

# Introduksjon

Arne Melchior og Ulf Sverdrup

Internasjonal handel har vært og er viktig for Norge. Handel har ikke bare preget vår økonomi, men også satt stort preg på regional utvikling, på vår kultur og på vår levemåte. I en stortingsmelding om «Globalisering og handel» i 2015 (Utenriksdepartementet, 2015) heter det at Norge er en *handelsnasjon* og at oppslutning om og avhengighet av åpen handel kjennetegner Norges internasjonale *identitet*. I offentlige dokumenter kan man lese at det er bred enighet om de sentrale holdepunktene for norsk handelspolitikk. Når vi ser nærmere på handelspolitikken, finner vi imidlertid også motsetninger og interessekonflikter.

En klassisk interessekonflikt i handelspolitikken er mellom offensive og defensive interesser: Offensive og konkurransedyktige eksportnæringer ønsker en liberal handelspolitikk for dermed å slippe til i andre lands markeder, mens svake eller defensive næringer frykter konkurranse og ønsker beskyttelse. I Norges handelspolitikk i dag er sjømatnæringen og landbruket de to hovedaktørene på denne arenaen, med fisk som offensiv og landbruk som defensiv. Norge har også andre offensive næringer, for eksempel olje og gass og skipsfart, men disse er i mindre grad avhengige av handelspolitikken.

For politikerne oppstår et dilemma når man skal ta hensyn til offensive og defensive interesser på en gang. Hvordan skal man best ivareta norske interesser? Skal Norge arbeide for frihandel og fremme de offensive interessene, eller bør beskyttelse og de defensive interessene ha forrang? Hvordan skal de ulike interessene veies mot hverandre, og hvem bestemmer hvilke valg som tas?

Interessekonflikter i handelspolitikken er et aktuelt og til dels politisk kontroversielt tema. I boken analyseres interessekonflikter på mange ulike forhandlingsarenaer, for eksempel forhandlinger i WTO (Verdens handelsorganisasjon) og forhandlinger om andre handelsav-

taler i Europa og globalt. Med over 160 medlemmer i WTO, er det nå vanskeligere å komme til enighet om store globale reformer. Den nåværende forhandlingsrunden i WTO kom nesten i mål sommeren 2008, men manglende besluttsomhet eller motstand fra sentrale land som India og USA blokkerte for enighet. En begrenset avtale om handelsforenkling og et fåtall andre elementer ble inngått i 2014, men de viktigste resultatene er på vent. Selv ikke de mest hardnakkede WTO-tilhengere våger å tro at resultatene fra forhandlingene frem til 2008 kan gjenopplives. Dette betyr at viktige reformer kan bli lagt på is. Med reformpause i WTO, blir handelspolitikken et konglomerat av ulike typer avtaler:

- WTO består fortsatt med eksisterende regelverk og er et viktig anker for handelsdiplomati og tvisteløsning.
- Regionale og tosidige handelsavtaler blir stadig viktigere.
- I tillegg kommer «megalaterals» som TTIP eller TPP (Trans-Pacific Partnership, forhandlinger mellom USA, Japan og 10 andre land rundt Stillehavet), samt «plurilaterale» avtaler med mange deltakere, men færre enn i WTO. Et eksempel på sistnevnte er forhandlingene i TISA (Trade in Services Agreement), der rundt 50 land deltar.

Norge deltar, eller forsøker å delta, i alle disse sporene – dels alene og dels i samarbeid med EFTA (Melchior, 2006). Norge har oppnådd mange frihandelsavtaler via EFTA, men viktige forhandlinger er satt på vent (Kina, Russland), og vi mangler avtaler med viktige handelspartnere som USA, Brasil, Japan og Australia. For flere av disse gjelder at markedsadgangen for landbruket kan bli et sentralt tema. De tidligere forhandlingene i EFTA (kapittel 6) er en illustrasjon på at dersom man vil ha frihandel med landbruksland, er landbruksproteksjonismen en betydelig hindring. En annen faktor er at EU på et par tiår har iverksatt omfattende endringer i den felles landbrukspolitikken og blitt nettoeksportør av matvarer. I fortsettelsen vil EU helt sikkert ha interesse av ytterligere adgang til det norske markedet for landbruks- og matvarer.

Selv om Norges restriktive politikk på landbruksområdet kan komme under press i nye handelsavtaler, viser historien (kapittel 6) at handelsavtaler kan bli avvist dersom de ikke har tilstrekkelig politisk

støtte i Norge. Det er derfor viktig med analyse og politisk dialog i Norge om de framtidige veivalg i landbrukspolitikken. De samfunnsøkonomiske aspektene som er analysert av Gaasland i kapittel 2 vil da være en viktig dimensjon. Det siste tiåret har Norge levd økonomisk på en grønn gren, i kjølvannet av rekordhøye olje- og gasspriser. Men oljen varer ikke evig, og det vil etter hvert tvinge seg fram et sterkere behov for å ivareta hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet i andre deler av norsk økonomi.

For sjømatnæringen betyr reformpausen i WTO at viktige reformer er satt på vent. Doha-runden ville ha betydd betydelig tollreduksjon i en rekke markeder. Norges eksport av sjømat belastes i dag med nærmere to milliarder kroner i toll, hvorav litt under halvparten i EU.<sup>1</sup> Resultatene som lå på bordet i Doha-runden i 2008 ville betydd en vesentlig reduksjon (Melchior & Johnsen, 2011). Det er nå usikkert om disse reformene kan bli realisert. Samtidig inngås stadig nye handelsavtaler internasjonalt, noe som betyr at andre leverandører får bedre markedsadgang i Norges eksportmarkeder. EU inngikk nylig en avtale med Canada som vil bety full tollfrihet for sjømat fra Canada i EU, og det samme kan bli tilfelle dersom TTIP blir realisert. For å ivareta de offensive næringsinteressene, må Norge derfor henge med i det globale kappløpet for frihandelsavtaler.

Boken er et innspill i debatten om Norges framtidige handelspolitikk. I boken belyses interessekonflikter i handelspolitikken gjennom et tverrfaglig forskningsbidrag basert på økonomi, historie og statsvitenskap. Vi analyserer historisk Norges handelspolitiske forhandlinger i fortiden, med fokus på interessekonflikter og sakskoblinger. Vi analyserer økonomisk virkningen av proteksjonisme og avveiningen mellom offensive og defensive interesser. Med basis i spill- og forhandlingsteori belyser vi virkningen av sakskobling i forhandlinger. Vi analyserer statsvitenskapelig og institusjonelt hvordan handelspolitiske forhandlinger har vært organisert og hvordan beslutningene blir tatt. Boken spenner fra det historiske til det dagsaktuelle, forhåpentligvis også med kunnskap som kommer til nytte i utformingen av Norges framtidige handelspolitikk.

Boken er bygd opp slik:

---

1 Basert på Gaaslands beregninger i kapittel 2, samt tall fra Norges sjømatråd. Tallene er beregnet ut fra eksporten i 2014.

- Kapittel 1 gir en generell bakgrunn og oversikt over saksområdet, med henvisning til de senere kapitler.
- Kapitlene 2 og 3 analyserer aktuelle problemstillinger. I kapittel 2 analyserer Gaasland kostnadene ved beskyttelse av landbruket og avveiningen av offensive og defensive interesser i dagens norske handelspolitikk. Melchior og Sverdrup analyserer i kapittel 3 Norges forhandlinger med EU, med særlig blick på hvordan EU det siste tiåret er endret som handelspolitisk aktør.
- Kapitlene 4 og 5 analyserer prinsipielle problemstillinger, teoretiske og empiriske. Et sentralt emne i boken er hvordan ulike interesser eller saksfelter er koblet i forhandlinger. I kapittel 4 belyser Harstad, med basis i spill- og forhandlingsteori, virkningen av sakskobling i forhandlinger. Farsund og Langhelle analyserer i kapittel 5 samspillet mellom internasjonale forhandlinger og nasjonal politikk, med utgangspunkt i teorien til Putnam (1988) om tonivåspill, og med fokus på forholdet mellom fisk og landbruk i norsk handelspolitikk de siste 20 år.

Bokens kapitler 6 til 9 analyserer historisk interessekonflikter i Norges handelspolitiske forhandlinger.

- Kapitlene 6 til 8 belyser hvordan markedsadgang for sjømat har blitt ivaretatt og koblet til andre temaer (herunder landbruk) i ulike forhandlinger. Kapittel 6 av Frøland omtaler Norges multilaterale handelspolitiske forhandlinger de siste 50 år – fra GATT (Generalavtalen om tolltariffer og handel) til forhandlinger om EU-medlemskap. Kapittel 7 av Rye analyserer sakskoblinger i forhandlingene om EØS-avtalen i 1990–91. Kapittel 8 av Frøland omtaler Norges bilaterale handelsforhandlinger lenger tilbake i tid.
- I tillegg til landbruk er tekstil- og konfeksjonsvarer en annen «defensiv» sektor der Norge i en periode hadde omfattende importrestriksjoner. Handelspolitikken for tekstilvarer var et klassisk tonivåspill, og Melchior analyserer i kapittel 9 de internasjonale forhandlingene som fant sted så vel som de økonomiske virkningene av denne politikken.