

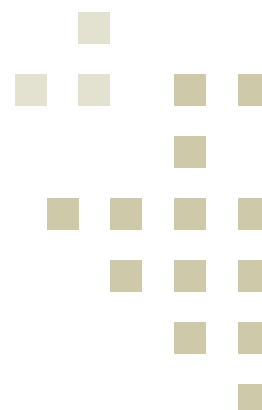


[680a] Notat

Norges tollpreferanser for import fra u-land

Arne Melchior

No. 680a – 2005



Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2005
ISSN: 0800 - 0018

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.

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

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: pub@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 36 21 82
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Norges tollpreferanser for import fra u-land

Arne Melchior

GSP-prosjektet

Dette er hovedrapporten i en gjennomgang av den norske GSP-ordningen som NUPI har utført i 2004-2005 på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Rapporten publiseres samtidig på engelsk (NUPI-notat nr. 680b – ”The future of Norway’s GSP system”). I tillegg foreligger følgende bakgrunnsstudier:

- * Maurseth, P.B., Trade and development – a selective review, NUPI-notat 681.
- * Maurseth, P.B., Norway’s trade with developing countries, NUPI-notat 682.
- * Melchior, A., GSP in the “spaghetti bowl” of trade preferences, NUPI-notat 683.
- * Melchior, A., The Norwegian import regime for agriculture, NUPI-notat 684.
- * Melchior, A., Trade policy differentiation between developing countries under GSP schemes, NUPI-notat 685.

Kontaktinformasjon, NUPI:

- * Arne Melchior, +47-99791209, +47-22994038, am@nupi.no
- * Per Botolf Maurseth, +47-48068245, +47-22994040, perb.maurseth@nupi.no

Forord

Etter anbudskonkurranse i 2004 ble Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), avdeling for internasjonal økonomi, bedt av Utenriksdepartementet om å foreta en gjennomgang av det norske systemet for handelspreferanser for u-land (GSP-systemet). Vedlegg A gir nærmere informasjon om anbudsgrunnlaget, prosjektets mandat og bakgrunnen for det.

Denne hovedrapporten, som publiseres samtidig på norsk og engelsk, gir en bred gjennomgang av GSP-systemet og skisserer mulige endringer. I tillegg foreligger fem bakgrunnsnotater (se titler på forsiden) som går mer i dybden på utvalgte emner som er viktige for konklusjonene.

Som en del av prosjektet har vi intervjuet en rekke berørte parter:

- Ansatte i multilaterale organisasjoner som UNCTAD og WTO.
- Representanter fra utviklingsland.
- Toll- og avgiftsdirektoratet.
- 27 norske importører.

Vedlegg B inneholder en liste over intervjuobjekter. De norske importørene ble imidlertid lovet anonymitet, så navn på enkeltpersoner og bedrifter er ikke gjengitt. Bedriftene var i hovedsak importører av landbruksvarer. Vi takker de som ble intervjuet for at de brukte av sin tid og delte sin kunnskap og erfaring med oss.

Vi har også vært i kontakt med og mottatt informasjon fra ulike institusjoner, for eksempel EU-kommisjonen, Verdensbanken, Statistisk sentralbyrå, Statens landbruksforvaltning og Toll- og avgiftsdirektoratet (som vi også intervjuet). Vi takker alle som har bidratt med informasjon eller delt synspunkter eller kunnskap med oss.

Kyrre Stensnes arbeidet som forskningsassistent på prosjektet for å intervju importører, og har skrevet Vedlegg F i den norske utgaven av rapporten, der disse intervjuene oppsummeres. Stensnes har også bidratt til oversettelse av denne rapporten. Vi takker han for god innsats.

Vi takker videre Utenriksdepartementet for økonomisk støtte til prosjektet, og for et konstruktivt og godt samarbeid underveis. Vi setter pris på at departementet har gitt oss full uavhengighet i forhold til analysen så vel som forslagene til politiske tiltak. Vi takker også Norges faste delegasjon i Geneve for assistanse i forhold til ulike møtearrangementer.

Synspunktene som fremkommer i rapporten er kun forfatternes. Dette gjelder også ansvaret for eventuelle feil som gjenstår.

Oslo, 22. august 2005.

Arne Melchior
Prosjektleder

Per Botolf Maurseth
Avdelingsleder

Innhold

Forord.....	i
Sammen drag av hovedkonklusjoner	iii
Innledning	1
Om virkningen av GSP	4
Norges import fra utviklingsland	18
GSP for industrivarer	25
Handelspolitikken for landbruksvarer og mat.....	29
Forskjellsbehandling mellom ulike land i GSP-systemet	38
Administrative forhold.....	45
Litteraturliste.....	51
Vedlegg A: Bakgrunnen for prosjektet.....	54
Vedlegg B: Navn på intervjuede personer	56
Vedlegg C: En kort historikk for det norske GSP-systemet	57
Vedlegg D: Tabeller.....	60
Vedlegg E: Forkortelser	65
Vedlegg F: Oppsummering av intervjuer med 27 importbedrifter	69

Sammendrag av hovedkonklusjoner

For industrivarer har utviklingslandene de siste ti årene fått vesentlig bedre markedsadgang til Norge, takket være generelle tollkutt og forbedringer i tollpreferansene for utviklingsland (GSP, the Generalized System of Preferences). Land som omfattes av GSP møter nå toll på kun 80 av mer enn 6000 toll-linjer. For 20 siden hadde klesprodusenter i Vest-Europa nulltoll og en tollfordel på rundt 20% sammenlignet med utviklingsland. Denne fordelene er nå redusert til rundt 2-4% i gjennomsnitt. Denne forbedring i markedsadgang er ledsaget av store økninger i importen fra utviklingsland, og Kina står for den største veksten.

Norge har nå et av de mest liberale importregimene for industrivarer i OECD, mens situasjonen er diametralt motsatt for landbruksvarer. I følge våre beregninger er 28% av de anvendte tollsatsene for landbruksvarer i Norge på mer enn 100%, og et enkelt tollgjennomsnitt er nær 100%. Utviklingsland får en tollnedsettelse på beskjedne 10-15% under GSP. Satsene er i snitt noe lavere for varer som eksporteres av u-land, men generelt sett er importvernet for landbruk sterkt også overfor utviklingsland.

MUL-landene har toll- og kvotefrihet for alle varer, inkludert landbruk. Erfaringen viser at startkostnadene knyttet til handel med MUL er høye og ofte prohibitive. Lite blir importert selv i de tilfellene der MUL har tollfordeler på flere hundre prosent. Det finnes likevel noen eksempler på suksess: Importen av klær fra Bangladesh, blomster fra Afrika og fôrstoffer har økt på grunn av GSP. Botswana og Namibia blir behandlet nesten som MUL selv om de er mellominntektsland, og import av kjøtt fra disse landene er tillatt under spesielle kvoter.

For industrivarer anbefaler rapporten at tollsatsene reduseres til null for alle land. En slik reform betyr at man ikke lenger trenger å kontrollere varenes opprinnelsesland, og dette innebærer en vesentlig forenkling og kostnadsreduksjon. Dette gjelder for utviklingsland generelt, men aller mest for små land. Små land som ikke har egenproduksjon av garn og stoffer, kan per i dag ofte ikke bruke GSP-ordningen for klær på grunn av opprinnelsesreglene.

For landbruk er full frihandel ikke på dagsordenen, og rapporten diskuterer en utforming av GSP slik at tollnedsettelsene varierer mellom land- og produktgrupper. Under WTO-regelverket er det tillatt å gi særfordeler til MUL, og forskjellsbehandling mellom andre grupper av utviklingsland er mulig dersom dette er basert på objektive kriterier. Vi foreslår en differensiering basert på tre grupper av utviklingsland. Den fattigste gruppen, som får de mest generøse tollfordelene, bør inkludere mer enn MUL. Vi begrunner det med

- at 4/5 av verdens fattige bor utenfor MUL-landene, og MUL utgjør en liten del av den fattige verden

- ønsket om å gi markedsadgang til land med større produksjonskapasitet
- ønsket å fremme en bredere konkurranse og dermed unngå at GSP skaper handel som ikke er bærekraftig og ikke kan overleve når andre leverandører får bedre markedsadgang
- å dempe betydningen av terskelverdier og landkategorier som i noen grad er tilfeldige
- å unngå framtidige problemer knyttet til ”undergraving av preferanser”, som kan bety at land med svært store tollfordeler motarbeider forbedringer i markedsadgang for andre utviklingsland.

Vi anbefaler derfor at den fattigste gruppen bør omfatte både MUL og andre lavinntektsland. I den andre enden av skalaen anbefaler rapporten at høyinntektsland bør ”gradueres” ut av u-landsgruppen og dermed miste sine GSP-fordeler.

Vi foreslår derfor å dele utviklingslandene inn i tre kategorier som i hovedsak svarer til lavinntektsland, lavere mellominntektsland og høyere mellominntektsland. De ”nest fattigste” trenger også markedsadgang for å fremme utvikling og fattigdomsreduksjon. Meningsfylte tollpreferanser bør derfor også gis til lavere mellominntektsland som Kina og Brasil.

For det norske GSP-systemet vil dette innebære at noen mer velstående land som Korea og Hong Kong mister sine GSP-fordeler, mens Russland og andre land i tidligere Sovjetunionen får GSP. Botswana og Namibia blir behandlet sammen med andre land på sine respektive inntektsnivåer (henholdsvis høyere og lavere mellominntektsland). For noen av disse landene (Korea, Botswana, Namibia) forhandler EFTA allerede om frihandelsavtaler som kan regulere framtidig handel. For land som ikke eksporterer landbruksvarer vil markedsadgangen bli sikret gjennom nulltoll for industrivarer overfor alle land.

For landbruksvarer anbefales at den fattigste gruppen får null toll for alle varer. Høyere mellominntektsland bør få *ad valorem*-satser istedenfor spesifikke tollsatser, og tollnivået bør reduseres for å fjerne såkalt ”luft i tollsatsene”. GSP-ordningen bør i størst mulig grad baseres på *ad valorem*-toll istedenfor spesifikke tollsatser og tollkvoter.

For mellomgruppen av utviklingsland bør tollnedsettelse gjennom GSP variere mellom produkter. Et hovedkriterium bør være betydningen av ulike vareslag for utviklingsland og det handelsfremmende potensialet av tollreduksjonen. Rapporten indikerer at for landbruksvarer er potensialet for økt import fra utviklingsland størst for (i) fôrstoffer, (ii) kjøtt og (iii) diverse andre produkter, som for eksempel hermetiske eller frosne grønnsaker, og noen typer bearbeidet mat. Studien inneholder mer detaljer.

Mer liberal import av dyrefôr og kjøtt vil ha merkbar innvirkning på norsk landbruksproduksjon, og graden av liberalisering er et politisk spørsmål. Import av fôrstoffer kan likevel være positivt for andre deler av landbruket enn kornsektoren, fordi det kan bety klart lavere kostnader.

Reformen vil imidlertid virke negativt inn på kornproduksjonen, og kan derfor fases inn gradvis.

Rapporten anbefaler at bruken av tollkvoter for landbruket opphører eller i det minste blir redusert over tid. Dersom tollkvotene er vellykkede slik at kvoteprisene bys opp, utgjør de en ny type importskatt. Derfor bør GSP fortrinnsvis baseres på *ad valorem*-tollsatser, selv om tollkvoter om nødvendig kan brukes til å sikre en gradvis økning i markedsadgangen. Reformen i GSP må også vurderes i lys av forhandlingsrunden i WTO, der utfallet ennå ikke er kjent.

For å øke utviklingslandenes gevinster av GSP anbefaler rapporten at man bedrer tollregimets oversiktighet og forutsigbarhet. Eksempler på tiltak er bedre informasjon, samt mindre bruk av midlertidige tollnedsettelse og tollsatser som varierer over tid. Det er også et behov for å øke konkurransen blant importørene for noen landbruksprodukter. Hensyn til økt konkurranse er også en del av begrunnelsen for bruk av bredere landgrupper og bruk av *ad valorem*-toll i stedet for tollkvoter.

Når tollsatsene varierer mellom ulike land finnes det et motiv for å ta varer inn via tredjeland, eller å jukse med opprinnelseserklæringene. I tillegg kan importørene feilklassifisere varene for å slippe toll. Studien drøfter mulige statistiske metoder for å avdekke slik praksis, som grunnlag for kontrollaktiviteten.

Innledning

1. GSP , SDT, MFN, WTO...?¹

GSP-systemet ("Generalized System of Preferences") er et av de viktigste verktøy for å gi særfordeler til utviklingsland i verdens handelssystem. I handels-terminologien kalles slike særfordeler "Special and Differential Treatment" (SDT). Som følge av GSP kan et medlemsland i WTO gi utviklingsland reduserte tollsatser. Hvis for eksempel tollen for import fra USA er 10%, kan den settes til null for utviklingsland. GSP bryter dermed med bestevilkårsprinsippet i WTO ("Most Favoured Nation principle, MFN"), som sier at ulike handelspartnere skal behandles likt. WTOs regler godkjenner dette unntak.

Selv om GSP er en lovlig del av WTO, er ordningen unilateral eller ensidig – det vil si at den gis av et land uten forhandlinger med mottakerne. GSP må følge visse retningslinjer som WTO har fastlagt, men et giverland kan selv definere land- og varedekning så vel som betingelsene. En konsekvens er at giverland står fritt til å endre eller trekke tilbake tollfordeler under GSP.

2. Norges GSP-system er kraftig forbedret for tekstilvarer, men fortsatt begrenset for landbruksvarer.

Som et av de første landene etablerte Norge sitt GSP-system i 1971, og ga relativt sjenerøse tollnedsettelse for de fleste industrivarer. For mer følsomme varegrupper, som tekstiler og klær, var imidlertid tollnedsettelsene mye mer begrensede. Fordi klær er en viktig eksportsektor for utviklingsland innebar denne begrensningen en betydelig innsnevring av det norske GSP-regimet. Tekstilimporten fra u-land var også underlagt kvoter, som på 1980-taller var temmelig restriktive. Fra 1986 ble kvoterestriksjonene gradvis bygget ned, og i 2002 var alle kvoter fjernet. Det siste tiåret er også GSP for tekstiler og klær dramatisk forbedret, og full frihandel er nå i sikte.

Landbruksvarer er en annen følsom produktgruppe. Uruguay-runden i 1995 markerer et vannskille for landbruksvarer. Importvernet for landbruksvarer, som tidligere i stor grad var basert på kvantitative begrensninger, ble da omgjort til toll. Mens tollsatsene er lave for noen tropiske varer som ikke produseres i Norge, er de svært høye for andre varer. Etter 1995 ble GSP-systemet revidert for å passe inn i det nye tollsystemet, men for vanlige utviklingsland er tollfordelene under GSP

¹ Vedlegg E inneholder en liste over forkortelser!

moderate. Norge er blant de land i OECD som har strengest importvern, og et sentralt spørsmål er om denne politikken skal fortsette.

Vedlegg C gir en kort historikk for det norske GSP-systemet, samt en kort oversikt over tidligere studier.

3. De minst utviklede landene (MUL) møter null toll for alle varer, men få MUL-land er i stand til å nyttiggjøre seg denne fordelene

Under GSP-systemet er det mulig å behandle de minst utviklede land (MUL) enda bedre enn andre utviklingsland. I Norge fikk MUL nulltoll for alle varer allerede i 1976. Kvantumsreguleringer i landbrukssektoren gjorde likevel at tollreduksjonene her hadde begrenset verdi. Med det nye tollsystemet i 1995 gjeninnførte Norge toll for en del landbruksvarer også overfor MUL, men denne tollene ble på nytt fjernet 1. juli 2002. Da fikk MUL nulltoll for alle varer – dog slik at korn og kraftfôr er underlagt en overvåkningsordning og sikkerhetsklausul. Imidlertid mangler MUL-landene generelt kapital, kompetanse, infrastruktur og teknologi, og de har derfor bare i begrenset grad vært i stand til å dra nytte av tollfordelene som Norge (og en del andre industriland) har gitt dem.

4. Hvordan bør GSP-systemet forbedres?

Denne studien utføres for Utenriksdepartementet, som har bedt om en vurdering av dagens GSP-system og forslag til forbedringer. En omtale av en del offisielle politiske utsagn som er relevante i sammenhengen, samt noen av retningslinjene for studien, finnes i Vedlegg A. Gjennomgangen er forankret i et overordnet mål om å stadig forbedre handelsbetingelsene for u-land.

Et aktuelt og viktig tema er om utviklingsland skal få bedre markedsadgang for landbruksprodukter. Dette er et kjernesporsmål i den pågående forhandlingsrunden i WTO ("Doha Development Agenda"), og et relatert spørsmål er om en slik markedsadgang bør gis gjennom GSP-ordningen. Et politisk premiss fra Regjeringens side er imidlertid at kjerneområder i norsk landbruk fortsatt skal være beskyttet. I denne rapporten analyserer vi derfor ikke fullstendig handelsliberalisering for landbruk, men alternativer for gradvis økning i markedsadgangen.

Et annet viktig tema er hvordan man skal forholde seg til MUL-landene, som kun i begrenset grad har vært i stand til å bruke muligheten som dagens tollfordeler gir dem. UD har eksplisitt bedt om vurdering av differensiering mellom land i GSP-ordningen. Bør flere utviklingsland få "MUL-behandling"? I rapporten drøfter vi også noen administrative sider ved dagens system.

5. Noen av konklusjonene understøttes av bakgrunnsstudier

Denne hovedrapporten fra GSP-prosjektet inneholder en bred vurdering av det norske GSP-systemet, og gir på grunnlag av dette politiske tilrådinger. På noen sentrale områder er analysen understøttet av egne bakgrunnsnotater:

- Utviklingslandenes andel av importen er relativt lav for Norge, og denne andelen brukes noen ganger som en indikator for hvor åpen økonomien er. Dersom man ikke korrigerer for geografi er imidlertid en slik indikator tvilsom – er man omgitt av utviklingsland, vil man importere mer fra dem. Maurseth (2005a) bruker en ”gravitetsmodell” for å korrigere for geografi, og undersøker om Norges import fra utviklingsland er stor eller liten sammenlignet med andre land.
- Betydningen av GSP vil avhenge av u-landenes relative tollfordel sammenlignet med andre land. I Norges tilfelle er dette spesielt viktig siden $\frac{3}{4}$ av handelen dekkes av frihandelsavtaler (”Free Trade Agreements, FTAs”). Melchior (2005a) vurderer GSP opp mot frihandelsavtaler i en sammenlignende studie av EU, USA og Norge.
- Gjennomgangen av GSP for landbruksvarer kompliseres av Norges omfattende bruk av såkalte spesifikke tollsatser, for eksempel er tollen for storfefileter satt til 107 NOK/kg under GSP. For å kunne foreta en fullgod analyse av tollnivået og sammenligne ulike produkter, må vi kunne uttrykke tollsatsen i som en prosentandel av importprisen. Dette kalles en *ad-valorem ekvivalent*, og Melchior (2005b) beregner disse for landbruksprodukter, som grunnlag for å gi en vurdering av dagens importregime.
- Spørsmålet om differensiering mellom ulike land under GSP-ordningen er et viktig tema i rapporten. Melchior (2005c) undersøker derfor differensieringskriterier, hva som er lovlig innen for WTO-regelverket, og ulike landgruppers betydning for handel, utvikling og fattigdomsreduksjon.
- Til slutt gir Maurseth (2005b) en vurdering av spørsmålet om hvorvidt handel er bra for økonomisk vekst og utvikling. Det er utvetydig riktig at rike land handler mer, men årsakssammenhengen mellom handelsliberalisering og vekst er mer blandet. En økonometrisk analyse foretas for å sjekke om for eksempel importliberalisering hjemme og markedstilgang ute har ulike konsekvenser for økonomisk vekst.

Viktige konklusjoner fra disse studiene vises til gjennom hele hovedrapporten, men interesserte lesere kan finne mer materiale i bakgrunnsnotatene. I tillegg foreligger en del mer detaljerte tabeller, for eksempel om tollsatser for landbruksvarer, som ikke publiseres men som er tilgjengelige for interesserte lesere. En mer detaljert analyse av tollregimet for tekstiler er også tilgjengelig på forespørsel.

Om virkningen av GSP

6. Etter mer enn 30 år med GSP er effektene fortsatt omstridt.

Siden starten tidlig på 1970-tallet har gevinsten ved GSP vært omdiskutert og omstridt internasjonalt. De viktigste kritiske innvendinger har vært at:

- GSP er innskrenket av unntak og begrensninger for produktene som utviklingsland har spesiell interesse av (se for eksempel Nicolaidis 1985).
- Tollfordelene under GSP er ofte mindre gunstige enn de som gis i frihandelsavtaler, som dekker en økende andel av verdenshandelen (se for eksempel Hoekman et al. 2005).
- Gevinstene ved GSP undergraves av restriktive opprinnelsesregler, slik at land mister sine tollfordeler med mindre de kan produsere innsatsvarene (for eksempel tekstilstoffer eller garn) selv (se for eksempel Mattoo et al. 2003).
- GSP-fordeler undergraves av andre restriksjoner som tekstilkvoter, tekniske og helsemessige standarder og lignende forhold som begrenser importen (se for eksempel OECD 2005).
- Fordi tollpreferansene er unilaterale, kan de endres eller fjernes. Denne risikoen kan hindre investeringer og satsing på nye handelspartnere (se for eksempel UNCTAD 1999).
- GSP kan kun fungere ved å gi noen utviklingsland bedre betingelser enn andre. Dermed vil eventuelle fordeler alltid være på andres bekostning (se for eksempel Nicolaidis 1985).
- En nyere kritikk er at en viktig del av gevinsten ved GSP kapres av importører i rike land snarere enn eksportører i fattige land (se for eksempel Olarreaga og Özden 2005, Silva 2005).

Av disse argumentene følger også kritikk knyttet til den ”politiske økonomi” i GSP-systemet:

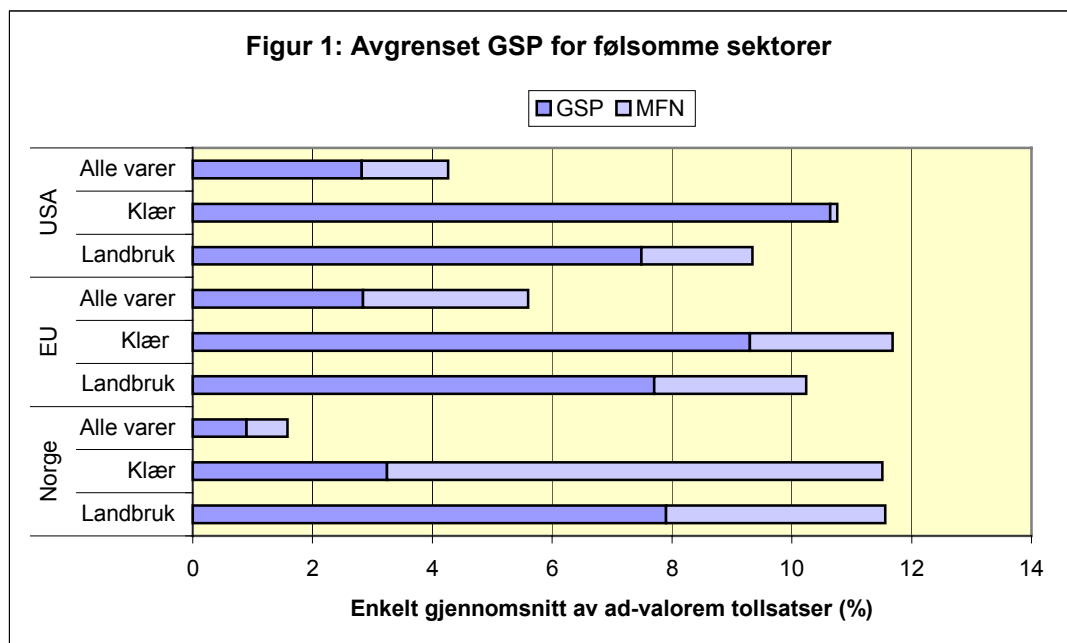
- GSP vil av politiske årsaker aldri ble sjenerøst nok. Derfor bør utviklingsland i stedet for GSP heller arbeide for multilateral handelsliberalisering på områder som er viktige for dem (Nicolaidis 1985, Hoekman et al. 2005).
- Mottakere av GSP vil motarbeide multilateral handelsliberalisering på områder som undergraver deres fordeler, og dette vil hindre liberalisering til fordel for andre utviklingsland (se Davenport 1992, Özden og Reinhardt 2003).
- GSP er en lynavleder som kan ta unna for det politiske presset om å gi utviklingsland bedre handelsvilkår. Dermed gis unilaterale og begrensede tiltak i markedsadgang i stedet for seriøse og forpliktende innrømmelser som vil øke handelen (se for eksempel Melchior 2005c).
- Siden GSP er unilateral og ikke bindende, vil rike land legge press på fattige land for å få motytelser (se for eksempel Özden og Reinhardt

2004). Fattige land bør også av denne grunn gå inn for bindende multilaterale avtaler (se for eksempel Whalley 1990).

Til tross for denne omfattende liste med kritikk av GSP, har det vært for lite avgjørende empirisk bevis til å trekke klare konklusjoner. I den senere tid har imidlertid nyere uavhengig forskning, i tillegg til arbeid hos UNCTAD, WTO og OECD, kastet mer lys over problemstillingene.

7. Det er riktig at GSP er avgrenset, men det er ikke nødvendigvis et argument mot GSP som sådan.

Det er riktig at GSP er avgrenset av unntak for land og produkter. Figur 1, basert på Melchior (2005a), viser et enkelt gjennomsnitt av *ad valorem*-tollsatsene for alle varer og utvalgte sektorer i EU, USA og Norge.² MFN-tollsatsene er de som gjelder for land som ikke har noen form for preferanser, det vil si de ”ordinære” tollsatsene. Vi snakker her om de *anvendte* MFN-satsene; disse kan være lavere enn de *bundne* satsene (som man for eksempel forhandler om i WTO).



Klær og landbruksvarer, som er spesielt viktige for utviklingsland, kjennetegnes av tollsatter som er over gjennomsnittet, og GSP-fordelene for disse er begrensede. For import av klær til Norge er imidlertid GSP blitt vesentlig forbedret de seneste årene. Det er ikke mange år siden bildet her var mer likt det man ser for EU og USA i figuren, med høye tollsatter selv under GSP.

² Se Melchior (2005a) for datakilder og detaljer. Tollsatsene er for 2003 for EU og Norge, 2004 for USA.

Figuren viser også at landbruk er en følsom sektor med høye tollsatser og begrenset GSP. Her fører imidlertid bruken av *ad valorem* tollsatser til en undervurdering av det reelle beskyttelsenivået. Dette er mest alvorlig for Norge; vi vil senere vise at det riktige tollgjennomsnittet for landbruksvarer i Norge er nærmere 100%, når man tar høyde for spesifikke tollsatser.

Under GSP-regimene i EU og USA kan vellykkede eksportører rannes av såkalt ”graduering”, der tollfordelene blir fjernet når landet blir mer konkurransedyktig. OECD (2005) inneholder en nyttig analyse av EUs og USAs systemer for graduering av land og produkter innen landbruket. I EU-systemet er graduering av land basert på inntektsnivå og handelsbalansen med EU for industrivarer. Produktgraduering skjer hvis et utviklingsland får en spesielt høy markedsandel for et produkt. Özden og Reinhardt (2004a, b) viser at når et utviklingsland ikke lenger kvalifiserer for GSP, så er eksportevnen systematisk bedre. Derfor konkluderer de at ”ikke-gjensidige preferansesystemer er mislykkede. Utviklingsland er bedre tjent med full integrasjon i et globalt handelsregime basert på gjensidighet”.

Selv om det er gode grunner for multilateral handelsliberalisering i sektorer av spesiell interesse for utviklingsland, utgjør begrensningene ved GSP ikke nødvendigvis et argument mot å forbedre dagens GSP-systemer. En alternativ tolkning at begrensningene som eksisterer bør lettes eller fjernes. I denne rapporten kommer vi med slike anbefalinger. Alternativet til å forbedre dagens GSP-system er å mene at ”vi bør ikke forbedre GSP fordi vi må legge press på u-land til å engasjere seg mer forpliktende i WTO-forhandlingene”. Vi mener at hensynet til utvikling bør overskygge slike taktiske hensyn, og at forbedringer i Norges GSP-system kan fremme utvikling.

8. Nyere forskning bekrefter at restriktive opprinnelsesregler begrenser bruken av GSP.

Opprinnelsesregler (“rules of origin, RO”) spesifiserer hva slags bearbeiding eller foredling av en vare som kreves for å få godkjent opprinnelse og tilhørende tollpreferanser. Slike regler er nødvendige for å unngå at varer sendes via et tredjeland for å få tollfordeler (“trade deflection”).³

Strengt opprinnelsesregler kan begrense bruken av GSP. Ifølge noen forskere er strenge RO hovedårsaken til at USAs spesielle preferanser for Afrika (African Growth and Opportunity Act, AGOA) ikke har hatt større innvirkning på handelen (Mattoo et al. 2003, UNCTAD 2003). Det samme hevdes å være tilfelle for EUs spesielle preferanser for de fattigste landene (Everything But Arms-initiativet, EBA) (Brenton 2003).

³ For en teknisk oversikt, se Estevadeordal og Suominen (2004). For en drøfting, se også Anson et al. (2003).

Virkingen av opprinnelsesregler viser seg i hovedsak på to måter. For det første innebærer det en transaksjonskostnad knyttet til anskaffelsen av opprinnessertifikat. Ulike estimater tallfester transaksjonskostnaden på mellom 2-5% av produktprisen (se for eksempel Estevadeordal og Suominen 2004 for en oversikt). For det andre kan opprinnelsesregler bety at billige importerte innsatsfaktorer må erstattes med dyrere substitutter produsert innenlands. Ifølge UNCTAD (2003) er forbedringer i opprinnelsesregler en av de viktigste måtene å bedre både fordelene og utnyttelsesgraden av GSP (se også Brenton og Manchin 2003).

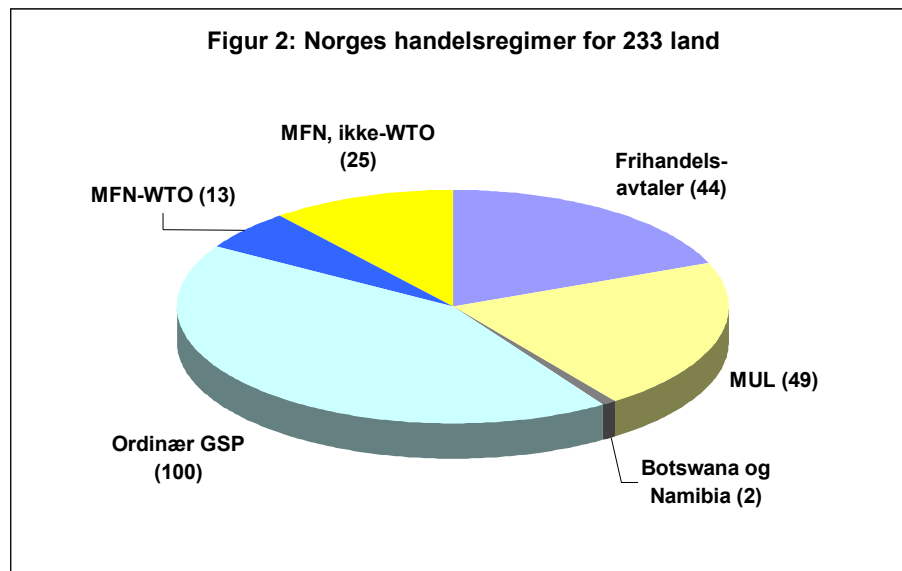
En avslørende illustrasjon på opprinnelsesreglene er regelen om ”to-trinns bearbeiding” av tekstilvarer. For strikkede klær er det ikke tilstrekkelig å lage en vare fra garn. For å få godkjent opprinnelse under GSP må både strikkevaren og garnet være produsert innenlands. Tilsvarende kan ikke vevde klær være laget av importerte stoffer. For å få godkjent GSP må landet ha en egen metervareproduksjon. Dette er et mindre problem for store land som India eller Kina, men en betydelig utfordring for små utviklingsland. Eksempelvis er opprinnelsesregler den sannsynlige årsaken til at Bangladesh kun krever GSP-toll for 81% av sin eksport til Norge (tabell for utnyttingsgrad for alle land finnes i Vedlegg D). For MUL er det trolig at opprinnelsesregler er et større problem enn for øvrige u-land. (UNCTAD 2003).

Dersom preferansefordelen gjennom GSP kun er på noen få prosentpoeng, kan kostnaden knyttet til opprinnelse være større enn GSP-fordelen. Dette er en av grunnene til at bruken av GSP øker med preferansemarginen (OECD 2005). En tollfordel som er mindre enn 3-5% kan i praksis vise seg å være verdiløs.

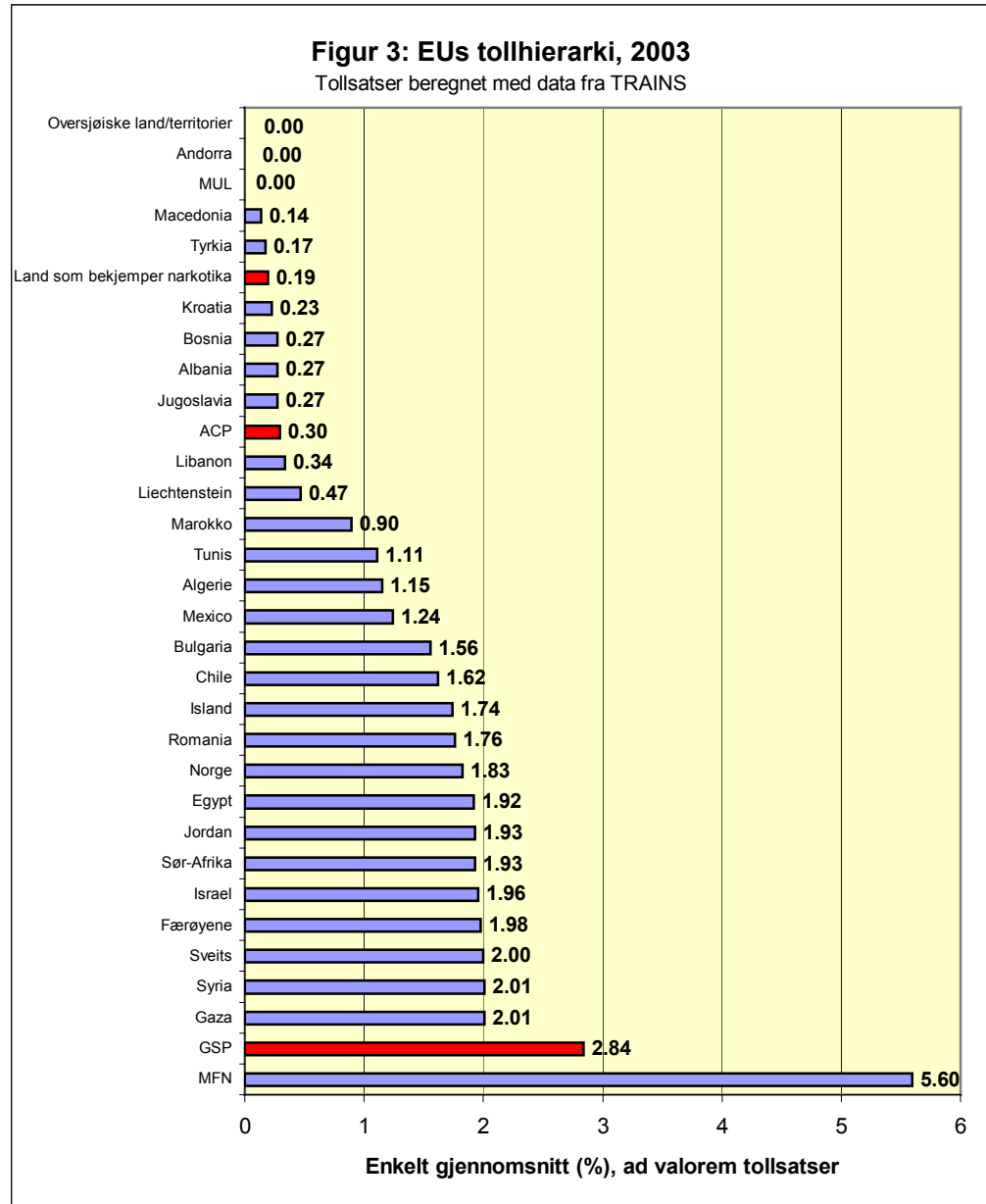
Problemer med opprinnelsesregler ikke er et argument for å avvikle GSP-ordningen, men et punkt som kan forbedres. Mindre restriktive opprinnelsesregler bør derfor være et mål.

9. Nesten $\frac{3}{4}$ av Norges import skjer gjennom frihandelsavtaler. For å forstå virkingen av GSP, må vi ta hensyn til dette.

Figur 2, fra Melchior (2005a), viser at GSP kun er ett av flere handelsregimer.



Ordinær GSP omfatter 100 land, og ytterligere tollnedsettelse gis til MUL, samt Botswana og Namibia. Norge har frihandelsavtaler med 44 land, slik at kun 13+25 av 233 handelspartnere står igjen uten spesielle tollfordeler. Dette mangfoldet av handelsregimer er enda mer tydelig i EU-systemet. Figur 3, også fra Melchior (2005a) viser gjennomsnittlige tollsatser for EUs ulike handelsregimer. MFN betyr også her anvendt toll for de land som ikke har noen tollpreferanser.



Selv om GSP i gjennomsnitt halverer tollsatsene, er likevel mange land bedre stilt. På toppen av hierarkiet, finner vi de utvidede tollnedsettelsene som EU gir til:

- MUL gjennom under alt unntatt våpen-initiativet (EBA)
- Land i Afrika, Karibia og Stillehavet (ACP) under Cotonou-avtalen
- Pakistan og elleve andre land i Latin-Amerika som bekjemper narkotika gjennom "Countries fighting drugs"-ordningen.⁴

Mellom disse utvidede tollpreferansene og vanlig GSP, finner vi en rekke frihandelsavtaler med bedre vilkår enn GSP.

⁴ I kjølvannet av en tvist i WTO, se Melchior (2005c), ble ordningen avvirket 1. juli 2005 som et ledd i fornyelsen av EUs GSP-system.

Selv om mange land er dekket av GSP og utvidede tollpreferanser, så er noen av dem små og preferansene dekker kun en liten del av totalhandelen. Tabell 1 viser handelsandelen som dekkes av ulike regimetyper for henholdsvis EU, USA og Norge.

	Norge	EU – enkeltland	EU Samlet	USA
Frihandelsavtaler	74.2	72.5	22.8	33.0
Utvidede tollpreferanser	0.7	1.9	5.4	4.0
Ordinære tollpreferanser	10.8	12.0	33.6	9.5
MFN-WTO	12.0	13.6	38.1	51.9
Andre	2.4	0.0	0.1	1.6
Sum	100	100	100	100

Kilde: Melchior (2005a).

I alle tilfellene utgjør utvidede tollpreferanser kun en moderat del av handelen, ordinære tollpreferanser er viktigere. MFN-WTO-handel utgjør mer enn halvparten av USAs import, og 38% for EU hvis man ser på unionen samlet. Dersom man derimot tar med handel mellom EU-land, synker MFN-WTO-andelen til 14%, i samme størrelsesorden som Norges 12%.

Tabell 2 viser relative tollnedsettelse under de ulike regimetyperne:

	EU	USA	Norge
MFN-WTO	5.60	4.26	1.58
GSP	2.84	2.82	0.90
MUL	0.00	1.98	0.00
Utvidet GSP	0.26	1.80	0.12
Frihandelsavtaler	1.30	0.46	0.95
Uttrykt som % av MFN-satsen:			
	EU	USA	Norge
MFN-WTO	100	100	100
GSP	51	66	57
MUL	0	46	0
Utvidet GSP	5	42	8
Frihandelsavtaler	23	11	60

Kilde: Melchior (2005a).

Av dette ses følgende mønster:

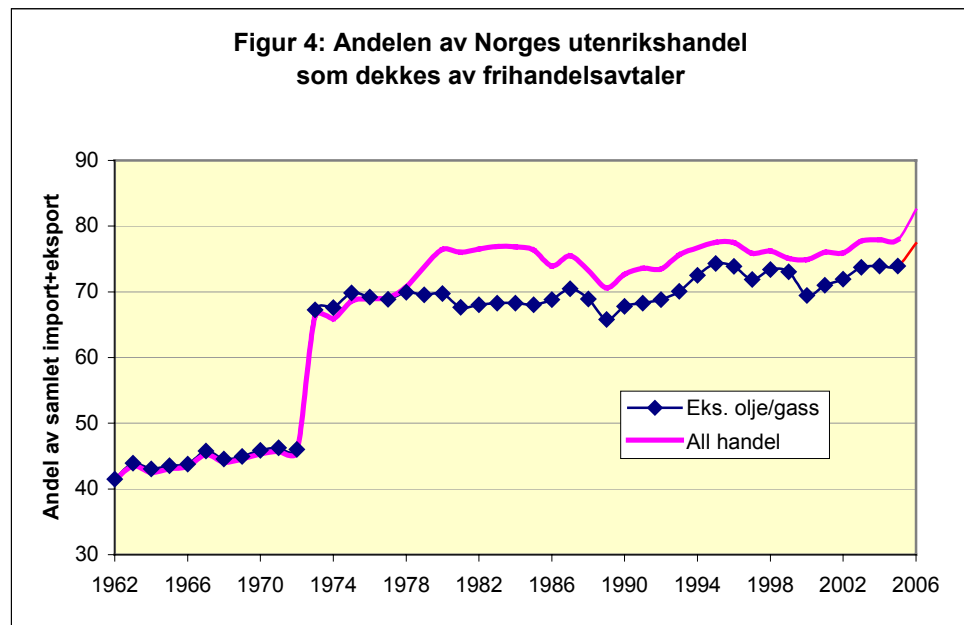
- I alle tre landene innebærer GSP i gjennomsnitt mindre enn 50% tollreduksjon. Uttrykt i prosent av MFN-tollen er reduksjonen relativt lik i de tre land – med noe lavere tollkutt i USA.

- I Europa (EU og Norge) er utvidet GSP en sjenerøs ordning som gir nesten fullstendig tollfrihet, mens for USA er dette ikke tilfelle. Et forbehold er at tallene overdriver forskjellene mellom Europa og USA, siden noen afrikanske land (gjennom AGOA) får tilleggspreferanser for tekstiler som beregningene ikke tar høyde for.
- For USA er frihandelsavtaler det mest fordelaktige tollregimet, mens for Norge er ikke frihandel særlig mye bedre enn vanlig GSP. Dette skyldes nylige forbedringer i det norske GSP-systemet. EU ligger midt i mellom.

Melchior (2005b) viser at rangeringen mellom ulike regime for Norge ikke endrer seg mye, selv om man tar med spesifikke tollsats for landbruksvarer. Når man sammenligner tollsats mellom land vil imidlertid landbruket endre bildet. De lave tollsatsene for Norge i tabell 2 gjenspeiler i hovedsak industrivarer og de mer liberaliserte deler av landbruket.

10. I motsetning til hva vi kanskje kunne tro, har handelsandelen som dekkes av Norges frihandelsavtaler ikke økt så mye over tid.

Da Norge i 1971 etablerte sin GSP-ordning, var vi allerede medlemmer av EFTA, og frihandelsavtalen med EU (da EEC) fulgte i 1973. Handelsandelen dekket av frihandelsavtaler gjorde dermed et sprang til 70%. Som vist i figur 4 har ikke denne andelen økt mye siden.⁵



Med økende handel innad i EFTA på 1960-tallet, økte frihandelsandelen til over 45%. Etter at frihandelsavtalen med EU ble undertegnet, var

⁵ Datakilde: Handelsdata fra COMTRADE. Oversikt over frihandelsavtaler: Egne data.

andelen stabil på rundt 70% fram til tidlig på 90-tallet. Nye avtaler med Øst- og Sentraleuropa bidro deretter til en økning i andelen, mens Vest-Europas synkende andel av verdenshandelen trakk i motsatt retning (se Melchior 2003). Figuren viser også en prognose for andelen i 2006 dersom alle pågående frihandelsforhandlinger lykkes. Innlemmelsen av viktige land som Canada og Korea vil øke andelen til over 80% (inkludert olje og gass).⁶

11. Den handelsfremmende betydningen av GSP er mindre dersom andre handelspartnere har bedre markedsadgang, men GSP er fortsatt en fordel.

Selv om Norges GSP-system har vært relativt sjenerøst, har det betydd delvis tollreduksjon snarere enn fjerning av tollene. Samtidig ble all toll på industrivarer eliminert fullstendig under frihandelsavtalene. Derfor ble importen fra utviklingsland mindre stimulert enn hva tilfellet hadde vært i en situasjon uten frihandelsavtaler. Det finnes ingen empirisk studie som analyserer betydningen av GSP og samtidig tar full høyde for frihandelsavtalene. En slik analyse er krevende og forutsetter omfattende data over en lang tidsperiode. Dette er trolig hovedgrunnen til at det, så langt vi kjenner til, er få empiriske arbeider om emnet. At frihandelsavtalene begrenser GSP er likevel anerkjent i litteraturen (se for eksempel Hoekman et al. 2004), og noen effekter er implisitt tatt hensyn til i numeriske modeller (såkalte "Computable General Equilibrium" eller CGE-modeller).

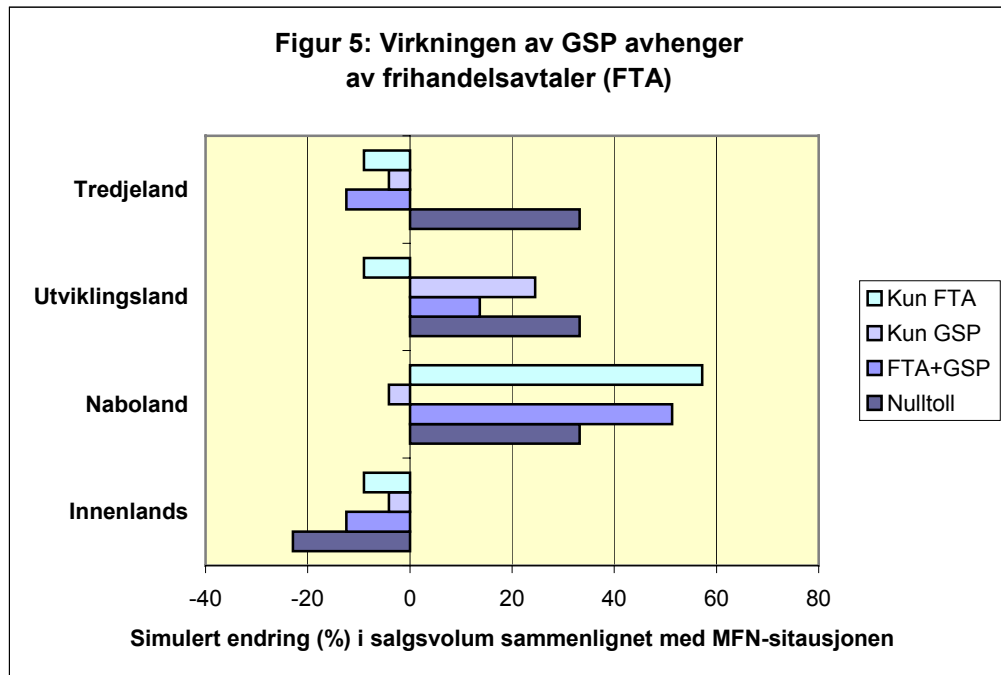
Betydningen av GSP vil dermed avhenge av den *relative* tollfordelen, sammenlignet med andre eksportører. Som en teoretisk illustrasjon av poenget, bruker vi en enkel etterspørselsmodell for å belyse tollfordelens innvirkning på etterspørselen. Vi simulerer scenariene som er vist i tabell 3:

Tabell 3: Virkninger av tollendringer på etterspørselen: Tollsatser i de ulike scenariene brukt i simuleringen					
Scenarier → ↓ Tilbydere	Opprinnelig MFN	Kun GSP	Kun FTA	FTA+GSP	Nulltoll
Innenlands	0	0	0	0	0
Naboland	20%	20%	0	0	0
Utviklingsland	20%	10%	20%	10%	0
Tredjeland	20%	20%	20%	20%	0

Hvis vi innfører GSP i en situasjon der ingen andre land har tollpreferanser, kan vi sammenlikne "opprinnelig MFN" og "kun GSP", og det er klart at GSP utgjør en forbedring. Hvis derimot nabolandene har frihandel som i "kun FTA", vil virkningen av GSP være forskjellig og det er scenariet "FTA+GSP" som er det relevante. For å illustrere disse

⁶ EFTAs forhandlinger med Korea ble fullført 8.7.2005, men avtalen trer i kraft senere.

virkningene bruker vi en numerisk modell og sammenlikner scenariene. Vi tar også med som alternativ at tollene blir fjernet for alle handelspartnerne. Vi bruker en standard etterspørselsmodell for å simulere virkningen for de fire tilbyderne (innenlands, naboland, utviklingsland og øvrige).⁷ Figur 5 viser prosentendringer i etterspørselen under de ulike scenariene – alle sammenliknet med ”opprinnelig MFN”:



I hovedsak ligner GSP+FTA-scenariet på den handelspolitiske situasjonen for industrivarer i Norge i perioden fra 1971 til omtrent 1995. Utviklingsland hadde nulltoll for mange varer, men GSP var begrenset for kjerneprodukter som klær og tekstiler. Som vist i figur 5, har slike preferanser begrenset virkning på handelen siden liberaliseringen var sterkere for frihandelspartnerne. For å forstå betydningen av GSP kan vi ikke sammenligne med MFN-scenariet, men med ”kun FTA”-scenariet. Da blir det tydelig at uten GSP, ville utviklingsland mistet markedsandeler. Selv om betydningen av GSP er moderat sammenlignet med MFN-situasjonen, er den større når man tar høyde for frihandelsavtalene. Selv om frihandelsavtalene undergraver GSP, ville utviklingslandene vært dårligere stilt uten GSP. Merk også at blant scenariene i figuren er det full frihandel som er best for u-landene.

⁷ Vi bruker en CES etterspørselsfunksjon med substitusjonselastisitet på 3 mellom tilbyderne. Størrelsen på elastisiteten påvirker tallene, men ikke de kvalitative virkningene.

12. Handel kan begrenses av produktstandarder, men det gjør ikke GSP unyttig

Det er riktig at produktstandarder og helsereguleringer for matvarer kan begrense handelen. For landbruksvarer antyder OECD (2005) at veterinære standarder kan være viktig for å forklare at GSP ikke har hatt sterkere virkning på handelen. Selv om det er riktig, kan det ikke brukes som et argument mot tollpreferanser. Det er generell enighet om at utviklingsland har en utfordring på området, men argumentet kan også være overvurdert og noen land er i stand til trenge inn i nye markeder selv med strenge standarder. Jaffee og Henson (2005, 111) konkluderer at "bildet for utviklingsland i sin helhet er mye mindre pessimistisk enn det som ofte presenteres ut fra "standarder som handelshindring"-perspektivet.

Våre intervjuer med importører peker i retning av at standarder representerer et håndterbart problem for mange ordinære utviklingsland, men et stort problem for MUL. De minst utviklede landene mangler i stor grad infrastruktur, institusjoner eller kompetanse som er nødvendig for å tilfredsstille standarder satt av rike land. For øvrige utviklingsland kan standardene være en betydelig, men håndterbar utfordring.

13. Tollpreferanser virker, med mindre andre GSP-relaterte barrierer undergraver dem.

Siden noe av litteraturen om GSP er preget av pessimisme og misnøye, er det på sin plass å minne om det enkle forhold at priser er viktige, og at toll fortsatt er av betydning. Hvis GSP gir en relativ prisfordel på 10% er utviklingslandet bedre stilt, selv om fordelene kan undergraves av andre handelsbegrensende faktorer. Kun dersom kostnadene knyttet til opprinnelsesregler og andre administrative kostnader knyttet til GSP er større enn preferansemarginen vil ordningen miste verdi, og markedsaktørene kan velge å ikke bruke den. Dersom preferansemarginen overstiger disse kostnadene, bør GSP virke, selv om det ennå finnes lite empirisk bevis for det. Selv om GSP kan undergraves av standarder, frihandelsavtaler og andre forhold, kan tollpreferanser fortsatt være verdifulle.

Annen forskning om virkningen av toll sannsynliggjør at GSP har påvirket handelen. Takket være mer tilgjengelige data for handel og toll, har nyere forskning belyst størrelsene på etterspørselstetligheten for import. Slike elastisiteter varierer betydelig mellom sektorer og land, men Kee et al. (2004) finner for eksempel at gjennomsnittet for alle sektorer i Norge er $-1,93$. Det betyr at en tollnedsettelse på 10% vil i gjennomsnitt øke etterspørselen med 20%. Men hvis nabolandene allerede har en tollfordel på 20% så er virkningen mer moderat, slik vi viste over.

OECD (2005) viser for eksempel at i de tilfellene der preferansemarginen er vesentlig, er også utnyttingsgraden for GSP høy.⁸ Hvis GSP gir en eksportør en prisfordel på 10%, er det således vanskelig å forstå hvordan ordningen kan være uvesentlig – med mindre fordelene utlignes av opprinnelsesregler eller andre barrierer knyttet til GSP. Hvis tollreduksjonene under GSP er begrensede og andre eksportører har bedre markedstilgang, slik som for eksempel situasjonen er for tekstiler i USA og EU, er det ingen overraskelse at virkningen av GSP er vanskelig å måle. På den annen side er det sannsynlig at eksporten fra GSP-mottakere ville vært enda mindre uten tollpreferansene.

14. For MUL kan pessimismen være bedre underbygget

Vi har ovenfor argumentert mot den utbredte pessimismen overfor GSP: Tollpreferanser kan være av verdi selv om handelen hindres av andre forhold. Det kan godt være at bedre ordninger finnes, men det gjør ikke GSP uvesentlig. Med tanke på de utvidede tollfordeler som gis MUL-landene, kan imidlertid pessimismen være mer velfundert. UNCTAD (2003) konkluderer slik om MUL-preferansene: ”Beyond some relative success stories, the picture is dismal.”⁹ Inntrykket støttes av OECD (2005). Flere studier konkluderer at restriktive opprinnelsesregler er et stort problem for MUL (se referanser ovenfor).

Intervjuene med importører foretatt i forbindelse med denne studien tyder på at MUL og øvrige utviklingsland blir oppfattet som to ulike verdener. De fattigste landene mangler ofte kompetansen, infrastrukturen, institusjonene eller investeringene som trengs for å lykkes. Som vi skal se under er det også i Norges import fra MUL noen suksesshistorier å vise til, men for øvrig er framgangen moderat.

Som følge av denne problematiske situasjonen er det bredt anerkjent at de fattigste landene trenger mye mer enn markedsadgang for å kunne lykkes. Handelsrelatert bistand er derfor viktig for denne gruppen. Regjeringen ser behovet for en slik bistand, for eksempel i St.meld. nr. 35, 2003-2004, og har økt bistandsbevilgningene knyttet til landbrukssektoren.

Private selskaper har også engasjert seg i langsiktige prosjekter for å bedre MUL-landenes eksportevne. Norske Felleskjøp, som er en hovedaktør på kornmarkedet, har innledet et prosjekt for å øke importen av fôrstoffer (soya) fra Mosambik. Den første forsendelsen ankom nylig, og etter kritisk gjennomgang fra Mattilsynet ble den sluppet inn i landet. Prosjektet støttes av bistandsmidler.

⁸ OECD (2005) viser at mange mottakerland kvalifiserer for flere preferanseordninger og derfor ikke bruker hver enkelt fullt ut. Eksempelvis står Bangladesh alene for 63% av importen under EBA-initiativet i EU, fordi andre MUL-land bruker ACP-ordningen i stedet. Tidligere studier tok ikke høyde for dette, og trakk derfor for pessimistiske konklusjoner.

⁹ Norsk oversettelse: ”Ut over noen relative suksesshistorier, er bildet elendig.”

I denne rapporten og generelt i prosjektet, går vi ikke nærmere inn på handelsrelatert bistand. Det bør likevel bemerkes at slik bistand er viktig, spesielt for MUL men også for øvrige u-land.

15. Bekymring om undergraving av preferanser bør ikke hindre multilaterale forhandlinger, og GSP bør utformes for å minimere slike problemer.

En alvorlig innvending mot GSP er at mottakerland blir mer opptatt av å beskytte sine egne privilegier enn å fremme handel til nytte for andre utviklingsland. Innvendingen har vært til stede i debatten lenge (se for eksempel Michalopoulos 1985), og ifølge Özden og Reinhardt (2004a) var u-land allerede under Tokyo-runden (en forhandlingsrunde i GATT- på 70-tallet) bekymret for en undergraving av sine tollpreferanser. Det har utvilsomt vært et tema siden, og i den nåværende WTO-runden er undergraving av preferanser et viktig tema. Özden and Reinhardt (2003) dokumenterer at GSP i praksis gjør utviklingsland mindre liberale i handelspolitikken. Frykten er at multilateral handelsliberalisering undergraver tollpreferansene og fører til tap for mottakerlandene.

Debatten om uthuling av preferanser har vært spesielt livlig knyttet til EUs fordeler til ACP- landene. Konflikter om "dollarbananer" fra Sør-Amerika og ACP-bananer har rast i årevis, og det hevdes at undertegningen av Romatraktaten i 1957 ble forsinket på grunn av bananer. Mer nylig har noen land fryktet utvanning av sine preferanser på grunn av reformer i EUs landbrukspolitik. Noen afrikanske land har utvidede preferanser for sukker, og vil rammes av reformer som slipper til de store sukkerprodusentene som Brasil i markedet. Mauritius, Guyana og Swaziland kan stå overfor relativt store tap ved en sukkerreform. På den annen side vil det ha liten betydning for verdensøkonomien, og andre utviklingsland vil tjene på en reform i dagens kunstige verdensmarked for sukker. Brasil blir den største vinneren, men også andre land i Afrika sør for Sahara kan dra tjene på reformen. Francois et al. (2005) viser at tap som følge av undergraving av preferanser i hovedsak gjelder EUs tollfordeler. Noen analyser kan også overvurdere tapene, siden de verken tar høyde for at preferansene ikke blir brukt fullt ut, eller at noen av gevinstene tilfaller importører snarere enn eksportører (ibid., se også Olarreaga og Özden 2005, Silva 2005).

Av disse grunnene bør ikke hensynet til undergraving av preferanser hindre multilateral liberalisering som tilgodeser andre utviklingsland og fremmer utvikling generelt. Anderson et al. (2005) antyder at Afrika sør for Sahara kan tjene mer på landbruksreform i WTO enn andre utviklingsland, på tross av en forverring av disse landenes bytteforhold mot utlandet. Resultatene tyder på at økt handel mellom utviklingsland er viktig for utviklingseffekten av den pågående WTO-runden, og dette taler for at u-land bør liberalisere handelen seg imellom. Et forslag er at

handelsrelatert bistand bør gis i bytte mot slike forpliktelser fra utviklingsland.

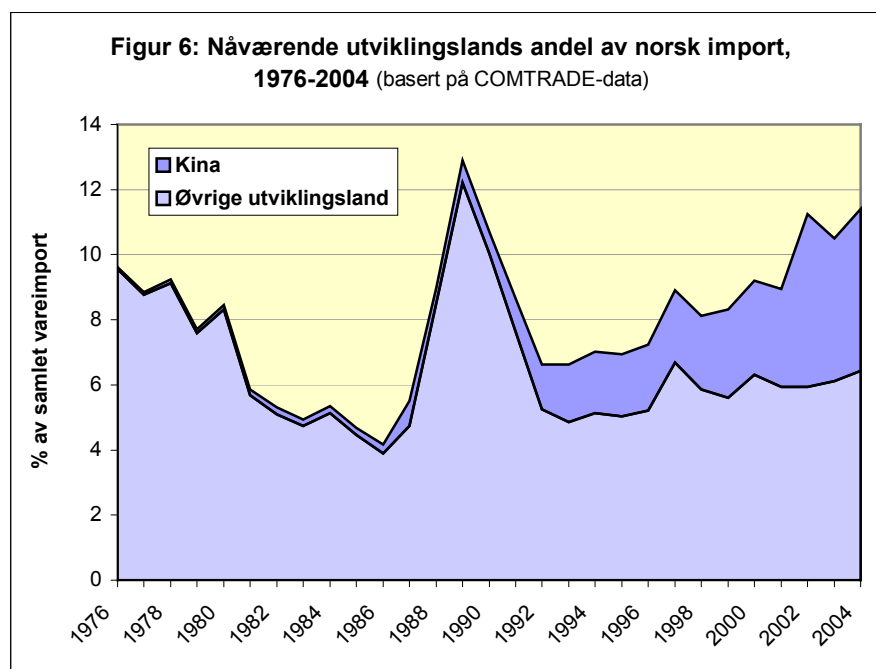
På tross av slike beregninger er det ikke sikkert at potensielle tapere blir overbevist. Argumentene knyttet til GSP-ordningens politiske økonomi er høyst reelle, så fremtidige regimer bør utformes slik at disse problemene blir redusert. Mega-preferanser til en håndfull land bør unngås, slik at markedsaktørene møter reell konkurranse som en forberedelse på konkurransen fra andre u-land. Hjelp til de fattigste bør ikke gis på bekostning av de nest fattigste (se Melchior 2005c).

Norges import fra utviklingsland

16. Norges importandel fra utviklingsland har økt vesentlig de siste ti årene, i hovedsak på grunn av Kina

Norge har en relativt sjenerøs GSP-ordning for industrivarer, men har det ført til økt import? Maurseth (2005b) viser at Norge har en mindre importandel fra utviklingsland enn OECD for øvrig. I løpet av de siste ti årene har imidlertid andelen økt vesentlig. Figur 6 viser utviklingslandenes andel av norsk import av varer i perioden 1978-2004.

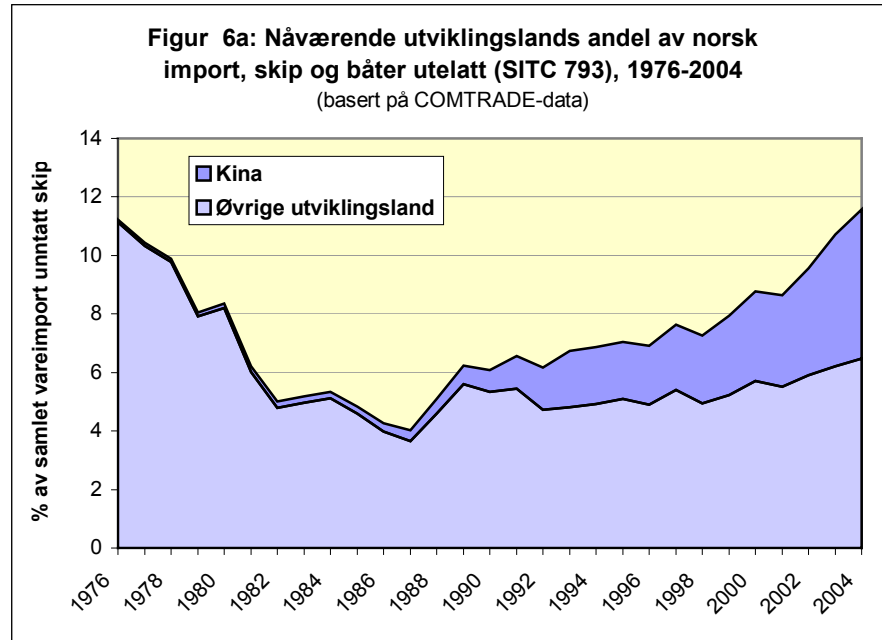
Med en så lang tidsserie for import er det et problem å definere utviklingsland. Singapore var åpenbart et utviklingsland for noen år siden, men er nå blitt et høyinntektsland som det er tvilsomt å plassere inn i kategorien. Som definisjon på utviklingsland, har vi i våre beregninger lagt til grunn OECDs nåværende liste over mottakere av offisiell utviklingshjelp (ODA). Den ekskluderer land som Singapore, Hong Kong, Israel og Korea – som uten tvil var utviklingsland en del år tilbake.¹⁰ Figuren under viser dermed handelsandelen til de *nåværende* utviklingslandene.



Noen år, spesielt rundt 1990, var statistikken sterkt påvirket av handel med brukte skip som skyldtes omregistrering for skatteformål. Toppen rundt

¹⁰ Se Melchior (2005c) for en diskusjon om hvordan utviklingsland skal defineres.

1990 skyldes slik handel. Rundt 1990 importerte eksempelvis Norge skip for mer enn 900 millioner USD per år fra MUL-landet Liberia, som følge av endringer i norsk lovgiving for skipsregistrering. I figur 6a viser vi handelsandelen uten skip og båter. Nye skip og båter er da også utelatt, men figuren gir likevel et mer riktig bilde av den normale handel.



Figur 6a viser med en jevnere trend at:

- Før 1990 sank utviklingslands andel av totalimporten jevnt og ganske dramatisk. Hovedårsaken var Norges økende oljeproduksjon: I 1976 var mer enn halvparten av importen fra u-land olje, og nesten halvparten av oljeimporten hadde sin opprinnelse i u-land. En annen, men mindre viktig årsak som henger sammen med dette, er at på slutten av både 70- og 80-tallet økte EUs andel av importen. Økende import fra nylig industrialiserte land i Asia – som Singapore, Hong Kong og Korea – er også en forklaring.
- Trenden snudde rundt 1990. Siden da har de nåværende utviklingsland unntatt Kina økt sin andel til 6,4% i 2004. Importen fra Kina har økt enda raskere, til en andel på 5% i 2004. Således er den samlede andelen for utviklingsland i dag på 11,4%. Se også Maurseth (2005b) for en mer detaljert analyse.

1990-tallet er således en periode med globalisering, der handelen med ikke-europeiske land øker.

17. Norges importandel fra utviklingsland er lav i en internasjonal sammenheng. Men hvis vi korrigerer for geografi er den norske handelen ”normal”.

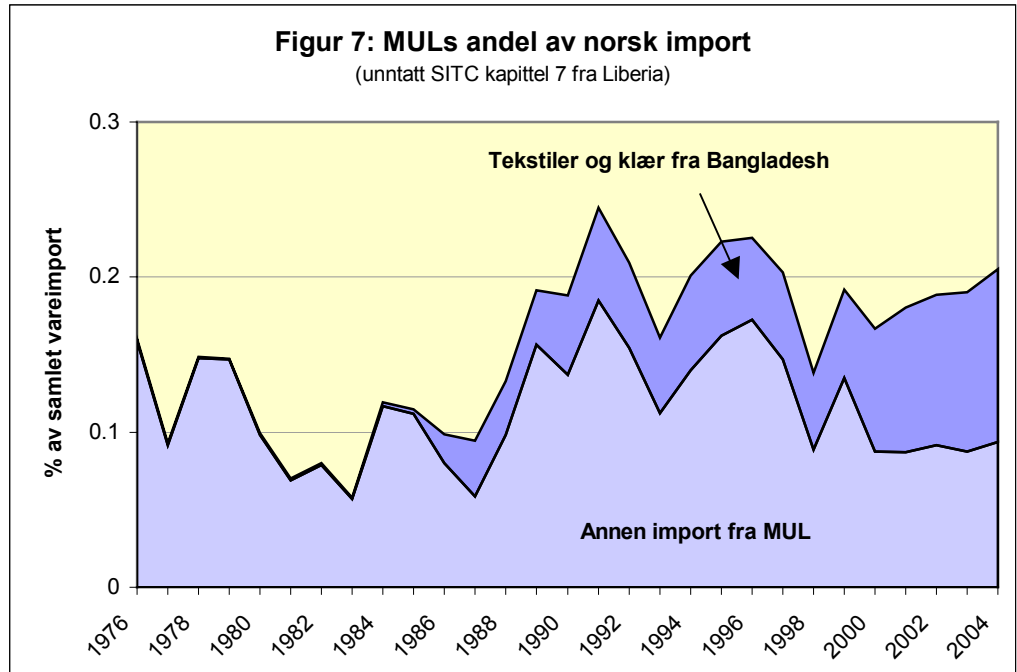
En importandel fra utviklingsland på 11,4% i 2004 er mindre enn halvparten av importandelen til OECD-24, det vil den opprinnelige rikmannsklubben. I 2004 var den på 24,2% når man bruker den samme (relativt snevre) definisjonen av utviklingsland.

Cline (2002), samt Birdsall og Roodman (2003), brukte u-landsimporten lave andel (uttrykt som andel av BNP) som en indikasjon på at Norge hadde en mer restriktiv handelspolitikk. Importvern for landbruket var hovedgrunnen til at Norge falt på rangeringen over hvilke land som var mest ”utviklingsvennlige”, mens lav handel med u-land var en grunn nummer to (ibid.). Det er imidlertid ikke grunnlag for å trekke slike slutninger ut fra importandelen, siden den påvirkes av mange forhold. Størrelsen på importen fra utviklingsland avhenger ikke bare av handelspolitikk, men også av næringsstruktur, geografi og historie. For eksempel har noen EU-land mye import på grunn av historiske bånd fra kolonitiden, og Danmark importerer sukker for foredling fordi det kan eksporteres med EU-subsidier. I Norges tilfelle er slutten på oljeimporten et illustrerende eksempel på at næringsstruktur påvirker handelen.

Geografi er avgjørende fordi et i-land omgitt av u-land vil ha en høyere importandel fra slike land. Maurseth (2005a) bruker en ”gravitetsmodell” for å korrigerer for geografi, og finner at Norge da er en normal handelspartner. Tilbøyeligheten til å handle med utviklingsland varierer også sterkt mellom EU-land, der Frankrike og Tyskland har et relativt høy importandel fra u-land.

18. Norges import fra de minst utviklede landene (MUL) er liten, med tekstiler og klær fra Bangladesh som den viktigste bestanddelen.

I analysen av import fra MUL utelater vi brukte skip fra Liberia, som i seg selv får all annen handel med disse landene til å virke ubetydelig, spesielt rundt 1990. For den øvrige handelen er trenden som illustrert i figur 7.

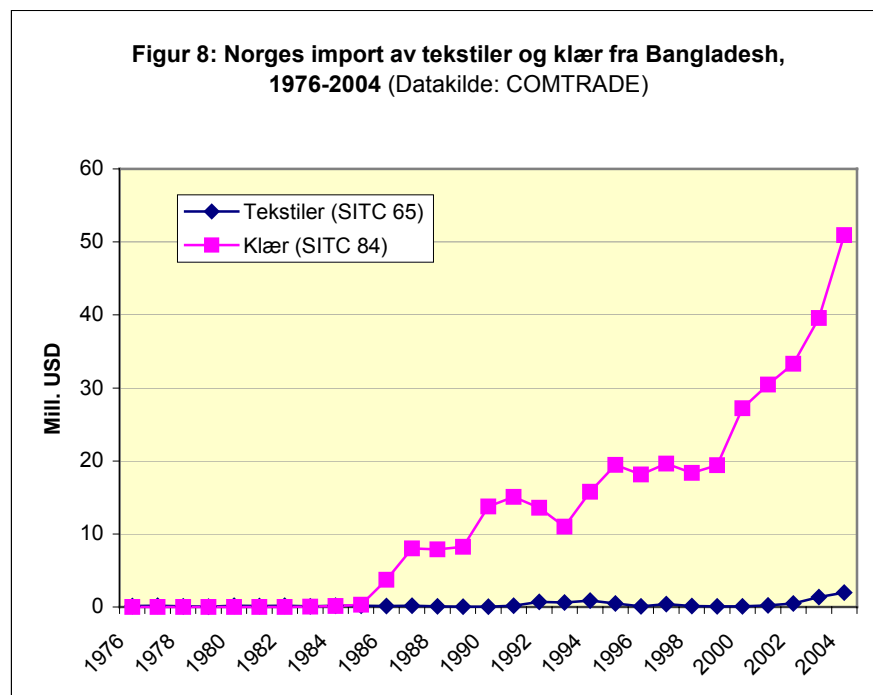


Vi ser at også MUL-andelen sank fram til slutten på 1980-tallet, men økte i tiden etter. Hovedårsaken til økningen var vekst i importen av tekstiler og klær fra Bangladesh, mens øvrig import fra MUL har fluktuert rundt en andel nær 0,1%. Import av avskårne blomster har økt, og det har vært noe import av oljefrø, samt sukker til bruk i dyrefor. MUL står i dag for rundt 0,2% av norsk import, mens disse landene står for 0,6% av verdens eksport. For detaljer, se Maurseth (2005a) og Melchior (2005c).

At Bangladesh fikk nulltoll som et MUL-land, har trolig stimulert importen av klær fra landet. Som vi vil vise er andre u-lands relative markedsadgang for industrivarer kraftig forbedret det siste tiåret. Selv om vi ikke fremlegger en kausal eller økonometisk analyse av problemstillingen, er det sannsynlig at bedre markedsadgang har skapt mer handel. Kinas vekst er imidlertid også en viktig årsak, og den var nok bare i liten grad et resultat av den norske GSP-ordningen.

19. For tekstiler og klær er Norges tollpreferanser til Bangladesh blitt undergravet, men det har tilsynelatende ikke vært et problem

Undergraving av preferanser som tema har også vært knyttet til opphevelsen av tekstilkvotene, fordi noen land fryktet å mistet markedsandeler til Kina og andre sterke leverandører etter 1.1.2005 (se e.g. Mlachila og Yang 2004). Norges import fra Bangladesh er i så henseende et interessant tilfelle, fordi handelen har økt kraftig til tross for undergraving av preferansene. Fra midten av 1980-tallet var andre eksportører begrenset av avtalene om tekstilkvoter under MFA (Multifiberavtalen), mens Bangladesh sto fritt til å øke eksporten. I tillegg hadde Bangladesh nulltoll som et MUL-land. Utfasingen av de norske tekstilkvotene i løpet av 90-tallet, samt det faktum at tollfordelene for Bangladesh ble redusert gjennom tollreduksjoner for andre land (se mer detaljer nedenfor), har ført til en kraftig utvanning av Bangladesh' handelspreferanser. Som vist i figur 8 har importen av klær fra Bangladesh likevel ikke blitt redusert:

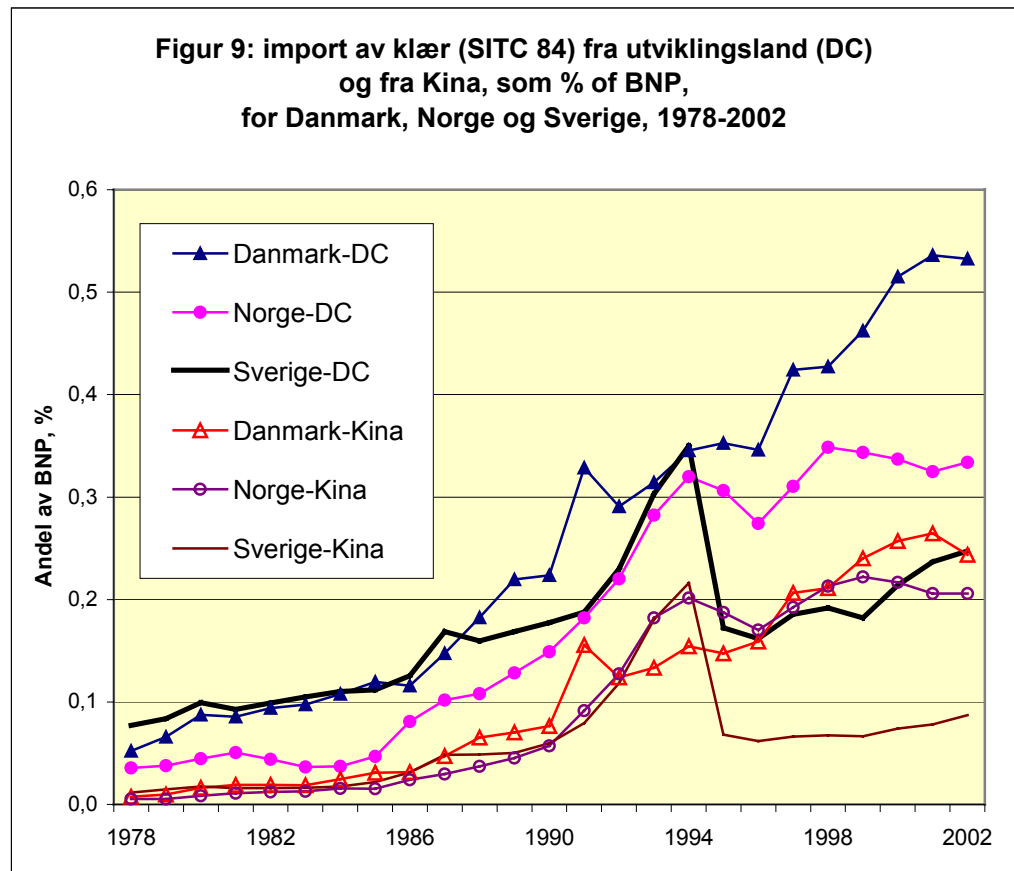


Klesimporten fra Bangladesh har fortsatt å øke, så det er her ingen tegn til en negativ effekt.¹¹ Tapene som man fryktet undergravingen av preferanser ville føre til, har dermed ikke vist seg i dette tilfellet.

¹¹ Eksportdata for Bangladesh for SITC 84 Klær finnes i COMTRADE-databasen for 2001 og 2003. Tallene derfra antyder ikke noen kraftig eksportøkning til Norge. Vi har ingen forklaring på avviket. Gitt at Bangladesh figurerer høyt på internasjonale korrupsjonsrangeringer, finnes det en mulighet for at varer fra tredjeland sendes via

20. Klesimporten fra utviklingsland har økt betraktelig for alle de skandinaviske landene....

Klær er en kjernesektor i forhold til GSP. Figur 9 viser import av klær per innbygger fra utviklingsland og fra Kina, for henholdsvis Norge, Danmark og Sverige. Klær har tradisjonelt vært en ”følsom” sektor for import fra Sør, så handelsvolumet bør være sterkt påvirket av handelspolitikk.

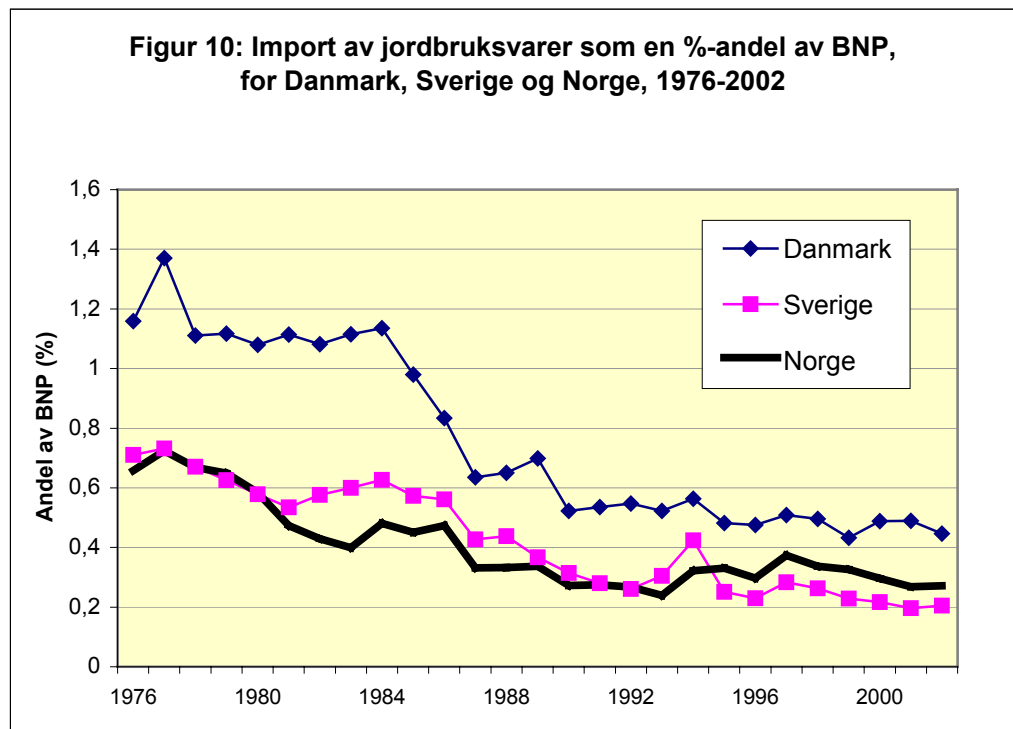


Andelene har vokst kontinuerlig over tid, og Danmark har alltid ligget på topp. Tollnedsettelse og kvotelettelse kan ha vært viktige, men økende produksjonskapasitet i for eksempel Kina har også vært av betydning. Sverige opplevde et forbigående fall i importen etter EU-medlemskapet i 1995, noe som viser at landet hadde et mer liberalt importregime utenfor unionen. Etter dette overgangs-sjokk øker nå andelen for u-landsimport til Sverige igjen. I mellomtiden har Norge overtatt andreplassen blant de skandinaviske landene når det gjelder import fra utviklingsland. Som følge av at Norges BNP per innbygger har økt betydelig på grunn av oljeinntektene siden 1970-tallet, kan figuren undervurdere veksten i Norges import fra u-land.

Bangladesh, eller at det foreligger falske opprinnelsessertifikater. Vi har imidlertid ikke noe bevis for eller indikasjoner på at dette er tilfelle.

21. ...men landbruksimporten utgjør en synkende andel

Landbruksvarer viser en annen trend, ikke bare på grunn av Norges tollnivå, men også fordi landbrukssektoren generelt ikke er liberalisert i frihandelsavtalene. Noe liberalisering er foretatt i avtalen med EU, men stort sett har det ikke vært betydelige preferanser for frihandelspartnerne. Norges import av noen tropiske produkter ble liberalisert i en tidlig fase, og tradisjonell landbruksimport fra utviklingsland har lenge funnet sted. Over tid har likevel landbruksimporten fra utviklingsland sunket som en andel av BNP. Nedgangen er vist i figur 10.



Målt som en andel av verdenshandelen, er landbruk en sektor i tilbakegang. Dette viser seg også i importen: For alle de tre skandinaviske landene har andelen har sunket jevnt over tid. Danmark har også her den største andelen, mens Norge på tross av en mer restriktiv handelspolitikk har gått forbi Sverige i den siste tiden. Dette viser at importtrenden over tid påvirkes av en rekke faktorer, slik at det er en vanskelig oppgave å skille virkningen av GSP og handelspolitikk fra andre forhold. Økende import av industrivarer, og en (forholdsvis) synkende import av landbruksvarer, påvirkes både av handelspolitikk og mer grunnleggende faktorer.

GSP for industrivarer

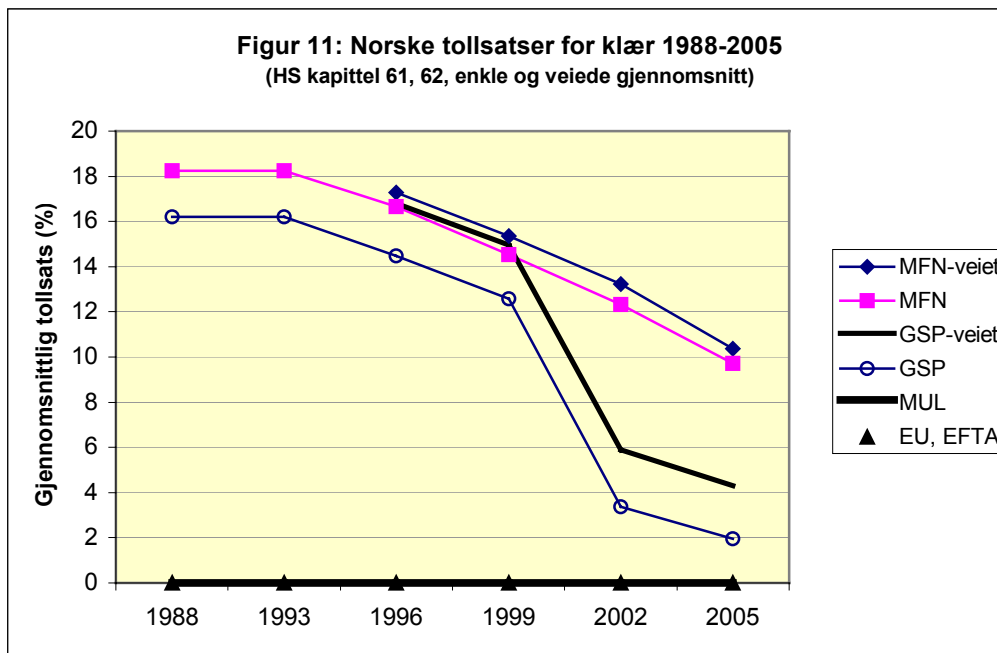
22. I løpet av det siste tiåret er frihandelspartnernes tollfordel sammenliknet med GSP nesten fullt ut fjernet for industrivarer.

I løpet av de siste ti årene har det norske handelsregimet for industrivarer beveget seg mot nulltoll slik det ble illustrert i figur 5. Endringen kan tilskrives følgende forhold:

- Tollsatsene for alle land (MFN) er redusert etter Uruguay-runden i WTO.
- Det norske regjeringen har på eget initiativ gjennomført betydelige kutt i de anvendte MFN-tollsatsene.
- Flere produkter har fått tollpreferanser gjennom GSP-ordningen.

Siden 1995 er tollene for mer enn 3000 produkter fjernet for industrivarer. Av rundt 6000 toll-linjer for industrivarer, tekstiler og klær gjenstår det i 2005 kun 322. For $\frac{3}{4}$ av disse 322 linjene gir GSP-ordningen nulltoll. For utviklingsland gjenstår det således kun 80 tollinjer for industrivarer der det er toll. Gjennomsnittlig tollsats for disse 80 linjene er 10%, mens gjennomsnittet for klær er 2%. Dersom man vektet satsene med importen fra utviklingsland, er imidlertid gjennomsnittet noe høyere: 4,3%. Figur 11 viser den radikale endringen som har funnet sted for klær de siste ti årene (HS kapittel 61 og 62).¹² Veiede gjennomsnitt presenteres bare for 1996-2005.

¹² Tolltariffdata fra UNCTADs TRAINS-database er brukt for 1988. Resultatene for perioden 1995-2005 tar utgangspunkt i et bakgrunnsnotat som analyserer tekstiltollsatsene i mer detalj. Notatet kan fremskaffes på forespørsel.



Under de europeiske frihandelsavtalene fikk klær nulltoll allerede på 1970-tallet, og under GSP var toll for MUL også null. Fram til seint på 1990-tallet, hadde disse to gruppene en vesenlig tollfordel i forhold til ordinære utviklingsland og tredjeland som USA, som var underlagt MFN-satsene. Men i 2005 er gjennomsnittlig tollsats for MFN redusert til 10% og det enkle gjennomsnittet for GSP er 2% (handelsveid gjennomsnitt er 4,3%). De relative prisene har dermed forandret seg vesentlig til utviklingslandenes fordel.

23. Den viktigste undergravingen av preferanser har dermed vært til fordel for utviklingsland.

Som tidligere nevnt har det vært reist kritikk mot at handelspreferansene for u-land har blitt eller kunne bli undergravd gjennom multilateral handelsliberalisering. I denne debatten glemmer man ofte at multilateral liberalisering også undergraver handelspreferanser i frihandelsavtaler mellom rike land. I Norges tilfelle hadde EU-landene en tollfordel for klær på nesten 20% på slutten av 80-tallet, og denne er nå redusert til 2-4%. Det er riktig at MUL-preferansene også er utvannet, men MUL utgjør en brøkdel av handelen mens EU har stor andel. Den økonomiske betydningen av å undergrave EUs preferanser er derfor mye større. Siden handel med ordinære utviklingsland er mer enn 15 ganger større enn handelen med MUL, er den økte markedsadgang som er gitt til mange u-land en viktig forbedring av det norske handelsregimet. I et globalt utviklingsperspektiv bør dermed undergraving av preferanser fremmes heller enn fryktes.

24. Fjerningen av tekstilkvoter har økt betydningen av GSP.

Hvis importen reguleres av bindende kvantumsrestriksjoner (kvoter), kan det være slik at tollene ikke påvirker importert kvantum. I dette tilfellet vil tollene bare påvirke fordelingen av inntekt mellom handelsbedrifter og statskassen i importlandet. I en slik situasjon vill tollreduksjoner under GSP overføre inntekt fra statskassen til handelsbedriftene. Hvis formålet med GSP er å øke importen, bør GSP ikke kombineres med strenge kvantumsrestriksjoner.

Norge hadde et av verdens mest restriktive kvoteregimer for klær på 80-tallet (se Melchior 1993). Fra midten av 80-tallet ble kvotesystemet gradvis liberalisert, fram til den siste kvoten forsvant i 2002. Følgelig har ikke kvoter undergravd forbedringen i GSP det siste tiåret.

I motsetning til EU og USA praktiserer ikke Norge verken produktgraduering (fjerning av GSP-fordelene når markedsandelen til u-land når over en viss grense) eller andre former for beskyttelse som anti-dumping. For industrivarer er det norske importregimet i sannhet mer og mer liberalt. Som illustrert i figur 5 vil innføringen av nulltoll for alle land sannsynligvis være en forbedring for utviklingsland.

25. ...men restriktive opprinnelsesregler kan fortsatt være et alvorlig problem for små utviklingsland

Problemet med opprinnelsesregler er allerede omtalt. Reglene kan gjøres mindre strenge med *kumulasjon*, der innsatsfaktorer fra visse land blir godkjent. I Norges GSP-system er det tre former for kumulasjon:

- *Bilateral* kumulasjon innebærer at innsatsfaktorer fra Norge behandles som en innenlands komponent når opprinnelsesreglene anvendes
- *Diagonal* kumulasjon betyr at innsatsfaktorer fra EU, EFTA og Sveits også godtas.
- *Regional* kumulasjon innebærer at innsatsfaktoren fra regionale blokker godtas. Dette gjelder så langt kun for ASEAN.

Slike kumulasjonsregler kan ha en betydelig handelsfremmende virkning og redusere byrden ved opprinnelsesregler (Augier et al. 2005). For små leverandører i utviklingsland, hinsides frihandelsavtalene, er det imidlertid ingen løsning.

For å kunne praktisere diagonal kumulasjon og transittregler, må de norske bestemmelsene for opprinnelse harmoniseres med regelverket i Sveits og EU. Harmonisering er ikke et strengt legalt krav, så det kan eksistere forskjeller i regelverkene. Men harmonisering er likevel et klart mål. Felles regler er også nyttig for å redusere kompleksiteten i handelssystemet, som i seg selv kan virke som en ikke-tollmessig handelshindring.

I sin pågående reform av GSP-ordningen, planlegger EU også en omlegging av opprinnelsesreglene. I stedet for å bruke bearbeidingskriterier, som for eksempel systemet vi har beskrevet for

tekstiler og klær, ønsker EU i større grad å bruke verdikriterier – det vil si regler om hvilken andel av varens totale verdi som kan tilskrives innenlands bearbeiding (minstekrav til innenlands merverdi). Det er for tidlig å si om dette vil innebære en liberalisering av opprinnelsesreglene.

Laos har som MUL-land nylig fått et unntak fra opprinnelsesbestemmelsene, slik at for eksempel ett-trinns bearbeiding av tekstiler og klær kan være nok til å kvalifisere for nedsatt toll gjennom GSP. Både EU og Norge praktiserer dette unntaket, men det er per i dag ikke noe signal om at andre land vil kunne nyte godt av slik særbehandling.

26. Nulltoll for MFN fjerner behovet for å kontrollere produktopprinnelse, og virker forenklende

Det norske regjeringen har signalisert at de ønsker å fjerne all toll på industrivarer. En viktig tilleggeffekt av et slikt tiltak er å fjerne behovet for opprinnelseskontroll. For klær, der MFN-satsen er 10% mens GSP-satsen er null, er det likevel en ”tilleggsskatt” knyttet til opprinnelsesreglene. Slik er ikke tollfordelen gjennom GSP 10%, men i praksis mindre. Problemet er større for mindre utviklingsland uten egenproduksjon av stoffer og garn. Tilsvarende gjelder for MUL der de har bedre preferanser enn ordinære utviklingsland. Undergravingen av preferanser som vil finne sted dersom MFN-satsen settes til null er derfor mindre en den nominelle preferansemarginen. Mens 3-5% er et standardestimat for den administrative kostnaden knyttet til opprinnelse, kan det i tillegg finnes små land som rett og slett ikke er i stand til å tilfredsstille regelverket. Det er urimelig å kreve at små, fattige land skal etablere egenproduksjon av tekstilstoffer og garn for å kunne eksportere klær til Norge.

27. Derfor er fjerning av den resterende toll for industrivarer en forenkling av handelssystemet og en effektiv måte å forbedre markedsadgangen til både ordinære utviklingsland og MUL.

$\frac{3}{4}$ av importen har nulltoll og i denne sammenhengen er hensyn til norsk produksjon ikke en alvorlig bekymring. Den gjenværende tekstil- og klesindustrien overlever neppe på grunn av tollbeskyttelse.

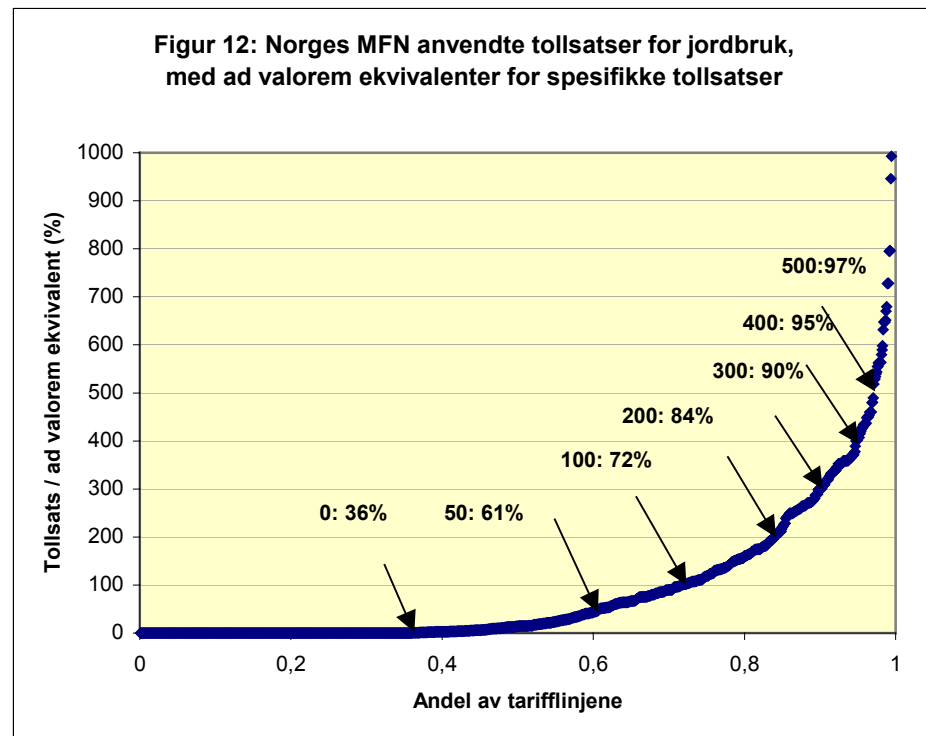
Liberalisering for tekstiler og klær har de senere år bidratt kraftig til lavere prisvekst i Norge, og dermed kommet konsumentene til gode. Det siste skrittet mot fjerning av all toll kan gi ytterligere uttelling, selv om det er sannsynlig at de største gevinstene allerede er høstet.

28. Når det gjelder GSP for industrivarer, er vår hovedanbefaling derfor å forbedre markedsadgangen ved å fjerne all toll. Det gjør både GSP og tilhørende opprinnelsesregler overflødige.

Handelspolitikken for landbruksvarer og mat

29. For landbruksvarer er Norge langt unna full liberalisering...

For industrivarer har Norge et lavt tollnivå overfor alle land – betydelig lavere enn for eksempel USA og EU – og en relativt sjenerøs GSP-ordning. For landbruksvarer er situasjonen en annen. Selv om Norge har et liberalt handelsregime for visse typer tropiske produkter, er importvernet i det store og hele sterkt. Melchior (2005b) beregner *ad valorem*-ekvivalentene for spesifikke tollsatser. Figur 12 viser fordelingen av de anvendte satsene for ordinær toll (MFN). Som vi skal se senere, er de anvendte satsene i mange tilfeller lavere enn de bundne tollsatsene som det forhandles om i WTO. Nedenfor skal vi også illustrere omfanget av GSP og andre tollpreferanser. Spesielt interesserte kan på forespørsel få tilsendt de detaljerte tabeller med individuelle tollsatser.



Vi ser at 36% av tollsatsene for landbruksvarer er null, mens fordelingen er et "vikingskip" der noen satser er svært høye. For eksempel er 10% av tollsatsene over 300%, og den høyeste tollsatsen er ifølge beregningene over 4000% (gjelder en type dyrefôr).

Ad valorem-ekvivalentene av spesifikke tollsatser avhenger av hvilke priser som blir brukt i beregningene. For landbruksprodukter generelt er

norske importpriser høyere enn verdensmarkedsprisene. Dette kan delvis skyldes at Norge etterspør produkter av høy kvalitet, men det er sannsynligvis også et resultat av tollregimet i seg selv. Høye spesifikke tollsatser øker importvernet overfor lavkostnadsleverandører, og vrir importen over på dyrere varer. For eksempel importeres det under kvoten som gir en minimums adgang for kjøtt i hovedsak eksklusive varianter som indrefilet. Derfor vil *ad valorem*-ekvivalentene generelt bli høyere når norske importpriser blir lagt til grunn enn når verdensmarkedspriser brukes. Vi finner at gjennomsnittlig anvendt MFN-tollsats for landbruket er 73-103%, avhengig av beregningsmetode. Dersom den enkelte tollsatsen vektet med eksporten fra utviklingsland, faller gjennomsnittet til 54-74%. Det viser at tollsatsene er spesielt høye for ”tempererte” landbruksprodukter. På den annen side, dersom utviklingsland har eksportpriser under verdensgjennomsnittet, er importvernet som følger av spesifikke tollsatser enda sterkere enn det våre beregninger viser.

30. ...derfor drøfter vi mulighetene for delvis liberalisering.

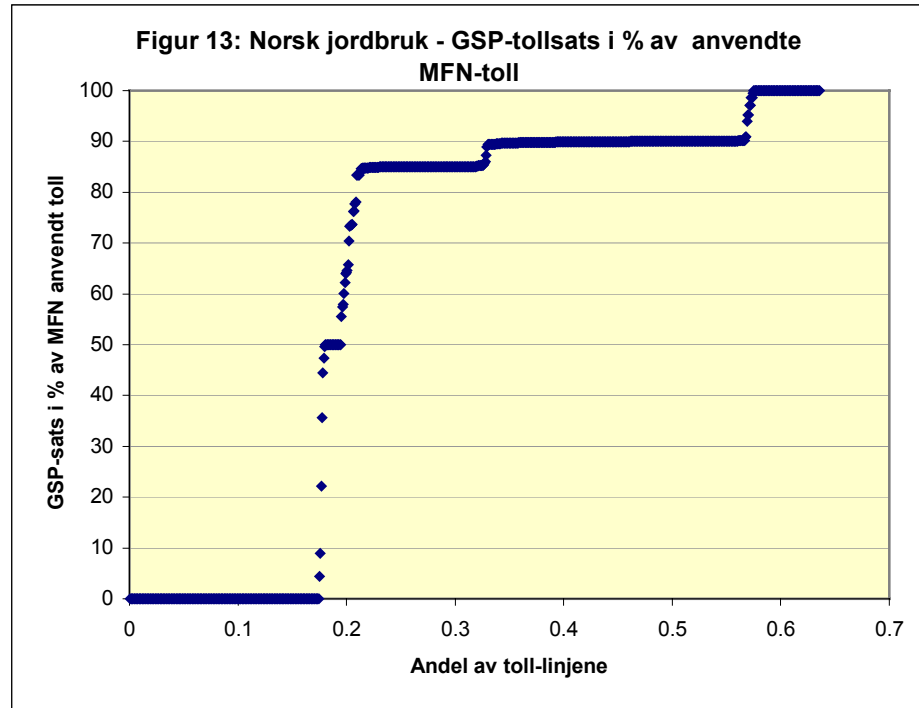
Regjeringen har sagt at den vil vurdere reformer som bevarer viktige deler av den norske landbruket (se Vedlegg A). For industrivarer vil nulltoll for alle land gjøre det overflødig å vurdere problemstillinger knyttet til innretning og administrering av GSP-ordningen. For landbruk er det en delvis økning i markedsadgangen som står på dagsorden. Derfor må vi ta opp spørsmål knyttet til:

- produktdekning
- differensiering mellom ulike typer utviklingsland
- administrative forhold, inkludert bruken av tollkvoter.

31. For landbruket gir GSP ubegrenset adgang for MUL, men moderate tollfordeler for andre utviklingsland.

MUL fikk nulltoll for landbruksvarer allerede i 1976 (se Vedlegg C), men betydningen var i praksis liten. Før Uruguay-runden (UR) var importvernet for landbruket basert på kvoter snarere enn toll. Da kvotene ble omgjort til toll etter UR, fikk GSP større betydning. Toll for MUL ble gjeninnført i 1995 for noen varer (korn og kraftfôr), og deretter fjernet fra 1. juli 2002. Det finnes likevel et overvåkningssystem for disse vareslagene, slik at importvernet kan bli gjeninnført dersom MUL-import truer ”markedsbalansen”. Man får ikke automatisk importtillatelse, og importører må søke på forhånd innenfor visse tidsfrister. Så langt har sikkerhetsmekanismen ikke blitt brukt.

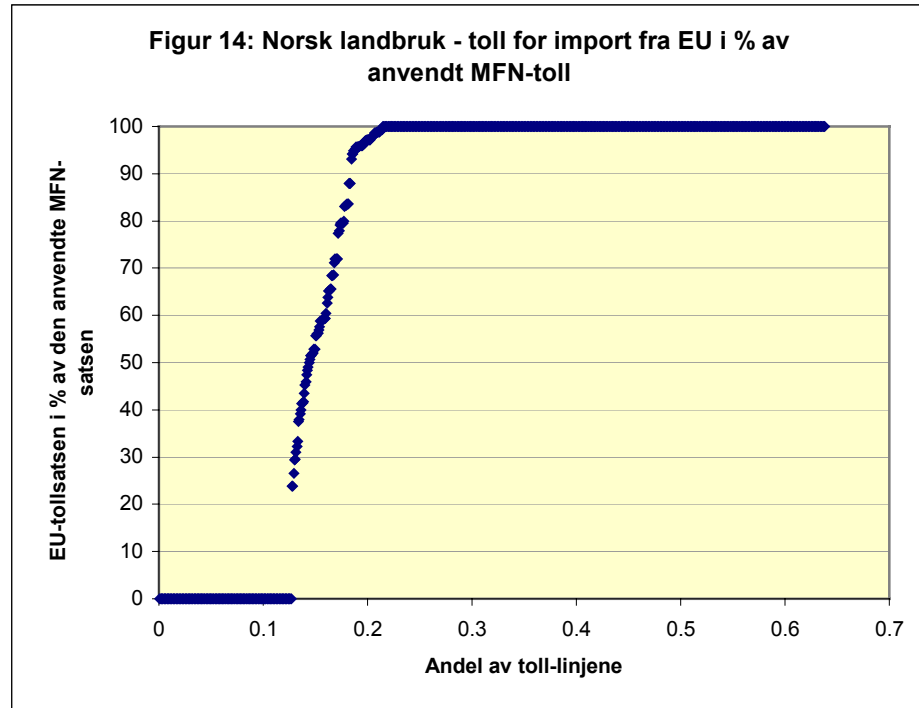
For de 64% av tollsatsene for landbruksvarer som ikke er null for alle importører, viser figur 13 hvor mye toll blir prosentvis redusert gjennom ordinær GSP.



For 18% fjernes tollene fullt ut, men den mest vanlige tollnedsettelsen er 10-15%. Den gjennomsnittlige tollnedsettelsen gjennom GSP er derfor på moderate 10-15%. Gjennomsnittlig tollsats under GSP ligger på 62-90%, eller 46-63% dersom man vektet med utviklingslandenes samlede eksport (til alle land) av varene.

32. For landbruksvarer gis det få preferanser til Norges frihandelspartnere.

Som nevnt over ble GSP for industrivarer introdusert på et tidspunkt da (fra 1973) mer enn 2/3 av importen var tollfri som følge av frihandelsavtaler. For landbruksvarer er ikke frihandelsavtalene spesielt sjenerøse, og gjennomsnittstollen for EU er faktisk høyere GSP-nivået. Figur 14 viser EU-tollsatsene, i % av ordinær anvendt toll (MFN).

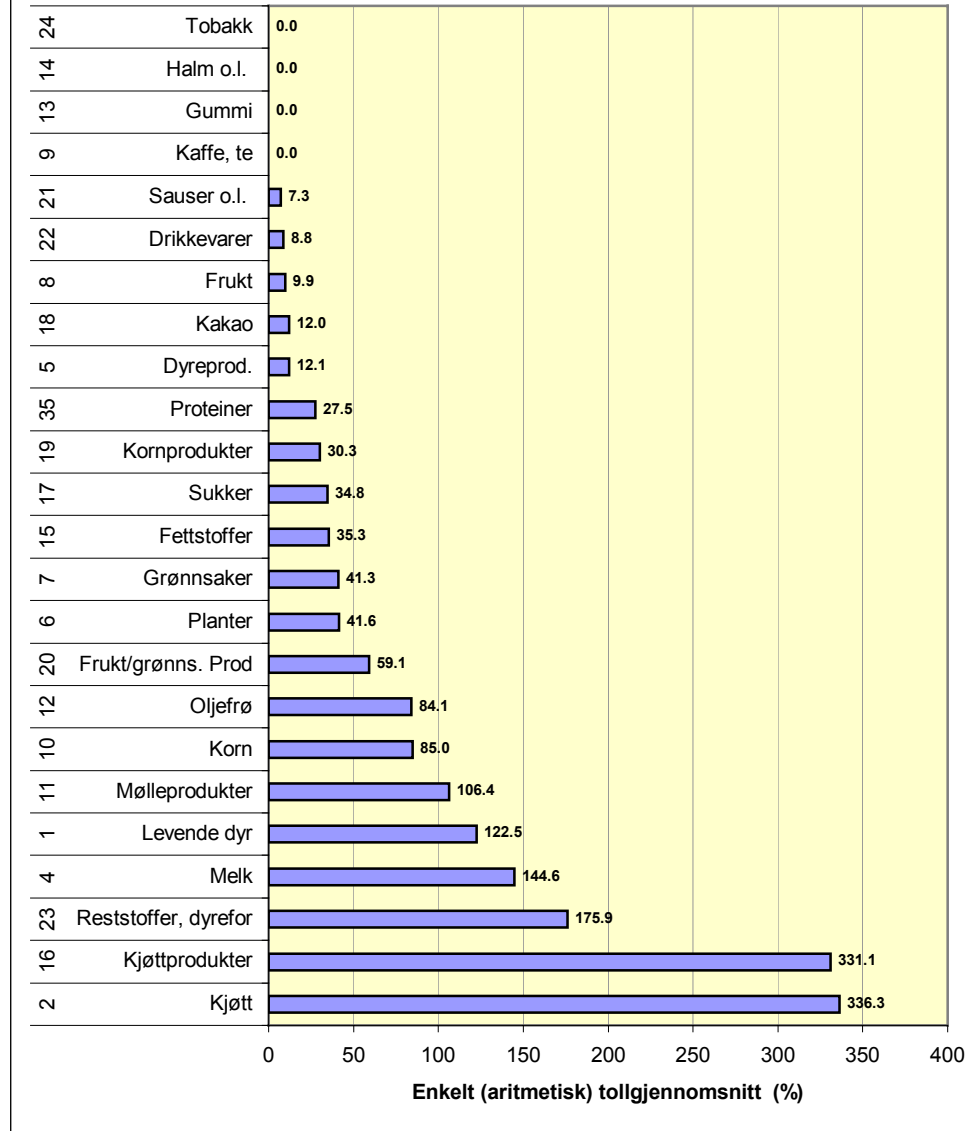


For mange varer er det med andre ord ingen tollreduksjon. Bildet endres noe av tollkvoter som øker EUs markedsadgang, men det er likevel slik at norsk importvern er sterkt også innen frihandelsavtalene. For landbruksvarer kan derfor GSP gi bedre preferanser enn frihandelsavtalene, snarere enn motsatt. Det er likevel et spørsmål om politisk økonomi: Hvis Norge ga utviklingsland bedre markedsadgang på landbruksområdet, er det sannsynlig at EU ville presse på for bedre markedsadgang også under frihandelsavtalene.

33. Importvernet er spesielt sterkt for kjøtt, meieriprodukter, korn og kraftfôr.

Figur 15 viser gjennomsnittlige GSP-tollsatsen for ulike HS-kapitler på landbruksområdet.

Figur 15: Norsk landbruk - GSP-tollsats for ulike sektorer
(verdensmarkedspriser er brukt for å beregne ad valorem-ekvivalenter)



Importvernet er sterkest for kjøtt og kjøttprodukter, men også betydelig for meieriprodukter, korn og dyrefôr. Noen varer som er viktige for utviklingsland, som kaffe, frukt og lignende, har nulltoll. For frukt og grønnsaker er importvernet ofte sesongavhengig, så markedstilgangen er bedre deler av året.

34. Landbrukseksport er viktig for utviklingsland

I den pågående forhandlingsrundet i WTO er et tydelig hovedkrav fra utviklingsland at industriland må redusere importbarrierene i

landbrukssektoren. Selv om u-landenes interesser varierer og noen av dem er nettoimportører av matvarer, er det totalt sett ingen tvil om at bedre markedsadgang for landbruksvarer vil fremme utvikling. Beregninger foretatt av Anderson et al. (2005) tyder på at fullstendig eliminering av alle tollbarrierer vil kunne gi 300 milliarder USD i økt inntekt for utviklingsland. Som tidligere nevnt vil Afrika sør for Sahara være bedre stilt selv om bytteforholdet forverres.

Aksoy and Beghin (2005, 3) konkluderer at “en strategi som baserer seg på eksport av landbruksvarer vil sannsynligvis gjøre u-landene fattigere i dagens handelsregime”. Men dersom handelsregimet endres vil utviklingslandene tjene på det: ”Landbruksliberalisering vil skape vinnere og tapere. Studiene konkluderer at reformen vil redusere rural fattigdom i utviklingsland, både fordi landene i sum har et sterkt komparativt fortrinn i landbruk og fordi landbrukssektoren er viktig for å skape inntekter for u-landene.” (ibid.)

Verdensmarkedet for noen viktige varer som sukker og bomull er sterkt ute av balanse på grunn av subsidier i rike land. På dette området er ikke Norge synderen. Men selv om vi har et åpent marked for noen landbruksvarer fra utviklingsland, har vi et sterkt importvern på en del områder som er viktige for u-land.

Sammenlignet med industrivarer, er landbruksimporten mindre konsentrert på enkeltland. Tabell D1-D3 viser for eksempel at Kina sto for 70 % av industrivareimporten som kvalifiserte til GSP. For landbruket sto Sør-Afrika for den største GSP-andelen, men kun med 17%.

35. Norsk beskyttelse av fôrstoffer og kjøtt er spesielt alvorlig for utviklingslandenes interesser

Det er vanskelig å estimere den potensielle importøkningen fra utviklingsland i en situasjon der mange tollsatser er prohibitive. Hvis en tollsats på 500% reduseres til 300% har det sannsynligvis liten innvirkning på handelen. For å lage en grov beregning av handelspotensialet på tross av denne vanskeligheten, utfører vi følgende eksperiment: Vi antar at (i) kun tollreduksjoner under 100% har noen effekt, at (ii) alle tollsatsene settes til null og så (iii) vekter vi de påfølgende tollreduksjonene med eksporten fra utviklingsland. Videre antar vi at (iv) handelsveksten er proporsjonal med tollnedsettelsene, og det gir oss grunnlag til å beregne handelsveksten for hver sektor. Tabell 4 viser resultatene. Som bakgrunnsinformasjon viser tabell D4 og D5 i vedlegget importen fra henholdsvis MUL og alle utviklingsland samlet.

Rangeringen som følger av tabellen er slik:

1. Produktklasser knyttet til dyrefôr er viktigst. I Melchior (2005b) er det vist at importbeskyttelsen i HS-kapitlene 15, 12, 10 og 23 i tabellen i hovedsak skyldes dyrefor. De fire kapitlene utgjør til sammen 48% i Tabell 4.
2. Den nest viktigste produktgruppen er kjøtt, men en andel på 14% av handelspotensialet.

I tillegg til disse hovedgruppene finnes det spredte muligheter for import av for eksempel frosne grønnsaker, planter og blomster samt noe bearbeidet mat.

Det er vanskelig å lage et presist anslag for handelspotensialet. Vi understreker at beregningene ovenfor ikke er ment som et estimat for handelsveksten, men en grov illustrasjon på hver sektors betydning i denne sammenhengen. Det er en grov illustrasjon fordi (i) den prohibitive tollsatsen varierer mellom sektorene; (ii) norsk etterspørsel kan være ulik verdens etterspørsel; (iii) tilbuds- og etterspørselastisitetene varierer fra produkt til produkt, og elastisitetene for importetterspørsel er sannsynligvis større enn én i tallverdi; og (iv) fordi i et mer liberalt handelsregime kan det skje endringer i produksjonskapasiteten i u-land.

36. Økt GSP for landbruksvarer vil påvirke norsk produksjon

For kjøtt er det for flere arter et betydelig tilbud fra utviklingsland. For oksekjøtt viser dagens begrensede import allerede at det finnes et stort potensial fra sør-amerikanske leverandører som Brasil, Argentina og Uruguay. For fôrstoffer er det også en rekke med produkter tilgjengelige, fra mange ulike leveringsland. Som Econ Energi (1995) påpeker er mange av fôrstoffene lett substituerbare. Produktene må selvfølgelig underlegges

Tabell 4: En illustrasjon av hvilke sektorer der norsk importvern har forholdsvis størst betydning for utviklingsland.

HS kapit-tel	Kort beskrivelse	Relativ betydning
15	Fettstoffer	15.8
2	Kjøtt	14.3
12	Oljefrø	12.8
10	Korn	12.5
23	Reststoffer, dyrefor	6.6
7	Grønnsaker	6.3
20	Frukt/grønns. prod.	5.4
16	Kjøttprodukter	4.4
17	Sukker	4.2
4	Melkeprodukter	4.1
6	Planter	3.4
8	Frukt	2.8
1	Levende dyr	2.7
11	Mølleprodukter	1.4
22	Drikkevarer	1.1
19	Kornprodukter	0.8
35	Proteiner	0.6
21	Sauser o.l.	0.4
18	Kakao	0.2
5	Dyreprod.	0.1
9	Kaffe etc.	0.0
13	Gummi etc	0.0
14	Halm etc.	0.0
24	Tobakk	0.0

bestemmelser knyttet til dyrehelse, men med unntak av de aller fattigste landene er ikke dette et uløselig problem.

For kjøtt så vel som fôrstoffer er økt markedstilgang en avveining mellom hensynet til u-lands eksportinteresser, og hensynet til norsk landbruk. Med dagens prisavvik mellom Norge og verdensmarkedet, er det ingen tvil om at fri kjøttimport fra utviklingsland vil true en vesentlig del av norsk kjøttproduksjon. Fri import av fôrstoffer vil på tilsvarende måte skape en markant reduksjon i norsk kornproduksjon. Produksjon av fôrstoffer og matkorn er sterkt relatert, så det kan være vanskelig å ha helt forskjellige importregimer for de to.

Friere import fra utviklingsland vil ikke nødvendigvis true alle deler av landbruket. For melkeproduksjonen, som er viktig for landbruket i distriktene, er det for eksempel ikke sannsynlig at bedre markedsadgang under GSP vil skape en sterk importflom.

37. Lavere kornpriser vil redusere kostnadene i resten av landbruket, men true kornproduksjonen

På den andre siden vil lavere priser på fôrstoffer redusere kostnadene, noe som vil være en fordel for både melkebønder og annet husdyrhold. Kraftfôr utgjør ifølge noen anslag omtrent 15% av kostnadene i landbruket, og gjennom en liberalisering av importen kunne prisene bli halvert (se Melchior 2005b for mer informasjon). Dette vil føre til en vesentlig kostnadsreduksjon.

Kornproduksjon er en del av den såkalte kanaliseringspolitikken som ble startet rundt 1950. Hensikten var å øke kornproduksjonen i de mest fruktbare landbruksområdene på Østlandet, og dermed gi rom for husdyrhold og annet landbruk i distriktene. Politikken har delvis lyktes, men også vist seg svært kostbar – ikke bare fordi kornproduksjon er dyrt, men også fordi prisen drives opp på innsatsfaktorene i andre deler av landbruket og i foredlingsindustrien.

En betydelig del av kornet som produseres innenlands går til dyrefôr, man andelen matkorn har økt over tid. Det er store variasjoner fra år til år. Matkornproduksjonen har vært stimulert av en prisforskjell mellom matkorn og fôrkorn som er større enn tilsvarende prisforskjell utenlands. Regjeringen har derfor signalisert at denne prisforskjellen skal reduseres.

Selv om fôrkorn og oljefrø er viktigere for utviklingsland enn matkorn, kan det være vanskelig å ha fullstendig separate regimer for de to produkttypene. Det måtte baseres på en streng kvantitativ regulering med store årlige forskjeller i importkvotene, noe som ikke ville være veldig utviklingsvennlig. Derfor antar vi at hele kornproduksjonen vil bli påvirket av en liberalisering av dyrefôrimporten. Mer enn 80% av denne produksjonen finner i dag sted på Østlandet. Betydningen for distriktene vil sannsynligvis bli mer indirekte: Dersom husdyrholdet på Østlandet øker, må det over tid følges av en reduksjon andre steder. Slike strukturelle endringer vil derimot redusere kostnadene i norsk landbruk

betydelig. Det vil skje på tre måter: (i) ved kutt i subsidiene til kornproduksjon, (ii) ved å redusere kostnadene for innsatsvarer i annen landbruksproduksjon og ved (iii) utnytte stordriftsfordelene i kveg- og melkeproduksjonen. Gjennomsnittlig antall kuer i norsk melkeproduksjon har nå økt fra 13 til 16, men en ytterligere økning er på sin plass for å bedre effektiviteten.

Dersom importen av fôrstoffer blir liberalisert, vil det også være nødvendig å justere andre deler av landbrukspolitikken. For eksempel, dersom kornproduksjonen på Østlandet blir redusert, er et spørsmål om også systemet for melkekvoter bør justeres. Det ligger utenfor rekkevidden av denne studien å gå nærmere inn på dette, og vi anbefaler at en mer spesifikk utredning foretas seinere, med bruk av en numerisk modell som på en god måte får fram de økonomiske og regionale konsekvensene. For korn trenger man også å revurdere beredskapsspørsmålet: Boikott under første verdenskrig og Napoleonskrigene hadde store konsekvenser for Norge, og risikoen for at matforsyningen skulle bli avskåret brukes fortsatt som et argument for kornproduksjonen. I dag er tradisjonelle kriger med handelsboikott i Nordsjøen mindre sannsynlig, og beredskapsargumentet bør være svekket. En grundig belysning av problemstillingen er imidlertid utenfor rammen av denne rapporten.

Liberalisering av importen fra utviklingsland kan dermed ha viktige konsekvenser for norsk landbruksproduksjon, og det er et politisk spørsmål om og i hvilken grad man vil foreta en slik strukturendring i landbruket.

Forskjellsbehandling mellom ulike land i GSP-systemet

38. Fri import fra MUL er ingen trussel...

Importliberalisering for MUL har både i Norge og internasjonalt kun hatt moderat effekt. For Norges del har import av klær fra Bangladesh og avskårne blomster fra Afrika økt som en følge av kvote- og tollfrihet for MUL. Selv om disse suksesshistoriene er viktige, er det likevel illustrerende at nesten ingen landbruksprodukter er importert fra MUL; selv der andre land holdes ute med mega-tollsats på flere hundre prosentpoeng. Med unntak av korn og oljefrø, er det ingen sikkerhetsmekanisme eller usikkerhet om markedsadgangen. Siden juli 2002, og også helt tilbake til 1976, har norske bedrifter kunnet se seg om etter MUL-produkter som kunne importeres med betydelige tollfordeler. Dette er det beste beviset på at dersom vi ønsker handel, bør vi rette blikket mot flere enn MUL-landene,.

39. MUL-landene bør få hjelp, men mer enn 4/5 av verdens fattige fins i andre land som også trenger vår støtte.

MUL-landene utgjør en liten del av u-landene totalt, og er den landgruppen der tiltak knyttet til internasjonal handel vil være minst effektive. Tabell 5 viser den økonomiske betydning av ulike grupper av u-land:¹³

Tabell 5: Ulike typer utviklingsland - kumulativ andel av verdenstotalen (%) for ulike variabler								
Kategori (basert på inntektsdata for 2002)	Import	Eksport	Land- bruks- eksport	Inntekt (BNI)	Inntekt (PPP)	Befolk- ning	Fattige 1\$	Fattige 2\$
MUL (50)	0.7	0.6	0.7	0.5	1.8	11	17	13
Lavinntekt (61)	2.5	2.4	2.9	2.7	9	37	69	59
1000\$ (67)	8	9	8	7	23	60	92	88
Lav + lavere mellominntekt (117)	15	17	20	14	37	79	98	98
+ høyere mellom (154)	24	26	30	19	43	84	100	100
+ høyinntekt utenfor OECD+Korea (182)	34	37	32	22	47	86	100	100

MUL utgjør 0,5-0,7% av verdensøkonomien, men omfatter 13-17% av verdens fattige. Dersom vi legger til ytterligere 11 land i lavinntektskategorien, får vi med for eksempel India, Pakistan og Nigeria,

¹³ For detaljer og datakilder, se Melchior (2005a)

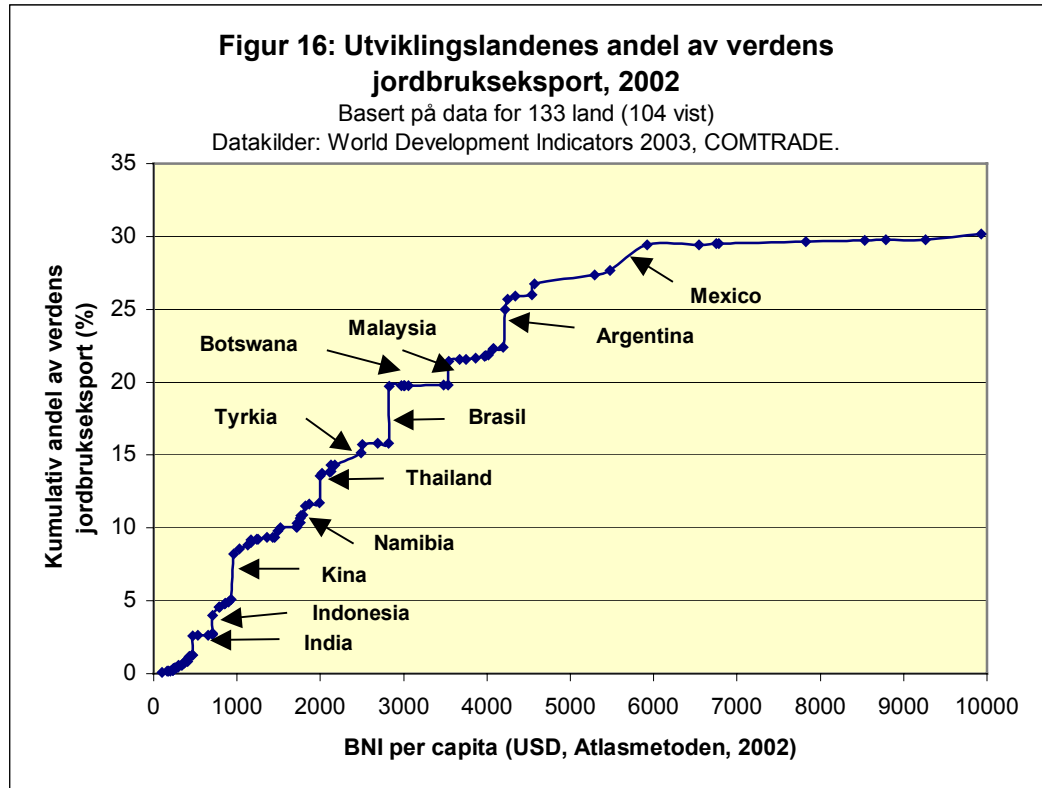
og alle andelene omtrent firedobles. Heves terskelen til 1000\$ BNI per innbygger inkluderer vi Kina, og andelene øker betydelig. Trekker vi med hele lavere mellominntekts-gruppen (inkludert for eksempel Brasil), er nesten alle verdens fattige inkludert og andelen av verdensøkonomien er 14-20%. Legger vi til grunn en svært vid definisjon av utviklingsland, omfatter vi 22-34% av verdensøkonomien.

For å klassifisere land i forhold til GSP kan inntekt suppleres med andre kriterier. For eksempel har International Development Association (IDA) en liste av land som er berettiget til lån fra Verdensbanken til spesielt gunstige betingelser. Denne listen overlapper betydelig med listen over lavinntektsland, men omfatter dessuten en del lavere mellominntektsland med høy gjeldsbyrde, som for eksempel Indonesia.

Et for sterkt fokus på MUL-landene bør unngås fordi de utgjør en liten del av u-landene, og innførte handelstiltak har hatt begrenset effekt. Dette innebærer ikke MUL er mindre viktige eller at de ikke trenger hjelp, men at vi må ha en bredere tilnærning. Vi bør vurdere utvidet markedsadgang også for andre grupper. For å fremme handel og bekjempe fattigdom, bør handelspolitikk brukes der den er mest effektiv.

40. Mange utviklingsland eksporterer landbruksvarer

Figur 16, som viser den kumulative andelen av verdens landbrukseksport for utviklingsland, gir en visualisering av hva slags importkonkurransen man kan vente seg ved å gi GSP til ulike grupper av land. I figuren er land rangert etter inntektsnivå (BNI per innbygger, med de fattigste til venstre).



Brasil, Kina og Argentina er de største landbruksekspertørene blant utviklingsland. Kurven øker likevel jevnt opp til et inntektsnivå på rundt 5000\$, så ekspertørene er mange, spesielt blant lavinntektsland og lavere mellominntektsland. Blant høyere mellominntektsland (3036-9385\$ med 2002-data) finnes det kun noen få store ekspertører. Gitt at Mexico har frihandelsavtale med Norge, er spørsmålet for GSP og landbruksvarer hvor mange land langs denne skalaen vi er villige til å dekke. Som vi kan se fra tabell 5 har alle landene legitime behov for utvikling og fattigdomsbekjempelse. Ifølge dataene som ligger bak figur 16 er både Botswana og Namibia lavere mellominntektsland. I henhold til den nyeste klassifiseringen fra Verdensbanken (sommeren 2005), har Botswana til og med kommet seg opp i den øvre gruppen av mellominntektsland.

41. Det er mulig å differensiere mellom grupper av utviklingsland, men dette må skje ut fra objektive kriterier

EU og USA praktiserer GSP med mye differensiering også utover MUL-gruppen (se Melchior 2005a). Det norske systemet er enklere, der kun Botswana og Namibia har spesiell status utenom MUL. I henhold til en ny WTO-rapport (se Melchior 2005c for en drøfting) er differensiering mellom ulike typer MUL-land mulig, men den må basere seg på objektive kriterier i den forstand at et hvilket som helst utviklingsland som tilfredsstillere kriteriene kan kvalifisere for ordningen. Vi tolker denne

avgjørelsen slik at rene inntektskriterier, eller kriterier knyttet til for eksempel gjeld, kan godtas – selv om vi ikke er i stand til å gi noen juridisk garanti.

42. “Megapreferanser” bare til MUL bør unngås

Ifølge Melchior (2005c) bør ”mega-preferanser” til MUL-landene alene unngås; (i) for å stimulere konkurranse mellom land og handelsbedrifter, både for å unngå monopolsituasjoner og for å unngå ikke-bærekraftig handel med etterfølgende tilpasningsproblemer; (ii) for å unngå at bedre markedstilgang for utviklingsland hindres av problemer med ”undergraving av preferanser”; (iii) for å gi bedre markedsadgang til u-land med større eksportkapasitet; og (iv) for å dempe betydningen av terskelverdier og kategoriseringer som alltid til en viss grad er tilfeldige. Rettferdighet er også en gyldig grunn til å bedre markedstilgangen utover MUL.

I dag ser vi at viktige reformer i EUs sukkerpolitikk, samt multilateral liberalisering, trues med utsettelse fordi man er bekymret for utvanning av preferansene til MUL og (for EU) ACP-landene. Vi mener at GSP-systemene bør innrettes slik at man i framtida i størst mulig grad unngår denne typen fastlåsing av handelspolitikken.

43. En mulig differensieringsordning under GSP

En mulig innretning av GSP er følgende preferansehierarki:

- Trinn 1: MUL, lavinntektsland og IDA-land
- Trinn 2: Andre lavere mellominntektsland, og høyere mellominntektsland med spesielt høy gjeldsbyrde.
- Trinn 3: Andre høyere mellominntektsland.

Det økonomiske betydningen av disse gruppene framgår i hovedsak av tabell 5, og figur 16 viser at de store eksportørene blir dekket.¹⁴ For Norge vil implikasjonen av en slik ordning være:

- At Russland og de tidligere Sovjetrepublikkene inkluderes i GSP-ordningen, basert på inntektsnivå
- At spesialbehandlingen av Botswana og Namibia opphører. Handel med disse landene kan også ivaretas gjennom den planlagte frihandelsavtalen med SACU.
- I henhold til en slik tilnærming vil Hong Kong, Korea og en rekke høyinntektsland utenfor OECD minste sine GSP-fordeler. Men disse landene har liten landbrukseksport, og dersom tollene for alle industrivarer settes til null for alle land, vil deres markedsadgang være sikret. Null MFN-toll for industrivarer er her viktig for å hindre politiske reaksjoner på denne tilnærming til differensiering.

¹⁴ Se Melchior (2005c) for mer informasjon om IDA-kategorien.

44. GSP på landbruksområdet må tilpasses til utfallet av WTO-forhandlingene

Hvis "Harbinsons forslag" i WTO-forhandlingene blir iverksatt, tyder anslag på at de anvendte MFN-satsene for Norge vil bli kuttet med 40%. Anslaget er uansett usikkert, og vil både påvirkes av i hvilken grad følsomme produkter holdes utenfor, og om det vedtas en maksimal tollsats. Det er nylig kommet et forslag om en maksimumssats på 100%, noe Norge sterkt har motsatt seg.¹⁵ Det er også usikkert om spesifikke tollsatser vil bli konvertert til *ad valorem*-satser. Det er også sannsynlig at det blir en økning i den pålagte minimumsadgangen for import (i dag 5% av forbruket). Forhandlingsutfallet vil dermed være viktig for utformingen av GSP i fortsettelsen.

Et annet spørsmål er om man kan bruke omlegginger i GSP-systemet for å ivareta liberaliseringsforpliktelser på landbruksområdet som følge av WTO-forhandlingene. Dette vil sannsynligvis være et element, men man må avvente forhandlingsresultatet for å se hvordan dette kan gjøres. Siden mange spørsmål ikke er avklart, er vi nødt til å foreslå løsninger som vil måtte tilpasses til utfallet av WTO-forhandlingene.

45. Som det høyeste tollnivå for landbruksvarer fra u-land kan ad valorem-toll innføres, og "mega-tollsatser" så vel som "luft i tollsatsene" bør elimineres

På landbruksområdet vil gevinstene være små hvis for eksempel megatollsatsen på 4892% (*ad valorem*-ekvivalent for HS 23011000, mel og pelleter av kjøtt, fleisk eller slakteavfall) reduseres med 50%. GSP bør gi en reell økning i markedsadgang snarere enn kutt over prohibitivt nivå.

For høyere mellominntektsland kan man introdusere en *ad-valorem* tollsats for alle landbruksvarer. I alle tilfeller bør "luften i tollsatsene" elimineres der dette er til stede. Dette bør føre til tollnivåer vesentlig under AVE-nivåene som vi har beregnet. Som nevnt må nivået også vurderes i lys av utfallet av WTO-forhandlingene.

Å bytte fra spesifikke til *ad valorem*-tollsatser innebærer av produkter i den nedre enden av prisskalaen kan importeres. I det nåværende systemet har høye spesifikke tollsatser tendens til å fremme import av varer med høy pris. For eksempel brukes WTO-kvotene for oksekjøtt til å importere indrefilet fra Brasil og noen andre land. Det har vært snakk om at norsk landbruk bør spesialisere seg på nisjeprodukter med høy merverdi, men spesifikke tollsatser kan øke konkurransen akkurat i disse segmentene. I tillegg til bedre forutsigbarhet og gjennomsiktighet er dette et argument for å bytte til *ad valorem*-tollsatser under GSP.

¹⁵ Se pressemelding fra Utenriksdepartementet, 29. juli 2005, "G10-landene fastholder motstanden mot tolltak i WTO-forhandlingene".

46. Under GSP kan så tollen for landbruksvarer reduseres ytterligere i to trinn, ett for de fattigste og ett for de nest fattigste landene.

Omfanget av tollreduksjoner er et politisk spørsmål. I rapporten har vi presentert en rangering for produkter og landgrupper. Det bør være et mål å ha null toll for alle produkter for lavinntektsgruppen, og delvise tollreduksjoner for de nest fattigste landene. Store leverandører i den lavere mellominntektsgruppen som Brasil vil dermed ikke få frihandel, men likevel ha en mulighet for å selge sine produkter til Norge.

Siden GSP-omleggingen kan påvirke sysselsettingen i landbruket, kan reformen fases inn gradvis. Blant annet på grunn av mye luft i tollsatsene, er det vanskelig å forutse hvor stor innvirkning liberaliseringen vil ha på importvolumet. Importører er villige til å betale tollsats pluss auksjonspris for kvoter på til sammen 140% for noen typer kjøtt, men for andre produkter kan det prohibitive tollsatsen være mye lavere. På grunn av denne usikkerheten kan en trinnvis omlegging være gunstig. Dette vil også variere mellom produkter: Liberalisering av hermetiske erter krever kanskje ikke noen overgangsperiode, mens fullstendig åpning av kornmarkedene vil kreve det.

Et annet spørsmål er i hvilken grad tollsatser skal suppleres med tollkvoter. Dersom tollkvoter er ”vellykkede”, med reell konkurranse blant importørene og meningsfylte kvotepriser, er resultatet en ny form for tollinntekt til statskassen. Hensynet til forutsigbarhet og et enklere handelssystem tilsier at tollkvotene fortrinnsvis bør fases ut og erstattes med vanlige *ad valorem*-satser. Tollkvoter kan likevel brukes selektivt for å gjøre overgangen gradvis. Da vil det være viktig at volumet er stort nok til å tillate kommersielle kvanta til flere importører. Noen av dagens tollkvoter er, ifølge noen importører, i så henseende for små.

47. Et stilisert eksempel på landbruksliberalisering

Tabell 6 gir en illustrasjon på et mulig GSP-regime for landbruket, for ulike produkter:

Tabell 6: Illustrasjon av en mulig innretning på GSP på landbruksområdet				
Landgruppe	Produkteksempler			
	Erter	Dyrefôr	Kjøtt	Melk
Lavinntekt + IDA + MUL	0	0	0	0
Øvrige lavinntekt	100% tollreduksjon	50% tollreduksjon	30% tollreduksjon	10% tollreduksjon
Høyere mellominntekt	<i>Ad valorem</i> -tollsats med moderat liberalisering utover tollnivået etter Doha-runden, men uten ”luft i tollsatsene”			
Rike	MFN-satser etter Doha-runden			

Produktrangeringen må undersøkes videre og i mer detalj. Som et uttrykt vedlegg har vi laget en liste på 228 produkter der (i) dagens GSP-tollsats er forskjellig fra null, og (ii) utviklingsland står for mer enn 20% av verdenseksporten (på sekssifret klassifiseringsnivå). Denne listen omfatter produkter fra mange landbrukskapitler.

Tallene som vi presenterer i tabell 6 er kun ment som en illustrasjon, nivået på tollnedsettelsene er et politisk spørsmål. Således er hensikten med tabell 6 å illustrere en mulig struktur på omleggingen av GSP-ordningen for landbruk. I tabellen har vi ingen tollkvoter, siden vi mener at den nye GSP-ordningen i størst mulig grad bør basere seg på *ad valorem*-satser. I tilfelle dette er politisk umulig, kan noe av liberaliseringen finne sted ved hjelp av tollkvoter som økes vesentlig fra dagens nivå. Dagens tollkvoter bør uansett gjennomgås, og erter (i tabellen) er ment som et eksempel på en vare som kan liberaliseres og dagens tollkvote fjernes. I den grad tollkvotene opprettholdes, er behovet for kommersielt levedyktige volumer også avgjørende. Ifølge importørene er en del av dagens tollkvoter for små ut fra dette hensyn.

Administrative forhold

48. Norge bør samarbeide med EU for å forbedre opprinnelsesreglene.

Reglen om ”dobbel bearbeiding” for tekstilvarer legger begrensninger på eksportmulighetene til GSP-mottakere, spesielt små land uten egenproduksjon av garn og stoffer. Som bemerket ovenfor er nulltoll for alle land den raskeste måten å fjerne denne hindring. Så lenge nulltollen ikke er realisert, bør man utforske andre måter å løse problemet på. På grunn av kumulasjonsreglene må Norge samordne tiltak på feltet med EU. I dagens system har Laos fått et spesielt unntak fra opprinnelsesregelverket. Internasjonalt er det interessant å se at bestemmelsene for klær i AGOA (USAs tollpreferanser for Afrika) slakker på opprinnelsesregelverket. Norge bør arbeide med EU for å forenkle dagens regler, og gjøre dem mindre restriktive. I prinsippet kan man innføre en regel om ett-trinns bearbeiding, eller tilpasse verdikriteriet i det nye EU-systemet slik at ett-trinns bearbeiding er tillatt. Videre kan man forenkle dokumentasjonskravene ved utvidet bruk av egenerklæring, slik Toll- og avgiftsdirektoratet har foreslått. Prosedyren brukes allerede for mindre forsendelser.

Opprinnelsesreglene utgjør et teknisk komplekst tema som kan ta pusten fra enhver generalist. Likevel er de viktige for handelspolitikken og kan ha betydelige konsekvenser for handelen med fattige land. I Norge håndteres reglene i hovedsak som et teknisk spørsmål av Toll- og avgiftsdirektoratet. Vi tviler ikke på deres ekspertise, men anbefaler likevel at de relevante departementene gir problemstillingen høyere prioritet. I møtet med en viktig reform i EU som Norge sannsynligvis må følge, bør Norge analysere spørsmålet og komme med synspunkter.

50. Men bør kontrollere om dagens regler blir fulgt

Selv om ambisjonen bør være å forenkle og liberalisere opprinnelsesreglene, må man kontrollere at ikke reglene omgås ved omveishandel, og at opprinnelsessertifikater er ekte og korrekt utstedt, for eksempel i regimer med mye korrupsjon. Ifølge norsk importstatistikk har importen fra Bangladesh økt kraftig etter 2000, mens dette ikke er tilfellet hvis man ser på eksportstatistikk fra Bangladesh (se Melchior 2005c). Vi hevder ikke at det har foregått korrupsjon i forbindelse med utstedelsen av opprinnelsessertifikater i Bangladesh, men nevner dette som et eksempel for kontrollprosedyrer: Sjekk konsistens i statistikken, og undersøk årsakene til avvik. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet er ikke opprinnelsesregelverket et stort problem. Det bør likevel tilføyes at dersom papiret og stempelet er riktig, har norske myndigheter liten mulighet til å sjekke at det ble utstedt på riktig måte.

51. Feilklassifisering kan være et økende problem

Det er velkjent at hvis tollsatsene varierer kraftig mellom produkter, kan det være fristende for importører å endre ett og annet siffer i klassifiseringsnummeret for å unngå toll. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet utgjør slike problemer et økende innslag i tolladministreringen. En teknikk for å etterprøve dette, i tillegg til standard stikkprøver, er å sammenligne importstatistikk i Norge med eksportstatistikk i opprinnelseslandet. Med denne typen data har noen forskere kunnet bekrefte at feilklassifisering finner sted (Fisman and Wei 2001).

52. Flere mottakere bruker ikke den norske GSP-ordningen

For å benytte GSP må mottakerlandet oppfylle noen formaliteter, for eksempel å sende informasjon om kompetent myndighet, stempler osv. Dette er sannsynligvis ingen stor byrde, men skjer likevel ikke automatisk. For Norges del er statistikken som følger:

Tabell 7: Land som har oppfylt de formelle krav for å bruke Norges GSP-system, 2005						
	Ordinær GSP			GSP for MUL		
	Antall land	Andel av berettiget handel (%)	Gjennomsnittlig import (mill. USD) 2004	Antall land	Andel av berettiget handel (%)	Gjennomsnittlig import (mill. USD) 2004
Oppfylt	67	92.4	77.2	29	86.0	3.6
Ikke oppfylt	39	7.6	1.0	20	14.0	0.9
Til sammen	106	100		49	100	

Kilder: Toll- og avgiftsdirektoratets tolltariff, internettutgaven april 2005. Handelsdata fra COMTRADE.

Følgelig har omtrent 60% av landene som kvalifiserer seg til GSP faktisk oppfylt de administrative formalitetene. 39 land som kvalifiserer til ordinær GSP, og 20 land som kvalifiserer til MUL-GSP hadde per april 2005 ikke oppfylt formalitetene. Norges import fra land som ikke har registrert seg er imidlertid liten, med gjennomsnittlig import i 2004 på 7 millioner NOK.

Der er flere mulige grunner til at land ikke har registrert seg:

- de visste ikke om det norske GPS-systemet
- de eksporterte kun varer der tollen var null, eller så liten at det ikke var noe å tjene på GSP
- de hadde ikke administrativ kapasitet
- Norge er et for marginalt marked

- de visste at de ikke ville oppfylle opprinnelseskravene for varene de kunne eksportere

Trolig var de fleste av grunnene viktige, men vi vil ikke prøve å kvantifisere betydningen av hver enkelt. Det er ikke nødvendigvis en skandale at land ikke bruker sine rettigheter i den norske GSP-ordningen. For et land langt fra Norge, der handelen er liten og handelspotensialet er begrenset for varer der GSP har betydning, kan det være rasjonelt å droppe registreringen. Dersom preferansemarginen er liten, viser nyere studier at eksportører kanskje velger å eksportere til MFN-satser for å unngå transaksjonskostnadene knyttet til GSP (OECD 2005). Hvis land ikke eksporterer klær eller landbruksvarer, har de ingen grunn til å bry seg med norsk GSP. På den andre siden er det viktig at informasjonen om den norske GSP-ordningen er god nok.

Over tid virker det som om MUL har blitt bedre med hensyn til registreringen: I 1993 var kun halvparten (25 av 49) registrert. På samme tid var 72 ordinære utviklingsland registrert, noe som viser at det har vært en viss nedgang.¹⁶ Den kan muligens forklares av grunnene over.

53. Det kan bli bedre informasjon om GSP på engelsk

På engelsk finnes det en brosjyre om GSP. Det har ikke alltid vært tilfelle, og er en forbedring. På den annen side er ikke tolltariffen tilgjengelig på engelsk, noe som begrenser gjennomsiktigheten i systemet og betyr at eksportører er avhengige av importørene for informasjon. For fordelingen av fortjeneste og for forhandlingsposisjonen til eksportører i utviklingsland, er denne informasjonen viktig. IT-systemet til Toll- og avgiftsdirektoratet skal oppdateres fra høsten 2005, og man vurderer å gjøre en engelsk utgave av tolltariffen tilgjengelig seinere. Det vil være en fordel, og vil gjøre informasjon om GSP og tollsatser mer tilgjengelig. Engelskspråklige tollfiler sendes hvert år til WTO og UNCTAD og foreligger dermed allerede, og det bør være mulig å gjøre dem tilgjengelig via internett.

Man bør vurdere informasjonen om GSP som gjøres tilgjengelig via diplomatiske kanaler og internasjonalt tilgjengelige nettsted er god nok. Spesielt bør man satse på informasjon via internett. For eksempel kunne UNCTAD lage en webportal der lenker til landspesifikk informasjon er tilgjengelige. UNCTAD har laget nyttige håndbøker om noen GSP-systemer (men ikke det norske). Siden GSP-ordningene er mange og endres ofte, kan det være en tanke at UNCTAD legger større vekt på å utvikle et system der nettlenger har en viktig rolle. Vi har ikke sett i detalj på en slik mulighet, men nevner det som en mulig idé.

Vi har ikke grunnlag for å bedømme om manglende informasjon er en årsak til at noen kvalifiserte land ikke registrerer seg for å få GSP-fordeler.

¹⁶ Basert på Toll- og avgiftsdirektoratet, 1993, Generelle tollpreferanser for import av varer fra utviklingsland.

54. Merkelig informasjonspraksis for korn og oljefrø.

Da kvotefri nulltoll for alle varer ble etablert for MUL i juli 2002, var oljefrø og korn den siste produktgruppen som kom med. Det er likevel en overvåkningsordning for disse varene, med søknadsfrister tre ganger i året og en sikkerhetsmekanisme som kan settes i verk dersom ”markedsbalansen” er truet. For hvete (HS 1001) er for eksempel den ordinære tollsatsen nå 2,13 NOK/kg, og for MUL er tollen null, men underlagt overvåkningsordningen. Det finnes i prinsippet to måter å kommunisere dette på: (a) Tollsatsen for MUL er null, men det finnes en overvåkningsordning slik at satsen kan...; eller (b) tollsatsen for MUL er 2,13 men det kan settes til null dersom importøren søker... De fleste ville tro at (a) var et naturlig valg. Det er versjonen som brukes i GSP-brosjyren, og i flere rundskriv fra Statens Landbruksforvaltning. På grunn av denne informasjonen vil en velinformert importør i bransjen vite at tollsatsen er null. Men dersom en ny importør sjekker den internetbaserte tolltariffen, vil hun eller han kunne lese at tollen for MUL er 2,13. Det er ingen fotnote eller forbehold som sier at satsen faktisk er null. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet er dette et teknisk spørsmål, siden nulltoll kun innrømmes etter søknad. Vi synes likevel at praksisen er merkelig, og mener at det innebærer en risiko for feilinformasjon. Gjennom intervjuer merket vi oss også at ikke alle importørene var sikre på at tollsatsen var null.

55. Sikkerhetsmekanismen for MUL bør legges om

Til tross for store tollfordeler er ikke MUL i stand til å selge mye verken til Norge eller andre land. Hvis de noensinne lykkes, vil da sikkerhetsmekanismen for korn og fôrstoffer stoppe dem i startgropen? I forbindelse med reformer i GSP bør dagens sikkerhetsordning for MUL også gjennomgås på nytt. Gitt at trusselen fra MUL er liten, bør den fortrinnsvis fjernes. Å fjerne søknadsfristene tre ganger i året til fordel for automatisk tildeling etter søknadsdato, vil også være et skritt i riktig retning.

56. For landbruket bør tollsystemet gjøres mer gjennomsliktig

Dagens tollsystem for landbruk har noen aspekter som kan forenkles for å forbedre handelsvilkårene. For det første fører administrative tollendringer over tid til et system med variabel toll som skaper usikkerhet hos markedsaktørene. Importører har startkostnader knyttet til ny handel, og må beregne hvor mye de kan investere. Dette er spesielt viktig i forhold til fattige og fjerne land, der startkostnadene kan være høyere. Usikkerhet om tollsatsene kan hindre innpass på disse markedene. Tollsatser som ikke endres ofte av administrative vedtak er derfor å foretrekke. Videre er dagens system med individuelle tollnedsettelse og administrative vedtak

ikke særlig gjennomiktig. Selv om vi kan lese fra offisielle dokumenter om antall tollvedtak, er virkningen av dem er mer uklar. Noen importører opplevde også at varslene kom for seint og varigheten av tollnedsettelsene var for kort, slik at man umulig kunne dra nytte av det. I den grad det er mulig, vil det være en fordel å endre praksisen til fordel for permanent lavere tollsatser for de produktene der administrative tollnedsettelsener er viktige. Med store tollinnsparinger er det betydelige verdier involvert, og det vil være en fordel å gjøre systemet mer gjennomiktig. I så henseende skal auksjonssystemet for landbruket gis honnør for sin åpenhet, selv om samarbeid mellom markedsaktørene kan være et problem i noen tilfeller.

Dersom man går bort fra de hyppige administrative endringene i tollsatsene for landbruk, er det også mulig å flytte administreringen av landbrukstoll fra Statens Landbruksforvaltning til Toll- og avgiftsdirektoratet.

57. Også for landbruk finnes det enkelte problemer med opprinnelsesregler

Sammenlignet med klær, der kravet om to-trinns bearbeiding er en betydelig restriksjon, er ikke opprinnelsesreglene et like alvorlig problem for landbruket. Likevel finnes det noen problemer. Ifølge noen importører går en vesentlig del av matimporten fra utviklingsland gjennom lager og eventuell omlasting i tredjeland som Nederland. Opprinnelsesreglene er stort sett klare på hvilken håndtering av varer som er tillatt, men grensetilfeller finnes og det har vært konflikter rundt problemstillingen. Importørene oppfatter opprinnelsesreglene og administrative forhold som en byrde som de må sette av ressurser til å lære og mestre. Noen bedrifter rapporterte om problemer. Andre sa at dokumentasjonskravene de stilte i all hovedsak ble fulgt, og ville ikke inngå avtaler dersom selskapene ikke fulgte kravene nøye. Det kan finnes tilfeller der blomster fra utviklingsland settes sammen til buketter med blomster fra andre land, men vi har ikke spesifikk informasjon om problemer med GSP-opprinnelse i disse tilfellene.

58. Veterinærkontroll og EU-systemet

EUs veterinærregler betyr at kun noen land er godkjent som for eksempel kjøttkøttportører, og det begrenser Norges muligheter under GSP. Det har også begrenset importen av honning fra MUL. Importørens beskjed er ganske tydelig: Veterinærspørsmål er et stort problem med MUL, men med en viss innsats håndterbar for ordinære utviklingsland. Siden EUs bestemmelser for import fra fattige land er viktige, bør beslutningsprosessen i EU følges tett. Generelt er det viktig at veterinære avgjørelser ikke blir påvirket i urimelig grad av næringslobbyister som ønsker importbeskyttelse.

59. Tollstrukturen bør være så enkel som mulig.

I en reform at GSP-system må man ta spesielle hensyn til spesifikke vareslag, utover det vi gjør rede for i denne rapporten. Uansett hensyn bør det være et mål å gjøre tariffstrukturen så enkel som mulig, i stedet for en modell der alle tollsatsene er forskjellige.

60. Internasjonal harmonisering og bindende regler bør etterstrebes

Melchior (2005a) viser hvordan et mangfold av ulike preferanser skaper en “flope” av ulike handelsregimer (uttrykket ”spaghetti bowl” er brukt i den engelske litteraturen). GSP kan bli en ikke-tollmessig handelshindring i seg selv dersom alle land utvikler sitt eget regelverk, og reglene er svært forskjellige fra land til land. Internasjonal harmonisering av regelverket er derfor en god idé, også for GSP.

Behovet for internasjonal anerkjente regler er også en grunn til at vi ikke har undersøkt tanken om å knytte GSP til spesielle kriterier for styresett. En kritikk av GSP har vært at industrialiserte land bruker ordningen til å fremme spesielle interesser. Özden and Reinhardt (2004a) fastholder at USA har vært spesielt aktivt i så måte. Det nye GSP-regimet til EU gir også spesielle preferanser for land som har ratifisert en liste med internasjonale standarder for arbeidstaker- og menneskerettigheter, samt miljø. Vi foreslår ikke at Norge lager sin egen liste, siden det virker mest hensiktsmessig at slike tiltak samordnes internasjonalt.

For øvrig er det en mulighet at WTO-bestemmelsene om GSP gjøres klarere. GSP-lignende ordninger for andre felt enn tollsatser kan over tid bli viktigere, og bør tas opp i WTO. Som et eksempel kan ikke-materielle eiendomsrettigheter være mindre strenge for fattige land, med eventuell kortere varighetstid for patenter.

I prinsippet er det en mulighet at tollregimer som diskriminerer mellom ulike land ut fra utviklingsnivå blir forhandlet i WTO og dermed gjort bindende. For øyeblikket er dette politisk umulig, og det betyr at det er lettere å lage et ”utviklingsvennlig” tollsystem gjennom GSP. Dette er hensikten med de forslag som er presentert her.

Litteraturliste

- Anderson, K., W. Martin og D. van der Mensbrugge, 2005, Doha merchandise trade reform: What is at stake for developing countries? London: CEPR Discussion Paper No. 5156.
- Anson, J., O. Cadot, J. de Melo, A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann og B. Tumurchudur, 2003, Rules of origin in North-South preferential trading arrangements with an application to NAFTA, London: CEPR Discussion Paper No. 4166.
- Augier, P., M. Gasiorek og C.L. Tong, 2005, The impact of rules of origin on trade flows, *Economic Policy* 20(43): 567ff.
- Birdsall, N. og D. Roodman, 2003, The Development-Friendliness Index: A Scorecard of Rich-Country Policies, Center for Global Development.
- Brenton, P. og M. Manchin, 2003, Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin, *The World Economy* 26(5): 755-769.
- Brenton, P., 2003, Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of European Union Preferences Under "Everything But Arms", *Journal of World Trade* 37(3): 623-46.
- Cline, W.R., 2002, An Index of Industrial Country Trade Policy toward Developing Countries, Center for Global Development, Working Paper No. 14/ October 2002.
- Davenport, M., 1992, Africa and the Unimportance of Being Preferred, *Journal of Common Market Studies* XXX(2): 233-251.
- Econ Energi, 1995, Muligheter for preferanser ved import av landbruksprodukter fra utviklingsland under den nye GATT-avtalen, Vedlegg VI, pp. 258-285 i Nord-Sør/Bistandskommisjonen, Norsk sør-politikk for en verden i endring, Norges Offentlige Utredninger (NOU) 95:5.
- Eide, N.T., 1980, En økonomisk analyse av det norske GSP-systemet, NUPI Rapport nr. 47, juni 1980.
- Estevadeordal, A. og K. Suominen, 2004, Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement, Washington DC: Inter-American Development Bank, INTAL-ITD Working Paper No. 15.
- Fisman, R. og S.-J. Wei, 2001, Tax rates and tax evasion: Evidence from "missing imports" in China, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8551.
- Francois, J., B. Hoekman og M. Manchin, 2005, Preference Erosion and Multilateral Trade Liberalization, London: CEPR Discussion Paper No. 5153.
- Grooss, B., M. Ponte Ferreira og C-E. Schulz, 1991, U-landenes rammevilkår for import til Norge; utarbeidet av NUPI på oppdrag av NORAD, 1.10.1991.

- Hoekman, B. og C. Özden, 2005 Trade Preferences and Differential Treatment of Developing Countries: A Selective Survey, World Bank Policy Research Working Paper No. 3566.
- Hoekman, B., C. Michalopoulos og L.A. Winters, 2003, More Favourable and Differential Treatment of Developing Countries: Towards a New Approach in the WTO, Washington DC: World Bank Policy Research Working Paper No. 3107.
- Jaffee, S. og S.Henson, 2005, Agro-food exports from developing countries: The challenge posed by standards, Chapter 6, pp. 91-114 in M.Ataman Aksoy og J.C. Beghin (red.), Global Agricultural Trade and Developing Countries, Washington DC: The World Bank.
- Kee, H.L., A. Nicita og M. Olarreaga, 2004, Import Demand Elasticities and Trade Distortions, London: CEPR (Centre for Economic Policy Research) Discussion Paper No. 4669.
- Mattoo, A., D. Roy og A. Subramanian, 2003, The African Growth and Opportunity Act and Its Rules of Origin; Generosity Undermined? Washington DC: World Bank Policy Research Working Paper no. 2908.
- Maurseth, P.B., 2005a, Norway's trade with developing countries, NUPI Working Paper No. 682.
- Maurseth, P.B., 2005b, Trade and development – a selective review, NUPI Working Paper No. 681.
- Melchior, A., 1993, Helping your industry at the greatest cost – the story of Norwegian textile quotas, Norwegian Institute of International Affairs, Report No. 171.
- Melchior, A., 2003, EFTAs frihandelsavtaler – betydning for Norge. NUPI Paper No. 658.
- Melchior, A., 2005a, GSP in the “spaghetti bowl” of trade preferences. NUPI Working Paper No. 683.
- Melchior, A., 2005b, The Norwegian import regime for agriculture, NUPI Working Paper No. 684.
- Melchior, A., 2005c, Trade policy differentiation between developing countries under GSP schemes, NUPI Working Paper No. 685.
- Nicolaides, P., 1985, Preferences for Developing Countries: A Critique, *Journal of World Trade Law*, July-August 1985: 373-386.
- OECD, 2005, Preferential Trading Arrangements in Agricultural and Food Markets, Paris: OECD.
- Olarreaga, M. og C. Özden, 2005, AGOA and Apparel: Who Captures the Tariff Rent in the Presence of Preferential Market Access? *The World Economy* 28(1): 63-77.
- Özden, C. og E. Reinhardt, 2003, The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000, World Bank Working Paper No. 2955.
- Özden, C. og E. Reinhardt, 2004a, Unilateral Preference Programs: The Evidence, paper to the IMF Conference on “Recent Trade Research and Implications for Developing Countries”, oktober 2004.

- Özden, C. og E. Reinhardt, 2004b, First Do No Harm: The Effect of Trade Preferences on Developing Country Exports, processed, World Bank
- Silva, P., 2005, The Role of Importers and Exporters in the Determination of the U.S. Tariff Preferences Granted to Latin America, Washington DC: World Bank Policy Research Working Paper No. 3518.
- UNCTAD, 1999, Quantifying the benefits obtained by developing countries from the Generalized System of Preferences. Note by the UNCTAD Secretariat, Geneva: Document UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.52, 7 October 1999.
- UNCTAD, 2003, Trade Preferences for LDCs: An early assessment of benefits and possible improvements. Geneva: Document UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8.
- Utenriksdepartementet, 2003, St.meld. nr. 19 (2002-2003) En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer, Oslo: Utenriksdepartementet, 28. mars 2003.
- Utenriksdepartementet, 2004, St.meld. nr. 35 (2003-2004) Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk. Oslo: Utenriksdepartementet, 30. mars 2004.
- Whalley, J., 1990, Non-discriminatory discrimination, special and differential treatment under the GATT for developing countries, *The Economic Journal* 100: 1318-1328.
- Wiig, A., O. Mæstad, A. Milford og Ø. Skare, 2002, Kan vi kjøpe mer fra våre samarbeidsland? Hvem vet hva og hvordan? Bergen: CMI, Report No. R 2002:4.

Vedlegg A: Bakgrunnen for prosjektet

I to Stortingsmeldinger – St.meld. nr. 19, 2003-2004 ("globaliseringsmeldingen") og St.meld.nr. 35, 2003-2004 ("utviklingsmeldingen")¹⁷ – har regjeringen gitt signaler som er relevante i forhold til vurderingen av GSP-systemet. Utviklingsmeldingen stadfester at GSP-systemet skal gjennomgå: "Som et supplement til de generelle tollreduksjonene som vil følge av den nye forhandlingsrunden i WTO, vil det være i utviklingslandenes interesse at vi fra norsk side foretar ytterligere forbedringer i GSP-ordningen. Regjeringen iverksetter derfor en gjennomgang av GSP-ordningen for å se om det er mulig å forenkle og forbedre dagens ordning... Det vil bli vurdert om antall mottakerland bør endres, om utviklingsland utenom MUL-gruppen bør tilbys større tollreduksjoner enn det de oppnår i dagens ordning og om de administrative krav og rutiner bør bli enklere. Gjennomgangen vil bli sett i sammenheng med pågående forhandlinger i WTO." (s. 45)

Både utviklingsmeldingen og globaliseringsmeldingen (s. 37) understreker på nytt Regjeringens vilje til å fjerne de resterende tollsatsene på industrivarer, et mål som ble kunngjort i statsbudsjettet for 2002 (St.prp. nr. 1, 2002-2003, B.innst. S. nr. 1, 2002-2003). Her var utviklingshensyn et viktig argument, siden tollsatsene som gjenstår i hovedsak rammer varer fra utviklingsland. I globaliseringsmeldingen står det at "Regjeringen vil ta hensyn til landbruksprodukter av spesiell interesse for utviklingsland, gjennom generelle tollreduksjoner som ledd i den pågående forhandlingsrunden så vel som ved forbedringer i den generelle preferanseordningen (GSP)." (s. 38). Videre står det at "Regjeringen mener tiden nå er inne for å se nærmere på utviklingslandsbegrepet i WTO slik at særordningene bedre kommer de fattigste land til gode." (s. 44) Samtidig vil Regjeringen "arbeide for at importvernet fortsatt sikrer norsk produksjon på viktige områder, og samtidig gi utviklingsland utenfor MUL-gruppen bedre handelsvilkår i form av en viss økning av markedsadgangen for landbruksvarer" (s. 48).

Anbudsgrunnlaget for dette prosjektet¹⁸ spesifiserte hvilke aspekter av GSP-ordningen som skulle dekkes: "Det er særlig problemstillingene rundt mottakerland, herunder spørsmål knyttet til utfasing/graduering, preferansemarginer, administrative rutiner og opprinnelseskrav som er aktuelle å vurdere i forbindelse med en gjennomgang av den norske ordningen. Innledningsvis er det også ønskelig å få vurdert mer prinsipielle problemstillinger, herunder:

- I hvilken grad virker preferanseordninger utviklingsfremmende sammenlignet med generell liberalisering som kommer alle til gode?

¹⁷ Fullstendige referanser finnes i kildelisten under Utenriksdepartementet (2003, 2004).

¹⁸ Utenriksdepartementet, 2004, Konkurransesgrunnlag til kontrakt vedrørende gjennomgang av den norske GSP-ordningen (2000/00782).

- Fremmes utvikling best ved at man gir fri markedsadgang kun til MUL, eller bør det arbeides for å gi tilsvarende markedsadgang også til lavinntektsland eller alle utviklingsland?
- Kan preferanseordninger bidra til å fremme eller hindre handelsliberalisering i og mellom utviklingsland?
- I hvilken utstrekning er erosjon av preferansemarginer et reelt problem for utviklingsland?
- Bidrar preferanser generelt til låsing av et lands næringsstruktur og påfølgende omstillingsproblemer eller fører de vanligvis til fremvekst av konkurransedyktige næringer?” (s. 2)

Vedlegg B: Navn på intervjuede personer

Merknad: Vi har benyttet de originale engelske titler og betegnelser på institusjoner.

Assistant Commercial Attaché Ganef Judawati, Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the United Nations and other international organisations, Genève

Commercial Attache Alfons Samosir, Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the United Nations and other international organisations, Genève

Economic Minister Md. Motaher Hussain, Permanent Mission of Bangladesh, Genève

Hans-Peter Werner, Counsellor, Development Division, WTO, Genève

Harish Iyer, Economic Affairs Officer, Development Division, WTO, Genève

Jiang Liyong, Attache, Permanent Mission of the People's Republic of China to the World Trade Organisation, Genève

Patrick Rata, Counsellor, External Relations Division, WTO, Genève

Pierre Encontre, Economic Affairs Officer, Special Programme for Least Developed, Landlocked and Island Developing Countries, UNCTAD, Genève

Said El Hachimi, Counsellor, External Relations Division, WTO, Genève

Sjur Klætte, Toll-og avgiftsdirektoratet

Stefano Inama, Senior Expert, UNCTAD, Genève

Svein Grønlie, Toll-og avgiftsdirektoratet

Ulf Hoberg, Toll-og avgiftsdirektoratet

Xuewei Feng, Legal Affairs Officer, WTO, Genève

I tillegg ble representanter for 27 norske importbedrifter intervjuet. Disse ble lovet anonymitet, så navn på enkeltpersoner og bedrifter er ikke gjengitt.

Vedlegg C: En kort historikk for det norske GSP-systemet

Norge var et av de første i-landene som etablerte et GSP-system i september 1971 (iverksatt fra 1. oktober 1971). For industrivarer har et karakteristisk trekk ved det norske systemet vært full tollfrihet for varer som var dekket av systemet, i motsetning til EU og USA som praktiserte delvis tollnedsettelse. Produktdekningen for industrivarer var omfattende allerede fra starten, og unntakene – i hovedsak innen tekstiler og klær – fremkom på et egen såkalt *negativ liste*. Klesprodukter var i tillegg underlagt importkvoter, som på 1980-tallet var relativt strenge. På slutten av 80-tallet og i løpet av 90-tallet ble kvoteordningene gradvis fjernet. Virkningen av kvotene kan ha vært at GSP for klesprodukter ikke hadde innvirkning på importen, men overførte tollinntektene fra myndighetene til importører eller eksportører.

Den negative listen er med tiden blitt kortere. På 80-tallet ble likevel de negative listene for Bulgaria, Hong Kong, Korea, Macao og Romania utvidet med noen varegrupper. Bakgrunnen for endringen var ikke ”graduering” (mer avanserte land som mister sine fordeler), men snarere overgangen fra et system med omfattende importregulering (Korea, Romania, Bulgaria) eller proteksjonisme (Hong Kong, Macao).

Generelt er preferanser under GSP trukket tilbake når Norge har inngått frihandelsavtaler med det enkelte land. For eksempel ble frihandelsavtaler med Bulgaria og Romania ferdigstilt i 1993, og i denne forbindelse bortfalt GSP og de utvidede negative listene for disse land.

For landbruk var tollfordelene, helt fram til implementeringen av resultatene i Uruguay-runden i WTO, basert på en *positiv liste* med produkter som fikk GSP. Det norske importvernet var basert på kvantumsrestriksjoner, og tollsatsene var lavere enn etter Uruguay-runden. Uruguay-runden førte til en overgang fra kvoter til toll, og høye tollsatser ble innført. Tollpreferansene gjennom GSP innebar delvis tollnedsettelse, og i tillegg tollreduksjon for noen varer innenfor rammene av gitte kvanta (tollkvoter). Et særtrekk ved det norske systemet er at Botswana og Namibia har fått GSP-preferanser som om de tilhørte gruppen av MUL-land. Botswana var opprinnelig blant de minst utviklede landene, men ble tatt av listen på 90-tallet. Namibia var en kandidat, men fikk aldri MUL-status.¹⁹

MUL-landene fikk nulltoll for alle varer (både industri og landbruk) allerede i 1976²⁰, men etter Uruguay-rundet ble tollbeskyttelse gjeninnført for korn, kraftfor og oljefrø. Fra 1. juli 2002 er nulltoll gjeninnført, men

¹⁹ Se f.eks. UN General Assembly Resolution A/RES/45/198, 71st plenary meeting, 21 desember 1990.

²⁰ Se for eksempel Eide (1980).

underlagt et overvåkningssystem der importører på forhånd må søke om importlisens. Der er per i dag tre søknadsfrister hvert år.

Så lenge det norske GSP-systemet har vært operativt, har det vært mange endringer i hvilke produktgrupper som dekkes. Omfanget av systemet på et gitt tidspunkt er dokumentert i GSP-håndboken for hver periode. Viktige endringer har funnet sted

- i 1995, med det nye systemet for landbruksvarer
- i 1998, da opprinnelsesregler ble delvis harmonisert med EU-systemet
- i 2000, da dekingen for industrivarer ble vesentlig utvidet

I tillegg er det kontinuerlige endringer i listen over land som kvalifiserer seg for tollpreferanser gjennom GSP ved å gi norske myndigheter informasjon om hvilke myndigheter som kan utstede tollsertifikater osv. I tillegg til GSP-håndbøkene, finnes det flere nyttige kilder til informasjon om GSP-systemet:

- rundskriv fra Toll- og avgiftsdirektoratet om iverksettelsen av ordningen
- det årlige statsbudsjettet fra Finansdepartementet om skatt og toll
- Stortingsproposisjoner om utvalgte emner (for eksempel landbruk i 1995)
- i UNCTADs TRAINS-database finner norske GSP-tollsats for utvalgte år

Det norske GSP-systemet er også med jevne mellomrom omtalt i forsknings- eller uredningsarbeider:

- Eide (1980, 4) konkluderer at "GSP ble gitt til varer der utviklingspotensialet var begrenset og innvikningen av systemet i løpet av dets første 5-6 år har vært minimal". Han registrerte at for varer på den negative listen møtte utviklingsland høyere tollsats gjennom GSP enn EFTA og det nåværende EU. Hans anbefalte å korte ned den negative listen for industrivarer.
- Grooss et al. (1991) gir en oversikt over datidens importreguleringer, og kunne konstatere at importører av landbruksvarer var "tilfreds" med systemet på tross av kvotereguleringene. Forfatterene tolket dette som et tegn på at importørene kunne tilegne seg en andel av kvoterentene som ordningen skapte.
- Econ Energi (1995) undersøkte potensialet for økt import av landbruksvarer fra utviklingsland etter Uruguay-runden. De antok et fullstendig tollfritak i GSP ville ha dramatiske konsekvenser for norsk landbruk, og derfor ikke var politisk mulig. Om MUL-import konkluderte rapporten: "Dersom bare MUL får betydelige tollpreferanser vil på kort sikt virkningene bli små for import av landbruksprodukter fra utviklingsland. MUL har lite eksportpotensial for de fleste av varegruppene hvor Norge får høye tollsats med den nye GATT-avtalen. Kvalitetskrav og dårlig fungerende distribusjonssystemer vil også begrense eksporten til Norge. Det finnes imidlertid enkelte unntak, dvs. varer der import fra MUL ventelig vil øke som følge av tollfritak. Eksempler på slike unntak er fôrprodukter

fra afrikanske land samt enkelte bearbejdede landbruksvarer” (s. 259). For utviklingsland generelt, konkluderte rapporten at GSP hadde størst importpotensial for råstoffer til kraftfôr. Ulike råstoffer er kan lett substitueres og er tilgjengelige fra mange utviklingsland. Ifølge Econ kan den norske prisen på kraftfôr således reduseres med opp mot 60%. Det vil virke positivt for husdyrholdet, mens kornproduksjonen i Norge ville bli redusert.

- Wiig med flere (2002) undersøkte importpotensialet i GSP for de viktigste mottakerlandene av norsk bistand. De konstaterte at 80% av importen fra bistandsmottakere som var kvalifisert for GSP kom fra Kina, og stilte på grunnlag av det spørsmål om GSP-ordningen hadde for bredt fokus (s. 47). Studien inneholdt også en omfattende undersøkelse av importpotensialet for ulike produkter, understøttet av intervjuer med importører. De konkluderte at det var et betydelig importpotensial spesielt for tekstil- og landbruksvarer.

Vedlegg D: Tabeller

Land	Rangering	GSP berettiget som % av tollpliktig import	GSP-import til Norge, verdi	% av tollpliktig import innført med GSP	Utnyttelse (mottatt GSP/berettiget)	Rest tollpliktig	% av import-verdi med GSP	Kumulativ andel
		%	Mill. NOK	%	%	%	%	%
SØR-AFRIKA	1	99	136.3	89	89	1	17.6	17.6
ARGENTINA	2	100	86.1	71	71	1	11.1	28.7
BRASIL	3	88	74.2	42	48	2	9.6	38.3
* NAMIBIA	4	100	62.7	99	99	0	8.1	46.3
THAILAND	5	99	59.7	75	76	1	7.7	54.0
KINA	6	81	51.4	62	76	13	6.6	60.7
CHILE	7	100	37.8	77	77	0	4.9	65.5
* TANZANIA	8	100	28.5	100	100	0	3.7	69.2
* BOTSWANA	9	100	28.0	100	100	0	3.6	72.8
KYPROS	10	100	22.9	100	100	0	3.0	75.8
FILIPPINENE	11	99	21.8	94	95	1	2.8	78.6
PAKISTAN	12	99	21.3	53	53	1	2.7	81.3
KOREA	13	97	18.4	96	100	1	2.4	83.7
KENYA	14	100	16.8	98	98	0	2.2	85.9
INDONESIA	15	98	15.0	97	98	1	1.9	87.8
INDIA	16	93	12.5	58	63	2	1.6	89.4
EGYPT	17	100	9.1	64	64	0	1.2	90.6
GUATEMALA	18	100	7.9	93	93	0	1.0	91.6
PERU	19	5	7.5	4	93	43	1.0	92.6
* ZAMBIA	20	100	6.6	100	100	0	0.9	93.4
COSTA RICA	21	100	6.0	82	82	0	0.8	94.2
COLOMBIA	22	100	5.2	68	68	0	0.7	94.9
* JEMEN	23	100	4.9	66	66	0	0.6	95.5
* ETIOPIA	24	100	4.7	100	100	0	0.6	96.1
ZIMBABWE	25	100	3.4	95	95	0	0.4	96.6
ECUADOR	26	99	3.4	97	98	0	0.4	97.0
MALAYSIA	27	92	3.2	91	99	5	0.4	97.4
* UGANDA	28	100	3.2	100	100	0	0.4	97.8
HONG KONG	29	43	2.5	32	75	38	0.3	98.1
IRAN	30	98	2.1	49	50	2	0.3	98.4
MUL		100	134.5	99	100	0	17.3	
Alle GSP-land		82	775.4	64	77	6	100.0	

Merk: Basert på beregninger foretatt av Statistisk sentralbyrå.
* Land med utvidede tollpreferanser.

Tabell D2: Utnyttelse av Norges GSP-system for industrivarer (HS 25-99) i 2002

Land	Rangering	GSP berettiget som % av tollpliktig import	GSP-import til Norge, verdi	% av tollpliktig import innført med GSP	Utnyttelse (mottatt GSP/berettiget)	Rest Tollpliktig	% av import-verdi med GSP	Kumulativ andel
	No.	%	Mill. NOK	%	%	%	%	%
KINA	1	72	3027.8	58	80	10	69.5	69.5
* BANGLADESH	2	100	216.0	81	81	0	5.0	74.4
INDIA	3	59	202.3	43	73	26	4.6	79.1
HONG KONG	4	62	161.4	42	67	15	3.7	82.8
SØR-KOREA	5	72	142.8	61	85	4	3.3	86.1
THAILAND	6	58	101.1	44	76	12	2.3	88.4
PAKISTAN	7	60	88.2	54	90	25	2.0	90.4
VIETNAM	8	44	75.6	28	64	39	1.7	92.1
INDONESIA	9	43	60.3	33	77	16	1.4	93.5
SINGAPORE	10	97	49.0	93	96	0	1.1	94.7
MALAYSIA	11	85	38.5	67	79	1	0.9	95.5
BAHRAIN	12	100	34.1	100	100	0	0.8	96.3
SRI LANKA	13	91	31.4	60	66	7	0.7	97.0
IRAN	14	100	27.8	68	68	0	0.6	97.7
TUNIS	15	42	19.7	21	49	46	0.5	98.1
* LAOS	16	100	19.6	92	92	0	0.5	98.6
FILIPPINENE	17	59	9.4	42	72	2	0.2	98.8
EGYPT	18	81	8.0	64	79	5	0.2	99.0
MACAU	19	48	7.4	19	40	50	0.2	99.1
BRASIL	20	42	5.5	37	88	2	0.1	99.3
SAUDI ARABIA	21	100	4.7	80	80	0	0.1	99.4
MAURITIUS	22	48	4.4	43	90	46	0.1	99.5
SØR-AFRIKA	23	64	4.4	33	53	1	0.1	99.6
LIBANON	24	82	2.4	80	98	9	0.1	99.6
KYPROS	25	99	1.8	65	66	1	0.0	99.7
* NEPAL	26	100	1.6	81	81	0	0.0	99.7
MALTA	27	26	1.4	14	54	16	0.0	99.7
PERU	28	19	1.4	16	81	13	0.0	99.8
COLOMBIA	29	95	1.3	71	75	0	0.0	99.8
ECUADOR	30	93	1.1	86	93	3	0.0	99.8
MUL		100	239.4	69	69	0	5.5	
Alle GSP-land		69	4357.6	54	78	9	100.0	

Merk: Basert på beregninger foretatt av Statistisk sentralbyrå.

* Land med utvidede tollpreferanser.

Tabell D3: Utnyttelse av Norges GSP-system for alle varer (HS 1-99) i 2002

Land	Rangering	GSP berettiget som % av tollpliktig import	GSP-import til Norge, verdi	% av tollpliktig import innført med GSP	Utnyttelse (mottatt GSP/berettiget)	Rest Tollpliktig	% av import-verdi med GSP	Kumulativ andel
	No.	%	Mill. NOK	%	%	%	%	%
KINA	1	72	3079.2	58	80	10	60.0	60.0
* BANGLADESH	2	100	216.0	81	81	0	4.2	64.2
INDIA	3	60	214.8	44	72	24	4.2	68.4
HONG KONG	4	62	163.9	42	67	15	3.2	71.6
SØR-KOREA	5	74	161.2	64	86	4	3.1	74.7
THAILAND	6	68	160.8	52	76	10	3.1	77.8
SØR-AFRIKA	7	97	140.6	84	87	1	2.7	80.6
PAKISTAN	8	68	109.4	54	79	22	2.1	82.7
ARGENTINA	9	99	86.4	71	71	0	1.7	84.4
BRASIL	10	84	79.7	42	49	2	1.6	86.0
VIETNAM	11	45	77.5	29	64	38	1.5	87.5
INDONESIA	12	47	75.3	38	81	15	1.5	88.9
* NAMIBIA	13	100	62.7	99	99	0	1.2	90.2
SINGAPORE	14	97	50.9	92	95	0	1.0	91.1
MALAYSIA	15	85	41.7	69	80	1	0.8	92.0
CHILE	16	100	38.1	76	76	0	0.7	92.7
BAHRAIN	17	100	34.1	100	100	0	0.7	93.4
SRI LANKA	18	91	32.4	60	66	6	0.6	94.0
FILIPPINENE	19	79	31.1	68	86	2	0.6	94.6
IRAN	20	100	29.9	66	66	0	0.6	95.2
* BOTSWANA	21	100	28.9	100	100	0	0.6	95.7
* TANZANIA	22	100	28.7	100	100	0	0.6	96.3
KYPROS	23	100	24.7	96	96	0	0.5	96.8
TUNISIA	24	43	19.9	20	48	45	0.4	97.2
* LAOS	25	100	19.6	92	92	0	0.4	97.6
EGYPT	26	91	17.1	64	70	3	0.3	97.9
KENYA	27	100	16.9	98	98	0	0.3	98.2
PERU	28	5	8.9	5	91	39	0.2	98.4
GUATEMALA	29	100	8.0	93	93	0	0.2	98.5
MACAU	30	48	7.4	19	40	50	0.1	98.7
MUL		100	373.8	77	77	0	7.3	
Alle GSP-land		71	5133.0	55	78	8	100.0	

Merk: Basert på beregninger foretatt av Statistisk sentralbyrå.

* Land med utvidede tollpreferanser.

Tabell D4: Norges import av landbruksvarer fra utviklingsland, 1996-2004							
HS	Kort beskrivelse	Mill. USD			Andel av totalimporten i hvert kapittel		
		1996	2000	2004	1996	2000	2004
01	Levende dyr	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.8
02	Kjøtt og spiselig slakteavfall	7.7	6.4	27.5	18.8	23.4	42.5
04	Meieriprodukter, egg, honning mm	2.5	0.4	0.7	9.1	2.0	1.5
05	Andre prod. av animalsk opprinnelse	3.3	3.7	16.4	24.7	15.2	47.1
06	Levende trær og planter, løker mm.	7.3	8.7	11.5	8.0	9.6	8.3
07	Spiselige grønnsaker og noen knoller	6.9	8.0	16.4	5.6	7.1	8.2
08	Spiselige frukter og nøtter, sitrusskall	107.4	81.3	166.6	40.6	36.7	42.8
09	Kaffe, te, maté og krydderier	112.1	75.7	64.0	85.8	77.6	69.2
10	Korn	6.7	16.3	22.3	5.2	35.6	30.2
11	Mølleprodukter, malt, stivelse	0.6	0.7	0.7	2.0	2.8	1.5
12	Oljeholdige frø og frukter, halm mm.	21.3	88.1	125.7	16.5	79.2	73.6
13	Skjellakk, gummier, harpiks mm.	1.2	1.9	2.5	11.7	10.1	10.2
14	Andre vegetabiliske produkter	0.3	0.2	0.3	34.2	19.7	48.1
15	Anim/veg oljer, fettstoffer, voks	44.5	40.3	50.6	37.8	37.3	19.6
16	Produkter av kjøtt, fisk, kreps o.l.	6.6	7.4	8.5	11.7	15.0	10.5
17	Sukker og sukkervarer	4.8	6.3	6.2	3.1	5.9	4.5
18	Kakao og varer derav	0.1	0.0	0.6	0.1	0.0	0.4
19	Produkter av korn, mel, stivelse, melk	1.0	1.5	5.4	0.8	1.0	1.8
20	Prod. av frukt, grønnsaker, nøtter o.l.	44.0	29.7	32.5	38.1	28.2	22.6
21	Forskjellige tilberedte næringsmidler	3.2	1.3	3.5	2.6	1.0	1.7
22	Drikkevarer, etylalkohol og eddik	13.0	20.0	25.2	8.1	10.0	6.8
23	Reststoffer og avfall fra næringsmidl.	16.2	33.7	51.2	9.9	17.1	17.9
24	Tobakk og tilhørende varer	8.2	10.1	15.7	13.5	18.1	15.3
35	Proteiner, mod. stivelse, enzymer	0.2	0.4	0.7	0.4	0.9	1.2
Total - landbruk		419.2	442.1	654.9	18.6	21.8	19.3
Merk: Data fra COMTRADE.							

Tabell D5: Norges import av landbruksprodukter fra MUL-land, 1996-2004							
HS	Kort beskrivelse	1000 USD			Andel av totalimporten i hvert kapittel		
		1996	2000	2004	1996	2000	2004
01	Levende dyr			2	0.0	0.0	0.0
02	Kjøtt og spiselig slakteavfall		2		0.0	0.0	0.0
04	Meieriprodukter, egg, honning mm		184	148	0.0	0.9	0.3
05	Andre prod. av animalsk opprinnelse				0.0	0.0	0.0
06	Levende trær og planter, løker mm.	2064	5793	6622	2.3	6.4	4.8
07	Spiselige grønnsaker og noen knoller	24	16	104	0.0	0.0	0.1
08	Spiselige frukter og nøtter, sitrusskall	75	77	77	0.0	0.0	0.0
09	Kaffe, te, maté og krydderier	4589	1535	2401	3.5	1.6	2.6
10	Korn				0.0	0.0	0.0
11	Mølleprodukter, malt, stivelse				0.0	0.0	0.0
12	Oljeholdige frø og frukter, halm mm.	146	320	90	0.1	0.3	0.1
13	Skjellakk, gummier, harpiks mm.	819	389	724	8.1	2.0	2.9
14	Andre vegetabiliske produkter	0			0.0	0.0	0.0
15	Anim/veg oljer, fettstoffer, voks		19	1	0.0	0.0	0.0
16	Produkter av kjøtt, fisk, kreps o.l.	2	95	108	0.0	0.2	0.1
17	Sukker og sukkervarer	1445	74	13	0.9	0.1	0.0
18	Kakao og varer derav				0.0	0.0	0.0
19	Produkter av korn, mel, stivelse, melk	4		0	0.0	0.0	0.0
20	Prod. av frukt, grønnsaker, nøtter o.l.	0		30	0.0	0.0	0.0
21	Forskjellige tilberedte næringsmidler	0			0.0	0.0	0.0
22	Drikkevarer, etylalkohol og eddik	0	2		0.0	0.0	0.0
23	Reststoffer og avfall fra næringsmidl.				0.0	0.0	0.0
24	Tobakk og tilhørende varer	661	1344	1681	1.1	2.4	1.6
35	Proteiner, mod. stivelse, enzymer				0.0	0.0	0.0
Total - landbruk		9829	9852	12000	0.4	0.5	0.4

Merk: Data fra COMTRADE.

Vedlegg E: Forkortelser

Merknad: Listen inneholder også en del forkortelser som er benyttet i andre arbeider fra GSP-prosjektet.

ACP	African, Caribbean and Pacific - Land i Afrika, Karibia og Stillehavet som får tollpreferanser fra EU gjennom Lomé- og Cotonou-avtalene
AGOA	African Growth and Opportunity Act (USAs tollpreferanser for afrikanske land)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATC	Agreement on Textiles and Clothing - Avtale om tekstiler og klær fra Uruguay-runden i WTO. Under avtalen skal tekstilkvotene under MFA (Multifiberavtalen) fases ut i perioden 1995-2005.
ATPA	Andean Trade Preference Act – USAs handelspreferanser for de fire Andes-landene Bolivia, Colombia, Ecuador og Peru. Overført til ATPDEA i 2001.
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act USAs handelspreferanser for de fire andinske landene Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru. Se også ATPA
AVE	Ad Valorem Ekvivalent – begrep som brukes når en spesifikk tollsats (f.eks. 10 NOK per kilogram) konverteres til en %-andel av prisen.
BNP, BNI	Bruttonasjonalprodukt – et mål på en nasjons verdiskaping. I dag er bruttonasjonalinntekt (BNI) et vanligere mål, som også omfatter inntekter fra statsborgere utenlands
CBERA	Caribbean Basin Economic Recovery Act (USAs tiltak for Karibia). Se også CBTPA.
CBTPA	Caribbean Basin Trade Partnership Act – utvider USAs preferanser for Karibia utover CBERA
CIA, CWF	Central Intelligence Agency. CIA World Factbook er en nyttig datakilde for små land.
COMTRADE	Handelsdatabase fra FNs statistikk-kontor.
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment – Verdensbank-prosedyre for å analysere styresettet i et land. Årlig indeks lages for IDA-land
DAC	The Development Assistance Committee i OECD
EBA	Everything But Arms - Alt unntatt våpen - EU tollpreferanser til

	MUL.
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EEA	European Economic Area – Avtale mellom EU, Norge og Liechtenstein som utvider det europeiske indre marked.
EFTA	European Free Trade Association
EUR-Lex	EU-database over lovdokumenter knyttet til EU
EVI	Economic Vulnerability Index - Økonomisk sårbarhetsindeks – et kriterium i utformingen av listen over MUL-land
FN	Forente Nasjoner
FSU	Former Soviet Union – tidligere Sovjetunionen
FTA	Free Trade Agreement – frihandelsavtale
GATS	General Agreement on Trade in Services – underavtale i WTO om tjenestehandel
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade – underavtale i WTO om varehandel
GSP	Generalized System of Preferences
GTAP	Global Trade Analysis Project - Database og simuleringsmodell for internasjonal handelsanalyse, basert ved Purdue University, USA
HAI	Human Asset Index - En kriterium som ligger til grunn ved utformingen av listen over MUL-land
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
HS	Harmonised System – klassifikasjonssystem for toll og handel. Der er forskjellige versjoner (HS1988, HS1996 og HS2002).
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development – et annet navn for Verdensbanken
IDA	International Development Association – del av Verdensbanken som gir lån til de fattigste landene. I dette prosjektet viser IDA ofte til en liste over land som kvalifiserer til lån på IDA-vilkår (per i dag 81 land)
IMF	International Monetary Fund
LICUS	Low Income Countries Under Stress - Verdensbankterminologi knyttet til fattige land i konflikt etc.
LLDC	Landlocked Developing Countries - utviklingsland uten havnetilgang (merk: LLDC ble før brukt som en forkortelse for Least Developed Countries)
LMC	Low and Middle Income Countries – Lav- og

	mellominntektsland i henhold til Verdensbankens klassifisering
MFA	Multi-Fibre Agreement – vanlig kallenavn for GATTs ”Arrangement Regarding International Trade in Textiles”. På 1960-tallet var avtaler for bomullstekstiler og med MFA på 70-tallet ble andre fibre tatt med – derav navnet
MFN	Most Favoured Nation – beste vilkår. Brukt for handelsregler som gjelder likt for ulike land, i motsetning til handelsregler som gir preferanser til noen.
MFN-WTO	Brukt for MFN-vilkår for WTO-medlemmer, når et land har andre regler for ikke-WTO-medlemmer.
MUL	Minst Utviklede Land. På engelsk LDC - Least Developed Countries
OA	Official Aid – offisiell bistand. OECD DACs kategori for land som ikke er med på ODA-listen
OCT	Overseas Countries and Territories – 20 oversjøiske land og territorier med et spesielt forhold til EU (i hovedsak tynt befolket, noen tidligere kolonier)
ODA	Official Development Assistance – offisiell utviklingshjelp – et begrep brukt for landklassifisering av bistandsmottakere. ODA-gruppen defineres av Development Assistance Committee (DAC) i OECD
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECD24	De første 24 medlemmene av OECD (EU-15, USA, Canada, Japan, Australia, New Zealand, Norge, Island, Sveits, Tyrkia). Senere medlemmer er Polen, Slovakia, Tsjekkia, Ungarn, Mexico og Korea.
OJ	Official Journal of the European Communities
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper – et dokument utformes til Verdensbanken når den skal vurdere bistand og gjeldslette til de fattigste landene
PSE	Producer Subsidy Equivalent – et mål på totalstøtten, spesielt brukt i landbruket.
RO	Rules of origin – opprinnelsesregler
SACU	Southern African Customs Union, inkluderer Sør-Africa, Botswana, Lesotho, Namibia og Swaziland
SDT	Special and Differential Treatment – et begrep som brukes for fordelaktig behandling av u-land i WTO
SIDS	Small Island Developing States
SITC	Standard International Trade Classification

TRAINS	Database for handel, toll og ikke-tariffære handelshindringer fra UNCTAD
TRQ	Tariff Rate Quotas – tollkvoter – spesielt brukt i landbruket. Betyr at tollen er null eller redusert inntil et visst kvantum (volumtak) og høyere dersom kvantumet overgår volumtaket.
UMC	Noen ganger brukt som en forkortelse for Upper Middle Income Countries
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations' Conference on Trade and Development
UR	Uruguay-runden som førte til opprettelsen av WTO, dvs en multilateral forhandlingsrunde under GATT
WITS	World Integrated Trade Solution – software for å hente ut handels- og tolldata – framstilt av Verdensbanken og UNCTAD
WTO	World Trade Organization – Verdens handelsorganisasjon

Vedlegg F: Oppsummering av intervjuer med 27 importbedrifter

Merknad: Dette vedlegg er utdrag fra en oppsummering av intervjuene skrevet av Kyrre Stensnes, som har arbeidet som vitenskapelig assistent på prosjektet.

Innledning

Som del av prosjektet ble det gjennomført en mindre spørreundersøkelse blant importører av landbruksvarer til Norge. Hovedformålet har vært å kartlegge hvordan bransjeaktørene opplever forholdene og forutsetningene for landbruksimport fra u-land til Norge. Vi har fokusert både på det norske importregimet og på eksportørsiden i u-land. Undersøkelsen inneholdt en del spesifikke spørsmål, men vi har også lagt vekt på å ha godt rom for dialog slik at respondentene fikk mulighet til å gi generelle tilbakemeldinger. Dette var viktig blant annet fordi markedene for ulike produkter så vel som bedriftene kunne være temmelig ulike, og det var derfor vanskelig å lage standardiserte spørsmål som var like treffende i alle tilfeller.

Siktemålet har ikke vært å lage en statistisk representativ undersøkelse. Til det har tiden i prosjektet vært for knapp og ressursene for begrensede. Utvalget er bedrifter som har kjøpt importkvoter på auksjon gjennom Statens Landbruksforvaltning (SLF). Til sammen har vi intervjuet 27 bedrifter. To av disse intervjuene foregikk i en tidlig fase slik at sammenliknbar statistikk ikke ble samlet inn. De kvantitative oppsummeringene vi presenterer, omfatter derfor 25 bedrifter. Disse 25 bedriftene importerte til sammen for om lag 4,8 milliarder kroner i 2004. Av denne importen kom rundt 1,1 milliarder (23 %) fra GSP-land, mens kun 110 millioner (2 %) kom fra MUL-land. Importører av kjøtt, frukt og grønt, blomster, honning, korn og kraftfôr er med i utvalget.

Generelle kommentarer

Svarene fra den mer kvantitative delen av undersøkelsen finnes i tabell F1, der vi ba bedriftene vurdere i hvilken grad en del aspekter hindret importen. Svarene ble gradert på en skala fra 1 til 5, der 1 er ingen handelshindring mens 5 representerer en svært alvorlig handelshindring.

Tabell F1: Betydningen av ulike handelshindringer for landbruksvarer: Gjennomsnitt for 25 bedrifter.

Spørsmål stilt: Gi en kort vurdering av om følgende aspekter hindrer bedriftens import av landbruksvarer (1=ingen handelshindring, 5=svært alvorlig handelshindring)

Tollbeskyttelse	4,1
Størrelsen på tollkvoter	4,3
Opprinnelsesregler	1,3
For dårlig informasjon fra myndighetene	1,8
Usikkerhet om rammevilkår for import	2,8
Høye startkostnader ved import fra GSP-land	3,2
Høye startkostnader ved import fra MUL-land	3,6
GSP-landene oppfyller ikke kvalitetskrav	2,3
MUL-landene oppfyller ikke kvalitetskrav	3,0
Veterinærkontroll	1,7
Andre bedrifter dominerer det norske markedet	1,8

Ikke overraskende ble tollbeskyttelse og størrelsen på tollkvoter vurdert som den mest alvorlige handelshindringen (begge fikk en score over 4). Spesielt var dette viktig blant rene importbedrifter, og det er spesielt dem som gjenspeiles i den høye scoren. En del av bedriftene som også omsetter norske varer er i noen bransjer satt til å regulere markedet, og svarte at spørsmålet ikke var relevant for dem.

For å få godkjent tollfrihet eller redusert toll fra u-land krever tollmyndighetene at importøren kan legge fram sertifikater som dokumenterer opprinnelse. Opprinnelsesreglene fikk en svært lav score og ble ikke generelt ansett som en handelshindring, at en eksportør har kompetanse til å fremskaffe de riktige sertifikatene ble sett på som en forutsetning for samarbeid. Mange importører fremhevet likevel sertifikatene som en administrativ byrde. Vårt inntrykk er at konfliktene som norske importører har med tollvesenet er i større grad knyttet til varepartiets innplassering i tolltariffen. I den grad det var knyttet problemer til opprinnelse, gjaldt det u-landsvarer som ble ført inn til Norge via EU. Dersom det varer ble bearbeidet underveis (honning tappet, blomster satt på vann osv), kunne det fort oppstå tvist om opprinnelsesreglene var overholdt. Derfor er opprinnelse potensielt en større utfordring for ferdigvarer.

På samme måte anså importørene i liten grad veterinære og sanitære bestemmelser som en handelshindring. Flere av respondentene fremhevet i stedet et godt smittevern som en stor styrke som sikret produktens troverdighet i markedet. Generelt var importørene også fornøyde med informasjonen fra myndighetene. Etatene var tilgjengelige per telefon, og svarte stort sett imøtekommende på spørsmål. Mange synes det er vanskelig å holde oversikt i forskriftsjungelen, men skyldte mer på at regelverket er komplekst enn at informasjonstilgangen ikke er god nok.

Usikkerhet om rammevilkår for import ble i smitt vurdert som en middels alvorlig handelshindring. Spesielt i kjøttbransjen ble usikkerheten vurdert til svært høy. Usikkerheten her var i stor grad knyttet størrelsen på kvotene, men også på uforutsigbare og fluktuerende tollsatser på enkelte varer (kjøtt, frukt). Blant annet bransjene for kjøtt, korn og honning er det slik at det først bestemmes et prismål for produktene, og et estimat for det kvantumet som kreves for å nå prismålet. Videre blir det laget et anslag for den norske produksjonen, og importkvoten satt slik at den dekker residualetterspørselen. Dermed kan importbedriftene risikere at kvoten neste år svært liten, og dermed at den noen år mister sin eksistensberettigelse. Noen fremhevet også at kvotesystemet var lite fleksibelt. Kvoten for neste år auksjoneres bort på høsten, men i løpet av året kan for eksempel en god produksjonssesong undergrave markedsgrunnlaget. Dette var hovedårsaken til at aktørene ikke alltid fikk benyttet kvotene som var innkjøpt.

Importen fra u-land

En eksportør må ha kompetanse til å tilfredsstille de krav som norske importører stiller. Det gjelder krav til tolldokumentasjon, veterinær og sanitær dokumentasjon, leveringssikkerhet og ikke minst kvalitet. Det var gjennomgående i alle bransjer at startkostnadene forbundet med å etablere kontakt med en ny eksportør er store. Utfordringene knyttet seg til alle de nevnte kravene. At varer fra u-land ikke alltid er av god nok kvalitet, ble også sett på som en handelshindring. Spesielt korn og kraftfôr hadde store vanskeligheter å finne god nok kvalitet, mens utfordringen var mye mindre i andre bransjer.

Høye startkostnader og kvalitetskrav er ikke uventet en større handelshindring for MUL-land enn for GSP-land. I mange bransjer var det en gjennomgående tilbakemelding at det ikke finnes noe organisert tilbud av varer fra MUL-land som norske produsenter kunne benytte seg av. Årsakene kunne være at MUL-produsentene ikke hadde dokumentasjonskompetanse eller kjennskap til markedet. Fraværet av storskalaproduksjon som kunne gi leveringssikkerhet og lav nok pris til å konkurrere med GSP-landene, ble også oppgitt som en viktig årsak. 2 av 3 importører i undersøkelsen oppga høye startkostnader, manglende tilbudsside eller dårlig kvalitet som en viktig grunn til lav/ingen import fra MUL-land. Noen av bedriftene har aktivt undersøkt mulighetene å importere fra MUL, mens andre avventer mer konkrete tilbud fra potensielle handelspartnere.

Et knippe utsagn fra ulike importører illustrerer situasjonen:

- ”MUL-land kjenner ikke til kvalitetskravene vi i Norge stiller til frø og korn, de vet ikke hvilke krav importsystemet stiller til dokumentasjon”
- ”For å kunne kjøpe frukt og grønt i stor skala fra u-land er vi avhengige av en oppegående produksjon. I den grad det finnes en tilbudsside, er vi klar.”

- ”Det finnes ingen andre MUL-land enn Namibia og Botswana som har EU-godkjente slakterier.”
- ”Vi kjenner ikke til om MUL-land kan levere til våre kvalitetskrav.”
- ”Vi er en liten importør, og vi forholder oss til tilbudene vi får om levering til Norge til en gitt pris. Vi har ikke ressurser til å få i gang import fra MUL-land på egen hånd, og vet uansett ikke om vi ville lykkes.”

Auksjonssystemet for salg av kvoter

Importørene er relativt godt fornøyd med auksjonssystemet fra SLF. På en skala fra 1 til 5, der 5 er svært fornøyd, får systemet en gjennomsnittlig score på 2,7. Den tekniske løsningen er det stort sett enighet om at fungerer greit, selv om det var noen barnesykdommer i begynnelsen. Noen synes det er nervepirrende mens auksjonen pågår, noen er ikke fortrolig med internett som handelsarena, men i hovedsak er aktørene relativt fornøyde med den tekniske siden av systemet. Generelt blir det oppfattet positivt at alle aktører sidestilles og får mulighet til å konkurrere om kvotene på lik linje. Systemet er åpent og allment tilgjengelig, selv om det blir oppfattet uryddig at enkelte aktører i realiteten noen ganger opptrer i form av flere deltakere i samme budrunde.

Kjøttbransjen er minst fornøyd med auksjonsprinsippet, og de fleste aktørene ønsker seg tilbake til et system med tildeling på bakgrunn av historisk import. Dette kan være et uttrykk for at kvoterentene med systemet er overført fra importørene til statskassen. Honningbransjen er også misfornøyd med prisen, og det kan også der være tilfellet at auksjonssystemet har lyktes å overføre kvotegevinsten fra importørene til statskassen. At det ikke konkurreres om pris i kornbransjen, kan tyde på at systemet ikke lyktes å overføre eventuelle kvoterenter som måtte finnes der.

Fruktbransjen ser sine kvoter som en mulighet som til å importere til lavere toll, men påstår at gevinsten her blir overført til forbrukerne fordi det er sterk konkurranse i markedet. At det er relativt sterk konkurranse om fruktkvotene, der mange aktører ikke byr høyt nok til å få tildelt kvote, kan tyde på at det ikke er veldig store gevinster å hente her.²¹

²¹ Undersøkelsen omfattet ikke importører av meieriprodukter. Som kjent tildeles den viktige tollkvoten for ost fra EU på grunnlag av historisk import og ikke auksjon (se for eksempel Melchior 2005c).