

KAN HANDEL MED MAT REDUSERE FATTIGDOM?

I den senere tid har tidligere kjente argumenter for proteksjonisme i innledende faser av et lands utvikling igjen kommet opp i debatten. I dette notatet vurderer vi noen av argumentene for beskyttelse av landbruket, og presenterer det vi mener er en bedre strategi for utvikling, fattigdomsbekjempelse og matsikkerhet for verdens fattige.

Argumentene for proteksjonisme varierer noe, men essensen er at jordbruket er en lite egnet kilde til vedvarende velstandsvekst, siden jordbrukerne må forholde seg til avtakende avkastning, det vil si at hver nye kvadratmeter med dyrket mark gir mindre og mindre produksjon. Man bruker den beste jorden først – derfor krever økt produksjon at man bruker dårligere og dårligere jord. I stedet bør fattige land satse på industrisektoren, der det finnes betydelige skalafordeler: Jo mer man produserer, jo mer effektiv er produksjonen. Og siden man altså ikke blir rik av å eksportere matvarer, bør man heller satse på å produsere mat til egen befolkning bak tollmurer. Slike tollbarrierer gir, i følge disse argumentene, også økt anledning til å utvikle sitt eget jordbruk. Omfattende import presser ut innenlandske aktører – men hvis man får beskyttelse, kan man bygge opp landbruket. Man mener å finne dekning for at de land som i dag er rike (deriblant Norge), selv har benyttet seg av slike strategier – og først i etterkant, når jordbruket og industrien er modent, har åpnet for frihandel. En av denne strategiens tilhengere, Erik Reinert, har som en følge av lignende resonnementer argumentert for en handelsavtale der rike land får beskytte sin landbrukssektor i bytte mot at fattige land får beskytte sin industrisektor.¹ Matrettikampanjen, som består av representanter fra norske bonde- og utviklingsorganisasjoner, kjemper for at alle land skal ha rett til å støtte og beskytte matproduksjon til egen befolkning, slik at man satser mer på selvberging og mindre på handel, og kaller dette ”solidaritet med fattige bønder i utviklingsland.”²

Det er imidlertid ikke sikkert at de norske bondeorganisasjonene først og fremst har fattige bønder i utviklingslandene i tankene. Proteksjonisme i landbrukssektoren er i dag utbredt, også i rike land, og bidrar snarere til å holde disse fattige bøndene nede. Norge ligger i verdenstoppen når det gjelder beskyttelse, og blir ofte beskyldt for å være en bremsekloss i arbeidet med å få til en ny avtale i WTO-systemet.³ Det er lite som tyder på at en fortsettelse og utvidelse av denne strategien vil bidra til utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Mange av dagens fattige land har sitt konkurransefortrinn i produksjon og eksport av mat. Det er ikke dermed sagt at de bør satse utelukkende på jordbrukssektoren (vert i mot, industrialisering har stort sett vært nødvendig for å få varig vekst), men det bør bety at vi i de rike landene fjerner de hindringer som vi legger i veien for at fattige land kan utvikle sitt landbruk.

Egentlig er det ganske underlig at det har oppstått en situasjon der vi både har, og argumenterer for fortsatt å ha, frihandel med industrivarer og beskyttelse for jordbruksvarer. Selv de fremste teoretikerne bak argumentene for oppfostringstoll, det vil si vernetoll i en innledende utviklingsfase, har sagt seg enig i at råvarer, herunder mange av matvarene, bør handles fritt.⁴ Striden har ikke stått om landbruksprodukter, men om industriprodukter. Generelt kan man si at argumentene for beskyttelse av industrien er bedre enn argumentene for beskyttelse av jordbruket, selv om også argumentene for industriproteksjonisme har alvorlige mangler. På grunn av begrenset plass, vil

vi her utelukkende se på argumentene for toll på jordbruksvarer, både fordi det som nevnt er her fattige land i dag har sitt fortrinn, og fordi det er på dette området Norge og andre rike land fortsatt har betydelige handelsbarrierer.

Dette notatet vil presentere noen argumenter mot proteksjonisme i matvarehandelen, og samtidig trekke inn noen tiltak vi mener er nødvendige for utvikling av jordbruket i fattige land – og dermed også utvikling mer generelt. Samtidig vil vi allerede her understreke at dette er et stort tema, og et kort notat. Dermed vil det ikke være plass til alt vi kunne tenke oss å ha med. Vi får heller ikke med alle de nyanser som finnes. Det synes åpenbart at handel med mat ikke er den eneste forutsetningen for vekst, og sannsynligvis er det heller ikke den viktigste.

Når det er sagt, tror vi at økt handel med mat – fra fattige til rike land, og fattige land i mellom – er en fornuftig vei til økt velstand. Jordbruksvekst er nødvendig for økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. Muligheten til eksportinntekter kan være et godt incitament for å satse på slik utvikling. Ser vi på den norske historien, er argumentene for frihandel bedre enn argumentene for proteksjonisme. Men samtidig er det liberale prinsipper å tvile, å desentralisere beslutninger og å tillate et mangfold av løsninger. Derfor vil dette notatet åpne for at fattige land bør få beskytte seg selv mot konkurranse fra rike og moderne produsenter, hvis de ønsker det, i innledende faser. Det er imidlertid få grunner til at rike norske bønder bør beskyttes mot konkurranse fra bønder i fattigere land.

Situasjonen i dag

6 millioner mennesker dør hvert år av sult. Rundt en milliard mennesker har ikke tilgang til nok mat.⁵ Etter årtier med nedgang i matvareprisene, har man de siste årene sett en kraftig økning, noe som selvsagt er vanskelig for verdens fattige. Selv om prisene igjen har falt det siste året, er det forventet at de vil stige igjen så snart verdensøkonomien kommer seg på beina.⁶ Årsaken til prisstigningen er at etterspørselen etter mat de siste årene har steget raskere enn tilbudet. Vi står overfor en stor utfordring: Verdens jordbruksproduksjon må i fremtiden øke betydelig for at alle skal ha tilgang til nok mat. Samtidig er jordbruksarealene begrensede – slik at produksjonsøkningen i hovedsak må komme gjennom økt produktivitet.⁷

Dette er imidlertid ikke noe nytt. Den økte produksjonen de siste tiårene, for ikke å snakke om de siste hundreårene, kommer i all hovedsak av økt produktivitet. Og økt produktivitet er definitivt mulig – både av grunner vi i dag ikke ser (en ny grønn revolusjon, som den vi hadde på 60-tallet?) og av åpenbare grunner, som at dagens fattige land har mye å gå på. Kina har en produktivitet som bare er 60 prosent av den man har i dagens industriland, og verdensgjennomsnittet ligger enda lavere enn dette. Russland, som har store og gode jordbruksarealer, ligger bare på en tredjedel av den produktivitet man har i Vesten.⁸ Det er altså et stort utnyttet potensial for jordbruksproduksjon i verden.

Prisene er halvert siden 60-tallet, på grunn av at tilbudet generelt har vært større enn etterspørselen. Det har vært positivt for alle som spiser, mindre for dem som produserer maten. Spesielt vanskelig har det vært for lite produktive bønder i Sør, som ikke har samme mulighet til å isolere seg fra verdensmarkedsprisene, slik for eksempel norske bønder kan. De siste årene, frem til finanskrisen, har man imidlertid sett at prisene øker. Denne utviklingen vil fortsette når verdensøkonomien tar seg opp igjen, dersom etterspørselen fortsatt øker raskere enn tilbudet.

Det er vanskelig å si noe bastant om hvorvidt høye eller lave priser er best for fattigdomssituasjonen i verden. Generelt kan man si at det største problemet er *varierende* priser. Lave priser er en fordel for forbrukerne av mat, høye priser en fordel for produsentene. Varierende priser, derimot, skaper usikkerhet og ustabilitet til skade for begge parter.

Man har sett at mange lav- og mellominntektsland har opplevd betydelig vekst i perioder med høye råvarepriser. Økte priser har også den gunstige effekten at det gir incentiver til økt produksjon, og derigjennom øker tilgangen på mat i verdensmarkedet. Økende etterspørsel internasjonalt gjør at utviklingslandene kan eksportere stadig mer.⁹ Derfor har mange vært optimistiske for jordbrukets fremtid. Blant annet uttalte Josette Sheran, lederen for Verdens matvareprogram, nylig at "vi kan være på vei inn i en gullalder for verdens bønder" og at de økte prisene "kan være en enorm mulighet for land som hovedsakelig baserer seg på jordbruk, det vil si stort sett hele Afrika sør for Sahara".¹⁰

Denne gullalderen er imidlertid avhengig av at bøndene har markedsadgang. Vi kommer tilbake til dette. La oss først se på et av argumentene til proteksjonistene, at Norge ble rikt på proteksjonisme.

Norsk økonomisk historie

Christian Anton Smedshaug skriver i sin bok *Kan jordbruket fø verden?* at det "synes vanskelig å finne belegg i historisk praksis for at dagens utviklingsland skal satse på en frihandelsstrategi. Den er uprøvd som utviklingsmodell."¹¹ Erik Reinert skriver noe lignende: "Alle rike land har gjennomgått en periode uten frihandel, som, når den har vært vellykket, så har gjort frihandel ønskelig."¹²

Det er to problemer med argumentet om at proteksjonisme er nødvendig for utvikling. Først: Det er ikke helt sant. I hvert fall kan man argumentere for at frihandel var vel så viktig – og mest sannsynlig viktigere – enn proteksjonisme for den norske økonomiske utviklingen. Vår egen økonomiske vekst startet ikke bak tollmurer. Snarere var det slik at veksten kom i gang når vi og våre handelspartnere liberaliserte handelen. Først *etter* en lang periode med frihandel ble vår handelspolitikk mer proteksjonistisk. Dermed: Selv om det var riktig at alle land har en proteksjonistisk fortid, er det slik at bare noen få land faktisk har blitt rike. Det interessante er dermed å se hva som skiller de landene som *har* blitt rike fra dem som ikke har blitt det. Her skal vi se at den norske utviklingen bærer preg av at man fikk en vekst i jordbruket, som frigjorde arbeidskraft og energi til mer produktiv innsats i industri, handel og tjenesteyting.

Det bør nevnes at Norge i svært lang tid – faktisk helt fra middelalderen av – har hatt omfattende handel med omverdenen. Dette notatet vil likevel fokusere på tiden fra 1830, siden de første, små skritt mot økt velstand ble tatt i denne perioden.

I århundrene forut for dette var veksten per innbygger praktisk talt null, og i 1830 levde fortsatt store deler av befolkningen i fattigdom. På dette tidspunktet kan man altså sammenlikne Norge med dagens aller fattigste land. Det gjelder ikke bare inntekten, men også en del strukturelle trekk: 70-80 prosent av befolkningen levde av jordbruk og fiske, importen var betydelig, og det lille som fantes av eksport var av råvarer. Sosiale indikatorer viser også at vi var et uland: Spedbarnsdødeligheten var i 1836 137 per 1000 nyfødte, et nivå man i dag finner i Kongo, Niger og Angola.¹³ Samtidig skal det nevnes at vi også hadde en del grunnleggende forutsetninger for vekst som i dag mangler i u-landene, slik som en velfungerende rettsstat, beskyttelse av eiendomsretten og bevegelse mot frihandel.¹⁴ Vi hadde hatt toll på korn fra 1816, men den ble fjernet som et ledd i datidens økonomiske politikk, som må betegnes som liberalistisk: Staten skulle fjerne privilegier og legge til rette for næringsliv, uten å gripe direkte inn i markedsmekanismene.¹⁵

Ca. 1830 begynte ting å skje. Man gikk sakte vekk fra selvberging på hver sin gård, til et mer markedsorientert jordbruk. Kornimporten økte, det samme gjorde salg jordbruket. Historikere som har forsket på denne perioden skriver at en "betydelig vekst [i jordbruket] gir hovedforklaringen på at Norge fra om lag 1830 gikk inn i en langvarig periode preget av økonomisk framgang."¹⁶ I denne innledende fasen var det først og fremst en økning i åkerbruket som drev jordbruket frem.

Fra 1850 akselererte den økonomiske veksten. Økningen i åkerbruket ble mindre, og bøndene gikk heller over til husdyrhold. Denne overgangen "hadde nær sammenheng med utviklingen av den internasjonale frihandel. Også norsk jordbruk spesialiserte seg i noen grad som ledd i den internasjonale arbeidsdeling. Det gav mindre nasjonal selvforsyning enn før, men bedre produktivitet innen de sektorer hvor norsk jordbruk hadde de beste forutsetninger".¹⁷ Man møtte konkurranse fra billig utenlandsk korn, som følge av lavere verdensmarkedspriser og redusert toll, og valgte da å spesialisere seg på sitt komparative fortrinn: Man brukte det billige kornet til å fø husdyr, som var mer konkurransedyktig i et land med norsk topografi. Denne overgangen var selvsagt ikke enkel: "I samtiden ble overgangen fra korndyrking til husdyrhold av mange opplevd som en katastrofe", men "det skapte grunnlaget for et levedyktig og lønnsomt jordbruk og for en høyere levestandard".¹⁸ Dette illustrerer et generelt poeng: Omstillingsprosesser er smertefulle, men nødvendige for å oppnå utvikling og vekst.

Årtiene rundt 1850 var preget av internasjonal handelsliberalisering. Dette var enda viktigere for skogbruk, fiske og sjøfart, som spesielt tjente på Storbritannias liberalisering, enn for jordbruket. I løpet av 1860-årene utgjorde utenriksøkonomien, det vil si importen og eksporten, over halvparten av landets verdiskaping. Norge var sterkt avhengige av utlandet. Det ga positive virkninger, men samtidig var Norge som råvareeksportør ømfintlig for konjunktursvingninger i verdensmarkedene.¹⁹ En parallell finner vi i dag i de utviklingsland som er avhengige av eksport.

Deretter gikk man, fra 1875 til 1905, inn i en relativ nedgang, der nabolandene vokste raskere enn Norge. Det presset frem sterkere strukturelle endringer. Overgangen fra åkerbruk til husdyrhold fortsatte, skipsfarten møtte en vanskelig overgang fra seil til damp, og industrien vokste så smått frem. I 1900 var andelen som arbeidet i primærnæringene redusert til 50 prosent. Ved unionsoppløsningen i 1905 var vi omtrent like rike som Kambodsja og Mosambik i dag, det vil si omtrent dobbelt så rike som dagens aller fattigste land.

Fra 1905 fikk man en "riktig god økonomisk periode", som varte inn i første verdenskrig. Denne oppgangen kan "i stor grad ses som frukter av den smertefulle omlegging i de forutgående tiår".²⁰ Samtidig kom spede forsøk på å innføre vernetoll.

Tiden fra starten av første til slutten av andre verdenskrig var som kjent vanskelig for verdensøkonomien. I Norge var 1920-tallet hardere enn 30-tallet. Hele perioden preges imidlertid av kriser og etterfølgende oppturer. Totalt sett opplevde man økonomisk vekst, men samtidig var arbeidsledigheten vedvarende, og mange slet. Nå gikk man bort fra den tidligere suksessoppskriften: "Mens tilpasning til markedet hadde vært kjennetegnet på moderniseringen på slutten av 1800-tallet, ble frigjøring fra markedskreftene det mest typiske trekk ved utviklingen fra 1930-tallet av."²¹ Spesielt merkbart var dette innen jordbruket: "Mens jordbruket mot slutten av 1800-tallet hadde forsøkt å løse problemene ved å tilpasse seg markedssituasjonen gjennom store endringer både i produktspekter og teknologi, ble løsningen nå å gripe regulerende inn på markedet for å kunne opprettholde både prisnivå og produksjonsstruktur."²² Man trappet opp tollsatsene, men enda viktigere var støttetiltak til næringen. Slik satset man på utvikling av ferdigvarer for hjemmemarkedet.

Siden denne perioden altså markerer et skille i den norske økonomiske politikken – fra frihandel og liberalisme til mer regulering og proteksjonisme – kan det være verdt å se hvordan vi på denne tiden lå an. Norge var blitt et av de rikeste landene i Europa, og dermed blant de aller rikeste i verden. Men samtidig lå vi en god bit bak Storbritannia og USA. Vi var omtrent tre ganger rikere enn dagens fattigste land, samme nivå som Bolivia, Egypt og Algerie i dag ligger på. Spedbarnsdødeligheten var redusert fra nevnte 137 av 1000 på 1830-tallet til 91 av 1000 i 1900, levealderen økt fra 45 til 55 år mellom 1830 og 1910.²³ Til sammenligning var gjennomsnittlig levealder i verden på den tiden 31 år, og den er i dag fortsatt under 55 år i store deler av Afrika.²⁴

Selv om vi selvsagt ikke var rike etter dagens målestokk, synes det klart at vi tok de første stegene ut av fattigdommen uten nevneverdig proteksjonisme og beskyttelsestoll.

Først med økt rikdom kom proteksjonismen. Likevel klarte vi oss godt – etterkrigstiden var som vi vet vår klart sterkeste vekstperiode, selv om veksten var svak sammenliknet med andre OECD-land. I denne perioden satset man mer på industri, først for hjemmemarkedet i små enheter, deretter for eksport i større enheter.²⁵ I 1946 var situasjonen fra tidligere snudd på hodet: Nå jobbet 70 prosent *ikke* i jordbruk og fiske. Dermed er ikke lenger jordbruket noen driver for den økonomiske fremgangen – noen vil nok heller si at jordbruket etter hvert har blitt en brems for den økonomiske veksten.

Etter vårt syn er det (minst) tre lærdommer å ta fra den norske økonomiske historien. For det første: Landbruket har vært viktig. De økonomiske historikerne Bergh, Hanisch, Lange og Pharo formulerer det slik: "det har vært en nær årsakssammenheng mellom primærnæringenes nedgang og den alminnelige økonomiske vekst- og velstandsutvikling. Bare i tiden frem mot 1850-tallet var veksten i jordbruk og fiske hovedårsaken til Norges alminnelige fremgang. Men selv om de senere ble mindre dominerende, spilte primærnæringene en viktig rolle for den industrialisering som siden har vært drivkraften i moderniseringen av norsk økonomi."²⁶ Ut fra dette kan man trekke at jordbruksutvikling i fattige land er viktigere enn man ofte får inntrykk av i dagens debatt.

Den andre lærdommen er at frihandelen har vært uhyre viktig for Norge. Igjen låner vi noen sitater fra Bergh, Hanisch, Lange og Pharo: "Norge hadde her siden tidlig på 1800-tallet stort sett ført en politikk med sikte på frihandel, bortsett fra en viss beskyttelse av tekstilindustrien i den første fase og høy toll på enkelte produkter av fiskale årsaker"²⁷. Dette vedvarte hele hundreåret: "Selv da Sverige fulgte den generelle europeiske tendens mot proteksjonisme i 1890-årene, beholdt Norge sin frihandelsvennlige tariff". Inntrykket bekreftes også av andre forfattere, for eksempel skriver Fritz Hodne og Ola Honningdal Grytten følgende på vaskeseddelen til sin bok om norsk økonomi på 1800-tallet: "Internasjonal frihandel fra midten av 1800-tallet (...) tilførte Norge betydelige fordeler. Blant annet kunne Norge dra nytte av det internasjonale oppsvinget og større internasjonale markeder."²⁸

Som vi har sett, var det først på 1930-tallet at det kom en markant økning i tollbeskyttelsen – men det bør også understrekes at den selv da var "svært lav i europeisk sammenheng" og at "den antok ikke dimensjoner som samlet kan sies å ha gitt grunnlag for å bygge opp noen stor hjemmeindustri".²⁹ Noen bransjer kan imidlertid tas til inntekt for synet på at proteksjonisme er nødvendig for utvikling, herunder spesielt tekstilindustrien. "Men det finnes også klare eksempler på at vekstbransjer *ikke* nøt godt av noen nevneverdig tollbeskyttelse". Forskerne nevner her trevarehandelen, og konkluderer: "Mye tyder på at tekstil og bekledning er unntak i denne sammenheng, og at treindustrien representerte hovedtendensen".³⁰

Samtidig er det et poeng at Norge de siste 200 år har opplevd perioder med frihandel, perioder med mer proteksjonisme, tider med høykonjunkturer og tider med lavkonjunkturer. Den kanskje aller viktigste lærdommen vi kan trekke fra de historiske erfaringene er viktigheten av tilpasningsdyktighet: Vi har vært flinke til å tilpasse oss og komme styrket ut av tøffe omstillinger og vanskelige krisetider.

Jordbrukets betydning for utvikling

Vi har sett at jordbrukets utvikling var viktig for de inneledende fasene av Norges utvikling. Det samme var tilfelle i Storbritannia, der det "i forkant og parallelt med de framskrittene som ledet til den industrielle revolusjon, skjedde [...] betydelige endringer i Storbritannias jordbruk [, som førte til] stor produksjonsvekst".³¹ Også i nyere tid, i de fremvoksende asiatiske økonomiene, har man sett at utvikling i jordbrukssektoren har vært starten på et økonomisk syvmilssteg.³² Jordbruket er

altså en "first mover" eller "første beveger" – får man vekst i produksjonen av mat, har resten av økonomien lettere for å følge etter.

Årsakene er lett forståelige. Når matproduksjonen øker, frigjøres ressurser som kapital og arbeidskraft fra landbruket til andre sektorer. Tidligere måtte alle produsere mat til seg selv for å overleve. Når én families arbeid gir mat nok til tre familier, heller enn bare én, kan to familier drive med annet, og mer produktivt, arbeid. Med andre ord: Det skapes et overskudd av mat som muliggjør spesialisering og industrialisering. Samtidig skaper jordbruket sine egne, positive ringvirkninger. Når bonden går fra å bruke spade til å bruke traktor, skapes etterspørsel etter traktorer.³³ Det skapes industri knyttet til foredling, pakking og distribusjon av mat.

Det har også vist seg at vekst i jordbruket er velegnet for å redusere fattigdom og nød.³⁴ Også her er koblingen åpenbar: I fattige land er en stor andel av befolkningen bønder, slik det også var i Norge tidligere. Økt produksjon gir økt inntekt, og dermed økt levestandard. Økt tilgang til billigere mat er også essensielt i seg selv. I følge Verdensbanken er derfor vekst i jordbruket fire ganger mer effektivt for å redusere fattigdom enn vekst i andre sektorer.³⁵

Handelens betydning for jordbruket

Vi har sett at frihandel var viktig for Norges utvikling, slik den også har vært for mange andre land. I den første perioden med økonomisk vekst, importerte vi korn, maskiner og kapital, mens vi eksporterte fisk, trevarer og skipsfartstjenester. Situasjonen er den samme i mange av dagens uland, som er avhengig av høy matvareimport og eksport av råvarer. Norges utvikling viser at det likevel er mulig å vokse, og etter hvert diversifisere seg inn i andre næringer.

Dessverre er fattige land, og da spesielt i Afrika, i liten grad integrert i verdenshandelen.³⁶ Norges komparative fortrinn var på 1800-tallet grovt sett fisk, skipsfart og trevarer. Disse hadde alle, i hvert fall etter Storbritannias liberalisering av skipsfarten rundt 1850, god tilgang til internasjonale markeder.³⁷ Mange fattige land har i dag sitt komparative fortrinn i matproduksjon, kanskje den varegruppen som har størst beskyttelse i dagens internasjonale markeder.³⁸ Tollene på matvarer er 63 prosent høyere enn tollene på andre varer.³⁹ Dermed har de ikke den samme muligheten til å spesialisere seg i denne produksjonen.

Handel gir større markeder. Jo større markeder, jo større grad av spesialisering kan vi forvente. Og med større markeder å selge til, følger økt grunn til å investere i forbedringer av produksjonen, noe som vil gi økt effektivitet. Potensialet for økt matvareproduksjon ligger først og fremst i de fattige landene. Skal man utnytte dette potensialet, må de fattige landene integreres i det internasjonale markedet.⁴⁰

Det bør også understrekes at striden mellom frihandel og proteksjonisme ikke bare står mellom fattige og rike land, men også mellom fattige land selv. 70 prosent av tollene i verden stammer fra handel mellom fattige land i mellom.⁴¹ Så når et land beskytter sine fattige bønder fra konkurranse utenfra, beskytter de seg hovedsakelig mot konkurranse fra andre fattige bønder. Derfor trengs en liberalisering av verdenshandelen. Og skal man prioritere, er det viktigere både at rike land åpner for mer import fra fattige land, og at fattige land åpner for mer handel seg i mellom, enn at fattige land åpner for mer import fra rike land.⁴²

Utfordringer ved handel

Samtidig er handel ingen løsning uten utfordringer. Noen grupper i samfunnet vil tjene på mer handel, andre vil tape. Som en følge av dette vil det også være betydelige omstillingskostnader. Noen mener også at vi kan forvente høyere matvarepriser med en liberalisering av verdenshandelen. La oss gå litt mer i detalj på disse problemstillingene.

Det første argumentet mot handel er at noen taper på den. Det er sant, og selvsagt vanskelig for dem som taper. Og selv om norske bønder vil tape, er det ikke så enkelt som å si at "rike bønder" vil tape og fattige tjene. Vinnerne og taperne er vanskelig å forutsi. Men det vi kan si, er at det er sannsynlig at vinnerne vinner mer enn taperne taper – slik at totalsummen er positiv, og det åpner seg mulighet for å fordele gevinstene slik at alle kommer bedre ut. At det blir betydelige omstillingskostnader er likevel ikke til å komme unna.

Et annet argument er at en liberalisering av verdens matvarehandel vil gi høyere matpriser. Det er egentlig kontraintuitivt, da økt tilbud og konstant etterspørsel normalt gir lavere pris. Men, mener noen, siden rike land i dag subsidierer produksjonen kraftig, vil et frafall av disse subsidiene kunne gi lavere produksjon og høyere pris. Det er liten grunn til å tro at denne effekten vil veie opp for den effektivitetsskapende spesialisering og utnyttelse av skalafordeler som vil skje med økt handel. Uansett er det grunn til å tro at tilbudet vil tilpasse seg raskt.⁴³ Som Christian Anton Smedshaug skriver: "Fra slutten av det 19. århundre har høye priser etter noen år gitt kraftig produksjonsvekst som følge av økt lønnsomhet, og ved økt tilbud har prisene falt igjen."⁴⁴

Grunnen er at større markeder og økte priser gir incentiver til utvikling, forskning og effektivitet i jordbruket. Økende verdensmarkedspriser kan være en mulighet for økt produksjon og inntjening for bøndene. Verdens matvareorganisasjon, FAO, har argumentert for dette: "Høye matvarepriser er en anledning til at jordbrukssektoren reetablerer seg som en vekstmotor i mange utviklingsland".⁴⁵

Samtidig må man imidlertid påse at prisøkningen faktisk kommer bonden til del. Hvis økte matpriser skyldes økte oljepriser, øker kostnadene til bonden kanskje like mye som inntektene. Dermed er incentivene uendrede. Slik fungerte prisøkningen i 2008.⁴⁶ Med en eventuell prisøkning på grunn av liberalisering, kan vi i større grad forvente at bonden får større grunn til å utvikle produksjonen.

Vanskelighetene med proteksjonisme

Egentlig bør bevisbyrden ligge hos proteksjonistene, da dagens politikk i liten grad ser ut til å hjelpe bøndene i utviklingslandene.

Den største utfordringen er at proteksjonisme skaper mindre markeder, noe som har den motsatte virkning av de positive virkningene vi så av større markeder tidligere. Jo mindre markeder, jo mindre spesialisering. Et banalt eksempel: Hvis markedet består bare av deg, på en øde øy, må du skaffe og lage deg alt du trenger selv. Hadde Norge vært et isolert marked med enorme handelsbarrierer, ville vi måtte lage selv alt vi i dag importerer – og dermed ville vi ikke kunne ha laget alt det vi i dag lager for oss selv og for eksport. Fordi alle land har komparative fortrinn i produksjonen av visse varer, ville det føre til at vi og innbyggerne i alle andre land fikk lavere levestandard.

Iran et godt eksempel på at det fungerer sånn i praksis også: Iran nådde i 2004, etter årelang prioritering, målet om selvforsyning av hvete. Men siden Iran, som de fleste land, har et begrenset jordbruksareal, har produksjonen av poteter, bomull og førkorn samtidig sunket.⁴⁷

Det er også vanskelig å vite hva man skal beskytte, og hva man ikke skal beskytte. Det er også vanskelig å fjerne tollene igjen når det trengs, fordi produsentene av de beskyttede varene danner interessegrupper som ønsker å forhindre slik tollreduksjon. Vi så i de historiske eksemplene at Norge ble tvunget fra kornproduksjon til husdyrhold på grunn av konkurransen fra utlandet. Hadde man i stedet beskyttet kornproduksjonen med toll, ville man unngått den vanskelige omstillingen. Men samtidig ville man unngått de gunstige virkningene av overgangen til husdyrhold. Et lignende poeng er at tollene som regel ikke bare legges på sluttvarene, men også på innsatsfaktorene. For

eksempel er prisen på gjødsel mange ganger høyere i Afrika enn i verden generelt, delvis på grunn av toll.⁴⁸ Det gjør det selvsagt vanskeligere for bonden.

Til slutt vil vi nevne at friere handel fører til større matsikkerhet. Handelen er en utjevner. For å ta ett eksempel: I 1993 var det en flom i Mississippi og Missouri, som rammet et område dobbelt så stort som Norge. Hadde de amerikanske statene vært opptatt av å "produsere mat til egen befolkning", og dermed beskyttet seg mot import fra andre amerikanske delstater, kunne man sett en alvorlig sultkatastrofe. I stedet økte man importen fra andre steder, både i og utenfor USA, noe som førte til at prisene steg minimalt, og katastrofen ble unngått.⁴⁹ I en fremtid preget av klimaendringer, vil handelen på samme måte kunne fungere som en utjevner for områder som rammes av naturkatastrofer og endret klima. Matvaresikkerheten, det vil si tilstrekkelige, stabile og sikre forsyninger til stabile priser, er mindre jo mer markedet er stykket opp gjennom proteksjonistiske tiltak. Når avlingene svikter, fyker prisene i været. Når avlingene er ekstra gode synker prisene kraftig. Man får mer ustabile markeder, slik vi i dag ser i Afrika.⁵⁰

Valgfrihet

Fortiden gir oss ingen fasitsvar, og det kan finnes argumenter både for og mot frihandel i Norges økonomiske historie. Selv om vi mener argumentene for frihandel har bedre belegg enn argumentene for proteksjonisme, er ord som valgfrihet, desentralisering og mangfold honnørord for liberale. Så langt mulig bør man unngå press og ensrettede løsninger.

Derfor mener vi dagens utviklingsland bør ha mulighet til selv å velge sin vekststrategi. Dagens rike land, herunder Norge, bør være fleksible nok til å tillate fattige land å gjøre som de ønsker – også å velge proteksjonisme hvis utviklingslandet selv mener det er nødvendig for å utvikle jordbruket.⁵¹ Vi tror det vil føre til stagnasjon heller enn utvikling, og håper flest mulig velger frihandel, men vi vil altså ikke tvinge dette på noen.

Disse resonnementene betyr imidlertid ikke at rike land bør bevare sine handelsbarrierer, slik enkelte i den norske debatten mener vi må. Vi kan ikke tvinge uland til å gjøre som vi vil, men vi kan selv fjerne de hindringer vi legger i veien for verdens fattige.

Et system som i noen, men kanskje ikke tilstrekkelig, grad gir oss dette ligger allerede inne i WTO-avtalen det forhandles om i Doha-runden. Skulle denne avtalen vedtas, vil dagens rike land måtte ta de kuttene det blir enighet om, mens u-landene kutter 2/3, og verdens aller fattigste land, MULLandene,⁵² ikke er pålagt noen kutt.⁵³

Som nevnt over, er de fleste gjenværende tollar lagt på handel mellom de fattige landene selv. Det er derfor viktig at disse handelsbarrierene reduseres, slik at fattige land kan bidra til å dra hverandre oppover.

Etter vår mening er det beste argumentet til proteksjonistene at rike lands effektive (og ofte subsidierte) jordbruksproduksjon vil utkonkurrere fattige lands mindre effektive bønder. Selv om det kan argumenteres for at fordelene, blant dem lavere matvarepris, veier opp for ulempene, vil vi her åpne for at fattige land skal kunne beskytte seg mot importen fra rike land. Da vil man også få utprøving av ulike strategier, slik at det avdekkes hva som faktisk er mest gunstig.

Dermed ville et gunstig handelsregime innebære "frihandel oppover og til siden", det vil si at handelsbarrierene reduseres kraftig fattige land i mellom, samt på handelen fra fattige til rike land. Dermed kan bøndene i fattige land nyttegjøre seg markedene i rike land, samt markedene i land på samme utviklingsnivå. Samtidig kan de – hvis de selv ønsker det – beskytte seg mot import fra land på høyere utviklingsnivåer. Et slikt system ville også være i tråd med teoriene til Friedrich List,

som regnes som en av forfedrene til dagens argumenter for proteksjonisme. Han argumenterte for tollunioner mellom land på samme utviklingsnivå.⁵⁴

Avslutning

Det viktige for utvikling, både i jordbruket og i resten av økonomien, er selvsagt ikke handelen i seg selv. Man må få i gang produktivitetsvekst, diversifisering, effektivisering og innovasjon. Dette målet kan oppnås på mange måter, men en metode som har vist seg effektiv, er altså handel og de incentiver det bringer med seg.

Derfor bør Norge, og andre rike land, redusere sine handelsbarrierer. Et første, viktig steg kunne være å fjerne skillet mellom bearbejdede varer og råvarer. I dag kan kakao og appelsiner eksporteres tollfritt, mens sjokolade og appelsinjuice møter hindringer.⁵⁵ Skal man utvikle jordbruket og bearbejdingsindustrien i fattige land, må slike ugunstige incentiver fjernes. Det enkleste og mest effektive, politisk sett, er nok å få en avtale gjennom WTO-systemet.⁵⁶ Som vi har påpekt, er det paradoksalt at jordbruket møter betydelige handelsbarrierer, selv etter at industrisektoren etter hvert er liberalisert.

Finanskrisen har satt matkrisen i bakgrunnen, men det er fortsatt stor grunn til å ha fokus også på denne krisen, som trolig er vanskeligere for verdens fattige. Faktorene som bidro til landbrukets underutvikling er fortsatt til stede – og de fattigste er fortsatt sultne.

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

Sluttnoter

¹ Erik S. Reinert, *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor* (London: Constable & Robinson, 2007). Side xxvi.

² Matrett 2009, *Matrett2009*, 02 06 2009, <http://matrett.no/>.

³ Rolf Jens Brunstad og Ivar Gaasland, «Proteksjonisme, fattigdom og norsk landbrukspolitikk,» *Horisont*, 2007. Side 79.

⁴ Erik S. Reinert, «Raw Materials in the History of Economic Policy, Or why List (the protectionist) and Cobden (the free trader) both agreed on free trade in corn,» *The Economics and Politics of International Trade*, 1998.

⁵ Christian Anton Smedshaug, *Kan jordbruket fø verden? Jordbruk og samfunn i det 21. århundre* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008). Side 19.

⁶ Pedro Conceicao og Ronald U. Mendoza, «Is the global food crisis over?,» *VoxEU.org*, 18 04 2009, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3459>.

⁷ Christian Anton Smedshaug, *Kan jordbruket fø verden? Jordbruk og samfunn i det 21. århundre* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008).

⁸ Ibid.

⁹ UNCTAD, *Globalisation for Development: The international trade perspective*, (United Nations, 2008). Side 33.

¹⁰ Josette Sheeran, intervjuet av Marta Camilla Wright, *Verdens matvaresjef: Gylne tider for verdens bønder*, Bistandsblogg (27 05 2009).

¹¹ Christian Anton Smedshaug, *Kan jordbruket fø verden? Jordbruk og samfunn i det 21. århundre* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008). Side 111.

¹² Erik S. Reinert, *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor* (London: Constable & Robinson, 2007). Side xxvii-xxix. Min oversettelse.

¹³ Fritz Hodne og Ola Honningdal Grytten, *Norsk økonomi i det 19. århundre* (Bergen: Fagbokforlaget, 2000). Side 118 og Gapminder.org.

¹⁴ Trond Bergh, Tore Hansich, Even Lange og Helge Pharo, *Norge fra u-land til i-land: Vekst og utviklingslinjer 1830-1980* (Oslo: Gyldendal, (1983) 2002). Side 9-13.

¹⁵ Ibid. Side 31-33.

¹⁶ Ibid. Side 26.

¹⁷ Ibid. Side 27.

¹⁸ Ibid. Side 46.

-
-
- ¹⁹ Fritz Hodne og Ola Honningdal Grytten, *Norsk økonomi i det 19. århundre* (Bergen: Fagbokforlaget, 2000). Side 97.
- ²⁰ Trond Bergh, Tore Hansich, Even Lange og Helge Pharo, *Norge fra u-land til i-land: Vekst og utviklingslinjer 1830-1980* (Oslo: Gyldendal, (1983) 2002). Side 56.
- ²¹ Ibid. Side 27.
- ²² Ibid. Side 56-57.
- ²³ Fritz Hodne og Ola Honningdal Grytten, *Norsk økonomi i det 19. århundre* (Bergen: Fagbokforlaget, 2000). Side 117-119.
- ²⁴ Gapminder Foundation, *Gapminder.org*, 02 06 2009, <http://www.gapminder.org/> (funnet 06 02, 2009).
- ²⁵ Trond Bergh, Tore Hansich, Even Lange og Helge Pharo, *Norge fra u-land til i-land: Vekst og utviklingslinjer 1830-1980* (Oslo: Gyldendal, (1983) 2002). Side 20-21.
- ²⁶ Trond Bergh, Tore Hansich, Even Lange og Helge Pharo, *Norge fra u-land til i-land: Vekst og utviklingslinjer 1830-1980* (Oslo: Gyldendal, (1983) 2002). Side 24.
- ²⁷ Fiskale årsaker vil av hensyn til statsfinansene, altså for å sikre staten inntekter.
- ²⁸ Fritz Hodne og Ola Honningdal Grytten, *Norsk økonomi i det 19. århundre* (Bergen: Fagbokforlaget, 2000). Omslaget.
- ²⁹ Trond Bergh, Tore Hansich, Even Lange og Helge Pharo, *Norge fra u-land til i-land: Vekst og utviklingslinjer 1830-1980* (Oslo: Gyldendal, (1983) 2002). Side 170.
- ³⁰ Ibid Side 171.
- ³¹ Christian Anton Smedshaug, *Kan jordbruket fø verden? Jordbruk og samfunn i det 21. århundre* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008). Side 142.
- ³² C. Peter Timmer, *Agriculture and Pro-Poor Growth: An Asian Perspective*, Working Paper N63 (Center for Global Development, 2005).
- ³³ Christian Anton Smedshaug, *Kan jordbruket fø verden? Jordbruk og samfunn i det 21. århundre* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008). Side 165.
- ³⁴ Nomaan Majid, *Reaching Millennium Goals: How well does agricultural productivity growth reduce poverty?*, ILO (ILO, 2004).
- ³⁵ Christian Anton Smedshaug, *Kan jordbruket fø verden? Jordbruk og samfunn i det 21. århundre* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008). Side 167.
- ³⁶ Ole Gjølberg, «Friere verdenshandel = Bedre matvaresikkerhet,» *Minerva*, 2008: 4-9.
- ³⁷ Danielsen og et al., *Grunntrekk i norsk historie - fra vikingtid til våre dager* (Oslo: Universitetsforlaget, 1991). De britiske navigasjonslovene ble opphevet i 1849. I 1878 hadde Norge verdens tredje største flåte.
- ³⁸ Christian Anton Smedshaug, *Kan jordbruket fø verden? Jordbruk og samfunn i det 21. århundre* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008). Side 231.
- ³⁹ Caroline Boin og Alec van Gelder, «Hvem har skylden for den globale matkrisen?,» *Minerva*, 2008: 16-21.
- ⁴⁰ Ole Gjølberg, «Friere verdenshandel = Bedre matvaresikkerhet,» *Minerva*, 2008: 4-9; UNCTAD, *Globalisation for Development: The international trade perspective*, (United Nations, 2008). Side 20 og 36.
- ⁴¹ Caroline Boin og Alec van Gelder, «Hvem har skylden for den globale matkrisen?,» *Minerva*, 2008: 16-21.
- ⁴² UNCTAD, *Globalisation for Development: The international trade perspective*, (United Nations, 2008). Side 27.
- ⁴³ Ole Gjølberg, «Friere verdenshandel = Bedre matvaresikkerhet,» *Minerva*, 2008: 4-9.
- ⁴⁴ Christian Anton Smedshaug, *Kan jordbruket fø verden? Jordbruk og samfunn i det 21. århundre* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008). Side 71.
- ⁴⁵ FAO, «Soaring Food Prices Crisis - High Prices and Incentives,» (2008).
- ⁴⁶ Ibid.
- ⁴⁷ Christian Anton Smedshaug, *Kan jordbruket fø verden? Jordbruk og samfunn i det 21. århundre* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008). Side 31.
- ⁴⁸ Caroline Boin og Alec van Gelder, «Hvem har skylden for den globale matkrisen?,» *Minerva*, 2008: 16-21.
- ⁴⁹ Ole Gjølberg, «Friere verdenshandel = Bedre matvaresikkerhet,» *Minerva*, 2008: 4-9.
- ⁵⁰ Ibid.
- ⁵¹ Sandra Polanski, *Rising Food Prices, Poverty, and the Doha Round*, Outlook (Carnegie Endowment for International Peace, 2008).
- ⁵² De minst utviklede landene, på engelsk "Least Developed Countries", LDCs.
- ⁵³ Christian Anton Smedshaug, *Kan jordbruket fø verden? Jordbruk og samfunn i det 21. århundre* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008). Side 224.
- ⁵⁴ Peter Wilson Spyros Economides, *The Economic Factor in International Relations* (London: I.B. Tauris, 2001). Side 41.
- ⁵⁵ Christian Anton Smedshaug, *Kan jordbruket fø verden? Jordbruk og samfunn i det 21. århundre* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008). Side 228.
- ⁵⁶ OECD, «Rising Agricultural Prices: Causes, Consequences and Responses,» Policy Brief (2008).
-
-