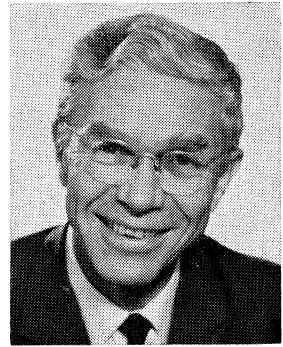


EEC: Hva vil en eventuell frihandelsordning bety?*)

AV
FORSKNINGSSJEF ODD AUKRUST,
STATISTISK SENTRALBYRÅ



For å vurdere om en frihandelsordning med EEC er et alternativ for Norge, kan vi se på hvilken løsning som tenkes for de EFTA-land som ikke har søkt om fullt medlemskap. Det er enighet mellom «de seks» om at det skal tas sikte på en frihandelsordning for industriprodukter med disse landene. Da må enten Norge kunne få samme ordning, eller denne vil ikke bli oppnådd for noen land.

Norge har da et reelt valg mellom medlemskap og frihandelsordning. Ut fra en økonomisk totalvurdering er disse alternativ omtrent likeverdige. Frihandelsløsningen er dårligere for bedrifter som fremstiller «unntaksvarer», men gunstigere enn medlemskap for annen industri. Det er først og fremst vår tilgang på arbeidskraft som setter grensen for vår industriekspansjon, ikke tollmurene ute. Frihandelsløsningen vil gi større valgfrihet enn medlemskap, og dette vil mer enn oppveie mulige fordeler ved å være representert i Fellesskapets organer.

1. Er en frihandelsordning med EEC et mulig alternativ for Norge?

De holdepunkter vi har for å vurdere dette spørsmål, er hva vi vet om EEC-landenes holdning til en løsning for de EFTA-land som *ikke* har søkt om fullt medlemskap. Denne holdning er ennå ikke fullt avklart, men hovedtrekkene i den er kjent.

Følgende kjennsgjerninger foreligger:

1. «De seks» har gitt prinsipiell tilslutning til EFTA-kravet om at det ikke må bygges opp nye tollmurer mellom tidligere EFTA-partnere. Storbritannia er selvsagt forpliktet til det samme syn.

2. Det er enighet mellom «de seks» om at det skal tas sikte på en frihandelsordning for industriprodukter mellom det utvidede EEC, Sverige, Sveits, Østerrike, Portugal, Island og Finland. Frihandelsordningen skal med unntak for Portugal og Island ikke omfatte jordbruksvarer og derfor sannsynligvis heller ikke fisk og fiskevarer (At «de seks» i dag er villig til å inngå frihandelsavtaler med utviklede industriland er brudd med filosofien fra ti år tilbake. Den gang var tesen at noe slikt ikke kunne komme på tale, fordi det ville sette den indre utvikling i EEC-samarbeidet i fare. I dag mener en tydeligvis at Fellesmarkedet er så fast sammen-tømret — bl.a. gjennom prinsippvedtaket om en monetær og økonomisk union — at denne fare ikke eksisterer.)

3. Frihandelsordningen skal i forholdet til «de seks» gjennomføres etter samme timeplan som er vedtatt for tollavtrappingen for nye medlemsland,

*) Foredrag i Norske Sosialøkonomers Forening, 10. november 1971.

men uten at det i mellomtiden gjeninnføres tollgrenser mellom gamle EFTA-land.

4. Frihandelsordningen skal ikke gjennomføres reservasjonsløst: Det skal gjøres unntak for visse «problemvarer», dvs. produkter hvor bortfall av toll vil ramme utsatte industrigrener innenfor det utvidede Fellesmarked særlig hardt. Det er foreløpig uklart om disse unntak skal være permanente. Således har Kommisjonen forsåvidt gjelder papir — som er *en* av problemvarene — antydnet at en overgangsordning på 10 år vil være nødvendig, men at det deretter skulle være mulig å fjerne tollene også på denne varen.

5. Det er *ikke* avklart hvilke varer som skal unntas fra frihandelsløsningen. Det vi har å holde oss til, er foreløpig følgende:

(i) Det foreligger prinsipiell enighet mellom «de seks» om at unntakslisten skal være så kort som mulig. (Dette bl.a. av hensyn til GATT, som krever at en frihandelsordning skal omfatte «substantially all trade».)

(ii) «De seks» er enige om at i hvert fall papir og papp (men ikke tremasse og cellulose), ur og visse produkter av jern og stål må unntas. (Det siste av hensyn til Kull- og stålunionen.)

(iii) I tillegg krever Frankrike — med delvis støtte av Italia — at listen skal forlenges med en del andre råvarer og halvfabrikata, herunder noen meget viktige norske eksportartikler, bl.a. aluminium og visse ferrolegeringer. Vest-Tyskland, Nederland, Belgia og Luxembourg ser *ikke* ut til å ønske en slik utvidelse.

6. Det vil *ikke* bli satt som vilkår for en frihan-

delsavtale at landene utenfor Fellesmarkedet skal godta Fellesmarkedets ytre tolltariff og heller ikke at de skal harmonisere sin økonomiske lovgivning på annen måte. (Når «de seks» ikke ønsker avtaler om harmonisering, er det fordi dette ville gi utenforstående krav på konsultasjoner eller medlemskap i Fellesskapets organer. Det ville gjøre beslutningsprosessen innenfor Fellesskapet enda mer tungrodd enn den allerede er.)

I tillegg til de seks grunnprinsipper som jeg her har nevnt, diskuteres det et stort antall tekniske detaljer som krever løsning. Men disse detaljer er økonomisk sett uvesentlige.

De seks punkter ovenfor summerer opp det som etter all sannsynlighet blir markedsløsningen for Sverige, Sveits, Østerrike, Portugal, Island og Finland. Kan Norge få en tilsvarende løsning om vi ønsker det?

Det er umulig for en som ikke har daglig kontakt med forhandlingsmiljøet å ha noen avgjort mening om sjansene. Det er klart at Fellesmarkedslandene, hvis de skulle ønske det, kan påberope seg at det foreligger en ny situasjon dersom Norge sier nei takk til fullt medlemskap. Kanskje særlig vil de kunne påberope seg dette hvis et norsk «nei» også skulle føre til et dansk «nei», noe som i dag ikke er usannsynlig. Konsekvensene måtte da eventuelt bli at heller ikke de andre ikke-medlemskaps-søkende EFTA-land får en frihandelsordning. Hva jeg derimot *ikke* kan forestille meg, er at disse land får en frihandelsordning samtidig som en tilsvarende ordning blir nektet Norge og eventuelt Danmark.

Etter mitt legmannsskjønn ser det alt i alt i dag ut til at en frihandelsløsning er et realistisk alternativ for Norge. Det må forhandlinger til for å bringe dette på det rene. Jeg respekterer at vi ikke godt kan ta spørsmålet opp offisielt i Brussel så lenge forhandlingene om vilkårene for fullt medlemskap befinner seg i sluttfasen. Men det er viktig at spørsmålet blir klarlagt så hurtig som mulig og før Norges valg endelig skal skje. Det bør være en plikt for våre politikere å sørge for at så skjer.

Inntil videre må vi ha lov til å gå ut fra at Norge har et reelt valg: Enten fullt medlemskap med de rettigheter og plikter (fordeler og ulemper) som dette medfører. Eller en frihandelsordning som i hovedsak, om enn ikke fullkomment, løser våre tollproblemer for industriprodukter.

II. Betydningen av tollgrenser for industrien.

EEC- og EFTA-perioden i 1960-årene har gitt oss et stort erfaringsmateriale om hvordan tollgrenser virker. Hvilke lærdommer kan vi trekke av disse erfaringer?

For det første: Det har ikke vist seg å være riktig, som mange fryktet for 10 år siden, at opprettingen av Fellesmarkedet ville gjøre det umulig for utenforstående land å selge dit. Norges erfaringer er i så måte helt klare: Mellom 1959 og 1970 økte verdien av vår eksport til Fellesmarkedslandene (inklusive nye skip) 3,4 ganger, fra 1,5 milliarder kr. til 5,2 milliarder kr. Dette er samme økings-

takt som for totaleksporten og en like sterk økning som vi har hatt i EFTA-eksporten. — Fellesmarkedslandenes egen statistikk viser samme forhold. «De seks» dekket en *større* prosentdel av sitt behov for industriprodukter ved import utenfra i 1968 enn de gjorde i 1958. Tallene var 7,9 prosent i 1968 mot bare 6,2 prosent i 1958. (Se National Institute Economic Review, nr. 4, 1970.)

For det andre: Vi har fått bekreftet at oppretting av en tollunion eller et frihandelsområde fører til økt varebytte mellom medlemslandene, basert på spesialisering. For det enkelte medlemsland kommer dette selvsagt til syne som økt eksport. Men — og dette blir ofte oversett — den større eksport betyr *ikke* at industrien i vedkommende land også har fått økte avsetningsmuligheter, for samtidig er en større del av det nasjonale marked oppgitt til fordel for utenlandske konkurranter. Større eksport av visse produkter har gått hånd i hånd med større import og synkende selvdekning for andre produkter. Dette er spesialiseringens egentlige poeng. — For Fellesmarkedslandenes vedkommende er dette klart påvist i den engelske undersøkelsen jeg nevnte. Belgias situasjon er typisk: I 1958 dekket Belgia 58 prosent av det innenlandske forbruk av industrivarer ved egen produksjon, i 1968 var selvdekningsprosenten sunket til 38 prosent, dvs. 20 prosent av det nasjonale marked var gått tapt. — Tilsvarende totaltall foreligger ikke for Norge. Men det er helt på det rene at Norge har opplevd det samme innenfor EFTA som Belgia innenfor EEC. Direktør Didriksen i Industriforbundet gjengav i et intervju i Aftenposten 15. oktober 1971 tall fra en undersøkelse som viste at selvdekningsgraden for tekstilvarer fra 1959 til 1970 sank fra 52 prosent til 39 prosent, for konfeksjon fra 87 til 68 prosent, for sko fra 91 til 50 prosent, for møbler fra 98 til 82 prosent. Undersøkelsen viser tilsvarende tall for andre undersøkte varer: vaskemidler for tøy, tannpasta, kjeks, sjokolade og sukkervarer og sigaretter.

Tallene viser med all ønskelig tydelighet at fremgangen for vår eksportindustri er betalt med tapte markeder for vår hjemmeindustri. Vi har hatt en betydelig eksportøkning i 1960-årene, særlig for vår «tradisjonelle» industri, men for de typiske hjemmeindustrier har importøkningen vært vesentlig sterkere enn eksportøkningen.

Den tredje erfaring vi skal notere, er følgende: Mens Norges prosentvise øking i totaleksporten har vært om lag den samme på EEC og EFTA, har varesammensetningen av økingen på de to områder vært nokså ulik. På EEC finner vi over 50% av eksportøkningen på metaller (utenom jern og stål) og spesialskip som har hatt forholdsvis lave tollsatser. På EFTA har eksportøkningen hatt langt større spredning.

For det fjerde: Ikke på noe tidspunkt i 1960-årene er det tollgrensene i EEC-landene som har hemmet vår industriekspansjon totalt sett, men mangelen på ressurser innenlands. Jeg siterer på nytt direktør Didriksen:

«...vi (Industriforbundet i en henvendelse til

Regjeringen) har pekt på behovet for å tilføre industrien større ressurser i form av kapital og kreditt, og også når det gjelder arbeidskraft. Dette er et spørsmål som vi har brakt på bane adskillige ganger i løpet av de siste årene, så de kan ikke sies å være nye. Når det gjelder arbeidskraftspørsmålet, legger vi ikke skjul på at vi på lengre sikt er bekymret over rekrutteringen til industrien som viser tydelige stagnasjonstegn. Med den stadige ekspansjon i service-næringene og i offentlig virksomhet kan det bli vanskelig å sikre industrien den nødvendige tilgang på arbeidskraft i tiden fremover.»

Disse erfaringer fra 1960-årene er i ett og alt i samsvar med økonomisk teori og hva vi måtte vente. De bekrefter punkt for punkt hva teoretisk orienterte økonomer har hevdet i markedsdebatten, ikke alltid med like stort hell, nemlig

- at tollgrenser av den høyde som finnes i Vest-Europa i dag ikke representerer noen avgjørende hindring for det internasjonale varebytte,
- at lavere tollgrenser nok vil føre til større eksport, men *ikke* til et større samlet marked for norske industriprodukter, fordi det vi erobrer av markeder ute, vil oppveies av markeder som vi avstår hjemme,
- at det er vår egen tilgang på ressurser, først og fremst tilgangen på arbeidskraft, og ikke tollmurene ute, som setter en grense for hvor rask vår industriekspansjon *totalt sett* kan bli,
- at valget av markedsløsning derfor har lite å bety for landets økonomi i totalmålestokk, *men*
- at valget kan bety svært mye for den enkelte bedrift eller bransje, fordi valget av tollsatser ute og hjemme influerer sterkt på de enkelte bransjers *relative* konkurranseposisjon.

III. En vurdering av frihandelsløsningen.

Som jeg alt har sagt, er det etter mitt skjønn sannsynlig at Norge — hvis vi velger å si nei til fullt medlemskap i Fellesmarkedet — i stedet kan få en frihandelsordning. Vi kan regne med at ordningen vil omfatte alle industrielle ferdigvarer, men må være forberedt på at visse viktige råvarer og halvfabrikata kan bli unntatt, i hvert fall i en overgangsperiode. Vi må videre regne med at fiskevarer vil bli holdt utenfor.

Av grunner som jeg nettopp har forklart, tillegger jeg ikke de tollgrenser som vil stå igjen noen praktisk betydning i *totalindustriell* målestokk. De vil imidlertid genere noen produsenter, og det er derfor grunn til å vurdere frihandelsalternativet litt nærmere.

Det er da for det første klart at *sammenliknet med situasjonen under EFTA* vil frihandelsløsningen bety et stort og viktig tollpolitisk framskritt. Vi vil beholde den tollfrie adgang for alle varer til de EFTA-land som ikke går inn i Fellesmarkedet, herunder bl.a. Sverige. Vi oppnår tollfri adgang til «de seks» for alle industrivarer som ikke står på unntakslisten, derunder alle industrielle ferdigvarer. Det eneste punkt hvor situasjonen vil forverres,

er at vi i en overgangsperiode kanskje på nytt vil bli møtt med tollmurer for noen varer på det britiske og eventuelt danske marked. Samtidig vil vår industri få vesentlig skarpere konkurranse på hjemmemarkedet fra kontinental industri. Men dette siste kan vi som frihandelstillhengere ikke ha noen innvendinger mot.

Hvis frihandelsløsningen *sammenliknes med alternativet fullt medlemskap*, er forskjellen liten totalt sett. Men frihandelsalternativet vil være dårligere for de bedrifter og bransjer som framstiller «problemvarer» (unntaksvarer), først og fremst treforedlingsindustrien og den kraftkrevende industri. Til gjengjeld er frihandelsalternativet gunstigere enn fullt medlemskap for den del av industrien som ikke blir berørt av unntakslistene. Disse bedrifter vil i begge alternativer få tollfri adgang for sine varer overalt i Vest-Europa. Forskjellen er at de under frihandelsalternativet vil møte svakere konkurranse fra treforedlingsindustrien og den kraftkrevende industri om våre begrensede ressurser av arbeidskraft og kapital. (Fra et allokerings-synspunkt kunne det endog, litt kynisk sies å være i hele landets interesse å få lagt en liten bremse på ekspansjonen av de industrigrener som baserer sin lønnsomhet på at staten selger elektrisk kraft for billig).

Vi vet, som sagt, ennå ikke hvor lang listen av unntaksvarer vil bli. Hvis det blir som Vest-Tyskland og BeNeLux-landene ønsker, vil den hovedsakelig komme til å ramme papir og papp, — varer hvor vår eksport til det utvidede Fellesmarked i 1970 utgjorde 1,3 milliarder kr. eller ca. 8 prosent av Norges samlede eksport. I verste fall — hvis Frankrike og Italia får sin vilje fullt ut — vil den ramme industriprodukter som vi i 1970 eksporterte for 3,3 milliarder kr. av til EEC, Storbritannia, Irland og Danmark til sammen. Tallet er stort, men det svarer dog ikke til mer enn ca. 20 prosent av Norges samlede vareeksport medregnet nye skip.

Vi må oppfatte tallet på 20 prosent som et absolutt maksimaltall for hva som vil bli holdt utenfor frihandelsløsningen. Det dreier seg om et fransk utspill, og vi må huske på

- at andre medlemsland innenfor EEC ønsker listen vesentlig kortere,
- at en frihandelsavtale som skal kunne godkjennes av GATT, må inneholde få unntak,
- at det skal forhandles om listen, og at de nordiske land som stor avtaker av produkter fra det utvidede Fellesmarked har en respektabel forhandlingsposisjon,
- at det bl.a. kan forhandles om, og sikkert oppnås, betydelige tollfrie kvoter for mange av de varer som til slutt blir stående igjen på unntakslisten.

IV. Frihandelsavtale eller fullt medlemskap. En økonomisk totalvurdering.

Min konklusjon så langt blir: En frihandelsordning er fra et tollpolitisk synspunkt for alle praktiske formål omtrent likeverdig med fullt medlems-

skap og representerer en nesten like god løsning på industriens handelspolitiske problemer.

Hvis det virkelig viser seg at valget står mellom en frihandelsordning og fullt medlemsskap, må vi derfor kunne skrinlegge hele den tollpolitikkdebatten som hittil har stått så uforholdsmessig i forgrunnen. Vi må kunne glemme alle argumenter om industriens ekspansjonstakt og om arbeidsplasser som er i fare.

I stedet må den økonomiske del av Fellesmarkedsdebatten komme til å dreie seg om andre fordeler og ulemper ved fullt medlemskap. Vi må søke svaret på spørsmål som:

- Kan den innflytelse vi vil få på Fellesmarkedets beslutninger som medlemmer oppveie den binding vi til gjengjeld må finne oss i når det gjelder vår nasjonale beslutningsrett?
 - Fremmer vi våre økonomiske mål i jordbrukspolitikk, fiskeripolitikk, regionalpolitikk, stabilitetspolitikk, skattepolitikk, miljøvernpolitikk o.l. best ved å være medlem eller ved å stå utenfor?
- Det er lite sannsynlig at svarene på slike spørsmål kan finnes ved tvingende logiske resonnemen-

ter. For en stor del må de bygge på tro og formodninger og på en avveining av fordeler og ulemper, slik at personlige vurderinger og preferanser — i en viss grad også økonomiske egeninteresser — vil komme til å veie tungt.

Min egen vurdering er at de mulige fordeler ved å være representert i Fellesskapetets organer aldri kan oppveie de åpenbare ulemper ved ikke lenger å være herre i eget hus. Som medlemmer må vi akseptere det regelverk og den økonomiske politikk som Fellesmarkedet hittil har etablert. Vi må være forberedt på gradvis å oppgi sentrale virkemidler bl.a. på det kreditt- og budsjettpolitiske område.

Står vi utenfor, er det ingen ting som hindrer oss i å følge Fellesmarkedets økonomiske politikk dersom — og så langt som — vi liker den. Men det er heller ingen ting som hindrer oss i å søke helt andre løsninger og å benytte helt andre virkemidler enn Fellesmarkedets, dersom vi mener at dette tjener norske mål bedre.

Vi vil få større valgfrihet, og vår økonomiske kurs vil bli trukket opp i samsvar med hva norsk folkeflertall til enhver tid mener. For min personlige vurdering er dette avgjørende.

FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET

Underdirektør

TIL ØKONOMIAVDELINGEN

Embetet er ledig fra 1. januar 1972. Underdirektøren skal i samarbeid med andre avdelinger i departementet stå for utredningen om de økonomiske virkninger av skattleggingen, og herunder ha ansvar for beregninger av det offentliges skatteinntekter. Vedkommende skal dessuten ha hovedansvaret for Finansdepartementets engasjement i utredninger om generelle pris- og inntektsspørsmål. Sosialøkonomisk embetseksamen eller tilsvarende utdanning er nødvendig. Nærmere opplysninger ved ekspedisjonssjef Arne Øien i tlf. 11 98 10. Sjefsregulativets klasse 2. Fra lønnen trekkes kr. 1 446,— i pensjonsinnskudd.

Søknader innen 28. desember til

*FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET,
1. administrasjonskontor,
Oslo-Dep., Oslo 1.*