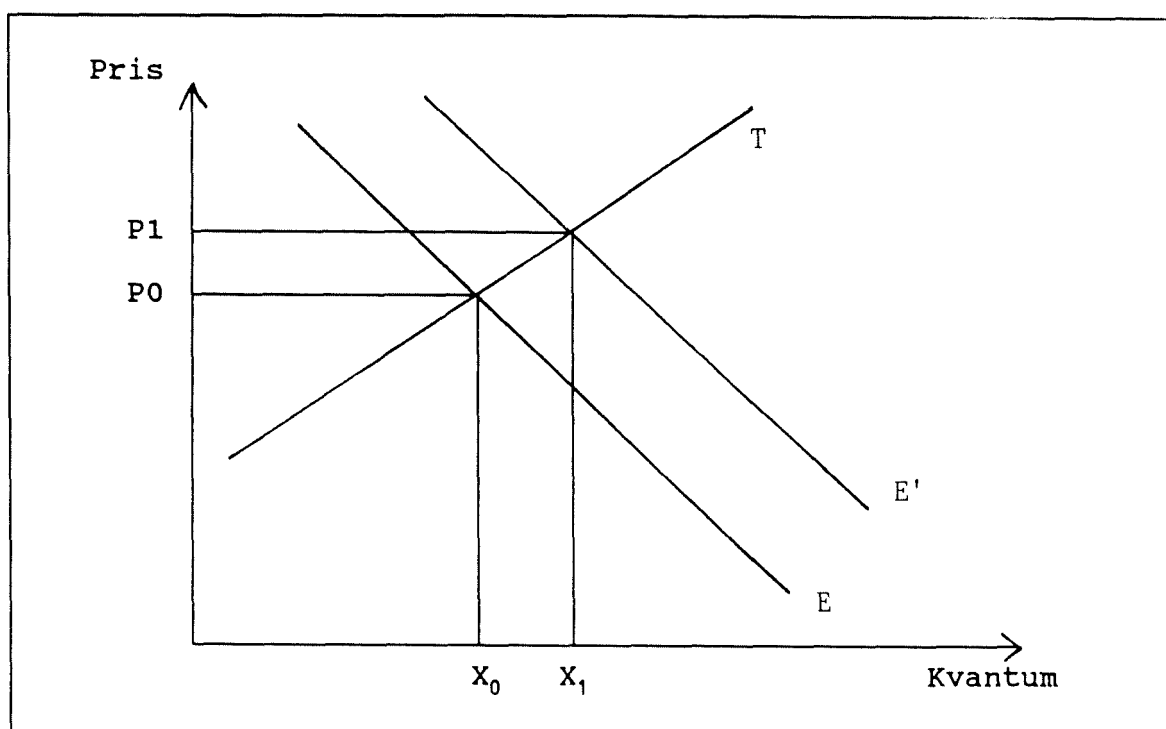
prisen på høykostvarer, og omvendt. Når importen fra Hong-Kong begrenses av kvoter, øker prisen på denne importen. Dette fører til at etterspørselen etter høykostvarer øker, og vi vil få et positivt skift i denne etterspørselen. Omsatt kvantum av høykostvarer vil øke. Dersom tilbudet av høykostvarer ikke er fullkomment elastisk, vil vi også få en prisøkning. Denne fører igjen til økt etterspørsel etter lavprisvarer, osv. Vi vil få flere slike skift i etterspørselen etter både høykost- og lavprisvarer, inntil begge markedene igjen er i likevekt.

Ved innføring av kvoter får lavprisetterspørselen flere positive skift, og ender til slutt i E' , pga. substitusjonseffekten fra høykostvarer. Importert kvantum er lik X_0 , og det gjenspeiler kvotene. Prisen på importen blir lik P_0 . Hvis hjemlandet liberaliserte importen, dvs. ikke hadde kvoter, ville importert kvantum ha blitt X_1 , til en pris lik P_1 .

Hong-Kong får da en kvoteprofitt lik $X_0 * (P_0 - P_1)$. Men samtidig vil de få et tap i produsentoverskudd lik arealet over eksporttilbudskurva som ligger under P_1 -linja, og som er begrenset av reduksjonen i eksportert kvantum $X_1 - X_0$ (dvs. den skraverete trekanten). Produsenttapet må så trekkes fra kvoteprofitten for å finne

velferdseffektene ved kvotereguleringen.

Produsenttapet oppstår under forutsetning av at Hong-Kong ikke får solgt det resterende kvantumet $X_1 - X_0$ på verdensmarkedet til verdensmarkedsprisen. Det er rimelig å anta at dette ikke skjer uten videre, i og med at de aller fleste i-land regulerer teko-importen sin ved hjelp av VERs i henhold til MFA.



Figur 11 Virkningene for Mauritius av at annen lavprisimport til EF-landene blir kvoteregulert.

Virkningene for Mauritius er derimot entydig positiv av at andre lavprisland får begrenset sin eksport til EF-landene. Dette fører til et positivt skift i etterspørselskurva for lavprisvarer fra Mauritius, på samme måten som den kvotebegrensede lavprisimporten fikk positive skift i etterspørselen ved innføring av kvoter fordi høykost- og lavprisvarer er nære substitutt til hverandre. Etterspørselen etter lavprisvarer vil altså øke når prisen på høykostvarer øker, og omvendt. Mauritius eksport øker, og prisen på eksporten øker også. Resultatet blir altså økte eksportinntekter. Størrelsen på prisøkningen og eksportøkningen er avhengig av hvor stort skiftet i etterspørselen er, i tillegg til elastisitetene på tilbuds- og etterspørselskurvene.

I figur 11 har vi forsøkt å illustrere dette. Prisen øker fra P_0 til P_1 når annen lavprisimport blir redusert, mens eksportert kvantum øker fra X_0 til X_1 . Importetterspørselskurva for lavprisvarer fra Mauritius har da skiftet utover fra E til E'.

MODELL, DATA OG BEREGNINGER

Opplegg for analysemodell, dataanslag og beregninger er redegjort for i vedlegg.

Modellen bygger på en partiell likevektsanalyse for klær, der produksjon skjer i u-land og industriland, lavprisvarer er kvotebegrenset for noen land, og etterspørselen i Vest-Tyskland og Italia ses hver for seg, idet lavpris- og høyprisvarer konkurrerer om markedet.

Det er brukt anslag fra tidligere analyser for etterspørsels- og tilbudsforholdene i de ulike markedene, for samspillet mellom høypris- og lavprisvarer, og for størrelsene på toll og kvoter.

Ut fra dette er situasjonen i 1987 sammenliknet med en tenkt situasjon uten handelshindringer til Italia og Vest-Tyskland.

Et slikt opplegg bygger på drastiske forenklinger, såvel teoretisk som empirisk. Innenfor en slik modell kan en gi anslag for virkninger av EF's kvotepolitikk.

RESULTATENE

Både Vest-Tyskland og Italia får redusert sin totale import av klær når kvoter blir innført. Virkningene både for EF- og EFTA-landene og for lavprislandene av at Italia og Vest-Tyskland har MFA-kvoter på deler av lavprisimporten er også lik for de to landene.

Produsentene i EF- og EFTA-landene tjener på at Italia og Vest-Tyskland har innført kvoter på en del av lavprisimporten. Også lavprislandene som ikke har fått innført kvoter tjener på at resten av lavprislandene har innført eksportkvoter. Velferdsvirkningene for kvotebegrensede lavprisland er kvoteprofitten fratrukket

produsenttapet. Det viser seg at kvoteprofitten er så høy for disse lavprislandene at de også får en positiv velferdseffekt av kvotene. Den gruppa som tape på denne politikken er konsumentene i det importerende landet, på den måten at konsumentoverskuddet blir redusert når prisene øker og omsatt kvantitet red.

Tabell 4. Virkninger av MFA-kvotene til Vest-Tyskland og Italia. Verdi i 1000 \$.

	Vest-Tyskland	Italia
Endring i produsentoverskudd for EF/EFTA-land	3.768,0	1.646,2
Endring i eksportinntekter for EF/EFTA-land	22.646,8	9.912,2
Endring i produsentoverskudd for lavprisland uten kvotebegrensning	2.279,7	987,6
Endring i eksportinntekter for lavprisland uten kvotebegrensning	13.692,8	5.955,7
Kvoteprofitt for kvotebegrensede lavprisland	224.232,6	35.612,3
Produsenttap for kvotebegrensede lavprisland	- 16.662,1	- 98,3
Samlede velferdsvirkninger for kvotebegrensede lavprisland	207.570,5	35.514,0
Endring i eksportinntekter for kvotebegrensede lavprisland	- 488.482,0	18.883,5

Vi vet at en situasjon med bruk av kvoter ikke er Pareto-optimal, i motsetning til en situasjon med frihandel. Bruk av kvoter vil dermed føre til at det samlede velferdstapet i verden vil være større enn den samlede velferdsgevinsten. Reduksjonen i konsumentoverskuddet i de EF-landene som innfører kvoter vil altså være større enn den samlede økningen i produsentoverskuddet i lavprislandene uten kvoter, kvotebegrensede lavprisland og EF- og EFTA-landene, som et resultat av kvotene.

Vi vil videre se på virkningene av MFA-kvotene til Vest-Tyskland og Italia for enkeltland blant de eksporterende u-landene, med Hong-Kong og Mauritius som eksempler. Hong-Kong er et av de store eksportlandene av lavprisvarer og har fått strenge MFA-kvoter, mens Mauritius er et lite eksportland uten kvotebegrensninger på eksporten av klær til EF-landene. Mauritius er et ACP-land, og er dermed blant de mest prefererte u-landene fra EF's side.

Vi går ut fra at Hong-Kong og Mauritius får samme prosentvise endring i eksportert kvantum til Vest-Tyskland og Italia som de to gruppene av lavprisland som de tilhører, hvis EF-landene fjerner kvotene sine. Vi kan da ut fra kjennskap til tilbudselastisitetene for disse to lavprislandene, beregne endring i prisen på importen fra disse to landene ved en fjerning av kvotene. Vi kan da beregne velferdsvirkningene for de to u-landene av kvotepolitikken til Vest-Tyskland og Italia.

Tabell 5. Virkningene av MFA-kvotene til Vest-Tyskland og Italia. Verdi i 1000 \$.

	<u>Vest-Tyskland</u>	<u>Italia</u>
<u>Hong-Kong</u>		
Kvoteprofitt	86.763,2	5.896,0
Produsenttap	- 6.640,5	- 16,2
Samlede velferdsvirkninger	80.122,7	5.879,8
Endring i eksportinntektene	- 192.417,6	3.128,1
<u>Mauritius</u>		
Endring i produsentoverskuddet	36,0	53,2
Endring i eksportinntektene	215,6	320,4

Beregningene som er blitt gjort er avhengige av forutsetningen om at lavprislandene ikke har noen alternative markeder å selge det overskytende kvantum til når kvoter innføres. Dette kan synes rimelig når en ser hvor utbredt bruken av MFA-kvoter er blant de industrialiserte landene. Det er altså forutsatt at de forskjellige delmarkedene er separable, og at importprisen på klær fra et land vil bli spesifikk i hvert marked. Det blir da sett bort fra at det finnes en mulig verdensmarkedspris for lavprisvarene.

KONKLUSJON

Handelsrestriksjoner som rammer u-landene er med på å begrense u-landenes eksportinntekter. Det er derfor viktig å undersøke virkningen av slike restriksjoner for u-land. Dette har vi gjort ved å ta for oss to ulike markeder, sukkermarkedet og teko-markedet, hvor u-land står overfor strenge restriksjoner.

Virkningene av EF's handelspolitikk er spesielt interessante, fordi EF representerer en stor handelsblokk som kan påvirke forholdene på det internasjonale markedet. I tillegg har EF en diskriminerende politikk overfor ulike grupper av u-land. EF representerer også et stort mulig marked for mange u-landseksportører.

Konklusjonene fra sukkermarkedet viser at EF's sukkerpolitikk bidrar til å redusere sukkerprisen på verdensmarkedet. En fullstendig liberalisering av sukkermarkedet i EF ville føre til at prisen på verdensmarkedet øker med 6,5 %, 13 % eller 40 %, avhengig av alternative antakelser om produsentenes og konsumentenes tilpasning ved relative prisendringer, dvs. priselastisitetene.

Vi har stort sett betraktet sukkerekporterende u-land som en homogen gruppe, men vi har også drøftet virkninger for de u-land som har preferert tilgang på EF-markedet.

U-land som i dag eksporterer utelukkende på verdensmarkedet vil selvsagt kunne oppnå en høy gevinst ved at EF liberaliserte sin sukkerhandel. Velferdsgevinsten for u-land totalt varierer mellom 99.3 mill. US\$ og 687.4 mill. US\$.

Virkningene for ACP-landene av en liberalisering vil derimot være avhengig av om de er eksportør eller importør av sukker. For de som eksporterer sukker vil det enkelte ACP-lands kvoteprofitt i forhold til gevinsten av økt verdensmarkedspris. Enkelte av de ACP-landene som har størst kvote til EF, f.eks Mauritius og Swaziland, vil få en negativ velferdsgevinst ved en slik liberalisering.

For klær er situasjonen slik at MFA-kvotene til Vest-Tyskland og Italia overfor

deler av lavprisimporten totalt sett vil føre til økte priser, både for lavpris- og høykostvarer, og redusert omsatt kvantum. Imidlertid er det stor forskjell mellom Vest-Tysklands og Italias holdning til lavprisimport av klær. Importtallene viser at Italia er mye mer restriktiv overfor lavprisimport enn det Vest-Tyskland er. Årsaken til dette er forskjeller i produksjonskostnadene i Vest-Tyskland og Italia. Innenfor EF er Italia et lavprisland mens Vest-Tyskland er et høykostland. Lavprisimporten fra u-land er derfor en nærmere konkurrent til Italias produksjon.

Resultatet viser altså at både høykost- og lavprisvarer får økt pris ved innføring av kvoter, pga substitusjonseffekten mellom dem.

Lavpriseksportørene som ikke har kvotebegrensning av eksporten til EF får økt eksport til økt pris, og tjener altså entydig på denne politikken. Det samme gjelder for høykostprodusentene, dvs. EF- og EFTA-landene. De får økt produksjon på bekostning av de kvotebegrensede lavprisland og til økt pris, og får dermed økt produsentoverskudd.

De kvotebegrensede lavprislandene får eksporten redusert ved bruk av kvoter, men til økt pris. Velferdseffekten for disse landene er sammensatt av kvoteprofitt og produsenttap. Resultatet viste at kvoteprofitten var dominerende, dvs. at også disse landene tjente på Vest-Tysklands og Italias MFA-kvoter.

Vi må imidlertid understreke forutsetningene bak denne analysen. Konklusjonene er funnet under forutsetningen om at vi har separate markeder i hvert land, og at det ikke finnes noen verdensmarkedspris for klær. I tillegg forutsettes det at de kvotebegrensede u-landene ikke har noen alternative markeder for den reduserte eksporten, noe som er med på å påvirke de beregnede virkningene av MFA-kvotene.

Vi vet at bruk av handelshindringer som kvoter ikke gir noen Pareto-optimal situasjon, dvs. bruk av kvoter gir et netto velferdstap. De som taper i denne situasjonen er konsumentene i EF-landene, som totalt sett står overfor høyere priser og reduksjon i omsatt kvantum.

LITTERATURLISTE

Abbot, George C. (1990): Sugar. London, New York. Routledge.

Armington, Paul S. (1969): A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production. IMF Staff Papers, Vol. 16.

Erzan, Refik, Junichi Goto og Paula Holmes (1989): Effects of the MFA on Developing Countries' Trade. Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, Seminar Paper No. 449, IIES. Stockholm.

FAO - Quarterly Bulletin of Statistics (1989) 3 vol. 2.

Hamilton, Carl (1986): An Assessment of Voluntary Restraints on Hong-Kong Exports to Europe and the USA. Economica, 53/1986, s. 339 - 350.

Koester, U. og M. P. Schmitz (1982): The EC sugar market policy and developing countries. Euro. R. agr. Eco. 9.

Lindström, Eva (1987): Norges tekopolitik og hushållens økonomi. Med jämførelse av svenska och danska förhållanden. Fondet for Markeds- og Distribusjonsforskning, Forskningsrapport nr. 66.

Melchior, Arne (1990): Virkninger av kvotene på lavprisimport av klær. En studie av kostnadene ved diskriminerende handelspolitikk, med egne beregninger av priselastisiteter for norsk import av klær i perioden 1978 - 87. Hovedfagsoppgave, Universitetet i Bergen.

Robson, Peter (1987): The economics of international integration. London.

Rørvik, Merete og Kristin B. Vindvad (1990): Virkninger av EF's handelspolitikk for u-land, med eksempel fra sukkermarkedet og teko-markedet. Hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo.

VEDLEGG

DATA FOR BEREGNING AV VELFERDSVIRKNINGER

De dataene vi har som grunnlag for å kunne gi et anslag for velferdsvirkningene av Vest-Tysklands og Italias kvoter på klær, oppsummeres her:¹⁶

- Vest-Tysklands etterspørselastisitet for klær:	- 3,2
- Italias etterspørselastisitet for klær:	- 1,4
- Hong-Kongs eksporttilbudselastisitet:	5,0
- Mauritius' eksporttilbudselastisitet:	5,0
- Importtilbudselastisitet fra EF-landene:	5,0
- Importtilbudselastisitet fra resten av verden:	5,0
- Substitusjonselastisitet mellom varer fra alle par av land, i Vest-Tyskland	- 3,5
- Substitusjonselastisitet mellom varer fra alle par av land, i Italia:	- 1,98
- Andelen av u-landsimporten som er kvotebegrenset, målt i verdi:	46,0 %
- Lavprislandenes importandel av total import til Vest-Tyskland (dvs. alt unntatt EF/EFTA), i verdi:	54,7 %
- Lavprislandenes importandel av total import til Italia (dvs. alt unntatt EF/EFTA), i verdi:	48,1 %
- EF's felles tollsats for klær:	17 %
- Anslag for Hong-Kongs tollekivalent av kvoteprofitt (Hamilton 1986):	
- til Vest-Tyskland	13 %
- til Italia	14 %

Tollekvivalenten av VERs fra Hong-Kong brukes som tilnærming for tollekivalenten av VERs for alle u-landseksportører.

¹⁶ Kilde: Se Rørvik og Vindvad (1990).

- Den totale importen i 1987 til Vest-Tyskland og Italia fra Hong-Kong er brukt som anslag for kvotene til disse landene.
- I tillegg data for total import i 1987 til Vest-Tyskland og Italia brukt, fordelt på import fra EF/EFTA-landene, dvs. høykostvarer, og resten av verden, dvs. lavprisvarer.

MODELLEN

Modellen som er brukt til å gi et anslag for virkningene av EF-landenes kvote-politikk, er en modell som er brukt i Refik Erzan, Junichi Goto og Paula Holmes (1989) for å beregne virkningene for alle eksporterende u-land av MFA-kvoter fra alle i-landenes side.

Modellen er en partiell likevektsanalyse for klesmarkedet i det importerende landet. Vi har sett på to ulike importland, Vest-Tyskland og Italia. Markedet for hver type vare blir sett på separat, dvs. at en differensierer hver vare på grunnlag av produksjonsstedet. Vi ser altså på to typer klær; klær som er produsert i høykostland og som er fritt importert, og klær produsert i lavprisland. Klær som er produsert i lavprisland er igjen delt i to grupper, klær fra land som er kvotebegrenset, og klær fra lavprisland som bare står overfor EF's felles tollsats på klær. Det er én gruppe med konsumenter i modellen.

Dette gir tre etterspørselsfunksjoner:

$$(1) \quad X_1^e = \alpha_1 + \beta_1 P_1^e + \tau_1 P_2^e + \delta_1 P_3^e$$

$$(2) \quad X_2^e = \alpha_2 + \beta_2 P_1^e + \tau_2 P_2^e + \delta_2 P_3^e$$

$$(3) \quad X_3^e = \alpha_3 + \beta_3 P_1^e + \tau_3 P_2^e + \delta_3 P_3^e$$

hvor X_i^e og P_i^e er henholdsvis etterspurt kvantum og etterspørselsprisen på vare i. Fotskriftene 1, 2 og 3 står for henholdsvis høykostvarer, lavprisvarer fra land som ikke er kvotebegrenset og lavprisvarer fra kvotebegrensede land. Etterspørselen etter vare i er avhengig både av egenprisen og av prisene på de andre varene i markedet, fordi det er antatt at det er imperfekt substitusjon mellom varene i dette markedet.

Tilbudet er gitt ved tilbudsfunksjonene:

$$(4) \quad X_1^t = a_1 + b_1 P_1^t$$

$$(5) \quad X_2^t = a_2 + b_2 P_2^t$$

$$(6) \quad X_3^t = a_3 + b_3 P_3^t$$

hvor X_i^t og P_i^t er henholdsvis tilbudt kvantum og tilbudsprisen på vare i .

I en likevektssituasjon uten bruk av MFA-kvoter, har vi at:

$$(7) \quad X_1^e = X_1^t$$

$$(8) \quad X_2^e = X_2^t$$

$$(9) \quad X_3^e = X_3^t$$

$$(10) \quad P_1^e = P_1^t$$

$$(11) \quad P_2^e = (1 + t) P_2^t$$

$$(12) \quad P_3^e = (1 + t) P_3^t$$

hvor t er tollsatsen. Tollsatsen er lik overfor begge grupper av lavprisland. For å forenkle har vi sett bort fra transportkostnader.

Vi har altså 12 likninger, som bestemmer 12 endogene variable: X_1^e , X_1^t , X_2^e , X_2^t , X_3^e , X_3^t , P_1^e , P_1^t , P_2^e , P_2^t , P_3^e , P_3^t .

Når det importerende landet innfører kvotebegrensninger på en del av lavprisimporten, vil vi få en annen situasjon. Etterspørsels- og tilbudskurvene blir fremdeles de samme. Tilbudet av og etterspørselen etter lavprisvarer som er kvotebegrenset blir nå eksogent gitt ved:

$$(7') \quad X_3^t = \bar{X}_3$$

$$(8') \quad X_3^e = \bar{X}_3$$

De andre likevektsbetingelsene etter innføring av kvoter på en del av lavprisimporten blir da:

$$(9') \quad X_1^e = X_1^t$$

$$(10') \quad X_2^e = X_2^t$$

$$(11') \quad P_1^e = P_1^t$$

$$(12') \quad P_2^e = (1 + t) P_2^t$$

Tilbudsprisen fra de kvotebegrensede lavprislandene får nå et tillegg i form av tollekvivalenten til kvoteprisen, m .

$$(13') \quad P_3^e = (1 + t)(1 + m) P_3^t$$

Denne modellen består av 13 ligninger, og 13 endogene variable: $X_1^e, X_1^t, X_2^e, X_2^t, X_3^e, X_3^t, P_1^e, P_1^t, P_2^e, P_2^t, P_3^e, P_3^t, m$.

De to likevektssituasjonene med og uten kvoter må så sammenlignes for å finne virkningene av bruk av kvoter.

Vi antar at priser og kvantum observert i 1987 er likevektsverdier bestemt under MFA-kvoter. Vi kan da finne verdier på parametre ved å bruke faktiske verdier på en del av de endogene variablene og en del parametre i 1987. Når egenpriselastisitetene, krysspriselastisitetene og tilbudspriselastisitetene er kjent, kan vi finne verdiene på b -ene, β -ene, τ -ene og δ -ene.

$$X_1^e = \alpha_1 + \beta_1 P_1^e + \tau_1 P_2^e + \delta_1 P_3^e$$

Egenpriselastisiteten til høykostvaren er gitt ved:

$$e_{11} = - (dX_1^e / dP_1^e) * (P_1^e / X_1^e)$$

Vi har da at:

$$\beta_1 = - e_{11} * (X_1^e / P_1^e)$$

Siden egenpriselastisitetene og krysspriselastisitetene til hvert enkeltprodukt er vanskelig å finne, kan vi bruke metoden fra Armington (1969) for å utlede de individuelle elastisitetene fra den aggregerte etterspørselastisiteten, verdiandelen til hvert vare, samt substitusjonselastisiteten. Vi må da blant annet forutsette at etterspørselen i dette markedet er slik at det er konstant og lik substitusjonselastisitet i etterspørselen mellom de tre typer varer vi ser på, innenfor det variasjonsområde vi drøfter.

Vi får da at:

$$e_{ii} = (1 - A_i) s + A_i e_c$$

$$e_{ij} = A_j (s - e_c)$$

hvor e_{ii} er egenpriselasititeten til vare i,

e_{ij} er krysspriselasititeten til vare i mhp. prisen på vare j,

e_c er den aggregerte etterspørselasititeten for klær,

A_i er verdiandelen for vare i, og

s er substitusjonselasititeten mellom alle varer fra alle par av land.

Strengt tatt betyr dette at vi henter anslag for elastisitetene fra én modell - der etterspørselen ikke er lineær, og så bruker disse anslagene for variasjoner i en lineær modell. Dette gjør anslagene usikre.

Vi kan nå finne verdiene på skiftparametrene (α -ene og a -ene) ved å bruke tilgjengelige estimat for m , t , pris- og volumparametrene.

Nøkkelparametre for resultatet er m , t , etterspørselasititetene, substitusjonselasititetene og tilbudselasititetene.

Det er svært vanskelig å finne data for den gjennomsnittlige tollekivalenten av kvoteprofitten for alle de kvotebegrensede lavprislandene til de forskjellige EF-landene, dvs. finne estimat for m i modellen.

I de fleste lavprislandene er det ikke fri omsetning av kvotene mellom produsentene. Et unntak er Hong-Kong, hvor det blir registrert kvotepriser, som så kan regnes om til tollekvalenter av kvotene. Vi har derfor brukt den beregnede tollekivalenten av Hong-Kongs kvoter som en tilnærmelse for alle lavprisland som har kvoter. I og med at graden av kvoteutnyttelse er høyere i Hong-Kong enn for gjennomsnittet av denne gruppa av land, vil en slik tilnærmelse kanskje gi for høy tollekivalent av kvoteprofitten for gruppa av kvotebegrensede lavprisland som helhet. Anslaget for kvoteprofitten som disse landene oppnår av eksportkvotene blir

i så fall for høyt. Men dersom den lavere kvoteutnyttelsen for disse lavprislandene skyldes ikke-tollmessige handelshindringer, vil den totale tollekvivalenten av alle handelshindringene som disse landene står overfor bli nærlunde den samme som den vi kan observere for Hong-Kong.

I tillegg var tollekvivalenten av kvoteprofitten for Hong-Kongs eksport til Italia svært usikker på grunn av dårlig datagrunnlag. Vi har derfor brukt gjennomsnittet for Hong-Kongs eksport til hele EF som en tilnærming til den "reelle" toll-ekvivalenten av kvotene til Italia.

Nupi Notat 1989 — 1990

- Nr.422 Johan J. Holst Civilian-Based Defence in a New Era. A Keynote Address. (Febr.)
- Nr.423 Johan J. Holst The Reconstruction of Europe. A Norwegian Perspective. (February)
- Nr.424 Bruce W. Jentleson
Janne H. Matlary Export Controls and East-West Energy Trade in the 1990s. (February)
- Nr.425 Johan J. Holst The Future of Europe. A Personal Scenario. (May)
- Nr.426 Johan J. Holst The Changing European Environment. Political Trends and Prospects. (May)
- Nr.427 Margarida P. Ferreira East-West Economic Relations. A Historical View. (June)
- Nr.428 Jan Fagerberg The Process of Economic Integration. Consequences for EFTA Countries and Firms. (June)
- Nr.429 Andreas Gaarder The Prospects of an Economic and Monetary Union in Europe. A Cost-benefit analysis. (August)
- Nr.430 Johan J. Holst Global Warming and Policy Making. (October)
- Nr.431 Daniel Heradstveit Eliteintervjuing innan ramma for ein kumulativ og komparativ forskingsstrategi. (Oktober)
- Nr 432 Daniel Heradstveit Det politiske språket i Sovjetunionen. (Oktober)
- Nr.433 Daniel Heradstveit Kommunismens fall og ideologisk nyskaping. (Oktober)
- Nr.434 Johan J. Holst Institutionalizing the CSCE Process. Considerations, Options and Constraints. (October)
- Nr.435 Johan J. Holst Europa, miljøvern og vår sikkerhet. (Oktober)
- Nr.436 Johan J. Holst Confidence and Security building in Europe. Achievements and Lessons. (November)
- Nr.437 Johan J. Holst NATO and the Northern Region. Security and Arms Control. (Nov)
- Nr.438 Johan J. Holst European Security. A View from the North. (November)
- Nr.439 Daniel Heradstveit Rhétorique Politique du Terrorisme. (November)

PUBLIKASJONENE PÅ DENNE SIDEN ER DE SIST UTKOMNE INNEN DE RESPEKTIVE SERIER. ALLE ER Å FÅ SÅ VEL I ABONNEMENT SOM I LØSSALG FRA :

NORSK UTENRIKSPOLITISK INSTITUTT
POSTBOKS 8159 DEP., 0033 OSLO 1

ELLER VED TELEFONISK HENVENDELSE
RETTET TIL TIDSSKRIFTKONTORET:
(02) 17 70 50 LINJE 605

IP. Kr.75 (Abonnement kr.195)
FFU. Kr. 60 (Abonnement kr.100)
NUPA. Kr.210 (Abonnement kr 210)

INTERNASJONAL POLITIKK

nr.3

1990

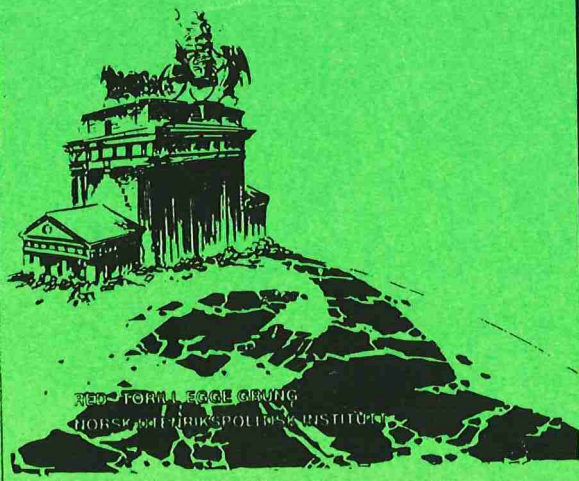
48. ÅRGANG

- Fra kompostkommunisme til postkommunisme
Per Egil Hegge
- Tysk gjertøring
Martin Sæter
- De Gaulles Europa-politikk
Martin Sæter
- Europa-debatten i Arbeiderpartiet
Espen Barth Eide
- Nabolandspolitikk og kald krig
Olav Fagelund Knudsen
- GATT-forhandlingene om jordbrukspersmal
Nils E. Særgaard
- Et norsk fiskeriprojekt i Nicaragua
Bjørn Hersoug
- Forsvarsrådet
Bjørn Egge
- Bokmeldinger

NORSK UTENRIKSPOLITISK INSTITUTT

NYHETER FRA NUPI

NORSK UTENRIKSPOLITISK ÅRBOK 1989



Forum for utviklingsstudier



Nr. 1 1989 tar bl.a. opp følgende temaer:

- Bærekraftig utvikling i Sahel-området
- Perspektiv på den økologiske krisen i Rødehavsregionen
- Politikk og vitenskap i en miljøtid: ørkenspredning, ozonhull, sur nedbør, drivhuseffekt, regnskoger
- Lærdommen fra 20 års bistandssamarbeid med Tanzania
- Kinas bistandspolitikk i historisk perspektiv

Nr. 2 1989 (vil foreligge i desember)

Temahefte om statens rolle i utviklingsprosessen, med bidrag fra flere disipliner (sosialantropologi, historie, offentlig administrasjon, sosiologi, statsvitenskap og økonomi).

Nr. 1 1990 (vil foreligge i april 1990)

Temahefte om bærekraftig utvikling.