

FRIHANDEL

Siden midten av 1800-tallet er verdens befolkning seksdoblet. Verdens produksjon er 60 ganger større enn den var. Verdenshandelen er 140 ganger større. Reduserte transportkostnader, inntektsvekst og frihandelspolitikk har gjort at verden i dag er mer sammenvevd enn noen gang tidligere. Arbeidsdelingen er blitt global, og vår velstand er mer avhengig av andre land og mennesker enn noen gang før. Betydningen av handelen kan vanskelig overvurderes. Den har siden 1800-tallet bidratt til at Norge og andre land er blitt rike. I dag gjennomgår mange av utviklingslandene¹ den samme prosessen.

Dette notatet beskriver i korte trekk frihandelens historiske, økonomiske og intellektuelle utvikling, og gjør opp status for frihandelen og dens fremtidsutsikter. Gjennom å beskrive utviklingen kommer det frem hvordan frihandel bidrar til vekst, hva som er dagens utfordringer, og hvordan man kan legge til rette for fortsatt fremgang.

Frihandelen har vært avgjørende for Norge og de fleste rike lands historiske vekst, og tiårene fremover vil kunne avgjøre skjebnen til de landene som fortsatt er fattige. Verden er på rett vei, men historien har vist seg å kunne by på tilbakegang og omveier. En politikk for økt frihandel er avgjørende for økonomisk utvikling i verdens fattige land.

Dessverre fører Norge nå en politikk som både er i strid med vår frihandelsvennlige historie, og som gjør oss til et av de landene som drar stigen opp etter seg når de er blitt rike. I notatets siste del argumenteres det for at Norges posisjon i de internasjonale handelsforhandlingene bør endres.

Handelens betydning for norsk verdiskaping og vekst er også aktualisert med den mulige frihandelsavtalen mellom USA og EU. Den vil kunne skape utfordringer for norsk næringsliv, ved å vri handelen fra Norge og til avtalepartene. Samtidig er det betydelige fordeler å hente også for Norge, spesielt ved en egen avtale med USA. Hvordan man tilpasser seg en eventuell avtale vil ha stor betydning.

1. HVA ER FRIHANDEL?

Begrepet frihandel kan av og til misforstås. Store norske leksikon beskriver det på en fornuftig måte; som "varebytte mellom landene som ikke er hindret av handelspolitiske midler som inn- og utførselsforbud, kvote- eller lisensordninger eller tollavgifter".² Grunnen til at denne definisjonen er hensiktsmessig, er at den får frem at handelen ikke nødvendigvis er fullstendig fri fra statlig engasjement i alle henseende. Enkelte motstandere av frihandel er mot, fordi de mener den hindrer for eksempel nasjonal miljø- eller arbeidslivsregulering. Men man kan regulere økonomien uten å måtte bryte med frihandelen. Hvorvidt det er fornuftig eller ikke, er et spørsmål som ikke drøftes nærmere her.

Det som avgjør om man har frihandel eller ikke, er hvorvidt man legger *handelspolitiske* restriksjoner på det internasjonale varebyttet. I denne kategorien faller ethvert tiltak som har til hensikt å hindre

utenlandske aktører i å konkurrere på like vilkår i det innenlandske markedet, eller å hindre innenlandske aktører i å handle internasjonalt. Tiltak for å fremme eget næringsliv, bistå hjemlige arbeidsplasser eller hindre forurensning kan derfor gjennomføres uten at det bryter med prinsippet om frihandel.

Motsetningen til frihandel er proteksjonisme, det vil si "handelspolitiske virkemidler som tar sikte på å beskytte innenlandsk produksjon mot importkonkurranse."³ De senere årene har frihandelen ofte blitt satt opp mot "fair trade", rettferdig handel, der man fremmer produkter produsert til "anstendige" lønninger og vilkår. Det er i utgangspunktet ingen motsetning mellom "fair trade" og frihandel, så lenge man ikke bruker handelspolitiske virkemidler til å hindre import eller eksport av konkurrerende varer.

2. HISTORISK UTVIKLING

2.1. Økende frihandel på 1800-tallet

Mennesker har alltid handlet med hverandre, og Norge har alltid vært en handelsnasjon.⁴ Det var imidlertid først fra rundt 1830 at markedsøkonomien fikk sitt gjennombrudd i Norge og den tidligere stagnasjonen, der nye generasjoner forble like fattige som sine forgjengere, ble snudd til tydelig økonomisk vekst. Norge i 1830 kan sammenlignes med dagens utviklingsland: Store deler av befolkningen levde i fattigdom. De fleste baserte seg på selvberging gjennom jordbruk og fiske. Spedbarnsdødeligheten og levealderen var på nivåer vi i dag bare finner i de aller fattigste landene i verden. Samtidig hadde vi allerede en del forutsetninger som skilte Norge fra dagens fattigste land, og som la til rette for markedsøkonomi og økonomisk vekst, blant annet en rettstat som beskyttet eiendomsretten. Fra starten av 1800-tallet begynte frihandelstenkningen å få gjennomslag. Tollen på korn ble fjernet som et ledd i omleggingen til en mer liberal økonomisk politikk, der et oppgjør med eneveldets privilegier og større markedstenkning sto sentralt.

Denne liberale politikken, som også fikk gjennomslag i en rekke andre land, var tydelig inspirert av Adam Smith og David Ricardo. Begge hadde gitt ut sine mest innflytelsesrike verker noen tiår tidligere. Smiths bok *The Wealth of Nations* var et angrep på datidens økonomiske politikk, som også ble ført i Danmark-Norge. Det rådende merkantilistiske økonomiske systemet forsøkte å fremme landets egen eksport og å hindre import, for på den måten å øke landets egne inntekter på bekostning av andre land. Den internasjonale økonomien ble sett på som et nullsumspill, der ett lands relative fremgang førte til tilbakegang for andre land. Smith var blant de første til å vise at dette var feil, og at alle land kunne tjene på å importere noen varer og eksportere andre. For at systemet skulle fungere best mulig, måtte ansvaret for den økonomiske aktiviteten overføres fra myndighetene til hver enkelt næringsdrivende. Med hans egne ord:

If a foreign country can supply us with a commodity cheaper than we ourselves can make it, better buy it of them with some part of the produce of our own industry, employed in a way in which we have some advantage.⁵

Smiths hovedpoeng var at økonomisk vekst skapes gjennom arbeidsdeling og spesialisering. Ved at hver og en produserer det han er best til å produsere, og bruker inntektene fra dette til å kjøpe det andre man trenger, blir økonomien mer produktiv. Men hvor mye man kan spesialisere seg, avhenger av størrelsen på markedet. Derfor er frihandelen viktig, siden markedet for ens varer øker, og man dermed kan spesialisere seg mer. Frihandel gjør at alle land, og spesielt små land, får tilgang til større markeder. Mer handel gir økte inntekter.

Det samme poenget ble raffinert av David Ricardo.⁶ Han viste at selv om et land var mer effektivt enn alle andre land i produksjonen av alle varer, ville handel fortsatt lønne seg. Grunnen er komparative fortrinn: Det er ikke den reelle prisen som er avgjørende, men den relative. Et land som er mest effektivt i å produsere alt, vil fortsatt være mer effektivt i å produsere noen varer enn andre. Ved å spesialisere seg på det man er aller mest effektiv i produksjonen av, kan man produsere mer enn man ville gjort om man produserte alle varer selv. Da kan man selge overskuddet og importere de varene man er relativt dårligere til å produsere. Dermed er det lønnsomt for alle å spesialisere seg, selv om man i utgangspunktet kan produsere alle varer billigere enn man kan importere dem.

I tiårene etter at disse teoriene fikk fotfeste og ga gjennomslag for en mer liberal økonomisk politikk, økte den økonomiske veksten, både i Norge og i andre land. I løpet av 1800-tallet ble omfanget av internasjonal handel 25-doblet.⁷

De norske bøndene gikk fra selvberging til markedsorientering, og både importen og salgsjordbruket økte. Bøndene spesialiserte seg i større grad enn tidligere, og flyttet ressurser fra kornproduksjon til husdyrhold. Importert korn var billigere enn kornet de norske bøndene produserte selv, og bøndene tilpasset seg ved å bruke det billige kornet til å fø husdyr, som egnet seg bedre i det krevende norske jordbrukslandskapet enn kornproduksjonen hadde gjort.

Fra 1850 akselererte den økonomiske veksten virkelig – trolig som et direkte resultat av blant annet frihandelen. Det var britene som ledet an. Smith og Ricardo la det intellektuelle grunnlaget, som ble fulgt opp av aktivister og politikere. Utvidet stemmerett bidro også, da de nye gruppene som fikk større politisk makt, var svært frihandelsvennlige. I Norge viste dette seg ved at en av arbeiderbevegelsens kampsaker var friere handel.

Det fremste symbolet på frihandelens gjennomslag i Storbritannia var opphevingen av kornlovene. Landeiere og bønder hadde etter Napoleonskrigene fått innført økte toll på importert korn, med argumenter om at det ville gi større matsikkerhet. Men å opprettholde selvforsyningen ble stadig vanskeligere, og motstanden mot lovene økte. Liberaliseringen var allerede i gang da Irland (som den gang var del av Storbritannia) ble rammet av hungersnød etter at potetavlingene var blitt rammet av en parasitt. Det ga økt press for forandring, og i 1846 vedtok det britiske parlamentet å fjerne kornlovene. I tiden som fulgte ble også en rekke andre proteksjonistiske lover og reguleringer fjernet. Og interessant nok: I 1860 var statens inntekter fra tollene høyere enn de hadde vært i 1840, til tross for at nesten all toll var fjernet og de få avgiftene som var igjen, var lavere enn før. Årsaken var at handelen økte kraftig.⁸

Storbritannias liberalisering fra 1840-tallet og utover var viktig for Norge, og i særdeleshet for skogbruket, fisket og sjøfarten. Opphevingen av lovene om sjøfrakt, *The Navigation Acts*, betød spesielt mye. Disse lovene hadde gitt britiske skip enerett på å importere varer fra koloniene, og kun britiske eller produsentlandets skip kunne importere varer fra andre europeiske land. Opphevingen, i 1849, gjorde at norske skip kunne frakte varer mellom utenlandske havner og Storbritannia, noe som la grunnlaget for det norske sjøfartseventyret. I 1875 hadde Norge verdens tredje største flåte.

Norske produsenter tilpasset seg den internasjonale arbeidsdelingen og spesialiserte seg på områder der de hadde sine fortrinn. På 1860-tallet sto for første gang importen og eksporten for over halvparten av norsk verdiskapning. Med den økte markedseksponeringen kom også en større avhengighet av internasjonale konjunkturer, og gode og dårlige tider vekslet om hverandre. De siste tiårene av århundret var preget av store strukturelle endringer og vanskelige omstillingsprosesser. Overgangen fra åkerbruk til husdyrhold fortsatte, skipsfarten gikk fra seil til damp, og den første storindustrien vokste frem. Man

gikk fra råvareeksport til å foredle varene selv. Mens nærmere 80 prosent av befolkningen hadde levd av jordbruk og fiske i 1830, var andelen ved århundreskiftet nede i under 50 prosent.

Den økende globaliseringen var tydelig også i andre deler av verden. Mellom 1870 og 1913 ble utenrikshandelen som andel av inntekten doblet i India og Indonesia og tredoblet i Thailand og Kina. Japan gikk fra full isolasjon til økt frihandel og mangedoblet handelens betydning.⁹

2.2. Økende proteksjonisme i første halvdel av 1900-tallet

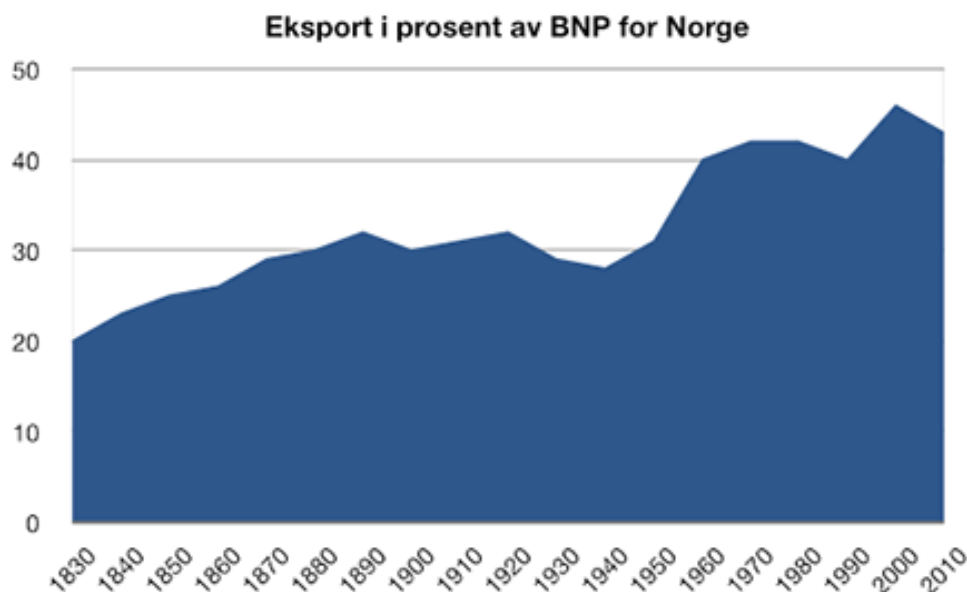
Etter unionsoppløsningen var det riktig gode tider i Norge, og de smertefulle omstillingene ble i så måte belønnet. Men første halvdel av 1900-tallet ble også preget av verdenskriger, stor økonomisk uro internasjonalt og større tro på vernetoll og annen proteksjonisme. Norsk økonomi gikk fra krise til etterfølgende opptur, til nye kriser. Det var fortsatt betydelig vekst totalt sett, men tidene var langt mer skiftende enn før. Og da gikk man bort fra den tidligere suksessoppskriften og forsøkte å verne seg mot markedskreftene. Heller enn å tilpasse seg endrede betingelser, forsøkte man altså nå å gripe inn i markedet for å beskytte det eksisterende næringslivet og arbeidsplassene.

Gjennom 1800-tallet var norsk og internasjonal økonomisk politikk altså i stigende grad liberal, markedsrettet og basert på frihandel. Handelen ble også hjulpet frem av endringer i teknologi og kommunikasjon. Så gikk politikken i motsatt retning: Mot større statlig engasjement, forsøk på å beskytte næringsliv og arbeidstakere fra markedets svingninger og økt proteksjonisme.

Ved dette vendepunktet kan det derfor være verdt å se på hva den liberale politikken hadde gitt av resultater: Norge var blitt et av de rikeste landene i verden, og var rikere enn de fleste landene i Europa (selv om vi fortsatt var fattigere enn Storbritannia og USA). Mens vi i 1830 lå på omtrent samme inntektsnivå som verdens fattige land i dag ligger på, var vi i 1910 tre ganger rikere enn dagens fattige (dette tilsvarer dagens nivåer i land som Bolivia og Egypt). Levealderen var økt fra 45 til 55 år og levestandarden hadde blitt betydelig bedre. Frihandelen var ikke årsaken alene, men den bidro sterkt.

Bevegelsen mot økt proteksjonisme var tydelig, både i Norge og, enda mer, i andre land. Den kom dels av et endret intellektuelt klima, der man så USAs og Tysklands suksess som et resultat av deres proteksjonisme, og som følge av større mistillit og usikkerhet internasjonalt, både økonomisk og sikkerhetspolitisk. Første verdenskrig viste, mente mange, at offentlige inngrep i økonomien kunne styre produksjonen dit den trengtes mest. Både Tyskland og det revolusjonerte Russland trakk seg ut av verdenshandelen, og land som USA og Storbritannia økte tollene. Statenes gjeld økte og måtte betales. Med den store depresjonen på 1930-tallet kom nye innstramminger. Det oppsto en ond spiral: Hvert proteksjonistiske tiltak ble møtt av nye proteksjonistiske tiltak fra handelspartnerne. Mellom 1914 og 1945 holdt verdenshandelen seg på et stabilt nivå, noe som var et brudd med den voldsomme ekspansjonen i tiden før og etter.¹⁰

Norge var et av de landene som i minst grad økte tollbeskyttelsen. Den holdt seg lav i europeisk sammenheng, og det meste av handelen var fortsatt fri. Men spesielt tekstilindustrien og landbruket fikk beskyttelse mot den internasjonale konkurransen. Norge ble også preget av at den internasjonale handelen møtte større hindringer.



Kilde: Ola Honningdal Grytten, NHH.

2.3. Tilbake til frihandel

Etter annen verdenskrig svingte igjen pendelen mot større åpenhet. En viktig årsak til at synet på frihandel snudde, var argumenter om handelen som fredsskapende. Ideene er forbundet særlig med Immanuel Kant og John Stuart Mill, men har røtter tilbake til antikken og er kanskje de tidligste argumentene for handel. Mill mente at handelen bidro til moralsk og intellektuell utvikling. Økt kontakt mellom folk fører til økt tillit, utveksling av ideer og færre fordommer. At flere får interesse av handel, og dermed også i andre lands velstand, gjør at det blir flere som har interesse av fred mellom landene. Selv om forbindelsen mellom handel og fred slett ikke er entydig, og det er lett å finne eksempler på handlende nasjoner som har vært i krig, er det fortsatt slik at land som handler, sjeldent går til krig mot hverandre. Det er også en sammenheng mellom handel og demokratisk utvikling, selv om også denne sammenhengen har klare unntak.

I tiden etter krigen var dette naturligvis argumenter som hadde sterk tyngde. Verdenskrigene hadde vist at isolasjonisme var farlig. Da man etablerte en ny internasjonal orden i årene etter krigen, med mål om å unngå nye krigsutbrudd, sto ambisjonen om å øke verdenshandelen sentralt. Tidligere utenriksminister i USA, Cordell Hull (D), bidro sterkt til opprettelsen av FN og til å få verdenshandelen på fote igjen. For dette fikk han Nobels fredspris. Som han sa:

Unhampered trade dovetails with peace; high tariffs, trade barriers and unfair economic competition with war ... I will never falter in my belief that enduring peace and the welfare of nations are indissolubly connected with friendliness, fairness, equality and the maximum practicable degree of freedom in international trade.¹¹

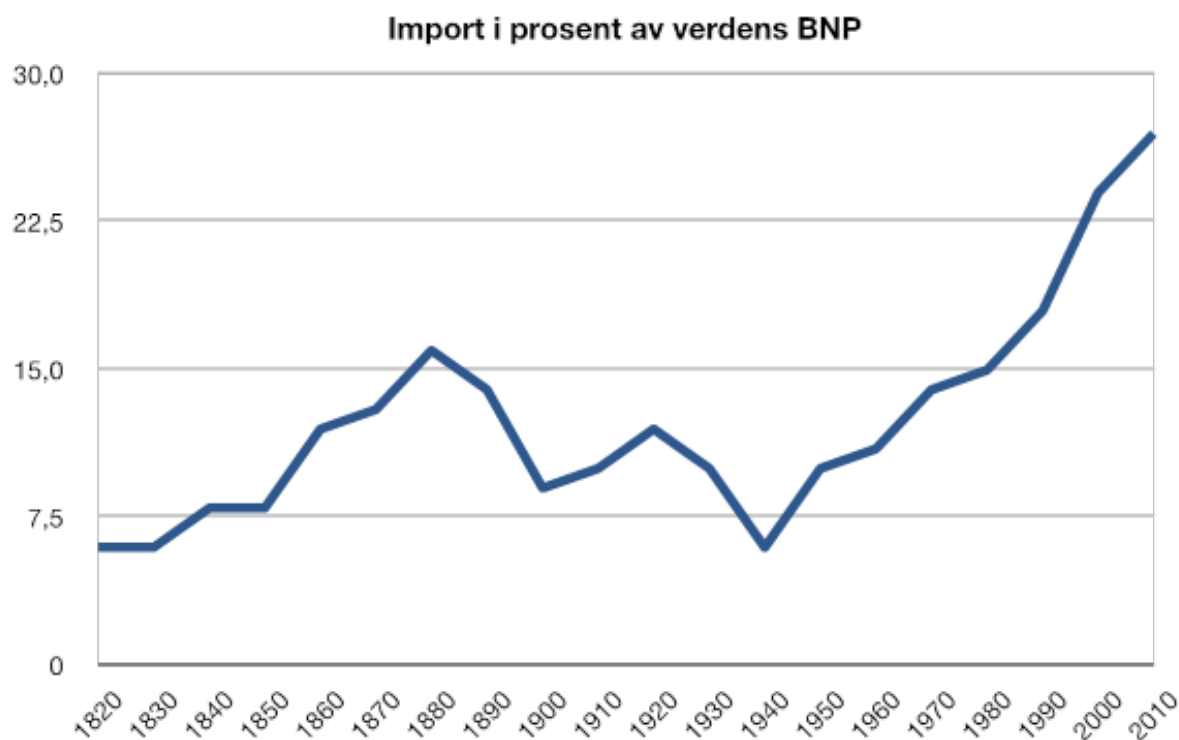
Et av tiltakene for å få verdenshandelen i gang igjen, var inngåelsen av GATT-avtalen (General Agreement on Tariffs and Trade) i 1947, som la grunnlaget for betydelig reduserte handelsbegrensninger i årene som fulgte. GATT ble i 1994 omdannet til WTO, Verdens Handelsorganisasjon. Frihandelens ikke-økonomiske gevinster var også avgjørende for opprettelsen av det som etter hvert ble EU, hvilket ble anerkjent ved tildelingen av Nobels fredspris til EU i 2012. Væpnet konflikt mellom EUs medlemsstater virker stadig mindre sannsynlig. Noe av forklaringen er utvilsomt den utstrakte handelen og utvekslingen mellom landene. EUs suksess har også ført til handelssamarbeid i en rekke andre av verdens regioner.

Adam Smiths poeng var, som vi så, at spesialiseringen - og dermed den økonomiske utviklingen - bestemmes av størrelsen på markedet. Det skulle bety at det er land med få innbyggere og begrensede markeder, som har mest å tjene på tilgang til verdensmarkedene gjennom frihandel. Nettopp dette ser ut til å stemme: De landene som tjente mest på den friere handelen etter krigen, var Nederland, Belgia og Norge. Store land med store markeder er ikke like avhengige av frihandel: USA er det landet som, rent økonomisk, har hatt minst nytte av liberaliseringen, fordi landet i så stor grad kan være selvforsynt og handle internt.¹²

Etter krigen var det altså på nytt en klar tendens mot økende frihandel i Norge og i Vesten. Andre steder var tendensen langt mindre tydelig. Sovjetunionen, Kina, India og store deler av Afrika og Latin-Amerika holdt seg lenge til modellen med stort statlig engasjement og liten deltakelse i resten av verdensøkonomien. Troen på innenlandsk markedsregulering var riktig nok sterk også i mange vestlige land, deriblant Norge, men ble sakte myket opp og nådde bare unntaksvis planøkonomiske høyder. Den bidro nok likevel til at Norge, Storbritannia og andre land som forsøkte å styre innsatsen, hadde lavere økonomisk vekst i tiden etter krigen enn landene som baserte seg på en friere markedsøkonomi – selv om også veksten i Norge var høy i denne perioden. Det overordnede i etterkrigstiden er likevel friere handel og høy økonomisk vekst. Mellom 1947 og 1994 ble den gjennomsnittlige tollene i verden redusert med 80 prosent, og er nå nede i fem prosent.¹³

3. FRIHANDEL I DAG

Den internasjonale handelen har vokst enormt i omfang og betydning de siste tiårene. Verdien av den totale handelen har økt med mer enn syv prosent årlig siden 1980, langt raskere enn den økonomiske veksten for øvrig.¹⁴ Handelen preges av større geografisk spredning enn noen gang tidligere og kan nå sies å være global i større grad enn i tidligere globaliseringsperioder. Kinas rolle er spesielt viktig, men utviklingslandene betyr jevnt over stadig mer. Utviklingsland står i dag for omtrent halvparten av verdens eksport. De siste tiårene har også noe av handelens karakter endret seg, ved at det er blitt mulig å handle med varer og tjenester som ikke tidligere kunne flyttes over landegrenser. En annen viktig utvikling er veksten i globale produksjonsprosesser, der en vare produseres gjennom samarbeid mellom produsenter i mange land, for eksempel ved at varer designes i ett land, produseres i deler i en fire-fem andre land, settes sammen i et sjette, og markedsføres globalt.¹⁵



Kilde: World Development Indicators 2013.

I 1945 sto handelen for omtrent fem prosent av verdens inntekter. I 2014 har denne andelen steget til rundt 30 prosent. Den sterke økningen i andelen kan i hovedsak forklares av tre faktorer: Reduserte transportkostnader, reduserte transaksjonskostnader og færre handelshindringer.¹⁶ Man mener at omtrent en fjerdedel av økningen kommer av reduserte tollbarrierer.¹⁷ Handelsbegrensninger gjennom toll, kvoter og andre "rene" proteksjonistiske tiltak er kraftig redusert etter annen verdenskrig og er nå jevnt over lave, selv om de fortsatt er betydelige på enkelte viktige områder, som for landbruksvarer i Norge og andre rike land.

Tollbarrierer er likevel ikke det eneste hinderet for handel. Alle kostnader som påløper mellom produksjon og salg er av betydning. Slike kostnader kan deles i tre: Transportkostnader, politiske hindringer (herunder toll) og landinterne transaksjonskostnader. Internasjonalt har det de siste årene blitt større oppmerksomhet om den siste kategorien kostnader, og det arbeides med å legge til rette for økt handel gjennom reduksjon av kostnader knyttet blant annet til byråkrati, manglende avtalehåndheving og proteksjonistiske reguleringer.

Den økte betydningen av globale produksjonsprosesser betyr at frihandelens betydning befester seg. Proteksjonisme betyr i større grad enn tidligere begrensninger også på landets egen produksjon. Å forsøke å bevare arbeidsplasser innenlands gjennom å beskytte seg mot importkonkurranse kan derfor være kontra-produktivt og også ramme innenlandske arbeidsplasser.

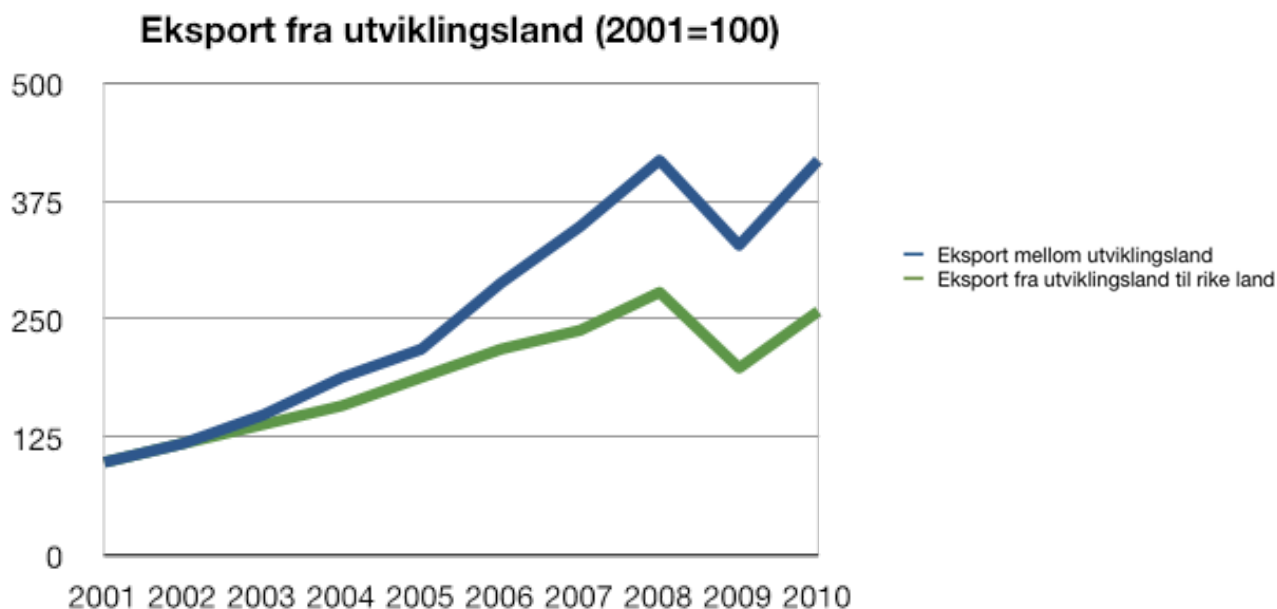
Frihandelen er i dag ganske godt etablert i de aller fleste politiske leire i vestlige land. Man trenger ikke å dele de liberale ideene om åpenhet, frihet og konkurranse for å være tilhenger av frihandel. Mange har i stedet vist til problemene med proteksjonisme: Det er et lite effektivt instrument for å sikre arbeidsplasser eller for å fremme innenlandsk næringsliv. Muligheten for beskyttelse leder næringslivet til å konkurrere om politikernes gunst fremfor å konkurrere i markedet. At en næring får beskyttelse, er ofte til skade for andre næringer.

I stedet kombineres frihandel med innenlandske tiltak som subsidier, incentiver eller statlig engasjement, som ofte treffer bedre der man ønsker å satse enn generelle handelsbarrierer. Norge er et godt eksempel: Vi er frihandelsvennlige og lar den internasjonale konkurransen utkonkurrere norske arbeidsplasser, men kan på områder vi mener er spesielt viktige, ivareta interessene på andre måter (for eksempel gjennom arbeidsmarkedspolitikken).

En viktig sektor gjenstår imidlertid: I landbruket er proteksjonistiske tiltak fortsatt dominerende i mange rike land. Det er uheldig, da det er liberalisering på dette feltet som i størst grad ville bidratt til forbedringer for verdens fattige land og mennesker. Den proteksjonismen som finnes, er i stor grad konsentrert rundt de varene og sektorene der dagens fattige land relativt sett kunne vært mest konkurransedyktige.

Og mens rike land generelt har lav eller ingen toll på de fleste varer utenom jordbruksvarer, er tollene i mange fattige land fortsatt betydelige.¹⁸ Det er spesielt uheldig, siden fattige land i hovedsak handler med andre fattige land. Når de beskytter seg mot konkurranse, er det dermed andre fattige produsenter de beskytter seg mot.

Samtidig beveger også verdens utviklingsland seg sakte, men sikkert mot større frihandel. Og det fungerer, stort sett. Antallet utviklingsland som av OECD regnes som "konvergerende", fordi de har en økonomisk vekst som er så sterk at de tar kraftig innpå de rike landenes velstand, økte fra 12 i 2000 til 65 i 2010. Antallet fattige land, slik OECD definerer det, ble mer enn halvert, fra 55 til 25.¹⁹ Den økende handelen mellom utviklingsland har vært spesielt viktig for denne veksten. Andelen av verdenshandelen som skjer mellom utviklingsland, har økt fra åtte prosent i 1994 til 24 prosent i 2011. Men også handelen med rikere land er viktig: Andelen av verdenshandelen mellom nord og sør økte fra 33 prosent i 1994 til 38 prosent i 2011.²⁰ Utviklingslandenes økte betydning er kanskje den viktigste utviklingen på handelsområdet de siste 20-30 årene.



Kilde: *The Economist*: "O for a beaker full of the warm South" 19.01.2013.

Det er fortsatt mange handelsbegrensninger i utviklingslandene, og spesielt i de landene som ikke har vokst raskt de siste tiårene. Ren proteksjonisme er fortsatt utbredt, både i utviklingslandene selv og i handelen mellom rike og fattigere land, men også høye transportkostnader, svake institusjoner og

hemmende byråkrati reduserer handelsmulighetene. I tillegg er det nye hindre som må overkommes. Én utfordring som kan nevnes, er at klimatiltak og økende energipriser kan komme til å gjøre handel dyrere. Det må motvirkes av politiske tiltak som veier opp for prisøkningene, og som dermed bidrar til at vareflyten og dens gunstige virkninger vedvarer.

Selv om verden stadig beveger seg i retning av større frihandel, er det fortsatt særinteresser og andre som motsetter seg liberaliseringen. Deres argumenter kan grovt sett deles i to: Frihandelen skader oss, det vil si de rike landene (og spesielt "utsatte" grupper i disse), og den skader "dem", det vil si fattige mennesker i fattige land. Begge deler er bare delvis rett, og bør uansett ikke stå i veien for handelen, da fordelene både for "oss" og "dem" totalt sett er større enn ulempene.

3.1. Motforestillinger: Det skader dem

Det er land som har hatt god økonomisk vekst med proteksjonisme, og det er land som ikke har vokst, selv med frihandel. Men det er klar sammenheng mellom åpenhet og vekst, spesielt de siste tiårene. De landene som har åpnet opp mest for internasjonal handel, har også vokst klart raskest i snitt. Én analyse viser at den tredjedelen av utviklingsland som økte handelen som andel av BNP mest, økte inntekten per capita med fem prosent årlig, mens de to tredjedelene som ikke åpnet opp i samme grad, kun økte med 1,4 prosent årlig.²¹ En annen analyse viser at land med frihandelstradisjon i dag er syv ganger rikere enn land som har forblitt lukkede.²² Og land som opprinnelig er fattige, men som åpner opp sine markeder, vokser gjerne med mer enn fem prosent årlig, mens de som forblir lukkede, vokser med 0,5 prosent.²³

Frihandel er imidlertid ingen løsning alene. De fleste fattige land lider under dårlig styresett, svake eller fraværende institusjoner, manglende infrastruktur og en rekke andre uheldige faktorer. For å lykkes i den internasjonale økonomien trenger de ikke bare økt handel, men reformer på en rekke områder.

Men frihandelen kan bidra. Og det er endringer i de internasjonale handelsreglene de fattige landene selv legger vekt på som viktig for utvikling.

På kort sikt er det større frihandel på landbruksområdet som er viktigst, og det er her det er enklest for rike land å liberalisere ytterligere. Majoriteten av verdens fattige mennesker er bønder. Større markeder for deres produkter vil bidra til større forutsigbarhet og, med tiden, økt spesialisering og spredning av produksjonen, en prosess vi så Norge gikk gjennom på 1800-tallet. Dette argumentet er utdypet i Civita-notat nr. 9/2009, "Kan handel med mat redusere fattigdom?".

Det er etter hvert liten uenighet om at frihandel er gunstig for fattige land og mennesker. Det kreves politiske tilpasninger og en politikk som motvirker negative effekter for enkeltgrupper og -sektorer, men i det store og hele er frihandelen et instrument for økonomisk vekst og velstand de fattige landene ivrer etter å utnytte.²⁴ Likevel er endringer i de rike landenes politikk vanskelig å gjennomføre.

3.2. Motforestillinger: Det skader oss

Frihandel er ikke gunstig for alle, alltid. Også i land som totalt sett har klare gevinster av økt handel, vil den økte handelen isolert sett og på kort sikt kunne gå utover grupper av befolkningen. Frihandel gir jevnt over større gevinster enn kostnader, spesielt på lang sikt, men det er nødvendig å kombinere åpenhet for handel med annen politikk.

De nordiske landene trekkes av mange frem som forbilder: Vi utsetter oss for konkurranse, og tåler at arbeidsplasser og bedrifter går tapt, men har et system for de som blir utkonkurrert, som bidrar til at gevinstene for de som tjener på handelen, også kommer de som i utgangspunktet taper til gode. Her

menes ikke bare eller i hovedsak omfordeling gjennom det offentlige, men også at de nordiske landene har velfungerende markeder, der det er enkelt å starte nye bedrifter og der nye arbeidsplasser skapes når gamle går tapt. Det satses også på utdanning og omstillingsevne, som gjør arbeidstakere mindre avhengige av en enkelt arbeidsplass. Det offentliges rolle er ikke å hindre endringene, men å bidra til at innbyggerne tåler og tolererer dem. Problemet for fattige land er at de vanskelige omstillingene må gjøres før man oppnår økonomisk vekst og den økonomiske veksten må komme før omfordelingen. Norge og andre rike land har allerede systemer på plass og bør derfor kunne klare omstillingen relativt lettere.

Norske frihandelsmotstandere argumenterer ofte for at økt frihandel med landbruksvarer vil gå utover norske produsenter og norsk matproduksjon. Det er ikke uriktig. Men det er samtidig avgjørende at man ser bredere og mer langsiktig på norske interesser. Grunnen til at norske bønder vil få det vanskeligere med økt handel, er at de ikke alltid er konkurransedyktige, fordi de er dyrere enn produsenter i andre land.

Det gir, som vi har sett over, rom for økt spesialisering. Med mer import og en omlegging av norsk landbruk, vil norske bønder kunne drive mer effektiv produksjon, enten i eller utenfor landbruket. Det vil på sikt gi dem høyere inntekt. Samtidig vil alle norske forbrukere tjene allerede på kort sikt: Importerte varer vil være billigere enn de vi i dag har tilgang til.

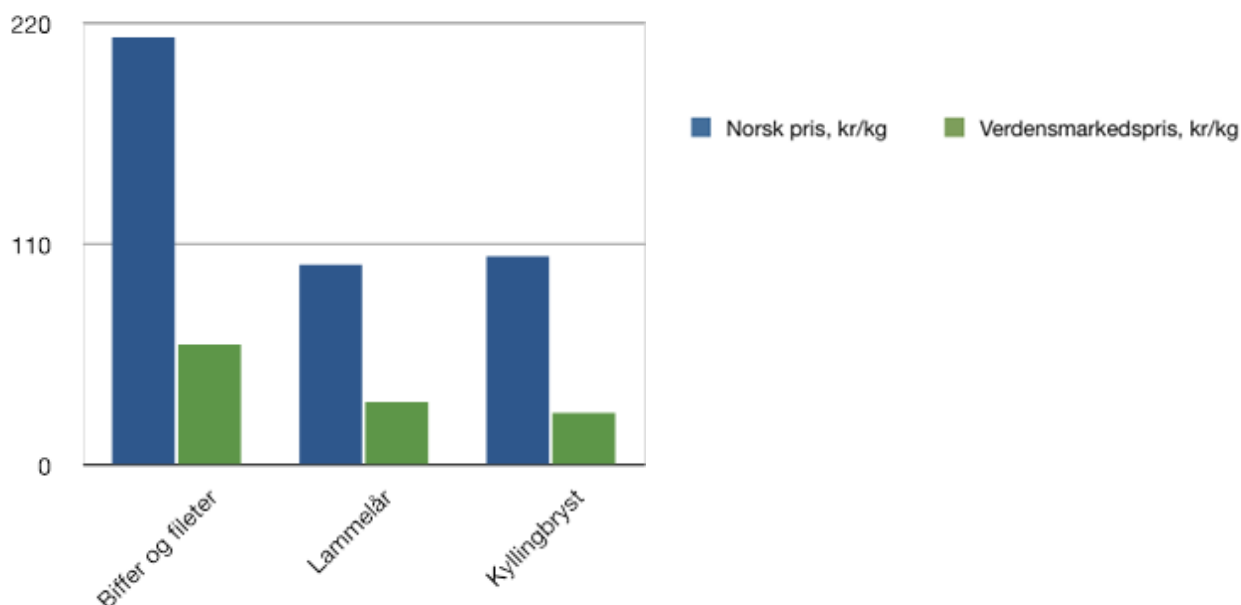
Konkurranse fra land med lavere inntekter og kostnader krever omstilling, men globaliseringen skaper flere arbeidsplasser enn den truer, også i rike land.²⁵ Og omstillingspresset kommer like mye, eller mer, fra teknologiske og politiske endringer, som av konkurransen fra utlandet.²⁶ I land som makter å omstille seg, er de nye arbeidsplassene som skapes, mer produktive og dermed bedre betalt enn de som forsvinner. Selv om handel kan sette deler av arbeidsmarkedet under press, er effekten av handel på sikt positiv.

4. NORSK POLITIKK

4.1. Global handelspolitikk og utvikling

Frihandelen har spilt en betydelig rolle i norsk økonomisk historie. Men vi beskytter fortsatt landbrukssektoren med proteksjonistiske tiltak, og norsk landbruk er i tillegg tungt subsidiert. Det bør gjøres endringer i landbrukspolitikken som legger til rette for større importkonkurranse. Det vil kunne gå på bekostning av norske produsenter som ikke hevder seg i konkurransen, men det vil samtidig gi et større mangfold av produkter og lavere forbrukerpriser i Norge. På sikt vil det bidra til høyere verdiskaping og høyere inntekter i Norge. Det norske landbruket, med små enheter, vanskelige naturgitte forhold og høye priser på innsatsfaktorer, er lite effektivt sammenlignet med internasjonale konkurrenter, og det er gevinster å hente på å produsere mindre selv og å sette ressursene inn i andre typer produksjon. En full liberalisering av landbruket vil gi betydelig økonomisk gevinst, anslått til mellom 1,2 og 2,7 prosent av BNP.²⁷

Som en illustrasjon på hva norske forbrukere har å tjene på økt handel med mat, viser figuren forskjellene mellom norske priser og verdensmarkedsprisene i 2012. Prisene på verdensmarkedet er en tredjedel eller en fjerdedel av de norske.



Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet: "Konsekvenser for Norge av et handels- og investeringspartnerskap mellom EU og USA". 24.03.2014. Prisen i verden er hentet fra land som tilfredsstiller de krav Norge setter bl.a. til mattrygghet.

4.2. WTO

Det multilaterale handelssystemet og WTO er hjørnesteinen i norsk handelspolitikk. Som en liten handelsnasjon er Norge spesielt avhengig av en velfungerende fellesarena for utforming av internasjonale kjøreregler. Derfor er det bekymringsverdig at man ikke kommer videre i forhandlingene om nye omfattende avtaler, og at denne stillstanden gjør at stadig flere land går utenom WTO og avtaler seg imellom.

Siden 2001 har man forhandlet om videre handelsliberalisering og spesielt økt adgang til globale markeder for utviklingslandene, i det som kalles Doha-runden. Det er fortsatt langt igjen til enighet om en global handelsavtale.

Det vanskeligste punktet i forhandlingene er handelen med jordbruksvarer. For mange av utviklingslandene er det jordbruket som, på kort sikt, må være grunnlaget for eksport- og inntektsvekst. Men konkurransen på globale markeder er hard og, mener mange, urettferdig. Rike land subsidierer sitt landbruk, og bidrar med det til høyere produksjon og lavere priser på verdensmarkedet. Samtidig er fortsatt tollbarrierene omfattende, både i rike og fattige land. Det er liten tvil om at en avtale som reduserer subsidiene i rike land, og reduserer toll både i rike og fattige land, vil øke handelen med jordbruksvarer, og dermed den økonomiske veksten i de utviklingslandene som har sitt største potensiale i denne sektoren.²⁸

Sammen med blant andre USA, Sveits og Japan er Norge en av bremseklossene i den internasjonale prosessen for å liberalisere handelen med jordbruksvarer. Det bør være et mål for norske politikere, og spesielt en regjering bestående av de tradisjonelt frihandelsvennlige partiene Fremskrittspartiet og Høyre, å endre denne politikken. Norge bør gå i spissen for å åpne sine markeder for de fattigste landene, og om det må innebære at vi reduserer våre krav til utviklingslandenes liberalisering, bør det være et offer vi er villige til å bære. De fattige landene bør få bestemme sin politikk på egenhånd, og selv om vi bør påpeke at fattige lands handelsbarrierer først og fremst rammer andre fattige land, og at de derfor bør reduseres, er Norges viktigste oppgave å endre vår egen politikk.

4.3. Import fra de fattigste landene

Et spesielt tydelig eksempel på proteksjonismen, som det også bør være relativt enkelt å endre, finner vi i politikken med nulltoll på import fra de aller fattigste landene, som ble innført av Bondevik II-regjeringen. Det er i utgangspunktet en fornuftig politikk, gitt at mer omfattende tollnedsettelse ikke er mulig. Dessverre har måten politikken er utformet på, gjort at den ikke har gitt store endringer i importen fra disse landene. Det er flere grunner til det: For det første er flere av disse landene land det ikke er lov eller lønnsomt å importere matvarer fra, på grunn av matsikkerheten. For det andre sendes mye av deres eksport gjennom mottaksland andre steder i Europa før de kommer til Norge, hvilket medfører prispåslag. For det tredje, og viktigst å endre, har de landene som faktisk klarte å utnytte fritaket, mistet nulltollen. Da sauekjøtt-importen fra Namibia var i ferd med å bli stor nok til å true norske produsenter, ble det innført en kvote som hindret ytterligere vekst.²⁹ En slik politikk hindrer utviklingsland i å utnytte sine komparative fortrinn. Politikken ble bare en symbolsk mulighet for utviklingslandene. Regjeringen bør innføre nulltoll for flere, også rikere og mer folkerike land, og den bør garantere at slike reverseringer som Namibia opplevde, ikke skal skje.

4.4. Handelsavtale mellom USA og EU

En konsekvens av at WTO-forhandlingene har stått mer eller mindre stille, er at mange land nå går utenom WTO-systemet og forhandler frem egne handelsavtaler med andre land.

EU og USA forhandler for tiden om et handels- og investeringspartnerskap (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Om forhandlerne kommer til enighet, er det ventet å føre til en kraftig styrket økonomisk integrasjon mellom USA og EU, med større markedsadgang og regelharmonisering. Det kan gi økonomiske gevinster for både USA og EU. En avtale vil trolig få svært mye å bety for verdenshandelen ved å etablere standarder andre land vil se seg tjent med å følge, og vil med det kunne bidra til fortgang i WTO-prosessen. Samtidig er utfallet av forhandlingene fortsatt uklart, så det er usikkert hvor frihandelsvennlig avtalen faktisk blir.

En eventuell avtale vil uansett ha store konsekvenser også for Norge. En rekke av konsekvensene vil være positive. Økt handel gir økt vekst og kjøpekraft i EU og USA, noe som gir økt etterspørsel også etter norske varer. Større enighet om standarder og prosedyrer vil forenkle handelen med USA, og gjøre at harmoniseringen vi har med EU gjennom EØS-avtalen, også kommer handelen med USA til gode. Eksportkostnadene vil reduseres ved at man bare trenger å forholde seg til ett sett av regler og standarder ved eksport til EU og USA.

Det vil imidlertid også være ulemper ved en handelsavtale mellom EU og USA, så lenge Norge står utenfor. Redusert toll og forenklinger mellom EU og USA kan være handelsvridende og gjøre norske varer relativt mindre attraktive for europeiske og amerikanske konsumenter. Norsk fiskeeksport har for eksempel ikke tollfrihet til verken EU eller USA, og vil bli skadelidende dersom partene kommer til enighet om frihandel. Og selv om Norge har tollfrihet på det meste av eksporten til EU, vil bedre vilkår for amerikansk eksport

enn i dag gi norske varer større konkurranse. En avtale vil også kunne svekke vår påvirkning på regelverket gjennom EØS-avtalen.³⁰

Også ved en frihandelsavtale mellom EU og USA vil det norske landbruket være utsatt. Økt handel kan gi reduserte priser på det europeiske markedet, og med det økt norsk import av landbruksvarer, med mulige negative konsekvenser for norsk matproduksjon.

Alt i alt vil trolig en avtale mellom EU og USA gi større fordeler enn ulemper for norsk næringsliv og

økonomi, selv om gevinsten vil være begrenset. Likevel bør man sikre at norske bedrifter får like gode rammevilkår som EU og USA forhandler seg frem til.

Det kan man oppnå ved å forhandle, alene eller med de andre EFTA-landene, med USA om en egen frihandelsavtale, eller å slutte seg til TTIP-avtalen.³¹ Det vil sikre like vilkår og føre til økt handel med USA, noe som vil gi økonomisk vekst og verdiskaping. Norge vil med en egen avtale oppleve også direkte gevinster, ikke bare de indirekte som tilfaller oss gjennom økt vekst og etterspørsel i EU og USA. Dermed realiseres det fulle samfunnsøkonomiske potensialet. Selv om effekten vil variere mellom bransjer og avhenge av norsk omstillingsevne, er det all grunn til å tro at norsk næringsliv tåler og vil trives med økt internasjonal konkurranse. En egen avtale vil trolig måtte innebære konsesjoner på landbruksområdet, men de positive effektene på andre områder vil være av en slik en størrelse at visse offer vil være verdt å gjøre. Nærings- og handelsdepartementet oppsummerer: "Vi bør [...] kunne anta at de verdiskapingsmessige fordelene ved en handelsavtale vil overstige kostnadene som en handelsavtale vil innebære."³² Også NUPI-forskerne Medin og Melchior mener en separat frihandelsavtale vil være positivt både for norsk BNP og sysselsettingen.³³

Den norske regjeringen har antydnet at den ønsker å tilslutte Norge til avtalen, og legger vekt på å sikre norske produsenter like gode vilkår som konkurrerende bedrifter i EU og USA vil få ved en eventuell avtale.³⁴ Skal man oppnå det, må man harmonisere norsk regelverk med det som blir avtaleteksten.

5. AVSLUTNING

WTO beregner at i en verden med friere handel, vil fattige land vokse to-tre ganger raskere enn dagens rike land i tiårene som kommer. Med mer pessimistiske antakelser om proteksjonisme vil deres vekst bli halvert.³⁵ Det gjør på få år en enorm forskjell. For å illustrere er det i figuren under antatt at dagens rike land er 20 ganger rikere enn de fattige, og har en økonomisk vekst på to prosent årlig. Det fattige landet som velger frihandel og tilpasser seg markedene, vokser med seks prosent årlig, mens et annet fattig land velger proteksjonisme og vokser med 2,5 prosent hvert år. At frihandelslandet skal ha like høy vekst i lang tid fremover, er usannsynlig, men illustrerende for betydningen av vekst. Etter 20 år er frihandelslandet dobbelt så rikt som det proteksjonistiske landet. Etter 40 år er det fire ganger rikere, og etter 80 år er det 14 ganger rikere – og da er det også rikere enn det i utgangspunktet rike landet, som har vokst med to prosent årlig. Etter 80 år med lav vekst har det fattige, proteksjonistiske landet fortsatt bare en fjortendedel av det rike landets inntekt. Det er samme utviklingsnivå som frihandelslandet var på etter ti år med høy vekst.

Med en utvikling i årene fremover som ligner den vi har sett de siste tiårene, dvs. at handelen blir gradvis mer liberalisert, er det mulig at den vil bidra betydelig til at vår generasjon blir den siste som lever i en verden med et tilsvarende omfang av ekstrem fattigdom.

Handelen har alltid vært viktig for Norge. Det er den fortsatt. Og handelen møter nye utfordringer også i årene som kommer. Vi har et moralsk ansvar for å legge bedre til rette for økonomisk vekst og velstand i utviklingslandene. Og vi har en økonomisk interesse i å utsette oss for konkurranse, både fra utviklingslandene og fra rikere konkurrenter. Derfor bør vi endre vår posisjon i WTO-forhandlingene, og vi bør forsøke å komme til en egen avtale med USA, på samme vilkår som USA oppnår med EU.

Lavere handelsbarrierer og tilrettelegging for handel blir ikke et mindre viktig politisk mål de neste tiårene enn det har vært i de foregående.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Marius Doksheim, fagsjef i Civita. marius@civita.no

Konklusjoner som er trukket, og eventuelle feil og mangler som måtte forekomme, står for forfatterens regning. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp og justere.

SLUTTNOTER

- 1 Det skilles av og til mellom utviklingsland og fremvoksende økonomier. I dette notatet brukes "utviklingsland" om begge, i tråd med WTOs handelsrapport.
- 2 Artikkelen "frihandel" hos Store Norske Leksikon: <http://snl.no/frihandel>
- 3 Artikkelen "proteksjonisme" hos Store Norske Leksikon: <http://snl.no/proteksjonisme>
- 4 Den norske historiske utviklingen er i stor grad hentet fra Civita-notat nr. 9/2009, "Kan handel med mat redusere fattigdom". Der finnes også kildehenvisninger.
- 5 Smith: *The Wealth of Nations*. Alfred A. Knopf, 1991.
- 6 Irwin: *Free Trade Under Fire*. Princeton Press, 2009.
- 7 Cameron og Neal: *A Concise Economic History of the World*. Oxford University Press, 2003.
- 8 Cameron og Neal: *A Concise Economic History of the World*. Oxford University Press, 2003.
- 9 Lindsey: *Against the Dead Hand: The Uncertain Struggle for Global Capitalism*. Wiley, 2002.
- 10 Bernstein: *A Splendid Exchange: How Trade Shaped the World*. Atlantic Monthly Press, 2008.
- 11 Sitert i Sally: *New Frontiers in Free Trade*. Cato Institute 2008.
- 12 Denison, referert i Bernstein: *A Splendid Exchange: How Trade Shaped the World*. Atlantic Monthly Press, 2008.
- 13 Huwart og Verdier: *Economic Globalisation: Origins and Consequences*. OECD, 2014.
- 14 WTO: *World Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade*. WTO, 2013.
- 15 WTO: *World Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade*. WTO, 2013.
- 16 Irwin: *Free Trade Under Fire*. Princeton Press, 2009.
- 17 Baier og Bergstrand: "The Growth of World Trade". *Journal of International Economics*, 2001.
- 18 Irwin: *Free Trade Under Fire*. Princeton Press, 2009.
- 19 Huwart og Verdier: *Economic Globalisation: Origins and Consequences*. OECD, 2014.
- 20 WTO: *World Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade*. WTO, 2013.
- 21 Dollar og Kray: "Trade, Growth and Poverty". *Journal of Economics*, 2004.
- 22 Sachs og Warner: "Economic Reform and the Process of Global Integration". Brookings, 1995.
- 23 Bernstein: *A Splendid Exchange: How Trade Shaped the World*. Atlantic Monthly Press, 2008.
- 24 Dette viser seg blant annet i utviklingslandenes posisjoner i WTO, som i hovedsak er for økt markedsadgang.
- 25 For en gjennomgang av ulike studier, se for eksempel *World Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade*. WTO, 2013.
- 26 Huwart og Verdier: *Economic Globalisation: Origins and Consequences*. OECD, 2014.
- 27 Gaasland 2009, sitert i Medin og Melchior: "Økonomiske virkninger av en frihandelsavtale mellom EU og USA" Nupi, 2013.
- 28 Council on Foreign Relations: *The World Trade Organization*. 2013.
- 29 Kirkens Nødhjelp: *Hvor er dirigenten? Fremdeles mer ustemt enn samstemt for utvikling*. 2014.
- 30 Nærings- og fiskeridepartementet: "Konsekvenser for Norge av et handels- og investeringspartnerskap mellom EU og USA". 24.03.2014. NUPI-rapport nr. 7, 2014: "Transatlantisk frihandel og Norge".
- 31 Et annet alternativ er EU-medlemsskap, men det alternativet drøftes ikke her.
- 32 Nærings- og fiskeridepartementet: "Konsekvenser for Norge av et handels- og investeringspartnerskap mellom EU og USA". 24.03.2014. Rapporten er utarbeidet på administrativt nivå og er ikke behandlet politisk.
- 33 Medin og Melchior: "Økonomiske virkninger av en frihandelsavtale mellom EU og USA" Nupi, 2013.
- 34 Nærings- og fiskeridepartementet: "Viktige konsekvenser for Norge". Pressemelding, 04.04.2014.
- 35 WTO: *World Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade*. WTO, 2013.