

Hva bestemmer politiske beslutninger, politikk eller økonomi? – En vurdering av lakseavtalen¹⁾

Carsten Lynge Jensen²⁾

Handelsrestriksjoner ses ofte som en vesentlig begrensning i utviklingen av laksenæringen. I det følgende foretaes noen konsekvensberegninger av en 13% toll på norsk laks til EU. Beregningene viser, at det *ikke* er et økonomisk rasjonale som driver EU til å begrense import av norsk laks.

EUs ønske om å begrense importen av norsk laks har resultert i lakseavtalen. Er det økonomiske eller politiske motiver som ligger bak EUs beslutning? Svaret på dette spørsmålet kan ha betydning for hvordan norske myndigheter bør forholde seg i eventuelle nye forhandlinger av lakseavtalen. Hvis EU har bestemte politiske mål, som for eksempel å støtte bestemte næringsgrener i EU, kan denne informasjonen være verdifull for norske styresmakter ved at man prøver å tilgodese EUs interesser samtidig som man ikke oppgir viktige norske interesser. Hvis derimot EU har økonomiske motiver for å gjennomføre lakseavtalen, så vil det bli vanskelig for Norge å oppnå en avtale uten økonomiske innrømmelser.

Nytte-kostnadsanalyser brukes ofte som instrument til å belyse om det er hensiktsmessig ut fra et økonomiske grunnlag å gjennomføre en gitt beslutning. Dette gjøres ved at man undersøker om de samlede gevinster av beslutningen overstiger de samlede kostnader. For EU er det flere fordeler ved å fremme produksjonen av oppdrettsfisk i EU-landene. For det første betyr sviktende ressursgrunnlag i flere av EUs fiskerier at man ønsker å øke det samlede tilbud av fisk produsert i EU-landene. Dessuten ønsker man å unngå avfolkning i fiskeriavhengige områder, og man ser havbrukssysselsetting som et tiltak som kan fremme livsgrunnlaget/sysselsettingen i EUs distrikter.

Lakseavtalen med Norge er gjennomført for å fremme utviklingen av fiskeoppdrett i EU, men EU får også økonomiske

tap ved å gjennomføre lakseavtalen. Ut fra en økonomisk synsvinkel er det interessant å få fastlagt i hvilken utstrekning avtalen samlet sett er en økonomisk fordel for EU.

For å kunne besvare dette spørsmålet kan man prøve å fastslå omfanget av tap og gevinster ved avtalen. Tapene fra lakseavtalen betales av importørene i EU samt norske lakseprodusenter. Størrelsen på tapet som EU-importørene påtvinges avhenger av hvilken pris importørene skal betale for norsk laks etter at importtollen er gjennomført, og i hvilken utstrekning importørene har mulighet for å kjøpe laks til en billigere pris fra andre kanaler, eksempelvis fra Chile.

Gevinstene av lakseavtalen kommer lakseprodusentene i Skottland/Irland til gode. Størrelsen på gevinsten avhenger av i hvilken utstrekning en begrensning av norsk laks vil øke pris og etterspurt mengde av skotsk/irsk laks. Importtollen betyr at norsk laks blir dyrere for de europeiske importørene, noe som vil redusere etterspørselen av norsk laks, mens etterspørselen av laks fra Skottland, Irland, Chile og USA/Canada vil øke. Dette bekreftes av vår analyse, som viser at en 1 % økning i importprisen på norsk laks i EU vil øke etterspørselen av skotsk/irsk laks med 0,959 % (Jensen, Asche og Aarset, 2001). Resultatet betyr at når EU begrenser importen av laks fra Norge, så økes etterspørselen av laks fra Skottland/Irland, og dermed økes livsgrunnlaget/sysselsettingen i disse fiskeriavhengige områdene i EU.

Resultatet av nytte- kostnadsanalyse av en 13 % importtoll

Resultatet av cost-benefit analysen avhenger av hvordan importtollen på 13 % vil påvirke henholdsvis import- og eksportprisene i det europeiske laksemarkedet. Umiddelbart kan man forvente seg to forskjellige scenarier.³⁾

Det første scenariet består i at norske eksportører har en god markedsmessig posisjon som betyr at de vil kunne omgå virkningen av importtollen uten å endre eksportprisen til det europeiske markedet. Dette kan de gjøre hvis de er i stand til å oppveie fallet i etterspørselen av norsk laks i EU ved å øke avsetningen tilsvarende til andre eksportmarkeder for eksempel Japan, Russland eller Kina.

Det andre scenariet består i at norske eksportører ikke fullt ut er i stand til å kompensere effekten av tollene ved å øke avsetningen av norsk laks til andre eksportmarkeder. Dette betyr at norske eksportører er nødt til å redusere eksportprisen for å kunne få en tilstrekkelig stor avsetning i det europeiske markedet. Det andre scenariet baseres på det premiss at en 13 % importtoll vil få norske eksportører til å redusere eksportprisen med 6,5 %, mens EU-importørene vil få en 6,5 % stigning i importprisen på norsk laks. Dette betyr at importtollen som betales til tollmyndighetene i EU fordeles likt mellom EU-importørene og de norske eksportørene. I tabell 1 vises resultatene av cost-benefit analysene for de to scenariene. Analysene baseres på priselastisiteten for etterspørselen av laks i det europeiske markedet.

Tabell 1 Cost-benefit analyse av en 13% importtoll på norsk laks^{I,II} (Årlig effekt målt i mill norske kroner)

	Scenarie 1 Importørene betaler tollene 100 %	Scenarie 2 Importørene og eksportørene betaler hver 50 % av tollene
Årlig effekt		
EU-importørenes tap	-1.186,2	-639,7
Produsentgevinst i Skottland/Irland	202,0	124,3
Samlet effekt på EU industri	-984,2	-515,3
Samlet import skatteinntekter til EU	871,8	973,6
Netto velferdstap/gevinst for EU	-112,4	458,2
Samlet tap norsk industri	0	-512,2 ^{III}
Samlet tap/gevinst for EU/Norge	-112,4	-54,0

I Cost benefit beregningene baseres på laks importert til de kontinentale EU landene i 1999, dvs. eksklusiv Storbritannia og Irland.

II I beregninger er det brukt en omregningskurs på 8 norske kroner per Euro.

III Det er snakk om et bruttotall, i den forstand at det ikke tas hensyn til en evt. omsetningsøkning i oversjøiske markeder.

I det første scenariet betaler EU-importørene hele importtollen, slik at importprisen på norsk laks stiger med 13 %, og EU-importørene vil redusere importen av norsk laks med 18,9 %. Da norsk laks utgjør 50-60 % av markedet for laks i EU, så vil importtollen påvirke prisen som andre tilbydere vil ta på det europeiske laksemarkedet. Hvis de skotske/irske produsentene reagerer på importtollen med å øke prisen på skotsk/irsk laks svarende til stigningen i importprisen på norsk laks, så vil de skotske/irske produsentene få en inntektsgevinst på 202 mill kroner per år. På den andre siden vil tollene gi EU-importørene et årlig tap på 1.186,2 mill kroner, hvilket oppstår som følge av stigende importpris og fallende omsetning av laks. Samlet vil EU-industrien (importører og produsenter) få et tap på 984,2 mill kroner pga. tollene, mens tollmyndighetene i EU får økt sine tollinntekter med 871,8 mill kroner. Økonomisk vil EU derfor tape på å gjennomføre tollene under det første scenariet fordi tollinntektene er utilstrekkelige til å dekke tapet som EU-industrien får. EU vil samlet få et tap på 112,4 mill kroner ved å gjennomføre importtollen.

Det første scenariet er basert på det premiss at det ikke er nødvendig for norske eksportører å senke eksportprisen for å kunne omsette norsk laks selv om importtollen gjennomføres. I det første scenariet vil norske eksportører *ikke* få et økonomisk tap av importtollen. Hvis derimot norske eksportører er nødt til å senke eksportprisen for å kunne sikre tilstrekkelig avsetning av norsk laks, så vil dette gi norske eksportører et økonomisk tap. Dette siste scenariet er basert på den forutsetning at EU-importørene og norske eksportører deler importtollen. 13 % toll medfører en reduksjon i norsk eksportpris på 6,5 %, i tillegg til fallende etterspørsel av norsk laks i EU markedet. Dette vil føre til at norske eksportører får et tap på 512,2 mill kroner pr. år. De skotske/irske produsentene av laks vil øke prisen på laks med 6,5%, hvilket vil gi dem en samlet gevinst på 124,3 mill kroner. Selv om norske eksportører dekker en del av importtollen, så vil EU-industrien (importører og produsenter)

samlet få en tap på 515,3 mill kroner fordi EU-importørenes tap er større enn de skotske/irske produsentenes gevinst. EU vil samlet få en gevinst av importtollen fordi tollinntektene overstiger EU-industriens tap. EUs samlede gevinst vil være 458,2 mill kroner.

Konklusjon

Men hva kan vi lære av disse beregningene? For det første så får EU en samlet gevinst ved å innføre en importtoll når norske eksportører betaler en del av tollene samtidig som EUs tollmyndigheter får tollinntektene. I forbindelse med en reforhandling av lakseavtalen er det viktig å huske at EU ønsker at handelsbegrensningene skal gjennomføres som en eksporttoll. Utspillet betyr at norske tollmyndigheter vil få tollinntektene, og dermed vil EU få et samlet tap av avtalen. EUs forslag om en eksporttoll illustrerer faktisk at det *ikke* er snevre økonomiske motiver som ligger bak EUs beslutning om lakseavtalen. Derimot er EU snarere opptatt av å oppfylle et distriktspolitisk motiv som sikrer at skotske/irske produsenter får mulighet til å oppnå et større inntjeningsgrunnlag. I forhandlingene om lakseavtalen kan norske styresmakter derfor prøve å tilgodese EUs distriktspolitiske motiver samtidig som man sørger for å sikre økonomiske interesser for norsk laksenæring. Dette kunne man for eksempel gjøre ved at den norske næringen overfører finansiell støtte til de skotske/irske produsentene mot at norsk laksenæring får adgang til det europeiske markedet. Ut fra våre beregninger vil det beløp som den norske næringen skal overføre til den skotske/irske næringen være betydelig mindre enn det økonomiske tapet ved en importtoll. På den andre siden skal man være oppmerksom på at norske myndigheter stilles bedre ved at det gjennomføres en eksporttoll på norsk laks fremfor at det gis tilskudd til den skotske/irske næringen. Dette skyldes at dersom eksporttollen ikke innføres, så vil norske myndigheter gå glipp av betydelige tollinntekter fra EU importører og norske eksportører. Hvis

norske myndigheter følger et motiv om å sikre tollinntekter fremfor å sikre det økonomiske grunnlaget i norsk laksenæring, så vil myndighetene foretrekke en eksporttoll fremfor distriktsstøtte til skotske/irske produsenter.

Avslutningsvis skal det bemerkes at det økonomiske tapet av en import/eksporttoll på norske produkter utelukkende oppstår såfremt tollen betyr at næringen er nødt å senke eksportprisen på laks for å kunne få en tilstrekkelig avsetning av norsk laks.

Hvis derimot næringen har gode avsetningsvilkår vil det økonomiske tap for næringen ved en toll ikke eksistere. Sistnevnte situasjon kunne blant annet oppnås ved å gjennomføre reklamefremstøt og markedsføring av laks i de internasjonale markedene.



Referanser

C.L. Jensen, F. Asche, og B. Aarset. 2001. Simulating Surplus Impacts of Trade Restriction: An application to the European Salmon Trade. SNF arbeidsnotat A 47/01. (se <http://www.snf.no/Meny/IndPubl.htm>)

Noter

- 1) Takker for kommentarer fra Bernt Aarset og Elin H. Sissener.
- 2) carsten.jensen@snf.no
- 3) Der ses bort fra en situasjon der norske eksportører har markedsrett slik at norske eksportører kan fastsette lakseprisen for å oppnå egen vinning. I stedet antas det at lakseprisen er bestemt på det globale verdensmarked for laks.