

Handelspolitikken for tekstilvarer 1977–86

Arne Melchior

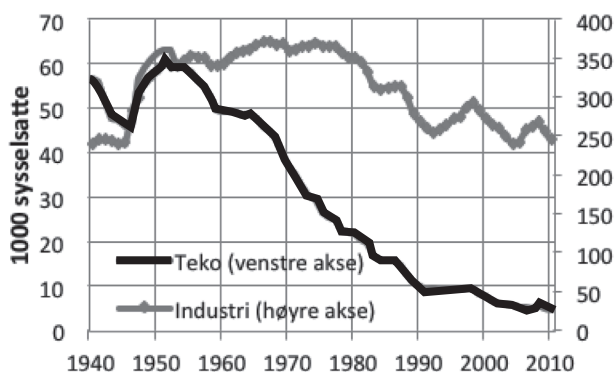
Teko-industrien¹⁵⁶ er den andre næringen i tillegg til landbruk der Norge i nyere tid har hatt en proteksjonistisk politikk. Tidlig på 1980-tallet var Norge i verdenstoppen for beskyttelse mot import av lavpristekstiler. Fra 1986 startet en gradvis liberalisering inntil den siste importkvoten forsvant i 2001, og Norge er i dag blant de mest liberale i verden. Hvordan kunne politikken gå fra det ene ytterpunktet til det andre i løpet av en såpass kort periode? I dette kapitlet analyserer vi tekstilproteksjonismen med særlig fokus på den kritiske fasen 1977–86, da Norge forlot den internasjonale tekstilavtalen i GATT og kjørte sitt eget løp i seks år. Handelspolitikken for teko-varer var et klassisk tonivåspill med parallelle nasjonale og internasjonale forhandlingsprosesser (se kapitlene 4 og 5), og er dessuten en god illustrasjon på at handelspolitikken bygger på både skrevne regler og uskrevne normer. I dette kapitlet analyserer vi både forhandlingene og de økonomiske virkningene.¹⁵⁷

156 Mens handelspolitikken internasjonalt omfattet tekstilvarer, ble det i den hjemlige debatten samt i en del av SSBs statistikk brukt betegnelsen «teko», det vil si tekstil- og bekleddingsvarer, lær- og lærvarer og skotøy.

157 Forfatteren arbeidet med importpolitikk i det daværende Handelsdepartement i 1981–86, og deltok da i de multilaterale forhandlingene om forlengelse av den internasjonale tekstilavtalen i GATT (MFA, multifiberavtalen) både i 1981 (MFA III) og 1986 (MFA IV), samt i mange av Norges bilaterale forhandlinger om tekstilhandelsavtaler i den aktuelle perioden. Informasjon fra dette arbeidet utgjør en viktig kilde for analysen av institusjonelle forhold og forhandlingsprosesser. Analysen bygger dessuten på tidligere forskning om de økonomiske virkningene av tekstilkvotene (Melchior, 1993), skriftlige kilder om den politiske behandling i Norge og tekstilregimet i GATT, samtaler/korrespondanse våren 2015 med noen av de tidligere aktørene på norsk side i denne politikken, og nytt kildemateriale, herunder regjeringsnotater og annet materiale fra perioden. Takk til Hallvard

Teko-proteksjonismen i historisk perspektiv

Teko-industrien i Norge var med på den industrielle oppturen like etter andre verdenskrig, men allerede fra tidlig på 1950-tallet begynte en nesten kontinuerlig nedgang i sysselsettingen (figur 9.1) fra mer enn 60 000 arbeidsplasser tidlig på 1950-tallet til 4000 i dag.¹⁵⁸ Fra midt på 1970-tallet, da vekstperioden etter andre verdenskrig var over, kom også en nedgang i annen industri. I denne «krisestemningen» fikk teko-industrien gjennomslag for en kraftig innstramming i handelspolitikken.



Figur 9.1: Sysselsetting i teko-industrien 1940–2010. Datakilde: SSB.

Teko-industrien har vært en teknologisk enkel og arbeidsintensiv industri, som derfor var relativt mobil mellom land og utsatt for endringer i internasjonal konkurranse. Fra 1960-tallet ble den norske teko-industrien utsatt for sterkere importkonkurranse, først fra Europa og senere fra Asia. Også andre vestlige land ble utsatt for konkurransen fra Asia, med først Japan og senere Hongkong i spissen.

Bakke som ga tilgang til sitt private arkiv (oppbevart i Arbeiderbevegelsens arkiv) og Arbeiderpartiet v/Jonas Gahr Støre som ga tilgang til R-notater fra regjeringene Nordli og Brundtland I i perioden 1976–81 (oppbevart i Riksarkivet).

Takk til bokens medforfattere, prosjektets referansegruppe samt Atle Leikvoll og Bjørn Frode Østern for nyttige kommentarer til et tidligere utkast. Som vanlig står resultatet for forfatterens regning, med ansvar for eventuelle feil og mangler.

158 Tallene for 1970–2010 er fra Statistisk sentralbyrås databank, årlige data for nasjonalregnskap. Tallene for 1940–1969 er tatt fra Bore og Skoglund (2008).

USA og Storbritannia var pådrivere da et regime for beskyttelse mot «lavprisimport» ble etablert innenfor GATT – først de internasjonale avtalene om handel med bomullstekstiler tidlig på 1960-tallet, og fra 1974 den internasjonale tekstilavtalen i GATT (MFA, multifiberavtalen). MFA ble forlenget tre ganger, og man snakker derfor om MFA I (1974–77), MFA II (1977–81), MFA III (1981–86) og MFA IV (1986–94). Ved hver forlengelse var det multilaterale forhandlinger om en tilleggsprotokoll som modifiserte den opprinnelige avtalen. I Uruguay-runden i GATT (1986–93) ble det vedtatt at tekstilkvotestystemet skulle fases ut i tiårsperioden 1995–2005. For dette formålet ble ATC (Agreement on Textiles and Clothing) etablert samtidig med WTO fra 1995 for å håndheve overgangsregimet. Kvoteregimet for lavprisimport varte dermed i 44 år, fra 1961 til 2005.

MFA var en rammeavtale for å inngå bilaterale eller tosidige handelsavtaler mellom import- og eksportland. Hovedprinsippene i MFA var at det kunne innføres kvoter dersom (i) importen av spesielle tekstilvarer fra en leverandør økte kraftig og skadet eller truet med å skade importlandets egen industri, og (ii) denne importen skjedde til priser som var lavere enn det som var normalt i importlandet. Det var da i MFA-terminologien et tilfelle av «markedsforstyrrelse», og det kunne innledes forhandlinger om kvoter. Disse forhandlingene kunne fastsette en kvote i antall bukser, jakker e.l. per tidsperiode (normalt per år). Man forhandlet dessuten om vekstrater fra ett år til det neste, og om såkalt fleksibilitet, det vil si adgang til å bytte kvoter mellom produkter eller tidsperioder.

Norden (i denne sammenheng Finland, Norge og Sverige, siden Danmark var med i EU) hadde i denne perioden felles opptreden i GATT, noe som helt klart økte deres forhandlingsstyrke. I MFA hadde de nordiske landene – etter norsk initiativ – fått aksept for en spesiell paragraf som slo fast at det i små importland kunne være en kritisk minstestørrelse for teko-industrien, og at disse kunne ha behov for strengere beskyttelse. Denne paragrafen om «minimum viable production» ble i tekstilkretser også omtalt som den nordiske klausulen fordi den i praksis var forbeholdt de nordiske landene. Siste setning i MFAs Artikkel 1, paragraf 2, lød: «In the case of those countries having small markets, an exceptionally high level of imports and a correspondingly low level of domestic production, account shall be taken of the avoidance of

damage to those countries' minimum viable production of textiles» (GATT, 1974, s. 6). For Norden ble denne klausulen i perioden 1978–85 et viktig redskap for å oppnå mer restriktive kvoteavtaler, for eksempel med lave vekstrater og mindre fleksibilitet.

MFA var rettet mot lavprisimporten, og lavprisriteriet i MFA var en utislsørt fornektelse av samfunnsøkonomiske prinsipper om konkurranse og økonomisk effektivitet ved at lav pris ikke ble ansett som et konkurransefortrinn, men som en trussel man måtte beskytte seg mot. MFA var en avtale under GATT, men ved å diskriminere på grunnlag av pris, representerte MFA et brudd med GATTs hovedregel om at ulike handelspartnere skal behandles likt. MFA var dermed beslektet med GATT/WTOs regler om dumping, der «urimelig» lave priser er et kriterium for å begrense importen. I praksis og i hovedsak var MFA et redskap for å begrense importen fra utviklingsland, spesielt i Asia og i noen grad Øst-Europa. Tekstilindustrien spilte en viktig rolle for økonomisk utvikling i mange utviklingsland, men industrilobbyen i Vesten gjorde sitt beste for å framstille dette som urettmessig konkurranse med dårlige arbeidsvilkår og små positive virkninger i eksportlandene.¹⁵⁹

I dette historiske bildet hører det med at dette var før Kina kom inn for fullt i den internasjonale tekstilhandelen – den største eksportøren i Asia var Hongkong. I 1980 var cirka 40 prosent av klærne vi kjøpte fortsatt fra Norge (målt i verdi). Mer enn 80 prosent av importen kom fra EF og EFTA, med Finland som største leverandør.

Norge brøt med MFA

Analysen i dette kapitlet har hovedfokus på perioden 1977–86. Det skjedde da en dramatisk endring i Norges politikk ved at Norge forlot MFA-avtalen og satte i verk enda strengere importrestriksjoner under GATTs beskyttelsesklausul (Art. XIX i GATT-avtalen), såkalte globalkvoter.

159 Industrien i Norge initierte i 1981 en studietur til Asia der representanter fra fagbevegelsen samt Handels- og skipsfartsdepartementet, Industridepartementet og Utenriksdepartementet også deltok. I rapporten (Tekstilfabrikkenes forening, 1981, s. 3) het det blant annet at «[...] den sterke økning som hadde skjedd i utbygging og eksport i meget liten grad er med på å skape en høyere levestandard og derved en større kjøpekraft blant den jevne befolkning [...]».

Norge var med i MFA I i 1974–77, og hadde i 1976 bilaterale tekstilavtaler med åtte land i Asia og seks i Øst-Europa (de siste utenfor MFA).¹⁶⁰ I de bilaterale forhandlingene under MFA I stilte Norge tøffere krav enn andre importland i MFA, og truet i noen tilfeller med å innføre globalkvoter dersom de ikke ga seg (Handelsdepartementet, 1976). På tross av relativt restriktive kvoteavtaler under MFA I, skjedde likevel en rask vekst i importen fra en del lavkostland, spesielt Hongkong.¹⁶¹ Norges harde linje i forhandlingene fortsatte under MFA II. Da MFA-avtalen med Hongkong skulle forlenges i 1977, krevde Norge 40 prosent reduksjon i handelen. Forhandlinger i perioden 1977–80 førte ikke til enighet. Norge skrinla dermed planene om å bli medlem i MFA II (1978–81), reduserte importen fra Hongkong ensidig med 40 prosent fra januar 1978 og gjennomførte importkvoter under GATTs Art. XIX.

Innføringen av globalkvoter fra januar 1978 var etter alt å dømme et «varslet mord». Trusselen om globalkvoter ble allerede i 1976 brukt i de bilaterale MFA-forhandlingene med Hongkong (Handelsdepartementet, 1976). I februar 1976 var Handelsdepartementets ledelse imot innføring av globalkvoter (ibid.), men industrien presset på. I november 1977 ble muligheten for innføring av globalkvoter signalisert i et brev fra handelsminister Hallvard Bakke til Stortingets industrikomité (Industrikomiteen, 1977, vedlegg). I perioden 1977–80 ble det gjennomført flere forhandlingsrunder med Hongkong, og man var nær ved å oppnå enighet. Men ledelsen i Handelsdepartementet valgte i de kritiske øyeblikk å stå på kravet om større kvotereduksjon enn det Hongkong ville godta. Dermed ble det ingen avtale, og globalkvotene ble innført. Med litt kompromissvilje fra norsk side kunne historien blitt en annen.

Fra 1981 startet en prosess som førte til at Norge i 1984 igjen vendte tilbake til MFA. Fra 1986, da MFA IV trådte i kraft, startet en gradvis liberalisering av det norske tekstilvoteregimet. En viktig milepæl var 1991, da antall kvoter ble betydelig redusert (Melchior, 1993). Det tok 15 år før denne liberaliseringen var fullført i 2001, men premisset var lagt i 1986 ved at Norge da forpliktet seg til å gå i liberal retning.

160 En oversikt over norske handelstiltak på 1970-tallet er gitt i Industridepartementet (1977).

161 Dette var mulig på grunn av begrenset varedekning, uklarheter i klassifisering etc. (Handelsdepartementet, 1981).

Mens andre importland under WTOs tekstilavtale hadde frist til 2005 med å avvikle kvotene, gjorde Norge det raskere. I løpet av 15 år gikk Norge dermed fra å være det kanskje mest proteksjonistiske landet til et av de mest liberale i verdenssammenheng.

Da den norske tekstilproteksjonismen tok av på 1970-tallet, var Arbeiderpartiet i førerretet (regjeringene Bratteli og Nordli). Men det var tverrpolitisk enighet og ingen dissens om de avgjørende vedtakene, for eksempel i industrikomiteens vedtak i desember 1977 (Industrikomiteen, 1977). Da Norge senere vedtok å avskaffe de mest proteksjonistiske tiltakene i mai 1984, var det også politisk enighet om dette (Utenrikskomiteen, 1984). I mellomtiden hadde det vært et regjeringsskifte, med Willoch-regjering fra oktober 1981. Det var i den politiske diskusjon en direkte sammenheng mellom handels- og industripolitikk. En mulig versjon av historien er at teko-proteksjonismen ble innført fra 1977 for å unngå større industrisubsidier – og ble avskaffet i 1984 med et løfte om industrisubsidier som i liten grad ble noe av!

MFA og «globalkvoter»: Hva var forskjellen?

Under Art. XIX, den såkalte beskyttelsesklausulen i GATT (som fortsatt eksisterer), kan et land innføre midlertidige restriksjoner dersom importen av en vare øker betydelig og truer med å skade landets industri. Her er det ikke noe pris-kriterium som gjør det mulig å ha kvote bare for lavprisimporten, og tiltak under Art. XIX skulle omfatte alle leverandører, med unntak av at partnere i frihandelsavtaler kunne unntas. Dette innebar i Norges tilfelle at kvotene omfattet de fleste land utenfor EFTA og EF, inkludert Øst-Europa og industriland som USA og Japan.¹⁶²

Mens det var juridisk sett lovlig å bruke Art. XIX under MFA-epoken,

¹⁶² Da Norge innførte globalkvoter fra 1978, ble også seks utviklingsland unntatt fordi Norge allerede hadde forhandlet bilaterale avtaler med dem. Dette var imidlertid i strid med GATT-regelverket, som sier at slike tiltak skal praktiseres på en ikke-diskriminerende måte. Hongkong reiste klagesak i GATT, og fikk i 1980 medhold i at Norge diskriminerte ved å opprettholde seks bilaterale avtaler utenfor globalkvotene. De seks landene var Filippinene, India, Malaysia, Singapore, Sri Lanka og Thailand. Paneldommen gir en god oversikt over hendelsesforløpet (se GATT, 1980). Formelt brøt Norge med GATTs Art. XIII, som sier at slike tiltak skal praktiseres ikke-diskriminerende. Da de seks avtalene utløp i 1981–82, ble derfor også de seks «avtalelandene» (som de ble kalt) inkludert i globalkvotene (Handelsdepartementet, 1984).

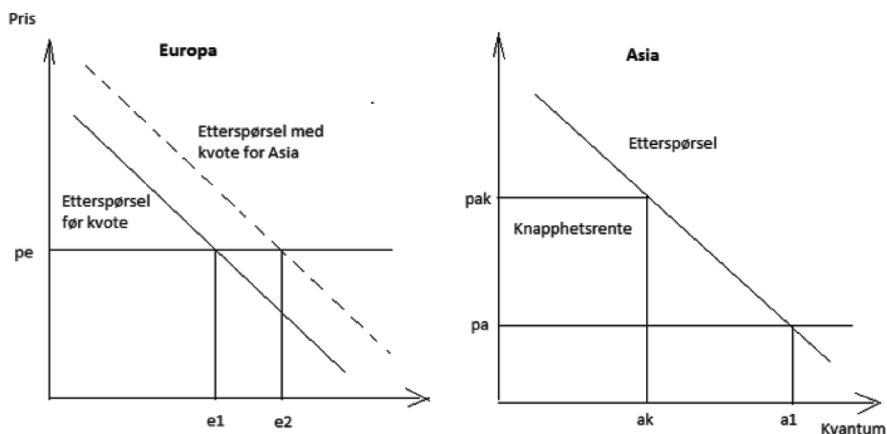
var forventningen at importlandene skulle benytte MFA siden avtalen var forhandlet for å ta hånd om problemene i tekstilhandelen. Norge brøt med denne normen, og var derfor under press for å vende tilbake til MFA. Denne kritikken økte over tid (Handelsdepartementet, 1982, 1984).

Mens globalkvotene betød «en kvote for alle», innebar MFA at Norge måtte forhandle bilaterale kvoteavtaler med mange land. Mens de store importlandene hadde opp mot 30 bilaterale avtaler, satset Norge ved gjeninntreden i MFA i 1984 på rundt 20 avtaler. På samme måte som dagens frihandelsavtaler er et bilateralt regime krevende for små land, både ut fra forhandlingsstyrke (et eksportland kan si nei – Indonesia gjorde det overfor Norge i MFA i 1985) og fordi det er forvaltningsmessig kostbart. Med et så lite marked endte man også opp med å forhandle om temmelig små kvanta; en kvote på noen få tusen plagg var kommersielt begrenset og administrativt kostbart, og til tider vanskelig å få aksept for. Disse forholdene gjorde det vanskeligere for små land som Norge å etablere et effektivt kvoteregime under MFA. Dette var et underliggende argument bak den nordiske klausulen i MFA.

En viktig forskjell var at mens globalkvotene ble fordelt av norske myndigheter til importørene i Norge, ble MFA-kvotene fordelt av eksportlandenes myndigheter til eksportørene. Under MFA kunne eksportørene tjene på prisøkningen som følge av begrenset tilbud. Dette var et plaster på såret og en grunn til at eksportlandene godtok MFA-regimet. Under globalkvotene var det stort sett importørene som kunne innkassere ekstrasfortjenesten. En kvotetildeling var et verdipapir, og hvis en importør i 1984 fikk en kvote på for eksempel 10 000 jakker, kunne det gi en ekstra fortjeneste på rundt en million kroner (se Melchior, 1993, kap. 7).

Den økonomiske virkningen av kvotene

Restriksjonene for import fra Asia var til fordel for leverandører i Europa, som kunne øke sin eksport til Norge uten å bli pustet i nakken av Hongkong og andre «lavprisleverandører». Restriksjonene førte også til en kraftig økning i prisen på klær fra Asia. Vi kan belyse noen av virkningene med et enkelt diagram, med importen fra Europa til venstre og Asia til høyre:

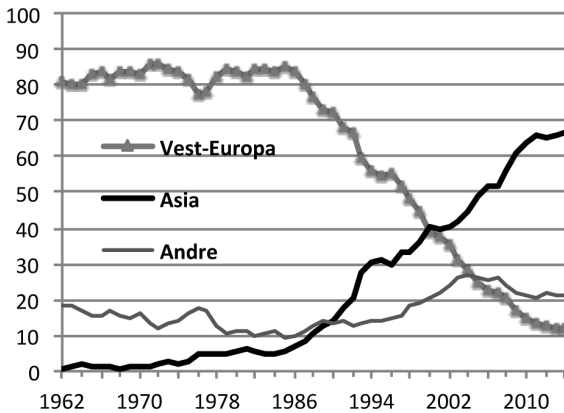


Figur 9.2: Virkningen av en kvote.

Vi antar at Europa og Asia lager ulike varianter av klær og at konsumentene etterspør en del av begge. De fallende kurvene viser at jo lavere pris, desto høyere er etterspurt volum. Siden Norge er et lite land, er prisen den samme uansett hvor mye vi kjøper. Tilbudskurvene er derfor horisontale, med pris pe for Europa og pa for Asia. Markedslikevekten er der de skjærer etterspørselskurvene. Dersom det ikke er noen restriksjoner, kjøper vi volumet $e1$ fra Europa og $a1$ fra Asia. Sett nå at det innføres en kvote ak for Asia. Det oppstår da knapphet på klær fra Asia, og prisen stiger til pak . Etterspørselen overfor Europa øker som vist med den stiplede linjen, og importvolumet fra Europa øker til $e2$. Konsumentene taper, fordi de får begrenset varetilbud og økt pris.

I Melchior (1993) er de ulike virkningene tallfestet på grunnlag av omfattende data for handel, kvotepriser m.m. Ifølge analysen førte restriksjonene overfor lavprisimporten til en prisøkning for de berørte varer/land på opptil 45–65 prosent midt på 1980-tallet og et velferdstap for norske konsumenter på 550–840 millioner kroner i 1986 (rundt 1,6–2,4 milliarder kroner i dagens priser). Økningen for import fra Europa var på 21–26 prosent midt på 1980-tallet, og importvolumet fra Asia ble holdt nede på rundt halvparten av sitt potensial. På 1980-tallet økte Asias tilbudskapitet raskt slik at gapet mellom kvoter og handelspotensial ble større, og kvotenes virkning var derfor sterkest midt på 1980-tallet.

Hjalp tekstilkvotene industrien? På det meste skapte de 630–770 ekstra arbeidsplasser i Norge (sammenlignet med en hypotetisk situasjon uten kvoter), med et nasjonalt velferdstap per arbeidsplass på 760 000–980 000 kroner (tilsvarende 2,2–2,8 millioner kroner i dag) (Melchior, 1993, s. 93). Et ironisk poeng er at sysselsettingen i distribusjon av klær etter hvert var større enn sysselsettingen i produksjon. I 1985 arbeidet det 25 000 i distribusjon av teko-varer mot 16 000 i produksjon av slike varer.¹⁶³ Teko-proteksjonismen var en kostbar og lite effektiv måte å støtte industrien på. Som figur 9.1 viser, gikk det jevnt og trutt nedover med teko-industrien både før og etter at proteksjonismen satte inn.



Figur 9.3: Andeler for Vest-Europa, Asia og andre i Norges import av klær (SITC 84) 1962–2014. Datakilde: WITS/COMTRADE.

Fordelingen av virkninger mellom land avhenger delvis av hvem som får knapphetsrenten (prisøkningen for kvotevarer). Med frivillig eksportbegrensning kan mye av denne havne i eksportlandet. Men med importkvoter som fordeles i Norge, kan norske importører sette opp prisene og innkassere prisgevinsten. I praksis kunne knapphetsrenten bli fordelt mellom eksportører og importører, avhengig av

¹⁶³ Datakilde: Sysselsetting i produksjon som for Figur 9.1, tall for distribusjon fra Varehandelsstatistikk 1972–1994, forskjellige utgaver, fra www.ssb.no. Tallet omfatter detalj-, engros- og agenturhandel med teko-varer.

markedsrett og forhandlingsstyrke (se for eksempel Krishna, Erzan & Tan, 1994). Melchior (1993) viser med data for Norge i 1983–86 at det var «rent sharing», men importørene i Norge fikk under globalkvotene den klart største delen av knapphetsrenten.

Mens importen fra Asia ble holdt nede av restriksjonene, flommet importen fra Vest-Europa inn nesten fritt, uten kvoter og dessuten med tollfrihet under frihandelsavtalene. Restriksjonene beskyttet andre land i Vest-Europa mer enn norsk industri. Dette vises i figur 9.3. Da restriksjonene gradvis slapp taket fra midt på 1980-tallet, akselererte importen fra Asia, med Kina i spissen, til en andel på 67 prosent i 2014. Importen fra Asia bidro til å holde norske priser nede samtidig som eksportprisene gikk i været, med en gigantisk bytteforholdsgevinst de siste tiårene. Importandelen fra Vest-Europa falt fra 85 prosent i 1985 til 12 prosent i 2014 – i sannhet en historisk forandring. Landene i EF og EFTA hadde også tollfrihet under frihandelsavtalene, mens det for andre leverandørland på 1980-tallet var 17–25 prosent toll for klær.¹⁶⁴

Figur 9.3 illustrerer at proteksjonismens betydning for internasjonal fordeling er et viktig aspekt som kommer i tillegg til de rent nasjonale betraktninger om konsumentpriser og nasjonale velferdstap. Teko-industrien var en viktig kilde til sysselsetting og vekst i mange utviklingsland, og restriksjonene bremset denne utvikling. For Asia var det mange hundre tusen arbeidsplasser som sto på spill.

De multilaterale forhandlingene om forlengelse av MFA

Protokollene for forlengelse av MFA modifiserte avtalen på enkelte punkter. Den første forlengelsen skjedde i 1978. Utviklingslandene og USA kunne antakelig godtatt en uendret forlengelse av MFA. Men det kunne ikke EF, der økonomisk tilbakeslag ga proteksjonismen vind i seilene og bransjeorganisasjonen Comitextil krevde mer beskyttelse. Mot slutten av 1970-tallet ble Storbritannia stadig mer proteksjonistisk, og sammen med Frankrike og Irland lyktes de i å prege politikken

¹⁶⁴ Se Melchior (2006). Tollnedtrappingen for tekstilvarer i frihandelsavtalene var fullført i 1969 for EFTA og 1984 for EF.

i EF-12 (Aggarwal, 1985, s. 146). Mens det var USA som ledet an i tekstilproteksjonismens første fase, var det EF som i 1977 overtok denne rollen. EF presset gjennom en paragraf i forlengelsesprotokollen som ble omtalt som «klausulen om rimelige unntak» (reasonable departures). Paragraf 5.3 i forlengelsesprotokollen henviste til MFAs retningslinjer, og tillot «[...] jointly agreed reasonable departures from particular elements in particular cases» (GATT, 1981). Bak paragrafens kryptiske språkbruk lå at enkelte importland, spesielt EF, ville ha mer restriktive avtaler, med lavere vekstrater for kvotene og i noen tilfeller kvotereduksjoner.

Om den nordiske klausulen i MFA II het det i forlengelsesprotokollens paragraf 6 at den skulle «iverksettes fullt ut». Dette ga grunnlag for å kreve mer restriktive avtaler, og sammen med «klausulen om rimelige unntak» var det bakgrunnen for at Norge overfor Hongkong i 1977 krevde 40 prosent reduksjon i kvotene for en del varer. Norge var med andre ord i 1977 i godt eller dårlig selskap, alt etter som man ser det. EF forberedte grunnen for harde krav i forhandlingene, men bare Norge gikk så langt som å kreve 40 prosent reduksjon.

Det var i MFA ikke nødvendigvis slik at forhandlingene fant sted i den forventede rekkefølgen, med rammeavtalen først og så de bilaterale forhandlingene som bygget på rammeavtalen. Ved flere anledninger i MFAs historie fant bilaterale forhandlinger sted parallelt med de multilaterale forhandlingene, eller til og med før disse. En annen vanlig tilnærming var at tiltredelsen til MFA (ratifikasjon av forlengelsesprotokollen) var betinget av tilfredsstillende bilaterale avtaler. Dette var for eksempel tilfelle da Norge igjen ble med i MFA i 1984. Dette forbeholdet økte Norges makt i de bilaterale forhandlingene. Denne sammenhengen mellom de bilaterale og multilaterale avtalene gjorde MFA i seg selv til et tonivåspill. I tillegg kom interaksjonen mellom nasjonal politikk og de internasjonale forhandlingene, som vi kommer tilbake til.

Et fenomen som kan observeres ved både etableringen og forlengelsene av MFA er at multilaterale avtaler kan være skreddersydde for bestemte land, selv om språket i avtaleteksten er tilsynelatende generelt. Den nordiske klausulen er et godt eksempel – det var klart for alle i miljøet at de nordiske landene kunne bruke den, men ikke andre. Tolkningen av den multilaterale avtalen er dermed ofte mer

presis enn teksten, og man må kjenne konteksten for å forstå tolkningen. Det samme gjaldt klausulen om «rimelige unntak», der det hadde vært konsultasjoner mellom EF og flere land på forhånd og praksis under den multilaterale avtalen dermed var definert.

I 1978 var det 35 medlemmer av MFA, eller 46 hvis EF telles som 12. Det var med andre ord en mer oversiktlig forsamling enn dagens WTO med 160 medlemmer. Forhandlingene skjedde på fem nivåer: (i) plenumsmøtene, der deltakerne holdt viktige innlegg om posisjoner; (ii) uformelle møter og konsultasjoner mellom to eller flere land, inkludert lunsjer og middager, industrilandsmøter, møter mellom grupper av utviklingsland e.l.; (iii) uformelle konsultasjoner mellom den GATT-oppnevnte forhandlingsleder og enkeltland eller grupper av land; (iv) såkalte «green room-møter», der en mer eller mindre fast undergruppe av land møttes, ledet av GATTs leder for forhandlingene; (v) uformelle middager for et utvalg land, stort sett de samme som i «green room», hos GATTs generaldirektør. Det var som oftest GATTs generaldirektør eller visegeneraldirektør som ledet forhandlingene. Norges delegasjon til forhandlingene var ledet på embetsmannsnivå, og det var aldri politisk representasjon i delegasjonen. Mens ministermøter benyttes ved viktige avgjørelser i WTO og tidligere GATT, ble MFA stort sett håndtert av diplomater og embetsmenn.

De offisielle plenumsmøtene var formelle milepæler og oppgjør av status i forhandlingene, men det var ikke der tautrekkingen foregikk. Green room var i praksis den viktigste forhandlingsarenaen, supplert med uformelle møter og sonderinger mellom forhandlingslederen og viktige land. Fra Nordens side hadde man en aktiv profil med uformelle samtaler med andre land; man satt ikke og ventet på plenumsmøtene. For Norge var det av stor betydning at Norden opptrådte samlet og hadde adgang til green room-møtene, siden de viktigste forhandlingene skjedde i green room eller uformelle møter. For EF var Kommisjonen forhandlingsleder, og de enkelte land ble informert via regelmessige møter i EF-delegasjonen i Genève. Det var med en viss selvtilfredshet at den norske forhandlingsdelegasjonen noen ganger kunne «lekke» informasjon til Danmark om hva som egentlig foregikk!

Både i 1977 (MFA II) og 1981 (MFA III) hadde EF rollen som spydspiss for en restriktiv politikk. Hovedkravet i 1981 var en såkalt

anti-surge-klausul som tillot opprettelse av «kvoter innenfor kvotene»: Hvis en kvote var underutnyttet og importen deretter økte raskt innenfor kvoten, kunne importøkningen begrenses.¹⁶⁵ Dette skapte voldsom strid i forhandlingene, men EF fikk til slutt gjennomslag. De nordiske landene lyktes nok en gang med å få stadfestet MVP-klausulen; i protokollens paragraf 11 ble det også gitt adgang til å begrense fleksibiliteten i avtalene ytterligere. Både i 1977 og 1981 var dermed Norden og EF pådrivere for en mer restriktiv MFA-avtale og lyktes med dette.

Under forhandlingene om MFA IV i 1986 var rollene byttet om, og USA inntok igjen rollen som pådriver for restriksjoner – denne gang i form av økt fiberdekning i avtalen (inkludering av silke og vegetabiliske fibre). EF og Norden hadde denne gang en mer forsonlig holdning, og i det norske forhandlingsreferatet (Handelsdepartementet, 1986) ble EFs rolle som en modererende faktor i forhandlingene trukket fram. De nordiske landene fikk igjen stadfestet den nordiske klausulen, men denne gang på betingelse av et løfte om framtidig liberalisering.¹⁶⁶ Norden, og spesielt Sverige, ble under MFA III utsatt for stadig skarpere kritikk fra utviklingslandene for sin restriktive praktisering av MVP-klausulen. Det var i 1986 ikke mulig å få den nordiske klausulen stadfestet med samme restriktive profil som før. Forhandlingene om MFA IV var et vendepunkt etter to tiår med stadig mer tekstilproteksjonisme. Norden var den første aktøren på importsiden som ga dette signalet. På tekstilkomiteens siste møte da MFA ble forlenget 1. august 1986, ga Hongkongs forhandlingsleder honnør til Norden for denne kursendringen (GATT, 1987, s. 252). Dette sto i sterk kontrast til perioden 1977–80, da forholdet mellom Norge og Hongkong var hardt prøvet.

Tabell 9.1 oppsummerer hovedtrekk ved utviklingen:

165 Se paragraf 10 i forlengelsesprotokollen (GATT, 1981).

166 I forlengelsesprotokollens paragraf 12 het det at MVP-klausulen kunne anvendes «[...] on the understanding that future bilateral agreements shall, depending on the point of departure for each importing country, in respect to growth and flexibility represent meaningful improvements over those agreements previously in place» (GATT, 1986).

Tabell 9.1: Hovedfaser i tekstilregimet 1974–1991.

Regime	Tidsperiode	Pådriver	Stikkord	Den nordiske klausulen	Norge
MFA I	1974–1977	USA	Ny avtale, flere fibre enn bomull tatt med	«Minimum viable production»-klausul innført	MFA-medlem, 8 bilaterale avtaler
MFA II	1978–des. 1981	EU	«Rimelige unntak», kvotereduksjoner	Stadfestet, mer restriktiv	Ut av MFA, globalkvoter + 6 avtaler
MFA III	Des. 1981–juli 1986	EU	Anti-surge, kvotereduksjoner	Stadfestet, mer restriktiv	Globalkvoter, MFA fra juli 1984
MFA IV	Aug. 1986–juli 1991	USA	Utvidet fiberdekning	Gjentatt med løfte om liberalisering	MFA-medlem, i liberal retning

Hvorfor godtok eksportlandene MFA?

Hvordan var det mulig å få utviklingslandene til å godta MFA-systemet? Dette var i hovedsak en kombinasjon av to forhold: For det første at alternativet for de dominerende eksportlandene var verre, og for det andre at utviklingslandene var splittet.

De største lavpriskeksportlandene visste at alternativet til MFA kunne være ensidige tiltak fra industrilandene. Som nevnt kunne dette bety importkvoter istedenfor eksportkvoter, slik at knapphetsrenten tilfalt importørene. Land som Hongkong var også ensidige økonomier som ikke hadde så mye de kunne true med. Dette bidro til at de til syvende og sist tok til takke med det som ble tilbudt. Deres status som koloni før 1997 kan muligens også ha spilt en rolle, uten at vi har spesifikk dokumentasjon på dette.

MFA hadde også et splitt-og-hersk-element: Motsetningene mellom utviklingsland var bygget inn i avtalen ved at restriksjonene skulle være mildere for små leverandører og nykommere i markedet (MFAs Artik-

kel 6). Industrilandene gjorde hele tiden et forsøk på å skille mellom de «egentlige» utviklingslandene og eksportører som Hongkong.¹⁶⁷ I MFAs ulike forlengelser ble de mest restriktive tiltakene rettet mot dominerende leverandører. Hongkong, Sør-Korea, Macao og Taiwan var mest utsatt fra EFs side. Mindre u-landsleverandører sto i et direkte konkurranseforhold til de største og mest konkurransedyktige, og kunne faktisk tjene på at de store leverandørene ble holdt nede.

Denne forskjellsbehandlingen gjorde at de dominerende leverandørene ble mer isolert i forhandlingene. I green room var det ofte enkelte ASEAN-land som først aksepterte industrilandenes krav. Fordi Norge opprettholdt egne avtaler med seks land, ble kritikken av globalkvoter og Norges sorti fra MFA mindre skarp. I den norske rapporten fra forhandlingene om MFA-forlengelse i 1986 het det at «MFA-forhandlingene denne gang var i utgangspunktet preget av den sterkere koordinering og økte bevisstgjøring blant u-landene, og deres sterkere motstand mot restriksjonene. Erfaringen viste imidlertid også denne gang at u-landenes enhet gikk i oppløsning da de enkelte land fikk valget mellom å kjempe for prinsipper eller sine umiddelbare økonomiske interesser. Koordineringen mellom u-landene var derfor svak i slutfasen» (Handelsdepartementet, 1986, s. 4). Både i 1977, 1981 og 1986 visste de «dominerende» eksportlandene at dersom de ikke godtok en avtale, kunne de bli utsatt for ensidige tiltak.

MFA er derfor et klassisk eksempel på tonivåspill (jf. kapitlene 4 og 9) med vekselvirkning mellom nasjonale prosesser og internasjonale forhandlinger. I forhandlingene styrket importlandene sin situasjon ved å koble MFA-forlengelsen til den politiske behandlingen hjemme. EF var allerede da en komplisert organisasjon med harde interne diskusjoner, og på flere tidspunkter var forhandlingene i praksis blokkert mens man ventet på revisjon av EFs mandat. På et tidspunkt i 1981 ventet alle på at EFs forhandlingsleder Horst Krenzler skulle ankomme med fly fra Brussel med det nye mandatet. Men som følge av tett tåke over Genève måtte flyet kretse over GATT-forhandlingene i en ekstra time, og hele forsamlingen kunne bare stirre forventningsfullt opp i

¹⁶⁷ For eksempel uttalte den norske industrikomiteen i Stortinget i 1977 at «Komiteen viser til det faktum at storparten av den skadevoldende import kommer fra et fåtall industrienklaver i Sørøst-Asia, i første rekke Hongkong. Disse områder kan ikke karakteriseres som utviklingsland» (Industrikomiteen, 1977, s. 4).

skyene. I 1986 truet USA med hjemlige lovforslag om mer proteksjonisme som kunne bli vedtatt dersom de ikke fikk det som de ville. I tonivåspillet under MFA ble nasjonal politikk brukt som pressmiddel internasjonalt. Omvendt kunne de internasjonale forhandlingene også brukes som argument i politikken hjemme.

Norge hadde i 1977–81 demonstrert at det hjemlige politiske presset var et reelt forhandlingskort. Også for Norges del var nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger koblet på den måten at den politiske beslutningen i Norge var avhengig av et tilfredsstillende resultat av forhandlingene internasjonalt. Både under MFA II og MFA III forhandlet Norge først multilateralt om forlengelsen av MFA, og dernest om avtaler med mange land før beslutningen om å delta i MFA ble fattet. Det forhold at tiltredelse til MFA var betinget av de tosidige avtalene, økte Norges forhandlingsstyrke i de tosidige forhandlingene. Mens overgangen fra globalkvotene til MFA i 1984 helt klart var et skritt i liberal retning, måtte Norge forhandle svært restriktive tosidige avtaler for å få dette til. I dette tonivåspillet måtte Handelsdepartementet fremme liberalisering gjennom å forhandle mest mulig proteksjonistiske avtaler. Samtidig argumenterte Handelsdepartementet hjemme for at tiltredelse til MFA var ønskelig på grunn av det internasjonale presset.

Sakskoblinger i forhandlingene

I forhandlingene om MFA var det fraværet snarere enn eksistensen av koblinger til andre saksfelt som var påfallende. Slike koblinger kunne skje multilateralt, for eksempel ved at MFA ble trukket inn i bredere GATT-forhandlinger, eller det kunne skje bilateralt ved at eksportlandene krevde motytelser eller truet med mottiltak på andre felt. Verken multilateralt eller bilateralt var dette særlig utpreget.

MFA var en del av GATT, og et spørsmål er hvorfor ikke MFA ble trukket sterkere inn i GATTs ulike forhandlingsrunder. I den aktuelle perioden pågikk Tokyo-runden i 1973–79, og Uruguay-runden fant sted i perioden 1986–93. MFA II ble forhandlet i 1977, med andre ord under Tokyo-runden. Under Tokyo-runden tok utviklingslandene opp spørsmålet om importrestriksjoner, men tidspunktet

var dårlig på grunn av økonomisk krise og lavere vekst fra 1973. Tokyo-runden førte til betydelige tollreduksjoner for industrivarer, men tekstilvarer var ofte unntatt.¹⁶⁸ Tokyo-runden var i det store og hele skuffende for utviklingslandene; de oppnådde lite, og heller ingen løfter om avvikling av bomullstekstilavtalen. Isteden ble MFA etablert og forlenget en gang mens Tokyo-runden foregikk (Handelsdepartementet, 1985).

Uruguay-runden startet i 1986, og det var derfor forventet at forhandlingene om MFA IV kunne bli koblet til runden. I MFA-forhandlingene i 1986 var imidlertid koblingen svak (Handelsdepartementet, 1986, s. 4). Som kjent i ettertid vedtok Uruguay-runden i 1993 at MFA skulle avvikles. Saken kom dermed opp med full tyngde etter hvert, men i juli 1986 kunne MFA-forhandlingene fortsatt gå sin gang uten å bli forstyrret av kobling til andre felt i handelspolitikken.

Mangelen på koblinger mellom MFA og andre saksfelt kan kanskje også forklares av at MFA var et veletablert juridisk, institusjonelt og kulturelt fenomen, med et innslag av «business as usual» som svekket reformiveren (jf. også kapittel 3 om EØS-avtalen). De multilaterale tekstilavtalene ble etablert som midlertidige tiltak på 1960-tallet, men det tok 40 år før de ble avviklet.

Tolkningen av regelverket i MFA var i høy grad bestemt av konteksten, for eksempel for MVP, rimelige unntak og «anti-surge». Institusjonen hadde dermed et sett av normer eller tolkninger som ble delt og forstått av de som deltok, bl.a. hvor store kvotereduksjoner man kunne be om, hvor lave vekstrater for kvotene de nordiske landene kunne ha, og lignende. Disse normene var i kontinuerlig utvikling og sto ikke klart i noen protokoll. Noen ganger ble denne likevekten utfordret av aktører som ikke godtok normene slik de var. Indonesia var en slik aktør i 1986, med en skarpere brodd mot tekstilproteksjonismen. Da Norden møtte ASEAN i Genève 22. juli 1986, kom talsmannen for ASEAN (Salim fra Indonesia) med temmelig kraftig kritikk av den nordiske klausulen («a license to kill»). Indonesia bidro i 1986 til en skarpere brodd mot den økte proteksjonismen under MFA II og MFA III samt mot MVP-klausulen. Dette bidro til klimaskiftet

168 Også Norge unntok mange tekstilvarer fra tollreduksjon i Tokyo-runden (Handelsdepartementet, 1979, s. 13, 44).

i 1986.¹⁶⁹ Moralene er at det noen ganger kan lønne seg å utfordre den rådende «teologi».

Norges bilaterale MFA-forhandlinger

De bilaterale forhandlingene i forbindelse med Norges gjeninntreden i MFA fant sted i 1983–86, etter at regjeringen i desember 1982 ga sitt klarsignal. Da stortingsmeldingen om MFA-tiltredelse ble lagt fram i april 1984, hadde Norge forhandlet 9 MFA-avtaler med planer om ytterligere 10 i fortsettelsen. Til sammenligning hadde EF under MFA III (1981–86) 27 bilaterale avtaler. Norges forhandlinger om bilaterale avtaler hadde varierende vanskelighetsgrad. Med Hongkong og Kina (i 1985) trengtes flere harde forhandlingsrunder før det ble enighet. I andre tilfeller kunne en avtale komme på plass i løpet av en forhandlingsrunde og et par dager. Dette gjaldt særlig de såkalte avtalelandene, der man kunne bygge på tidligere bilaterale avtaler.

- I lys av forhistorien, var avtalen med Hongkong den viktigste. Norge hadde i 1978 ensidig redusert importen fra Hongkong med 40 prosent, og den nye avtalen under MFA III opprettholdt 3/4 av denne reduksjonen. Norge foretok dermed en sterkere reduksjon i importen fra Hongkong enn noe annet land hadde gjort under MFA II og MFA III til sammen.¹⁷⁰
- De seks landene Norge hadde tosidige avtaler med fram til 1982, fikk tilbake kvotenivåene fra de tidligere avtalene, selv om de hadde tapt terreng under globalkvotene. Disse «avtalelandene» (som de ble kalt) fikk dermed en gunstig behandling.

Foran hver forhandlingsrunde hadde Handelsdepartementet vedtatt et mandat. Disse bygget igjen på vedtak om bredere retningslinjer i departementets ledelse, eller noen ganger i regjeringen. Dersom forhandlingene ikke kunne fortsette innenfor det gitte mandat, måtte man enten avbryte forhandlingene – normalt med sikte på å møtes senere – eller foreslå en endring i mandatet. Dette måtte klareres med

¹⁶⁹ Handelsdepartementet, 1986, ulike vedlegg.

¹⁷⁰ Se Handelsdepartementet, 1984, s. 20.

den politiske ledelsen i departementet. Forhandlingsmøtene skjedde normalt vekselvis mellom Norge og eksportlandet, og noen ganger i Genève dersom det var mer avgrensede konsultasjoner. Forhandlingene ble ledet på embetsmannsnivå i Handelsdepartementet – det var ikke aktuelt å trekke inn den politiske ledelsen.

De bilaterale forhandlingene foregikk på ulike nivåer:

- I de offisielle møtene mellom de to delegasjonene var det normalt delegasjonenes ledere som førte ordet. Møtene var preget av forberedte innlegg, eventuelt diskusjon der forhandlingslederen improviserte basert på «talking points» om ulike deltemaer.
- Underveis i eller mellom de formelle møtene var det ofte såkalte Chairmen's talks der forhandlingslederne trakk seg tilbake for å diskutere, og der det ikke ble ført referat. I disse samtalene kunne delegasjonslederne kommunisere mer fritt om mulige løsninger, uten å ta hensyn til interessenmotsetningene innad (for eksempel overfor industrien). Møtene hadde også en psykologisk rolle, ved å åpne en dialog og gi inntrykk av troverdighet.
- Sosiale arrangementer (middager, lunsjer o.l.) var også viktig for å skape tillit og dialog, og noen ganger kunne viktige signaler gis uformelt under slike arrangementer.
- Mellom de bilaterale møtene møttes forhandlingsdelegasjonen for å oppsummere og planlegge neste skritt. I forhandlingene deltok, i tillegg til Handelsdepartementet, vanligvis en representant fra teko-industrien og en representant fra Utenriksdepartementet. I spesielt viktige eller vanskelige forhandlinger kunne det være flere deltakere.

Forhandlingene under MFA skjedde i henhold til et omfattende multilateralt regelverk, som nevnt med videre tolkninger eller «normer» fra tidligere forhandlinger. Handlingsrommet i de bilaterale forhandlingene var derfor veldefinert og avgrenset. Noen av forhandlingene bygget dessuten på tidligere bilaterale avtaler som innsnevret dette handlingsrommet enda mer. I tillegg var likebehandling mellom ulike eksportland viktig (med unntak av de dominerende leverandørene). Eksportlandene hadde god kontakt med hverandre, og avtaler med tilfeldig variasjon i «strenghet» kunne bli tatt ille opp. Fra norsk side

var et hovedargument i de tosidige forhandlingene at en restriktiv avtale var nødvendig for at en MFA-tilslutning skulle bli noe av. Et annet hovedelement var rettighetene under MVP-klausulen.

Siden handlingsrommet var nokså veldefinert, var muligheten for improvisasjon og taktisk bløff også begrenset. I forhandlingene ble det likevel lagt inn et element av bløff eller taktikk. For eksempel hadde Norge ingen interesse av en såkalt anti-surge-mekanisme i avtalene under MFA III, men dette ble lagt inn i kravet fra norsk side som taktikk. Dette var under MFA III svært kontroversielt, og de fleste land protesterte heftig. Norge kunne da gi opp dette kravet, i håp om å få noe annet i bytte. Et annet taktisk virkemiddel var å kreve kvoter for flere varer enn det som trengtes for å ha noe å gå på.

En norsk tekstilavtale under MFA var normalt et dokument på 15–20 sider, med tekniske vedlegg som inneholdt produktlister, kvotestørrelser, administrative bestemmelser og mer. Kjernen i avtalene var hvilke varer som skulle underlegges kvoter og størrelsen på kvotene. I tillegg kom vekstrater for kvotene og den tidligere omtalte fleksibiliteten. Siden Norge var et lite marked med relativt små kvotestørrelser, gjaldt forhandlingene om vekst og fleksibilitet nokså små kvanta, og betydningen kunne noen ganger være mer symbolsk enn reell. Med hjemmel i den nordiske klausulen oppnådde Norge i 1983–84 vekstrater for de mest sensitive varene på 0,1–0,5 prosent, som med en kvote på 50 000 ville bety 50–250 plagg. Det var dermed ofte små størrelser man forhandlet om utenom selve kvotene. Men utfallet var viktig politisk og symbolsk fordi noen av de politiske partiene i Norge satte som betingelse at MFA III skulle gi bedre vilkår under MVP-klausulen.

Norges bilaterale tekstilforhandlinger i 1983–86 var et tonivåspill der proteksjonistiske avtaler var et middel for å få politisk aksept i Norge for et skritt i liberal retning. Forhandlingene hadde begrenset handlingsrom fordi mange elementer var bestemt av den multilaterale avtalen med tilhørende normer. EFs restriktive avtaler og den nordiske klausulen ga Norge muligheten til å inngå restriktive avtaler, og dermed skape det nødvendige grunnlag for gjeninntreden i MFA i 1984.

Internasjonale reaksjoner på globalkvotene

Både Handelsdepartementet og Utenriksdepartementet i Norge argumenterte ofte med at Norges globalkvoter og brudd med MFA i 1978–84 var en handels- og utenrikspolitisk belastning. For eksempel sier stortingsmeldingen om MFA-inntreden i 1984 (Handelsdepartementet, 1984, s. 15) at «De handelspolitiske argumenter taler klart for at Norge nå bør oppheve globalkvotesystemet og tiltre den internasjonale tekstilavtalen i GATT». Det ble blant annet henvist til at Norge som et lite land var interessert i et sterkt internasjonalt handelssystem, og at det derfor var naturlig å basere tekstilrestriksjonene på MFA. De direkte utenrikspolitiske reaksjonene som kom, var imidlertid ikke først og fremst knyttet til prinsipper, men til landenes egne næringsinteresser:

- De landene Norge hadde bilaterale avtaler med inntil 1982, tapte terreng under globalkvotene og ville tilbake til et MFA-system for å opprettholde egen eksport.
- Øst-Europa hadde også problemer med å hevde seg i konkurransen om globalkvotene, og ønsket bilaterale avtaler.
- Globalkvotene omfattet også industriland utenfor EF og EFTA. USA tapte terreng, benyttet retten i GATT til å kreve kompensasjon for tiltak under GATTs Art. XIX og fikk redusert toll for en del varer.

De viktigste internasjonale reaksjonene på globalkvotene var med andre ord i starten ikke på det prinsipielle plan, men fra land som tapte i konkurransen under globalkvotene. Ifølge Handelsdepartementet (1982, 1984) var de handelspolitiske reaksjonene utsatt i tid fordi Norge fra 1982 hadde erklært intensjon om å tiltre MFA. En mer prinsipiell reaksjon mot graden av proteksjonisme kom fra utviklingslandene etter hvert, og kom klart til uttrykk i forhandlingene om MFA IV i 1986.

Beslutningsprosessen i Norge

Et viktig utgangspunkt for beslutningsprosessen i Norge var den industrielle stagnasjonen i Europa og Norge midt på 1970-tallet (Crafts & Toniolo, 1996). Teko-industriens distriktsprofil og høye andel kvinnelig sysselsetting var en grunn til at nedgangen i denne industrien skapte bekymring. Dette fant sted i en periode som fortsatt var preget av etterkrigstidens plantenkning, med målsetninger og regulering og aktiv og selektiv industripolitikk. Samtidig var det en industripolitisk brytningstid der samfunnsøkonomiske perspektiver på effektivitet, bransjenøytralitet og omstilling ble mer sentrale. Med bredere industriell tilbakegang kunne subsidier fort bli aktuelle for mange industrier, og dette kunne bli dyrt. I perioden 1973–81 hadde Arbeiderpartiet regjeringsmakten, og den sterkere markedsøkonomiske orienteringen kom til uttrykk i Lied-utvalgets innstilling (Industridepartementet, 1979). I Stortinget ble handelspolitikken for teko-varer i 1977 og 1981 drøftet politisk som et haleheng til industripolitikken, og de viktigste beslutningene ble fattet i industrikomiteen og ikke utenrikskomiteen (Industridepartementet, 1977, 1980; Industrikomiteen, 1977, 1981). Senterpartiet, SV og Kristelig Folkeparti var mer positive til selektiv industristøtte, og Arbeiderpartiet var i en mellomstilling – med markedsorienterte økonomer i sentrale roller, men også lydhørhet for fagbevegelsen. I teko-lobbyen var industriforeningene viktigst, men Bekledningsarbeiderforbundet var politisk en joker på grunn av koblingen til Arbeiderpartiet.

Den politiske behandlingen av teko-handelspolitikken hadde to særlig viktige dimensjoner:

Den første var industrisubsidier versus importrestriksjoner. Her ble subsidier gitt midt på 1970-tallet, men de markedsorienterte perspektivene vant etter hvert fram slik at de selektive subsidiene ble faset ut i løpet av en femårsperiode. Det er sannsynlig at skjerpingen av handelspolitikken politisk var et plaster på såret for at det ikke ble gitt mer subsidier. Her var det med andre ord en sakskobling. I vedtakene knyttet til Norges gjeninntreden i MFA – først regjeringens klarsignal i 1982 og dernest Stortingets vedtak i 1984 (Handelsdepartementet, 1984; Utenrikskomiteen, 1984) – var det med uklare formuleringer om at industrien måtte «gis muligheter til å styrke sin

konkurranssevne overfor frihandelsområdet». Dette var et løfte om selektiv industristøtte. Men det var ikke tallfestet, og i det politiske klima på 1980-tallet ble det mindre og mindre aktuelt. I 1984, da Norge igjen ble medlem i MFA, var dermed koblingen mellom industri- og handelspolitikk fortsatt til stede selv om uttellingen i praksis ikke var så klar. I 1986, da Norge deltok i forhandlingene om MFA IV og signalet om gradvis liberalisering ble gitt, var koblingen til industripolitikk forsvunnet. Med Høyre-regjering og debatten om selektiv industripolitikk avklart i Arbeiderpartiet, kunne handelspolitikken stå på egne ben, og det var ikke lenger nødvendig å spe på med industristøtte når vedtak skulle fattes.

Den andre dimensjonen var at industrien måtte gis tilfredsstillende beskyttelse mot lavprisimport, med formuleringer om «bedre vilkår for små importland» og lignende dersom Norge skulle bli med i MFA i 1981 og 1984 (Handelsdepartementet, 1984; Utenrikskomiteen, 1984).¹⁷¹ Selv om dette ble bestridt av myndighetene, hadde industrien fra midt på 1970-tallet prøvd å skape det bilde at Norge var dårligere beskyttet enn andre land. Industrien hadde et poeng i den forstand at bilaterale regimer er vanskeligere å håndtere for små land. Den politiske debatten var koblet til det internasjonale rammerverket; en sterkere nordisk klausul i MFA og restriktive bilaterale avtaler var nødvendig for norsk MFA-deltakelse. Behandlingen av Norges MFA-tiltredelse i 1981–84 ble dermed et klassisk tonivåspill, der Norges forhandlere måtte være mest mulig proteksjonistiske for å kunne ta et skritt i liberal retning. Det skapte også symbolpolitikk ved at eksempelvis reglene for fleksibilitet i avtalene måtte strammes inn selv om dette hadde moderat praktisk betydning. Hvis de norske forhandlerne hadde kommet hjem med avtaler som var mer liberale, om så bare på papiret, kunne den politiske støtten til MFA-inntreden i 1984 forsvinne.

Tonivåspillet i handelspolitikken innebar at Handelsdepartementet spilte et spill på to fronter – som en modererende faktor overfor proteksjonismen hjemme og en spydspiss for proteksjonisme ute. En arena for dette spillet hjemme var Handelsdepartementets tekstilutvalg, som ble opprettet i 1975 som et konsultasjonsforum med deltakelse

171 Dette kommer også til uttrykk i redegjørelsen av handelsminister Arne Skauge i Stortingets utenrikskomité 10.6.1982.

fra teko-industrien, fagbevegelsen (Bekledningsarbeiderforbundet), handelsnæringen og ulike departementer (Utenriksdepartementet og Industridepartementet) i tillegg til Handelsdepartementet som ledet utvalget. Tekstilutvalget var et viktig forum for å avklare mandatene for de internasjonale forhandlingene i større detalj enn det som fremgikk av de mer generelle beslutningene i regjeringen. Slike mandater er viktige for å binde forhandlingsdelegasjonen til masten og dermed øke forhandlingsstyrken. Dette talte for å ha mandater som var restriktive og ikke ga omfattende slakk eller forhandlingsrom. I tillegg kom et politisk aspekt: Hvis Handelsdepartementet foreslo mandater med omfattende handlingsrom, kunne det raskt bli kritisert av industrien. Utforming av mandater var dermed en balansegang, og hvis man måtte gå i liberal retning, var det bedre med flere korte skritt enn ett langt.

Embetsmenn i Handelsdepartementet spilte også en rolle i utformingen av politikken. Et spørsmål her er om Norges beslutning om å forlate MFA i 1977 og innføre globalkvoter var drevet av politikkerne, eller om enkelte embetsmenn utnyttet sitt spillerom til å drive dette gjennom. Norge hadde i 1977–80 flere muligheter til å inngå en avtale med Hongkong og dermed gå inn i MFA II – det hadde vært nok med en begrenset moderering av de norske kravene. I perioden 1976–80 førte Norge en beinhard linje i de bilaterale forhandlingene (Handelsdepartementet, 1976), og det var den restriktive linjen som vant fram da Norge forlot MFA i 1977. Daværende byråsjef Knut O. Kvamme i Handelsdepartementet (også Senterparti-mann) var en drivkraft for at globalkvotene ble innført. Embetsverket spilte også en rolle for at prosessen mot gjeninntreden i MFA i 1984 var vellykket, og at Norge signaliserte liberalisering fra 1986. Ekspedisjonssjef Bjørn Frode Østern ledet mange av de bilaterale forhandlingene, og forfatteren var en sentral brikke i departementets arbeid på feltet.

Implikasjoner

Analysen har vist hvordan Norge i løpet av ti år beveget seg fra i 1978 å iverksette et av de mest proteksjonistiske handelsregimer for tekstiler i verden til i 1986 å starte en liberaliseringsprosess som senere har gjort Norge til et av de mest liberale land i verden på dette området. Den

norske teko-proteksjonismen er dermed en unik historie som belyser viktige trekk ved handelspolitikken.

Et spill på flere nivåer: Norges deltakelse i MFA var i den nasjonale/ internasjonale dimensjonen et klassisk tonivåspill, på samme måte som mange av dagens handelspolitiske forhandlinger. Sett fra norske myndigheters side kan man si at spillet kollapset i 1977, mens det i 1984 var vellykket. Teko-proteksjonismen gir nyttig kunnskap om interaksjonen mellom politikk, byråkrati og internasjonale forhandlinger.

Økonomiske interesser versus institusjoner: MFA-systemet var institusjonalisert og stabilt over tid, men samtidig basert på en grunnleggende likevekt eller for den saks skyld «terrorbalanse» der de dominerende eksportlandene ble holdt nede og måtte ta til takke med kvoteregimet. Dette gjaldt både multilateralt i MFA og i Norges bilaterale relasjoner. Teko-handelspolitikken viser at både institusjonene og interessespillet er viktige.

Uskrevne regler i handelspolitikken: MFA-regimet var fullt av eksempler på at forhandlingene etablerte normer for tolkning av regelverket som var vel så viktige som selve paragrafene. Noen paragrafer i MFA var nærmest meningsløse i sin uklarhet (for eksempel «rimelige unntak»), men hadde i praksis en klar betydning. Norge hadde juridisk sett lov til å innføre globalkvoter i 1978, men brøt dermed med normen om at tekstilrestriksjoner skulle håndteres innenfor MFA.

Selvråderett? Norges «alenegang» med globalkvoter fra 1978 kunne tyde på at vi hadde nasjonal autonomi i handelspolitikken og kunne gjøre hva vi ville. Dette var riktig i en begrenset forstand, men de uskrevne reglene gjorde at Norge var under press. Det samme gjaldt tolkningen av den nordiske klausulen, der Norden ble tvunget til å endre praksis.

Særordninger – men ikke varige: Den nordiske klausulen var et sjeldent eksempel på «særordninger» i handelspolitikken. Norden oppnådde spesielle vilkår i MFA, men kjente ikke sin besøkestid og måtte til slutt moderere sin praksis. Tolkningen av den nordiske klausulen skiftet over tid og var påvirket av de generelle vinder i teko-handelspolitikken.

Sakskoblinger: Det var i perioden 1977–86 få sakskoblinger mellom MFA og andre områder i handelspolitikken internasjonalt. Dette skyldtes at MFA var et akseptert og veletablert regime med stabilitet i

perioden. På det nasjonale plan var det en sterk kobling mellom handels- og industripolitikk, men denne ble svakere over tid og forsvant midt på 1980-tallet.

Kan man stole på politikerne? Politikerne var enstemmige både da Norge gikk ut av MFA i 1978 og inn igjen i 1984. Kanskje var de litt «flyktige» – handelspolitikken var dels en salderingspost i koblingen mot industripolitikk, og til dels var partiene lettpåvirket av industrilobbyen. Teko-eksemplet viser at handelspolitikken kan skifte over tid fordi den er litt nede på politikkenes rangstige.

Solidaritet til svenskegrensen: Debatten om MFA var nasjonal: Norges forhandlere holdt tallrike innlegg om de ti tusen arbeidsplasser som sto i fare, mens det i Asia var hundretusener av jobber på spill. En lignende debatt foregår i dag på landbruksområdet, der nasjonal produksjon romantiseres mens utenlandske produsenter ofte framstilles med få positive trekk.