



**FAFO
RAPPORT** NR. 61
AUGUST 1986

Inger-Lise Eilertsen
og
Carl-Erik Schulz

ØKONOMISKE SANKSJONER MOT SØR-AFRIKA

Virkninger av ensidig
norsk boikott

FAFO
Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon

Lilletorget 1, 0184 Oslo 1
Telefon 02/40 14 20

FAFO
RAPPORT NR. 61
AUGUST 1986

Inger-Lise Eilertsen
og
Carl-Erik Schulz

ØKONOMISKE SANKSJONER MOT SØR-AFRIKA

**Virkninger av ensidig
norsk boikott**

FAFO
Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon

Lilletorget 1, 0184 Oslo 1
Telefon 02/40 14 20

INNHold

Forord	side 1
1. Innledning og sammendrag	3
2. Avgrensning av problemstilling og metode	7
3. Eksisterende tiltak	10
4. Generelt om handelen med Sør-Afrika	13
5. Mangan - ressurser og forbruk	18
6. Elektrolytisk mangan	20
7. Manganmalm	24
7.1 Sauda Smelteverk og kommune	26
7.2 Elkem A/S PEA	30
7.3 Konsekvenser for Elkem av en handelsboikott av Sør-Afrika	31
7.4 Kvinesdal kommune og Øye Smelteverk	40
7.5 Virkninger for Øye Smelteverk av en handelsboikott av Sør-Afrika	41
7.6 Vurdering av virkningene for manganmalm	44
8. Virkninger av boikott for resten av samhandelen	49
8.1 Virkninger for eksportbedrifter	50
8.2 Virkninger for importbedrifter	55
9. Skipsfarten og Sør-Afrika	58
10. Konklusjoner. Ideer og retningslinjer for videre arbeid	63
Litteratur	70

VEDLEGG

- Vedlegg A: Noen teoretiske problemstillinger om virkninger av boikott.
- Vedlegg B: Spørreskjema til bedriftene som handler med Sør-Afrika.
- Vedlegg C: Brev til Mangansmelteverkene.
- Vedlegg D: FNs definisjon av Sør-Afrikansk vare.
- Vedlegg E: Boikott og betalingsvilje.

FORORD

I februar 1985 arrangerte Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund et seminar på Leangkollen om Norsk kjemisk industri og handelen med Sør-Afrika. Der møttes industrien, LO, representanter for lokalsamfunnene og fagforeningene og forskere til diskusjon. Det ble dokumentert et behov for en nærmere undersøkelse av Norges avhengighet av samhandelen med Sør-Afrika. Dette førte til at LO søkte Handelsdepartementet om bevilgning til et prosjekt, som FAFO påtok seg. Det ble bevilget penger til et forprosjekt, i alt åtte månedsværk. Ut fra den knappe budsjetttrammen ble det bestemt at en skulle konsentrere seg om varehandelen med Sør-Afrika, og da spesielt import av mangan. En utredning med sikte på en total vurdering av konsekvensene av boikott for industrien og problemstillingene omkring skipsfartens forhold til Sør-Afrika har FAFO inkludert i en senere søknad om prosjektstøtte, rettet til Handelsdepartementet.

FAFO engasjerte cand.oecon. Carl Erik Schulz som prosjektleder med 2 månedsværk på prosjektet, og stud.oecon. Inger-Lise Eilertsen som prosjektmedarbeider med 6 månedsværk på prosjektet fra 1.1.86.

Mange har engasjert seg i problemstillingen om en handelsboikott av Sør-Afrika, og det er til tider sterke følelser med i bildet. For å forsøke å få et så nøkternt syn på saken som mulig, har prosjektmedarbeiderne kontaktet mange personer som på ulike måter er involvert i problemstillingen. Vi har vært i kontakt med Felleusrådet for det sørlige Afrika. For å få større innsikt i tekniske detaljer har vi vært i kontakt med professor Tor Grong og Terkel Rosenqvist ved NTH i Trondheim. I London har vi vært i kontakt med en representant for ANC og den daglige leder av Anti-Apharteid Movement, samt det engelske sjømannsforbundet. I Paris har vi kontaktet det internasjonale Mangansenteret som eies av manganprodusentene. I Norge har vi hatt en studietur til Sauda og Kvinesdal. Hvert sted hadde vi samtaler med representanter for bedriftene, fagforeningene og kommunene. Dessuten har vi vært på en del møter og seminarer hvor vi har truffet flere represen-

tanter for industrien. Vi vil takke for den velvilje vi har møtt og de verdifulle informasjoner vi har fått fra disse til prosjektet. Et utkast til rapportens beskrivelse av de viktigste bedriftene har blitt kommentert av representanter for bedriftene.

Prosjektet har hatt en referansegruppe, med følgende medlemmer:

Gunnar Myrvang fra Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund

Ivar Jachwitz fra Norges Industriforbund

Kåre Sandegren fra LOs internasjonale avdeling

Andreas Krogh fra Landsforeningen for Elektrokjemisk Elektrometallurgisk industri

Tore Thonstad fra Sosialøkonomisk Institutt ved Universitetet i Oslo

Øystein Gulbrandsen fra LOs økonomiske avdeling

Petter Myklebust fra Norsk Sjømannsforbund

Referansegruppa har bidratt med råd i arbeidet og kommentert et foreløpig utkast. Vi vil takke dem for kommentarer og veiledning i arbeidet. De vurderinger som legges frem i rapporten står vi selv ansvarlige for, og vi er takknemlige for kommentarer og korrigeringer av eventuelle feil i rapporten.

Forprosjektet har hatt som mål å utrede virkningene i Norge av en ensidig norsk boikott av Sør-Afrika. Det drøfter ikke hvorvidt en slik boikott er ønskelig eller om den kan påvirke utviklingen i Sør-Afrika.

Vi vil understreke at denne rapporten er et forprosjekt, og at det derfor er en viktig målsetting å gi problemstillinger til videre arbeid med dette. Hovedarbeidet med prosjektet ble avsluttet 11. juli 1986, deretter er det innhentet kommentarer og skrevet den endelige rapporten.

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Spørsmålet om sanksjoner mot Sør-Afrika er blitt svært aktualisert den senere tid, spesielt etter at Stortinget 13. juni 1986 vedtok å forberede en handelsboikott. Bakgrunnen for kravet er at store deler av opposisjonen i Sør-Afrika ber om at andre land støtter deres kamp mot apartheidstyret gjennom økonomiske sanksjoner. Vi vil ikke gå videre inn på situasjonen i Sør-Afrika og begrunnelsen for kravet om sanksjoner her, men antar at dette er kjent gjennom utallige presseoppslag.

I denne rapporten vil vi kun se på virkninger i Norge av en ensidig norsk boikott av Sør-Afrika. Vi vil altså ikke vurdere om disse tiltakene vil ha noen realøkonomisk effekt i det landet som blir boikottet, Sør-Afrika. Norge er ingen stor handelspartner for Sør-Afrika, og er heller ikke noen dominerende avtaker av noen varegruppe. Derfor er det tvilsomt om Sør-Afrika vil lide økonomisk av en ensidig norsk boikott. På ett område er det mulig at Sør-Afrikas reaksjonsmønster påvirker Norge direkte. Det gjelder for manganmalm. På dette punkt vil vi derfor komme inn på virkningene for Sør-Afrika. Det er også mulig at en stans i norske skipsfartstjenester vil ha en realøkonomisk innvirkning for Sør-Afrika, fordi Norge er en såpass stor befrakter, spesielt av olje. Dette vil ikke bli nærmere berørt her, men må utredes i et eventuelt hovedprosjekt.

Vi har i løpet av arbeidet med denne rapporten hørt en del negative utsagn angående det å regne på hva en boikott av Sør-Afrika vil koste Norge. Til dette er å si, at denne rapporten ikke skal danne grunnlag for en politisk avgjørelse for eller imot boikott. En slik beslutning er til syvende og sist et moralsk spørsmål som ikke kan avgjøres på grunnlag av om man synes kostnadene for Norge er store eller små. Imidlertidig anser vi det som viktig å utrede konsekvensene av en boikott, dersom Stortinget vedtar full boikott av handelssamkvemet med Sør-Afrika, kjenner en konsekvensene og kan tilpasse oss optimalt til den nye situasjonen.

Det er på ingen måte opplagt hvordan man bør gå frem når man skal klargjøre virkningene av en boikott av Sør-Afrika, særlig når vi har hatt såpass begrenset tilgang på informasjon. Kapittel 2 beskriver nærmere vår fremgangsmåte ved å ta utgangspunkt i offisiell statistikk for deretter å ta direkte kontakt med de viktigste bedriftene. Andre bedrifter har blitt kontaktet gjennom et spørreskjema. Dette kapitlet gir samtidig en presisering av de begrensninger denne rapporten har.

Det eksisterer i dag en rekke bindinger på handelen med Sør-Afrika både på internasjonalt, nordisk og norsk plan. Kapittel 3 gir en oversikt over disse bindingene.

I kapittel 4 beskrives omfanget og generelle trekk ved Norges samhandel med Sør-Afrika fra 1980 og frem til i dag. Her listes de viktigste handelsvarene opp og det gis visse indikasjoner om hvordan handelen vil utvikle seg.

Import av Mangan er den viktigste handelsvaren mellom Norge og Sør-Afrika og vil derfor bli viet størst oppmerksomhet i denne rapporten. I kapittel 5 beskriver vi mangan som grunnstoff og vi gir dessuten en oversikt over reservene på kort og lang sikt i verden og hvor disse befinner seg. Vi sammenligner reserver i forhold til forbruk og utviklingstrekk mellom disse.

Mangan importeres til Norge fra Sør-Afrika i to forskjellige former, som elektrolytisk mangan og manganmalm. Elektrolytisk mangan brukes som legeringselement i aluminiumsindustrien. I kapittel 6 går vi gjennom hvilke land som tilbyr elektrolytisk mangan på verdensmarkedet og hvilke muligheter norsk aluminiumsindustri har for å erstatte importen fra Sør-Afrika. Sør-Afrika har hittil vært en av de få leverandørene som har kunnet tilby den spesielle kvaliteten som deler av norsk aluminiumsindustri foretrekker.

Manganmalm er den av de varer vi importerer fra Sør-Afrika som det er størst problemer forbundet med i tilfelle boikott. Kapittel 7 beskriver hvordan denne malmen anvendes i norsk

ferrolegeringsindustri, og hvordan den har vært med på å gjøre norsk industri ledende på verdensmarkedet for ferromangan og silikomangan. De bedriftene som er involvert i denne produksjonen er Tinfos Jernverk og Elkem.

Et av Elkems verk ligger i Sauda. Dette er et lite lokalsamfunn som er helt avhengig av smelteverket som arbeidsplass. Dersom det går slik Elkem spår i tilfelle boikott, vil dette samfunnet være mest skadelidende. Kapittel 7.1 gir en beskrivelse av både kommunen og smelteverket. Vi går igjennom produksjonsprosessene på verket og beskriver produktene som produseres der. En slik relativt nøye gjennomgang av produksjonen vil forhåpentligvis gjøre det lettere å forstå problemene som oppstår når verket ikke lenger kan importere sør-afrikansk malm.

Elkems andre verk som produserer manganprodukter på basis av sør-afrikansk malm, er PEA i Porsgrunn. Kapittel 7.2 gir en kort beskrivelse av dette verket og prøver å få frem forskjellene mellom Sauda og Porsgrunn. I Sauda hviler hele kommunens eksistens på smelteverket, mens i Porsgrunn er smelteverket bare en av flere store industriarbeidsplasser.

Det finnes ingen standard-oppskrift på hvordan man skal gå frem for å måle virkningene dersom Elkem ikke kan importere malm fra Sør-Afrika. Forskjellige utgangspunkter blir diskutert i kapittel 7.3. Der begrunner vi hvorfor vi tar utgangspunkt i Elkems eget regnestykke som legger vekt på å opprettholde dagens produksjonsnivå og produktspekter. Fordelen med den sør-afrikanske malmen er blant annet et lavt innhold av fosfor og oksygen. Dersom Elkem må importere fra andre kilder, må malmen renses for disse bestanddelene. Vi beskriver ulike måter dette kan gjøres på, og kommer med et kostnadsoverslag for en slik renseprosess. I slutten av kapitlet gjennomgår vi hvilke holdninger fagforeningen og kommunen har til boikott og hvem som eventuelt bør bære kostnadene.

Tinfos Jernverk har en ledende posisjon i Europa i produksjon av silikomangan, hvor deler av produksjonen har sin basis i sør-afrikansk manganmalm. Produksjonen foregår ved Øye Smelteverk i

Kvinesdal kommune. Kapittel 7.4 beskriver verket og hvilken posisjon dette har i kommunen. Her gir vi også en kort beskrivelse av produksjonsprosessen.

Kapittel 7.5 gjennomgår det kostnadsoverslaget vi har fått fra Tinfos og hvilke omlegginger av produksjonen som blir nødvendig.

I kapittel 7.6 kommer vi med vurderinger av de kostnadsoverslagene vi har fått av bedriftene.

De bedriftene som vi ikke har vært i direkte kontakt med, har mottatt et spørreskjema angående deres handel med Sør-Afrika. Hvilke bedrifter som har mottatt skjemaet og hvor mange som har besvart spørreskjemaet er beskrevet i kapittel 8.

Kapittel 8.1 og 8.2 oppsummerer resultatene av disse spørreskjemaene. Fiskehermetikkbransjen er omtalt for seg i og med at bransjen har spesielle problemer som skiller den ut fra de andre bransjene.

Kapittel 9 gir en kort oversikt over noen problemer som har blitt reist og utredet for virkningene i skipsfartsnæringen. Det blir også lagt frem problemstillinger som bør utredes for denne næringen.

Kapittel 10 omfatter konklusjonene i rapporten, og de ideer og retningslinjer dette forprosjektet har kommet fram til for det videre arbeidet.

Rapporten omfatter også vedlegg. Vedlegg A skisserer noen problemer med å måle virkninger av boikott og reaksjoner på kompensasjonsordninger fra en teoretisk innfallsvinkel. De andre vedleggene omfatter prosjektets spørsmål til bedriftene som handler med Sør-Afrika, FNs definisjon på "Sør-Afrikansk vare", samt ideer til en spørreundersøkelse om befolkningens betalingsvilje for en boikott.

2. AVGRENSING AV PROBLEMSTILLING OG METODE

I denne rapporten har vi satt oss som mål å drøfte problemer med å gi et anslag på hvor store de økonomiske virkningene vil bli for Norge dersom vi skulle gå til en full handelsboikott av Sør-Afrika, samt å presentere enkelte tallmessige anslag. Før vi går inn på hvordan vi kan gi slike anslag må det presiseres hva en full handelsboikott innebærer. Med full handelsboikott mener vi først og fremst at all import fra og all eksport av varer til Sør-Afrika opphører. Alle bankforbindelser mellom de to land avsluttes, all økonomisk aktivitet gjennom datterselskaper opphører, alle servicefunksjoner stoppes og likeens at alle andre økonomiske forbindelser som måtte eksistere opphører.

Det er meget tidkrevende å oppspore alle forbindelser av økonomisk art mellom to land, og det kan kreve et stort arbeide med å finne fram korrekte data. Dette gjelder særlig for Sør-Afrika, fordi landet er såpass politisk belastet at deres handelspartnere ofte ønsker å skjule forbindelsen. Vi har ikke funnet å kunne bruke mye tid til slik registrering, men mener å ha fått med det som er av nevneverdig økonomisk betydning for Norge. (Vi er selvfølgelig klar over skipsfartens vesentlige økonomiske betydning og nettopp derfor har vi utelatt en nøyere drøfting av den i dette prosjektet. Det er overlatt til et eventuelt større hovedprosjekt.)

Norge har i flere år har gjennomført tiltak for å redusere samkvemmet med Sør-Afrika. Derfor har de fleste økonomiske forbindelsene utenom tradisjonell varehandel og skipsfart opphørt. Følgelig er det varehandelen vi konsentrerer oss om her.

Det er et avgrensingsproblem hva en skal definere som en sør-afrikansk vare. Varer som importerer direkte fra Sør-Afrika til Norge kommer selvfølgelig under denne definisjonen, men varer som har sin opprinnelse i Sør-Afrika blir ofte bearbeidet i et tredje land før de blir sendt til Norge. Det er noe uklare

regler om dette. I "Statistisk varefortegnelse for utenriks-handelen" finner vi følgende definisjon: "Produksjonsland (opprinnelsesland) er for råvarer det land hvor varen er fram-brakt, og for bearbeidde (herunder raffinerte) varer det land hvor varen har fått den form som den har ved innførselen. Ompakking, sortering og blanding blir ikke regnet som bearbeiding (unntatt blanding av te)". Vi henvendte oss også til FN's spesialkomite for apartheid for å høre hvilken definisjon de bruker. De definerer sør-afrikanske varer som alle varer som har sin opprinnelse i Sør-Afrika, selv om de er blitt bearbeidet i et tredje land. Det viser seg også at Sør-Afrika spekulerer i dette med å sende varer via et tredje land for å omgå boikott-tiltak. (Se vedlegg D). Vi har allikevel ikke funnet å kunne ta fullt ut hensyn til dette, fordi det ofte er en møysommelig jobb å oppspore en vares opprinnelsesland. Vi har valgt å bygge på opplysninger fra bedriftene om hvorvidt varene kommer fra Sør-Afrika eller ikke. I enkelte tilfeller er antakelig ikke bedriftenes opplysninger fullt ut korrekte. Det har sammenheng med at bedriftene selv ikke alltid kan være sikre på om varen har sin opprinnelse der.

Oversikten over handelen med Sør-Afrika er basert på statistikk over utenrikshandelen. Disse tallene viser at handelen med Sør-Afrika er svært liten i forhold til samlet norsk utenriks-handel. Dette indikerer at det direkte økonomiske tapet ved å utelate Sør-Afrika som handelspartner ikke skulle bli så stort. Det er også viktig å finne ut hvor store muligheter bedriftene har til å erstatte det sør-afrikanske markedet med andre markeder. Man må se på hvor stor strategisk betydning den aktuelle varen har for produksjonen i bedriften. En må også undersøke om et bortfall av det sørafrikanske markedet kan ha virkninger utover de direkte som vil være bortfall av inntekter, altså om det er noen indirekte virkninger. Det er her naturlig og nødvendig å ta direkte kontakt med de berørte bedriftene.

Handelsdepartementet gir lisens til de bedrifter som handler med Sør-Afrika (denne ordningen blir forøvrig videre omtalt i kapittel 3 om eksisterende tiltak). Oversikten over disse bedriftene er ikke tilgjengelig for almenheten og ble heller ikke

gjort tilgjengelig for forfatterne av denne rapporten. Dette gjorde selvfølgelig arbeidet noe tungvindt. Bedrifter som hadde søkt om import- eller eksportlisens i løpet av de 5 første månedene av 1986, har fått tilsendt et spørreskjema fra oss som har blitt distribuert gjennom Handelsdepartementet og retunert til oss i anonymisert tilstand. Det var helt frivillig for bedriftene å svare på dette spørreskjemaet, noe som avspeiles i svarprosenten. I og med at vi ikke visste hva slags bedrifter som skulle motta skjemaet, har spørsmålene blitt svært generelt utformet. Bedriftene har selvfølgelig hatt rikelig anledning til å legge frem sine særegne problemer. Spørreskjemaene og resultatene omtales i kapitlene 8, 8.1 og 8.2 om import utenom malmer og eksport.

De bedriftene som blir sterkest berørt av en boikott av Sør-Afrika er kjent gjennom presseoppslag. Disse har vi kontaktet direkte, både gjennom besøk på lokalstedene og kontakt med hovedkontor i Oslo.

Prosjektets mål er som nevnt, å drøfte virkninger ved at Norge går til en ensidig boikott av Sør-Afrika. Vi kan her skille mellom to virkninger, de direkte og de indirekte. De direkte virkningene vil stort sett bestå i et bortfall av inntekter ved at handelen opphører. Salgsinntekter går ned når Sør-Afrika faller bort som eksportmarked, og produksjonen kan gå ned når man ikke får importere innsatsfaktorer fra Sør-Afrika. Det viser seg at Norge stort sett importerer råvarer fra Sør-Afrika som skal brukes som innsatsfaktorer i norsk produksjon. Eksport tilbake er i hovedsak bearbeidede varer.

Det vi her kaller indirekte virkninger er bl.a. kostnader ved omlegging av produksjonen. Slike kostnader kan være av to typer: Produksjonen kan legges om ved at bedriftene går over til å produsere andre produkter enn det man gjorde tidligere, eller de kan velge å produsere de samme produktene som før, men med råvarer fra andre land. Begge disse alternativene kan kreve investeringer i nytt kapitalutstyr. Prisen på råvarer fra andre markeder enn Sør-Afrika kan være forskjellig og råvarene kan kreve økt grad av bearbeiding. En annen type kostnad som kan

oppstå er opparbeiding av nye markeder, enten på eksport- eller importsiden. Særlig for eksport er dette ofte forbundet med bruk av penger og tid.

Ved siden av å spørre bedriftene direkte hvor store ekstrakostnader de vil bli pålagt i tilfelle boikott av Sør-Afrika, har vi også kontaktet personer som ikke er så direkte involvert i problemstillingen som bedriftene selv. Det er en nødvendig del av et forskningsarbeid å søke flere kilder. En annen grunn til å få en nøytral vurdering av tallene direkte fra bedriftene, er at bedriftene selvfølgelig er klar over myndighetenes antydninger om støtte til omstillinger til bedrifter som lider økonomiske tap ved å avslutte handelen med Sør-Afrika. Det må antas at jo større tap en bedrift vil få ved en boikott, jo større støtte fra myndighetene vil de forvente å få til omstillinger. Det viser seg i praksis at det er relativt vanskelig å finne uavhengige miljøer som kan vurdere slike spørsmål.

I denne rapporten har vi stort sett sett på hvilke omlegginger som må til i produksjonen for å kunne beholde dagens produktspekter i bedriftene. Vi har ikke hatt anledning til å vurdere nærmere om det kan lønne seg å eventuelt legge om produksjonen til helt andre produkter, og hvilke produkter dette i så fall skulle være. Vi har heller ikke gått nærmere inn på tidsperspektivet i de omlegginger som er omtalt. Det er klart at dersom de omtalte omlegginger av produksjonen skal gjennomføres, kan ikke dette skje momentant, men vil kreve en viss tid til nødvendige investeringer.

3. EKSISTERENDE TILTAK

Sør-Afrika og den raseskillepolitikken som blir praktisert der, er ikke noe nytt problem i det internasjonale samfunn. Det har i årenes løp blitt holdt en rekke konferanser i FNs og andre internasjonale organisasjoners regi, hvor det har blitt uttrykt avsky overfor regimet i Pretoria, men hvor det ofte har strandet når det har blitt spørsmål om konkrete tiltak overfor regimet. Årsaken er bl.a. at slike tiltak ofte får visse negative konsekvenser for de land som iverksetter dem. Allikevel eksisterer

det i dag en god del tiltak overfor Sør-Afrika.

Det eneste bindende internasjonale tiltak er FNs våpenembargo som ble vedtatt i Sikkerhetsrådet i 1977. Dette forbyr enhver form for eksport av våpen eller annet militært utstyr til Sør-Afrika. Dessuten har FN kommet med anbefalinger om sanksjoner mot Sør-Afrika både på det kulturelle, idrettslige og økonomiske plan i resolusjonene 558 og 569. (Se St.meld. nr. 26 (1985-86))

Det er også en god del land som offisielt har iverksatt full handelsboikott av Sør-Afrika. Blant disse er nesten hele Asia utenom Sri Lanka, Pakistan, Thailand og Filippinene. Hele Afrika nord for Sahara boikotter, de fleste Karibiske land gjør det og nå sist har også Danmark vedtatt boikott av Sør-Afrika fra 15. desember 1986. Unntatt fra denne boikotten er eksport av medisiner. Industriministeren kan dessuten gi dispensasjon fra handelsforbudet i en periode inntil to år. Om boikotten fungerer effektivt i alle disse landene er et spørsmål, som ikke vil bli drøftet her. OPEC-landene selger offisielt ikke olje til Sør-Afrika.

De nordiske utenriksministre vedtok i 1978 et handlingsprogram mot Sør-Afrika, som ble fulgt opp og utvidet i oktober 1985. Dette inneholder endel tiltak og anbefalinger som skal bidra til å minske det økonomiske samkvemmet mellom de nordiske land og Sør-Afrika. Blant de viktigste punktene kan nevnes forbud mot investeringer i Sør-Afrika, ingen statlig støtte til eksportfremmende tiltak og forbud mot långivning til landet. Dessuten er det vedtatt en gjennomføring av resolusjonene 558 og 569 i FNs Sikkerhetsråd. Norden vil avstå fra kommersielle flyforbindelser med Sør-Afrika, og SAS har stanset sine flyruter. Programmet inneholder også punkter for å fremme de nordiske landenes samkvem med SADCC-landene, slik at disse kan redusere sin avhengighet av Sør-Afrika.

I juni 1986 besluttet den sør-afrikanske regjeringen å innføre lisensplikt på all samhandel med Sverige. Som et svar på dette innfører nå også Sverige lisensplikt på eksport til - og import fra Sør-Afrika.

Norge har gått lenger enn de felles nordiske tiltak (Handlingsprogram 1978 og 1985) og vedtatt en del ensidige norske tiltak mot Sør-Afrika. Blant disse kan nevnes Import- og eksportlisensiering gjeldende fra hhv. 1. august 1985 og 1. januar 1986. Handelsdepartementet fordeler lisensene for alle produkter unntatt for fiskeprodukter og jordbruksprodukter. Produsenter av fiskeprodukter må søke om lisens gjennom Fiskeridepartementet som igjen har delegert lisensmyndigheten til Norske Hermetikkfabrikkers Landsforening. Lisensene for jordbruksprodukter fordeles gjennom Landbruksdepartementet. Alle bedrifter som søker om lisens for å handle med Sør-Afrika mottar et brev fra departementet hvor departementet anmoder om å begrense handelen med landet. Myndighetene har sagt seg villige til i en viss grad å yte støtte til bedrifter som vil skifte ut det sør-afrikanske markedet med et annet, og som vil lide et påviselig økonomisk tap ved dette.

Det er også vedtatt stans i all import av frisk og bearbeidet frukt og grønnsaker, gjeldende fra 27. januar 1986.

Etter en overenskomst mellom oljeselskapene og myndighetene selges det ikke norsk Nordsjø-olje til Sør-Afrika. Dette gjelder i lovs form fra og med 20. juni 1986.

Det mest omstridte og omdiskuterte tiltaket er en registrering av norske tankskip som anløper sør-afrikanske havner. Denne ordningen er frivillig og gjelder for alle norsk-eide tankskip dvs. skip under norsk flagg og norskeide skip under bekvemmelighetsflagg. Norges Rederiforbund registrerer antall anløp og tonnasje og innberetter dette for Handelsdepartementet. Myndighetene regner med at denne ordningen vil gjøre slutt på norsk oljefrakt til Sør-Afrika og vil komme med ytterligere tiltak hvis ikke dette skjer.

13. juni 1986 iverksatte regjeringen en del nye tiltak som er gjeldende fra 15. juli 1986. Disse tiltakene gjelder forbud mot utførsel av våpen, forbud mot salg av norskproduserte raffinerte oljeprodukter og forbud mot salg av skip. Det vil heller ikke bli

innvilget lisens for produkter som før ikke har inngått i samhandelen. Alle disse begrensningene gjelder også for Namibia.

Sammen med disse tiltakene fortsetter myndighetene å støtte frigjøringsbevegelsene i Sør-Afrika og bistanden til SADCC--landene. Dessuten har norske myndigheter besluttet i fremtiden å intensivere arbeidet med å fremme forslag om videre tiltak overfor Sør-Afrika i FN.

4. GENERELT OM HANDELEN MED SØR-AFRIKA

Sør-Afrika har aldri vært noe stort marked for Norge, hverken på eksportsiden eller på importsiden. Importen utgjorde i 1985 0,24% av samlet import av tradisjonelle varer og eksporten utgjorde 0,87% av samlet eksport av tradisjonelle varer. Eksporten har alltid ligget høyere enn importen

Figurene 1 og 2 viser at det var en nedgang i handelen med Sør-Afrika fra 1984 til 1985 både i løpende kroner og som prosent av samlet eksport og import.

Importen fra Sør-Afrika var i 1985 på 281 millioner kroner. Dette representerer en nedgang på ca.21% fra året før.

Den dominerende importvaregruppen er "malmer av uedle metaller". Dette omfatter stort sett manganmalm, samt noe nikkelmalm og krommalm. I 1985 hadde importen av denne varegruppen en verdi på ca.218 millioner kroner. Denne importen utgjorde dermed mer enn 3/4 av samlet import fra Sør-Afrika.

Import utenom malmer utgjorde dermed 63 millioner kroner. Den største importvaren i denne gruppen har vært frisk og hermetisk frukt og grønnsaker. I 1984 var denne importen på 59 millioner kroner og det tilsvarende tallet i 1985 var 14, dvs. en nedgang på ca.75 % fra 1984 til 1985. Sterkt opinionspress var nok en viktig medvirkende faktor til dette. Et forbud mot import av

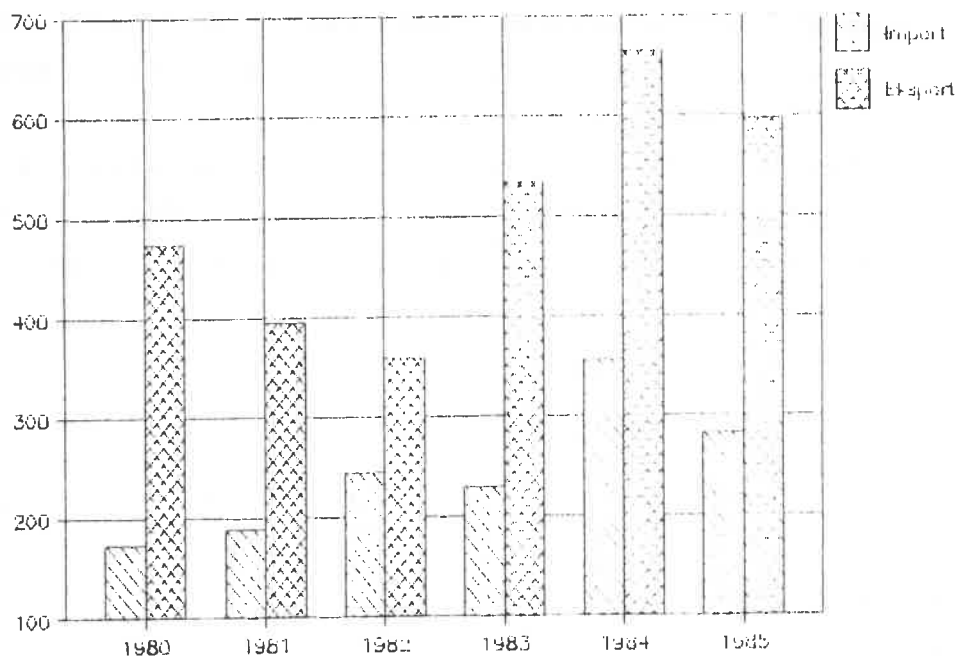


Fig.1 Norsk samhandel med Sør-Afrika av tradisjonelle varer i millioner kroner

Kilde: Utenrikshandel, 1980-1985

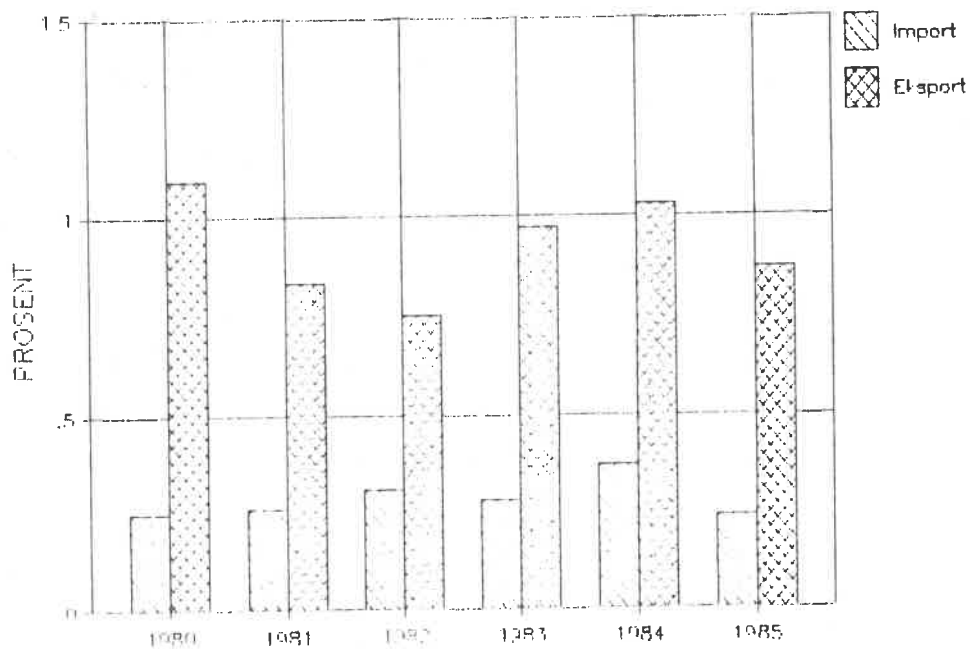


Fig.2 Eksport til og import fra Sør-Afrika i prosent av samlet eksport og import av tradisjonelle varer.

Kilde: Utenrikshandel, 1980-1985

disse varegruppene ble innført med virkning fra januar 1986.

Det som står igjen av import utenom malmer og frukt i 1985 er følgelig 49 millioner kroner. De største varegruppene her var rå gjødningsstoffer, kull og elektrolytisk mangan.

Eksporten er noe større i verdi enn importen, ca. 597 millioner kroner i 1985. Dette representerer en nedgang på ca. 13% fra året før. Den helt dominerende varegruppen på eksportsiden var edelmetallkonsentrat. Dette dreier seg om nikkematte som ble importert fra Sør-Afrika for produksjon av nikkell hvor en del ble bearbeidet til edelmetallkonsentrat som igjen ble eksportert tilbake til Sør-Afrika. Edelmetallkonsentrat er et svært kostbart metall, men utgjør lite i volum. Denne samhandelen med Sør-Afrika opphørte i løpet av våren 1986 av miljømessige årsaker.

Eksporten utenom edelmetallkonsentrat utgjorde i 1985 ca. 126 millioner kroner. Blant de største varegruppene her var fiskeprodukter (ca. 32 millioner kroner). Dette var en nedgang på ca. 8 millioner kroner fra 1984. Papir og papp var også en stor varegruppe på eksportsiden med ca. 15 millioner kroner i 1985, en nedgang på ca. 25% fra året før. Andre relativt store varegrupper på eksportsiden, var uorganiske kjemikalier (stort sett silisiumcarbide) og anleggsmaskiner.

GULL

Gull er Sør-Afrikas viktigste eksportvare målt i valutainntekter. Derfor har mange ment at en burde konsentrere seg mer om import av gull fra Sør-Afrika. Hvis man er ute etter å ramme Sør-Afrika økonomisk må dette være et viktig mål. Grunnen til at vi ikke har tatt dette med her er at Norge ikke importerer gull direkte fra Sør-Afrika (etter FN's definisjon er jo dette selvfølgelig også en sør-afrikansk vare).

Figur 3 kan illustrere hvor avhengig den sør-afrikanske økonomien er av gull-eksporten. Vi ser også at avhengigheten av gull som

eksportinntektskilde har økt med årene.

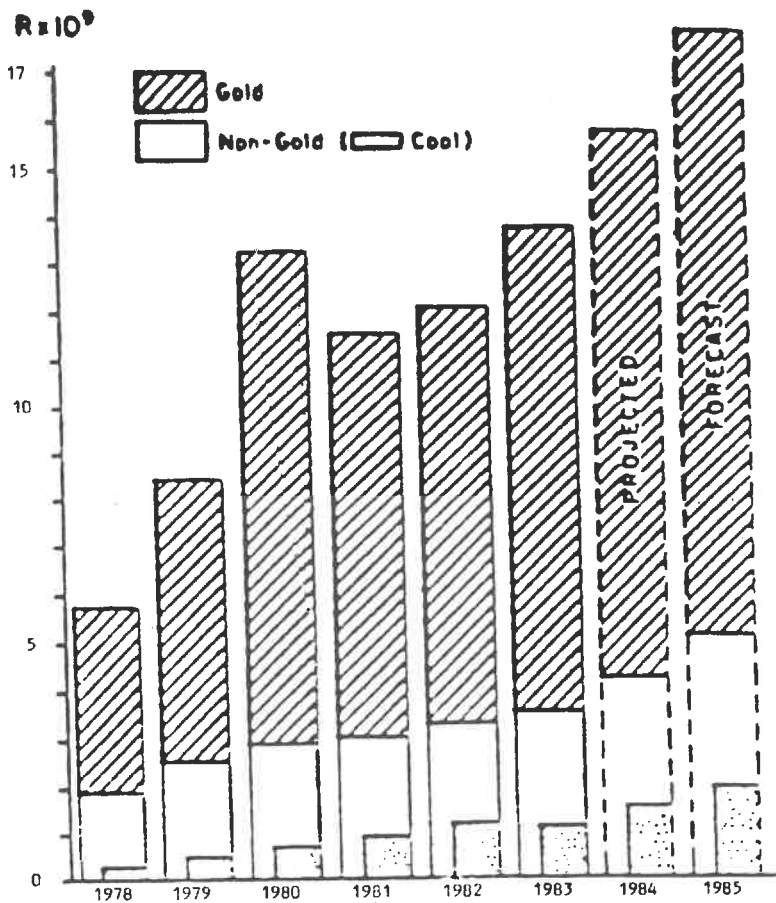


Fig. 3 Sør-Afrikas eksport av gull og andre mineraler
Nominell verdi

Nesten alt gull som produseres i verden samles på børsen i London og andre europeiske byer som norske grossister handler fra. Før gullet kommer til Norge går det gjennom en raffineringeprosess der det mister sin opprinnelses-identitet. Ofte blir også gull fra flere kilder blandet sammen i denne prosessen. Det er altså ikke mulig å identifisere hvor gullet som blir importert til Norge kommer fra. Siden Sør-Afrika står for ca. halvparten av verdens produksjon av gull, kan vi grovt regne med at ca. halvparten av gullet som kommer til Norge, har sin opprinnelse i

Sør-Afrika. Da blir den eneste måten å sikre seg mot import av sør-afrikansk gull å stoppe all import av gull til Norge.

Til slutt tar vi med en tabell som illustrerer hvor rikt Sør-Afrika er på mange mineraler og at de for flere av disse faktisk er helt dominerende på verdensmarkedet.

	<i>Reserves</i>	<i>Primary Production 1979-80 Averages</i>
Antimony	7	19
Asbestos	21	5*
Cadmium	8	(a)
Chromium	68	35
Cobalt	n.a.	—
Copper	1	3
Fluorspar	30	10
Gold	51	57
Iron Ore	1	3
Lead	4	1
Manganese	53	21
Nickel	3	4
Phosphate	1	2
Platinum Group... ..	81	46
Silver	—	1
Tin	1½	1
Titanium:		
Ilmenite	15	10
Rutile	4	
Vanadium	49	35
Zinc	7	1
Zirconium	22	11

*But 100 per cent of amosite and crocidolite.

Tabell 1 Sør-Afrika andel av verdens reserver og produksjon av mineraler. (prosent)

Kilde: Strategic Minerals, 1982

5. MANGAN - RESSURSER OG FORBRUK

Mangan i ulike former er den klart største handelsvaren Norge har med Sør-Afrika, i og med at den utgjør mer enn 3/4 av samlet import derfra. Flere andre forhold gjør at denne varen er vanskelig å hanskes med i boikott-sammenheng. Import av mangan fra Sør-Afrika går i hovedsak til hjørnesteinsbedrifter i ensidige industristeder i Norge. Dessuten er den sør-afrikanske manganmalmen av en slik spesiell kvalitet, at den ikke uten videre lar seg erstatte av malm fra andre markeder.

Ut fra disse forholdene har vi valgt å prioritere å drøfte import av mangan i denne rapporten. Mangan fra Sør-Afrika importeres i to ulike former til Norge; i form av elektrolytisk mangan og i form av manganmalm. Vi vil ta for oss disse to produktene hver for seg, men gir først en generell beskrivelse av mangan og de reserver som finnes.

Mangan er et grunnstoff som finnes mange steder på jordas overflate og er faktisk det tolvte mest hyppige grunnstoffet. I jordoverflaten finnes mangan i form av oksyder, carbonater og silicater. Av kommersiell interesse er stort sett oksyder, dvs, mangan som er bundet til oksygen. Det er konsentrasjonen av mangan i jorda som er avgjørende for om det er lønnsomt å utvinne den. Av de gruvene som er i drift i dag, er det ingen som har en konsentrasjon av mangan på under 30 prosent. Det er innholdet av mangan i malmen som bestemmer prisen, noe som innebærer at det vanligvis blir mer lønnsom drift jo høyere konsentrasjon av mangan det er i malmen. Når vi heretter omtaler manganreserver i verden mener vi forekomster som har såpass høy konsentrasjon av mangan at de er drivverdige.

Nedenfor ser vi en oversikt over verdens reserver av mangan:

	<u>Reserver</u>	<u>Basisreserver</u>
Nord Amerika - Mexico	3.175	7,075
Sør Amerika - Brasil	18,995	62,580
Europa - USSR	331,000	508,000
Afrika - Gabon	100,000	172,300
Ghana	3,600	5,985
Marocco	550	1,540
Sør-Afrika	369,000	2,630,000
TOTAL	473,150	2,809,825
Asia - Kina	13,600	29,000
India	19,500	39,900
TOTAL	33,100	68,900
Australia	46,800	196,000
Verden totalt	906,180	3,652,380

Tabell 2 Verdens manganreserver og basisreserver
1000 tonn - mn innhold

Kilde: Dancoisne (1985)

Det vi her har kalt reserver er reserver i gruver som er i drift. Basis reserver er de overnevnte reserver pluss manganforekomster som ennå ikke er i drift men som anses som drivverdige. Vi kan derfor si at de to kolonnene representerer verdens reserver på kort og lang sikt. Av tabellen ser vi at i dagens situasjon er det Sør-Afrika og Sovjet har de største ressursene av mangan, hver med ca. en tredjedel av forekomstene i verden. Resten deles mellom åtte andre land, hvorav Gabon er størst.

På lengre sikt ser vi at den sør-afrikanske dominansen blir tydeligere i og med at landet har nesten 3/4 av verdens samlede

kjente reserver. Et annet moment som må tas med i betraktningen når vi ser på reservene på lang sikt, er de såkalte nodulene som finnes på bunnen av verdenshavene. Dette er store forekomster av mineraler og spesielt av mangan. Det finnes ikke noe konkret anslag på hvor store disse forekomstene er, men det antas at det dreier seg om betydelige mengder slik at manganreservene i overskuelig fremtid nesten kan betraktes som ubegrensede. Det er gjort visse forsøk med å utvinne mineraler fra disse nodulene, og så vidt oss bekjent finnes det bare en i kommersiell drift, nemlig i Mexico. I følge Dancoisne (1985) vil driften av disse nodulene komme igang for fullt i løpet av en 15 - 20 år.

Mangan klassifiseres som et av verdens strategiske mineraler siden mer enn 90% av manganet som produseres går til stålindustrien. Dessuten finnes det ingen reelle substitutter til mangan.

Verdens konsum av mangan i 1983 var ca. 7700 000 tonn. Dette tallet økte jamt i hele etterkrigstiden, men har hatt en nedgang siden 1980. Dette skyldes de dårlige tidene for stålindustrien på 80-tallet.

Konklusjonen vi kan trekke av dette, er at det ikke er noen knapphet på mangan hverken på kort eller lang sikt, men at de store reservene er svært skjevt fordelt, der enkelte land dominerer fullstendig.

6. ELEKTROLYTISK MANGAN

Elektrolytisk mangan (e.m.) brukes som legeringselement i produksjonen av aluminium. Som navnet antyder fremstilles det ved hjelp av elektrolyse av manganmalm etter at malmen er lutet ut med svovelsyre. Det er et nesten rent manganmetall med et innhold på 99,7 - 99,9% mangan. E.m.s funksjon i aluminium er at det gjør metallet sterkere, øker pressbarhet og valseevne og, viktigst, det hindrer korrosjon, men samtidig reduserer det tøyeligheten. Ferdig aluminium inneholder lite mangan, opp til

1,5%, men mangan er klart en viktig bestanddel som ikke lar seg erstatte av andre metaller for enkelte aluminiumskvaliteter. Strengt tatt er det ikke nødvendig å bruke så rent mangan som e.m. i produksjonen av aluminium. Alternativt kan en bruke mangan som er fremstilt termisk, eller man kan bruke manganen som fordamper i ferromanganovnene. Dette "støvet" kan så brukes til å fremstille manganmetall. Hvilken form for mangan man bruker i aluminiumsproduksjonen, er et spørsmål om pris. Hittil har det vist seg at det billigste er å tilsette så rent mangan som mulig. Ulempen med å bruke mindre rent manganmetall er at en "på kjøpet" får med seg andre stoffer som er bundet til manganen og som ikke alltid er ønskelig i aluminiumslegeringen. Ut fra disse forholdene har vi først og fremst søkt å utrede mulighetene for å erstatte e.m. fra Sør-Afrika med e.m. fra andre markeder, og deretter, hvis ikke dette var mulig, se på andre måter å tilsette mangan i produksjon av aluminium. En tredje mulighet er å drøfte virkninger av en omlegging av spekteret av aluminiumsprodukter til kvaliteter uten mangan.

Det stilles ingen spesielle krav til kvaliteten av den manganmalmen som skal brukes til å fremstille elektrolytisk mangan. Det er altså ikke slik her som med manganmalmen som brukes i ferromanganproduksjonene at den sør-afrikanske malmen er spesielt egnet. Problemet ligger heller i at Sør-Afrika er enda mer dominerende på produksjonen av e.m. enn manganmalm.

Tabell 3 gir en oversikt over produksjonskapasiteten i verden av elektrolytisk mangan:

LAND	Selskap	Kapasitet	
Sør-Afrika	EMCOR	17.000	
	DELTA	20-27.000	37-44.000
USA	Elkem	8.000	
	KERR McGee	9.000	17.000
Japan	Toyo Soda	2.500	
	Chuo Dunhi	2.000	4.500
Comecon			5-7.000
Kina			<u>2.000</u>
Totalt			65.500-74.500

Tabell 3. Produksjonskapasitet for elektrolytisk mangan,
tonn pr år.

Kilde: Baumann m.fl. (1985)

Her ser vi tydelig den sør-afrikanske dominansen på markedet. Japan og Comecon produserer for det meste til eget bruk og har dermed svært begrenset eksport. Kina har tradisjonelt hatt svært begrenset eksport, men i blant sendt ut en del partier på markedet. Pga. dette blir Kina ansett som en noe ustabil kilde å basere seg på med hensyn til levering av elektrolytisk mangan til norsk aluminiumsindustri. Dette er kanskje et bilde som er i ferd med å endre seg noe, i og med at Kina er i ferd med å øke handelen med utlandet. Dette indikerer at Kina er interessert i å markere seg som en stabil leverandør av varer og tjenester.

Den mest brukte leverandør av elektrolytisk mangan til norsk aluminiumsindustri, utenom Sør-Afrika, er USA. USA utvinner ikke selv manganmalm, men må importere denne fra andre land for å fremstille elektrolytisk mangan. En av USAs hovedleverandører av manganmalm er Sør-Afrika, slik at om vi importerer elektrolytisk mangan fra USA, finnes det sannsynligvis sør-afrikanske råstoffer i denne.

Av de fire aluminiumsverkene i Norge som bruker forleggeringer av mangan som innsatsfaktor i aluminiumsproduksjonen, er det nå bare ett igjen som importerer direkte fra Sør-Afrika. De andre impor-

terer nå fra Kina og USA, men kan ikke i alle tilfeller garantere at ikke malmen kommer fra Sør-Afrika. Denne siste bedriften bruker elektrolytisk mangan i form av pulver, og det er det nesten bare Sør-Afrika som har kunnet tilby hittil. Når manganmetallet blir fremstilt ved elektrolyse kommer det ut som tynne, sprø flak. Disse flakene kan deretter males til pulver. Fordelen med e.m. i form av pulver, er at denne har større overflate, slik at den gir raskere oppløsning og dermed mer rasjonell drift. Pulver gir også mindre miljøproblemer fordi den kan tilsettes ved injeksjon. Det har vist seg noe problematisk å male flakene slik at de får den riktige kornfordelingen for å oppnå en vellykket injeksjon i støperiene. Imidlertid ser dette ut til å være et problem som lar seg løse om kort tid.

Prisen på e.m. varierer en del, og pulveret fra Sør-Afrika ligger ganske høyt i pris, ca. 13736 kr pr tonn. Flak ligger på ca. 11880 kr. pr. tonn. Det er mulig å skaffe tilfredsstillende kvalitet på e.m. fra Kina gjennom et tysk handelshus. Dette koster ca. 19547 kr. pr. tonn, noe som vil gi en merkostnad i forhold til det sørafrikanske pulveret på rundt 5811 kr. pr. tonn. Den aktuelle bedriften importerer ca. 250 tonn e.m. årlig fra Sør-Afrika. Dersom dette kvantum skulle erstattes med den nevnte kvalitet gjennom det tyske handelshuset ville dette bety en merkostnad for bedriften på ca. 1,5 millioner kroner årlig. Vi vil understreke at dette i høyeste grad er cirka-tall da både priser på produkter og valutakurser fluktuerer og tidspunktet for observasjon av priser og valutakurser ikke stemmer helt overens.

Det har blitt gjort visse undersøkelser med tanke på å starte egen produksjon av elektrolytisk mangan i Norge. (Se Baumann m.fl. 1985). Konklusjonen her ble at pga. stor eksisterende overkapasitet, liten potensiell vekst i etterspørselen og Sør-Afrika som en sterk konkurrent, ville de ikke anbefale å bygge et slikt verk i Norge.

Det rimeligste alternativet ser derfor ut til å være å kjøpe flak enten fra USA eller Kina for så å male det til pulver etterpå. Det er ikke kjent om noen norske bedrifter har mulighet til å

foreta en slik maling, slik at malingen antagelig vil foregå i et firma på kontinentet. Dette vil koste ca. 1.500 kr per tonn, noe som faktisk vil være rimeligere enn å kjøpe pulver direkte fra Sør-Afrika. Det aktuelle firmaet har hatt problemer med å få til den ønskede kornfordeling i maleprosessen, men en regner med at disse problemene snart vil være løst.

7. MANGANMALM

Manganmalm som importeres fra Sør-Afrika til Norge brukes i produksjon av ferromangan og silicomangan. Ferromangan (FeMn) er en forbindelse mellom jern (Fe) og mangan (Mn), mens silicomangan (SiMn) er en forbindelse mellom silisium (Si) og mangan. Begge disse produktene leveres til stålindustrien hvor de benyttes som deoksydasjons- og legeringsmidler, dvs. at de renser stålet for uønsket svovel- og oksygeninnhold og gir det bedre fysiske egenskaper.

Det helt vesentlige av produksjonen av ferromangan går som innsatsfaktor til stålproduksjonen slik at markedet for ferromanganprodukter er helt avhengig av stålmarkedet. Dette er et marked som er svært utsatt for konjunktursvigninger. Særlig i de senere årene, blant annet pga. krisen i skipsbygging, har markedet vist en nedadgående trend. Avsetningsmulighetene for ferromanganprodukter har dermed også blitt noe mindre, noe som har resultert i at det i dag eksisterer en betydelig overkapasitet i produksjonen. I følge Elkem kan eksportvolumet forholdsvis enkelt fordobles ved utnyttelse av eksisterende kapasitet. Dette betyr at det er stor konkurranse i markedet både med hensyn til pris og kvalitet.

Produksjon av ferrolegeringer er usikker. Dels er det en tendens til at malmprodusentene selv lager metallet, fordi en drar fordel av lavere fraktutgifter. Manganmalmen inneholder 30-50% mangan og derfor er det mye å spare på å slippe å frakte resten. En annen tendens er at stålprodusentene knytter slik produksjon direkte til sin egen produksjon. De norske smelteverkene er her i en mellomposisjon idet de smelter på importert malm, og samtidig

leverer alt til utenlandske stålverk. Denne usikre situasjonen i m.h.t. fremtidsutsiktene for denne industrien gjelder uansett om en kan nytte sør-afrikansk malm eller ikke.

Norge er en betydelig eksportør av ferromanganprodukter med en markedsandel på verdensmarkedet på ca.30%. Den største konkurrenten er Sør-Afrika og Frankrike med nesten like store markedsandeler. Andre produsentland med eksport er Brasil, Mexico, Australia og India samt Vest-tyskland, Spania og Portugal. Det er en økende tendens til at land som er i besittelse av råstoffet, her manganmalm, overtar videreførelsen selv. Dette dreier seg i stor grad om det vi kaller nyere utviklede land, slik som f.eks. Brasil og Mexico. Typisk for ferromanganprodusenter er at de enten bruker innenlands råstoff eller produserer for hjemmemarked, altså land som har en betydelig innenlands stålproduksjon.

Norge har visse fortrinn i konkurransen på verdensmarkedet for ferromanganprodukter. For det første var bedrifter i Norge tidlig ute på ferromanganmarkedet slik at vi i dag har bygd opp et bredt erfaringsfelt og er ledende i "know how" på området. Elkem har stor eksport av teknologi og teknisk utstyr på dette feltet. Siden vi var såpass tidlig ute, har vi i dag relativt gamle anlegg. Det betyr igjen at noen av anleggene (Elkems anlegg) er sterkt nedskrevne. Det ville neppe være aktuelt å bygge anlegg i størrelsesorden med Elkems anlegg i dag. Manganverkene i Norge kjøper dessuten kraft på de spesielle betingelsene kraftkrevende industri får i Norge.

De som produserer ferrolegeringer basert på manganmalm fra Sør-Afrika i Norge er Øye Smelteverk i Kvinesdal, som er et av Tinfos Jernverks to bedrifter og Elkems to verk; Sauda Smelteverk og PEA i Porsgrunn. Alle disse bedriftene er store, og de to første har en dominerende plass i lokalsamfunnene. I vårt arbeide har vi lagt mest vekt på Sauda og Kvinesdal fordi det på disse stedene finnes begrenset med alternative arbeidsplasser. Vi vil først gi en beskrivelse av disse bedriftene og de lokalsamfunnene de er lokalisert i.

7.1 SAUDA SMELTEVERK OG KOMMUNE

Smelteverket ble stiftet i 1915 og stod klart for produksjon av kalsiumkarbid i 1921. Pga. dårlige markedsforhold etter første verdenskrig kom aldri denne produksjonen i gang. I 1923 startet man opp med produksjon av ferrolegeringer. Etter annen verdenskrig ble verket kraftig modernisert og etablerte seg som et av Europas største ferrolegeringsverk. Hovedproduktene i dag er ferromangan, silicomangan og manganbaserte spesialprodukter.

Ved stiftelsen var verket eiet av det amerikanske konsernet Union Carbide Corporation og hadde navnet Electric Furnace Products Company, Limited. I 1976 ble verket registrert som norsk aksjeselskap og fikk navnet Sauda Smelteverk A/S, fremdeles med Union Carbide som eier. Elkem kjøpte verket i 1981, sammen med Union Carbide's smelteverk i USA.

Sauda smelteverk sysselsetter i dag ca. 700 personer og utgjør dermed ca. 70% av industriarbeidsplassene i Sauda. Sauda kommune har et samlet innbyggertall på ca. 5500 personer. Ut fra dette kan man trygt si at Sauda Smelteverk kan kalles en hjørnesteinsbedrift og at Sauda kommune er et ensidig industristed. Smelteverkets dominans i lokalsamfunnet er noe mindre i dag enn tidligere. På slutten av 1960-tallet sysselsatte verket ca. 1300 personer. Dette avspeiler også en viss fraflytting fra kommunen på 1970-tallet.

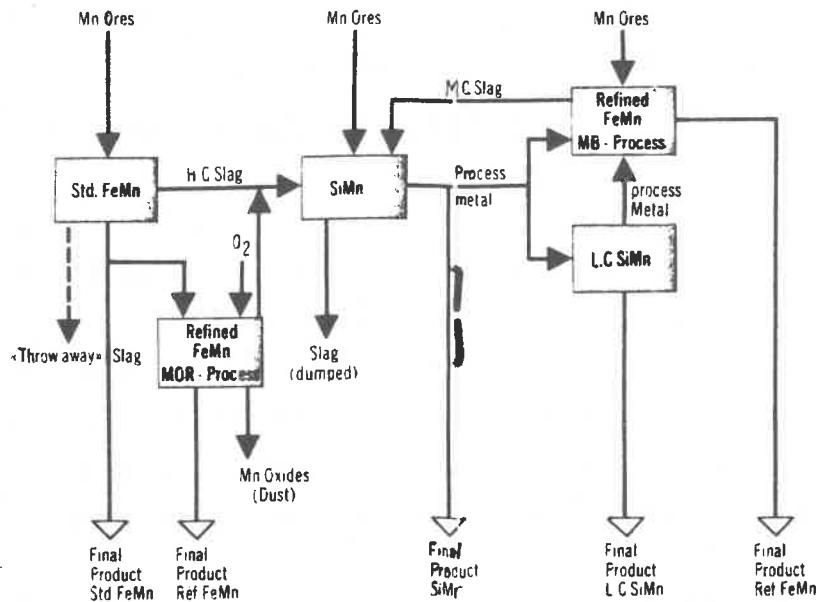
Kommunen arbeider aktivt for å skape flere arbeidsplasser som er uavhengige av om det er gode eller dårlige tider for smelteverket. Det innrømmes at det er problem for et så lite samfunn å være såpass avhengig av en enkelt arbeidsplass, særlig når denne er så følsom for konjunktursvingninger som smelteverksindustrien er. Det er planlagt etablert et magnesiumverk i Sauda knyttet til bruk av avgasser fra mangansmeltingen. Dette verket vil ha en

produksjon som i stor grad er avhengig av de samme forhold som mangansmelteverket. Dersom stålindustrien er i høykonjunktur og Sauda Smelteverk har god avsetning på sine produkter, blomstrer også lokalsamfunnet og motsatt dersom det er dårlige tider for verket. Kommunen er optimistisk med hensyn til etablering av ny industri, men mener at dette tar tid.

Alderssammensetningen i Sauda kommune er noe skjev da de har forholdsvis mange eldre og unge. Dette kommer av at Sauda er et skolesenter i området med et godt utbygd tilbud innen videregående undervisning. Med dette blir det relativt få i produktiv alder.

50-60% av verdens manganlegeringsproduksjon skjer i form av standardprodukter, nemlig ferromangan med et høyt innhold av carbon. Pga. stor overkapasitet og høy konkurranse i markedet, har Elkem funnet sin nisje i produksjon av spesialprodukter, dvs. produkter med middels eller lavt innhold av carbon. Disse produktene krever også et lavt fosforinnhold. Den sør-afrikanske malmen er best egnet til denne type produksjon. Stålproducentene foretrekker ferromanganprodukter med lavt fosforinnhold fordi dette gir større sveisbarhet og bedre fasthetsegenskaper, dvs. at stålet blir mindre sprøtt. Elkem satser på et bredt produktspekter fordi stålproducentene ønsker å kjøpe hele "pakker" med ulike manganprodukter hos en kunde slik at de slipper å spre innkjøpene til flere.

Figur 4 nedenfor viser skjematisk hvordan gangen i produksjonen foregår hos Elkem og viser også utvalget av de ferdige produkter.



Figur 4. Produksjonsflyt ved Elkems verk i Sauda.

Til venstre i figuren ser vi at manganmalm brukes til å fremstille standard ferromangan, dvs. ferromangan med et høyt innhold av carbon. En del av dette produktet selges direkte som ferdigprodukt, mens en annen del går videre i raffineringsprosessen og ender opp som medium carbon ferromangan. Dette oppnåes, svært forenklet sagt, ved at standard ferromangan blåses med oksygen. I denne prosessen skilles det ut en del "manganstøv" som i dag går tilbake i prosessen. Teoretisk sett kan dette "støvet" brukes til å fremstille mangan-metall for å dekke behovet til innenlandsk aluminiumsindustri. Produktet vil imidlertid være av dårligere kvalitet enn elektrolytisk mangan.

I produksjonen av standard ferromangan blir det skilt ut en slagg. Hos noen produsenter blir denne slaggen kastet, mens andre (f. eks. Elkem) lar denne få et manganinnhold på 30-35%, slik at den kan brukes i fremstillingen av silicomangan sammen med manganmalm og medium carbon slagg fra fremstillingen av medium carbon ferromangan. Denne to-tre-trinns prosessen øker det totale manganutbyttet fra malmen fra ca. 80% ved isolert ferromanganproduksjon, til ca. 90% ved at produksjonene kombineres med frem-

stilling av silicomangan. Silicomanganen selges dels som ferdig produkt, mens en annen del går videre i prosessen til fremstilling av lav carbon silicomangan. Dette produktet selges så delvis som ferdigprodukt, mens en annen del går inn i prosessen til fremstilling av lav carbon ferromangan. I fremstillingen av lav carbon ferromangan, som brukes som legeringselement i spesialstål, er altså både manganmalm og lav carbon silicomangan innsatsfaktorer i en silicotermisk reduksjonsprosess.

Elkems produktspekter består altså av:

- Standard ferromangan
- Medium carbon ferromangan
- Lav carbon ferromangan
- Standard silikomangan
- Lav carbon silikomangan

Elkems samlede årlige produksjon ligger rundt 300.000 tonn. Standard ferromangan og silicomangan står for noe over en tredjedel hver seg, mens medium og lav carbon ferromangan utgjør resten. Omlag 98% av produksjonen eksporteres. Det resterende går med til å dekke behovet til den innenlandske stålindustrien.

Elkem kjøper i dag sin malm hovedsakelig fra Gabon, Sør-Afrika, Mexico og Brasil, pluss en del små partier som importeres fra tid til annen for prøver. Noen land, som for eksempel India og Hellas, har mindre gruver som Elkem ikke kan basere seg på som faste leverandører fordi leveransene er små og ustabile. En malm inneholder foruten mangan, også en rekke andre elementer. Disse kan være mer eller mindre heldig for bruk av malmen i produksjon av metall. For å oppnå en optimal sammensetning er det vanlig at malmer fra ulik opprinnelse blandes med hverandre. Det er, i følge Elkem, kun den sør-afrikanske malmen som i praksis ubehandlet kan brukes direkte uten innblanding av andre malmer.

7.2. ELKEN A/S PEA

Elkems ferrolegeringsfabrikk i Porsgrunn, PEA, tidligere Porsgrunn Elektrometallurgiske A/S, er i likhet med verket i Sauda ganske gammelt. Det ble grunnlagt i 1913 og startet med produksjon av ferrosilisium i 1915. Siden den gang har produksjonen utviklet seg mot mer manganbaserte produkter. I dag består produksjonen av ferromangan, raffinert ferromangan og silicomangan. Produksjonen fordeler seg omtrent slik på de forskjellige produktene:

55.000 tpa ferromangan
30.000 tpa spesialkvaliteter
50.000 tpa silikomangan

(tpa er tonn per år)

De siste årene har produksjonen blitt vridd fra standard ferromangan til økt produksjon av spesialkvaliteter. Det vil si det samme som at PEA er blitt mer avhengig av malm fra Sør-Afrika i og med at det er først og fremst disse spesialkvalitetene som krever sør-afrikansk malm. PEA har et totalt malminntak på ca. 200.000 tonn i året, og av dette kommer ca. halvparten fra Sør-Afrika.

Elkems verk i Porsgrunn har ca. 300 ansatte og utgjør dermed en betydelig arbeidsplass i distriktet, men Elkems dominans i Porsgrunn kan ikke sammenlignes med tilsvarende i Sauda. Porsgrunn er en stor industrikommune med mange og varierte industriarbeidsplasser. Det finnes altså alternative arbeidsplasser til PEA, uten at det dermed er sagt at det uten videre går an å erstatte disse.

7.3 KONSEKVENSER FOR ELKEM AV EN HANDELS-BOIKOTT AV SØR-AFRIKA

Det er ikke uten videre gitt hvordan man skal måle kostnadene for Elkem dersom de ikke lenger får importere manganmalm fra Sør-Afrika. I utgangspunktet kan man tenke seg mange løsninger, for så å sammenligne disse for å finne den mest rasjonelle. I vedlegg A er nevnt noen kriterier som kan legges til grunn:

- Kostnadene ved å opprettholde lik sysselsetting.
- Kostnadene ved å opprettholde likt bedriftsoverskudd.
- Kostnadene ved å opprettholde lik produksjonsmengde (med endret/uendret sammensetning av produkter).
- Kostnadene ved å opprettholde lik malmbruk.

Det er ikke gitt hvilket kriterium som skal legges til grunn, og det kan være vanskelig å simulere hva som vil skje i en boikott-situasjon. Vi valgte å spørre bedriftene hva de ville gjøre i to situasjoner:

1) Gitt at de skal produsere med "beste malm utenom Sør-Afrika", og med "dagens kjente teknikk". Hvordan ville de da tilpasse seg, og hva vil det koste?

2) Hvilke perspektiver har bedriftene på om endret teknikk kan endre situasjonen de beskriver i punkt 1)?

Brevet til bedriftene er vedlagt rapporten. Denne problemstillingen innsnevrer alternativene vesentlig til mangan. Det er en fordel i den forstand at dette kanskje er den enkleste løsningen på kort sikt og i alle fall mest nærliggende å utrede for bedriftene. Det er absolutt mulig at alternativ produksjon gir bedre løsninger, men det antagelig vel så greit å utrede for andre enn de bedriftene som nå er inne i bildet. Ved å regne på kostnadene ved å opprettholde dagens produksjon får vi derfor et maksimumsanslag som så i neste omgang eventuelt kan sammenlignes med omlegging av produksjonen til andre produkter.

Det er viktig å presisere at det ikke er mulig å gi noe annet enn et anslag på kostnadene ved boikott. Det er ikke mulig å si

nøyaktig hva det vil koste. Til det er det for store usikkerhetsmomenter inne i bildet. Det vil blandt annet dreie seg om investeringer i nye renseanlegg, salg av nye produkter, osv. Her er det blant annet usikkerhet om hvilke priser man kan oppnå.

Ferromanganbedriftene i Norge skiller selv skarpt mellom en ensidig norsk boikott og en internasjonal boikott av Sør-Afrika. Siden disse bedriftene konkurrerer på verdensmarkedet, vil de få ulemper i forhold til sine konkurrenter. En av disse konkurrentene er Sør-Afrika. De norske bedriftene kan ikke ta igjen kostnader ved rensing av malmen i prisen pga. av overproduksjonskapasitet i markedet. Det medfører at andre produsenter straks kan komme inn og produsere billigere på basis av sør-afrikansk malm. Ved en ensidig norsk boikott vil stålprodusentene fremdeles ha tilgang på ferromangan med de samme kvaliteter som Elkem og Tinfos produserer i dag, og vil antagelig, under ellers like vilkår, foretrekke produsenter som fremdeles kan tilby ferromangan med et lavt innhold av fosfor. På denne måten vil de norske bedriftene bli utkonkurrert på markedet. Det er også en mulighet for at Sør-Afrika selv vil overta produksjonen av de spesialprodukter de norske bedriftene satser på på basis av sør-afrikansk malm. Hvis så skjer, vil ikke Elkem og Tinfos ha noe marked å gå tilbake til når en boikott oppheves, fordi dette markedet er overtatt av Sør-Afrika selv. Vi presiserer at dette er antagelser av hva som kan komme til å skje dersom en ensidig norsk boikott blir iverksatt. Faktorer som trekker motsatt er kundenes etablerte kontakt med de norske firmaene, som bl.a. disponerer høyt utviklet teknologi. Likeens må det inn i kundenes vurderinger hvilken risiko de løper ved å overta kontrakter med det nåværende regimet i Sør-Afrika som erstatning for norsk boikott. Ved en internasjonal boikott derimot, vil alle ferromanganprodusentene utenom Sør-Afrika bli stilt i samme situasjon, og stålprodusentene må produsere med et høyere innhold av fosfor i mangan-legeringene. Sør-Afrika kan heller ikke overta produksjonen selv, fordi de ikke lenger vil ha noe marked for produktene sine. Det er uklart i hvilken grad Sør-Afrika har ovnskapasitet og energikapasitet til enkelt å gå inn i økt produksjon.

Et naturlig spørsmål som dukker opp i denne sammenhengen er hvorfor ikke Sør-Afrika allerede i dag, i en situasjon uten norsk boikott, overtar produksjonen av de spesialprodukter norske bedrifter har spesialisert seg på på basis av sør-afrikansk malm. Sør-Afrika har jo monopol på malm av denne spesielle kvaliteten, og det viser seg at de aktuelle produktene har en bedre lønnsomhet. Svaret kan muligens ligge i at det i dag eksisterer et slags oligopol på verdensmarkedet for ferromangan, hvor Norge og Sør-Afrika er de viktigste aktørene. Vi har ikke innsyn i hvordan dette markedet fungerer, og har heller ikke fått det ved henvendelser til bedriftene. Det er klart at i et marked med svært få (og store) selgere og kjøpere, vil hver enkelt aktør være tilbakeholden med å opplyse til de andre om hvordan en tror deres reaksjonsmønster er. I et slikt marked der to - tre aktører har over halve markedet vil det likeens, (økonomisk sett) være sannsynlig at det foregår et spill med samarbeid og konkurranse om oppdeling av markedet.

Vi refererer i det følgende Elkems kostnadsoverslag ut fra "dagens kjente teknikk". I avsnitt 7.6 kommer vi tilbake med en noe nærmere vurdering av disse anslagene. Vi velger å gi et samlet kostnadsoverslag for Elkems to bedrifter både fordi Elkem har tatt dette utgangspunktet selv, og fordi de to bedriftene kommer til å samarbeide i tilfelle boikott, slik at det på noen områder er vanskelig å fordele kostnadene på de ulike bedriftene.

Grunnen til at Elkem importerer en så stor andel av malmen fra Sør-Afrika er, som vi før har nevnt, at denne malmen er av en helt spesiell kvalitet som egner seg spesielt godt til fremstilling av de spesialprodukter Elkem satser på. Det som skiller den sør-afrikanske malmen fra andre malmer er:

- lavt fosforinnhold (P)
- lav oksydasjonsgrad
- lavt innhold av alumina (Al_2O_3)
- fysisk styrke

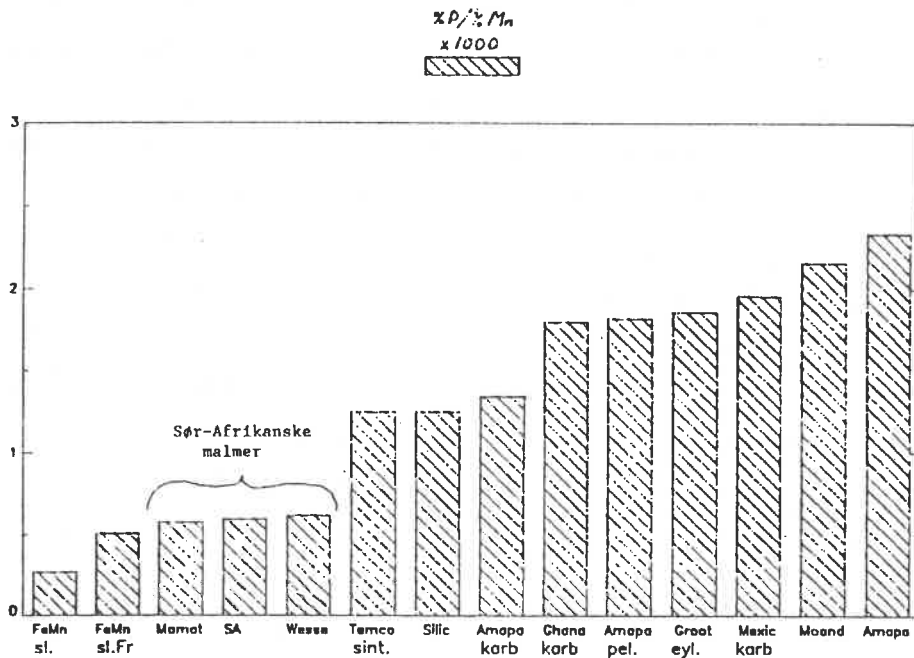
Tabell 4 viser oversikt over de forskjellige kommersielle malmene:

	Mn	FE	SiO ₂	Al ₂ O ₃	CaO	MgO	P
1) Groote Eyland Lump (Australia)	50	2,6	6,1	3,9	0,05	0,1	0,08
2) Amapa Grosso 48 (Brasil)	48	6	2,5	6	-	-	0,09
3) Gabon Manganese Ore	51,2	2,6	2,4	6,1	0,1	0,07	0,11
4) Orissa high Grade (India)	47	<10	<4	<5	-	-	<0,1
5) Orissa Medium	43	<12	(<12)		-		0,1
6) Manganese Ore Ferruginous (India)	30-35	9	25	5	-	-	0,25
7) Nodules Mn Mexico	39	7,9	14	3,6	7,9	11,4	0,07
8) Assoman High Grade	47	12	5	1,5	1,3	0,2	0,06
9) Assoman Low Grade	31	22	10	10	-	-	<0,05
10) Wessels 1st Grade	47	12	7	<1	5	0,3	0,05
11) Mamatwan Lumpy	37	5	5	<1	11	2	0,05
12) Nikopol Concentrate	44	1	14	2,5	-	-	-
13) Tchiaturi Conc.	48	1	9	1,6	2,3	0,5	0,14

Tabell 4. Kjemisk analyse av noen kommersielle manganmalmer.
prosent av vekt

Kilde: Dancoisne (1985)

Malmene fra nr.8 til og med 11 er sør-afrikanske. De to siste malmene er fra USSR. Det må presiseres at dette ikke er en fullstendig oversikt over alle kommersielle malmer, men bare et lite utvalg. Vi ser at de sør-afrikanske malmene spesielt skiller seg ut med hensyn til lavt innhold av fosfor. Elkem kjøper en malm fra Sør-Afrika som inneholder 50% mangan, 0,03% fosfor og 0,4% alumina (Al₂O₃). Her må nevnes at det ikke bare er total fosfor som er av betydning, men innhold av fosfor i forhold til innhold av mangan i malmen, altså %P/%Mn. For å illustrere dette nærmere viser vi nedenfor en grafisk oppstilling av dette forholdet for en del malmer og slagger.



Figur 5. Fosforinnhold i forhold til manganinnhold i malmer og slagger.

Figuren viser at de sør-afrikanske malmene skiller seg ut fra de andre. De to søylene lengst til venstre er slagge fra ferromanganproduksjon - basert på malm fra Sør-Afrika.

Elkem ønsker i størst mulig grad å benytte malm fra Gabon i og med at de er medeiere i Comilog som eier Moanda gruen. Denne malmtypen er imidlertid høy i fosforinnhold. For å kunne opprettholde dagens produktspesker basert på slik malm uten innblanding av sør-afrikansk malm, blir de nødt til å rense det flytende smelteovnsproduktet for fosfor. Dette er ingen enkel oppgave rent teknisk. Elkem har gjort forsøk med malmrensing, men er ikke, i følge bedriften, kommet til noen tilfredsstillende løsning som kan benyttes kommersielt p.g.a. mineralogiske forhold.

Fosforet kan fjernes i en to-trinns smelteprosess. Malmen smeltes først med liten tilsats av carbon slik at fosforet reduseres

sammen med jern og noe mangan til en metallfase som skilles ut. På denne måten får en skilt en slagge som er ren for fosfor og som har et høyt manganinnhold. Denne slaggen brukes i neste omgang som mangankilde for normal produksjon i en ny smelteprosess for standard produksjon. Dette er en velkjent prosess som ble en del brukt før den sør-afrikanske lavfosfor-malmen kom på markedet. Den benyttes ikke i dag fordi den er svært kostbar.

Den enkleste og billigste måten å fjerne fosforet på, er å ta det ut av det ferdige stålet. Siden stålprodusentene ved en ensidig norsk boikott av Sør-Afrika uansett vil få kjøpt ferrolegeringer med et lavt fosforinnhold, vil de antagelig ikke være villige til å ta på seg kostnader ved å rense stålet for fosfor fordi de har kjøpt ferrolegeringer med et høyt fosforinnhold av Elkem.

Den tredje måten å fjerne fosforet på er å ta det ut av den flytende legeringen. Her har Elkem, i samarbeid med Comilog i Gabon, satt inn ressurser. Denne metoden går ut på at ferromanganen blir produsert på normal måte for så å bli renset for fosfor i flytende form. Legeringen må behandles med et metall som har større affinitet for fosfor enn mangan, for eksempel magnesium, kalsium eller kalsiumkarbid. Denne metoden kan redusere fosforinnholdet med opp til 70% i karbonfattig ferromangan. Når reaksjonsproduktet kommer i kontakt med fuktighet utvikles den meget giftige gassen fosfin som kan føre til alvorlige forgiftninger. Gassen må derfor samles opp og destrueres. Forsøkene med denne rensemetoden har vist seg teknisk vellykkede i laboratorier, men har ennå ikke vist seg brukbar i kommersiell målestokk. Denne metoden for å rense legeringen for fosfor, inkludert kostnader ved gassoppsamling av fosfin og destruksjon av denne, vil etter Elkems anslag beløpe seg til ca. 800-900 kr per tonn legering, eller ca 70 millioner kroner i året.

Det er viktig å merke seg at renseprosessen som er beskrevet ovenfor settes inn for raffinert ferromangan, dvs. etter at standard ferromangan er blåst med oksygen slik at carboninnholdet har blitt lavere. Hele produksjonen av standard ferromangan har altså fremdeles et høyt innhold av fosfor. Det er gjort visse

forsøk med rensing av ferromangan med høyt carboninnhold, men dette er vanskelig fordi kalsium og magnesium har høyere affinitet til carbon enn fosfor. Man har allikevel klart å få til noen vellykkede forsøk, men det er beregnet at kostnadene vil beløpe seg til ca. 3000 kr. per tonn ferromangan.

Elkem opplyser at de fortsatt forsker med nye metoder for rensing av fosfor. Målet er å finne økonomisk akseptable metoder å rense ferromanganen med høyt carboninnhold. Nye metoder skal utprøves i praksis på et av verkene i Norge høsten 1986. Det er ikke laget noe kostnadsoverslag for denne metoden ennå.

Den mest aktuelle metoden med dagens kjente teknikk for å rense for fosfor som består i å rense medium carbon ferromangan, beløper seg til ca. 70 millioner kroner. Mest sannsynlig vil dette renseanlegget legges til Sauda som er den største av Elkems to manganlegeringsbedrifter. Driften av dette anlegget vil kreve noe ekstra arbeidskraft. Det er ikke så lett å anslå før anlegget er i gang, men det kan dreie seg om ca. 10 personer.

Det andre hovedproblemet med å gå vekk fra sør-afrikansk malm gjelder oksydasjonsgraden. Sør-afrikansk malm inneholder ca. 6% "fri oksygen", mens andre malmer fra f.eks. Gabon, Australia eller Brasil har et innhold på ca. 13-14%. Høyt oksygeninnhold i malmen skaper fare for eksplosjoner i de store lukkede ovnene som malmen smeltes i. Elkem har tidligere hatt ulykker av denne art hvor menneskeliv har gått tapt.

Det finnes flere måter å redusere oksygeninnholdet i malmen på. En måte er forvarming i roterovner. Dette kan være en teknisk fordelaktig prosess fordi den er energisparende i smeltetrinnet og gjør mulig et større utvalg av malmer. Imidlertid blir tilleggs kostnadene. Elkem har ikke roterovner som kan behandle malmene på denne måte.

En annen metode for å redusere oksygeninnholdet er å sintre malmen. Elkem har sintringsanlegg i Sauda som har kapasitet til å sintre nok malm til både verket i Sauda og i Porsgrunn. Dette anlegget er svært gammelt og dyrt i drift. Porsgrunn kjøper i

dag en del sinter fra Australia, som har begrenset tonnasje tilgjengelig for eksport. Verket i Sauda sintrer i dag en del av malmen fra Gabon. Ca. 20% av malmen som brukes i Sauda sintres. Ved boikott av Sør-Afrika må denne andelen økes til ca.30%, dvs. ca.100.000 tonn. Dette innebærer at sintringsanlegget som i dag kjøres på to skift må kjøres helkontinuerlig på full kapasitetsutnyttelse. For at sintringsanlegget skal klare dette må en regne med en viss modernisering av anlegget.

For å få et tonn sinter trengs 1,3 tonn malm, og tilsammen øker sintringsprosessen malmprisen med 30-35% når sintringen foregår ved verket i Sauda. Ved siden av å bruke mer sinter, går det an å øke forbruket av slagg dersom dette er tilgjengelig. Slagg er mer oksydfattig enn sinter.

Ut fra Elkems vurdering vil det være kostbart å bygge et nytt sinteranlegg i Norge. En optimal størrelse på et slikt verk er, i følge Elkem, en døgnkapasitet på ca. 1000 tonn. Dette overstiger langt norske verks samlede behov. Et slikt verk bør derfor lokaliseres ved malmkilden eller utskipningshavn for malm. Comilog har visse planer i samarbeidet med Elkem om bygging av et slikt storanlegg i Gabon, men dette er planer på lang sikt og vil ikke være aktuelle før på mange år. Det er teknisk mulig å bygge et nytt mindre sintringsanlegg i Norge, men ut fra behovene ved en ensidig norsk boikott vil det være rimeligere å nytte det nåværende.

Det mest aktuelle synes derfor, i tilfelle boikott av Sør-Afrika, å være å rehabilitere sintringsanlegget i Sauda for å kjøre dette på full drift. Kostnadene ved denne driften vil, igjen i følge Elkem, beløpe seg til ca.30 millioner kroner årlig. Disse kostnadene inkluderer også høyere driftskostnader, større utgifter pga. høyere kraftforbruk og produksjonstap. Som før nevnt har den sør-afrikanske malmen et spesielt lavt innhold av alumina. Når Elkem ikke kan importere malm fra Sør-Afrika må de gå over til malmer med et høyere innhold av alumina, noe som gir dårligere ovnsdrift blant annet fordi malmen blir mer tungt-flytende. Dette vil også øke kraftforbruket.

Elkems anslag på årlige ekstraavgifter er da ca. 70 millioner på rensing av fosfor og ca. 30 millioner på rensing av oksygen, som altså gir ca. 100 millioner kroner tilsammen. Disse kostnadene er ekstraavgifter ved endringer i produksjonsprosessen. Den siste posten Elkem har med i sitt overslag er av ren markedsmessig art og er derfor det mest usikre tallet.

Siden Elkem foreløpig ikke har funnet tilfredsstillende metoder for å rense standard ferromangan for fosfor vil hele produksjonen av denne kvaliteten, som utgjør noe over en tredjedel av samlet produksjon, ha et høyt innhold av fosfor. Elkem regner med å bli skadelidende pga. tapte markedsandeler og lavere pris på denne kvaliteten. Som vi før har vært inne på ønsker ofte stålproducentene å kjøpe hele "pakker" med kvaliteter under en bestilling pga. bekvemmelighets- og transportøkonomiske hensyn. Det er fare for at Elkem vil miste større kontrakter fordi de ikke lenger kan tilby et like bredt produktspekter. Elkem har anslått at slike tap pga. av lavere priser og bortfall av leveringer vil komme opp i ca. 90 millioner kroner per år. Dette tallet er uspesifisert og omfatter både Elkems kostnader ved å opparbeide nye kundeforhold økte forventede fraktavgifter, tap ved lavere salgspris og tap ved reaksjonene fra konkurrentene i markedet.

Samlet har Elkem kommet fram til at en boikott av Sør-Afrika vil koste bedriften 190 millioner kroner i året dersom produksjonen og produksjonsspekteret skal holdes på inntil dagens nivå. Hvis vi deler dette tallet på antall ansatte, kommer vi frem til en kostnad på rundt 190.000 kr pr ansatt pr år. Det er klart at dersom Elkem skal bære disse kostnadene alene vil det ha konsekvenser både for bedriftens eksistens og lokalsamfunnet i Sauda. Fagforeningen på Sauda Smelteverk er prinsipielt for en boikott av Sør-Afrika. Samtidig er de selvfølgelig også redde for arbeidsplassene sine og mener at Elkem ikke kan bære disse kostnadene alene, men at det norske samfunn må være med å betale. Sauda kommune, representert ved ordføreren, står på linje med fagforeningen, og er for en boikott av Sør-Afrika men presiserer at arbeidsplassene på smelteverket, som er eksistensgrunnlaget for lokalsamfunnet Sauda, må sikres gjennom kompensasjon fra staten. Han mener derimot ikke at det er noen løsning å gi Sauda

Smelteverk en rundsum på 190 millioner i året, men at det må finnes andre kompensasjonsordninger. Ordføreren understreker viktigheten av den trygghetsfølelse det gir å jobbe på en arbeidsplass som går godt.

7.4. KVINESDAL KOMMUNE OG ØYE SMELTEVERK

Den andre hovedprodusenten av manganlegeringer i Norge er Øye Smelteverk som er en del av Tinfos Jernverk. Dette verket ligger i Kvinesdal kommune. Kommunen betegnes som en "mindre sentral, blandet landbruks- og industrikommune". Av en samlet befolkning på ca. 5700 mennesker er ca. 230 sysselsatt på smelteverket. Verket har altså en sentral plass i kommunen uten å ha den samme dominerende stilling som i Sauda. I Sauda er kommunen bygd opp rundt smelteverket, mens i Kvinesdal har smelteverket kommet som et supplement til andre arbeidsplasser. Kvinesdal har hatt store sysselsettingsproblemer og det har særlig vært mangel på arbeidsplasser innen verkstedsindustrien. Opprinnelig er Kvinesdal en landbrukskommune, slik at det finnes mange små bruk på gjennomsnittlig 30 mål. De fleste som driver disse brukene kan ikke leve av dem, men er avhengige av arbeid ved siden av. Kommunen driver et aktivt arbeid for å skaffe nye arbeidsplasser. Mangel på arbeidsplasser har ført til en del utflytting, noe som igjen har ført til at det er forholdsvis mange eldre og få barn i kommunen.

Kvinesdal kommune er ikke spesielt avhengig av smelteverket som sådan som inntektskilde i og med at bedriftsskatten går til Notodden hvor Tinfos Jernverk har sitt hovedsete. Personskatten fra de som arbeider på smelteverket i Kvinesdal beløper seg til rundt 3,3 millioner kroner.

Hovedvekten av produksjonen ved Øye Smelteverk er silicomangan. Med en årlig produksjon av silicomangan på rundt 120.000 tonn er Tinfos Europas største produsent av dette produktet, og dekker dermed 12% av den vestlige verdens silicomanganforbruk. Av et samlet budsjettert salg i 1986 på 112.000 tonn silicomangan fordeler dette seg på 95.000 tonn på standard kvaliteter og

17.000 tonn på spesialkvaliteter som er silikomangan med lavt innhold av fosfor og/eller karbon. Tinfos har også fått erfare kravet fra stålprodusentene i retning av lavfosforholdige produkter noe som har ført til at produksjonen på Øye har vridd seg i denne retningen. Dette har økt avhengigheten av sør-afrikansk malm.

Silikomangan fremstilles ved siden av malm og slagg fra ferro-manganproduksjon, med kvarts som en viktig innsatsfaktor. Kvarts har den egenskap at den nøytraliserer oksygenet i malmen, slik at produksjonen på Øye ikke er avhengig av malm med et lavt innhold av oksygen. Tinfos står selvfølgelig overfor de samme tilbyderne av manganmalm som Elkem, men benytter i større grad slagg som innsatsfaktor. I 1985 kjøpte Øye Smelteverk 14% av totalt malminntak fra Sør-Afrika. Denne andelen har vært noe varierende, men har sunket de siste årene. Sør-afrikansk malm brukes i første rekke i produksjonen av lav fosfor silikomangan og lav karbon silikomangan, som også krever et lavt innhold av fosfor. Dette er, i følge Tinfos, de mest lønnsomme produktene.

Det bør nevnes at Tinfos er et foregangsverk når det gjelder gjenvinning av energi. Ved hjelp av et eget varmekraftverk produserer de selv 15% av strømforbruket. Siste skudd på stammen ved Øye er Øye Havbruk A/S, et heleiet datterselskap som driver oppdrett av piggvar.

7.5. VIRKNINGER FOR ØYE SMELTEVERK AV EN HANDELSBOIKOTT AV SØR-AFRIKA

I likhet med når vi så på kostnadene for Sauda Smelteverk av en boikott av Sør-Afrika, vil vi også for Øye Smelteverks vedkommende ta som utgangspunkt at produksjonskvantum og produktspekteret skal ligge så nær opp til dagens som mulig. Igjen vil vi presisere at det ikke er sikkert at dette alternativet er det rimeligste, men det er det mest nærliggende å regne på og kan sees på som et maksimumsanslag.

Dersom Øye Smelteverk blir utestengt fra den sør-afrikanske manganmalmen anser de det beste alternativet til denne malmen å være slagge fra ferromanganproduksjon, da de ikke har funnet andre malmer på markedet som kan erstatte den sør-afrikanske. Ferromanganslaggen bør helst ha et innhold av mangan på opp i mot 40%. Denne råvaren er tungredusibel og energikrevende, spesielt når manganinnholdet i slaggen er under 25%. Det har vist seg vanskelig å oppnå leveranse av slik slagge i markedet, slik at Øye regner med å måtte produsere ferromanganen selv for å få den slaggen de trenger til silikomanganproduksjonen. Denne ferromanganen vil ha et høyt innhold av fosfor (0,24%) og karbon og vil dermed ikke være så lett å få solgt i markedet. Øye regner med å ikke få dekket kostnadene ved denne produksjonen, slik at de vil gå ut med tap. Økt produksjon av ferromangan vil fortrenge produksjon av silikomangan ved verket, noe som vil føre til uteblitt driftsresultat på dette produktet. Økt produksjon av ferromangan krever to omlegginger av ovnsdriften som også skaper økte kostnader. Ved en slik omlegging opprettholdes produksjonen av silikomangan med lavt fosforinnhold og lavt carboninnhold. En større del av standardproduksjonen av silikomangan faller imidlertid bort. Tilsammen vil disse tre forholdene, etter Tinfos' beregninger beløpe seg til 27 millioner kroner pr år. Fordelt på antall ansatte vil dette beløpe seg til ca. 117.000

Tinfos understreker at den alvorligste konsekvensen av en utestenging fra det sør-afrikanske markedet er at Tinfos mister sin dominerende stilling på silikomanganmarkedet. De påpeker også den samme faren som hos Elkem, nemlig at de regner med å miste kunder på de resterende produktene fordi de ikke lenger kan levere et så omfattende produktspekter som før. For å få solgt de andre produktene må sannsynligvis prisen på disse reduseres. Tinfos anslår at disse forholdene kan føre til et tap på rundt 30 millioner årlig. Dette tallet er uspesifisert og det sies ikke noe om dette er et tap på kort eller lang sikt. Sammenlagt vil da Tinfos få et økonomisk tap på ca. 55-60 millioner kroner årlig. Dette beløper seg til rundt 250.000 kroner årlig pr ansatt.

Tinfos frykter likesom Elkem at Sør-Afrika selv vil gå inn og overta markedsandeler på de spesialprodukter bedriften har i dag.

Dersom dette skjer vil også Tinfos ha problemer med å komme inn på markedet igjen etter at en eventuell boikott er avsluttet fordi nisjen da vil være tatt over av konkurrenter.

Fagforeningen på Øye Smelteverk har ikke tatt noe prinsipielt standpunkt for eller imot boikott av Sør-Afrika. De mener at det ikke er deres sak å uttale seg om utenrikspolitiske saker. Imidlertid hadde ordføreren og rådmannen den oppfatning at de selvfølgelig vil beholde arbeidsplassene i kommunen, men om det ble produsert silikonmalm eller noe annet hadde ikke så stor betydning.

7.6. Vurdering av virkningene for manganmalm.

Tallmaterialet som er redegjort for i avsnittet hittil baserer seg på opplysninger fra bedriftene. Bedriftene produserer ved hjelp av en teknikk der det er svært vanskelig å finne ekspertise utenfor bedriftsmiljøet for å vurdere deres anslag. Vi har vært i kontakt med miljøet ved Norges Tekniske Høyskole (Metallurgisk Institutt), og det internasjonale mangansenteret i Paris - samt søkt etter flere kontakter som kan gi alternative vurderinger, bl.a. i England. Når det gjelder mangankildene og prinsippene for alternative prosesser er det mulig til en viss grad å vurdere bedriftenes anslag. Men for kostnader og tekniske vansker ved endret drift er det etter vår erfaring vanskelig å gi noen faglig begrunnet, kritisk vurdering. Vår erfaring med samtaler med bedriftene er at de begrunner grundig og konkret de produksjons-tekniske vansker de står overfor ved å måtte avstå fra malm fra Sør-Afrika. Argumentasjonen deres bygger på reelle produksjons- og markedsmessige vansker, og er ikke noe "skremmeskudd" ut fra at de har enerett på informasjon om prosessen.

Utredningen om mulighetene for omlegging av produksjonen bygger på dels tekniske og dels økonomiske betraktninger. Det vil ofte være vanskelig å holde disse to aspektene fra hverandre. F.eks er det ingen teknisk nødvendighet å nytte fosforfattig mangan i stålproduksjonen. Det er mulig - og kanskje totalt sett billigere å få ned fosforinnholdet i ferdig stål på andre måter enn ved å bruke manganen med lavt fosforinnhold. Men markedsforholdene er slik idag at stålprodusentene sparer penger ved å presse manganprodusentene til å levere med lavt innhold av fosfor. Det fremstilles imidlertid topp kvalitetstål (bl.a i Italia) der manganmalmen som brukes som basis for ferromangantilsettingen er fosforrik - og aluminiumsrik, så vidt vi har brakt i erfaring. Her er imidlertid forholdet mellom de to produsentene et annet enn for Elkem som leverer uavhengig til stålprodusenter. Også for fosforfattig mangan er det teknisk sett mulig å produsere dette på basis av fosforrik malm. Denne produksjonen foregikk tidligere på basis av slik malm, men da var kundene villige til å

betale ekstra for en dobbeltsmelting av malmen som kunne gi de små kvantaene de trengte av slik mangan. Problemene med markedsforholdene er imidlertid reelle nok for bedriftene. Hvis vi ser på de ulike trinnene i produksjon og markedsføring kan en sammenfatte tilpassings situasjonen slik:

- Fordelene med malm fra Sør-Afrika er det lave innholdet av fosfor, oksyden og aluminium. Det fins alternative kilder med akseptable lave verdier for dette, men tilgangen derfra vil være for liten og usikker til å dekke norsk behov. Det er mulig at kilder i Australia eller Brasil kan gi akseptabel malm - men hverken bedriftene eller vi har fått bekreftet dette.

- Det er enkelt teknisk, men koster en del, å fjerne oksyden fra malmen. Sintring synes på kort sikt å være beste løsning. Dette problemet gjelder bare for ferromangan. Elkems anslag på 30 mill i merkostnad for sintring og dårligere drift ved ovnene p.g.a. annen malm synes ikke urimelig - uten at vi har hatt grunnlag for å kontroll-beregne det. Denne prosessen synes sikkerhetsmessig nødvendig ved bruk av annen malm pga. eksplosjonsfare. Elkem kan sintre den mengde malm de trenger ved en modernisering av sintringsanlegget som er i Sauda. Sysselsetningssvirkningen er liten.

- Problemene knyttet til silikomanganproduksjonen er behandlet foran i forbindelse med Øye Smelteverk. Det er ikke gitt at dette er den optimale løsning på sikt for bedriften, men på kort sikt synes anslaget som en teknisk og økonomisk mulig løsning. Bedriften anslår endringen i produksjonsprosessen til å koste ca 27 mill. kr.pr. år ut fra dagens forhold. Vi er her usikre på hvordan verdien av slagg (ca 11.5 mill.kr.) er tatt inn i beregningen - det kan trekke merkostnaden ned. Denne merkostnaden vil antakelig gjøre verket ulønnsomt uten kompensasjon.

- Fjerning av fosfor fra ferromangan for produksjon av raffinert, lavfosfor ferromangan er ut fra dagens teknikk dyrt, men kan være viktig for å sikre markedsposisjon for Elkem. Anslaget på 70 mill er basert på Elkems tekniske "know-how" og at en skal legge seg lengst mulig opp til dagens produksjonsspekter.

Det vil antakelig være en del å spare inn hvis en endrer noe på produksammensetningen ut fra de endrete relative priser. Likevel gir Elkems tall et bilde på at det vil koste en god del å fjerne fosforet fra metallet, og det er ikke mulig innenfor verkenes økonomi idag å opprettholde hele spektret av produkter.

- Bedriftene vil få en ny tilpassing på markedet for manganprodukter. Dette er et marked preget av få aktører både blant malmleverandører, metallprodusenter og kunder. Elkem er svært stor i dette markedet, og for silikomangan er Tinfos en ikke ubetydelig produsent. Det er rimelig å anta at markedstilpassingen her skjer gjennom et samspill mellom aktørene - noe som også er bekreftet på bransjehold. En endring av en eller to store aktørers adferd - slik en ensidig norsk boikott av Sør-Afrika vil medføre - vil ganske sikkert påvirke markedstilpassingen for de andre aktørene. I vedlegg A er det argumentert for at en knapt kan vente at de norske bedriftene vil avdekke hvordan de mener reaksjonene vil bli. Elkem har anslått sitt tap p.g.a endringer i produksammensetning og markedsreaksjonen samlet til 90 mill kr pr år. Dette tallet har vi ikke hatt materiale til å kontrollere. Det er usikkert, og kan synes høyt. I avsnitt 7.3 er det referert noen faktorer som kan trekke i ulik retning. Det er likevel ikke tvil om at det må være et slikt tap, og at det ikke er ubetydelig. I en situasjon der flere land overveier/gjennomfører boikottiltak er det mulig å anta at denne virkningen blir mindre. Det kan lønne seg for bedriftene å endre produksjonen mer hvis endringen i markedstilpassing koster så mye. Øye Smelteverk har som nevnt anført at deres tilsvarende tap er på rundt 30 mill.kr.pr. år. Vi har de samme synspunkter her som for Elkem.

Bedriftene har gjort disse overslagene ut fra vårt spørsmål om hva de kan gjøre med "dagens kjente teknikk". Også en slik omlegging vil kreve tid, men en må anta at dette kan være en korttidsløsning. Vi har foran referert at det teoretisk kan være muligheter for andre tekniske løsninger (med dagens produktspekter), men at utredning og forsøk med dette bare er kommet igang.

Bedriftenes beregninger tar utgangspunkt i at produksjonen skal opprettholdes som nå. I vedlegg A er det argumentert for at valget av kriterium for kompensasjonsmål vil påvirke hvilke alternativer en skal sammenlikne. Hvis f.eks målsettingen er å opprettholde sysselsettingen, så vil produksjonstilpassingen kunne bli en annen enn hvis en skal opprettholde produksjonsvolumet. Det er ikke fastlagt noe klart mål for eventuelle kompensasjonsordninger. Det synes rimelig å anta at bedriftenes beregningsmåte gir et relativt høyt anslag på kostnadene, men en skal også holde det klart at det er begrensede muligheter til å legge om bruk av innsatsfaktorer eller produktspekter i denne typen virksomhet.

Det er et åpent problem at tilgangen på informasjon om dette markedet er begrenset. Aktørene har utarbeidet en del data gjennom det internasjonale mangansenteret i Paris (som er eid av produsentene), men dette materialet er bare tilgjengelig for bedriftene i bransjen. Det er velkjent fra økonomisk teori at en slik situasjon skaper en form for "spill" mellom bedriftene og myndighetene, der tilgangen på informasjon om kostnader og marked er en av flere handlingsparametre for bedriftene. Dette gjør vurderingen av anslagene ytterligere usikker.

En ser av bedriftenes tall at merkostnadene pr sysselsatt i bransjen blir stor. Det kommer dels av at merkostnadene er store, og dels av at dette er bedrifter som ikke er arbeidsintensive. Ut fra bedriftenes anslag synes det rimelig å foreta en mer helhetlig samfunnsøkonomisk analyse av denne typen industrivirksomhet, målt i forhold til alternativ sysselsetting. På kort sikt er imidlertid det knapt noen løsning.

De aktuelle bedriftene har overfor prosjektmedarbeiderne markert klare synspunkter på at kompensasjonsordningen ikke er noe enkelt teknisk spørsmål. En må regne med at en kompensasjonsordning kan være utsatt for politisk usikkerhet på sikt. Former for kompensasjonsordninger bør derfor også utredes nærmere. I vedlegg A er det skissert noen hovedtrekk ved virkninger av noen kompensasjonsmåter.

I den grad kompensasjonsordningen er avhengig av gjentatte vedtak i offentlige organer vil dette tilføre bedriftene en økt usikkerhet. Disse bedriftene tilpasser seg også i dag under stor usikkerhet. Manganmarkedet følger stålmarkedet, og er derfor sterkt konjunkturavhengig. Tapet ved en boikott vil derfor også svinge med konjunktorene. Det er likeens usikkerhet på lenger sikt om mangansmelting vil foregå ved selvstendige verk, eller være knyttet til malmproduksjon eller stålverk. Det kan derfor være samfunnsøkonomisk lite lønnsomt å bruke store ressurser i nyanlegg ved en boikott.

8. VIRKNINGER AV BOIKOTT FOR RESTEN AV SAMHANDELEN

Handelen mellom Norge og Sør-Afrika for de varegrupper som hittil ikke er behandlet i rapporten, er begrenset. Import utenom manganmalm, frukt, som opphørte i begynnelsen av 1986, og elektrolytisk mangan beløp seg i 1985 til ca. 43 millioner kroner. Det som står igjen på eksportsiden når vi ser bort fra edelmetallkonsentrat, som utgikk våren 1986, beløper seg til 126 millioner kroner.

Alle bedrifter som handler med Sør-Afrika må søke lisens om dette gjennom Handelsdepartementet eller Fiskeridepartementet. Navnene på bedrifter som søker om slik lisens er ikke offentlig tilgjengelig, og ble heller ikke gjort tilgjengelig for forfatterne av denne rapporten. På grunn av dette har vi ikke kunnet ta direkte kontakt med de enkelte bedriftene. Det ble derfor til at vi sendte bedriftene et spørreskjema som ble distribuert gjennom henholdsvis Handelsdepartementet og Norske Hermetikkfabrikkers Landsforening (som Fiskeridepartementet har delegert lisensmyndigheten til for produsenter av fiskeprodukter) til alle bedrifter som har søkt om lisens for å handle med Sør-Afrika i 1986. Spørreskjemaene finnes som vedlegg til rapporten. Disse skjemaene ble så returnert til oss i anonymisert tilstand.

Svarprosenten på disse skjemaene er forholdsvis lav. Det kan tenkes flere grunner til at bedriftene ikke har svart på skjemaene. For det første kan det tenkes at enkelte bedrifter fant spørsmålene i skjemaet for nærgående slik at de er redd for å ikke beholde sin anonymitet. En annen grunn kan rett og slett være at bedriften har såpass begrenset handel med Sør-Afrika, og at et forbud mot denne handelen vil ha så liten virkning for bedriften at de ikke har funnet det bryet verdt å fylle ut skjemaene. Hvor mange av de bedriftene som ikke har svart på skjemaene som tilhører den ene eller den andre gruppen, er selvfølgelig umulig for oss å si noe om. Svarene på de skjemaene vi har fått inn får derfor stå for seg uten at vi vil trekke noen konklusjoner for de bedriftene som ikke har svart.

8.1. VIRKNINGER FOR EKSPORTBEDRIFTER

Hittil i 1986 (pr 15. mai) hadde 49 bedrifter søkt Handelsdepartementet (HD) om lisens for å eksportere varer til Sør-Afrika. Av disse bedriftene har 19 svart på spørreskjemaene. På fiskehermetikksiden er det tre aktuelle firmaer har besvart skjemaet. Vi velger å behandle lisensene gjennom HD og FD hver for seg fordi fiskehermetikkbransjen har spesielle problemer som skiller dem fra de andre bedriftene.

Av de 19 bedriftene som har besvart spørreskjemaet og som fikk det tilsendt gjennom HD var 17 produksjonsbedrifter og to er både produksjons- og handelsbedrifter. 5 av dem tilhører papir/treforedling, 4 hører under mekanisk industri og 7 av dem kommer inn under elektronisk industri, herunder elektromekanisk, elektrometallurgisk og elektrokjemisk.

Bedriftene er stort sett typiske eksportbedrifter. For 10 av bedriftenes vedkommende har de en eksport på over 80%. Kun en bedrift oppgir at så lite som 10% av samlet produksjon går til eksport. Det er mange relativt store bedrifter som eksporterer en del av sine varer til Sør-Afrika. 13 av bedriftene har mer en 100 ansatte, og 9 bedrifter hadde en omsetning på over 100 millioner kroner i 1985. Overskuddet i bedriftene er noe varierende. Av de som besvarte dette spørsmålet hadde 6 av bedriftene et overskudd på under en million kroner i 1985. To av bedriftene gikk med underskudd og 5 hadde et overskudd på over 5 millioner.

Alle bedriftene oppgir at kun en svært liten del av produksjonen er direkte knyttet til produksjon av varer som går til det sør-afrikanske markedet. En av bedriftene anslår denne andelen til så mye som 6%, mens 6 bedrifter ligger rundt 3-4%, resten under.

6 av bedriftene sier at varen som eksporteres til Sør-Afrika er av en spesiell kvalitet, altså ikke standard vare.

8 bedrifter oppgir at de får bedre pris for varene på det

sør-afrikanske markedet enn de oppnår på andre markeder. Samme antall sier de får markedspris, mens ingen får dårligere pris der enn på andre markeder. Dette kan peke i retning av en viss risikopremie ved å handle med Sør-Afrika.

Alle bedriftene har alternative markeder for sine produkter, men en del av dem påpeker at det ofte er forbundet med både tid og kostnader å komme inn på disse markedene eller at det er problemer med å utvide de eksisterende markedene.

Cirka halvparten av bedriftene har langsiktige leveringsavtaler med Sør-Afrika eller de har hatt landet som fast marked over flere år. For de aller fleste foregår handelen med Sør-Afrika direkte og ikke gjennom handelshus eller agent.

Når det gjelder konsekvenser for bedriftene av at de mister Sør-Afrika som marked er bildet noe variert. Spørsmålet som ble stilt gjaldt virkninger på omsetning, overskudd og sysselsetning i bedriften dersom myndighetene ikke gir kompensasjon. Svært mange av bedriftene svarte at det ville være som å miste markeder generelt slik at omsetning og overskudd vil gå ned tilsvarende, men at det ikke vil ha noen innvirkning på sysselsettingen på kort sikt. Dersom disse bedriftene ikke klarer å opparbeide nye markeder eller utvide de eksisterende kan det på lengre sikt også gå ut over sysselsettingen.

En del av de bedriftene som ikke vil merke noen konsekvenser av en boikott av Sør-Afrika er de som har en tilfeldig handel med landet og ikke har dette som fast marked. De bedrifter som handler gjennom agent eller handelshus er ofte ikke klar over at varen blir sendt til Sør-Afrika før den skal fortolles.

På spørsmål om virkninger på omsetningen av at Sør-Afrika forsvinner som marked svarer 11 av bedriftene at det ikke vil ha noen virkning. 3 sier at omsetningen vil gå ned uten å tallfeste dette, mens for 5 av bedriftene vil omsetningen gå ned med tilsammen ca. 14,2 millioner kroner årlig.

8 av bedriftene sier at overskuddet ikke vil gå ned selv om det

sør-afrikanske markedet skulle forsvinne. Igjen er det 3 bedrifter som kun oppgir at overskuddet vil gå ned, mens 8 bedrifter vil tilsammen få et tapt overskudd på ca. 7 millioner kroner, noe som gir 0,9 millioner per bedrift i gjennomsnitt.

11 av bedriftene oppgir at bemanningen ikke vil bli redusert som følge av at de ikke lenger kan eksportere varer til Sør-Afrika. To bedrifter sier at sysselsettingen antagelig vil bli redusert, uten å anslå noe antall. 6 bedrifter mener de tilsammen må redusere antall ansatte med ca. 40 personer, hvorav tre av disse må redusere med så mye som 10 personer. En av disse bedriftene antar at bedriften vil gå konkurs i tilfelle boikott dersom ikke kompensasjonsordning gjennomføres. Denne bedriften har 65 personer ansatt. Vi kan tilføye at ingen av bedriftene innen papir/treforedling vil måtte gå til permitteringer på kort sikt.

4 av bedriftene svarer positivt på at dersom de ikke lenger får eksportere varer til Sør-Afrika, så vil de legge om produksjonen. En bedrift sier at dette kan gjøres umiddelbart og vil hverken kreve omstillingstid eller -kostnader. To bedrifter kommer ikke med noen konkrete anslag men mener at omstilling av produksjonen både vil ta tid og kreve kostnader. Den siste bedriften anslår omstillingskostnadene til 2-5 millioner og mener at det vil ta 1-3 år å gjennomføre dette. Anslaget kan synes noe høyt, idet samlet salg fra bedriften til Sør-Afrika oppgis til ca. 1 million kroner. Dette dreier seg om den bedriften som mener at de antagelig vil gå konkurs som en følge av boikott av Sør-Afrika.

FISKEHERMETIKK

Handelsstatistikken viser at Norge eksporterte fiskeprodukter for ca. 32 millioner kroner i 1986, en nedgang på ca. 8 millioner fra året før. Mesteparten av dette er fiskehermetikk, og da spesielt sardiner og makrell. Sør-Afrika har i lang tid vært et av hovedmarkedene for norsk eksport av fiskehermetikk.

De ti viktigste ordinære eksportmarkedene var i 1985:

USA	432	standardkasser a 100 boks sardiner m.v. eller 24/1 rundboks middags- hermetikk målt i 1000.
Australia	89	
Sør-afrika	75	
Sverige	70	
U. K.	26	
Canada	22	
Japan	11	
New Zealand	9	
Nederland	5	
Hellas	4	

Kilde: Hermetikkindustriens Kontrollinstitutt, Beretning for året 1985.

De fleste fiskehermetikkfabrikkene i Norge ligger i utkantkommuner langs kysten hvor det finnes få alternative arbeidsplasser. Disse fabrikkene er tradisjonelle kvinnearbeidsplasser og som kjent har kvinnene ofte større vanskeligheter enn menn med å finne arbeid på slike steder. I de senere årene er det oppstått en del problemer for fiskehermetikkindustrien i Norge. Før var Europa og da særlig England et viktig marked for norsk fiskehermetikk. Etter at EF ble opprettet har disse markedene tollmurer på 20 til 30%, noe som selvfølgelig gjør norske fiskehermetikkprodukter svært dyre innen EF. Samtidig er det ingen toll på fiskehermetikk fra EF til Norge. Dette har ført til at europeisk fiskehermetikk er i ferd med å utkonkurrere norsk produksjon på hjemmemarkedet.

Australia er et av de andre hovedeksportmarkedene. Her har valutakursutviklingen i det siste vært svært uheldig for Norges vedkommende i og med at den australske valutaen har sunket dramatisk. Dette gjør norske produkter dyre i Australia.

USA er det største eksportmarkedet, og det er antagelig her de største mulighetene for utvidelser ligger blant de eksisterende

markedene. Får å få innpass på det amerikanske markedet, som er såpass konkurransepreget, kreves stor innsats av reklame og markedsføring. Norske Hermetikkfabrikkers Landsforening ble lovet 3 millioner kroner fra Industrifondet som blant annet skulle brukes til markedsføring i USA med tanke på utvidelse av markedet. Imidlertid inngår disse 3 millionene i den nye regjeringens innstrammingspakke, slik at disse midlene ble trukket tilbake.

Norsk hermetikkindustri har i flere år levert sardiner til det såkalte "Matvareprogrammet" i regi av FN. I 1984 ble også makrellen godkjent pga. den lave prisen. Leveranser av sardiner til Matvareprogrammet blir stadig redusert til fordel for andre varer.

Det antagelig største potensielle markedet for norsk fiskehermetikk ligger i Afrika utenom Sør-Afrika. Både sardiner og makrell er proteinrikt og nærende og disse produktene egner seg derfor godt til å inngå i kostholdet i resten av Afrika. Problemet er her at disse landene ikke har stor nok betalingsevne for norske fiskehermetikkprodukter.

Dersom norsk fiskehermetikkindustri ikke lenger har anledning til å eksportere sine varer til Sør-Afrika, og myndighetene ikke går inn og subsidierer eksport til andre markeder, står ca. 175 arbeidsplasser umiddelbart i fare i følge bedriftene. Fiskehermetikkindustrien regner med at to sardinfabrikker i distriktene med ca. 150 ansatte, må legges ned. Dette vil gi en forverring av årsresultatet til foretaket disse bedriftene tilhører på 5-7 millioner kroner. En bedrift som produserer makrell vil miste 30% av sin omsetning, og må på kort sikt si opp 20 personer. Dersom ikke denne bedriften får solgt varene på andre markeder vil den på sikt kanskje måtte legge ned ut fra egen vurdering. Bedriften sysselsetter tilsammen 50 personer. En handelsbedrift som kun har Sør-Afrika som marked, vil antagelig måtte legge ned. Denne bedriften har 5 ansatte.

Disse anslagene er gitt av bedriftene, og det synes klart at denne bransjen vil være utsatt. En videre utredning bør drøfte

disse problemene nøyere, også i sammenheng med lokalsamfunnene.

8.2 VIRKNINGER FOR IMPORTBEDRIFTER.

De viktigste importbedriftene er behandlet i kapittel 6 og 7. Av de øvrige har vi bare fått opplysninger fra Norsk Hydro.

Ved siden av manganholdige produkter er idag råfosfat den vare som er størst i import. Dette går i sin helhet til Norsk Hydros produksjon i Porsgrunn. Råfosfaten inngår i produksjonen av NPK kunstgjødsel som er for eksport. Ved Norsk Kjemisk forbunds konferanse om Sør-Afrika i februar 1985 begrunnet Norsk Hydro (slik Hydros representant ble referert) importen fra Sør-Afrika med at det var sentralt å ha flere importkilder for fosfat. Hydro nevnte også en rekke land som leverandører. Ut fra dette skulle det være rimelig å anta at virkningene av en boikott er helt marginale for Hydro. Risikoen vil øke noe ved at en av mange leverandører faller bort.

Rett før avslutningen av dette forprosjektet har vi mottatt en redegjøring fra Norsk Hydro som endrer denne vurderingen til at råfosfat fra Sør-Afrika har fått en viktig rolle i produksjonen, ikke minst fordi leveransene fra Sovjet har blitt mer usikre. Vi har ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på å utrede dette, men har fått utdypet Hydros synspunkter gjennom et møte med bedriften. Hydro legger vekt på at fosfaten har ulik kvalitet fra de ulike leverandørene, bl.a har dette betydning for driften og innholdet av forurensinger i ferdigproduktet. Fosfatleveransene fra Sør-Afrika har egenskaper som de ellers får ved leveranser fra Sovjet og fra Sverige. Leveransene fra Sverige er et bi-produkt fra jernmalmproduksjonen der og er derfor begrenset. Leveransen fra Sovjet varierer, og kontraktmessige leveringer har stanset fra og med 1986. Ifølge Hydro har en tilgang på malm av denne kvaliteten i et større felt i Vestfold, men dette er ikke lønnsomt å bygge ut ved dagens priser. Dette feltet kan ved utbygging dekke Hydros behov fullt ut for denne type råfosfat.

Fosfat fra andre kilder har positive egenskaper m.h.t. produksjonen, men en har ikke løst problemene med å skille ujt de spesielle forurensningene av disse. Det arbeides med dette, bl.a ved Hydros anlegg i Sverige.

Produksjon av kunstgjødsel på basis av fosfat fra andre kilder er ifølge Hydro mulig, men vil påvirke produksjonen og gi et produkt som er vanskeligere å markedsføre. Hvis en på lang sikt må basere seg på produkter med større innhold av forurensinger så er skadevirkningene større enn hvis dette bare skjer i en overgangsperiode.

Norsk Hydro er i ferd med å utvide produksjonen i Porsgrunn betydelig, og dette vil bety at en trenger mer fosfat, også av den kvaliteten en bl.a får fra Sør-Afrika.

Vurdering av Råfosfat.

Siden dette spørsmålet kommet frem så sent som i månedskiftet juli/august 1986 har vi ikke hatt anledning til å vurdere dette grundig - eller få inn opplysninger fra andre kilder. Vi vurderer det slik at Norsk Hydro står overfor reelle problemer ved en ensidig norsk boikott av Sør-Afrika. Videre arbeid med å utrede disse bør etter vårt syn følge tre veier.

For det første bør en utrede hvor store merkostnadene er ved å bygge ut det norske feltet for råfosfat. Her er det antakelig slik at en kan finne den økonomiske virkningen av en boikott som det engangsbeløp som vil gjøre investeringen lønnsom. En slik utbygging vil ta noe tid, og en bør utrede om det har virkninger for Hydro å bruke annen fosfat i en overgangsperiode.

For det andre bør en utrede muligheter - og tidsperspektivet - for prosesser som renser andre fosfater.

For det tredje bør en utrede nærmere markedsvirkningene for kunstgjødsel av ulik kvalitet.

Når det gjelder virkningene av boikott for Hydros utvidelse av

produksjonen stiller problemet seg noe annerledes. En må her trekke inn at denne utvidelsen skjer i en situasjon der bedriften selv har hatt tilgang på informasjon om usikkerheten knyttet til råvareleveranser fra Sør-Afrika. En må derfor utrede i hvor stor grad en kan si at dette allerede må være innkalkulert i den bedriftsøkonomiske vurderingen. Hydro har basert sin vurdering på at de har samme betingelser som andre bedrifter i Europa.

Norsk Hydro har ikke tallfestet virkningene av en boikott på produksjon, overskudd eller sysselsetting. Det må en videre utredning gjøre.

9. SKIPSFARTEN OG SØR-AFRIKA.

Som nevnt innledningsvis har vi valgt å utelate skipsfarten fra de områdene vi vil gå næyere inn på i forprosjektet. Her skal det derfor bare redegjøres kort for en del materiale som foreligger, og trekkes noen konklusjoner om hvordan et eventuelt hovedprosjekt bør legges opp. Kapitlet bygger på materiale fra Norges Rederiforbund, og samtale med dem og med Norsk Sjømannsforbund.

Det foreligger svært lite utredningsmateriale om virkningene for norsk skipsfart av en ensidig boikott av Sør-Afrika. Det er også viktig å understreke at hver næring er en del av et helhetsbilde av boikotten. Det er derfor ikke korrekt å se skipsfartsnæringen (eller mangan) som isolerte bransjer i denne sammenheng.

Det foreliggende materialet er av to typer:

- Norges Rederiforbund har lagt frem sine synspunkter på virkningene, og har engasjert et konsulentfirma for å se nærmere på en del virkninger.
- Shipping Research Bureau i Nederland har foretatt et stort registreringsarbeid om skip som seiler på Sør-Afrika.

Materialet fra Norges Rederiforbund gir en del informasjon, men har den svakhet i utgangspunktet at oppdragsgiver er en næringsorganisasjon som har store næringsinteresser i saken. Materialet fra Shipping Research Bureau innskrenker seg til registreringsarbeid.

Norges Rederiforbund (NR) antar at bruttofraktinntektene fra transporter på Sør-Afrika utgjør ca 8-900 mill NOK i 1985. Oljefrakter gir 50-80 mill NOK, bulk 2-300 mill NOK, linjefart 230 mill NOK og spesialfart ca 300 mill NOK, jfr Norges Rederiforbund (1985). Disse tallene gjelder alle bruttofraktinntektene, d.v.s. kostnadene må trekkes fra før en får et bilde av inntjeningen. Med det ratenivået som har vært de siste årene er det rimelig å anta at selve driftsoverskuddet - også ved frakt på Sør-Afrika - er relativt beskjedent.

NR har fått utredet noen virkninger av tiltak mot Sør-Afrika farten ved bruk av et konsulentfirma, se Little (1985). Dette arbeidet ser spesielt på virkningene av en registreringsordning, men har også informasjon generelt om boikott. Det fremgår her bl.a at det vanligvis er høyere rater enn vanlig for å gå til Sør-Afrika - spesielt for oljefart. Ut fra dagens rater utgjør dette ca 10% høyere frakt - eller 80-90 mill kr pr år. Dette utgjør en form for risikopremie fordi det er større risiko ved å gå til Sør-Afrika enn til andre havner. Det er ikke helt gitt hvilken risiko denne mer-frakten skal gi dekning for. Et mulig synspunkt er at den uttrykker den fulle risiko rederiene tar ved å binde seg opp i ruter på Sør-Afrika, inklusive risikoen for å bli hindret i andre havner - og risikoen for at boikott av Sør-Afrika fra rederiets hjemland gjør det nødvendig å opparbeide nye ruter. I så fall har denne mer-fraktraten gitt en full kompensasjon for ulempene ved en fremtidig boikott. En annen mulighet er at denne risikopremien bare dekker risikoen for ubehag i andre havner. I så fall skal det ikke kompenseres for at en mister risikopremien. Ved bortfall av frakt på Sør-Afrika bortfaller jo også behovet for å forsikre ulempen.

Bortfall av fraktinntekter utgjør en hovedvirkning for de rederiene som seiler på Sør-Afrika. En analyse av virkningene må også se på virkningene for sysselsettingen i skipsfarten, og der kan utslagene bli større selv om tapet av driftsoverskudd er beskjedent. Hvis f.eks skip må gå i opplag vil en få en situasjon der små fall i fraktinntekter kan gi store utslag i sysselsetting.

Et hovedproblem for en nøytral utredning av virkningene for skipsfarten er tilgangen på informasjon. Det materialet som foreligger gir lite bakgrunnsmateriale om metode, og informasjonskildene er hele tida innenfor systemet av aktører i fraktmarkedet. Det synes svært vanskelig å finne miljøer utenfor selve næringen som kan gi grunnlag for å vurdere den informasjonen næringen selv legger frem. Dette er et hovedproblem som må løses ved et eventuelt videre prosjekt. I økonomisk teori fins det imidlertid en del materiale til å analysere denne type

"spill" der en aktør kjenner bransjeforholdene, mens myndighetene legger opp offentlig politikk på basis av informasjon fra bransjen.

Et spesielt problem som må drøftes næyere er Sør-Afrikas plass som ledd i såkalte nettverk av skipsruter. NR fremhever dette som en viktig faktor. Dels inngår Sør-Afrika som ledd i en linjefart som ellers kan bli ulønnsom. Dels er det problemer med bunkring, og dels problemer med å utnytte lastekapasitet mellom andre havner der en ikke kan laste fullt. En vurdering av slike markedsforhold krever både innsikt i - og avstand fra - bransjen.

Little(85) mener at et grovt anslag på de samlede virkningene av en ensidig norsk stans i å seile på Sør-Afrika vil være at Norge avskjærer seg fra en del av verdensmarkedet for frakt som er omtrent det dobbelte av Sør-Afrikas direkte fraktbehov. Utslaget vil da bli ulikt for forskjellige skip : 3-4% av tankmarkedet, 8-10% av kjemikalietransport og 15-20% av tørrbulk. Dette dekker inn at en del befrakterne vil unngå kontrakter med klausul om ikke å gå på Sør-Afrika, og likeens frakt der Sør-Afrika inngår som ledd i en kjede. Littles kilder er intervjuer med firma i shippingmiljøet, men grunnlagsmaterialet er ikke fremlagt.

Virkingen av dette vil - stadig ifølge Little - bli at markedet endres. Norske redere vil forsøke å gå inn i andre markeder, noe som vil presse ratene der. Omvendt vil redere fra andre land gå inn på de markeder norske redere forlater - inntil ratene har stabilisert seg i en ny likevekt. Denne prosessen vil ta tid - Little sier minimum et halvt til ett år. I en ny likevekt-situasjon vil antakelig norske redere måtte tilpasse seg uten risiko-premien de får ved å seile på Sør-Afrika, og det kan også argumenteres for at dette er et tapt konkurransefortrinn som kan presse ratene mer. Tapet av risikopremien er ikke reelt - siden risikoen den skal dekke også er borte.

Hvis en gjennomfører norsk boikott av Sør-Afrika, så vil dette rokke ved norske rederiers handlefrihet, og dette kan gi lavere inntekter. I tillegg er et poeng hos NR at dette endrer norske rederees "image" - eller konkurranseposisjon, idet friheten til å

gå hvor en vil har vært en av fordelene for norske skip. Little (1985) konkluderer med at en statlig boikott ikke vil ramme redernes omdømme, men kan muligens skape usikkerhet om norsk skipsfartspolitik på lang sikt. Det regnes med at virkningene av en boikott-aksjon vil være irreversible, dvs. at eventuelle skadevirkninger vil kunne vare selv om boikott-situasjonen endres.

En særegen problemstilling gjelder utflagging. En norsk boikott vil rimeligvis omfatte alle norskeide skip. Det vil her være en gråsone mellom hva som formelt er norske skip, og hva som er skip som sikrer norske skipsfartsinteresser inntekter. Ved hjelp av ulike juridiske ordninger kan det lett oppstå tvil om hvor grensen mellom norske og utenlandske skip går. Det er et juridisk problem om en norsk boikott kan omfatte norskeide, men ute-registrerte skip.

En rekke skip er registrert under såkalt "bekvemmelighetsflagg". Frakter som nå går på norske båter kan antakelig overføres til slike skip, mens overskudd fra frakten fortsatt faller på norske rederier. Dette er en gråsone som også gjelder meklere og for den del andre næringer som driver internasjonalt. En må avklare i hvilken grad inntekter fra tjenester knyttet til Sør-Afrika handel omfattes av en boikott, og i hvilken grad det er mulig å håndheve slike ordninger.

En rekke land har offisiell boikott av skipninger til Sør-Afrika, og dette omfatter også tiltak mot skip som deltar i slik frakt. Slike tiltak synes ikke alltid å fungere reellt. Det er likevel en viktig side av boikottspørsmålet, fordi en må regne med at norsk skipsfartsnæring løper en risiko også ved å fortsette å seile på Sør-Afrika. Risikoen kan gjelde både deler av fraktmarkedet som kan bli stengt, og eventuelle represalier/blokade for anløp i andre havner. Valget er derfor antakelig ikke mellom en tilgang på all frakt kontra en situasjon uten Sør-Afrika frakt, men snarere et valg mellom to situasjoner med begrensninger på rederienes handlefrihet.

Vi har valgt å ikke gå inn i en utredning av skipsfarten og Sør-

Afrika. Dette er et relativt omfattende problemfelt, som antakelig vil kreve en egen analyse i et større prosjekt. Det er da viktig å holde fast ved at dette er en del av en samlet norsk boikott, og ikke en egen, isolert sak. Riktignok kan en si at norske skipsfartsinteresser dekker opp en god del av Sør-Afrikas fraktbehov - bl.a for olje. Det kan være et argument for at denne delen av en boikott kan virke mer på Sør-Afrikansk økonomi, men det er en påstand vi ikke har drøftet her.

Et skipsfartsprosjekt bør antakelig bl.a ta opp:

- En drøfting av hva som ligger i de høyere ratene ved frakt på Sør-Afrika og hvordan en skal tolke dette økonomisk.
- En gjennomgang av skipsfartsmarkedet for å prøve å gi anslag på hvordan en norsk boikott vil påvirke ratene.
- En drøfting av omstillingsproblemene for norske rederier med sikte på bedre anslag på hvor store og langvarige de vil bli.
- En drøfting av kostnadene ved de to alternativene:boikott/ikke boikott for å vurdere fordeler/ulemper ved begge rent økonomisk.
- En vurdering av virkningene på netto-fraktinntektene (og ikke bare for brutto-).
- En vurdering av konsekvensene for arbeidsmarkedet ved begge alternativ.
- En vurdering av både de direkte virkningene og ringvirkningene for annen frakt.
- En avklaring av problemene rundt utflagging, bekvemmelighets flagg og tjenesteyting knyttet til Sør-Afrika frakt.
- En vurdering av kostnader ved alternative havner som bunk rings- og servicehavner slik Norsk Sjømannsforbund har foreslått.

En bør legge spesiell vekt på å løse problemet med å få ulike informasjonskilder og en forskningsgruppe som både kjenner næringen og samtidig kan arbeide uavhengig i forhold til den. Det er realistisk å anta at et slikt prosjekt vil kreve betydelige ressurser, og at det vil være vanskelig både å bemanne det og å finne metoder for å utføre markedsundersøkelser.

10. KONKLUSJONER. IDEER OG RETNINGSLINJER FOR VIDERE ARBEID.

I utgangspunktet er det viktig å holde fast ved at en analyse av virkningene i Norge av en ensidig boikott ikke er grunnlaget for en politisk avgjørelse om boikott. Overveielserne omkring en boikott tar ikke utgangspunkt i om dette er lønnsomt eller ikke. En kan sikkert tenke seg ytterpunkter der lønnsomhetsbetraktninger spiller inn. Hvis en boikott betydde en økonomisk katastrofe ville det antakelig påvirke opinionen. Hvis på den andre siden en boikott ikke kostet noe - eller ga gevinst -, ville det vært et tap ikke å ha gjort det allerede. Undersøkelsene av virkningene i Norge må derfor sees i sammenheng med at en trenger å kjenne konsekvensene av en boikott dersom en skulle komme i en slik situasjon - og en vil tilsvarende trenge å vite mer om konsekvensene av ikke å boikotte.

Situasjonen rundt samhandelen med Sør-Afrika er knyttet til vurderinger med stor usikkerhet. Bedriftene vi har kontaktet påpeker at en boikott gir usikkerhet både på kort og lang sikt. Så vidt vi kan se er det idag usikkerhet knyttet både til å fortsette handelen, og til å gjennomføre en boikott. Bedrifter som er avhengig av leveranser til/fra Sør-Afrika har uansett fått en økt risiko for bortfall av handelen, store endringer i markedet eller ustabile leveringer. Vi har valgt å se på en situasjon der Norge alene gjennomfører en boikott. Slik situasjonen er ved forprosjektets avslutning synes det å være behov for også å se på andre situasjoner.

Samlet sett må en si at virkningene i Norge av en ensidig boikott av Sør-Afrika er relativt små. Samhandelen er liten, og Norge er i hovedsak relativt liten på verdensmarkedet. For varer som gull, platina og halvfabrikata med opprinnelse i Sør-Afrika vil det være problemer med å identifisere opprinnelsen ved en eventuell boikott. Slike problemer er ikke drøftet her. For de varene en kjenner som registrerte i samhandelen er det teknisk sett mulig å løse problemer som vil oppstå ved en boikott. Det

kan imidlertid bli overgangsproblemer, og det kan økonomisk sett føre til økte kostnader for norsk økonomi. Selv om virkningene samlet sett er små, så vil de være konsentrert om en liten gruppe bedrifter og lokalsamfunn, og for disse vil virkningene isolert sett være store.

Det er tre hovedområder som blir berørt av en norsk boikott:

- Skipsfartstjenester
- Produksjon der mangan inngår
- Produksjon av fiskehermetikk

Virkningene for disse tre områdene blir svært forskjellig.

Skipsfartstjenester er bare summarisk behandlet i denne rapporten, og en del ideer for det videre arbeidet er det gjort rede for sist i avsnitt 9.

Produksjon der mangan inngår er behandlet i avsnitt 7. Importen av elektrolyttisk mangan til den norske aluminiumsindustrien synes - ut fra såvel industriens opplysninger som våre undersøkelser - å være relativt lett å omstille til andre kilder. Mye tyder på at dette kan skje uten kostnader for de aktuelle bedrifter. Eventuelle merkostnader vil etter vår vurdering være begrenset oppad til 2 mill kr pr år.

Produksjonen i Norge der manganmalm inngår står derimot overfor større problemer. To av de tre bedriftene som nytter slik malm ligger i små lokalsamfunn der de er hjørnesteinsbedrifter. Alle disse bedriftene inngår i større konsern, to av dem i et stort norsk multinasjonalt selskap. For den delen av produksjonen som gjelder silikomangan vil en boikott koste, men det er mulig å legge om produksjonen. For smelteverket i Kvinesdal vil dette på kort sikt bety tap av størrelsesorden 25-30 mill kr pr år etter bedriftens vurdering. Det er rimelig å anta at tapet er i denne størrelsesorden, og det vil være et beløp som gjør bedriften ulønnsom. I tillegg gir bedriften et uspesifisert anslag på rundt 30 mill. kr. pr. år i tap p.g.a. endringer i markedet. Dette er et tall vi ikke har hatt materiale til å bedømme. På lengre sikt kan en slik situasjon skape større vansker - idet bedriften må legge om produksjonen og innarbeide seg på markeder som antakelig

vil vokse langsommere i tida framover. Denne type manganlegeringer er imidlertid hoveddelen av markedet. På lengre sikt vil på den andre siden mulighetene til å foreta større omlegginger i driften være bedre.

Innenfor Elkem-konsernet foregår produksjonen av ferromangan og silikomangan i en integrert prosess. Bedriften vurderer de økte produksjonskostnadene ved en boikott til om lag 100 mill kr, og det synes rimelig å anta at det vil være betydelige kostnader ved en slik situasjon. Tapet ved markedsføringen anslår Elkem til ca 90 mill kr pr år. Dette er et tall vi ikke har hatt materiale til å bedømme. Det synes imidlertid klart at en slik situasjon vil påføre bedriften betydelige tap. Elkem er en av verdens største i dette markedet, og deres markedsføring vil antakelig påvirke markeds-tilpassingen for alle aktørene. Det er behov for å vurdere nøyere størrelsesordenen på tapet i markedsføringen.

Det synes klart at ytterligere forskningsinnsats på det tekniske området kan ha muligheter til å få virkningene for produksjonskostnadene ned. Slik forskning kan også endre markedsforholdene for manganmalm av ulik kvalitet. Samtidig er denne bransjen også usikker med hensyn til produksjonsteknikken i stålindustrien, slik at disse bedriftene uansett tilpasser seg under usikkerhet. Merkostnadene ved en ensidig norsk boikott vil gjøre mangan-smelteverkene klart bedriftsøkonomisk ulønnsomme (ut fra bedriftens tall). Også for konsernet som helhet vil slike kostnader være store i forhold til samlet konsernoverskudd. Samfunnsøkonomisk er de likevel - som nevnt - relativt små. Hvis kostnadene ved en ensidig norsk boikott samlet beløper seg til rundt 190 mill. kr. pr. for Elkem, og 55-60 mill. kr. pr. år for Øye smelteverk bør en vurdere om det er gunstigere alternativer enn å støtte manganproduksjonen. I en slik sammenheng må en trekke inn bl.a betydningen av sikre varige arbeidsplasser og verdien av kraftproduksjonen i alternativ anvendelse. Så store overføringer pr. ansatt vil sikkert være politisk vanskelige å gjennomføre på sikt, og hvis en antar at den ensidige boikott-situasjonen vil vare noen tid må dette vurderes mot alternativ sysselsetting. Virkningene for sysselsettingen ved en kompensert boikott vil være ubetydelige. Ut fra en ren bedriftsøkonomisk

betraktning vil imidlertid en ukompensert boikott kunne få betydelige sysselsettingsvirkning på sikt i disse lokalsamfunnene. Bedriftenes tall for tap p.g.a. endringer i markedet er ikke spesifisert, og det har ikke latt seg gjøre å etterprøve disse.

Anslagene ovenfor er basert på "dagens kjente teknikk". Også her må en anta at bedriftene må legge om driften, og innarbeide dette i industriell skala. På lenger sikt er det mulig at teknologikutvikling kan endre dette bildet, men dette er usikkert.

Det må her tilføyes at dette gjelder en ensidig norsk boikott. Begge selskap har presisert at en internasjonal boikott ikke vil gi skadevirkninger for dem.

Fiskehermetikk er den eksportvaren som klarest vil få bransjemeslige skadevirkninger av en boikott, og dette vil få betydning for bedrifter der det er vanskelig med alternativ sysselsetting. Såvidt vi kan vurdere fins det alternative markeder, men på disse er det idag vanskelig å få økt salget. For eksport til industri-land vil en stå overfor handelsrestriksjoner - idet fiskehermetikk er unntatt fra de fleste lettelsener i handelshindringer. For eksport til andre land i Afrika er problemet at disse markedene ikke har kjøpekraft til de norske produktene, selv om behovet for dem er stort. Det vil i stor grad være et handelspolitisk og uhjelpspolitisk spørsmål i hvilken grad denne eksporten kan kompensere for bortfallet av markedet i Sør-Afrika.

Andre produkter blir ikke berørt i samme grad som de som er nevnt ovenfor. For råfosfat er situasjonen uklar, jfr. kap 8.2. For papir er virkningene svært små.

Det har vist seg at de involverte bedriftene vurderer en kompensasjonsordning basert på produksjonstøtte som politisk ustabil. Dette er en situasjon en kjenner igjen fra andre næringer. Derfor vil det være nødvendig å utrede nærmere hvilke kompensasjonsordninger som vil virke best, og i hvilken grad en kan forvente at bedriftene selv kan bære deler av omkostningene.

Det er et sterkt opinionspress i Norge i retning av sterkere tiltak mot Sør-Afrika. Det synes fornuftig å utrede nærmere hvordan opinionen ser på kostnadene ved en boikott. Slike undersøkelser bør ikke, og behøver ikke, påvirke tempoet i de politiske beslutningene om denne saken.

Fellesrådet for det sørlige Afrika har presisert at de mener at en norsk boikott omfatter alle bedrifter i Norge og alle norskeide bedrifter. Vi har brukt denne formuleringen ved henvendelsen til mangansmelteverkene, men de har ikke kalkulert tap ved eventuelle bedrifter i utlandet. For annen norsk virksomhet i utlandet har vi ikke innhentet materiale. En må anta at en ensidig norsk boikott også kan ha virkninger for norskeide bedrifter i utlandet.

Hvis en legger bedriftenes egne anslag til grunn vil kostnadene i Norge ved en ensidig boikott av Sør-Afrika være av størrelsesorden opp mot 300 mill. kr. pr. år. I tillegg kommer virkningene for skipsfarten, som netto ikke er beregnet. I den utstrekning en del av kostnadene må ses på som bortfall av en ekstragevinst knyttet til risikofyllt handel, synes det ikke rimelig at dette skal gi grunnlag for samfunnsmessig kompensasjon. Dette forholdet vil antakelig særlig gjelde skipsfarten. Ved vurdering av merkostnadene for bedriftene må en ta med i betraktning at i den grad overskuddet går ned så vil en betydelig del av dette motsvares av lavere skatt til det offentlige. Merkostnadsbeløpene som er nevnt ovenfor vil derfor uansett fordeles mellom bedriftene og det offentlige.

Virkningene på sysselsettingen av en ensidig norsk boikott avhenger helt av hvilke tiltak som settes inn for å kompensere for boikottvirkningen. For den landbaserte virksomheten vil kompensasjonsordninger - etter de opplysninger vi har fått - teoretisk sett kunne gjøre virkningene på sysselsettingen minimale.

Ved mangansmelteverkene berøres ca 1250 arbeidsplasser, og som referert kan disse verkene sikre driften ved relativt store støttetiltak.

I fiskehermetikkindustrien vurderer de selv at 175-200 arbeidsplasser er berørt. Her er også kompensasjonsordninger nødvendige, men samlet eksportverdi er relativt begrenset.

I aluminiumsindustrien synes virkningene mulige å overvinne innen bransjen, mens sysselsettingsvirkningene for kunstgjødselproduksjonen er usikre og antakelig avhengig av tiltak.

Sysselsettingsvirkningen for andre bedrifter på land begrenser seg til 50-100 arbeidsplasser som er avhengige av tiltak - etter bedriftenes egne anslag.

Skipsfarten kan få betydelige sysselsettingsvirkninger. Her er virkningene ikke drøftet i dette prosjektet, bare i utredninger fra Norges Rederiforbund.

For flere av bransjene som vil bli berørt av en ensidig norsk boikott er virkningene nært vevet sammen med generelle problemer bransjen står overfor på lengre sikt. En boikott kan derfor påskynde strukturendringer en ville få i alle tilfeller. Et hovedprosjekt bør derfor også ta opp slike aspekter i en samfunnsøkonomisk sammenheng.

Begrensninger på bedriftenes handlefrihet har tidligere - bl.a i miljøvern- og arbeidsmiljøsammenheng - gitt motivering til teknologisk og økonomisk nytenking i bedriftene. Vi har ikke vurdert slike aspekter ved en boikott.

Opplysningene i dette forprosjektet er i stor grad basert på opplysninger fra bedriftene som har samhandel med Sør-Afrika. Så langt det har latt seg gjøre har vi etterprøvd deres anslag, men det har vist seg vanskelig. Dels kommer dette av den knappe tida som har vært til rådighet. Men i stor grad er også årsaken at bedriftene alene sitter med den tilgjengelige informasjonen. Det gjør slike utredninger vanskelige, og gjør at en lett kan få konklusjoner på bedriftenes premisser. Videre utredning må legge betydelig vekt på å behandle disse problemene grundigere enn forprosjektet har gjort.

Rapporten vurderer boikottsituasjonen statisk. En har valgt å se på en ensidig norsk boikott, og ikke vurdert perspektiver med at flere land kan komme med, Sør-Afrika kan sette inn "gjengjeldelse", andre land kan reagere positivt osv. Rapporten er også statisk i den forstand at den ikke har sett på langtidsvirkninger eller mulighetene for større omstillinger av produksjonen i Norge. Dette var nødvendig for å ha en gitt definisjon på hva boikott innebærer, og det var likeens vanskelig å få aktørene til å gå inn på større endringer slik situasjonen var da prosjektet ble startet.

En må kunne si at drøftingene i Norge omkring virkningene av en ensidig norsk boikott av Sør-Afrika har ført til en nå vet relativt godt hvilke områder som blir berørt, og en vet også hvilke typer skadevirkninger som kan oppstå. Det er også etter vårt syn avklart at det er et økonomisk, og ikke et teknisk problem å tilpasse norsk økonomi en slik situasjon.

Det er et stort behov for ytterligere utredninger, særlig når det gjelder skipsfart og om valg av kompensasjonsordninger. Vi har søkt å trekke fram behovet for å utvikle bedre teknologi i smelteverkindustrien som en vei for å få kostnadene ved boikott ned. Men det er muligens vel så viktig å se på noen lokalsamfunn mer helhetlig for å utrede alternativer i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Vi har også pekt på at slike utredninger må løse metodeproblemer, særlig knyttet til å få bedre etterprøving av informasjon, og analyse av markeder der det ikke er frikonkurranse. Videre utredning bør også legge vekt på langsiktige perspektiver knyttet til utvikling i markedene, utviklingen i Sør-Afrika og omstillingsproblemer i Norge.

LITTERATUR

Baumann, H. M., Floa, T. H., Leistad, S. N., Widerøe, S. (1985): Conditions for a Possible Norwegian Production of High Purity Manganese Metal. NTH, Trondheim.

Gladse, Ø., Holm, E., Nordhaug, O., Ofstad, A., Voldstad, H. K. (1982): Norske arbeidsplassers avhengighet av handelen med Sør-Afrika. Bergen.

Dancoisne, P. L., (1985): World Situation of Manganese Resources and Reserves. Paris.

Hermetikkindustriens kontrollinstitutt: Beretning for året 1985. Stavanger.

Hervik, A., Risnes, M., Strand, J. (1986): Betalingsvillighet for vern av vassdrag i forbindelse med Samlet Plan. Oslo.

Interdepartemental arbeidsgruppe, (1984): Rapport fra Den interdepartementale arbeidsgruppe for å vurdere mulige tiltak mot Sør-afrika. Oslo.

Little, A. D., (1985): Impact on Norwegian Shipowners' Charter Prospects of Possible Government Legislation on Calls to South African Ports.

Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund og Fellestrådet for det sørlige Afrika, (1985): Norsk kjemisk industri og handelen med Sør-Afrika. Leangkollen.

Select Committee on the European Communities, (1982): Strategic Minerals. House of Lords, London.

Statistisk Sentralbyrå, (1980 - 1985): Utenrikshandel. Norges offentlige statistikk.

St. meld. nr.26 (1985-86): Om norske tiltak mot Sør-afrika. Departementet for handel og skipsfart.

Vedlegg ANOEN TEORETISKE PROBLEMSTILLINGER OM VIRKNINGER AV BOIKOTT.
SPESIELT OM VALG MELLOM ULIKE KOMPENSASJONSORDNINGER.

Det er skrevet en del teoretisk om økonomiske sanksjoner. Hovedproblemstillingen er vanligvis virkningene i landet som blir boikottet, eller virkninger for en gruppe land som boikotter et annet. Problemstillingen i denne rapporten er imidlertid virkninger for ett land som boikotter ett annet land. Samhandelen mellom de to landene er også så liten at en i praksis kan si at de makroøkonomiske virkningene for begge land er små - isolert sett. I Sør-Afrika vil virkningene antakelig i hovedsak skje gjennom eventuelle ringvirkninger av at flere land kan følge Norges eksempel. Det synes ikke som om noen av de norske eksportvarene har strategisk betydning for Sør-Afrikansk økonomi. Men det er mulig at spesielle deler av norske skipsfartstjenester kan ha betydning. Det er imidlertid ikke emne for drøftingen her. En annen mulig virkning for Sør-Afrika er at de antakelig vil reagere økonomisk på en norsk boikott. Det mest aktuelle enkeltmarkedet er manganprodukter der det er en markedsituasjon preget av oligopol, dvs. få aktører i samme marked. Sør-Afrikas reaksjon på en boikott er her av interesse også fordi den påvirker virkningene i Norge.

En ensidig norsk boikottaksjon betyr at Norge legger begrensninger på sin utenrikshandel, mens en for de fleste varer kan anta at resten av verden handler som før. På kort sikt må dette bety at andre land marginalt sett ikke blir berørt - fordi Norge utgjør en liten del av verdenshandelen, slik at det er enkelt å finne alternative handelspartnere. Dette resonnementet gjelder ikke for varer der Norge har en betydelig del av verdenshandelen - som for mangan-produkter og deler av markedet for skipsfartstjenester. For skip er ratene på Sør-Afrika høyere enn ellers, og det er mange tiltak for å skjule hvem som utfører frakten. Det kan tyde på at det er problemer med å finne handelspartnere.

For Norge kan det i teorien bli virkninger enten vi boikotter eller ikke. På kort sikt kan det komme mottiltak fra andre land overfor de landene som handler med Sør-Afrika. Boikott-tiltak overfor land ut fra forholdet til sel- eller hvalfangst er eksempler på dette. I praksis vil de fleste produkter i samhandelen ha helt marginal betydning for norsk økonomi. De tre områdene som skiller seg ut er for import: manganprodukter, og for eksport: fiskehermetikk og skipsfartstjenester. På lang sikt må en regne med at det er mulig å endre handelsmønsteret slik at norsk økonomi tilpasser seg en markedsituasjon uten Sør-Afrika. Siden handelen totalt sett er såpass liten, må en da kunne anta at virkningene blir svært små. På kort sikt er det imidlertid betydelige stivheter i produksjonstilpassing og markadstilpassing. Det er derfor ikke mulig "over natten" å endre den norske produksjonstilpassingen. For å møte en slik situasjon på kort sikt må en se på kortsiktige virkninger av en boikott.

I prinsippet ønsker en da å få vite hvordan norske aktører ville reagere på en boikott, for å se hvilke tiltak som kan kompensere virkningene av en slik aksjon. En mulig løsning er et såkalt omstillingsfond - en rundsumbevilgning for å dekke tap ved endret tilpassing. En kan for den del gjerne tenke seg andre former for kompensasjon. Fra et økonomisk synspunkt er det aktuelt å se på virkninger både for produsenter og konsumenter. For konsumentene synes det klart at de har en positiv nytte av en boikott - det er jo de som reiser kravet. Hvor mye de er villige til å ofre av velferd er ikke undersøkt - vedlegg E gir noen ideer om hvordan dette kan drøftes. Bedriftene har i utgangspunktet stilt seg negativt til en boikott - ut fra økonomiske betraktninger. En del av samhandelen er imidlertid avviklet uten kompensasjonsordninger, antakelig ut fra en vurdering av kundenes reaksjoner (negativ reklame ved å forhandle Sør-Afrikanske produkter). For de ovenfornevnte sektorer er det imidlertid lite som tyder på at de bedriftsøkonomiske virkningene fra opinionen alene har stor nok vekt til å gjøre det lønnsomt å slutte å handle. For en stor del er hovedmarkedene for disse bedriftene i utlandet, slik at norske forbruker-reaksjoner ville ha liten betydning.

En kan derfor si at situasjonen er at en skal analysere virkninger av at en råvarekilde blir stengt for mangan, og at et marked forsvinner for skipsfartstjenester og fiskehermetikk. Her skal vi bare se på importen - men en del av problemstillingene er også relevante for eksport.

Utgangspunktet er at en vil vurdere virkningen av en boikott. Myndighetene og opinionen har et høyst begrenset kjennskap til produksjonsprosessen og markedet for de produktene som blir rammet. Denne kunnskapen er i svært stor grad bare kjent av nettopp de bedriftene som blir rammet. Disse vet på sin side at de økonomiske virkningene av en boikott påvirker sannsynligheten for at en boikott blir vedtatt, og det påvirker også den kompensasjon som vil bli gitt. I teorien er en derfor i en slags spill-situasjon der myndighetene vil yte noe til bedriftene ved tiltak, og der bedriftene gir myndighetene informasjon om virkningene av tiltakene. Bedriftene har altså et informasjonsmonopol overfor myndighetene. Dette gjelder selvsagt ikke helt ut - men for såvel smelteverk som for skipsfart er en svært nær opp til en slik situasjon. For smelteverkene gjelder "informasjonsmonopolet" både den tekniske prosessen og markedsforholdene. Siden det er svært få aktører i manganmarkedet, er det ikke noen frikonkurransesituasjon her. Markedet er klarert gjennom et spill og et sett mer eller mindre formelle avtaler mellom aktørene. F.eks slår dette ut i at pris pr enhet mangan i malmen er lik uansett leverandør, mens markedet er delt mellom produsentene etter andre kriterier. Det er en delvis vertikal integrasjon fra malmprodusenter til stålverk, ulik teknologi i smelteprosessen, og for tida en stor uutnyttet smelteverkskapasitet (dvs. omtrent konstante grensekostnader ved betydelig økning i produksjon av manganlegeringer). Det er da rimelig å anta at manganprodusentene reagerer på endringer i de andres adferd - f.eks ved en boikott. Men ingen av partene vil ut med sitt reaksjonsmønster - og heller ikke med opplysninger om hvordan de tror de andre partene vil reagere. Slike opplysninger vil jo i sin tur kunne brukes av de andre spilldeltakerne til å øke sitt utbytte i markedet. Det er derfor rimelig å anta at de norske bedriftene vil være svært tilbakeholdne med å spesifisere hva de tror vil skje i manganmarkedet ved en norsk boikott. Ved valg av kalkyle som skal

offentliggjøres vil ønsket om stor kompensasjon trekke i retning av å kalkulere et stort tap, mens ønsket om dempe de andre aktørenes reaksjoner antakelig vil trekke i motsatt retning. Her forutsetter vi at bedriftene bare offentliggjør et tall - som ikke kan etterprøves av myndighetene.

En kan selvsagt analysere en slik spillsituasjon, men det forutsetter at en kjenner spillsituasjonen. Og bedriftenes synspunkt på hvordan de mener spillet er kan en ikke vente at de vil ut med. Siden norske produsenter her har en betydelig del av verdensmarkedet, og resten er fordelt på et fåtall andre aktører må en regne med at det er vanskelig å etterprøve tall for tap i markedet. Alt i alt er det rimelig å anta at bedriftenes tall for tap ikke undervurderer tapet, men at en beregner det ut fra relativt pessimistiske anslag på mulighetene til å endre markeds-tilpassingen for ulike manganprodukter.

Slik situasjonen er for mangan kan en si at Sør-Afrika har den beste malmen til produksjon av manganlegeringer. Samtidig er det ledig kapasitet - kostnadene ved økt produksjon er ikke vesentlig forskjellig fra kostnadene pr enhet ved dagens produksjonsnivå. En slik situasjon skulle logisk sett føre til at Sør-Afrika ville ønske å øke sin egen produksjon av legeringer istedenfor å selge malm til konkurrentene. En mulig forklaring på at de ikke gjør dette er nettopp at markedet er delt gjennom en avtale mellom produsentene - det er en form for "balanse" i styrkeforholdet. Hvis derimot grensekostnadene ved økt produksjon er stigende i Sør-Afrika, så vil det isolert sett begrense ønsket om å øke produksjonen dersom Norge slutter å kjøpe malm. Representanter for norske manganprodusenter har overfor media gitt noe ulike synspunkter på hvordan Sør-Afrika vil reagere.

Virkingen i Norge av at en må gå over til andre malmkilder kan illustreres ved å anta at dette gjør likeverdig malm dyrere. Antakelig vil bedriftene endre produktspekteret sitt, men en kan få fram noen viktige prinsipper ved å se på en envareprodusent som får økte kostnader til råvarer. Begrunnelsen for å la dette slå ut i råvareprisen er at en nå må forbehandle malmen for å få et råstoff som er likeverdig med det en tidligere brukte. La oss

videre anta at produksjonen foregår med en annen produksjonsfaktor. Dette er også en forenkling som gjør det lettere å illustrere virkningene. Virkningen i Norge av en boikott blir nå en vridning av prisforholdet mellom manganmalm og andre produksjonsfaktorer, og dyrere manganmalm. Siden det er blitt dyrere å produsere fosfor-fattige manganprodukter må en anta at bedriftene vil ønske å vri produktspekteret noe over til mer fosforrike varianter. Likeens vil det være rimelig å anta at bedriftene vil ønske å legge om prosessen i retning av å bruke mer av de andre produksjonsfaktorene i forhold til malmbruken - fordi de relative prisene har endret seg i malmens disfavør. Uten noen form for kompensasjon ville en antakelig observere slike effekter. Bedriftene hevder selv at den økte råvarekostnaden vil gjøre driften ulønnsom, slik at en ikke vil få noen omlegging, men en stans i produksjonen. Det er mulig at det er minst kostnads-krevende å foreta en slik full omlegging til helt andre produkter. Her skal vi imidlertid se på situasjonen der en forutsetter fortsatt drift, og der bedriften blir kompensert for merkostnaden ved dette. De teoretiske poengene og innfalls-vinkelen likner i stor grad på analysen av kompensasjon for konsumentene ved prisstigning.

Figur A.1. viser et stilisert bilde av produksjon av ett produkt ved hjelp av to faktorer - råvarer og "annet". $x_0 - x_0$ viser en isokvant, dvs. en linje der produksjonen er konstant, men der en produserer samme kvantum ved hjelp av ulik sammensetning av de to produksjonsfaktorene. F.eks kan en her framstille samme produktmengde med mindre råvarer hvis en øker bruken av andre produksjonsfaktorer. $R - R_0$ er en budsjettlinje som beskriver det relative prisforholdet mellom de to faktorene. Den tangerer isokvanten i A, som gir den billigste måten å produsere kvantumet x_0 med det gitte faktorprisforholdet. S_0 er en linje gjennom alle isokvantene der linjer parallelle med $R_0 - R_0$ tangerer isokvanter. So beskriver da den billigste faktorsammensetningen for å produsere ulike produktmengder på, gjerne kalt substitumalen.

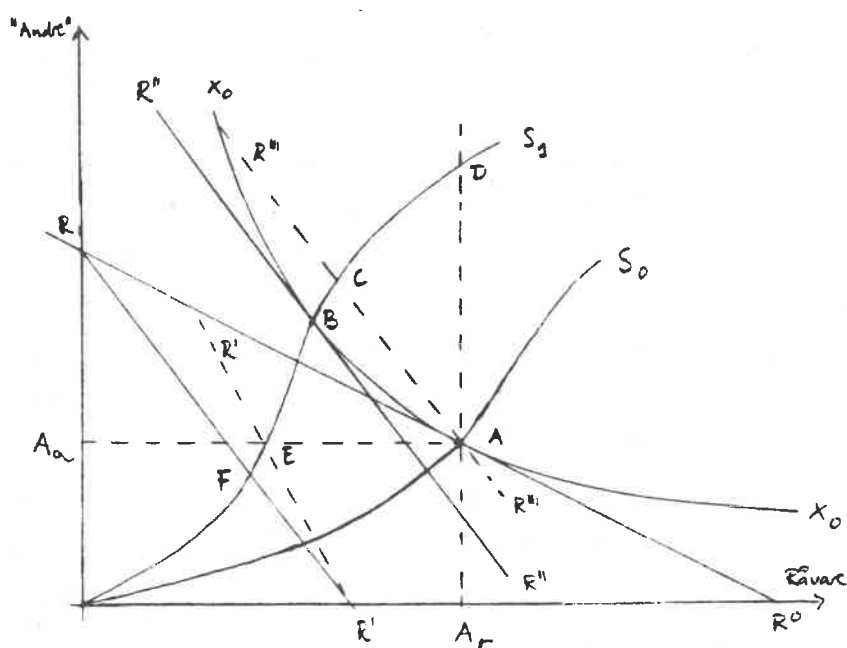


Fig A.1

Hvis nå prisen på råvaren stiger, så vil budsjettlinjene bli brattere. For gitt utgift vil den nye budsjettlinjen være $R - R'$, og den nye substitumalen vil være S_1 . S_1 ligger til venstre for S_0 , og det illustrerer at for enhver produksjonsmengde så vil det nå lønne seg å nytte relativt mindre av råvaren (som har blitt dyrere). Figur A.1 kan ikke illustrere hvorvidt produksjonen fortsatt gir positivt overskudd. Hvis den gjør det (og det skal vi anta) så vil optimal tilpassing endre seg til et sted langs den nye substitumalen S_1 .

Hvis bedriftens utgifter skal være like store som før vil en få tilpassing i punktet F. Det gir en lavere produksjon, og mindre bruk av begge innsatsfaktorer. Det er rimelig å anta at produksjonen vil gå ytterligere ned, fordi grensekostnadskurven har fått et positivt skift oppover. Den nye tilpassingen er imidlertid avhengig av markedsforholdene for bedriftene. Hvis myndighetene ønsker å påvirke produksjonen for å kompensere virkningen av boikotten kan en gjennomføre ulike tiltak.

Før en vurderer slike tiltak må en presisere hva som er målsettingen med kompensasjonen. Vi kan tenke oss f.eks følgende alternativer:

- 1) Opprettholde produksjonen på samme nivå som før boikotten.
- 2) Opprettholde sysselsettingen på samme nivå som før boikotten.
- 3) Gi bedriften mulighet til å produsere med dårligere malm, men på samme måte som før.
- 4) La bedriften bruke like mye råvarer som før boikotten.
- 5) Opprettholde bedriftsoverskuddet på samme nivå som før boikotten.

Siden de faktiske kostnadsforholdene for bedriften nå er endret, så vil en optimal produksjonstilpassing (gitt boikott) skje langs linjen S_1 . For å nå målsetting 1) må en opp til samme isokvant som før, dvs. til punktet B i figur A.1. Hvis en oppfatter produksjonsfaktoren "andre" som et uttrykk for sysselsettingen, så vil full kompensasjon for dette bety en tilpassing langs linjen A - Aa, ved de nye faktorprisene i punktet E. Målsetting 3) betyr at bedriften skal ha mulighet til å produsere i punktet A. Hvis kompensasjonen skjer uten at faktorprisene påvirkes, betyr det at budsjettlinjen skal være $R''' - R'''$, og da vil bedriften tilpasse seg i punktet C. Produksjonen vil da øke, og likeens bruken av produksjonsfaktoren "andre". Det gjenspeiler at bedriften vil reagere på de nye faktorprisene og "vri" produksjonen over til mindre bruk av råvarer. Hvis en skal oppnå målsetting 4) må en bevege seg langs linjen A - Ar eller i forlengingen av den. For å få tilpassing på S_1 må en havne i punktet D, som også medfører økt bruk av faktoren "andre", og økt

produksjon i forhold til tidligere. Målsettingen om uendret overskudd kan ikke illustreres direkte i figur A.1.

Det er ikke gitt hvilket av kompensasjonsmålene ovenfor som er mest rimelig - eller hvilket en tenker på når det i debatten er snakk om "full kompensasjon". Det er vel rimelig å anta at målsetting 4) ikke er aktuell. En må vel regne med at målsetting 2) står sentralt i et kompensasjonskrav fra de impliserte fagforeninger og lokalsamfunn, mens bedriftseierne vil legge mer vekt på målsettingene 1), 3) og 5).

En kompensasjon kan gis på ulike måter. I debatten har det vært lansert ideen med et "omstillingsfond". Det kan tolkes som en bevilgning uavhengig av produsert mengde ved nåværende anlegg, men som skal gå til å sikre sysselsettingen på sikt - en slags rundsum-bevilgning. En slik overføringsordning vil ikke påvirke tilpasningspunktet på substitumalen i figur A.1. Hvis bedriften finner det lønnsomt å legge ned, så vil omstillingsfondet bare påvirke eventuelle nye arbeidsplasser på stedet. Hvis fondet er betinget av at produksjonen opprettholdes, så vil bedriften tilpasse seg der underskuddet blir lavest mulig, og det vil være ved en mindre produksjon enn i punktet F i figur A.1. Omstillingsfondet sett isolert vil derfor på kort sikt gi sysselsettingsproblemer innenfor denne illustrasjonen. Poenget her er at tiltak for å sikre sysselsetting innenfor nåværende produksjon må påvirke bedriftens adferd innenfor den produksjonen de driver nå. Omstillingsfond alene gir ingen sysselsettingsgaranti.

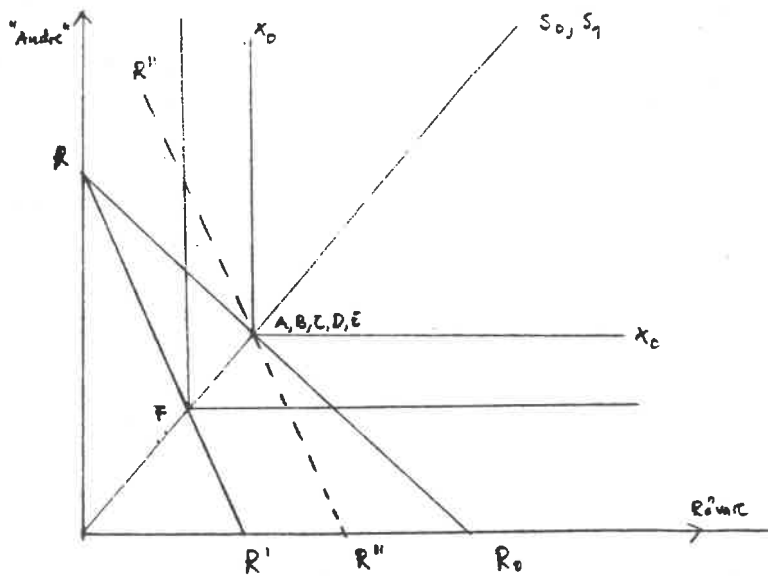
De andre aktuelle kompensasjonsordningene innenfor det figuren illustrerer kan være støtte til produksjonen, eller støtte til bruk av en eller begge produksjonsfaktorene. Produksjonstøtte vil bety det samme som å parallellforskyve budsjettlinjen utover i diagrammet. Ved en passende dosering kan en da oppnå tilpassing i punktene E, B, C eller D. En produksjonstøtte gitt etter kriteriet 3) vil da ikke gi tilpassing i A, men i C - siden bedriften vil søke inn til linjen S_1 . En kan da si at dette er en overkompensasjon i forhold til kriteriet 1) foran. En produksjonstøtte kan tolkes som en subsidiering av norsk produksjon, siden den i form blir gitt som en subsidie på produksjonen.

En subsidiering av en av produksjonsfaktorene vil bety å påvirke hellningen på budsjettlinjen - og dermed påny flytte substitumalen. Hvis en subsidierer bruk av malm, kan en påvirke produksjonen tilbake til punktet A. Ved bruk av råvaresubsidier er dette den eneste måten å oppnå uendret sysselsetting. Ut fra målsetting 2) er dette en dyr kompensasjonsmåte. Den kan derimot være lettere å rettferdiggjøre overfor utenlandske konkurrenter, idet bedriften nå kommer ut i samme situasjon som før boikotten. Ut fra målsettingen 2) er det et kjent resultat fra debatten om distriktspolitikken at den rimeligste kompensasjonsordningen er å subsidiere produksjonsfaktoren "andre" - i dette tilfellet arbeidskraften. En slik ordning vil si å "vri" budsjettlinjen slik det er antydnet med linja $R' - R'$, slik at substitumalen flyttes ennå mer i favør av å bruke arbeidskraft. En slik løsning vil bety at malmforbruket vil begrenses, og at bedriftene får incitament til ordninger som bruker mye arbeidskraft.

En ser av de relativt enkle figurbetraktningene ovenfor at det vanligvis vil bli konflikt mellom de ulike målsettingene. Hvis f.eks bedriften mener at full kompensasjon må bety tilpassing i A, mens myndighetene har som mål å holde samme sysselsetting, så vil bedriften ha et ønske om å påvirke avgjørelsen i retning av sin egen målsetting. Vi diskuterte ovenfor selve situasjonen, og framholdt at et typisk trekk var at bedriftene hadde eksklusiv kunnskap om kostnadsforholdene. Det er da nærliggende å tenke seg en spillsituasjon der bedriften gir informasjon om sin kostnadsfunksjon, og myndighetene ut fra dette fastlegger kompensasjonen.

Hvis bedriften i en slik situasjon antar at myndighetene sikkert, eller men stor sannsynlighet, vil ha som målsetting å opprettholde sysselsettingen, mens bedriften ønsker å opprettholde produksjonen eller overskuddet, så vil bedriften ha et incitament til å framstille kostnadsfunksjonen slik at disse to målsettingene faller sammen. Eventuelt kunne en tenke seg at bedriften i en slik situasjon ville framstille en kostnadsfunksjon som var slik at myndighetene oppfylte bedriftens målsetting når de trodde kompensasjonen oppfylte myndighetenes alternative mål. Hvis en antar at bedriften følger den første strategien (at målsettings-

forskjell gir samme tilpassing), så kan en relativt greit gi produktfunksjoner som gir slike løsninger. Figur A.2 viser en slik alternativ produktfunksjon.



Figur A.2.

I figur A.2. vil produksjonen for gitt tilgang av den ene faktoren ikke øke ved økning av mengden av den andre faktoren. Årsaken er at det må til en bestemt minstemengde av hver faktor for å oppnå en gitt produksjon. En snakker gjerne om limitasjonsfaktorer, og det er ofte ulike stoffer som inngår i kjemiske prosesser. Det er et fast forhold mellom innsatsen av de to produksjonsfaktorene uansett prisforhold mellom dem. I et

smelteverk tilsvarende dette at en bestemt malmmengde gir samme mengde ferdig produkt uansett om en øker bruken av arbeid og kapital ut over det nivået en startet på. I dette tilfellet ligger substitumalen fast ved endret prisforhold. Hvis da malmprisen stiger, så vil dette ikke påvirke hvor mye malm og "andre" som ønskes brukt pr. produsert enhet, bare hvor stor produksjon bedriften vil ønske å drive. Hvis bedriften framstiller produksjonen som produksjon med limitasjonsfaktorer, så vil den eneste måten å nå målsettinger om sysselsettingen være å opprettholde produksjonen på samme nivå. Punkt A og punkt B i figur A.1. vil også falle sammen i dette tilfellet - fordi bedriften ikke kan vinne noe ved å "substituere seg vekk" fra den faktoren som har blitt dyrere. Det synes derfor rimelig å anta at en bedrift i en slik situasjon vil ha et økonomisk incitament i retning av å opplyse om at substitusjon ikke er mulig, eller at isokvantene ligger nær opp til en limitasjonslov.

En kan selvsagt ikke trekke konklusjoner av dette som sier at dette viser at bedriftene desinformerer om produksjonstrukturen. Spillet mellom myndigheter og bedrifter er ikke så enkelt, og informasjonen om produksjonstrukturen er ikke så absolutt. Men en kan si at betraktningene ovenfor gir som resultat at det er av stor interesse å finne ut hvor store substitusjonsmulighetene er. Jo større muligheter bedriftene har for å substituere malm med andre innsatsfaktorer i produksjonen, jo mer bør en legge vekt på dette ved utformingen av kompensasjonsordninger. Ved kjemiske prosesser vil en ofte anta at en er nær opp til limitasjonsfaktorer i produksjonen, men det kan komme inn momenter som muligheter for å bearbeide malmen, gjenbruk av slagg (Slagg fra mangansmelting har f.eks. høyt manganinnhold), omlegging til produksjonspekter som krever mer av innsatsfaktorer ut over råvarene osv.

Vedlegg B

SPØRRESKJEMA TIL BEDRIFTER SOM IMPORTERER FRA SØR-AFRIKA

IMPORT

A. Om bedriften

A1 Er bedriften en handelsbedrift eller en produksjonsbedrift?

A2 Hvilken bransje tilhører bedriften?

A3 Hva er bedriftens hovedprodukt?

A4 Hvor stor samlet import har bedriften?

A5 Hvor stor er bedriftens totale omsetning?

1984:

1985:

A6 Hvor stort overskudd har bedriften?

1984:

1985:

A7 Hvor mange ansatte har bedriften?

B. Om varen

B1 Hvor stor import har bedriften fra Sør-Afrika?

1984

1985

mengde

verdi i NK

B2 Hvilke varer importerer dere fra Sør-Afrika?

B3 Hvor stor andel av sysselsettingen er direkte knyttet til produksjonen som bruker varer fra Sør-Afrika?

B4 Er varen fra Sør-Afrika av en spesiell kvalitet?

B5 Hvor mye av denne spesielle kvaliteten bruker bedriften totalt?

B6 Hvor stor er bedriftens samlede import av denne spesielle kvaliteten?

C. Markedet

- C1 Hvilken pris pr. enhet må dere betale for varene fra det Sør-Afrikanske markedet?
- C2 Hvilken pris må dere betale på andre markeder?
- C3 Hvilke andre markeder finnes?
- C4 Er handelen tilfeldig, eller foreligger en langsiktig leveringsavtale?
- C5 Fraktes varen fra Sør-Afrika med norske båter?
- C6 Foregår handelen direkte med Sør-Afrika eller går den gjennom en agent eller handelshus?

D. Konsekvenser av norsk boikott

D1 Hvilke virkninger vil et forbud mot å handle med Sør-Afrika ha for - omsetning

- sysselsetting

- overskudd

i bedriften dersom myndighetene ikke gir kompensasjon?

Her vil vi gjerne ha tallfesting.

Begrunnelse (bruk gjerne eget ark):

D2 Dersom et slikt forbud trer i kraft og dere ikke kan kjøpe varen fra andre land, vil bedriften da gå over til å produsere andre varer?

D2 Dersom svaret på D2 er positivt, hvor store omstillingskostnader og hvor lang omstillingstid er nødvendig?

D3 Hvilke bedriftsøkonomiske overveielser lå bak søknaden om lisens for å handle med Sør-Afrika?

EKSPORT

A. Om bedriften

A1 Er bedriften en handelsbedrift eller en produksjonsbedrift?

A2 Hvilken bransje tilhører bedriften?

A3 Hva er bedriftens hovedprodukt?

A4 Hvor stor del av produksjonen går til eksport?

A5 Hvor stor er bedriftens totale omsetning?

1984:

1985:

A6 Hvor stort overskudd har bedriften?

1984:

1985:

A7 Hvor mange ansatte har bedriften?

B. Om varen

B1 Hvor stor samhandel har bedriften med Sør-Afrika?

1984

1985

- mengde

- verdi, f.o.b. i NK

B2 Hva slags vare(r) eksporterer dere til Sør-Afrika?

B3 Hvor stor andel av sysselsettingen er direkte knyttet til produksjonen av varer som går til Sør-Afrika?

B4 Er varen som går til Sør-Afrika av en spesiell kvalitet?

B5 Hvor stor er bedriftens samlede produksjonen av denne spesielle kvaliteten?

B6 Eksporteres denne varen til andre land?

- hvilke

- hvor mye

C. Markedet

- C1 Hvilken pris får dere for varen på det sør-afrikanske markedet pr. enhet?
- C2 Hvilken pris oppnår dere på alternative markeder?
- C3 Hvilke andre markeder finnes?
- C4 Er handelen tilfeldig, eller foreligger en langsiktig leveringsavtale?
- C5 Fraktes varen til Sør-Afrika med norske båter?
- C6 Foregår handelen direkte med Sør-Afrika, eller går den gjennom en agent eller handelshus?

D. Konsekvenser av norsk boikott

D1 Hvilke virkninger vil et forbud mot å handle med Sør-Afrika ha for - omsetning

- sysselseting

- overskudd

i bedriften dersom myndighetene ikke gir kompensasjon?

Her vil vi gjerne ha tallfesting.

Begrunnelse (bruk evt. eget ark):

D2 Dersom et slikt forbud trer i kraft og bedriften ikke får avsetning av varen på andre markeder, vil bedriften da gå over til å produsere andre varer?

D3 Dersom svaret på D2 er positivt, hvor store omstillingskostnader og hvor lang omstillingstid er nødvendig?

D4 Hvilke bedriftsøkonomiske verveielser lå bak søknaden om lisens for å handle med Sør-Afrika?



Vedlegg C

Oslo, 26. mai 1986

UTREDNING AV VIRKNINGER I NORGE AV ENSIDIG NORSK BOIKOTT AV
SØR-AFRIKA.

Vi henvender oss med dette til bedriftene i Norge som nytter manganmalm med opprinnelse fra Sør-Afrika. Vi vil be disse bedriftene om en utredning av de bedriftsøkonomiske virkningene hvis import av malm med denne opprinnelse blir stoppet.

Bakgrunnen for henvendelsen er at Handelsdepartementet (HD) bevilget penger til et forprosjekt om temaet "Virkninger i Norge av boikott av Sør-Afrika". Prosjektet gjennomføres av FAFO, som igjen har engasjert Carl-Erik Schulz som prosjektleder og Inger-Lise Eilertsen som forskningsassistent ved prosjektet. HD's bevilgning dekker bare et halvt år, og det er forutsatt at forprosjektet skal avsluttet denne sommeren. Det er laget en prosjektgruppe for forprosjektet, med deltakere fra Norges Industriforbund, LO og Universitetet i Oslo.

En har valgt å legge hovedvekten på å utrede importen av manganmalm og elektrolytisk mangan, som for tida utgjør de viktigste importvarene. I tillegg blir det gjort en del arbeid på å få oversikt over annen import og eksporten. Ut fra de svært begrensede ressursene som står til rådighet har en valgt å prioritere ned arbeidet med skipsfarten - det er søkt HD om bevilgning til et eget prosjekt om dette.

Problemstilling.

Problemstillingen for dette prosjektet er å se på virkningene i Norge av en ensidig norsk boikott av Sør-Afrika. En tar ikke stilling til om dette er ønskelig eller ikke, men vil utrede virkningene av et slikt tiltak. Virkningene i Sør-Afrika vil ikke bli utredet. Det forutsettes at en norsk boikott omfatter alle bedrifter i Norge og norskeide bedrifter.

F A F Ø

Norwegian Trade Union Center for Social Science and Research
Lilletoget 1, 0184 Oslo 1, Phone 02/40 10 50
Banking Account 9001 06 01702

Som kjent utgjør manganmalm og elektrolytisk mangan nå den viktigste enkeltvare som importeres fra Sør-Afrika. Importen er også knyttet til store leveringer som inngår i en liten gruppe enkeltbedrifter som svært viktige råvarer. Valget av mangan er derfor også begrunnet ut fra at en må forvente at mangan kan være viktig for store enkeltbedrifter og ensidige industristeder.

I utgangspunktet kan det ofte være gunstig å ta et relativt bredt perspektiv på vurderingen av bortfall av en importvarestrom. En kan tenke seg at en vurderer fortsatt produksjon av manganprodukter opp mot enhver annen produksjon. Vi har imidlertid av en rekke grunner valgt å legge an et relativt smalt perspektiv: vi vil vurdere virkningene i Norge av en ensidig boikott - gitt at produksjonen skal ligge nærmest mulig opp til den produksjonen som skjer idag. Ut fra det vi vet til nå ser det ut til at kostnadene ved en slik omlegging kan blir relativt store, så en skal ikke utelukke at det kan lønne seg bedre med mer drastiske endringer i norsk produksjon. Ved å se på en liten produksjonsendring får vi på et vis et maksimumsanslag på kostnadene idet en må anta at bedriftene kan utnytte muligheter til omlegging.

Vi har ikke sjøl fagkunnskap om bedriftsøkonomien i mangansmelteverk, og heller ikke metallurgisk kompetanse. Vi har derfor valgt å bruke relativt lang tid på å samle sammen kunnskaper om produksjonsprosessen og markedet for manganprodukter, bl.a. gjennom besøk ved bedriftene, NIH og det internasjonale mangansenteret i Paris. I utgangspunktet er vår problemstilling grei - men kanskje ikke så enkel å utrede. Vi ønsker å få greie på hva bedriftene ville gjøre hvis det ble gjennomført en ensidig norsk boikott av Sør-Afrika, og dermed hvilke merkostnader dette ville medføre for bedriftene. Det er imidlertid ikke gitt at bedriftene da ville finne drift regningsvarende - slik at problemstillingen må presiseres til hvordan driften ville bli tilpasset, i fall myndighetene dekket et eventuelt underskudd.

Det er antakelig vanskelig å utrede en slik hypotetisk situasjon, og det kan derfor være gunstig å presisere noe mer om alternativene.

Seks ulike delproblemstillinger omkring norsk boikott.

Så langt vi har brøgt i erfaring gjelder de tekniske problemene i bruk av manganmalm særlig i tre forhold:

- Innholdet av fosfor må være lavt for en del kvaliteter.
- Oksygeninnholdet i malmen er kritisk med hensyn til sikkerheten ved produksjon av ferro-mangan.
- Malmens innhold av andre stoffer - særlig alumina - kan påvirke driften av smelteprosessen.

Hvis utgangspunktet er at en skal fortsette med tilrørmet lik produksjon som idag mener vi at det er disse tre forhold som må belyses. Vi ønsker derfor bedriftenes utredning og vurdering av hvilken produksjonsendring som må til for å produsere med malm som ikke har sin opprinnelse i Sør-Afrika.

Dette kan igjen deles opp i seks delproblemstillinger:

- A. Hva er beste alternative malmkilde for bedriften?
Hvilke problemer er forbundet med å bruke denne, og hva vil det koste å bruke den? Spesielt har vi fått opplyst at leverandørene "Mount Sydney Manganese of Australia" og CVRD i Brasil skal kunne levere malm med lavt innhold av fosfor - og vi ønsker bedriftenes vurdering av disse - eventuelt bedre malmer.
- B. Hvis en må skifte malm kan det bli behov for å forbehandle malmen for å senke eksplosjonsfaren. Dette kan øke kostnadene, og det kan også kreve økt arealbruk og økt sysselsetting. Vi ønsker bedriftenes vurdering av hvilken metode som synes gunstigst, og hvilke kostnader dette vil føre til ved det produksjonsvolum som er nå. Det finske firmaet Outokumpu har lansert en forvarmingsprosess som de mener kan senke smelte-kostnadene og vi ønsker bedriftenes vurdering av denne (om mulig).
- C. Fosfor synes å være et vanskeligere problem enn oksygen. På dette området er vi klar over at nye metoder er under utvikling, slik at situasjonen kan endre seg om en lykkes i å endre produksjonsteknikk. Det må imidlertid være mulig å ta utgangspunkt i beste "ikke Sør-Afrikanske malm" og "dagens kjente teknikk". Ut fra dette må en kunne vurdere hvor mye det vil koste å rense malm og/eller mellomprodukter for fosfor - med sikte på å opprettholde samme produktspekter som nå. Vi er her interessert i merkostnadene, men også i andre virkninger for bedriften - f.eks. om det krever endringer i arbeidsstokken, om en omlegging vil ta tid, og om det er andre momenter som bør tillegges vekt i en slik situasjon (f.eks. sikkerhet, forurensing e.l.).
- D. Mens forrige punkt omhandlet den kjente teknikken, så er vi også interessert i opplysninger om bedriftens vurderinger av driftsforholdene ved de alternative teknikker som nå utredes. Her er det vel mer begrensede muligheter til å gi opplysninger, og mer usikre anslag som kan gis - om det i det hele er mulig å si noe. I tillegg til kostnader/andre virkninger er vi her interessert i å få vite mer om tidsperspektivet for vurdering av slike metoder, og i hvilken grad det satses på å utvikle dem.
- E. Ovenfor har vi lagt vekt på å få fram vurderinger av hva som er teknisk mulig. Antakelig vil det raskt oppstå situasjoner der bedriften finner det mest lønnsomt å endre en del på produktspekteret for å gjøre tapet minst mulig. Dette gjelder vel både punkt C og D ovenfor. Dette kan skape endringer i markedsandeler og føre til tap i pris for produktene. Også slike virkninger er vi interessert i.

F. Under tidligere samtaler med bedriftene har vi fått forståelse for at markedet for manganprodukter består av en relativt liten gruppe aktører. Det kan derfor synes rimelig at de andre aktørene vil reagere hvis norske bedrifter slutter å kjøpe Sør-Afrikansk malm. Dette er et reelt problem en må ta i betraktning ved en ensidig boikott. I den nåværende situasjon må en vel anta at konkurrentene - Sør-Afrikanske firma inkludert - har tilpasset seg en bestemt situasjon som blir forrykket. Vi ønsker opplysninger om hvordan bedriftene vurderer hva som vil skje og i hvilken grad slike vurderinger er tatt med i (eller kan få betydning for) beregningene ovenfor.

Vi har ikke lagt opp til noe langtidsperspektiv for vurdering av hele bransjens utvikling. Vi ønsker heller ikke å legge opp til en analyse der en spekulerer i hvor lang tid det vil gå før situasjonen i Sør-Afrika endrer seg - og hva slags markedsforhold en da vil få. For å få en rimelig oversikt synes vi det er gunstig å ta et såpass enkelt perspektiv som skissert ovenfor.

Om bruken av materialet i forprosjektet.

Vi vil gjerne presisere at vårt prosjekt er et forprosjekt som bl.a. skal gi informasjon for mulige oppfølgninger med mer dyptløyvende utredninger. Dette er også uttrykt i de svært begrensede ressurser som er satt av til prosjektet. Vi venter derfor ikke at bedriftene skal sette igang omfattende nye utredninger omkring temaet nå, men at vi skal få fram det materialet som foreligger. Det er viktig for oss her å få utredninger ut over de sluttsummer som har vært referert offentlig tidligere. Detaljer gjør det mulig i større grad å vurdere materialet. Vårt arbeid vil dels bestå i å sammenfatte bedriftenes opplysninger og følge dem opp med nødvendige tilleggs-spørsmål, og dels i å sikre at bedriftenes tall får en viss ekstern vurdering. Til dette vil vi bl.a. bruke Professor Ior Grong ved NIH. Vi vil understreke at det i dette ikke ligger noen mistillit til bedriftenes opplysninger. Det er en sjølsagt del av et utredningsarbeid å søke flere kilder for å underbygge konklusjonene. Og i tillegg vil vi søke å tilføre analysen eventuelle momenter ut over det bedriftsøkonomiske. Samtidig vil rapporten være et forsøk på en partsnøytral utredning.

Vi har tidligere fått stor hjelp fra bedriftene i å bringe fram materiale til å belyse dette problemet - bl.a. gjennom besøk i Sauda og Kvinsedal. Til en viss grad er det utgreiinger vi tidligere har fått muntlig som vi ønsker skriftlig som underlagsmateriale til vår rapport. Vi vil understreke at de tall som blir framlagt vil bli behandlet konfidensielt i den grad bedriftene finner det nødvendig. En mulig måte å gå fram på her er å forelegge de deler av rapporten som gir slike bedriftsopplysninger for bedriftene før offentliggjøring. Vi er åpne for forslag om andre ordninger.

På grunn av de begrensede ressurser og den begrensede tid vi har til rådighet, er vi svært takknemlige om det er mulig å behandle dette raskt. Vårt prosjekt skal fortrinnsvis avsluttes til sommeren, men kanskje vel så viktig er det at den politiske beslutningsprosessen ser ut til å skyte såpass fart at en kan risikere at tiden løper fra såvel prosjektet som bedriftenes framlegging av problemene.

Vi har ingen spesiell preferanse om hvordan en eventuell kompensasjon for bedrifter som rammes av en boikott skal utformes. I opplegget ovenfor ligger det under at vi tenker på en beregningsløsning ut fra at bedriftene får dekket tap gjennom direkte overføringer fra staten. Dette kan skje enten som en rund sum pr. år, eller som subsidier på råvarer/støtte til alternativ produksjonsprosess. Vi har forstått det slik at formen for kompensasjon har betydning for bedriftene. Det vil derfor være gunstig å få bedriftenes reaksjon på om hva slags former for overføringer/kompensasjon som synes akseptable.

Dersom det er behov for nærmere kontakt står vi sjølsagt med glede til disposisjon.

Vedlegg D

UNITED NATIONS  NATIONS UNIES

POSTAL ADDRESS—ADRESSE POSTALE UNITED NATIONS N.Y. 10017
CABLE ADDRESS—ADRESSE TELEGRAPHIQUE UNATIONS NEWYORK

REFERENCE

19 March 1986

Dear Ms. Eilertsen

I wish to refer to your letter of 6 February 1986 and inform you that the Special Committee on several occasions has warned against the attempts of South Africa to circumvent the economic boycott imposed against it by concluding agreements with other countries by which South Africa exports semi-finished products which could then be finished and exported to other countries.

Accordingly, any commodity which is originated from South Africa and exported as it is or for final finishing in a third country should be boycotted.

Yours sincerely,



Amer Arain
Senior Political Affairs Officer
Centre against Apartheid

Vedlegg E. Boikott og betalingsvilje.

En side ved samhandelen med Sør-Afrika er virkningene det har for norske produsenter av ulike varer. Men det er også en side ved samhandelen at den virker inn på forbrukernes nytte. Politisk kommer dette til uttrykk gjennom initiativ for å stoppe deler/-hele samhandelen. I stor grad er dette et politisk og moralsk spørsmål. Men en kan også betrakte det som et ubehag konsumentene føler. F.eks kan en si at en side ved de mange lokal aksjoner mot butikker som førte sør-afrikanske varer var et uttrykk for at kundene følte ubehag ved å se dette i hyllene. Antakelig vil en del forbrukere i Norge føle ubehag ved å kjøpe aluminiumsplater hvis de vet de inneholder sør-afrikansk mangan, eller de vil føle ubehag ved at deler av Norges samlede velstand baseres på samhandel med dette regimet. Det er vanskelig å si hvor sterke slike preferanser er, og det er ikke sikkert at det er formålstjenlig å måle dem.

En kan søke å tallfeste hvor sterke slike preferanser er ved å undersøke "betalingsvillighet". Et slikt forsøk er gjort av A. Hervik, M. Risnes og J. Strand i en undersøkelse om betalingsvillighet for vern av vassdrag (Se Sosialøkonomen 1/1986). Erfaringene der tyder på at slike undersøkelser er svært følsomme overfor utformingen av spørsmålene. Hvis en er på jakt etter hva husholdninger i Norge er villige til å betal/yte/forsake for å få gjennomført en ensidig norsk boikott av Sør-Afrika, så kan en ikke stille spørsmålet direkte. Denne problemstillingen er alt for "ladet" til at en kan få undersøkt det denne veien. Erfaringene fra undersøkelsen om vassdrag viste at om en spurte om hvor stor kompensasjon en krevde for å godta utbygging ga andre svar på betalingsvilje enn hvis en spurte hva en ville betale for vern. I Sør-Afrika spørsmålet vil antakelig en gruppe svare at de ikke kan kompenseres for manglende boikott uansett. I tillegg har en her problemet med at en vanskelig kan trekke frem den personlige økonomien. Antakelig er det for ladet å spørre om hva en kan akseptere i form av økt levestandard for å la boikott ligge. Etter at den norske kirken har tatt standpunkt må en også passe på å holde dette utenom. På den andre siden må en søke å gi alternativer for kostnadene som er mest mulig avbalanserte. Her

er også lett å legge opp til for mye dramatikk. En viktig erfaring fra ovennevnte undersøkelse er at hvis en i spørsmålstillingen antyder et beløp, så tar intervjuobjektene dette som et slags utgangspunkt for å si hva som er rimelig. En får altså større betalingsvillighet ved å gå ut med et stort tall.

Mange vil ganske sikkert være uvant med - eller ha motforestillinger mot å knytte sin boikott-vilje til noe pengebeløp. I arbeidet med dette prosjektet har vi svært ofte møtt slike synspunkter. I praksis viser det seg imidlertid at de økonomiske virkningene av en boikott blir trukket svært aktivt inn i debatten, og tydeligvis også har betydning for standpunktene. Det vil ofte reflektere at enkeltinivider er stilt overfor ekstreme valgsituasjoner. F.eks vil antakelig arbeiderne ved bedrifter på ensidige industristeder som handler mye med Sør-Afrika oppfatte spørsmålet i retning av "Er du villig til selge bolig billig og flytte langt unna - samt omskolere deg for å sikre en boikott av Sør-Afrika?". Det er derfor nødvendig å arbeide mye med spørreskjema for å få til en realistisk undersøkelse. Det bør lages flere parallelle undersøkelser som kan fange opp noen av disse forskjellene ut fra ulik problemstilling. Et rimelig hovedalternativ kan være å stille opp ensidig norsk boikott som kompenseres gjennom økt skatt. En kort fortekst bør gi bakgrunn for kravet om boikott. Motforestillingene bør også nevnes. Et alternativ bør være at en legger inn betydelig usikkerhet i hvordan kompensasjonen skal være - og hvordan bedriftene vil reagere. Et tredje alternativ kan være at en "snur" problemstillingen til hvor mye en synes kompenseres for boikott. Her kan det være fristende å la dette skje via skattelette, men det vil antakelig være sterkt provoserende for mange intervjuobjekter. En mer realistisk mulighet er å stille det opp mot en alternativbruk som ikke er så følsom som privat konsum - f.eks uhjelp eller økonomisk støtte til randstatene.

Hvis en skal gjennomføre en slik undersøkelse av betalingsvillighet er det antakelig viktig å ha en undersøkelse også om holdninger til Sør-Afrika spørsmålet mer generelt. Det kan gi verdifullt materiale for å sette betalingsvilligheten i en større sammenheng. En bør i så fall ikke nytte samme intervjuobjekter i de

svarene hvis samme personer får hele komplekset til vurdering på en gang.

ØKONOMISKE SANKSJONER MOT SØR-AFRIKA

Virkninger av ensidig norsk boikott



Carl-Erik Schulz (40)

forskningsleder

Cand. oecon., Lic. Philos, fast tilknyttet FMD (Fondet for markeds- og distribusjonsforskning) som forskningsleder i utenriksøkonomi. Har blant annet vært bidragsyter til FAFO-rapporten «Tekstilmaskiner til Nicaragua?».



Inger-Lise Eilertsen (25)

forskningsassistent

Exam. oecon. ved Universitetet i Oslo. Har tidligere vært medforfatter av rapporten «Oil Products, Price Relationships 1985 - 1986», utgitt av FMD.

F A F O

Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon
Lilletorget 1, 0184 Oslo 1, Telefon 02/40 10 50