

KAPITTEL 4

Koblinger og forhandlinger – bakgrunnsteori

Bård Harstad

Dette kapitlet presenterer både elementær teori og nyere forskning på forhandlingsteori og effekter av koblinger. Med enkle figurer og illustrasjoner vil vi kunne se hvordan koblinger kan tjene alle parter i visse tilfeller, mens en kobling i andre tilfeller kan være ugunstig for noen land, og disse landene vil kunne oppfatte koblingen som et pressmiddel. Koblinger kan også påvirke hvor effektive forhandlingene vil være i forkant og om avtalen vil bli ratifisert og håndhevd i etterkant.

Introduksjon

Dette kapitlet tar utgangspunkt i forhandlingsteori, og gir en oversikt over effekten av å lenke avtaler på ulike områder. Som de øvrige kapitlene illustrerer, er dette viktig i mange tilfeller. Ett eksempel er hvorvidt man skal koble forhandlingene om markedsadgang for fiskeriprodukter med liberalisering av landbruksprodukter. Et annet eksempel er hvorvidt klima- og miljøavtaler burde kobles til forhandlinger om frihandelsavtaler. I begge tilfeller vil det være sterke krefter både for og imot en slik kobling, selv om effekten av en kobling ikke alltid er så klar. Vi må spørre oss om hvordan utfallet av sak A (enten dette er fisk eller klima) vil påvirkes av en eventuell kobling mot sak B (som kan være landbruk eller frihandel, mer generelt). Vil alle parter tjene på en link? Hvis ikke: Hvem vil tjene og hvem vil tape? Hva er effekten av en kobling på håndhevelsen i etterkant eller på selve forhandlingene i forkant, og hva skjer om vi kan forhandle om selve forhandlingsagendaen?

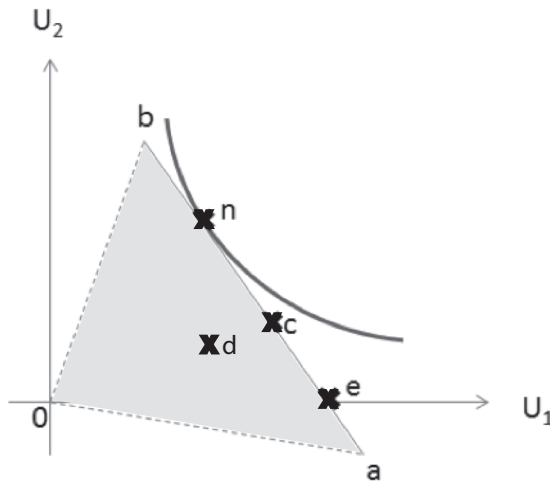
Spørsmålene er avgjørende og viktige, uansett om det er Norges interesser eller samfunnsøkonomisk effektivitet som bekymrer. For å kunne diskutere spørsmålene prinsipielt, vil det neste avsnittet forklare noen viktige begreper, nemlig hva som menes med en forhandling, et forhandlingsrom og et forhandlingsutfall. I påfølgende avsnitt vises det at en kobling ofte er nødvendig for å komme noe sted som helst. Selv når en kobling ikke er strengt tatt nødvendig, vil det ofte lønne seg for begge parter (fjerde avsnitt). I andre tilfeller kan én part tjene på koblingen, mens en annen part kanskje taper (femte avsnitt). I så fall vil den andre parten kanskje oppfatte koblingen som et pressmiddel, selv om dette neppe er et fungerende motargument. De påfølgende avsnittene diskuterer saker som er komplementære eller substitutter, det belyses hvordan en kobling påvirker håndhevelsen og forhandlingsstrategien, og jeg diskuterer nasjonale interessekonflikter og såkalte tonivåspill. Til slutt diskuteres hvordan man kan forhandle om selve agendaen. Med dette får vi belyst alle spørsmålene som ble stilt ovenfor.

Forhandlingsrom og forhandlingsutfall

I praksis er det vanskelig å kvantifisere og tallfeste hvor mye et land vil tjene eller tape på en gitt internasjonal avtale. Ethvert land har mange næringer og interessegrupper, og mens noen vil tjene på avtalen, vil andre tape. I prinsippet vil man kunne lage nytte-kostnadsanalyser der man summerer tap og gevinster for de ulike gruppene – for hver gruppe kan man regne ut estimat basert på næringsstruktur og handelsmønstre. Det er summen av disse estimatene som bestemmer en politikers eller et lands nasjonale interesser. Disse vanskelighetene hoppes bukk over i dette kapitlet (men de er diskutert nedenfor, til en viss grad, senere i kapitlet). Isteden vil jeg la U_1 representere nyttenivået i land 1, mens U_2 er nyttenivået i land 2. Nytteneivåene kan representere bruttonasjonalprodukt, eller velferd mer generelt. Disse nivåene måles relativt til utgangspunktet, eller situasjonen uten avtale. Dermed vil $U_1 > 0$ bety at land 1 vil tjene på avtalen, mens $U_2 < 0$ betyr at land 2 taper på avtalen. En slik avtale er illustrert som punkt a i figur 4.1. Figuren måler land 1 sin nytte på den horisontale akse,

mens land 2 sin nytte er målt på den vertikale akse. Ethvert punkt i figuren (som, for eksempel, punkt a) gir dermed to tall: ett for U_1 og ett for U_2 .

En annen type avtale er illustrert som punkt b i samme figur. Siden punkt b ligger til venstre for punkt a , er U_1 mindre for avtale type a enn for avtale type b . Land 1 vil dermed tjene på avtale a , selv om også avtale b er bedre enn ingen avtale (punktet ligger til høyre for origo). For land 2 er det motsatt: Punkt b ligger over punkt a , noe som betyr at U_2 er høyere for b enn for a . Land 2 foretrekker dermed avtale b over avtale a .



Figur 4.1: Forhandlingsrommet er arealet i triangelet.

En forhandling mellom to land betyr at begge landene har en finger eller to med i beslutningen. Dersom land 1 bestemte alene, ville vi ikke kalt beslutningsprosessen for en «forhandling». Nå kan forhandlingsmakten selvsagt være ulikt fordelt mellom de to landene, men om avtalen er frivillig, vil begge landene kreve at de skal tjene på avtalen, og i alle fall ikke tape. Om land 1 og 2 forhandler om hvorvidt de skal signere avtale a eller ikke, så vil land 2 avslå siden $U_2 < 0$ betyr at avtalen gir land 2 en nytte som er mindre enn utgangspunktet. En avtale av type b gir derimot begge landene en positiv gevinst. Dersom de to landene forhandler om hvorvidt de skal signere avtale b , eller

ingen avtale, vil begge se seg tjent med å signere avtale b heller enn å forbli i utgangspunktet (som er origo).

Forhandlingsrommet er definert som alt det er mulig å forhandle seg frem til. Dersom punkt b ikke eksisterer, er forhandlingsrommet kun punkt a i tillegg til utgangspunktet, som er origo (0). Dersom både avtaletype a og avtaletype b er mulige avtaler (men maksimalt en av dem kan bli signert), er forhandlingsrommet a , b og 0.

Vanligvis vil det selvsagt være mer enn ett eller to punkt som er mulige avtaler. Det er ingen ende på hvor fantasifulle politikere kan være når det gjelder å endre på en liten detalj her og en annen detalj der. Slike justeringer vil endre nyttenivåene U_1 og U_2 og utgjøre flere punkter i figuren og i forhandlingsrommet. Dersom justeringene kan være så små man bare ønsker, vil forhandlingsrommet bli et areal, og ikke bare et sett av punkter. Et slikt areal kan være det skraverete arealet i figuren. Arealet kan dannes ved å tenke seg at om a er mulig, og også b er mulig, så burde også enhver blanding av dem være mulig, inkludert avtaletypene som er svakere eller nærmere utgangspunktet (origo). I så fall vil a , b og 0 spenne ut et areal som inkluderer alt som er mulig, altså forhandlingsrommet. Alternativt kan man starte med det skraverete forhandlingsrommet, og så bemerke at dette rommet kjennetegnes av de ekstreme punktene a , b og 0.

Forhandlingsløsningen er punktet i figuren som de to landene til slutt blir enige om. Forhandlingsløsningen må selvsagt være mulig, og dermed må det være et punkt i det skraverete arealet. Det kan kanskje virke nokså håpløst å gjette seg til hvilket forhandlingsutfall man vil få, hvis vi på forhånd kun kjenner forhandlingsrommet. Men elementær logikk kan føre oss et godt stykke på vei. For det første vet vi at om avtalen er frivillig, slik at vi snakker om reelle forhandlinger og ikke bare ett lands maktbruk overfor et annet, må begge landene tjene på avtalen. Punktet kan altså ikke ligge under den horisontale akse (som punkt a) eller til venstre for den vertikale (det siste trenger vi ikke å bekymre oss for, for ingen punkter til venstre for den vertikale akse ligger i forhandlingsrommet). I tillegg kan vi håpe at avtalen ikke vil domineres av en annen type avtale. Punkt d , for eksempel, gir begge land lavere nytte enn de vil kunne få i punkt c .

En Pareto-optimal løsning er definert som et utfall, eller punkt, som er slik at ingen andre mulige løsninger kan gi begge land høyere

nytte. Avtale d er ikke Pareto-optimal, men avtale a , b og c er alle Pareto-optimale. For alle disse løsningene vil det være slik at man ikke kan finne en annen mulig avtale som er bedre for begge land. Ja, faktisk er alle punkter på linjen mellom a og b Pareto-optimale løsninger. Punktene under eller til venstre for linjen er ikke Pareto-optimale. For alle avtaler som kjennetegnes ved et punkt innenfor (for eksempel punkt d) vil det finnes en annen avtale som er bedre for begge (for eksempel punkt c). Det må være lov å håpe på at de to landenes representanter forhandler seg frem til en Pareto-optimal avtale (motargumenter er diskutert i senere avsnitt). I så fall vil forhandlingsløsningen være et punkt på linjen mellom a og b . Siden begge land må tjene på avtalen, kan vi videre si at løsningen må ligge mellom b og e i figuren.

Nashs forhandlingsløsning er en måte å spesifisere ytterligere hvilken avtale man vil forvente er rimelig. John Nash presenterte fem aksiom og viser at om disse holder, vil forhandlingsløsningen bli det punkt som maksimerer det såkalte Nash-produktet (Nash, 1950). Nash-produktet er U_1 multiplisert med U_2 , altså $U_1 U_2$. Når vi vurderer en mulig avtale, som punkt n i figuren, vil vi etter å ha målt de to nyttenivåene lett kunne regne ut Nash-produktet. Deretter vil vi kunne regne ut alle andre punkter i diagrammet som kan gi det samme Nash-produktet. Mengden av alle disse alternative punktene utgjør den kurvede linjen i figur 4.1. Slik det er tegnet, er det altså ingen andre punkter i forhandlingsrommet som gir det samme (eller høyere) Nash-produktet enn punkt n . Punkt n er derfor Nashs forhandlingsløsning.

Andre økonomer og matematikere har foreslått andre forhandlingsløsninger. Det vanligste er kanskje å sette opp forhandlingene som et strategisk «spill» slik at man kan bruke matematisk «spillteori» til å analysere forhandlingen. Et standard forhandlingsspill lar land 1 og land 2 bytte på å foreslå en type avtale (Rubinstein, 1982). Hvis forslagene kan utveksles hyppig (og sidebetalinger kan tillates), kan også slike forhandlinger føre oss mot punkt n i figuren.⁷⁵ Dette kapitlet vil ikke legge avgjørende vekt på nøyaktig hva forhandlingsløsningen vil være, annet enn at det gjerne vil være et Pareto-optimalt punkt som

75 Det er faktisk mange ikke-kooperative spill som gir forhandlingsløsningen til Nash (1950) som en likevekt, se f.eks. Nash (1953), Binmore, Rubinstein og Wolinsky (1986), Binmore (1987) eller Rubinstein, Safra og Thomson (1992).

gir begge landene positiv nytte i forhold til utgangspunktet. (Senere avsnitt vil diskutere når punkt som ikke er Pareto-optimale likevel kan være mer rimelige).

Koblinger kan være nødvendige

Forhandlingsrommet skissert i forrige figur er knyttet til en bestemt sak, med mange mulige løsninger for denne spesifikke saken. La dette være sak A .

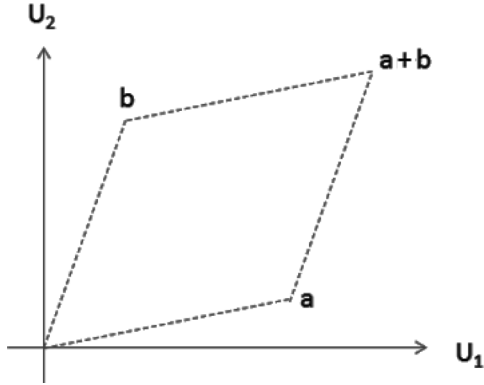
I tillegg til sak A kan det finnes en annen sak, referert til som sak B . Også sak B vil et forhandlingsrom, og dette forhandlingsrommet kan være helt annerledes enn for sak A . Som et eksempel kan A være liberalisering av handel med fisk, mens sak B kan være handelsliberalisering av landbruksprodukter.

Dersom løsningen i sak A gir nyttenivå U^A_1 til land 1 og U^A_2 til land 2, kan løsningen i sak B gi U^B_1 til land 1 og U^B_2 til land 2. Totalt nyttenivå er da $U_1 = U^A_1 + U^B_1$ og $U_2 = U^A_2 + U^B_2$ for henholdsvis land 1 og 2.

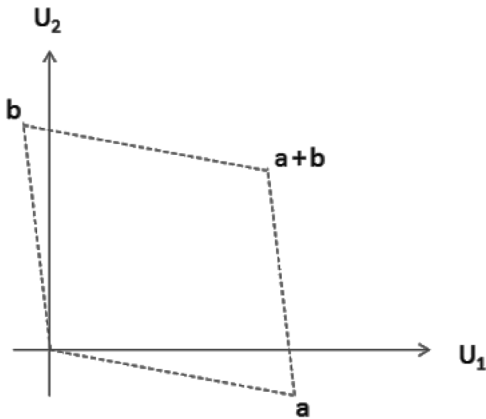
Figur 4.2 illustrerer hvordan de to gevinstene kan summeres. For å forenkle har vi her antatt at forhandlingsrommet for sak A kun består av punkt a mens forhandlingsrommet for sak B består av punkt b (i tillegg til origo). Når begge avtaler gir begge land en positiv gevinst, vil det ikke være noe å tjene eller tape på en kobling. De totale nyttenivåene for begge land blir det samme, uansett om de to sakene er koblet eller ikke.

Det blir annerledes hvis de to avtalepunktene ikke er Pareto-optimale i forhold til utgangspunktet, slik som i figur 4.3. Dersom partene forhandler om de to sakene hver for seg, vil de ikke bli enige om noe som helst: Land 2 vil nekte å signere avtalen om sak A , mens land 1 vil nekte å signere avtalen om sak B . Hvis de to sakene derimot er koblet, vil det være mulig å bli enige om pakken som består av begge de to sakene. Ja, av alle de fire mulige løsningene i forhandlingsrommet, som nå er $\{0, a, b, a+b\}$, er det kun det siste alternativet ($a+b$) som er Pareto-optimalt og akseptabelt for begge. I slike tilfeller – der én part vil tjene på en sak, mens den andre vil tape – er en kobling nødvendig for å kunne få gjennomført saken. Det er opplagt at slike tilfeller er

mulig selv om forhandlingsrommet for hver sak ikke bare er et punkt (i tillegg til origo), men et helt areal i diagrammet (dersom arealet ligger under eller til høyre for aksene).



Figur 4.2: Sakene kan her kobles uten at det har noen effekt.



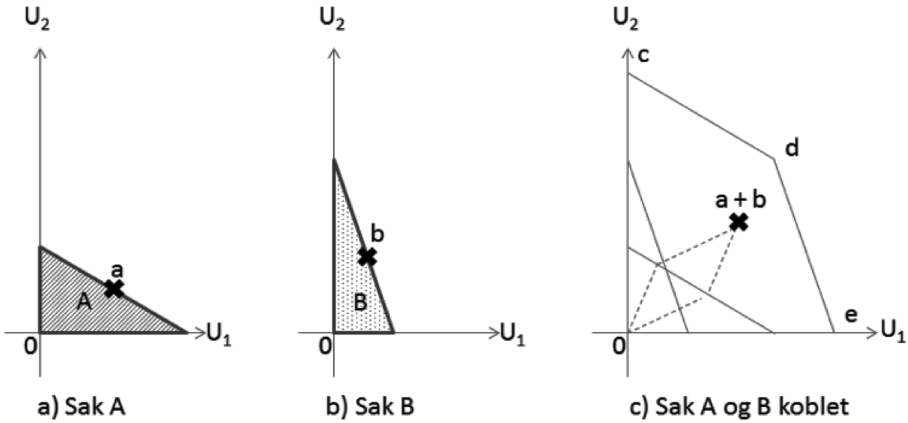
Figur 4.3: I andre tilfeller, som her, er koblinger helt nødvendige.

Det er selvsagt en rekke eksempler på nødvendige koblinger. Kanskje vil landbruksliberalisering være negativt for noen norske beslutningstakere, mens liberalisering av fiskeriprodukter vil være positivt. Motsatt kan det være på De britiske øyer, som allerede har et konkurranse-dyktig landbruk samtidig som deres fiskeoppdrett gjerne vil skjerme seg fra konkurransen med norsk oppdrett. En kobling mellom de to «sakene» er da nødvendig for at begge land skal signere.

Noen koblinger vil tjene alle

Det ble bemerket ovenfor at hvis de to sakene er som illustrert i figur 4.2, vil hver avtale kunne bli signert hver for seg uten at kobling er nødvendig. Men dette blir annerledes dersom forhandlingsrommet for hver sak er mer enn ett punkt, slik at flere alternative (nærliggende) avtaler er mulige. I figur 4.4(a) er for eksempel forhandlingsrommet for sak A det skraverte arealet, mens for sak B er forhandlingsrommet det prikkete arealet. Om sak A blir forhandlet frem isolert sett, blir forhandlingsløsningen kanskje et punkt som a , og tilvarende kan punkt b bli forhandlingsløsningen når sak B forhandles isolert. Hver for seg er disse to forhandlingsløsningene Pareto-optimale, men kombinasjonen $a + b$ er ikke Pareto-optimal. Dersom man for sak A blir enige om et punkt lenger mot høyre, mens man for sak B blir enige om en sak lenger til venstre, vil den nye kombinasjonen kunne gi begge landene høyere nytte. En slik Pareto-forbedring vil vi kunne få til om vi kobler de to sakene ved forhandlingsbordet.

Hva er så det nye forhandlingsrommet når sak A og B er koblet? For å finne dette rommet kan man ta utgangspunkt i et hvilket som helst punkt i A og et annet hvilket som helst punkt i B . Når disse to summeres, vil vi få et nytt punkt som ligger over og til høyre for begge punktene. Dette nye punktet må ligge i det nye forhandlingsrommet når sakene er koblet. Slik kan man gå frem, punkt for punkt, før man forstår at det nye forhandlingsrommet blir arealet utspent av 0 , c , d og e , som illustrert i figur 4.4(c).



Figur 4.4: Begge land tjener på å koble avtalene, fordi $a + b$ ikke er Pareto-optimalt.

Siden $a + b$ ikke er Pareto-optimalt, vil ikke summen av disse punktene ligge på fronten av det nye forhandlingsrommet. De Pareto-optimale avtalene er på linjen $c-d-e$. Hva kjennetegner disse punktene?

Det som kjennetegner de Pareto-optimale avtalene er at vi for minst én sak, enten det er sak A eller B , velger en hjørneløsning (et ekstrempunkt). Så lenge vi ikke gjør dette, kan vi gå mot høyre i sak A og mot venstre i sak B , på en måte slik at begge land får høyere nytte. Slik kan vi fortsette helt til vi kommer til hjørnet av forhandlingsrommet av en sak. Med andre ord kan begge landene tjene på kobling av saker der man kan bytte tjenester eller ytelser helt til det er umulig (eller vanskelig/kostbart) å gjøre dette ytterligere.⁷⁶

Koblinger som tap og pressmiddel

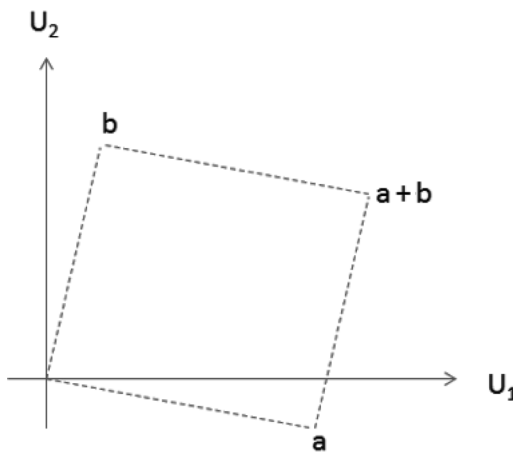
Det vil aldri være slik at *begge* land taper på en kobling. I så fall ville ikke avtalen være Pareto-optimal, siden det finnes en annen løsning

⁷⁶ Tollison og Willett (1979) og Sebenius (1983) diskuterte slike koblinger mer uformelt. En mer detaljert matematisk analyse, som gir grundigere belegg for argumentasjonene over, er tilgjengelig i Harstad (2001). En samtidig analyse ble skrevet uavhengig av Horstmann, Markusen og Robles (2000).

(eller et annet par av løsninger) som øker nytten til begge land. Imidlertid kan det godt være slik at koblingen fører til en løsning som er bedre for land 1, mens land 2 vil tape. I så fall er det land 1 som vil presse på for å koble de to sakene, selv om land 2 vil stritte imot.

Et slikt tilfelle er illustrert dersom sak A er representert ved punkt a , mens sak B er representert ved punkt b i figur 4.5. Om sakene forhandles isolert, er det kun avtale b som blir signert. Dette er ideelt for land 2. Land 1 kan få gjennomført avtale a kun om de to sakene kobles og ses under ett. Land 1 må dermed nekte å signere avtale b – en avtale som i og for seg er gunstig – kun for å få mulighet til å få gjennom avtale a i tillegg.

På dette tidspunktet (år 2015) kan EUs handelssanksjoner av Russland tjene som et eksempel. Sanksjonene er kostbare for begge land, så både EU og Russland ville foretrukket liberalisering (sak B). Men EU (land 1) vil i tillegg at Russland (land 2) skal trekke sine styrker ut av Ukraina (sak A). Dette er kostbart, og kanskje noe Russland ikke vil godta uten videre. EU håper at ved å koble de to sakene, blir pressmiddelet tilstrekkelig stort.



Figur 4.5: Land 1 tjener på å koble sakene, mens land 2 taper.

Komplementære saker

Så langt har vi antatt at verdien, og forhandlingsrommet, av sak A forblir uendret og konstant uansett om det også blir en avtale om sak B . I mange tilfeller vil dette være en urealistisk antagelse. For eksempel vil verdien av en avtale om patentrettigheter påvirkes av om man også har en avtale om å redusere handelsbarrierer for høyteknologiske produkter. Et annet eksempel er at en klimaavtale kan være mer verdifull om landene også har blitt enige om å dele utgiftene til utvikling av ny og grønn teknologi.

Hvis verdien av avtale A øker når avtale B er signert (og omvendt), sier vi at de to avtalene er komplementære. Hvis verdien av avtale A synker når avtale B er signert (og omvendt), er de to avtalene substitutter. Om avtalene er substitutter, vil det av og til være optimalt å signere kun én av avtalene. Om avtalene er komplementære, kan det derimot være slik at avtalene hver for seg ikke vil ha tilstrekkelig mye for seg, men sammen er de verdifulle. Det kan da være nødvendig å koble de to sakene slik at partene ser at verdien er tilstrekkelig stor til at de er verdt å bruke politiske krefter på.

Håndhevelse av avtaler

Dette avsnittet diskuterer hvordan en kobling kan påvirke hvorvidt avtalen blir håndhevet og etterfulgt. Vi vet fra tidligere avtaler, som Kyoto-avtalen, at det kan være lettere å bli enige på papiret enn i praksis. Både Australia og Canada signerte forpliktelsene i Kyoto-avtalen, men ingen dem har gjennomført lovnadene. En årsak til dette er at det er fristende å være gratispassasjer og la de andre bidra mens en selv forurenser som før. Fristelsen er spesielt stor om det ikke foreligger noen sanksjoner hvis et land gjør noe annet enn lovet. I internasjonal politikk har man ikke mange sanksjonsmuligheter. Rett nok blir Russland, som nevnt, i nåværende øyeblikk utsatt for handelssanksjoner, men slike sanksjoner har ikke vært aktuelle når det kommer til for eksempel klimaavtaler.

Lurer man seg unna forpliktelsene, vil i verste fall hele avtalen falle sammen slik at heller ingen av de andre landene vil bidra. Det

er mye litteratur i spillteori som analyserer hvorvidt dette kan være en tilstrekkelig motivasjon til å handle som lovet. Svaret er «ja», men kun dersom det er tilstrekkelig kostbart at avtalen bryter sammen.

Det er her en kobling kan hjelpe. Dersom to avtaler er koblet, kan i prinsippet et brudd på en avtale føre til at begge avtalene avsluttes eller bryter sammen (og ikke bare en av dem). I så fall blir konsekvensen av å gjøre noe annet enn lovet mye større, og motivasjonen til å etterfølge avtalen likeså. Det har ofte vært hevdet at selv om man skulle være så heldig å få mange land til å signere en klimaavtale, vil ikke landene kunne håndheve avtalen om man ikke samtidig kobler klimaavtalen med handelssanksjoner for de landene som bryter eller sluntrer unna sine forpliktelser.

Denne mekanismen kan selvsagt også være risikabel, nettopp fordi mer står på spill. Om motivasjonen til å gjøre som lovet er tilstrekkelig stor, er alt kanskje vel og bra. Men sett at det likevel skulle bli for vanskelig – for ikke å si umulig – for et land å gjennomføre sine lovnader. Dette kan for eksempel skje i nedgangstider. I så fall vil et uunngåelig brudd på en avtale kunne dra begge med seg. Risikoen er derfor større ved en slik kobling, så lenge vi ikke kan være helt sikre på at håndhevelsen vil fungere. Hvorvidt en kobling er ønskelig, vil da komme an på om denne risikoen er stor og hvorvidt de større sanksjonsmulighetene er nødvendige for å kunne motivere håndhevelse.⁷⁷

Effekten på selve forhandlingene og delegasjonen

Mens forrige avsnitt diskuterte hvordan en kobling kan motivere håndhevelsen i etterkant, vil jeg her diskutere hvorvidt en kobling gjør det lettere eller vanskeligere å komme frem til en avtale.

Vanskelighetene med å komme frem til en avtale består av flere ting. Ikke bare må flere land komme sammen og kaste forslag frem og tilbake, men ethvert land vil gjerne at motpartene binder seg til større forpliktelser mens en selv samtidig gjerne vil slippe lettere unna.

⁷⁷ Spagnolo (1999) og Limão (2005) analyserer i detalj hvordan koblingene kan påvirke håndhevelsen av avtalene.

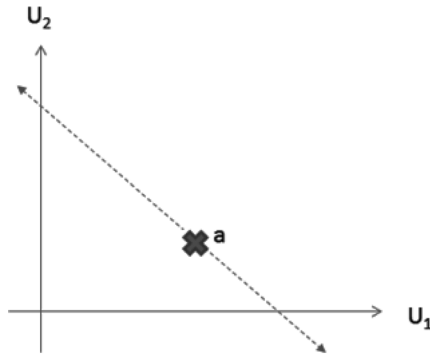
Noen land vil klare dette på en naturlig måte. Noen mener at land i nord, som Russland, vil ha lite å tjene på en klimaavtale, og for å få Russland til å signere må avtalen være gunstig for slike land. Hvis andre land forsøker å få en gunstig avtale, kan de forsøke å kopiere Russlands strategi og late som om også de er lunkne til en avtale. Dersom et lands egentlige verdi av en avtale er kjent kun av dette landet, mens den er mindre kjent av motpartene, kan signalisering av denne informasjonen kunne påvirke avtalen.

Hvordan signaliserer man lunkenhet til avtalen? Det er flere vanlige og mulige strategier. Én måte er å foreslå en lite ambisiøs avtale. Dersom forslaget godtas, kan avtalen bli mindre ambisiøs enn noen av partene ønsker – noe som i så fall ikke vil være Pareto-optimalt – men ingen av partene vil våge å foreslå noe mer ambisiøst i frykt av at dette vil avsløre en stor betalingsvillighet for avtalen. En stor betalingsvillighet kan føre til krav om å yte mer, siden de andre landene forstår at selv da vil landet med stor betalingsvillighet signere avtalen. Som et eksempel husker mange kanskje hvordan Polen forsøkte å få andre land i EU (som Danmark) til å ta en større del av byrden når Kyoto-forpliktelsene skulle gjennomføres på kontinentet.

En annen strategi er å avstå fra forhandlingene eller å avstå fra å komme med seriøse forslag. Dette kan ses på som en uthalingsstrategi, men det kan like godt være en strategi for å signalisere at landet har råd til å vente og til å leve uten avtalen, siden dette kan få motpartene til å forstå at de selv må bære en større del av byrden. Slike strategier burde nok få en stor del av «æren» for at internasjonale forhandlinger ofte tar svært lang tid.

Hvordan påvirker så en kobling slike strategier og mulighetene til å komme raskt frem til en god avtale? En kobling kan ha to effekter som er viktige i denne sammenhengen. For det første vil mer stå på spill, siden det ligger flere viktige saker på forhandlingsbordet. Dette kan gjøre det viktigere for land å bli sett på som tøffe eller lunkne for å vise forhandlingsmakt, og de kan ha sterkere motivasjon til å signalisere ved hjelp av utsettelse eller mindre ambisiøse forslag. For å illustrere dette på en enkel måte, kan man se på avtale a i figur 4.6. Om kun denne avtalen skal forhandles om, er det (i dette tilfellet) svært enkelt: Kun punkt a er Pareto-optimalt, så begge landene vil ønske å signere en slik avtale så raskt som mulig. Dersom forhand-

lingene er koblet med en annen avtale, vil mer kunne stå på spill. I figuren illustrerer den stiplede linjen forhandlingsrommet hvis sak a er linket til en så enkel sak som sidebetalinger fra land 1 til land 2. Med så mange alternative muligheter, kan det lønne seg å spille tøff eller lunken, med den konsekvens at avtale a vil kunne bli utsatt lenge før partene blir enige. Slik kan en kobling forsinke eller forhindre effektive forhandlinger.



Figur 4.6: En kobling (selv til sidebetalinger) forlenger konfliktområdet.

På den annen side kan en kobling gi gevinster for begge parter, som diskutert tidligere. I forhandlingene kan et forslag til løsning innebære at den ene parten vil yte mer for sak A hvis den får mer igjen i sak B , eller omvendt. Et lands forslag om å yte mer på sak A eller B (mot gjenytelser på den andre saken) vil kunne fungere som et signal på landets private informasjon. Siden et land kan signalisere på denne måten, blir det mindre nødvendig å bruke utsettelse eller forslag om mindre ambisiøse avtaler som signaliseringsstrategi. Spesielt når gevinstene ved å bytte ytelser er store, vil en kobling (i tillegg) kunne øke effektiviteten ved selve forhandlingene.⁷⁸

Signalisering ved ikke-ambisiøse eller forsinkede forslag er bare én måte å øke sin forhandlingsmakt på. En annen måte er å velge sin forhandlingsrepresentant strategisk. Om man velger en representant

⁷⁸ Forfatteren har selv forsket mye på slik signalisering, og argumentene i teksten er hentet fra Harstad (2007).

som er lunken til avtalen av politiske grunner, vil representanten kreve mer for å kunne bli interessert i å forhandle eller signere. Mange husker kanskje at EU i forhandlinger om handelsliberalisering for noen år siden stilte med en fransk representant som var tidligere landbruksminister. Akkurat som en kobling kan gi et land økt motivasjon til å signalisere forhandlingsmakt, kan koblingen gi et land ytterligere motivasjon til å velge en lunken representant.⁷⁹

Nasjonale interessekonflikter og flernivåspill

Så langt har analysen blitt forenklet ved å anta at ethvert land maksimerer nasjonale interesser eller gevinster. I virkeligheten er dette svært komplisert, siden en nasjon består av flere grupper som gjerne har ulike interesser. For å få gjennomslag må en politikk eller en internasjonal avtale ha tilstrekkelig stor støtte av tilstrekkelig mange eller viktige politiske grupper. Dette betyr at den som forhandler på vegne av et land, spiller et strategisk spill på to ulike nivåer: et internasjonalt nivå og et nasjonalt nivå.

En måte å illustrere flernivåspill på, er å kreve at internasjonale avtaler ikke bare må signeres ved forhandlingsbordet, men at de også må ratifiseres av lovgivende forsamlinger i hvert enkelt land i etterkant av forhandlingene (Putnam, 1988). For å bli ratifisert, må en avtale være gunstig for majoriteten av velgerne (eller for majoriteten av velgerne i den lovgivende forsamlingen). Ratifiseringen kan bli krevende dersom den lovgivende forsamlingen er splittet i sine interesser eller om de krever mer enn et enkelt flertall for å ratifisere avtaler (visse organ krever for eksempel et flertall på 2/3). Om ratifiseringen blir krevende, vil andre land måtte strekke seg mer for å kunne gi landet en avtale som er så god at ratifisering likevel blir sannsynlig. Av denne grunn kan krevende ratifisering på hjemmebane gi landet en sterk forhandlingsmakt internasjonalt.

I flernivåspill vil en kobling mellom ulike saker ha flere konsekvenser. I tillegg til effektene diskutert ovenfor, kan en kobling være

⁷⁹ Disse effektene er analysert i Harstad (2008, 2010), som viser når koblinger til sidebetalinger fører til en strategisk delegering som er så ugunstig at det ville vært mer effektivt å forhandle uten sidebetalinger.

nødvendig for å overbevise skeptiske grupper om at avtalen vil være gunstig. Selv om visse grupper i for eksempel Norge gjerne vil liberalisere landbruket uten å kreve noe i gjengjeld, vil gårdbrukernes interesseorganisasjoner kjempe imot om ikke saken kobles til noe som gjør den totale pakken tilstrekkelig attraktiv. Dersom også forhandlingspartneren har to grupper i landet som begge må gå god for pakken, kan man få i alt fire politiske grupper som alle må tjene på pakken av avtaler. Gitt innsikten vi har fått av figurene ovenfor, er det ikke vanskelig å gjette seg til at når enda flere grupperinger må tjene på avtalene, blir koblinger enda viktigere enn de var ovenfor da nasjonale interessekonflikter ble ignorert.

Politikk handler blant annet om å velge sine støttespillere med omhu. I det norske eksemplet er det ikke nødvendig med politisk støtte fra gårdbrukernes interesseorganisasjoner hvis man isteden har støtte fra andre mektige grupper. Den nasjonale delen av flernivåspillet kan derfor være nokså komplisert, og helt klart mer komplisert enn vi kan yte rettferdighet i dette kapitlet. I virkeligheten er heller ikke de to nivåene helt adskilte. Om en politikk har sterk støtte internasjonalt, kan det kanskje bli gjennomført med noe mindre støtte nasjonalt. Dersom visse typer politikk har relativt liten støtte nasjonalt (som økonomisk innstramning eller liberalisering av handel), kan dette likevel gjennomføres dersom de ledende politikerne signerer en internasjonal avtale som krever dette, slik at politikerne kan skyldes på det internasjonale presset og dermed likevel ha en mulighet til å bli gjenvalgt. På samme måte kan en kobling mellom saker gjøre at sittende politikere kan få gjennomført saker som er upopulære nasjonalt dersom den totale pakken av saker er tilstrekkelig gunstig for tilstrekkelig mange politiske grupperinger.

Som diskutert ovenfor og av Putnam (1988) kan flernivåspillet være slik at de internasjonale forhandlingene kommer først, før det nasjonale politiske spillet starter. Men det kan like gjerne være motsatt. Thomas Schelling (1960) har forklart hvordan velgere og innbyggere gjerne vil velge sine politikere eller forhandlingsrepresentanter strategisk, og på en slik måte at man vil stille sterkt i de internasjonale forhandlingene. Dersom sakene er koblet ved forhandlingsbordet, vil man kanskje foretrekke å velge andre representanter, gjerne noen som er mer kravstore, siden det ved koblinger blir større potensielle

gevinster å hente ved forhandlingsbordet. Dette er også diskutert på slutten av det foregående avsnittet (og i forskningsartiklene Harstad, 2009 og 2010).

Forhandlinger om koblinger og sekvensielle forhandlinger

Når visse land tjener på en kobling, mens andre land taper, vil de være uenige om hvorvidt sakene skal kobles eller ikke. De som taper på koblingen vil kanskje forsøke å nekte, og kreve at man ser de to sakene isolert. Det er imidlertid å forvente at koblingen likevel vil finne sted. For å forstå hvorfor, kan man først anta at partene er rasjonelle nok til å forstå hva som blir løsningen om sakene forhandles hver for seg og hva løsningen blir om sakene ses under ett. Når begge de alternative løsningene kan predikeres og sammenlignes, vil en forhandling om agendaen i prinsippet være identisk med en forhandling om de to aktuelle løsningene (løsningen ved en kobling og løsningen totalt sett uten en kobling). Det er rimelig at utfallet av disse forhandlingene blir løsningen ved en kobling. Årsaken er at dette vil være løsningen ved en kobling, selv om løsningen uten en kobling likevel er en del av forhandlingsrommet. Så snart man forhandler om agendaen, har man i prinsippet åpnet opp for det koblede forhandlingsrommet, og da er det knapt noen vei utenom at utfallet blir koblingen.

Men selv om sakene er koblet, kan partene bli enige om å forhandle om dem sekvensielt – at de først prater om én sak, før de diskuterer den neste. Hvilken rekkefølge er da best?

Svaret kommer an på om den første saken blir gjennomført straks den er signert eller om de begge vil holdes igjen til hele pakken er avtalt. Om den første avtalen man kommer til enighet om blir gjennomført og implementert umiddelbart, vil det lønne seg å forhandle først om den saken som man anser som viktigst. (En enkel intuisjon for dette er at man da slipper å vente på noe som er viktig og dermed haster.)⁸⁰ Hvis man derimot må vente til man har kommet til

⁸⁰ Fershtman (1990) har skrevet mer detaljert om dette.

enighet om begge sakene, blir det omvendt:⁸¹ Da kan det lønne seg å forhandle først om det som er viktig for motparten. En intuisjon for dette resultatet er at straks den første saken er signert, vil motparten bli svært utålmodig for å komme i land med den neste saken siden den første saken er så viktig. Utålmodigheten vil føre til større motytelser, og samlet sett en bedre avtale for det landet som lot motparten få forhandle om sin favorittsak først.

Dersom forhandlingene er effektive og forslag (og motforslag) kan utveksles hyppig, vil det ikke være en stor forskjell mellom de to rekkefølgene. Da vil det totale utfallet, så vel som utfallet for hver sak, være upåvirket av rekkefølgen. Løsningen blir da som beskrevet i figurene over.

Konklusjoner

Det er viktig å forstå effektene av å koble ulike saker i forhandlinger, enten det er snakk om handelspolitikk, miljøavtaler eller nedrustning. Etter å ha introdusert noen teoretiske konsepter, har dette kapitlet med enkle figurer vist situasjoner der alle land vil tjene på en kobling og andre tilfeller der et land vil tape på en slik kobling. Selv om utdypende kommentarer finnes ovenfor (mens detaljene finnes i artiklene i referanselisten), vil jeg her oppsummere noen av lærdommene:

1. En sak som er gunstig for land 1, men ugunstig for land 2, vil måtte kobles til en annen sak for at den skal kunne bli en mulig forhandlingsløsning.
2. Siden begge sakene da kan bli gjennomført, kan koblingen være en ulempe for land 2 dersom den andre saken uansett ville ha blitt gjennomført.
3. I mange tilfeller vil koblinger være gunstig for alle land, siden ytelser på én sak vil bli møtt av motytelser på en annen sak.

81 Se Busch og Horstmann (1997) og Herrero (1989). Også Acharya og Ortner (2012) diskuterer sekvensielle avtaler, og beskriver når partene vil forhandle om sak *A* straks heller enn å vente til også sak *B* kommer på bordet. In og Serrano (2002) analyserer et spill der en part kan foreslå en løsning for sak *A* eller for sak *B*, men ikke begge deler samtidig.

4. En kobling kan også gjøre de ulike avtalene mer stabile, siden man da kan straffe et land hardt om det går bort fra noen av forpliktelsene.
5. På den andre siden kan en kobling gjøre det vanskeligere å komme frem til forhandlingsløsningen, siden hvert land vil tjene mer på å signalisere forhandlingsstyrke eller lunkenhet når mer står på spill.
6. Ved innenlandske interessekonflikter kan koblinger være nødvendige for at avtalen skal kunne bli ratifisert, eller de kan brukes for å tvinge frem innenlandsk politikk som det ellers ville blitt politisk vanskelig å få gjennomslag for.
7. Så snart man åpner for forhandlinger om hvorvidt sakene skal kobles, er de i prinsippet allerede koblet. Det kan da bli umulig å forhandle om hver sak isolert.

Det må sies at diskusjonen ovenfor har sett bort fra mange viktige forhold som vil kunne påvirke argumentene. Representanten som forhandler på vegne av sitt land, er selvsagt ingen perfekt agent. Ofte vil ikke engang representanten kunne ha myndighet til å forhandle om annet enn sitt eget saksfelt. Når finansministrene i EU forhandler om skattepolitikk, kan de ikke plutselig gi løfter om handelsliberalisering eller forsvarspolitik. Begrensninger i myndighetsområde vil selvsagt redusere muligheten til å gjøre koblinger mellom ulike saker. Men dette er politisk bestemt, og ved de viktigste forhandlingene er det statslederne selv (eller de folkevalgtes forsamling) som er siste instans i beslutningsprosessen. Dermed kan et land kanskje unngå en kobling ved å sende en representant med begrenset saksområde. Når man på forhånd diskuterer nivået og myndigheten til forhandlingsrepresentantene, er det i virkeligheten mulige koblinger det blir forhandlet om.