



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

Arild Aurvåg Farsund

**Innenrikspolitikkenes betydning for
internasjonale
handelsforhandlinger:
Konsekvenser for norske
primærnæringer**

Rapport IRIS – 2013/009

Prosjektnummer: 7252228
Prosjektets tittel: Political-institutional change in China, the EU, India and USA and their consequences for Norwegian primary industry policy
Oppdragsgiver(e): NFR
Forskningsprogram: Natur og næring
ISBN: 978-82-490-0808-7
Gradering: Åpen
Kvalitetssikrer: Oluf Langhelle

Stavanger, 08.04.2013

 10.04.2013

Oluf Langhelle
prosjektleder

Sign. dato

 12.04.2013

Einar Leknes
direktør
Samfunns- og næringsutvikling

Sign.dato

Forord

Internasjonal handelspolitikk er viktig for norske primærnæringer. I denne rapporten tar vi opp hvordan innenrikspolitikken institusjoner, ideer, interesser og aktører påvirker Kina, EU, India og USAs posisjoner i internasjonal handelspolitikk. Analysene danner utgangspunkt for en diskusjon av hva de observerte utviklingstrekkene har av betydning for norske primærnæringer.

Prosjektet har vært finansiert av Norges forskningsråd sitt program Natur og næring. Forskerteamet har bestått av Oluf Langhelle (prosjektleder), Arild Aurvåg Farsund og Hilmar Rommetvedt. I prosjektet har vi samarbeidet med Amrita Narlikar fra Universitetet i Cambridge, Carsten Daugbjerg fra Universitetet i København, Dave Olson fra Universitetet i North Carolina, og Ning Jung, Yao Lei og Wang Gefei fra BIFT i Beijing. Samarbeidet har vært inspirerende og lærerikt, og vi håper de internasjonale bidragene kan kaste lys over noen av de utfordringene Norge står overfor i handelspolitikken.

I prosjektet har vi hatt stor nytte av en rekke informanter i inn og utland. Vi vil takke alle de som har stilt opp til intervjuer, og samtidig presisere at fortolkningene står for forfatterens egen regning.

Stavanger, 07. april 2013



Oluf Langhelle, prosjektleder

Innhold

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | INNLEDNING | 9 |
| 2 | ANALYTISK TILNÆRMING: TEORI, METODE OG DATA..... | 11 |
| 2.1 | Teoretiske perspektiver og analysemodell | 11 |
| 2.2 | Datagrunnlag og metode | 13 |
| 3 | INTERNASJONAL HANDELSPOLITIKK..... | 15 |
| 3.1 | GATT, WTO og Doha-runden | 15 |
| 3.2 | WTO i dag..... | 20 |
| 3.3 | Bilaterale frihandelsavtaler | 22 |
| 3.4 | Oppsummering | 23 |
| 4 | HANDELSPOLITIKK I KINA..... | 25 |
| 4.1 | Kort presentasjon av det historiske bakteppet..... | 25 |
| 4.2 | Institusjoner og aktører..... | 28 |
| 4.3 | Ideer og interesser i handelspolitikken..... | 33 |
| 4.4 | Kina – Norge relasjonen i handel..... | 36 |
| 4.5 | Sammenfatning og konklusjon..... | 37 |
| 5 | HANDELSPOLITIKK I EU | 38 |
| 5.1 | Kort presentasjon av det historiske bakteppet..... | 38 |
| 5.2 | Institusjoner og aktører..... | 39 |
| 5.3 | Ideer og interesser | 42 |
| 5.4 | EU - Norge relasjonen i handel..... | 46 |
| 5.5 | Sammenfatning og konklusjon..... | 49 |
| 6 | HANDELSPOLITIKK I INDIA | 50 |
| 6.1 | Kort presentasjon av det historiske bakteppet..... | 50 |
| 6.2 | Institusjoner og aktører..... | 52 |
| 6.3 | Ideer og interesser | 56 |
| 6.4 | India – Norge relasjonen i handel | 59 |
| 6.5 | Sammenfatning og konklusjon..... | 59 |
| 7 | HANDELSPOLITIKK I USA..... | 61 |
| 7.1 | Kort presentasjon av det historiske bakteppet..... | 61 |

| | | |
|-----|--|----|
| 7.2 | Institusjonene | 63 |
| 7.3 | Ideer og interesser | 68 |
| 7.4 | USA – Norge relasjonen i handel..... | 72 |
| 7.5 | Sammenfatning og konklusjon..... | 74 |
| 8 | HANDELSPOLITIKKEN I KINA, EU, INDIA OG USA: KONSEKVENSER FOR PRIMÆRNÆRINGENE I NORGE..... | 75 |
| 8.1 | Internasjonal handelspolitikk | 75 |
| 8.2 | Handelspolitikk i Kina, EU, USA og India..... | 76 |
| 8.3 | Konsekvenser for Norge..... | 80 |
| 9 | LITTERATUR..... | 84 |
| 10 | VEDLEGG 1 – INTERVJUER | 89 |

Forkortelser

| | |
|--------|--|
| ATC: | Agreement on Textiles and Clothing |
| DSM: | Dispute Settlement Mechanism (Tvisteløsningsmekanismen i WTO). |
| EU: | Den Europeiske union |
| EØS: | Det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde |
| FAO: | Food and Agriculture Organization. FNs organ for mat og landbruk. |
| GATT: | The General Agreement on Trade and Tariffs. |
| GATS: | The General Agreement on Trade in Services. |
| HLWG: | High Level Working Group. Gruppen som har utredet grunnlaget for en frihandelsavtale mellom USA og EU. |
| LDC: | Least Developed Countries |
| MFN: | Most Favoured Nation (Prinsippet om bestevilkårsbehandling) |
| MUL: | Minst utviklede land. |
| NAFTA: | North American Free Trade Agreement. Omfattende frihandelsavtale mellom USA, Canada og Mexico inngått i 1992. |
| NAMA: | Non-Agricultural Market Access. Forhandlingene om lettelse i toll for industrivarer, inkludert fisk. |
| NTC: | Non Trade Concerns. Ikke-handelsmessige hensyn som brukes for å begrunne overføringer til landbruket. |
| OECD: | Organisation for Economic Co-operation and Development. |
| SPS: | Sanitary and Phytosanitary Measures. Avtale om veterinære og plantesanitære tiltak, som er en del av avtalen fra Uruguay-runden. |
| SSM: | Special Safeguard Mechanism (Virkemiddel som skal beskytte bønder i fattige land ved kraftig økning i import). |
| SSP: | Special Safeguard Provision (Beskyttelsesmekanisme for landbruket i utviklede land nedfelt i Uruguay-runde avtalen). |
| TPA: | Trade Promotion Authority (Den amerikanske presidentens mandat til å drive handelsforhandlinger). |
| TPP: | Trans Pacific Partnership. Planlagt frihandelsavtale mellom USA og andre land i stillehavsområdet. |
| TRIM: | Trade-Related Investment Measures |
| TRIPS: | Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. |
| USTR: | United States Trade Representative. Kontoret som koordinerer utformingen av amerikansk handelspolitikk. |

WTO: World Trade Organization.

1 Innledning

Internasjonal handelspolitikk har stor betydning for en åpen og utadrettet økonomi som den norske. På grunn av nasjonale og internasjonale særtrekk er dette et politikkområde som særlig berører primærnæringene. Jordbruket, havbruksnæringen og fiskerinæringen påvirkes imidlertid ulikt, for mens førstnevnte næring primært produserer for et beskyttet hjemmemarked er eksport og internasjonal markedsadgang sentralt for sjømatnæringene. Internasjonale reguleringer i WTO og bilaterale handelsavtaler, inkludert EØS-avtalen og andre avtaler mellom Norge og EU, utgjør dermed viktige rammebetingelser for alle næringene.

I tillegg er naturlige forutsetninger avgjørende for om næringen er internasjonalt konkurransedyktig. Norge har et vanskelig klima og tungvint topografi for jordbruk, noe som kombinert med et generelt høyt lønnsnivå, bidrar til at næringen trenger et hjemmemarked som er mest mulig beskyttet fra internasjonal konkurranse for å overleve. Dette er derfor en defensiv interesse i norsk handelspolitikk. Samtidig er fiskeri- og havbruksnæringen basert på et svært fordelaktig naturgrunnlag, noe som bidrar til at den biologiske produksjonen er for stor for det norske hjemmemarkedet. Næringene trenger derfor best mulig markedsadgang internasjonalt for å nyttiggjøre seg disse fortrinnene, og dette er dermed en offensiv interesse i handelspolitikken.

Handelspolitikken blir dermed et viktig supplement til tradisjonell landbruks- og fiskeripolitikk. Landbrukets defensive og fiskerinæringenes offensive interesser ivaretas imidlertid ikke kun gjennom avveininger i norsk politikk. Både myndighetene og næringene må forholde seg til rammebetingelser utformet innenfor Verdens handelsorganisasjon (WTO). WTO-regelverket utgjør sammen med et stadig økende antall bilaterale handelsavtaler det rammeverket som regulerer internasjonal handel. Og siden handelspolitikken i stor grad blir utformet innenfor nasjonalstatlige institusjoner, blir innenrikspolitikken i de sentrale aktørlandene stadig viktigere å forstå når en skal vurdere trusler og muligheter sett fra et norsk perspektiv.

I denne rapporten skal vi presentere noen sentrale innenrikspolitiske rammebetingelser i to av de viktigste eksport- og importlandene, EU (som her vil bli behandlet som en enhet) og USA, og vi skal se nærmere på to av de nye økonomiske stormaktene, India og Kina. Vi har valg å vektlegge fire dimensjoner i vår analyse av disse landenes handelspolitikk. For det første utgjør *de politiske institusjonene* rammeverket for utformingen av handelspolitikken nasjonalt, og her identifiseres de viktigste, samt samspillet mellom dem. *Ideer* referer til beskrivelser av hvordan virkeligheten er og normer og verdier som sier noe om hvordan den burde være, og her er vi både ute etter de som fremmer frihandel og de som eventuelt går imot. *Interesser* viser til økonomiske og materielle forhold som påvirker handelspolitiske posisjoner. *Aktører* er de som fortolker og representerer ideer og interesser inn i politikktutformingsprosessen, først på nasjonalt nivå og seinere for de som vinner frem, på internasjonalt nivå.

I rapporten diskuteres disse fire variablene hver for seg og samlet i forhold til hvert av de fire landene. Hovedmålet er å identifisere sentrale dimensjoner i hvert land, samt å få

frem likheter og forskjeller mellom dem. Deretter diskuteres implikasjoner av observasjonene i disse fire landene, samt den internasjonale utviklingen, for myndighetene og primærnæringene i Norge. I denne avsluttende diskusjonen vil vi særlig rette oppmerksomheten mot faktorer som kan bidra til å endre de internasjonale rammebetingelsene til næringene, enten det gjelder potensialet for markedsåpning eller økt internasjonal konkurranse.

Rapporten har følgende oppbygging. I kapittel 2 presenteres rapportens analysemodell, samt teori, metode og datagrunnlag. I kapittel 3 beskrives kort de internasjonale rammebetingelsene for nasjonal handelspolitikk, med særlig vekt på utviklingen i WTO og i bilaterale handelsavtaler. I kapittel 4 til 7 gjennomgås handelspolitikken i Kina, EU, India og USA og her vektlegges dominerende institusjoner, ideer, interesser og aktører. I det avsluttende kapitlet diskuteres implikasjonene av internasjonal og nasjonal handelspolitikk for norske primærnæringer.

2 Analytisk tilnærming: Teori, metode og data

Vi har i denne studien valg å analysere samspillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk i utformingen av internasjonal handelspolitikk. Målet er å utvikle forståelse av hvordan ulike aktører, interesser og ideer får gjennomslag først nasjonalt, og deretter i internasjonale handelsforhandlinger. I de engelskspråklige publikasjonene fra prosjektet bruker vi begrepet «intermestic» for å illustrere samspillet mellom de internasjonale (international) og nasjonale (domestic) dimensjonene i handelspolitikken (Manning 1977: 309). I dette kapitlet skal vi utdype hvordan vår forståelse av «intermestic» dimensjonen i nasjonal og internasjonal handelspolitikk kan få frem forhold som har eller kan få betydning for norske primærnæringer.

2.1 Teoretiske perspektiver og analysemodell

I våre analyser av handelspolitikken sammenveving av internasjonale og nasjonale dimensjoner tar vi som nevnt utgangspunkt i de fire relaterte elementene institusjoner, ideer, interesser og aktører. Vi er ute etter samspillet mellom dem på nasjonalt og internasjonalt nivå, samt mellom nivåene. I den forbindelse har vi anvendt følgende avgrensninger av de fire begrepene:

Institusjoner: I vår forståelse er politiske institusjoner både formelle strukturer og organisasjoner, og ett sett av formelle og uformelle regler og normer som påvirker hvordan aktører handler i gitte situasjoner (March og Olsen 1989, Peters 1999). Internasjonale forbindelser er regulert av formelle lover og uformelle praksiser, og de som er nedfelt i fremforhandlede avtaler overvåkes som regel av internasjonale organisasjoner. WTO er den sentrale institusjonen i internasjonal handelspolitikk, men også bilaterale handelsavtaler har institusjonelle trekk. Innenrikspolitiske institusjoner er utformet og regulert av formelle konstitusjoner og uformelle rutiner og praksiser. Forholdet mellom utøvende (regjering/president) og lovgivende (nasjonalforsamling) myndighet er en sentral dimensjon som bidrar til nasjonale institusjonelle særtrekk, eller «policy style» (Richardson 1982). Tilsvarende er relasjonene mellom politiske myndigheter og berørte interesser, som kan være både næringsorganisasjoner og frivillige organisasjoner (NGOer), fastlagt gjennom ulike formelle samordningsorgan eller uformelle kontaktpunkt.

Ideer: I vår forståelse av ideer inngår både beskrivelser av hvordan virkeligheten er, og normer og verdier som sier noe om hvordan den burde være. Ideer kan være generelle og diffuse, eller de kan være byggesteiner i beviste og systematisk utviklede ideologier med spesifikk forståelse av verden, mål og handlingsregler. Oppfatninger om at frihandel er positivt eller negativt er nedfelt i ulike politiske ideologier, og støtten til det ene eller andre standpunktet er avhengig av politisk ståsted. En sentral ide som lenge forsvarte landbrukets utelatelse fra internasjonal handelspolitikk omtales ofte som «landbrukseksepsjonalisme». Dette er en oppfatning som vektlegger at landbruket er vesensforskjellig fra de fleste andre økonomiske sektorer. For det første er næringen utsatt for svingninger i klima, noe som gir stor effekt på produksjonen. For det andre

fungerer ikke markedsmekanismene skikkelig for landbruket, for næringen er preget av lav priselastisitet og muligheten for overproduksjon er stor, noe som gir ustabile inntekter for bøndene. I tillegg hevdes det at landbruket bidrar til å oppfylle nasjonale interesser og mål i forbindelse med produksjon av kollektive goder som bosetting, sysselsetting og opprettholdelse av kulturlandskapet. Landbrukseksjonalismen ble i Uruguay-runden utfordret av ny-liberale ideer som fremhevet at friere handel med jordbruksprodukter er gunstig for både produsenter og konsumenter (Skogstad 1998, Daugbjerg og Swinbank 2009). Tilsvarende kan ideen om at Doha-runden bør være en utviklingsrunde som prioriterer utviklingslandene ses som en politisk respons på en mer ideologisk oppfatning om at sosial rettferdighet og økonomisk utvikling for fattige er et sentralt mål som også bør gjenspeiles i handelspolitikken.

Interesser: Med interesser mener vi særlig de økonomiske og materielle interessene til ulike aktører. I internasjonal handelspolitikk snakker vi ofte både om landenes offensive og defensive interesser, noe som henviser til at noen aktører primært vil være opptatt av å skape nye muligheter for vekst gjennom økt eksport, mens andre vil være mot dette fordi de ikke vil kunne konkurrere hvis hjemmemarked åpnes for utenlandske aktører. Nasjonalt er disse standpunktene forankret i karakteristika ved økonomien, og de fleste land har både offensive eksportinteresser og defensive hjemmemarkedsinteresser. Det er de ulike grupperingenes evne til å få gjennomslag i nasjonal politikk som avgjør hvilke(n) interesser som blir dominerende nasjonalt, og som derfor forsvares internasjonalt. I den sammenheng gir det perspektivet som den amerikanske statsviteren E.E. Schattschneider publiserte allerede i 1935 sentral innsikt. Han påviste at proteksjonistiske interesser hadde større gjennomslagskraft i handelspolitikken enn de som ønsket frihandel. Årsaken var at problemene er politisk vanskeligere å overse bl.a. fordi de er mer konsentrerte, de negative følgene kommer raskere enn de positive og vekstnæringer vil konsentrere seg om økonomiske muligheter mens truede næringer vil søke politisk beskyttelse.

Aktører: Dette er fortolkere, representanter og talsmenn for ideer og interesser som deltar i politikkkutformingsprosesser innen institusjonelle rammer. På internasjonalt nivå er det primært de nasjonale regjeringene som forhandler på vegne av sitt eget land. De kan forhandle selvstendig, som EU og USA, eller de kan delta i mer fasttømrede allianser med andre land, som Norge, India og Kina gjør. Førstnevnte gjennom G-10, som representerer rike land med defensive interesser i landbruksforhandlingene, mens India og Kina deltar i ulike u-landsallianser som G-20 og G-33. I begge tilfeller er alliansene bygget på felles holdninger til landbruksspørsmålene i Doha-runden. På nasjonalt nivå er det partier, departementer, organisasjoner, bedrifter og i noen tilfeller enkeltpersoner som deltar i politikkkutformingen. Da representerer de både ideer og interesser, og gjennomslaget vil være avhengig av aktørens evne og vilje til å få sin krav vedtatt eller godkjent. Det kan skje gjennom den parlamentariske kanalen, eller gjennom forhandlinger mellom staten og berørte interesser.

Analysemodell

I denne rapporten retter vi oppmerksomheten mot hvordan handelspolitikken i EU, India, Kina og USA kan påvirke Norge og norske primærnæringer. Siden mange av

påvirkningsmulighetene går gjennom internasjonal handelspolitikk har vi med et kapittel som gir oversikt over sentrale utviklingstrekk de siste årene. Deretter retter vi oppmerksomheten mot kjennetegn ved handelspolitikken i hvert land. Analysene er todelt. Først en generell del som retter oppmerksomheten mot de viktigste institusjonene og aktørene, og deretter en del hvor ideer og interesser står i sentrum. Det er på det siste området vi forventer å finne faktorer som kan påvirke Norge direkte. Følgende hovedspørsmål er formulert for hvert av områdene:

- *Institusjoner og aktører:* Hvordan har handelspolitikken utviklet seg over tid? Innen hvilke institusjonelle rammer utformes den nasjonale handelspolitikken i dag? Hvem er de viktigste aktørene og hva er maktbasen deres? I hvilken grad og hvordan er koblingene mellom institusjonene på nasjonalt og internasjonalt nivå?
- *Ideer og interesser:* I hvilken grad er handelspolitikk et viktig spørsmål nasjonalt, og hvordan prioriteres WTO og i hvilken grad satses det på frihandelsavtaler? Hvordan er balansen mellom frihandel proteksjonisme i utformingen av nasjonale posisjoner i handelspolitikken? I hvilken grad kan vi observere at landbrukseksepsjonalisme har gjennomslag i politikken? I hvilken grad har ideen om at u-landsinteresser trenger særbehandling i internasjonal handel gjennomslag politisk? I hvert kapittel vil vi kort ta opp hva disse ideene og interessene betyr i det handelspolitiske forholdet til Norge.

I de oppsummerende diskusjonene i kapittel 8 vil vi sammenlikne handelspolitikken i Kina, EU, India og USA i forhold til de fire dimensjonene. Konklusjonene vil deretter danne utgangspunkt for en avsluttende diskusjon av hva handelspolitikken til disse landene betyr for norsk handelspolitikk generelt og primærnæringenes posisjon i denne spesielt. Vi vil særlig rette oppmerksomheten mot et sett av delvis overlappende og delvis motstridende ideer og interesser i norsk handelspolitikk (basert på Farsund 2013):

- *Det multilaterale handelssystemet:* Ideen om at det er behov for et system av internasjonale handelsreguleringer i en stadig mer globalisert verden er av stor interesse for en åpen økonomi som den norske. Norge har derfor en sterk interesse i at det multilaterale systemet i WTO videreutvikles, og at bilaterale handelsavtaler utformes i overensstemmelse med dette regelverket.
- *Offensive og defensive interesser i internasjonale handelsforhandlinger:* Norge har spesielle interesser knyttet til å sikre landbrukets defensive interesser i både multilaterale og bilaterale handelsforhandlinger, samtidig som de offensive interessene knyttet til eksport av fisk skal ivaretas i størst mulig grad.

I de avsluttende diskusjonene vil i hvilken grad utviklingen i de fire landene legger føringer på norsk handlingsrom i begge sammenhenger.

2.2 Datagrunnlag og metode

Denne rapporten har utgangspunkt i en større internasjonal studie av forholdet mellom nasjonal og internasjonal handelspolitikk gjennomført av en norsk forskergruppe bestående av Oluf Langhelle (prosjektleder), Arild Aurvåg Farsund og Hilmar Rommetvedt, med bistand fra Carsten Daugbjerg (Danmark/EU), David Olson (USA),

Amrita Narlikar (India) og Ning Jung, Yao Lei og Wang Gefei (Kina). Hovedstudien publiseres på engelsk i boken *International Trade Negotiations and Domestic Politics: The Intermestic Politics of Trade Liberalization* (Langhelle (ed.) 2013). I denne rapporten er det viktigste datagrunnlaget studiene av handelspolitikken i EU, India, Kina og USA:

- Kapitlet om handelspolitikk i EU er utarbeidet av professor Carsten Daugbjerg fra Universitetet i København: *The European Union: Balancing Trade Liberalisation and Protectionism*.
- Kapitlet om handelspolitikk i India er utarbeidet av Dr. Amrita Narlikar fra Universitetet i Cambridge: *India's Trade Politics: Continuity and Change*.
- Kapitlet om handelspolitikk i Kina er utarbeidet av professorene Ning Jun, Yao Lei og Wang Gefei fra Beijing Institute of Fashion Technology: *China: An Open, Confident and Booming Trading Nation*.
- Kapitlet om handelspolitikk i USA er utarbeidet av professor emeritus David Olson fra Universitetet i North Carolina: *Multilevel Negotiations in American Trade Policy: Free Trade Agreements from Bush to Obama*.
- Innledningskapitlet, kapitlet om den internasjonale handelspolitiske agenda (kapittel 2) og det avsluttende komparative kapitlet (kapittel 8) er alle skrevet av Oluf Langhelle, Arild Aurvåg Farsund og Hilmar Rommetvedt.

Prosjektet bygger på flere datakilder. Forfatterne har gjennomført intervjuer med ansatte i WTO-staben og nasjonale delegasjoner i Genève (inkludert representanter for land som ikke er direkte med i studien), og med ansatte i departementer, nasjonalforsamlinger, interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner i Beijing, Brussel, New Dehli, Oslo og Washington. Totalt er det gjennomført 139 intervjuer med i alt 171 personer. Vi har etter avtale med noen av informantene valgt å anonymisere dem, og en oversikt er gjengitt i vedlegg 1. De første intervjuene ble gjennomført i 2000 og de siste i 2011. Andre datakilder er WTO sine dokumentdatabaser, offentlige dokumenter fra de ulike landene og artikler fra aviser og nyhetsmagasiner i landene. Nyhetsbrevet Bridges Weekly utarbeidet av internasjonale organisasjonen *International Centre for Trade and Sustainable Development* har utgjort en viktig kilde for å følge utviklingen i multilateral og bilateral handelspolitikk fortløpende. I tillegg er det gjennomført en omfattende analyse av den internasjonale forskningslitteraturen om nasjonal og internasjonal handelspolitikk.

3 Internasjonal handelspolitikk

Handelspolitikk blir utformet i prosesser hvor ulike aktører med interesser og ideer samhandler innen rammene av nasjonale institusjoner. Deretter er det de nasjonale posisjonene som påvirker de internasjonale forhandlingene. Samtidig påvirker vedtak innen rammene av de internasjonale handelspolitiske institusjonene utviklingen nasjonalt. Over tid har dette komplekse samspillet bidratt til en gradvis liberalisering av handelsreglene og derigjennom lagt grunnlag for en sterk internasjonal økonomisk vekst. I den første perioden etter etableringen av GATT i 1947 var det særlig de rike landene som dro nytte av markedsåpningen, men etter hvert har en rekke utviklingsland også blitt tunge aktører i global økonomi. Utviklingen har imidlertid ikke bare vinnere. En stor gruppe fattige land, som ofte omtales som LDC-land eller MUL-land på norsk, har i mindre grad klart å nyttiggjøre seg mulighetene som friere verdenshandel har gitt. Også i de landene som har oppnådd mye gjennom denne utviklingen er det næringer, bedrifter, yrkesgrupper og enkeltpersoner som ikke har klart seg like godt i den økende globale konkurransen.

I det følgende skal vi kort skissere noen viktige utviklingstrekk i internasjonal handelspolitikk. Vi vil både gå gjennom den multilaterale og den bilaterale dimensjonen i handelspolitikken. Hovedmålet er å presentere et rammeverk som gjør det enklere å forstå utviklingen i landene som inngår i studien.

3.1 GATT, WTO og Doha-runden

Ideene om at frihandel over landegrenser var gunstig for både eksporterende og importerende land fikk sitt ideologiske og etter hvert politiske gjennomslag i midten av det 19. århundre. En rekke bilaterale handelsavtaler ble inngått, men politiske og økonomiske kriser i mange land bidro til svekket støtte til frihandelsideologien, og særlig i mellomkrigstiden ble det innført mange nye restriksjoner på internasjonal handel. En vanlig oppfatning i ettertid var at dette forsterket krisen, og i kjølvannet av andre verdenskrig var det derfor sterk støtte for ideen om å bygge internasjonale institusjoner som kunne sikre stabile rammebetingelser for den økonomiske utviklingen. Det var særlig USA som ledet an i etableringen av det nye globale økonomiske systemet, og handel ble et av områdene hvor det ble satset. Støtten til multilateralisme, regelfastsettelse gjennom internasjonale organisasjoner basert på prinsippet om ikke-diskriminering, har blitt beskrevet som det mest bemerkelsesverdige amerikanske bidraget til den nye verdensorden (Rodrik 2011: 67-70).

Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT), som ble inngått av 23 land i 1947 ble den institusjonelle løsningen på dette området. De overordnede målene i GATT var å redusere tollsatser og visse handelsbarrierer, som for eksempel kvoter. Hjørnesteinen i GATT-avtalen var prinsippet om ikke-diskriminering eller at alle land skulle behandles etter prinsippet om bestevilkårsbehandling (MFN-prinsippet) (WTO 2007: 180). Det ble imidlertid gjort unntak for tollunioner og frihandelsområder hvis de ikke etablerte

ordninger for tredjepart som innebar høyere tollsatser enn de som hadde eksistert før avtalen ble inngått (Findlay og O'Rourke 2007: 490).

GATT-avtalen ble videreutviklet gjennom en rekke forhandlingsrunder utover 1950-, 1960- og 1970-tallet. I samme periode økte også antall medlemsland i GATT kraftig. Status midt på 1980-tallet var at syv vellykkede forhandlingsrunder hadde bidratt til markedsåpninger gjennom tollreduksjoner. Over tid var imidlertid en rekke utfordringer blitt synlig. For det første var handel med jordbruksvarer et uløst problem, både i relasjonen mellom USA og EU, og mellom industriland og utviklingsland. For det andre var det misnøye med selve GATT-systemet, og det var særlig behov for å møte nye problemstillinger innen områder som tjenester, immaterielle rettigheter og investeringer. For det tredje, ønsket også mange av utviklingslandene handelsliberalisering og nye muligheter for å legge til rette for eksportrettet vekst (Narlikar 2005: 22-23).

Etter omfattende konsultasjoner ble Uruguay-runden lansert i september 1986 for å ta tak i disse problemene. Runden ble avsluttet i april 1994. Det var 103 land som var med ved oppstart av runden, og ved utgangen deltok 123 land (WTO 2010). Til tross for flere store kriser i forhandlingene, var resultatene fra Uruguay-runden mye mer omfattende enn mange hadde forventet. Partene ble enige om å etablere World Trade Organization (WTO), som har blitt beskrevet som «største reformen i internasjonal handel siden andre verdenskrig» (WTO 2010: 15). Selv om WTO ikke var på agendaen da Uruguay-runden ble lansert, ble organisasjonen etablert som en av de viktigste mellomstatlige organisasjoner i verden. Uruguay-runden ble en milepæl også av andre grunner. De tidligere GATT-avtalene ble en del av WTO sitt regelverk for handel med varer. Samtidig ble en rekke nye områder som tjenester (GATS), handelsrelaterte investering (TRIM), tekstiler (ATC), immaterielle rettigheter (TRIPS) og ikke minst landbruk, tatt inn. Samlet inkluderte avtalen totalt 1000 sider med traktattekst og 26.000 sider med tolltabeller (Jones 2004). Avtalene ble utformet som en pakke som alle land måtte aksepteres i sin helhet for å bli medlem av WTO.

Primærnæringene ble berørt av ulike deler av WTO-avtalen. Fisk og fiskeprodukter ble en del av tollregimet for industrivarer. I WTO terminologien omtales markedsadgang for industrivarer som «non-agricultural market access», eller NAMA. Denne delen omfatter industriprodukter, brensel og gruveprodukter, fisk og fiskeprodukter og produkter fra skogbruket. Uruguay-avtalen innebar betydelige tollkutt og forbedringer i markedsadgang for industriprodukter i industrilandene. Tollreduksjonen var på nær 40 prosent, noe som ga en gjennomsnittlig tollsats på mindre enn 4 prosent, og andelen av tollfrie linjer økte fra 20 til 44 prosent. Andelen av toll-linjer med høy toll ble også redusert fra 14 til 10 prosent (WTO 2007).

Landbruksavtalen, som var det vanskeligste forhandlingsområdet i hele Uruguay-runden, er beskrevet som en avtale som «sikrer balanse mellom handelsliberalisering innen landbruksområdet og medlemslandenes ønske om å videreføre en politikk som tar hensyn til nasjonale interesser, inkludert de som er knyttet til det multifunksjonelle landbruket» (WTO 2004: 5). Disse såkalte ikke-handelsmessige sidene ved næringen omfattet tema som «matsikkerhet, fattigdomsbekjempelse, bygdeutvikling, miljøvern, mattrygghet og dyrevelferd». Landbruksavtalen ble formulert i tre essensielle «søyler»: markedsadgang, eksportkonkurranse og internstøtte. Alle WTO-medlemmer, bortsett fra

de minst utviklede landene (MUL), ble pålagt forpliktelser i de tre søylene, selv om det ble skilt mellom forpliktelser for industriland og land i utvikling.

Den første søylen omfattet begrensninger på internstøtten. Her etablerte avtalen tre «bokser», som kategoriserte landbruksstøtten ut fra i hvilken grad den ble ansett å påvirke handelen med landbruksprodukter. *Gul boks* inneholder nasjonale støttetiltak som anses å ha en markedsvidende innvirkning på produksjon og handel, og her la avtalen opp til et øvre tak støttenivåene i medlemslandene. *Blå boks* inneholder den internstøtten som er knyttet til produksjonsbegrensende programmer, men som likevel kan ha handelsvidende effekter. Det var ingen begrensninger på støtte i blå boks. *Grønn boks* omfatter den internstøtten som ikke påvirker produksjon og handel, eller forårsaker minimal handelsvridning. Det er ingen begrensninger på støtten i grønn boks. I tabell 2.1 gjengir begrensningene på norsk landbruksstøtte i WTO-avtalen, samt status for notifisert støtte i 2009.

Tabell 2.1: Direkte og indirekte landbruksstøtte fordelt på WTO-bokser (millioner kroner)

| | Utgangspunkt (1986-88) | WTO-tak i 2009 | Notifisert støtte i 2009 |
|---------------------|------------------------|----------------|--------------------------|
| Gul støtte | 14.311 | 11.449 | 10.231 |
| Grønn støtte | - | - | 7.092 |
| Blå støtte | - | - | 4.138 |
| Sum | - | - | 21.461 |

Kilde: Meld. St. 9 (2011-2012)

Tiltakene i den andre pilaren innebar en overgang til et tollbasert markedsvern av innenlandsk landbruksproduksjon. Eksisterende barrierer som ikke var tollbaserte måtte omdannes til toll-tariffer, og alle tollsatser for landbruksvarer skulle være bundet. I første omgang innebar ikke dette noen handelsliberalisering, for prisnivået tok utgangspunkt i perioden 1986-88. I den perioden var verdensmarkedsprisen for mange landbruksprodukter på et historisk lavt nivå, noe som resulterte i «et historisk høyt nivå for tollvernet» (Daugbjerg og Swinbank 2009: 56). I tillegg ble det etablert en spesiell sikkerhetsmekanisme (SSP) som i situasjoner med ubalanse i markedet kunne brukes for øke beskyttelse for landbruksprodukter gjennom økt toll. Det var ikke noe bevisbyrde i mekanismen, men det var kun land som hadde forhåndsvarslet hvilke produkter som ble omfattet av mekanismen som kunne anvende den.

Den tredje pilaren i jordbruksavtalen dekket eksportkonkurransen. Den åpnet for kvoter som kunne gi økt konkurranse i tidligere lukkede markeder, men samtidig la den klare begrensninger på omfanget av eksportsubsidier. Likevel fikk 25 WTO-medlemmer rett til å subsidiere eksporten av visse matvaretyper. De landene som fikk denne retten, kunne imidlertid kun gi slik støtte til produkter som de allerede hadde forpliktet seg til å redusere de innenlandske subsidiene (WTO 2004: 19). Blant de landene som fikk slike rettigheter var EU (20 produkter), Norge (11 produkter) og USA (13 produkter). De andre medlemslandene har i prinsippet ikke lov til å subsidiere eksport.

WTO-avtalen inneholdt også bestemmelser som la til grunn at nye forhandlinger måtte startes ved utgangen av 1990-tallet. Det var imidlertid en rekke utfordringer som skulle håndteres før forhandlingene kunne startet. Et første mislykket forsøk på å få på plass en forhandlingsagenda fant sted i Seattle i 1999, men det strandet etter uenighet i møtene og uroligheter i gatene. Først seint i 2001 ble WTO-landene enige om en agenda som skulle vektlegge utviklingslandenes behov og interesser. Utviklingsrunden, eller mer vanlig Doha-runden etter stedet hvor det ble enighet om agendaen, har imidlertid vært preget av en rekke kriser og stopp i forhandlingene, og kun langsom fremgang på enkelte områder. Fire ministermøter i hhv. Doha (2001), Cancun (2003), Hong Kong (2005) og Genève (2008) representerer sentrale steg i forhandlingene.

I forbindelse med *Doha møtet* ble det utformet et mandat for forhandlingene, men det var betydelig konflikt på flere områder. Det var imidlertid bred enighet om at dette skulle være en *utviklingsrunde* som skulle muliggjøre at de fattige landene fikk nytte av fordelene med globaliseringen. På landbruksområdet var målsetningen tredelt, og i noen grad omstridt. For det første skulle markedsadgangen øke, eksportsubsidiene fases ut og innenlands støtte skulle reduseres. For det andre skulle u-landene sikres særbehandling slik at de kan ta hensyn til sin behov for utvikling. For det tredje skulle det tas hensyn til såkalte ikke-handelsmessige hensyn ved landbruket også i de rike landene. Innen NAMA var målet å redusere tollsatser og tekniske barrierer mot handel, samtidig som utviklingslandene fortsatt skulle ha mulighet til å ivareta sine egne utviklingsbehov. I tillegg fikk EU med at de såkalte Singapore-spørsmålene (etter møtestedet der sakene kom på agendaen i WTO) – investeringer, konkurransepolitikk, offentlige innkjøp og handelsfasilitering – skulle inngå i forhandlingene, men på dette område var mange av u-landene svært kritisk. Til sist skulle forhandlingene være en «single undertaking», noe som innebærer at hele avtalen må forhandles frem slik at det ikke er enighet om noe før det er enighet om alt (Blustein 2009).

Den innebygde uenigheten i forhandlingsmandatet bidro til at det var lite fremgang i forhandlingene, og særlig landbruksområdet var vanskelig. Prosessene frem mot ministermøtet i Cancun i 2003 bidro til at forhandlingene ble annerledes enn de hadde vært i Uruguay-runden. Først kom det utspill fra USA og EU på landbruksområdet som ble oppfattet som svært negativt av u-landene. Mottrekket kom i form av nye allianser. G-20, som ble ledet av Brasil og India, ønsket markedsadgang og reduserte støttenivå i de rike landene. G-33 fokuserte primært på at utviklingslandene skulle ha mulighet til å særbehandle sitt landbruk, og India og etter hvert Kina ble sentrale land i denne gruppen. G-10, hvor Norge er med, ble også konsolidert i denne perioden. Denne gruppen vektlegger at alle land skal ha mulighet til å ivareta ikke-handelsmessige hensyn i landbrukspolitikken. Også uenighet om Singapore-spørsmålene bidro til at møtet ble mislykket, og her var det de fleste u-landene gjennom G-90 som satt foten ned (Bernal 2004: 20).

I løpet av 2004 kom forhandlingene i gang igjen, bl.a. fordi EU gikk med på at tre av Singapore-spørsmålene skulle legges vekk (handelsfasilitering er fortsatt med). En annen viktig utvikling var at USA og EU måtte ta inn over seg at det var etablert nye allianser på landbruksområdet. Det var imidlertid lite reell fremgang i forhandlingene før det neste ministermøte i Hong Kong ga enighet på noen områder. Det ble enighet om å fjerne alle eksportsubsidier for landbruksvarer innen utgangen av 2013, og det ble

etablert et rammeverk for hvordan sensitive og spesielle landbruksvarer skulle behandles videre. Rike land skulle kunne ha et antall sensitive og fattige land spesielle produkter med ekstra tollbeskyttelse, samtidig skulle det gis økte importkvoter for disse varene. Alle land skulle dermed kunne ha en viss matproduksjon. Det var imidlertid fortsatt langt frem til en endelig avtale (Conceição-Heldt 2011: 176).

I årene etter gikk forhandlingene tregt, og de var formelt suspendert i fra sommeren 2006 til tidlig i 2007. Etter dette ble det arbeidet med forslag til avtaler både innen landbruk og NAMA. Den voksende økonomiske krisen som ble synlig fra tidlig i 2008 dannet utgangspunkt for et nytt initiativ fra Pascal Lamy. Han ønsket å få på plass en avtale bl.a. for å hindre at handelsbarrierer ble et aktuelt virkemiddel å ta i bruk for å prøve å motvirke krisen. Det ble derfor invitert til et begrenset ministermøte i Genève i juli, og denne gangen kom landene nesten frem til enighet. Det ble gjort betydelig fremskritt innen landbruksforhandlingene og en skisse til løsninger ble konkretisert når det gjaldt kutt i innenlandsk støtte og toll, samt mer markedsåpning gjennom tollfrie kvoter i de rike landene. Tilsvarende kom det frem løsninger når det gjaldt reduksjoner i tollsatser i NAMA-forhandlingene. Den politiske uenigheten var imidlertid fortsatt stor på viktige områder og til slutt brøt forhandlingene sammen som følge av konflikter mellom USA på den ene siden og India og Kina på den andre. Strid om en egen beskyttelsesmekanisme for landbruk i utviklingsland (SSM) var offisiell begrunnelse for bruddet, men en rekke andre uløste problemer kunne ha utløst en tilsvarende krise (Blustein 2009).

Det ble gjort nye forsøk på å finne løsninger utover høsten 2008, bl.a. på bakgrunn av de fremgangene en hadde fått nedfelt i juli-pakken. De politiske gjennombruddene uteble, men noen fremskritt ble gjort i de tekniske forhandlingene. I desember la derfor forhandlingskoordinatorene frem nye utkast til tekster for både landbruks- og NAMA-forhandlingene. Disse har i ettertid fått status som grunnlag for videre forhandlinger. Vi skal kort se nærmere på hoveddrammene for de to områdene.

Landbruksforhandlingene:

- *Innenlandsk støtte:* I den generelle handelsvridende støtten skal EU kutte med 80 prosent, USA og Japan med 70 prosent og andre med 55 prosent. Når det gjelder gul boks skal EU kutte med 70 prosent, USA og Japan med 60 prosent, mens utviklede land med høyere støtte enn produksjonsverdi, som Japan, Norge og Sveits skal kutte ytterligere i støtten til disse produktene. I tillegg ble det lagt opp til ytterligere disiplinering og innstramminger i støtten i blå og grønn boks.
- *Markedsadgang:* Toll vil bli kuttet ut fra en formell som legger opp til størst kutt for de produktene som har høyest toll. For de utviklede landene medfører dette at tollene skal kuttes med 50 prosent for produkter med toll under 20 prosent, og 70 prosent for produkter med toll over 75 prosent. I gjennomsnitt skal tollene kuttes med 54 %. Utviklingslandene skal kutte tollene mindre, men kravet var inntil 36 prosent. Alle land skal ha rett til å definere noen produkter som sensitive med lavere kutt, men noe skal kompenseres med tollkvoter. Utviklingslandene skal i tillegg også kunne definere noen spesielle produkter med lave tollreduksjoner. Det er enighet om en spesiell beskyttelsesmekanisme for utviklingslandene, men innretningen på denne er fortsatt omstridt.

- *Eksportsubsidier*: Alle eksportsubsidier skulle elimineres innen utgangen av 2013. I tillegg skulle det utarbeides nye standarder for eksportkreditter, garantier og forsikringer, internasjonal matvarehjelp og statlige eksportselskaper.

NAMA-forhandlingene:

- *Tollreduksjoner*: Det er enighet om å bruke en enkel utgave av den «sveitsiske formelen», noe som innebærer størst kutt i høye tollsatser. Alle utviklede land vil bli underlagt den samme formelen, mens utviklingslandene vil kunne velge en av tre modeller ut fra hvilken fleksibilitet de ønsker å legge inn i tollsystemet. Koeffisienten for utviklede land er 8. Det betyr at den gjennomsnittlige tollene ville være under 3 prosent og maksimaltollene for sensitive produkter ville være under 8 prosent. Utviklingsland vil kunne velge mellom en koeffisient på 20, 22 eller 25. Flertallet av toll-linjene vil da få en toll som ligger under 12 – 14 prosent, avhengig av valgt koeffisient. Kun for et utvalg sensitive produkter vil toll fortsatt være over 15 prosent. En effekt av dette systemet vil være mindre forskjell mellom bundet og anvendt toll etter en iverksettingsperiode på fem år fra inngåelsen av en Doha-avtale.
- *Sektorinitiativer*: En del av medlemslandene har forhandlet om større tollreduksjoner for i alt 14 produktgrupper (sektorer). Inkludert i disse er bl.a. biler og bildeler, kjemikalier, elektroniske og elektriske produkt, fisk og fiskeprodukt, tekstiler, klær og sko og industrielle maskiner. Det vil være frivillig å delta i denne dele av avtalen, men det forutsettes «kritisk masse», dvs. en relativ stor prosentandel av handelen på dette området, for at det skal kunne inngås denne type avtaler.
- *Unntak for fattige land og nye medlemmer*: De 32 aller fattigste landene vil være fritatt fra alle tollreduksjoner, mens ytterligere 43 land vil ha begrensede krav om kutt. Noen nye medlemmer vil også fritas for kutt nå, mens Kina, Taiwan og Kroatia vil få lengre iverksettingsperioder enn land som har vært medlem lengre.
- *Ikke-tollmessige handelsreguleringer (NTBer)*: Det er også et mål å få restriksjoner på de barrierer som oppstår når varer behandles i importsammenheng. Foreløpig har det ikke kommet konkrete forslag på bordet her.

I årene etter har det vært lite reell fremgang i forhandlingene. Den økonomiske krisen har tatt mye politisk oppmerksomhet, og det er lite vilje til å inngå kompromisser som kan bringe forhandlingene videre. På overordnet nivå har det kommet sterk støtte til WTO og ønsket om en avtale i Doha-runden fra alle toppmøtene i G-20, men i praksis har ikke dette blitt fulgt opp i Genève. I desember 2011 erklærte ministermøtet i WTO at forhandlingene hadde stanset opp, og etter det har aktiviteten vært svært lav. Neste milepel blir et planlagt ministermøte på Bali i desember 2013, men få tror at dette vil bidra til å bringe forhandlingene videre.

3.2 WTO i dag

WTO-avtalen dannet også utgangspunkt for etableringen av en ny medlemsdrevet internasjonal organisasjon i 1995. WTO-sekretariatet administrerer avtaleverket i WTO,

det overvåker nasjonal handelspolitikk gjennom regelmessige «trade policy review» prosesser, det tilbyr teknisk assistanse og opplæring til utviklingsland, håndterer handelsdisputter og utgjør et forum for handelsforhandlinger, men har begrenset makt og evne til å fatte egne beslutninger. Det som betyr noe er «WTO-medlemmenes vilje til å innordne seg de reglene som foreligger, og at de bruker den multilaterale institusjonen som en mekanisme for videre liberalisering av handel og som virkemiddel til å fremme samarbeid på områder hvor det er konflikt og uenighet» (Hoekman and Kostecki, 2009: 54).

WTO har i dag maktmidler på ett område, den avgir dommer i handelskonflikter. WTO sin «Dispute Settlement Mechanism» (DSM) gjør organisasjonen unik internasjonalt både når det gjelder medlemslandenes juridiske forpliktelser og når det gjelder de mekanismer som er bygget inn i systemet for å løse konflikter (Jones, 2004). I henhold til Esserman and Howse (2003) har systemet sikret økende «juridisering» og «av-politisering av handelskonfliktene. Domsavgjørelsene er derfor i større grad bindende enn det som var tilfellet tidligere (Goldstein, 2012). Det er trolig også den eneste internasjonale organisasjonen som har tvunget USA til å endre sin innenrikspolitik (Rodrik 2011: 79).

Bruken av DSMen har vært omfattende. I perioden 1995 til november 2012 har det blitt fremmet i alt 452 saker. Antallet var høyest de første fem årene, med 50 saker i 1996 som det absolutte toppåret. I 2010 ble det fremmet 17 saker, mens bare 8 ble fremmet i 2011. Det kunne se ut som om det var synkende interesser for å bruke DSMen, men siden det ble fremmet 25 saker i 2012 tyder alt på at systemet fortsatt har stor tillitt i medlemslandene. Tabell 3.1 illustrerer i hvilken grad landene i denne studien har brukt mekanismen direkte eller involvert seg som tredjepart, eller blitt innklaget av andre land. USA og EU har hatt størst aktivitet på begge områder, men også India og i økende grad Kina er aktive brukere. Norge er som en liten aktør mindre involvert enn de store landene. Det er også et poeng at Kina ikke var medlem av WTO i den perioden hvor det var størst aktivitet.

Tabell 3.1: Bruken av DSM (1995 – 2012)

| Land | Klager | Mottager | Tredjepart |
|-------|--------|----------|------------|
| Kina | 11 | 29 | 92 |
| EU | 87 | 73 | 125 |
| India | 21 | 21 | 80 |
| Norge | 4 | - | 46 |
| USA | 103 | 119 | 97 |

Kilde: www.WTO.org, (6.12 2012.)

Et av de spesielle kjennetegnene ved DSMen er at dommene har betydning for relaterte saker. Domstolen har over årene skapt en omfattende rettspraksis innen WTO, og det har kommet frem kritikk mot at organisasjonen i stor grad lager lover i stedet for å

administrere dem (WTO 2007: 279). I Doha-erklæringen anerkjennes det derfor at det eksisterer et behov for å klargjøre DSMen sine roller og oppgaver. Det var også enighet om at dette revisjonsarbeidet skulle skje uavhengig av resten av forhandlingen, dvs. at den ikke er en del av den «pakken» som må være på plass for at det skal kunne inngås en ny avtale. Opprinnelig var målet å bli ferdig i 2003, men forhandlingene pågår fortsatt uten noe fastsatt sluttidspunkt.

3.3 Bilaterale frihandelsavtaler

Bilaterale handelsavtaler har en lengre historie enn det multilaterale handelssystemet, og som vi så i foregående avsnitt er dette en legal løsning innen rammene av GATT- og WTO-avtalene. I WTO er det imidlertid etablert en godkjennelsesprosedyre for slike avtaler for å sikre at det ikke innføres handelsdiskriminerende tiltak overfor tredjeland. Selv om ideen om bilaterale frihandelsavtaler i noen grad bryter med MFN-prinsippet i GATT-avtalen, ble de bilaterale frihandelsavtalene generelt sett som et supplement til det multilaterale handelssystemet og derfor som et virkemiddel for friere handel (WTO 2007: 305). Siden etableringen av GATT i 1947, har 362 regionale handelsavtaler blitt varslet i WTO (WTO 2011c: 6). Bilaterale handelsavtaler er dermed blitt den andre hjørnesteinen i det internasjonale handelssystemet.

Forskere snakker i dag om tre bølger av bilaterale handelsavtaler etter etableringen av GATT i 1947 (Pomfret 2006, Hoekeman og Kostecki 2009, WTO 2011c). Den første bølgen ble initiert gjennom etableringen av det europeiske fellesskapet (EEC) i 1950. EEC ble etterfulgt av etableringen av EFTA og en rekke handelsblokker som omfattet utviklingsland, hvorav mange var mislykket og kollapset. Den andre bølgen ble initiert av USA på midten av 1980-tallet og kulminerte med etableringen av NAFTA (North American Free Trade Agreement) mellom USA, Canada og Mexico i 1993. Det amerikanske initiativet var dels et svar på problemene knyttet til lanseringen av en ny GATT-runde, og delvis et svar på avtalen om etablering av et indre marked i EU fra 1986. Det kom også på plass en rekke avtaler i Sør-Amerika, Asia og Afrika, hvorav den utvidede Mercosur avtalen er den mest fremtredende. Den tredje bølgen ble igangsatt på slutten av 1990-tallet i Øst-Asia. Da var det delvis en respons på finanskrisen i Asia i 1997, og dels en respons på den økende økonomiske makten til Kina (Pomfret 2006). Etter vært har det også kommet en rekke nye initiativer fra både EU og USA i denne siste perioden.

Et sentralt spørsmål i debatten om frihandelsavtaler er knyttet til hvordan de påvirker det multilaterale handelssystemet. I 2011 la både Verdensbanken og WTO frem omfattende studier av dagens situasjon. I Verdensbankens studie presenterer Baldwin og Freund (2011) en analyse av eksisterende frihandelsavtaler som viser at det er lite som tyder på at de har noe vesentlig negativt å si for det multilaterale handelssystemet, og at det finnes eksempler som viser at bilaterale frihandelsavtaler generelt bidrar til handelsliberalisering. Hovedfordelen er at avtalene skaper større markeder og mer konkurranse, noe som er til fordel både for produsenter og forbrukere siden det både gir storskalafordeler og lavere priser. Et annet viktig argument er at frihandelsavtaler brukes som drivkrefter for endring i utviklingslandene ved at de fremmer, implementerer og låser inne reformer innen mange politikkområder. Frihandelsavtaler

har derfor blitt et nøkkelredskap for å fremme økonomisk vekst og bekjempe fattigdom i utviklingslandene (Chauffor and Maur 2011: 1).

Et annet sentralt spørsmål er om frihandelsavtalene har innvirkning på verdenshandelen. Rapporten fra WTO gir noen svar på dette. Den første observasjonen er at handel mellom land som har inngått frihandelsavtaler representerer omtrent 34 prosent av den totale verdenshandelen i 2008, mens den var 18 prosent i 1990. Men av denne handelen var det kun 16 prosent som var basert på preferanser gitt i frihandelsavtalen, noe som betyr at hele 84 prosent av handelen mellom partnerland var ikke-diskriminerende handel basert på MFN-prinsippet (WTO 2011c: 7). Hovedgrunnen til dette er at preferansmarginene i frihandelsavtaler er små, at det fortsatt eksisterer betydelige tollbarrierer i noen sektorer og at de mest sensitive sektorene er beskyttet av høye tollsatser. Samtidig dekker mange frihandelsavtaler andre politikkområder enn toll, og noen går lengre på tjenestoområde enn det som er nedfelt i GATS-avtalen og tilbudene i tjenesteforhandlingene i Doha-runden, investeringskapitlene i noen avtaler omfatter bestemmelser og garantier som er viktig for internasjonale produksjonsnettverk og stadig flere frihandelsavtaler inkluderer bestemmelser om tekniske handelsbarrierer (WTO 2011c: 11). Implikasjonen av dette er at mange utviklingsland er villige til å ta inn temaer innenfor de såkalte Singapore-spørsmålene de var mot å ta inn i Doha forhandlingene.

Samtidig kan utbredelsen av bilaterale og regionale frihandelsavtaler bidra til å komplisere de multilaterale løsningene. Frihandelsavtaler skaper et nett av usammenhengende regler og forvansker opprinnelsesregelverk og denne «spaghetti bowl» blir ofte kritisert av økonomer som Jagdish Bhagwati (2008). De politiske utfordringene som følger av den økende satsingen på frihandelsavtaler blir også fremmet i debattene. Pascal Lamy har kritisert frihandelsforhandlingene fordi de tar vekk innsats og ressurser fra de multilaterale arenaene, noe som er særlig kritisk for utviklingslandene som har begrenset med kapasitet. Det mest grunnleggende problemet oppstår hvis pågående forhandlinger om bilaterale frihandelsavtaler stimulerer noen land til å gi minimalt med innrømmelser i multilaterale forhandlinger for å ha mulighet til å gi innrømmelser i bilaterale frihandelsforhandlinger (Lamy 2006). En annen advarsel kommer fra Richard Baldwin som understreker at frihandelsavtaler «er bestemt på utsiden av WTO i en setting av massiv makt asymmetri og uten de grunnleggende prinsippene om ikke-diskriminering og gjensidighet i innrømmelser» (Baldwin 2012: 650).

3.4 Oppsummering

I skrivende stund, som er årsskiftet 2012-2013, utformes internasjonal handelspolitikk innen tre ulike institusjonelle rammeverk. For det første fungerer WTO-systemet som den viktigste institusjonelle rammen for internasjonal handelspolitikk. Grunnlaget for dette er det omfattende regelverket uformet gjennom GATT og særlig Uruguay-runden. De ulike konsultasjonsordningene og tvisteløsningsmekanismen bidrar til at det er kontinuerlig oppmerksomhet rettet mot praktiseringen av regelverket og at konflikter blir tatt opp og løst. For det andre forhandles det fortsatt i Doha-runden, selv om de vanskelige spørsmålene er satt på vent. Ingen av de store landene er villige til å gi

tilstrekkelig med innrømmelser for at forhandlingene skal slutføres. For det tredje er nye og ambisiøse bilaterale handelsavtaler et sentralt tema på agendaen i mange land og regioner. Både EU og USA, og i noe mindre grad Kina og India, bruker for tiden mer ressurser på nye frihandelsavtaler enn på de multilaterale forhandlingene i WTO.

I de neste fire kapitlene skal vi komme inn på hvordan innenrikspolitikken i USA, EU, India og Kina kan bidra til å forklare på den observerte utviklingen.

4 Handelspolitikk i Kina

Kina er med sine 1,34 milliarder innbyggere det mest folkerike landet i verden. I løpet av sommeren 2010 passerte Kina Japan og ble den nest største økonomien i verden. Kina var i 2011 den nest største eksportøren og tredje største importøren i verden (WTO 2012a). Den økonomiske veksten har vært formidabel de siste tre 10-årene, og i den sammenheng spilte medlemskapet i WTO fra 2001 en sentral rolle. I dette kapitlet skal vi presenter hovedtrekkene i kinesisk handelspolitikk og diskutere hvordan denne har utviklet seg over tid.

4.1 Kort presentasjon av det historiske bakteppet

Den moderne kinesiske staten ble etablert ved kommunistenes maktovertakelse i Beijing i oktober 1949. Maktskiftet markerte starten på en omfattende økonomisk endringsprosess i Kina. I første omgang var det ideer importert fra Sovjetunionen som la grunnlag for den økonomiske politikken, men etter hvert har det vært behov og utfordringer i Kina som dannet utgangspunkt for endringene. I det følgende skal vi se nærmere på fire faser i Kinas økonomiske og handelspolitiske utvikling.

Fase 1 (1949-1978): Planøkonomi og statskontrollert handelspolitikk.

De nye makthaverne tok raskt kontroll over økonomien. Hovedgrepene var å strupe forbruket og investere i næringer som kull og stålproduksjon. Det ble også satset på for Kina nye industrier, og bransjer som produserte utstyr til kraftproduksjon, kunstgjødsel og kjøretøy ble bygget fra grunnen. Ressursmobiliseringen ga hurtig økonomiske resultater, og i perioden 1952 til 1978 vokste industriproduksjonen med et gjennomsnitt på 11,5 prosent per år. Industriens andel av BNP økte i samme periode fra 18 til 44 prosent, mens landbrukets andel gikk ned fra 51 til 28 prosent (Naughton 2007: 56-57). Disse resultatene ble oppnådd gjennom etableringen av en "kommandoøkonomi" med følgende kjennetegn:

- Staten eide alle de store fabrikkene og selskapene som sto bak transport og kommunikasjon, mens det var kollektivbrukene som tok over eierskapet over jorden og styringen av landbruket.
- De statlige planleggerne utformet produksjonsmål for bedriftene og ga dem de nødvendige ressursene til å oppfylle kravene (i alle fall i teorien). Prissignaler hadde ingen betydning for hvor økonomiske ressurser ble allokert.

De nye myndighetene tok også tidlig grep i handelspolitikken. Allerede i september 1949 etablert Kommunistpartiet et program som sikret myndighetene kontroll med all utenrikshandel, noe som bl.a. innebar sterke importrestriksjoner. Det viktigste grepet var imidlertid at markedet ble satt ut av spill når det gjaldt utenrikshandel, og i stedet ble det utformet en administrativ plan som styrte all handel med andre land. Planen var

basert på kvantitative mål og virkemidler som regulerte både import og eksport. Den beskjedne internasjonale handelen som fant sted var i stor grad vareutveksling med andre land innen den «sosialistiske sfæren» og det var lite økonomisk kontakt med vestlige land.

Kina fulgte denne sovjetiske handelsmodellen med sterk kontroll frem til 1978. Alle virksomheter som ville drive handel måtte få godkjenning fra sentral myndigheter. Den viktigste effekten av systemet var at all utenrikshandel ble monopolisert hos et lite antall virksomheter, noe som begrenset nye initiativer fra lokale myndigheter, departementene og bedrifter når det gjaldt å utvikle handel. Handelsmonopolene var også lite fokusert på effektivitet, og over tid ga dette lav produktivitet og økte kostnader. Det sentraliserte systemet passet imidlertid visse innenlandske interesser bra, fordi deres produksjon var rettet mot å nå nasjonale mål, og de spesielle produktene som var utviklet i Kina opplevde ikke konkurranse fra utenlandske produsenter. I sum var handelspolitikken svært beskyttende, men samtidig enhetlig og standardisert for hele Kina (Ning Jun et al. 2013).

Fase 2 (1979-91): Økonomiske reformer men fortsatt begrensninger på handel

I desember 1978 vedtok det kinesiske kommunistpartiet et nytt politisk program for «reform og åpenhet». Myndighetene ønsket å tilrettelegge for en grunnleggende endring i hvordan økonomien fungerte, der det langsiktige målet var å få etablert en «sosialistisk markedsøkonomi». Det gamle systemet ga resultater gjennom at ressursmobiliseringen ga industriell vekst. Ressursbruken ble imidlertid stadig mindre effektiv og evnen til fremme innovasjon og teknologiutvikling var svak. Hovedproblemet var imidlertid mangel på investeringer i landbruket og et derav følgende underskudd på mat. Det var også mangel på arbeidsplasser for en raskt voksende arbeidsstyrke.

Det første reforminitiativet var rettet mot landbruket. Bøndene ble fristilt, og høyere priser og større tilgjengelighet av innsatsfaktorer som kunstgjødsel ble brukt som virkemidler for å stimulere til økt produksjon. Effekten kom raskt i form av stor produksjonsvekst og derav følgende inntektsøkninger for bøndene. En viktig indirekte effekt ble at flertallet av befolkningen på landsbygden stilte seg bak reformlinjen, og dette åpnet opp for nye vedtak (Naughton 2007: 90). Reformene innebar at det ble satsset på markedsløsninger der det ble ansett som tjenlig. Konkurranse ble fremmet gjennom at nye aktører fikk adgang til markedene. Makt og ressurser ble desentralisert bl.a. til regionale og lokale myndigheter. Et av de viktigste prinsippene i de økonomiske reformene var at Deng Xiaoping anerkjente at Beijing måtte redusere sin direkte rolle i administrasjonen av økonomien for å fremme hurtig vekst (Lieberthal 2004: 190).

I denne perioden var Kinas handelspolitikk fortsatt preget av reguleringer, men etter hvert som økonomien ble liberalisert ble kontrollen med handel endret, i første omgang ble det vektlagt å belønne eksport og begrense importen. Det ble imidlertid gjennomført flere reformer og gradvis fikk handelspolitikken preg av å være mer åpen. Reformene innebar delegering av makt og fordeler, samt en overgang fra sentralisert til desentralisert styring av eksportkontrakter. Et viktig steg fant sted i 1985, da sentrale myndigheter vedtok at provinsene Guangdong og Fujian fikk delegert myndighet til å

ivareta både eksport og import fra sitt område. Dette førte til en hurtig oppgang i antall bedrifter som hadde rett til å drive utenrikshandel. Det var imidlertid primært eksporten som ble liberalisert, for fortsatt var det kinesiske markedet sterkt beskyttet (Ning Jun et al. 2013).

Fase 3 (1992-2001): Markedsøkonomi og liberalisert handelspolitikk.

I 1989 gikk Kina gjennom sin mest alvorlige krise etter Maos død, og denne kunne ha satt en stopper for videre reformvilje. Utgangspunktet for den politiske krisen var økonomiske problemer – særlig høy prisstigning – som gikk over i politiske konflikter i partiledelsen om veien videre. Det mest synlige resultatet av krisen var de langvarige demonstrasjonene på Tiananmen plassen i Beijing. Demonstrantene ble fjernet med omfattende maktbruk i juni 1989. Reformskeptikerne vant for en kort periode overtaket i partiledelsen, men den konservative dominansen varte kun i toårsperioden etter oppstanden. Nye reformer kom på dagsorden fra 1993 av. Først og fremst ble det satset på å styrke markedsøkonomiens institusjoner. Regelverk ble standardisert og skille mellom statssektoren og privat sektor ble gradvis fjernet. Ressursbruken ble søkt sentralisert for å sikre makroøkonomisk kontroll, ikke minst over prisstigningen. Reformstrategien ble bekreftet gjennom medlemskapet i Verdens handelsorganisasjon (WTO) fra 2001. Kinas WTO-medlemskap sikret kinesisk næringsliv markedsadgang i andre land, men for sentrale myndigheter var det et effektivt virkemiddel for å tvinge gjennom nødvendige reformer som de selv ikke hadde vært i stand til å få gjennomført internt (Bekkevold og Kristoffersen 2012: 257).

Handelspolitikken ble reformert i takt med liberaliseringen, og det var på mange måter Deng Xiaopings tur i Sør-Kina i januar 1992 som markerte starten på endringene. I en berømt tale han holdt på denne turen foreslo han å overføre systemet for utenrikshandel fra den sosialistiske markedsøkonomien til et system bygget på internasjonale handelsnormer. Dette ble fulgt opp sentralt og det ble gjort omfattende endringer i det kinesiske systemet utover 1990-tallet som resulterte i en friere og mer åpen handelspolitikk. Det ble både gjennomført endringer i lover og administrative systemer, og til slutt ble selve valutasystemet reformert. Til tross for dette overlevde deler av planøkonomien, særlig når det gjaldt systemet for importkontroll (Ning Jun et al. 2013).

Fjerde fase (2002-): En styrt, men mer åpen handelspolitikk.

Veksten på 2000-tallet har vært formidabel, og investeringene har primært vært konsentrert om eksport og infrastruktur. Kina ble i 2010 verdens største produsent av industrivarer, den største eksportnasjonen og den nest-største importøren. Dette har skjedd dels ved hjelp av kinesiske selskaper og dels ved hjelp av internasjonale investeringer. Kinesiske selskaper eksporterer varer med lavt teknologiinnhold, mens multinasjonale selskaper dominerer eksporten av mer avanserte produkter (Bekkevold og Kristoffersen 2012: 74). Infrastrukturen har også blitt kraftig forbedret. Havner, flyplasser, veger og jernbanelinjer har blitt bygget ut i stor skala, og kvaliteten på utbyggingene er svært høy. Det igjen bidrar til at kinesisk næringsliv klare å opprettholde mye av sin konkurransevne til tross for stigende lønnsnivå i industrien.

De økonomiske reformene skapte også “tapere”, og den nye partiledelsen som overtok i 2003 satset både på fortsatt vekst og på å kompensere landsbygden generelt og regioner og individer som har tapt i konkurransen spesielt. Siden 2003 har derfor staten gitt mer støtte til landbruksbefolkningen. Under industrialiseringen i perioden 1949 til 1978 var det skatter på bøndene som finansierte investeringene i industrien, men de siste årene er skatten kuttet og det er innført landbrukssubsidier. Det er særlig innsatsfaktorer som gjødsel og maskiner som subsidieres.

I november 2001 ble Kina, etter 15 års forhandlinger, medlem av WTO. Kina hadde gradvis tilpasset sin handelspolitikk til regelverket allerede før medlemskapet, men avtalen medførte at handelsregimet ble ytterligere liberalisert bl.a. ved at importen i økende grad ble regulert av toll og ikke kvoter. Det var imidlertid fortsatt vekst i eksporten som hadde høyest politisk prioritet, og reformene var primært innrettet mot å gjøre dette mulig. Denne eksportorienteringen representerer på mange måter den grunnleggende retningslinjen i kinesisk handelspolitikk siden starten på reformæraen i 1978 (Ning Jun et al. 2013).

Denne strategien har også gjort utviklingen i Kina mer avhengig av tilstanden i internasjonal økonomi. Dette har blitt synliggjort i etterkant av finanskrisen 2007-2008, for nå har kinesiske myndigheter gitt støtte til en posisjon som fremmer frihandel og motarbeider proteksjonisme. Handelsminister Chen Deming har i flere sammenhenger fremhevet at det er et internasjonalt ansvar å bekjempe restriksjoner «men først og fremst må vi gjøre en jobb selv for å sikre at vår egen handelspolitikk støtter opp om frihandel og de retningslinjer som er på dagsorden i Doha runden. Det globale samfunn har en felles utfordring: vi må alle gå mot proteksjonisme» (Ning Jun et al. 2013: 189).

4.2 Institusjoner og aktører

Det politiske systemet i Kina er komplekst og uoversiktlig, og da ikke bare for utenlandske observatører. En hovedgrunn er de kompliserte relasjonene mellom statsinstitusjonene og maktapparatet til det kinesiske kommunistpartiet. En annen grunn er det store mangfoldet av aktører sentralt i Beijing, regionalt og lokalt.¹ I det følgende skal vi besvare spørsmålene som ble reist i kapittel 2: Innen hvilke institusjonelle rammer utformes den nasjonale handelspolitikken i dag? Hvem er de viktigste aktørene og hva er maktbasen deres? I hvilken grad og hvordan er koblingene mellom institusjonene på nasjonalt og internasjonalt nivå?

4.2.1 Statsapparatet

I utstrekning er Kina det tredje største land i verden med et areal på 9 597 000 kvadratkilometer. Folkerepublikken Kina er inndelt i 22 provinser (ikke medregnet Taiwan), fem autonome regioner (bl.a. Indre Mongolia og Tibet), fire bykommuner med samme status som provinsene (Beijing, Chongqing, Shanghai, Tianjin). Samlet utgjør

¹ Dette er en bearbejdet versjon av Farsund 2012.

disse Kinas 31 regioner. I tillegg finnes det to spesielle administrative regioner (Hong Kong og Macao).

Presidenten - Xi Jinping - er statsoverhode og øverste ansvarlig både i innenriks og utenrikspolitikken. Som vi skal se senere, er mye av presidentens makt forankret i posisjonen som partileder. Den sentrale politiske styringen utøves av regjeringen som ledes av statsministeren. Kina har et stort statsapparat 27 ministerier og 38 statsetater med likeverdig status med departementene. Disse rapporterer direkte til regjeringens politiske ledelse. I praksis har Kina derfor hele 65 departementer (Bekkevold og Kristoffersen 2012: 258). Statsminister er Li Keqiang, og også han er en sentral medlem i Kommunistpartiets ledelse.

Handelspolitikken ivaretas av mer enn et dusin departementer og fagorgan i sentralforvaltningen. Dette gjelder bl.a. Handelsdepartementet, Finansdepartementet, Utviklings- og reformkommisjonen, Skatte- og tolladministrasjonen og Den kinesiske nasjonalbanken. I tillegg har en rekke administrative enheter innen andre departementer ansvar for handelspolitiske saker på sine områder. I dette systemet har f.eks. Landbruksdepartementet ansvar for utforming av de kinesiske posisjonene i spørsmål som har med landbruk og matproduksjon (inkludert fisk). Kinas handelspolitiske posisjoner blir til slutt utformet i prosesser som involverer alle disse enhetene, men de vesentlige beslutningene fattes i Den ledende gruppen i finans- og økonomispørsmål i Kommunistpartiets sentralkomite (Ning Jun et al 2013).

Folkekongressen, som har 2 987 medlemmer, er det øverste «folkevalgte» organet, men det møtes bare to uker hvert år. Tradisjonelt har det blitt oppfattet som et sandpåkstrøingsorgan som har bekreftet beslutninger fattet i partipolitiske fora, men anses å ha økende betydning som arena for politiske diskusjoner. Med 2,3 millioner soldater er det militære er en annen statlig maktkanal med stor betydning. De militære funksjonene er underlagt offiserskorpset, men den politiske ledelsen utøves av Den sentrale militærkomiteen i Kommunistpartiet, noe som gir den unike situasjonen at forsvaret er underlagt partiet og ikke staten (Economist 7.4 2012). Den nye partilederen Xi Jinping overtok dette embete i november 2012.

4.2.2 Kommunistpartiet

Det kinesiske kommunistpartiet er en formidabel organisasjon, både når det gjelder makt og antall medlemmer. Ved utgangen av 2009 hadde partiet 75 millioner medlemmer, noe som utgjorde hver tolvte voksne kineser (McGregor 2010: xiv). Øverste leder er generalsekretæren, og den nyvalgte lederen Xi Jinping vil bli både president og leder av den sentrale militærkomiteen. Det er imidlertid partilederjobben som gir Xi mest prestisje og makt internt i Kina (Op.cit.: 5). I det følgende skal vi gi en kort oversikt over partiorganisasjonen og vise hvordan den griper inn i det politiske og økonomiske systemet i Kina.

Partiorganisasjonen er hierarkisk, men den når også inn i alle deler av det kinesiske samfunnet. Politbyrået er det øverste maktorganet i partiet, og det har 25 medlemmer. Partiledelsen utøves av de 7 medlemmene i Politbyråets stående komite. Neste nivå er Sentralkomiteen, som har 371 medlemmer. Denne møtes noen få dager i året for å vedta

overordnede beslutninger om landets utvikling. Blant medlemmene i Sentralkomiteen er det ministre, toppbyråkrater, ledere fra regioner og storbyer, de viktigste militære kommandantene og representanter fra etniske minoriteter. Mange, men ikke alle lederne i de største statsbedriftene er også medlemmer (Op.cit.: 12). Medlemmene velges av Partikongressen, som møtes hvert femte år. Den 18. kongressen hadde sitt møte i november 2012, og da ble et lenge planlagt skifte i partiledelsen gjennomført.

Formelt sett er det Partikongressen som velger medlemmer i Sentralkomiteen, som igjen velger medlemmene i Politbyrået, men i praksis godkjenner de kun de som allerede er utvalgt fra høyere nivå. Dette fordi Kommunistpartiet fortsatt styres etter leninistiske prinsipper, dvs. at organisasjonen skal være lojal i forhold til vedtak fattet på et høyere nivå. Det betyr i praksis at nye ledere håndplukkes av den sittende ledelsen. En viktig utvikling i nyere tid har imidlertid vært at partiledelsen kun sitter i en avgrenset periode (to kongressperioder). Det var derfor bestemt at Hu Jintao ville gå av som partileder i 2012, og president i mars 2013. Da gikk også Wei Jinbao av som statsminister. Xi Jinping og Li Keqiang overtok som henholdsvis partileder/president og statsminister. De to var allerede medlemmer i det sittende Politbyråets stående komite.

Partiorganisasjonen er også inndelt på ulike geografiske nivåer. Det finnes 31 regionale komiteer, 665 storbykomiteer, 2.487 fylkeskomiteer, 41.636 småbykomiteer og 780.000 landsbykomiteer. I tillegg medlemsmassen som blir engasjert i partiet, finnes det en egen partiadministrasjon som ivaretar partiets funksjoner på de ulike nivåene. I dette inngår også egne enheter for utdanning og ideologisk skolering. Partiet har i takt med liberaliseringen i økonomien også ekspandert virksomheten inn i privat sektor, og i dag finnes det egne partigrupper i 13 prosent av alle private bedrifter med fler enn 80 ansatte (Economist 28.1 2012).

4.2.3 Samspillet mellom stats- og partiapparat

Et av de viktigste kjennetegnene ved det politiske systemet i Kina er det som kalles den strukturelle usikkerheten (Lieberthal 2004, Brenznitz og Murphree 2011). Dette er en arv fra Mao-tiden. Den mektige partilederen oppfattet institusjonalisering og byråkratisering som en trussel mot revolusjonen. Det store spranget (1960-61) og kulturrevolusjonen (1966-74) er eksempler på hvordan Mao og hans støttespillere undergravde de formelle strukturene for å unngå at konkurrerende maktposisjoner utviklet seg. I årene etter maktskiftet i 1976 har den kinesiske staten blitt mer organisert, men uformelle strukturer og personlige relasjoner er likevel fortsatt avgjørende for styringen av landet.

Det kinesiske systemet er på mange måter unikt internasjonalt når det gjelder det ikke finnes politiske institusjoner med veldefinerte ansvarsområder (Brenznitz og Murphree 2011: 11). Det politiske systemet består av en mengde organisasjoner, kontorer og komiteer, som alle har formelle regler. Men de er ikke institusjoner som legger føringer på hvordan medlemmene skal handle i en gitt situasjon. I stedet er all makt forankret i en liten elite på mellom 25 og 35 personer som på et hvert tidspunkt avgjør hvilke regler som skal være gjeldende. Dette gjør systemet svært personavhengig (Lieberthal 2004: 207). Disse personenes politisk makt er i større grad et resultat av de personlige forbindelsene en har med andre ledere enn det den formelle posisjonen skulle tilsi

(Lieberthal 2004: 212). Fraværet av robuste og uavhengige domstoler er en særlig utfordring for utenlandske bedrifter og investorer.

Et annet viktig kjennetegnene ved det kinesiske systemet som ikke har blitt endret gjennom reformene er dupliseringen av parti og myndighetsstrukturer på alle nivåer i det offentlige. Dette gir et svært komplekst system med horisontale og vertikale maktstrukturer som hindrer helhetlig og effektiv styring. To styringsprinsipper er utviklet for å motvirke problemene dette systemet skaper. For det første blir noen viktige spørsmål avklart sentralt, og for det andre skal problemer løses på lavest mulig nivå det kan oppnås enighet (Lieberthal 2004: 187-89).

Politiske beslutninger blir ikke vedtatt i formelle avstemninger. I stedet kommer en frem til løsninger gjennom at en diskuterer seg frem til enighet. Dette fører til at det hele tiden forhandles mellom relevante beslutningstakere på alle nivåer. Kinesisk politikk preges av gjentatt diskusjoner der målet er å få de rette folkene til å stille seg bak en foretrukket løsning (Lieberthal 2004: 191). Kinas lederskap har betydelige styringsutfordringer fordi de må ta hensyn til sterke særinteresser, lokale myndigheter og tilvante handlingsmønstre som forsinker implementering av nye reformer (Bekkevold og Kristoffersen 2012: 255).

4.2.4 Provinser, fylker og byer

Provinsene utgjør en sentral del av det politiske systemet i Kina, noe som bl.a. er en følge av at de er likestilte med departementene i Beijing. Det er selve provinsstatusen som gir dem denne posisjonen, og de har fått den fordi sentrale myndigheter er helt avhengig av å delegere makt og myndighet for å sikre styringen innen avgrensede geografiske områder. Den praktiske politikken utformes derfor regionalt og lokalt. Provinsene har for å sikre helhetlig styring etablert en politisk og administrativ organisasjon som er tilnærmet lik den som finnes på nasjonalt nivå. Det lokale selvstyret har blitt styrket som følge av de siste års reformer, og det har medført at politisk makt er flyttet fra Beijing til provinsene. Sentrale myndigheter kan utpeke noen av de politiske lederne i hver provins, men de fleste utnevnes nå lokalt. For å sikre nasjonal integrasjon har de fleste lederne i partiet og statsapparatet i Beijing tilbrakt deler av karrieren i regionene. Ledererfaring fra provinsene verdsettes høyt i det politiske systemet, noe som illustreres av at hele 19 av de 25 medlemmene som ble valgt inn i politbyrået i 2007 hadde slik erfaring (Bekkevold og Kristoffersen 2012: 246).

De første økonomiske reformene har vært et viktig utgangspunkt for den sentrale betydning provinsenes har i dagens Kina. En av hovedpilarene i reformprogrammet var å oppmuntre provinsene til å bli entreprenører slik at de kunne bidra til å akselerere den økonomiske veksten. Provinsene, og fylkene og de største byene som også ble omfattet av fristillingen, grep raskt fatt i de mulighetene dette ga dem. Satsing på egne selskaper og tilrettelegging for investeringer var blant tiltakene som ble valgt. Den økonomiske utviklingen i Kina ble derfor i stor grad påvirket av dette økonomiske selvstyret, og mange initiativer når det gjelder investeringer og bedriftsetableringer blir fortsatt tatt lokalt. I dag investerer byer og provinser store summer i private selskaper for å sikre

arbeidsplasser og FoU-aktiviteter lokalt, noe som også medfører betydelig innflytelse på hvordan selskapene blir drevet (Economist 3.9 2011).

Provinsene har i ulik grad klart å gjennomføre vellykkede satsinger, og det er de som har suksess som har oppnådd de største politiske gevinstene av satsingene. I dag er det slik at de provinsene som generer størst inntekter til sentrale myndigheter i Beijing har mer innflytelse enn de nasjonale departementene. Dette har gjort at representanter for disse regionene og ikke minst en storby som Shanghai er også viktige aktører i nasjonal politikk. Det har også bidratt til at det eksisterer et hierarki mellom provinsene ut fra hvor mye de bidrar med økonomisk (Lieberthal 2004: 179-180).

Provinsene driver også aktiv lobbyvirksomhet både overfor hverandre og sentrale myndigheter i Beijing. Alle provinsene har egne representasjonskontorer i Beijing, og de driver også lobbyvirksomhet. Dette har også betydning i handelspolitikken, hvor enkelprovinser kan være forsvarere av ulike interesser (Ning Jun 2013). Provinsene og lokale myndigheter er blant de sterkeste særinteressene i Kina i dag, men sentrale myndigheter har fått innført klare begrensninger på hvor lenge enkeltpersoner kan sitte i ledende posisjoner for å motvirke at de bygger opp for mye makt (Bekkevold og Kristoffersen 2012: 259).

Staten og kommunistpartiet har spilt en sentral rolle i utviklingen av dette produksjonssystemet, men delvis autonome regioner og selskaper har hatt avgjørende innflytelse på hvordan det faktisk virker. Konsentrasjonen av makt hos et lite antall personer på toppen i Beijing gir handlingsrom regionalt og lokalt. Dette har bidratt til at mange ledere på lavere nivå heller følger egne politiske og økonomiske agendaer heller enn å følge ordrene fra Beijing tett (Lieberthal 2004: 297).

4.2.5 Interesseorganisasjoner

Kina har ikke noe sivilsamfunn som kan sammenliknes med det som finnes i Norge og andre vestlige land. Kommunistpartiet sier nei til alle uavhengige bevegelser og grupper som oppfattes å kunne true dets maktmonopol. Det finnes organisasjoner som er en del av det offisielle systemet, men det er vanskelig å vurdere hvilken rolle disse faktisk spiller. Innen næringslivet finnes det bransjeorganisasjoner og i byer og regioner er det handelskamre som søker å influere myndighetens økonomiske politikk, inkludert spørsmål som har med handel. Denne type organisasjoner blir derfor også hørt i handelspolitiske saker. Økonomiske interesser har derfor langt større handlingsrom når det gjelder å fremme sine interesser enn andre grupper.

Aksjoner i form av streiker og demonstrasjoner er befolkningens svar på den manglende åpenheten i det kinesiske samfunnet. I følge vestlige kilder har tallet på registrerte hendelser økt kraftig de siste årene. Ian Brenner (2012: 145) oppgir at Akademiet for samfunnsvitenskap i Kina registrerte 60.000 hendelser med mer enn 50 deltakere i 2006, mens estimerer for 2010 opererte med 180.000 hendelser dette året. De siste tallene er imidlertid ikke offentlige. De politiske effektene er vanskelig å måle, men det er nærliggende å anta at myndighetene må føre en politikk som ikke skaper for store sosiale spenninger, bl.a. fordi «Kommunistpartiets legitimitet hviler på dets evne til å

opprettholde den økonomiske veksten ved hjelp av markedskreftene» (Howell 2012: 293).

For å kartlegge situasjonen rundt om i landet trekkes det inn forskere som gir råd i ulike spørsmål, men også administrasjonen er aktiv utad. I forbindelse med datainnsamlingen til dette prosjektet ble det gjennomført intervjuer i Landbruksdepartementet i Beijing. Her ble det fremhevet at det var viktig for departementet å få oversikt over hvilke effekter eventuelle omlegginger av politikken kunne få i næringen rundt om i landet. Omfattende reise- og møtevirksomhet var derfor en viktig del av ansvarsområdet til de som har ansvar for handelspolitikken. Det er dermed nærliggende å tro at myndighetene både har informasjon om de utfordringer som eksisterer og at det i noen grad tas hensyn til disse når det Kinas posisjoner utformes.

4.3 Ideer og interesser i handelspolitikken

Vi skal i det følgende diskutere de fire hovedspørsmålene vi introduserte i kapittel 2: I hvilken grad er handelspolitikk et viktig spørsmål nasjonalt, og hvordan prioriteres WTO og i hvilken grad satses det på frihandelsavtaler? Hvordan er balansen mellom frihandel proteksjonisme i utformingen av nasjonale posisjoner i handelspolitikken? I hvilken grad kan vi observere at landbrukseksepsjonalisme har gjennomslag i politikken? I hvilken grad har ideen om at u-landsinteresser trenger særbehandling i internasjonal handel gjennomslag politisk?

WTO - Frihandelsavtaler

Medlemskap i GATT/WTO ble tidlig et sentralt mål for kinesiske myndigheter da de økonomiske reformene startet på slutten av 1970-tallet. Formelt sett ble søknaden om medlemskap i GATT sendt i 1986, men det var først fra tidlig på 1990-tallet at forhandlingene startet. Siden alle nye medlemsland må ha «godkjenning» fra de som allerede er med, ble det særlig krevende å komme frem til enighet med USA og EU. Totalt ble det holdt 25 forhandlingsmøter med USA og 15 med EU. De vestlige stormaktene hadde to typer hovedkrav. Det første gikk på organiseringen av kinesisk økonomi og innebar krav om at det ble etablert klarere organisatoriske skiller mellom staten og de statseide bedriftene. Det andre hovedkravet var økt markedsåpning for bedrifter fra USA og EU. Tekniske barrierer og toll var sentrale elementer i den sammenheng. Til tross for at forhandlingene skapte utfordringer for lederne i Beijing ga de også muligheter. De årene forhandlingene pågikk ble WTO-regelverket brukt som et virkemiddel for å drive gjennom reformer i den økonomiske politikken nasjonalt.

For å bli WTO-medlem måtte Kina gå med på lave tollsatser for både industri- og landbruksvarer. Tollraten har et gjennomsnitt på 9,7 prosent, hvorav industrivarer (inkludert fisk) har 8,8 prosent og landbruksvarer 15,3 prosent (WTO 2008: xi). Dette betyr at det kinesiske markedet er mindre beskyttet for konkurranse enn det som er tilfelle for de fleste andre utviklingsland (tollsatsene for industrivarer er imidlertid høyere enn i industrilandene). Kina har i årene etter derfor valgt å vektlegge at landet ikke skal gi ytterligere innrømmelser i Doha-runden. Det multilaterale handelssystemet

har fortsatt høy politisk prioritet i Beijing, og Kina er en aktiv deltaker i WTO organene i Genève. Men ut fra dagens situasjon er det ikke å forvente at landet vil ta en ledende rolle i å slutføre Doha-runden hvis det medfører at det må gis omfattende tollettelse på områder hvor myndighetene allerede mener at landet har gitt for mye.

Frihandelsavtaler er også en del av kinesisk handelspolitikk, og landet har de siste årene fremforhandlet avtaler med regionale grupper som ASEAN og enkeltland som New Zealand og Chile. Et viktig element bak inngåelsen av disse avtalene er at de bidrar til å bekrefte at Kina er en fungerende markedsøkonomi (Stoler 2011: 25). Ambisjonen er å utvikle denne strategien videre, bl.a. har landet startet opp forhandlinger med hvert av EFTA-landene Island, Norge og Sveits separat. Av andre mulige avtaler er det mest ambisiøse prosjektet en mulig frihandelsavtale mellom Kina, Japan og Sør-Korea. Dette ville gitt et av de største frihandelsområdene i verden, men strid om ulike øygrupper i havområdene mellom landene har hittil hindret fremgang i forhandlingene.

Frihandel - proteksjonisme

Kina har økt eksporten kraftig de fleste årene etter at de økonomiske reformene startet, og eksportbasert industri har dannet ryggraden i den økonomiske utviklingen i landet. Kina er derfor en viktig støttespiller for de som ønsker å fremme internasjonal handel. Landet opplevde imidlertid som nevnt at de gikk med på for omfattende innrømmelser da landet ble medlem av WTO i 2001. Tollnivåene ble satt langt lavere enn det som er tilfelle for andre store «utviklingsland» som Brasil og India. En vanlig oppfatning er at Kina har gitt nok. Dette har bl.a. kommet til uttrykk i strategien i Doha-forhandlingene. I den første fasen var forhandlerne svært tilbakeholdne, og det ble vist til at Kinas status som ny medlem (RAM) rettfærdiggjorde at de ikke skulle gi nye innrømmelser i denne runden.

I tillegg til disse hensynene er myndighetene sterkt opptatt av å modernisere økonomien bak beskyttende grenser. Det reformerte kommunistsystemet i Kina utarbeider fortsatt femårsplaner, og her er det en rekke satsinger som skal løfte næringslivet til et høyere teknologisk nivå som kan øke konkurransekraften overfor vestlige selskaper. I den sammenheng utgjør toll og andre restriksjoner på handel virkemidler som Kina kan bruke for å legge til rette for vekst og utvikling nasjonalt. Offentlige støtteordninger, subsidierte lån, en ikke-konvertibel valuta og manglende beskyttelse av utenlandske merkevarer er blant de tiltakene som konkurrenter fremhever når de proteksjonistiske sidene ved kinesisk politikk diskuteres.

Grad av landbrukseksepsjonalisme

I 2010 utgjorde primærnæringene jordbruk, fiskeri og skogbruk 10 prosent av BNP i Kina, og 37 prosent av alle sysselsatte i Kina er tilknyttet næringen. Disse er fordelt på mer enn 200 millioner små familiebruk, noe som indikerer lav produktivitet i næringen. Kina eksporterte landbruksvarer for 36 milliarder dollar dette året, mens importen var på 67 milliarder (WTO 2012a: 98-100).

Synet på landbruk og matproduksjon har endret seg i Kina de siste årene. Tradisjonelt har dette vært en næring som har betalt høye skatter for å drifte statsapparatet, og i de første ti-årene med kommuniststyre var det overskudd fra landbruket som la grunnlag for investeringer i industrien. I den første reformfasen var det landbruket som ble liberalisert og produksjonsveksten som fulgte av denne var med på å finansiere vekst i andre sektorer. Økonomien i landbruket har gradvis blitt hengende etter byene og industriområdene rundt. Dette har gitt økende sosiale spenninger som myndighetene har møtt med nye virkemidler rettet mot landsbygden generelt og denne næringen spesielt. Det sist tiåret har derfor kinesisk landbruk fått mer støtte over offentlige budsjetter enn det som har vært vanlig. Det meste av støtten skal bidra til matsikkerhet, utvikling på landsbygden og levelige vilkår for bøndene, og kan derfor klassifiseres innen rammene av grønn boks i WTO, men produksjonsfremmende støtte (gul boks) øker også (Op.cit.: 107).

Kina har selvforsyning av korn – særlig hvete og ris – som et sentralt politisk mål. Myndighetene i Beijing har alltid vært redd for at mangel på mat skal utløse sosial uro og konflikt på landsbygden. Motivasjonen for å holde oppe landbruket er dermed viktigere ut fra hensynet til stabilitet i samfunnet enn ut fra næringens økonomiske betydning isolert sett (Chin og Jiang 2009: 3). I WTO har Kina derfor som del av G-33 støttet kravet om at utviklingslandene skal ha rett til en egen beskyttelsesmekanisme mot rask vekst i importen av matvarer (SSM). Kina måtte eliminere alle eksportsubsidier og åpne markedet for import da landet ble medlem i WTO, og den offisielle posisjonen er at Kina har lite å gi når det gjelder å gi ytterligere konsesjoner for spesielle produkter som viktig for matsikkerhet og levekår og utvikling på landsbygden (Tian 2008: 1-5). På andre områder er landet mer åpen for import av matvarer. Kina har blitt en stor importør av soya til fôr og innsatsvarer i annen matproduksjon. Kjøtt og ferdigvarer, og da særlig luksusprodukter importeres også. Samtidig har Kina også offensive posisjoner og ønsker økt markedsadgang for produkter der landbruket er konkurransedyktig. Kina opprettholder dermed sin egen form for landbrukseksepsjonalisme som primært søker å beskytte eget landbruk, samtidig som både eksport og import utgjør viktige elementer i politikken.

Holdninger til U-landsinteresser

Kina har tatt et klart standpunkt i diskusjonene om u-landenes plass i internasjonal handelspolitikk. Myndighetene definerer Kina som et fattig land, og det argumenteres med at landet fortsatt er i utvikling og at mange av innbyggerne er fattige. Det fremheves at den viktigste grunnen til at landet driver internasjonal handel er for å bedre den nasjonale økonomien og levestandarden for kinesere flest. I Doha-runden har Kina argumentert for en avtale som ivaretar både fattige og rike lands interesser. Det betyr at forhandlingsløsningen må gi utviklingslandene handlingsrom til å videreutvikle sine egne økonomier uten at dette underlegges krav om endring fra WTO (Ning et al. 2013).

Som følge av dette har Kina de siste årene blitt en viktig aktør i flere sentrale u-landsgrupper i Doha-forhandlingene. Dette gjelder primært den WTO gruppen som kalles G-20 som arbeider for reformer i de rike landenes landbrukspolitikk. Kina er også aktiv i G-33 som søker å arbeide for at fattige utviklingsland skal få ha mulighet til å

beskytte sitt eget landbruk. I andre sammenhenger arbeider Kina med Brasil, Russland, India og Sør Afrika i det såkalte BRICS samarbeidet, og har koblinger til de samme landene i G-20 (19 store økonomier og EU) og de internasjonale klimaforhandlingene.

4.4 Kina – Norge relasjonen i handel

Norge og Kina opprettet diplomatiske forbindelser i oktober 1954, og de to landene underskrev en kulturavtale i 1963. Dette var den første Kina inngikk med et vestlig land. I 2008 ble det underskrevet to nye avtaler, en for kulturutveksling og en for utdanning og forskning. Samme år startet Norge og Kina forhandlinger om en frihandelsavtale. Frem til fredsprisutdelingen i 2010 var det bilaterale forholdet mellom Norge og Kina omfattende. Regjeringen utarbeidet en egen Kinastrategi i 2007, og i denne identifiseres fem hovedsatsningsområder: handel, menneskerettigheter, sosiale velferdsmodeller, internasjonalt samarbeid og miljø/klima. Innenfor disse områdene er det allerede etablert flere konsultasjonsmekanismer og samarbeidsavtaler, men det meste av det offisielle samarbeidet har lagt nede siden slutten av 2010.

Kina har blitt økonomisk stadig viktigere for Norge og er i dag den femte viktigste handelspartneren. I perioden 2005 til 2010 doblet Norge importen fra 20 milliarder kroner til knappe 40 milliarder, mens eksporten økte fra 5,8 til 13,5 milliarder kroner. Norge eksporterer hovedsakelig maskiner, metaller, kjemikalier og fisk. Fiskeeksporten går dels til forbruk i Kina (laks), videreforedling og salg i Europa og Nord Amerika (hvitfisk) og videreforedling for salg i Japan (makrell). Kina er også et viktig marked for norske tjenesteprodusenter innen skipsfart, energi, ingeniørtjenester og miljø. Kina eksporterer maskiner, elektriske forbruksartikler, tekstiler, møbler, leker og landbruksvarer. Norske rederier bygger også en del båter for internasjonal skipsfart i Kina, og her er norske utstyrsprodusenter viktige underleverandører fra Norge, fra datterselskap i tredjeland og i økende grad fra fabrikker i Kina.

Norge og Kina startet forhandlinger om en frihandelsavtale i 2008, noe som var uvanlig fordi Norge normalt forhandler sine frihandelsavtaler gjennom EFTA. Utgangspunktet var at land i Europa ble ansett å være interessante som partner for Kina, men myndighetene ønsket ikke å forhandle verken med EU eller EFTA. Norsk myndigheter valgte å være positiv til å forhandle direkte med Kina. Det samme har også Sveits og Island vært. Til tross for at både Norge og Kina har ønsket en avtale, har forhandlingene tatt tid. På noen områder, og da særlig det som berører norsk landbruk, har forhandlingene vært vanskelige, og det er avholdt en rekke forhandlingsrunder. Den siste som ble planlagt skulle vært holdt i desember 2010, men denne ble avlyst av kinesiske myndigheter som følge av tildelingen av Nobels fredspris. Det er i skrivende stund vanskelig å si om og eventuelt når disse forhandlingene kommer opp igjen. Hvis det blir en frihandelsavtale er det antatt at særlig norsk eksport av fisk for konsum i Kina, dvs. laks, vil få lavere toll. Slik situasjonen er i 2012 kan det se ut som det vil ta lang tid før en avtale kommer på plass. Deler av laksenæringen opplever også at Kina bruker såkalte tekniske handelshinder for å vanskeliggjøre norsk lakseeksport som følge av det kjølige politiske klimaet mellom de to landene (Aftenposten 27.03. 2012).

4.5 Sammenfatning og konklusjon

Kina er fortsatt en nykommer på den globale handelspolitiske arena. Landets tyngde i handelspolitikken vokser imidlertid parallelt med den økonomiske betydningen. Kinas rolle i Doha-runden illustrerer hvor raskt denne utviklingen har gått. Landet ble medlem samtidig med at runden formelt startet i 2001, og strategien da var å forholde seg passiv ut fra at de var et nytt medlem som hadde gitt mange konsesjoner til handelspartnerne i forbindelse med medlemskapsforhandlingene. Kina har gradvis blitt mer aktiv i forhandlingene, først gjennom deltakelse i ulike u-landsallianser og seinere som en av et lite antall nøkkelaktører som har diskutert mulige løsninger. Pascal Lamy fremhever i den sammenheng en ny «G-7» bestående av Kina, Brasil, India, EU, Japan, Australia og USA som den nye maktgruppen i WTO. Andre fremhever G-2, USA og Kina, som nøkkelaktørene i en eventuell slutføring av Doha-runden.

Imidlertid er det lite som tyder på at kinesiske myndigheter ønsker å ha et slikt overordnet ansvar for å slutføre forhandlingene. Kina sin strategi i WTO blir omtalt ved hjelp av de fire L-ene: «Less» (krav), «lower» (forpliktelser), «longer» (overgangsperiode) og «later» (liberalisering) (Chin and Jiang, 2009: 8, Vickers, 2012: 269). Markedsadgang er viktig for kinesiske eksportnæringer, men Kina ser seg selv som et utviklingsland som ønsker å utvikle sin nasjonale økonomi uten for sterk konkurranse fra andre land. Dette gjelder både det tradisjonelle landbruket, men også nye høyteknologiske næringer som skal bidra til å løfte levestandarden i landet ytterligere.

5 Handelspolitikk i EU

EU er i dag sett under ett verdens største økonomi med 29 prosent av globalt BNP. Hvis en ser bort fra intern handel har EU 17 prosent av verdenshandelen med varer og 26 prosent av handelen med tjenester (WTO 2011b: 1). Det europeiske økonomiske fellesskapet (EEC), som ble medlem av GATT på 1950-tallet, er utvidet fra 6 til 27 medlemmer, inkludert 5 av de 7 tradisjonelt største økonomiene i verden. EU-landene har delegert mye av utformingen av handelspolitikken til Kommisjonen, men også Rådet og medlemsstatene, og fra 2009 Parlamentet, spiller sentrale roller. I det følgende skal vi se nærmere på hovedtrekkene i dette systemet.

5.1 Kort presentasjon av det historiske bakteppet

Det Europeiske økonomiske fellesskapet ble etablert på 1950-tallet gjennom to traktater. Den første, traktaten om det Europeiske kull- og stålfellesskapet ble undertegnet i 1951, la grunnlaget for tettere økonomisk samarbeid mellom medlemslandene. Den andre, Roma-traktaten fra 1957, førte til opprettelse og institusjonalisering av det Europeiske økonomiske fellesskap (EEC). Økonomisk integrasjon ble på denne måten det viktigste virkemidlet for å få til tettere politiske samarbeid mellom Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Vest-Tyskland.

De seks landene var da allerede medlemmer i GATT og dette fikk betydning for den institusjonelle utformingen av samarbeidet. Prinsippet om bestevilkårsbehandling (MFN) er grunnleggende i GATT-avtalen, og dette prinsippet forutsetter at når et medlem gir bedre handelsbetingelser til et annet medlem, da må dette også gjøres gjeldene for alle GATT-medlemmer. Siden målet med EEC var å etablere et felles marked i de seks medlemslandene betydde MFN-prinsippet at markedet også måtte åpnes for de andre medlemslandene i GATT. Dette var politisk umulig for EEC-landene å gå med på. Løsningen for EEC ble GATT-regelverkets paragraf XXIV. Den åpner for at grupper av land kan danne tollunioner som fjerner handelsbarrierer internt, samtidig som felles tollbarrierene blir opprettholdt utad (Daugbjerg 2013).

I henhold til artikkel XXIV må en tollunion fremstå som en kontraktspartner i GATT. For å oppfylle kriteriene valgte de seks medlemslandene i EEC å gi Kommisjonen rett til å forhandle og inngå handelsavtaler. Denne retten var eksklusiv når det gjaldt handel med varer, mens det i andre spørsmål var delt ansvar mellom Kommisjonen og medlemsstatene. Rådet beholdt likevel kontrollen med Kommisjonen, for det skulle både gi forhandlingsmandat, overvåke forhandlingene og ratifisere inngått avtaler. I forhold til utviklingen i GATT var dette uproblematisk frem til at andre spørsmål enn reduksjoner i varetollen kom opp i forbindelse med Tokyo- og Uruguay-rundene, for da ble det delte ansvaret politisk mer vanskelig å håndtere.

Utviklingen av en felles landbrukspolitikk i EU fra 1960 av ble også en utfordring i GATT-forhandlingene. I forbindelse med Dillon-runden (1960-61) ønsket USA at handel med landbruksvarer skulle inn i avtalen, men dette møtte motstand i EU som i

stedet ønsket å avgrense markedsintegreringen til sitt eget område. USA presset på for å få gjennomslag, og forhandlingene brøt nesten sammen. Til slutt ga USA opp kravet bl.a. fordi myndighetene i Washington anså at europeisk integrasjon var viktigere for dem enn eksportinteressene til deler av landbrukssektoren i USA. Det ble dermed inngått en ny avtale uten at landbruk ble integrert i den (WTO 2007: 183). Landbruksspørsmålet kom imidlertid opp igjen i både Kennedy-runden (1963-67) og Tokyo-runden (1973-79), men uten at det ble enighet mellom USA og EU om hvordan handel med landbruksvarer skulle integreres i GATT-regelverket.

EUs rolle i GATT blir beskrevet som reaktiv deltakelse frem til oppstarten på Uruguay-runden (Daugbjerg 2013). Da endret bilde seg og EU ble en proaktiv aktør som søkte å finne løsninger på de utfordringene som det multilaterale handelssystemet sto overfor på midten av 1980-tallet. En hovedutfordring var kostnadene med den landbrukspolitikken som hadde vært ført både i EU og andre rike land de siste tiårene. EU var ikke noen pådriver når det gjaldt å integrere landbruk i Uruguay-runden, men siden EU hadde insistert på at runden skulle ende med en enhetlig avtale (single undertaking) hvor alle parter godtok alt, medførte det at de også måtte bidra til en løsning der landbruk ble en del av avtalen. Løsningen på utfordringene i landbruksforhandlingene ble MacSharry-reformen i EUs landbrukspolitikk fra 1992 som la grunnlag for et kompromiss mellom EU og USA som dannet grunnlag for WTO-avtalen (Daugbjerg og Swinbank 2009: 90-94).

Det var også økt støtte til det multilaterale og regelbaserte handelssystemet i EU fra midten av 1980-tallet. EU ønsket å fremme det som har blitt definert som en «dyp» handelsagenda, noe som grunnleggende sett betydde at modellen bak Europas indre marked skulle overføres til WTO. Som Young og Peterson (2006: 804) har uttrykt det; «den mest overbevisende forklaringen på utformingen av EUs nye handelspolitikk er dets egne erfaringer med opprettelsen av det indre marked» (siteret i Daugbjerg 2013). Disse skiftene i strategi ga EU økt internasjonal innflytelse, og unionen var sammen med USA de viktigste aktørene da WTOs institusjonelle løsninger ble utformet.

5.2 Institusjoner og aktører

Handelspolitikk har vært et sentralt ansvarsområde for Kommissjonen siden 1957, men etter hvert har også andre EU institusjoner fått viktige roller i utformingen og ikke minst godkjenningen av politikken. I det følgende skal vi besvare spørsmålene som ble reist i kapittel 2: Innen hvilke institusjonelle rammer utformes den nasjonale handelspolitikken i dag? Hvem er de viktigste aktørene og hva er maktbasisen deres? I hvilken grad og hvordan er koblingene mellom institusjonene på nasjonalt og internasjonalt nivå?

5.2.1 Kommissjonen

Kommissjonen består av et antall kommisjonærer (for tiden 27) som er utnevnt av medlemslandene. Etter utnevnelsen er det forventet at de handler uavhengig av sin nasjonale regjering, og i stedet skal de representere og forsvare EUs felles interesser. Kommissjonen har rett til å initiere lovprosesser og utforme utkast til lovtekster. Den er også ansvarlig for å iverksette de beslutningene som fattes av Parlamentet og Rådet. Det

meste av den praktiske oppfølgingen av vedtakene skjer i medlemslandene, men iverksettingen blir overvåket av Kommissjonen. Administrasjonen er inndelt i et antall generaldirektorater (DG), for eksempel DG Handel og DG Landbruk og ruralutvikling. Hvert DG har sitt eget kabinett som koordinerer og styrer virksomheten internt og i relasjon til de andre DGene.

DG Handel har ansvar å forhandle, iverksette og overvåke alle handelsavtaler som EU inngår. Kommissjonæren er bl.a. leder for forhandlingsdelegasjonen i Doha-runden, og staben i Brussel og Genève er den sentrale ekspertisen som denne drar veksel på både i multilaterale og bilaterale forhandlinger. Samtidig involveres eksperter og politikere fra medlemslandene, representanter fra andre DGer og EU institusjoner samt berørte interesser i arbeidet. Vi skal komme tilbake til prosedyrene for medvirkning seinere.

DG Landbruk og andre DGer med ansvarsområder som berøres av multilaterale og bilaterale handelsforhandlinger er direkte involvert i utformingen av EUs posisjoner og forhandlingsstandpunkt. I forbindelse med Doha-runden er det særlig landbruksområdet som har vært berørt. I den sammenheng gjennomførte EU i 2003 omfattende reformer i landbrukspolitikken for å ligge i forkant av forhandlingene. Dette bidro til at EU kunne være proaktiv i starten, men etter hvert som forhandlingene har stanset opp har det vært vanskeligere å opprettholde denne pådriverrollen.

5.2.2 Rådet og medlemsstatene

Rådet er fellesorganet for stats- og regjeringssjefene i EUs 27 medlemsland, og fungerer som både lovgivende og utøvende myndighet. Det bestemmer EUs overordnede politikk og gjennom deltakelse her forplikter medlemmene seg å etterleve vedtakene. Rådet har ni ulike sammensetninger avhengig av hvilke typer saker som behandles, hvorav to har stor betydning i forbindelse med handelspolitikken. I den sammenheng er det *General Affairs and External Relations Council* og *Council of Agriculture and Fisheries* som er de viktigste (Daugbjerg 2013).

Medlemsstatene har i utgangspunktet gitt fra seg noe av styring med handelspolitikk til EU institusjonene, men i praksis driver landene fortsatt egne aktiviteter. Alle landene er medlemmer i WTO og representert med delegasjoner i Genève. Ved ministermøter i WTO, enten i Genève eller eventuelt i andre byer, deltar også alle landene for å følge utviklingen fortløpende. I den sammenheng har de tett oppfølging av det arbeidet som DG Trade gjennomfører.

5.2.3 Europaparlamentet

Europaparlamentet ble etablert i 1952 og direkte valg ble innført i 1979. Medlemmene velges ut fra nasjonale partilister, men i parlamentet danner de ulike partiene felles europeiske grupper basert på ideologisk tilhørighet. Europaparlamentets oppgaver er lovgivning, budsjettvedtak og -kontroll og kontroll med virksomheten i Kommissjonen. Mye av arbeidet foregår i 22 stående komiteer. Det er egne komiteer for internasjonal handel, landbruk og distriktsutvikling og fiskeri. I dag har parlamentet 736 medlemmer fordelt etter antall innbyggere i medlemslandene, men de små landene har flere representanter i forhold til innbyggertallet enn de store.

Iverksettelsen av Lisboa-traktaten av 2009 har gitt parlamentet nye oppgaver og mer makt. På de områdene hvor medlemstatene har avstått politisk makt til EU deler Parlamentet den lovgivende myndigheten med Rådet. I forhold til problemstillingene i denne rapporten er det sentralt at Parlamentet har fått forsterket ansvar på områdene handelspolitikk og landbrukspolitikk. For handelspolitikken betyr det utvidede ansvarsområdet at Parlamentet har avgjørende innflytelse på alle spørsmål som har med internasjonal handel med varer og tjenester, kommersielle sidere ved intellektuell eiendomsrett og direkte utenlandsinvesteringer. Lovgivning og internasjonale avtaler på feltet kan først iverksettes etter at det er vedtatt i parlamentet. På landbruksområdet har Parlamentet for første gang fått medbestemmelse i spørsmål som har med CAP å gjøre (Roederer-Rynning og Schimmelfenning 2012: 1).

5.2.4 Interesseorganisasjonenes rolle

Brussel er hjemmebase for en rekke paraplyorganisasjoner som representerer ulike typer interesseorganisasjoner i medlemslandene. Eksempler på viktige interesseorganisasjoner som arbeider med handelspolitikk er Business Europe som representerer europeisk industri, og COPA-COGECA som representerer både nasjonale bondeorganisasjoner og landbrukssamvirket i medlemslandene. I tillegg finnes det paraplyorganisasjoner for fagforeninger og bransjeorganisasjoner. En rekke bedrifter og NGOer er direkte representert der. Organisasjonene arbeider med å informere om hva som skjer i Brussel til medlemslandene, og de arbeider for å påvirke politikktutformingen i EU.

I dag er det et omfattende samarbeid mellom interesseorganisasjoner og Kommisjonen i forbindelse med utformingen og iverksettingen av handelspolitikken. En viktig motivasjon for Kommisjonen er at organisasjonene hjelper den med å utvikle felleseuropeiske posisjoner. Noen av organisasjonene deltar også i EUs delegasjoner til ministermøter i WTO. I 1999 etablerte den daværende handelskommisæren Pascal Lamy et eget forum for dialog med sivilsamfunnsaktører innen handelspolitiske feltet kalt Civil Society Dialog (CSD). Forumet representerte en formalisering av uformelle kontakter som hadde eksistert tidligere, og formaliseringen blir av mange sett som en reaksjon på den uroen som hadde kommet til uttrykk i forbindelse med ministermøte i Seattle. Organisasjonene har derfor mulighet til å få innflytelse på handelspolitikken, men som en av våre informanter uttalte det: «vi kan ignorere økonomiske og sosiale interessegrupper, men vi må ta hensyn til medlemsstatene» (intervju DG Trade, februar 2011). Det betyr at mange av de nasjonale organisasjonene prioriterer å påvirke EU institusjonene gjennom å påvirke sitt eget lands posisjoner.

5.2.5 Saksgangen i handelspolitikken

I det følgende vil vi kort illustrere kompleksiteten i utformingen av handelspolitikk i EU. Første steg er å utforme grunnlaget for forhandlingsmandatet. Det blir gjort av DG Handel, men hvis det angår landbruk blir denne delen utformet av DG Landbruk. Et utkast blir bearbeidet av en arbeidsgruppe sammensatt av representanter for relevante DGer. Etter behandling her sendes det bearbeidede utkastet til kabinettene til de mest relevante kommisjonærene. Disse vurderer det individuelt før det blir sendt til samlet

behandling i rådet av kommisjonærer, som godkjenner eller avviser det gjennom et flertallsvedtak.

Kommisjonens utkast til forhandlingsmandat overleveres “General Affairs and External Relations Council of Ministers”, som er satt sammen av utenriks- og/eller handelsministre i medlemslandene. Første steg i saksbehandlingen blir gjennomført av “Article 133 Committee” som er satt sammen av tjenestemenn på høyt nivå fra medlemslandene (inkludert fra landbruksdepartementene) og representanter fra Kommisjonen (DG Handel og DG Landbruk). Konsensus er de facto beslutningsregelen i denne komiteen, selv om det formelt sett er nok med et kvalifisert flertall. Utkastet til mandat sendes videre til komiteen av permanente representanter (COREPER), som gjennomgår det før det sendes videre til Rådet. Hvis utkastet omhandler landbruk blir det behandlet av “Special Committee on Agriculture” (SCA) som sender det videre til Rådet av landbruksministre. De igjen gir råd til Rådet av utenriksministre. Selv om Roma-traktaten åpner for flertallsvedtak i slike saker, blir spørsmål av stor betydning for medlemsstatene bestemt gjennom konsensus. Ministrene gjør bestrebelser for å imøtekomme alle interesser, men det er særlig de store landene og ikke minst Frankrike som blir hørt i sensitive spørsmål. Mindre medlemsland kan bli “kjøpt” gjennom at de loves kompensasjoner på andre områder som er viktig for dem, og på den måten får de insentiv til å slutte seg til flertallet.

Når forhandlingsmandatet er på plass kan kommisjonen begynne forhandlingene. I forbindelse med WTO-forhandlingene blir Kommisjonen nøye overvåket av “Article 133 Committee”. Denne er vanligvis representert ved alle viktige WTO-møter. Hvis det er sannsynlig at møtet vil kunne gi forhandlingsgjennombrudd, vil både Rådet av utenriksministre og Rådet av landbruksministre være representert slik at de kan justere forhandlingsmandatet eller godkjenne avtaler inngått av Kommisjonen. Dette systemet sikrer de 27 medlemslandene langt større innflytelse på prosessene enn det som er vanlig i andre land nettopp fordi medlemslandene har stor fagekspertise i disse spørsmålene.

En fremforhandlet handelsavtale blir ratifisert av Rådet av Utenriksministre, og fra 2009 EU Parlamentet. Hvis avtalen medfører endringer i EUs lovgivning blir andre deler av EU Rådet involvert i ratifiseringsprosessen. For å unngå at det skal oppstå problemer med ratifiseringen prøver kommisjonen å forankre endringene i Rådet allerede før forhandlingene avsluttes. På det landbruksområdet har løsningen som nevnt vært å gjøre endringene i politikken før forhandlingene starter, for på den måten komme frem til en avtale i overensstemmelse med EUs politikk på området. Totalt sett har dermed Rådet og medlemsstatene kontroll med utformingen av EUs felles handelspolitikk (Dür 2012: 251).

5.3 Ideer og interesser

Vi skal i det følgende diskutere de fire dimensjonene som ble introdusert i kapittel 2: I hvilken grad er handelspolitikk et viktig spørsmål nasjonalt, og hvordan prioriteres WTO og i hvilken grad satses det på frihandelsavtaler? Hvordan er balansen mellom frihandel proteksjonisme i utformingen av nasjonale posisjoner i handelspolitikken? I

hvilken grad kan vi observere at landbrukseksepsjonalisme har gjennomslag i politikken? I hvilken grad har ideen om at u-landsinteresser trenger særbehandling i internasjonal handel gjennomslag politisk?

WTO - Frihandelsavtaler

EU ble etter hvert en sentral aktør i GATT, og har hatt en særlig viktig rolle i WTO. De første årene ble Doha-runden på mange måter drevet frem av EU. Viktige gjennomslag som illustrerer hvordan EU påvirket dagsorden tidlig i runden er; at runden skulle være en såkalte «single undertaking», at de fire Singapore-spørsmål skulle inngå og at «Non-trade concerns» skulle vektlegges i landbruksforhandlingene. Utviklingen i runden har gradvis redusert EUs engasjement og innflytelse. Det vil fortsatt være avgjørende med EU medvirkning for at det skal bli en avtale, men i dag er det USA og Kina som er de to viktigste landene i forbindelse med en eventuell ferdigstilling av Doha-runden. Det er imidlertid helt klar at det multilaterale systemet er svært viktig for verdens største handelsblokk.

Samtidig har EU i flere perioder satset på frihandelsavtaler med land i alle deler av verden. Innretningen på avtalene og målsetningene med dem har endret seg over tid. De tidlige avtalene som ble inngått på 1970- og 1980-tallet hadde ofte bredere målsetninger enn kun å legge til rette for handel. De var dermed både virkemidler i den økonomiske politikken, og redskaper for å nå andre politiske mål. Dette siste omfattet alt fra alliansebygging til at markedsadgang i EU ble et tiltak som skulle bidra til en positiv økonomisk og politisk utvikling i partnerlandet. EU har gradvis utformet en ny strategi for frihandelsavtaler parallelt med Doha runden. I større grad er motivet å sikre eget næringsliv eksport- og vekstmuligheter.

Det er disse siste ambisjonene som har ligget til grunn for at EU forhandler og har inngått en rekke frihandelsavtaler de siste årene. De viktigste nye er avtalene med Sør-Korea og Colombia, sentrale forhandlingspartnere er bl.a. Canada og India, og det diskuteres om det skal startes forhandlinger med bl.a. Japan. Et potensielt dramatisk initiativ ble tatt i november 2011, for da ble EU og USA enige om å nedsette en embetsmannsgruppe på høyt nivå som fikk i mandat å utrede muligheten for en frihandelsavtale mellom dem. Denne ble lagt frem i februar 2013, og fikk da tilslutning fra USAs president Barack Obama, presidenten for det Europeiske råd Herman Van Rompuy og presidenten for EU Kommissjonen Jose Manuel Barroso (Bridges Weekly nr. 5 2013).

Utvalget anbefalte at EU og USA startet arbeidet med omfattende avtale som skal dekke et stort antall bilaterale handels- og investeringsspørsmål. Utvalget konkluderte med at forhandlingene burde kunne ut i en ambisiøs avtale som omfattet tre brede områder: a) markedsadgang, b) spørsmål knyttet til lovgivning og ikke-tariffere barriere og c) regler, prinsipper og nye former for samarbeid som kan ta tak i felles globale handelsutfordringer og -muligheter. En slik Nord-Atlantisk frihandelsavtale, som nå omtales som «The EU-U.S. Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement» vil omfatte nesten 50 prosent av verdensøkonomien og 30 prosent av verdenshandelen (HLWG, 2013). Siden det allerede er lav toll på det meste av handelen

mellom EU og USA blir det antatt at de største økonomiske effektene vil komme gjennom fjerning av ikke-tariffere barrierer og harmonisering av ulike reguleringer.

Handelen med landbruksvarer vil bli påvirket på flere områder. For det første vises det til at målet er å fjerne eller redusere alle tollsatser, inkludert toll på det EU og USA har definert som sensitive produkter, inkludert landbruksprodukter. Hvis en ikke lykkes med å fjerne all toll på sensitive produkter, er målet å vurdere alternative løsninger. I tillegg fremheves det at ambisjonen er å få til en «ambisiøs SPS+ avtale». SPS-avtalen, eller avtale om veterinære og plantesanitære tiltak, er en del av pakken fra Uruguay-runden, men i denne avtalen ønsker partene å få på plass løsninger av pågående konflikter mellom dem på dette området, og etablere rutiner for bedre kontakt og tettere samarbeid om disse spørsmålene. Det er særlig USA som er misfornøyd med EU sin praktisering av regelverket innen SPS-området. USA kritiserer bl.a. EU for å bruke ikke-vitenskapelige kriterier når det gjelder forbud mot veksthormoner i kjøttproduksjon og genmanipulerte plantevekster (GMO). EU forventer på sin side gjennomslag for kravet om at USA skal godta beskyttelse av geografiske merkenavn på matvarer (Grueff og Tangermann 2013: 4).

Frihandel - proteksjonisme

I et internasjonalt perspektiv er markedet i EU i dag relativt åpent for handel med andre land (WTO 2011b: VIII). Tollsatsene er lave for de fleste industrivarer og mange land har som Norge forhandlet frem ytterligere markedsadgang for sine eksportvarer gjennom separate avtaler. Frihandelsinteressene har hatt betydelig gjennomslag i EU de tre siste tiårene, noe som bl.a. har kommet til uttrykk gjennom unionens langt mer proaktive rolle i WTO og gjennom iverksettingen av et ambisiøst program for flere bilaterale frihandelsavtaler. EU har betydelige offensive interesser som Kommisjonen ønsker å ivareta både gjennom WTO og bilaterale handelsavtaler.

Samtidig finnes det forskjeller mellom land og bransjer når det gjelder hvor positiv en er til frihandel og hvor mye markedsbeskyttelse en ønsker nedfelt både i det multilaterale og de bilaterale regelverkene. Landbrukets særstilling skal vi komme tilbake til i neste avsnitt. Her vil vi fremheve at det er tradisjonelle industrier – bl.a. produksjon av tekstiler, stål og biler – som utfordres av det lave kostnadsnivået til næringslivet i de fremvoksende økonomiene som er mest kritisk til at EU vil redusere tollsatser og tekniske handelshinder for å få økt markedsadgang i andre land.

Grad av landbrukseksepsjonalisme

Landbruket utgjorde i 2009 1,6 prosent av BNP og 5,1 prosent av sysselsettingen i EU. Samlet eksport av landbruksvarer var samme år på 102 milliarder dollar, mens importen var på 111 milliarder (WTO 2011b: 101-102). EU eksporterer forbrukerorienterte varer som vin, ost og andre bearbejdede matvarer, mens importen i stor grad består av råvarer. Til tross for denne relativt beskjedne økonomiske betydningen er landbruk det mest omfattende saksfeltet i EU målt i omfanget på lovgivning og andel av budsjettet. I dag går fortsatt 60 prosent av budsjettet til landbruk og rural utvikling. Det var innføringen

av en felles landbrukspolitikken CAP i 1960 som la grunnlag for denne prioriteringen, og det kompromisset som ble inngått den gang la føringer på politikken i årene som fulgte. I første omgang ble prisstøtte og markedsreguleringer de viktigste virkemidlene. Siden prisstøtten var høy bidro dette til kraftig produksjonsøkning, og EU gikk fra å være nettoimportør til å bli en stor eksportør av matvarer. Dette siste bidro til at andre store eksportører, som USA, ble mer kritisk til EUs landbrukspolitikk (Grueff og Tangermann 2013: 14).

Det har blitt gjennomført flere omfattende reformer i CAP de siste tiårene, og GATT- og WTO-forhandlinger har hatt stor innflytelse på reformenes omfang og innhold. MacSharry reformen i 1992 bidro til en overgang fra prisstøtte til direkte støtte, og det muliggjorde et kompromiss med USA som la grunnlag for en avtale i Uruguay-runden. I forbindelse med Doha-runden var EU mer proaktiv, og gjennom Fischler-reformen, som ble iverksatt fra 2003, ble politikken lagt ytterligere om ved at den direkte støtten ble de-koblet fra produksjonen. Reformene innebar også sterkere nasjonal styring med virkemiddelbruken. Effekt var en landbrukspolitikk som gjorde det mulig for EU å møte de krav som har kommet i forhandlingene om disiplinering av internstøtten (Daugbjerg 2012: 102). Støtte i grønn boks har overtatt for støtteformer klassifisert i blå og gul boks. En viktig effekt er at EU nå kan kritisere USA for høy handelsvridende støtte til landbruket (Jean, Josling og Laborde 2008: 12). Økt markedsadgang vil kunne bli krevende, men i dag selges mye av de landbruksvarene som produseres i EU til verdensmarkedspriser, og det er kun storfekjøtt og sukkerproduksjonen som trenger omfattende tollbeskyttelse (Grueff og Tangermann 2013: 15-17).

I både Uruguay- og Doha-runden har EU vært en av de sterkeste forsvarerne av det som defineres som landbrukseksepsjonalisme i internasjonal handelspolitikk. Til tross for betydelige eksportinteresser på dette området har forhandlingsstrategien primært vært å forsvare retten til å beskytte egne markeder og politiske prioriteringer av landbruket (Op.cit.: 8). I forbindelse med Ministermøtet i Hong Kong i 2005 sa EU seg villig til å fjerne alle eksportsubsidier som en del av en helhetlig avtale. Opprinnelig skulle dette iverksettes fra 2013, men siden det ikke foreligger noen avtale vil EU ikke gjennomføre endringer før avtalen er på plass. På området varer med en unik geografisk opprinnelsesmerking (GI) har EU primært inntatt en offensiv posisjon. EU har en rekke kvalitetsprodukter som er merkevarer med geografiske tilhørighet, og her ønsker en å få beskytte disse mot konkurranse gjennom regelverket i WTO.

EU har også vært tilbakeholdende med å inkludere landbruksvarer i sine bilaterale frihandelsavtaler. Generelt sett har EU ekskludert storfekjøtt, melkeprodukter og visse typer frukt og grønnsaker fra disse avtalene. Avtalen med Sør-Korea er en av de få som fullt ut innbefatter landbruk. Dette er dels en konsekvens at EU insisterte på at avtalen skulle baseres på avtalen som USA hadde inngått, og dels en konsekvens av at Sør-Korea har få offensive interesser på dette området. Den store testen på dette området kommer i forbindelse med ferdigstilling av avtalen med Canada og de forestående forhandlingene med USA (Grueff og Tangermann 2013: 9).

Det eksisterer imidlertid betydelig intern uenighet om i hvor stor grad EU skal ta særlige hensyn til landbruket i sin handelspolitikk. En relativt stor gruppe land bestående av Østerrike, Belgia, Kypros, Frankrike, Hellas, Ungarn, Irland, Italia,

Litauen, Polen, Portugal og Spania danner en konservativ koalisjon som forsvaret et relativt høyt nivå av tollbeskyttelse og subsidier til landbruket. En annen gruppe uttrykker mer liberale ønsker når det gjelder handel med jordbruksvarer, og her inngår Den Tsjekiske republikk, Danmark, Estland, Finland, Latvia, Luxembourg, Malta, Nederland, Slovakia, Slovenia, Sverige og Storbritannia. EUs største økonomi Tyskland vandrer mellom disse gruppene avhengig av om landet forsvaret offensive interesser innen andre sektorer eller om de ønsker å beskytte sitt eget landbruk (Daugbjerg 2013).

Holdninger til U-landsinteresser

EU har hatt tette koblinger til særlig de utviklingslandene som har vært europeiske kolonier. Dette ble nedfelt allerede i Roma-traktaten. Samarbeidet ble videreutviklet utover 1960-tallet, men det var først ved Lomé-avtalen i 1975 at handel ble en integrert del av et avtaleverk. Avtalen omfattet i utgangspunktet 46 land fra Afrika, Karribien og Stillehavsområdet (ACP), men i dag er det 71 land som deltar. Samarbeidet ble bygget på to pilarer. For det første ga det tollfri adgang for eksport av de fleste landbruksvarer og mineraler til EU markedet. På områder hvor det var direkte konkurranse med landbruket i EU, som kjøtt og sukker, ble det tollfrie kvoter. For det andre forpliktet EU en større sum til støtte og investeringer i ACP-landene. Traktaten har blitt fornyet tre ganger, sist gang i 1989 (for ti år).

EU ønsket å sette u-landsinteressene på dagsorden i forkant av Seattle møtet i 1999, og et av forslagene var at alle LDC-landene skulle få tollfrie adgang til markedene i rike land innen 2003. Det at Seattle møte brøt sammen bl.a. som følge av konflikt mellom rike og fattige land om forhandlingsmandatet bidro til at dette målet ble nedtonet. I etterkant av møtet ønsket EU fortsatt å vise at de støttet en tettere integrasjon av utviklingslandene i det globale handelssystemet. Løsningen ble det såkalte «Everything-but-arms» (EBA) initiativet fra februar 2001. EBA fungerer som en frihandelsavtale som gir de minst utviklede landene toll og kvotefri adgang for alle varer (med unntak for våpen) til EUs indre marked. For ris, bananer og sukker er det imidlertid en ganske lang overgangsperiode.

EU har holdt fast på ambisjonene om at Doha-runden skal være utviklingsrunde gjennom forhandlingene og de har argumentert for at andre rike land bør gjøre det samme som dem når det gjelder markedsåpning. Til tross for denne vektleggingen av u-landsinteresser har EU problemer med noen sider ved økt handel med denne type land. I forhandlingen av frihandelsavtaler har EU etablert et eget system med krav om at de skal støtte opp om en bærekraftig utvikling. Avtalene skal inkludere standarder for arbeidsmarkedet og miljøet, samt mekanismer for overvåking gjennom involvering av aktører fra sivilsamfunnet hos begge partnere.

5.4 EU - Norge relasjonen i handel

EU mottar 81 prosent av all norsk eksport og står for 68 prosent av all import. Forholdet til EU er dermed helt avgjørende for norsk økonomi. Medlemskap har derfor vært på dagsorden, men to ganger har det norske folk avvist denne tilknytningsformen. Etter det

første neiet i 1972 ble det inngått en frihandelsavtale som sikret næringslivet noe mer markedsgang enn det GATT-avtalen la til grunn. I 1994 ble samarbeidet ytterligere utvidet gjennom EØS-avtalen og tilknyttede avtaler. To angår landbruksområdet og en dekker fiskeeksport, og siden det er primærnæringene som er i sentrum for denne studien er det disse EU-Norge relasjonene knyttet til disse avtalene som vil bli utdypet i det følgende.

Handelen med landbruksprodukter mellom Norge og EU er dekket av Protokoll 3 og Artikkel 19 i EØS-avtalen. Protokoll 3 var opprinnelig en del av frihandelsavtalen fra 1973. Det var betydelig uenighet mellom partene da protokollen ble reforhandlet, og først i 2002 ble den nye versjonen implementert. En oppdatert versjon med mindre endringer ble iverksatt fra 2004. Protokoll 3 dekker handel med visse typer ferdigvarer, og målet er å øke konkurransen mellom industribedrifter. Derfor kan råvarene gis tollkompensasjon for å motvirke at konkurransen skal gå utover landbruket. Det er ingen formelle prosedyrer for reforhandling av protokollen, men Norges oppfatning er at EU presser på for å få mer markedsadgang (forfatterens egne intervjuer).

Artikkel 19 er mer ambisiøs enn Protokoll 3, noe som bl.a. kommer til uttrykk gjennom at den slår fast at målet er en progressiv liberalisering av handelen med landbruksvarer hvert andre år. I prinsippet er det ingen begrensninger i hva som kan tas opp i forhandlingene, men det slås fast at utviklingen i handelen skal være balansert. Disse ambisjonene fremstår som det eneste eksemplet på det vi kan definere som landbruksnormalisme i norsk handelspolitikk, og blant enkelte oppleves Artikkel 19 som en større trussel mot norsk landbruk enn det juli-pakken i WTO fra 2008 (forfatterens egne intervjuer). Den norske regjeringen har vært under press fra landbruksnæringen når det gjelder ambisjonene i denne artikkelen, og det kan bidra til å forklare hvorfor det kun har vært to forhandlingsrunder siden 1994.

Første forhandlingsrunde ble gjennomført i 2002 og avtalen ble iverksatt fra 2003. Etter sterkt press fra EU ble en ny forhandlingsrunde startet i 2008 og denne ble sluttført i 2010. Avtalene gir tollfrie kvoter både i Norge og EU, men siden EU har et mer eksportrettet landbruk enn Norge er det først og fremst de som klarer å fylle kvotene. Dette er en av grunnene til at Landbruksdepartementet og bondeorganisasjonene er negative til denne avtalen. Bøndene er særlig kritisk til at kvotene for import fra EU øker siden avtalen slår fast at markedsåpningen skal være balansert. Dette er et argument for at det ikke skal gjennomføres nye forhandlingsrunder. I den siste avtalen fikk Norge gjennomslag for at de nye tollfrie kvotene ville bli åpne for alle hvis det ble en avtale i Doha-runden. Sett fra norsk ståsted er det en særlig utfordring at det er nabolandene Sverige og Danmark som presser mest på for ytterligere markedsåpning (forfatterens egne intervjuer).

Handelen med fisk og fiskeprodukt er regulert av Protokoll 9 i EØS-avtalen, samt bilaterale avtaler mellom Norge og EU. Protokoll 9 gir Norge permanente tollfrie kvoter for noen produkter (for det meste hvitfisk) og definerer noen sensitive områder for EU der norsk eksport har høy toll (særlig laks og reker). De bilaterale ble etablert da land som Norge hadde frihandelsavtaler med ble medlem i EU, og medfører at de tollfrie kvotene som inngikk i disse ble videreført med EU. Disse kvotene var midlertidige og hadde utløpstidspunkt i 2009. Samme år ba EU EFTA om å videreføre ordningen med

støtte til de sosiale utviklingsprogrammene i EU. Disse var en del av pakken da EØS-avtalen ble inngått, og avtalen var fornyet flere ganger tidligere. Denne gangen gjorde Norge det klart at en forlengelse av denne avtalen var avhengig av at det ble utarbeidet en tilfredsstillende løsning for norsk fiskeeksport. De to sakene ble forhandlet parallelt og til slutt ble det inngått en avtale som fastslo at Norge skulle bevilge 349 millioner euro per år i perioden 2009 til 2014 til de sosiale utviklingsprogrammene i EU. EU gikk med på å forlenge de eksisterende kvotene og etablere nye kvoter for produkter som er sensitive for EU (Prop. 160 S (2009-2010), forfatterens egne intervjuer).

Eksport av laks har vært kilde til gjentatte konflikter mellom Norge og EU. I dag har EU 2 prosent toll på fersk laks og 13 prosent på bearbeidet laks, men hovedkonflikten har vært knyttet til prisnivået og spørsmålet om Norge subsidierer oppdrettsnæringen. EU har innført minstepriser på laks flere ganger og i 2006 påla de en fast anti-dumping toll på oppdrettslaks fra Norge. I tidligere konflikter hadde Norge prøvd å imøtekomme kravene fra EU, men denne gangen la Norge saken frem for tvisteløsningsorganet i WTO. Det nedsatte et Panel som i 2007 fastslo at EU på noen områder hadde handlet i strid med lovtekstene i anti-dumping regelverket, samtidig som det ble pekt på problematiske sider ved noen av de norske ordningene. Etter dette fjernet EU anti-dumping tiltakene, men de underliggende konfliktene rundt norsk lakseeksport er ikke borte og med nye markedsutfordringer kan saken komme på handelsagendaen mellom Norge og EU igjen (NOU 2012: 2: 676).

En ny handelskonflikt oppsto mellom EU og Norge sommeren 2009. Da vedtok parlamentet EUs selforordning (forordning 1007/2009/EF). Allerede i november krevde Norge, og etter hvert Island og Canada, konsultasjoner med EU i denne saken, men disse nådde ikke frem. Forordningen trådte i kraft 20. august 2010, og medførte at det ble satt svært strenge vilkår for handel med selprodukter i EU. For å kunne omsettes i EU må selproduktene nå enten komme fra urfolksfangst eller være biprodukter av naturressursforvaltningsfangst. I tillegg kan turister på reise importere selprodukter for eget bruk. Forordningen har siden august 2010 i praksis stanset all norsk eksport av selprodukter, bl.a. selskinn og Omega 3-oljer, til EU.

Norge anser at selforordningen strider mot EUs WTO-forpliktelser. Næringen har svært liten økonomisk betydning for Norge, men saken anses som svært prinsipielt viktig at det rettferdiggjør en større ressursbruk på saken enn det som er det samlede økonomiske utbytte fra selfangst i Norge på ett år (forfatterens egne intervjuer). Etter anmodning fra Norge og Canada, opprettet WTO 21. april 2011 et tvisteløsningspanel for å avgjøre om EUs tiltak er i strid med WTO-regelverket. Etter at den formelle panelprosessen i selsaken ble stilt i bero i juni 2011, ble saken i september 2012 reaktivert etter initiativ fra Norge og Canada. Norge og Canada leverte sine første skriftlige innlegg 9. november 2012, der det særlig ble anført at EUs tiltak diskriminerer mellom like produkter i strid med bestevilkårsprinsippet og prinsippet om nasjonal behandling i WTOs regelverk. Videre hevdet Norge og Canada at EUs tiltak er mer handelsrestriktivt enn nødvendig for å oppnå et legitimt formål. Første høring i saken fant sted 18.-20. februar 2013 i Genève. Deretter vil det være en ny runde med skriftlige innlegg fra partene, samt andre høring som er berammet til 1.-2. mai. Målet er en avgjørelse innen

utgangen av 2013, noe som muliggjør en eventuell ankebehandling i første halvår av 2014.²

5.5 Sammenfatning og konklusjon

Denne gjennomgangen illustrerer at EUs handelspolitikk utformes innen komplekse institusjonelle rammer der det finnes et relativt stort antall vetopunkt. Kommisjonen må finne en felles plattform som balanserer interessene til de 27 medlemstatene. Samtidig må den for å gi politikken legitimitet delta i dialog med et stort antall interessegrupper både på EU og nasjonalt nivå. EU parlamentets økte betydning i handelspolitikken vil bidra til å gjøre dette bildet enda mer komplekst. Til tross for denne institusjonelle kompleksiteten har imidlertid EU lyktes med å være en proaktiv aktør i global handelspolitikk (Daugbjerg 2013: 115).

Det har skjedd omfattende endringer i EUs handelspolitikk de siste tre tiårene. Unionen har gått fra å være en reaktiv aktør i GATT til å bli en proaktiv deltaker i WTO, med en særlig nøkkelrolle i utviklingen av mandatet til Doha-runden. Handelspolitikken har i samme periode utviklet seg fra å være relativt proteksjonistisk til å bli liberal i relasjon til de fleste spørsmål på WTO sin agenda. Carsten Daugbjerg fremhever at de positive erfaringene med EUs indre marked som en sentral forklaring på denne utviklingen. I dag er EUs handelspolitikk basert på en visjon om styrt globalisering, der statenes rett til å forfølge egne mål er anerkjent hvis de reguleringene som brukes nasjonalt er i overensstemmelse med internasjonale handelsregler (Daugbjerg 2013: 151).

Samtidig er det også klart at spesielle interesser fortsatt har gjennomslag for at det skal føres en restriktiv liberaliseringspolitikk på sine områder. Det er særlig landbruket som fortsatt har en sterk påvirkning, men også på flere områder innen tjenesteforhandlingene har EU inntatt en defensiv posisjon. I noen frihandelsforhandlinger har også andre interesser som bilindustrien kjempet mot økt markedsadgang for konkurrenter fra bl.a. Sør-Korea. De sterke normene om at vedtak skal være basert på konsensus gjør Rådet til den viktigste institusjonen for proteksjonistiske interesser. I Doha-runden er EU en av de aktørene som er mest fornøyd med de resultatene som er oppnådd. Det er derfor ikke sikkert at EU vil være blant de mest sentrale aktørene i forbindelse med at en finner løsninger på utfordringene. Samtidig er EU den mest aktive av de store når det gjelder å inngå bilaterale handelsavtaler, og denne linjen kan etter hvert få stor betydning for den videre utviklingen internasjonalt. Lisboa-avtalen som ga større makt til Parlamentet og utviklingen her vil ha stor betydning for både multilateral og bilateral handelspolitikk.

² I tillegg til egne intervjuer bygger disse avsnittene på:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/handelspolitikk/wto/selfangst_wto.html?id=584157: Lastet ned 22.02. 2013.

6 Handelspolitikk i India

India er med sine 1,2 milliarder innbyggere nummer to i verden når det gjelder befolkning, men økonomisk er det langt igjen før landet betyr like mye som de andre stormaktene i denne studien. India er den tiende største økonomien i verden, men har kun 1,5 prosent av den samlede eksporten. Den moderne indiske staten ble formelt opprettet ved løsrivelsen fra kolonimakten Storbritannia i august 1947. I dette kapitlet skal vi presentere hovedtrekkene i indisk handelspolitikk.

6.1 Kort presentasjon av det historiske bakteppet

India var en av grunnleggerne av både GATT og WTO, men landet har aldri ført en offensiv og eksportrettet handelspolitikk. Dette har i stor grad vært en effekt av den generelle økonomiske politikken som har vært ført av skiftende regjeringer. Det er vanlig å dele utviklingen i Indias økonomisk politikk inn i fire faser fra 1947 til i dag (Panagariya 2008, Narlikar 2013). De innenrikspolitiske målsetningene som var nedfelt i den økonomiske politikken hadde også stor innflytelse på utformingen av landets posisjoner i internasjonale handelsforhandlinger. Samtidig har utviklingen internasjonalt etter vært fått innflytelse på utviklingen i indisk politikk. De fire periodene kan kort oppsummeres på følgende måte (basert på Panagariya 2008 og Narlikar 2013).

Fase en, fra 1951 til 1965, kaller Panagariya for *Takeoff under a liberal regime*. Det nye regimet vektla en planøkonomisk tilnærming da de overtok etter britene i 1947, og India lanserte sin første femårsplan i 1951. Planen tilrettela for en omfattende statlig medvirkning i moderniseringen av økonomien. I de tre første femårsplanene ble det særlig lagt vekt på industrialisering, mens landbruket i liten grad ble prioritert. Samtidig var systemet relativt liberalt når det gjaldt åpenhet for utenlandske investeringer og handel. India var imidlertid svært tilbakeholdne når det gjaldt å bygge eksportindustrier som kunne nyttiggjøre seg den store tilgangen på billig arbeidskraft. De økonomiske effektene av denne politikken var positive målt i en årlig vekst i bruttonasjonalprodukt på mer enn fire prosent i hele perioden, mens den kun var på gjennomsnittlig en prosent i den første halvdel av århundret (frem til frigjøringen). Internasjonalt ble India utover i perioden stadig mer opptatt av å ivareta sine defensive interesser i GATT, noe som etter hvert resulterte i krav om at utviklingslandenes skulle særbehandles når det gjaldt gjensidige tollreduksjoner (Narlikar 2013: 160).

Fase to, fra 1965 til 1981, kaller Panagariya for *Socialism strikes with a vengeance*. En rekke interne og eksterne forhold bidro til omlegging av den økonomiske politikken i denne perioden. Skifter av statsministre, kriger med Pakistan og Kina og oljekrisen i 1973 var faktorer som påvirket den politiske dagsorden i India. Den økonomiske politikken ble lagt mot venstre. Konkret betydde politikkomleggingen en endring i prioriteringene fra tungindustri til landbruk, restriksjoner på utenlandske investeringer, nasjonalisering av bank- og forsikringssektoren og en generelt sett tettere statskontroll ved alle sider av økonomien. Handelspolitikken ble preget av innføring av subsidier av eksport og strengere regulering av import. Importen av forbruksvarer ble særlig rammet

av dette, men også innsatsvarer som indisk industri trengte i sin produksjon ble stoppet, noe som igjen reduserte industriens konkurransevne internasjonalt. En effekt var et betydelig fall i den økonomiske veksten. Det årlige gjennomsnittet i perioden var 3,2 prosent, men i en rekke av årene var veksten langt lavere bl.a. som følge av at en stor del av den økonomiske aktiviteten var landbruksbasert og avhengig av det sterkt varierende monsunregnet. En omfattende satsing på landbruk ga imidlertid resultater gjennom det som etter hvert ble kalt den «grønne revolusjonen» som forbedret produktiviteten gjennom bedre plantemateriale og bruk av sprøytemidler, kunstgjødsel og kunstig vanning.

Omleggingen av den økonomiske politikken førte til at India ble en uttalt motstander av økt frihandel internasjonalt. India tok en lederrolle blant utviklingslandene i denne perioden bl.a. fordi mange utviklingsland støttet motstanden mot liberalisering av handel. Landet var også en pådriver for opprettelsen av UNCTAD som en alternativ og utviklingsvennlig arena for handelsforhandlinger i 1964. Etter hvert førte dette engasjementet til nye gjennombrudd i GATT, og innføring av prinsippet om spesiell og differensiert behandling av utviklingsland i 1971 var en viktig seier i den sammenheng (Narlikar 2013: 161).

Fase tre, fra 1981 til 1988, kaller Panagariya for *Liberalization by stealth*. En tiltagende økonomisk krise, kombinert med sterke politiske motsetninger, resulterte i et valgskred for Kongresspartiet ved valget i 1980. Med to-tredjedels flertall fikk regjeringen lagt om politikken i en mer liberal retning. De statlige reguleringene av økonomien ble redusert, det ble åpnet for mer utenlandske investeringer og restriksjonene på handel ble mindre omfattende. En effekt var en betydelig oppgang i den økonomiske veksten til et gjennomsnitt på 4,8 prosent per år i perioden. Handelspolitikken gikk i to retninger i denne perioden. For det først ble tollsatsene økt kraftig, fra et gjennomsnitt på 27 prosent i 1977-78 til 62 prosent i 1987-88, men dette var primært et utslag av at systemet ble mer oversiktlig og at kvoter ble erstattet av tollsatter. For det andre videreførte India sitt sterke forsvar for egne og andre utviklingslands defensive interesser i Uruguay-runden, med det resultat at India sto isolert da runden nærmet seg slutten (Narlikar 2013: 162).

Amrita Narlikar identifiserer tre konsistente karakteristika ved Indias handelspolitikk i perioden frem til inngåelsen av WTO-avtalen i 1993. Først, India førte hovedsakelig en defensiv og ofte nedbrytende forhandlingsstrategi der en nektet å gi noen innrømmelser i forhandlingene, uavhengig om en ble lokket eller truet av forhandlingspartnerne. Dette bidro til at landet ofte sto alene i sluttforhandlingene. Dernest, India deltok i og ledet koalisjoner utelukkende bestående av utviklingsland som delte skepsisen til handel. Til sist, og til tross for at en uttrykte støtte til det multilaterale forhandlingsystemet, var kravene primært innrettet mot å få unntak for utviklingslandene (Narlikar 2013: 162).

Fase fire, fra 1988 til 2006, kaller Panagariya for *Triumph of liberalization*. Panagariya setter på denne måten startpunktet for den omfattende liberaliseringen av den økonomiske politikken tidligere enn andre observatører. Årsaken er at han tar utgangspunkt i at de omfattende reformene som ble lansert i 1991 var basert på en periode med kraftig vekst fra 1988. Denne ente i en valutakrise og påfølgende intervensjon av IMF og Verdensbanken sommeren 1991, som da var med å legge

grunnlaget for en omfattende politikkomlegging. Liberalisering av handel med varer og tjeneste var to viktige komponenter i den økonomiske politikken i denne perioden, og totalt sett bidro endringene til en kraftig økning i den økonomiske veksten til et snitt på mer enn 8 prosent per år i perioden 2003-2007.

I handelspolitikken ble imidlertid den etablerte defensive forhandlingsstrategien i stor grad videreført av indiske myndigheter. I følge Narlikar var «Just say no» diplomatiet fortsatt den dominerende linjen. Indias sjefsforhandler i Doha-runden, Kamal Nath fikk i rapporter fra forhandlingene tilnavnet «Doktor No» på grunn av sin stahet. Denne linjen ble særlig synliggjort da juli-pakken fra 2008 ble stanset av India fordi den foreslåtte sikkerhetsmekanismen for å begrense matimport ikke ble restriktiv nok (Narlikar 2013: 163). Narlikar har i en tidligere sammenheng påpekt at India har svært mye «luft» i tollsatsene sine slik at behovet for denne sikkerhetsmekanismen neppe er så viktig som det som kom til uttrykk i forhandlingene. En annen konsekvens var at India med dette neiet ikke oppnådde et annet viktig mål i forhandlingsrunden, som har vært å binde taket på landbruksoverføringene i USA på et mye lavere nivå enn den som ligger i Uruguay-avtalen (Narlikar 2010: 36).

6.2 Institusjoner og aktører

India er en føderalstat med en sterk nasjonal regjering og en statsadministrasjon med betydelig innflytelse på landets politiske utvikling. Presidenten har en mer avgrenset rolle som formelt statsoverhode, men embete kan spille en viktig rolle i forbindelse med regjeringdannelse. Presidenten velges av parlamentet og delstatsforsamlingene for perioder på fem år. India er inndelt i 28 delstater som har betydelig selvstyre på mange områder. Hver delstat har sin egen regjering og regionforsamling, med en guvernør utpekt av presidenten som overhode. I tillegg finnes det seks forbundsterritorier og ett nasjonalt hovedstadsterritorium (Dehli) som styres direkte fra sentralt hold. I det følgende skal vi besvare spørsmålene som ble reist i kapittel 2: Innen hvilke institusjonelle rammer utformes den nasjonale handelspolitikken i dag? Hvem er de viktigste aktørene og hva er maktbasen deres? I hvilken grad og hvordan er koblingene mellom institusjonene på nasjonalt og internasjonalt nivå?

6.2.1 Regjeringen og administrasjonens rolle

Regjeringen i India består av statsminister og 35 seniorministre med ansvar for hvert sitt departement. I tillegg finnes det et større antall juniorministre som har ansvar for avgrensede sektorer innen hvert departement. I tråd med Indias tradisjoner for langsiktig planlegging finnes det bl.a. egne departementer for ulike industrier og næringer, som f.eks. *Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution, Ministry of Chemicals and Fertilizers, Ministry of Steel, Ministry of Textiles, Ministry of Agriculture* og *Ministry of Petroleum and Natural Gas*. I tillegg har statsministerens kontor ansvar for å samordne politikken på tvers av departementer og saksområder. Statsrådene må i henhold til konstitusjonen være medlemmer i parlamentet.

Det er departementet for handel, eller *Department of Commerce (DoC)* i *Ministry of Commerce and Industry* som har hovedansvar for å utforme og implementere

hovedlinjene i indisk handelspolitikk. I departementet er det to avdelinger - Generaldirektoratet for utenrikshandel (DGFT) og Handelspolitikkdivisjonen (TPD) - som har ansvaret for å utforme forhandlingsposisjoner og gjennomføre forhandlinger. Arbeidet skjer i tett samarbeid med andre departementer og statsorgan som har sektoransvar som berøres av handelspolitikken. Dette gjelder bl.a. Finansdepartementet, Landbruksdepartementet og den indiske nasjonalbanken (*Reserve Bank of India*). De to avdelingene konsulterer også berørte interesser utenfor forvaltningsapparatet, og de kan sette ut utredningsoppdrag til uavhengige forskningsinstitusjoner eller foreninger som representerer enkelt næringer. Omfanget på konsultasjoner internt i forvaltningen og i forhold til berørte interesser har økt markert siden oppstarten av Uruguay-runden i 1986. Bilaterale handelsavtaler fremforhandles av Ministry of External Affairs (MEA). I dette arbeidet kan de samme typer organisasjoner og interesser som er involvert i den multilaterale handelspolitikken bli konsultert, men rutinene her er mindre formalisert og det er derfor stor variasjon fra forhandling til forhandling (Dhar og Kallummal 2007: 190).

I henhold til den siste Trade Policy Review av India er landets handelspolitikk både et instrument som skal bidra til å fremme langsiktige økonomiske mål som vekst, industrialisering, utvikling og selvforsyning, men samtidig også et virkemiddel for å oppnå kortsiktige mål som bekjempelse av inflasjon (WTO 2011: 20). Dette betyr at fagdepartementenes ansvarsområder har betydning for deres holdninger til indisk handelsliberalisering. Følgende inndeling gir et innblikk i hvordan departementene posisjonerer seg i forhold til frihandel: Finansdepartementet er mest for frihandel, bl.a. fordi de vil ha et enkelt og oversiktlig system uten særordninger for næringer eller bedrifter. Departementet for Handel og industri er litt mer for enn mot frihandel, og er generelt sett villig til å inngå i byttehandler (trade-offs) med andre land. Landbruksdepartementet er mest mot frihandel, og i forbindelse med internasjonale forhandlinger er departementet i liten grad villig til å inngå kompromisser hvis de mener at næringen kan tape på det. Deres mål er å beskytte indisk landbruk mot konkurranse fra utlandet. Det er stor grad av kontinuitet i den indiske posisjonen på handel. Politikerne skiftes ut, men posisjonen består (*forfatterens egne intervjuer*).

Et særtrekk ved India er den sentrale rollen som delegasjonen i Genève har spilt i internasjonale handelsforhandlinger. Særlig i perioden frem til 2003 utformet myndighetene i New Dehli relativt upresise mandater for forhandlingene. De indiske diplomatene og ekspertene i Genève har derfor hatt stor frihet til å utforme Indias posisjoner i sentrale spørsmål, noe som trolig har bidratt til den sterke vektleggingen av landets rolle som leder i gruppen av utviklingsland. I de siste årene har administrasjonen og de politiske konsultasjonene som finner sted i New Dehli blitt styrket og arbeidet koordineres nå bedre mellom aktørene i New Dehli og delegasjonen i Genève (Narlikar 2013: 178-179).

Delstatene har også en viss rolle i forbindelse med handelspolitikken. De konsulteres av sentrale myndigheter i forbindelse med viktige spørsmål knyttet til Doha runden i WTO, og mange av delstatene har etter hvert inntatt en mer proaktiv rolle der de utformer sine egne posisjoner i forhold til sentrale myndigheter. I iverksettingen av inngåtte avtaler kan det også komme overraskelser. For eksempel har Kerala problemer i forhold til frihandelsavtalen med Sri Lanka. Delstaten ønsker å begrense importen av visse typer

varer for å beskytte eget næringsliv. Delstatene har imidlertid ingen formell vetomakt på handelspolitisk området. Det er de føderale myndighetene som har rett til å inngå frihandelsavtaler. Delstatene kan imidlertid forsinke iverksettingen av avtalene, noe som bl.a. kan illustreres ved at Uruguay-avtalen enda ikke er fullt ut iverksatt i hele India (forfatterens egne intervjuer).

Det finnes et organisert samarbeid mellom interesseorganisasjoner og myndighetene i forbindelse med utformingen av indisk handelspolitikk. I 1989 ble et «Board of Trade» som besto av representanter fra ulike myndighetsorgan og berørte interesser. I 1999 ble «Advisory Committee on International Trade» etablert for å få en formell struktur på konsultasjonene og drøftingene mellom myndighetene og berørte interesser, men aktivitetene har variert bl.a. som følge av den langsomme fremgangen i Doha runden (Dahr og Kallummal 2007: 195-196). Medlemmer av dette kontaktutvalget har også deltatt i Indias nasjonale delegasjoner til toppmøter i WTO. Dette var bl.a. tilfelle i Seattle, Doha, Cancún, Hong Kong og Genève (forfatterens egne intervjuer).

6.2.2 Parlamentets rolle

Det indiske parlamentet består av overhuset Rajya Sabha (delstatenes kammer) og underhuset Lok Sabha (folkeforsamlingen). Rajya Sabha har 245 medlemmer som tjenestegjør i en periode på seks år. De fleste er valgt indirekte av delstatenes lovgivende forsamlinger i forhold til disses andel av landets befolkning. 543 av Lok Sabhas 545 medlemmer er direkte valgt ved nasjonalvalg for fem år. De to siste medlemmene er nominert av presidenten, og de hentes fra det anglo-indiske samfunnet hvis presidenten mener at dette samfunnet ikke er tilstrekkelig representert. Mye av arbeidet foregår i komiteer og to av disse er særlig relevant for handelspolitikken. Det er Utenrikskomiteen (The Standing Committee on External Affairs) og Handelskomiteen (The Committee on Commerce). Komiteene ligger under hhv. underhuset og overhuset, men har representanter for begge kamre (Wagner 2005: 46)

Kongresspartiet har styrt landet det meste av tiden siden landet fikk demokratisk styre i 1947. I perioder har regjeringene vært koalisjoner med andre partier, gjerne med forankring i kun en eller noen av delstatene, mens i andre perioder har partiet hatt reint flertall. Kongresspartiet har i hele perioden fra 1947 til i dag vært dominert av Nehru/Gandhi familien, enten ved at et familiemedlem har vært statsminister eller som i dag at denne personen er partileder. Delstatenes politikk har vært dominert av flere nasjonale partier, inkludert Kongresspartiet, Bharatiya Janata Partiet (BJP), Kommunistpartiet og ulike regionale partier. Når det gjelder partiene i Kongressene er det lite forskjell mellom BJP og Kongresspartiet når det gjelder holdninger til internasjonal handel. Det har ikke vært noe høyre-venstre skille siden reformene startet i 1991. Begge partiene er mot liberalisering når de er i opposisjon og for når de er i regjering. Det er på mange måter statsadministrasjonen som er kontinuitetsbærere i disse spørsmålene (forfatterens egne intervjuer).

Parlamentet har konstitusjonelt ansvar for all lovgivning relatert til spørsmål som angår internasjonal handel og handelsavtaler, samt i noen relevante skattespørsmål. I følge litteraturen er det imidlertid slik at parlamentet sjelden har vist interesse for å kontrollere regjeringens internasjonale aktiviteter, bl.a. fordi det ble ansett som skadelig

for Indias nasjonale interesser hvis disse spørsmålene ble problematisert internt. Dette betyr i praksis at parlamentet må godkjenne internasjonale avtaler som regjeringen har undertegnet. Parlamentets rolle blir da primært å vedta avtalen slik at den kan iverksettes (Wagner 2005: 47). I Doha runden har imidlertid Parlamentet vært langt mer aktive i forbindelse med utformingen av Indias posisjoner, og den overvåkingen og de diskusjonene som gjennomføres i Parlamentet har gitt det større evne til å påvirke de nasjonale posisjonene (Dahr og Kallummal 2007: 198-199).

Parlamentet spiller også en rolle i iverksettingen av Indias internasjonale avtaler, og her finnes det ordninger som ble kritisert i den siste Trade Policy Review i WTO. Det ble særlig pekt på at et vedtak i parlamentet kan inneholde klausuler som gir regjeringen myndighet til å iverksette ulike deler av vedtaket på forskjellige tidspunkt. Dette systemet for iverksetting bidrar til at prosessene kan ta flere år og til at det oppstår hull i lovverket (WTO 2011a: 20). Delstatene har også innflytelse på den økonomiske politikken, bl.a. ansvaret for skattespørsmål i landbruket. Sentralregjeringen og delstatene har felles ansvar en rekke spørsmål knyttet til økonomisk planlegging og styring (Op.cit.: 21).

6.2.3 Interesseorganisasjonenes roller

India har et rikt organisasjonsliv på føderalt-, delstats- og lokalt nivå. Mange arbeider for økonomisk og sosial utvikling, faglige rettigheter eller rene næringsinteresser. Innenfor handelspolitikken er det særlig de tre industriorganisasjonene *Federation of Indian Export Organisations*, *Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry* og *Confederation of Indian Industry* som arbeider sammen med myndighetene i India. I tillegg til disse finnes det et stort antall sektororganisasjoner innen landbruk, bilproduksjon, elektronikk, tjenester m.m. Mange av disse organisasjonene er effektive i sitt politiske påvirkningsarbeid gjennom at de har gode kunnskaper og at de klarer å sette sine saker på dagsorden.

Interesseorganisasjonene spiller derfor en nøkkelrolle i handelsforhandlinger. Særlig er bilindustrien ansett å være godt forberedt. Dette er en næring som ønsker beskyttelse mot internasjonal konkurranse. De har dette som sin agenda og de vil da levere en liste med «negativ» konsekvenser av økt liberalisering. Inntil nylig har også tekstilindustrien vært kritisk til handelsliberalisering, men de har nå skiftet standpunkt i forhold til handel med noen land, som EU. De ser markedsmuligheter ute og er dermed mer positiv til toll-lette. Frykten for og konkurransen med Kina er et moment i dette skifte, for en frihandelsavtale med EU vil gi indisk industri konkurransefortrinn. Det er ikke noen sektorer som kun snakker for frihandel, men den voksende sektoren IT-tjenester er for mer frihandel enn andre. Det er dermed ikke industrien som har bidratt til større liberalisering på handelsområdet i India, det er det regjeringen som har gjort. De har sett at hele økonomien vil tjene på mer markedsåpning og konkurranse (forfatterens egne intervjuer).

Til tross for at landbruket fortsatt utgjør en betydelig del av økonomien (16,6 prosent av BNP i 2010) og en stor del av sysselsettingen (52 % av befolkningen var knyttet til næringen i 2010) er oppfatningen at dette er en dårlig politisk organisert næring i India. Det er ikke en lobbykraft i seg selv bl.a. fordi det ikke finnes landsdekkende

organisasjoner for bøndene. I stedet er det politikere som opptrer på vegne av bøndene, og da ikke alltid i deres interesse. Landbruket forsvares som det er, og politikerne er lite fokusert på modernisering og omstilling. Aksjoner og mobilisering fra grasroten har etter hvert påvirket posisjonene India har i handelsforhandlinger (forfatterens egne intervjuer). De store gruppene med lønnsarbeidere i industri- og tjenestesektoren er tilsvarende dårlig organisert som landbruket, har derfor liten innflytelse på utformingen av indisk handelspolitikk (Dahr og Kallummal 2007: 210)

NGO-sektoren er også stor i India. I handelspolitikken fungerer mange organisasjoner som en kritisk opinion mot myndighetenes linje på dette området. Organisasjonene setter saker på dagsorden. De fungerer derfor i stor grad som pressgrupper mot gjeldene politikk og er mindre aktive deltakere i konsultative organ for berørte interesser. Dette siste betyr at det er vanskelig for dem å finne en plass i arbeidet med politikktutvikling innen handel og de står dermed svakere enn de ville ha gjort hvis de hadde koordinert virksomheten bedre (Dahr og Kallummal 2007: 212-216).

6.3 Ideer og interesser

I det følgende skal vi diskutere de fire dimensjonene introdusert i innledningskapitlet: I hvilken grad er handelspolitikk et viktig spørsmål nasjonalt, og hvordan prioriteres WTO og i hvilken grad satses det på frihandelsavtaler? Hvordan er balansen mellom frihandel proteksjonisme i utformingen av nasjonale posisjoner i handelspolitikken? I hvilken grad kan vi observere at landbrukseksepsjonalisme har gjennomslag i politikken? I hvilken grad har ideen om at u-landsinteresser trenger særbehandling i internasjonal handel gjennomslag politisk?

WTO – Frihandelsavtaler

India har vært en av de dominerende u-landsaktørene i GATT og WTO helt siden 1947. I utgangspunktet støttet India prinsippene som lå til grunn for GATT-avtalen, men allerede tidlig påpekte Indias representanter at landet ikke kunne påta seg de samme forpliktelsene om tollreduksjoner som rikere land gjorde i de ulike forhandlingsrundene (Narlikar 2013: 157). Lenge var India en passiv aktør i GATT som primært viste til sine defensive interesser når disse ble berørt av diskusjonene. India har gradvis blitt en mer aktiv aktør, først i Uruguay-runden, og seinere i WTO. Dette siste gjelder både aktiv bruk av tvisteløsningsmekanismen, og som en av de ledende forhandlingspartnerne i Doha-runden. India har dermed alltid vært på innsiden av det multilaterale frihandelssystemet, men det er rollen som leder av ulike u-landskoalisjoner som har vært det sentrale element i denne strategien, og da både i GATT og WTO.

India har til nå inngått 16 bilaterale frihandelsavtaler. De fleste er med andre land eller grupper av land i Asia, men det er også inngått avtaler med Chile og MERCOSUR i Sør-Amerika. For tiden forhandler India frihandelsavtaler med både EU og EFTA, men det er uklart når disse forhandlingene vil bli sluttført. Narlikar tolker det at India inngår frihandelsavtaler som en bevisst strategi der disse fremstår som et alternativ til det multilaterale avtaleverket. Hun ser imidlertid ikke noen indikasjon på at dette har blitt

det viktigste satsingsområdet som følge av stillstanden i Doha-runden, slik som bl.a. EU og USA kan se ut til å ha gjort (Narlikar 2013: 167).

Frihandel – proteksjonisme

India har som vist i tidligere i dette kapitlet ikke vært noen pådriver for liberalisering av verdenshandelen. Dette kan dels knyttes til at den økonomiske politikken i perioder hadde klare likhetstrekk med den planøkonomien som ble praktisert i de sosialistiske landene. I et slikt system er både eksport og import av underordnet betydning for den økonomiske utviklingen. Indiske myndigheter valgte imidlertid å forbli medlem av det «vestlige» handelspolitiske regimet i GATT og landet ble til tross for utstrakt skepsis med i WTO. Innen rammene av det multilaterale systemet har India primært arbeidet for at utviklingslandene skal kunne føre en nasjonal politikk som sikrer den sosiale og økonomiske utviklingen internt. Narlikar knytter disse posisjonene til en særskilt ideologisk tradisjon i indisk politikk. Denne står fortsatt sterkt til tross for at landet har åpnet økonomien for handel og investeringer, og påtatt seg forpliktelser i WTO og bilaterale frihandelsavtaler.

Etter hvert som økonomiske reformer og nye forpliktelser i WTO åpnet India for økt konkurranse har landet også utviklet klare nasjonale interesser som nå søkes forsvart i handelspolitikken. India har bl.a. blitt en sterk forsvarer av sine defensive interesser innen NAMA-området. Dette skyldes klare svakheter ved indisk næringsliv. På tross av den store tilgangen på billig arbeidskraft har lav teknologisk standard, kombinert med dårlig infrastruktur, gitt svak konkurranseevne i forhold til mange land, ikke minst Kina. Myndighetene har derfor sett tollbarrierer som nødvendig for å sikre arbeidsplasser og nasjonal produksjon av viktige varer. India er også et av de landene som er mest aktiv når det gjelder å ta i bruk anti-dumping tiltak overfor sine handelspartnere (WTO 2011a: XII).

Siden indisk næringsliv har vært utviklet innen rammene av høye tollbarrierer har det vært mulig å utvikle enkelte industrigrøner som var basert på kopiering av utenlandsk teknologi. Dette gjelder bl.a. innen farmasi, og TRIPS-avtalen er derfor en utfordring for India. Svært mange avansert produkter er merkevarer som har blitt utviklet i de vestlige landene. I India er mange av disse produktene kopiert, men samtidig har det skjedd innovasjoner i disse prosessene for at produktene skal kunne selges på et indisk marked med lav kjøpekraft. India har derfor en relativt avansert farmasøytisk industri som utvikler og selger medisiner som er tilpasset de økonomiske forholdene i mange utviklingsland. Dette er en næring som India ønsker å videreutvikle uten at internasjonale reguleringer setter en stopper for det (forfatterens egne intervjuer).

Eksport av tjenester, særlig innenfor it-feltet, har blitt en viktig sektor i India de siste årene. På dette område har derfor India primært offensive interesser i Doha-runden. Indiske myndigheter har imidlertid vært tilbakeholdene med å fremme disse interessene i forhandlingene. I stedet har tjenesteforhandlingene blitt prioritert ned til fordel for de defensive interessene innen landbruk og NAMA.

Grad av landbrukseksepsjonalisme

India er blant de utviklingslandene som beskytter sitt marked for landbruksvarer mest mot import (Gobinath og Laborde 2008: 14). Myndighetene ønsker å sikre høy nasjonal selvforsyning og virkemiddelet er tollmurer. Den gjennomsnittlige anvendte tollene er 33,2 prosent, men de mest beskyttede toll-linjene har opp til 300 prosent bundet toll (Narlikar 2013: 170). De bundne tollsatsene er gjennomsnittlig godt over 100 prosent, men anvendt toll er langt lavere hvis myndighetene anser at import tjener økonomien eller forbrukerne (Gobinath og Laborde 2008). En viktig forklaring på den indiske landbrukseksepsjonalismen er at landbruk fortsatt er Indias viktigste næringen målt i andelen av befolkningen som er knyttet til den. I 2010 var 52 prosent av befolkningen knyttet til næringen, men den utgjorde kun 16 prosent av BNP. Halvparten av produksjonen skjer på små og ofte marginale bruk. Samtidig er India netto eksportør av landbruksvarer, og disse varene utgjorde i overkant av 10 prosent av landets eksportinntekter dette året. Som ledd i utviklingen av landsbygden og for å trygge matsikkerheten subsidierer staten i økende grad landbruket, enten direkte gjennom støtte til sprøytemidler, kunstgjødsel, elektrisitet og kapital, og indirekte ved minimumspriser på ris og hvete. Landbrukspolitikken i India har dermed fått flere likhetstrekk med politikken i rike vestlige land de siste årene, og hvilken betydning det vil få for fremtiden er av stor betydning for den internasjonale utviklingen.

India er en av de aktørene som sterkest har kritisert landbrukseksepsjonalismen slik den har vært praktisert i de rike landene. Praksisen ble kritisert av India i Uruguay-runden, og i Doha-runden har etableringen av G-20 gitt India en alliansen der en har kunnet kreve endringer i de rike landenes landbrukspolitik. Samtidig har India vært en sterk talsmann for at u-landene fortsatt skal kunne beskytte sitt eget landbruk mot importkonkurranse gjennom tollbeskyttelse eller en egen sikkerhetsmekanisme som skal kunne tas i bruk ved rask vekst i importen. Mangel på gjennomslag i forhold til dette siste punktet er hovedforklaringen på hvorfor India sa nei til juli-pakken fra 2008. Lederrollen i G-33 i WTO er en viktig del av denne strategien.

Holdninger til U-landsinteresser

India er et stort og fattig land med svært mange fattige innbyggere både på landsbygden og i byene. Utvikling gjennom modernisering av alle deler av økonomien har derfor vært en viktig del av nasjonal politikk siden frigjøringen i 1947. Skiftende myndigheter har primært satsset på en nasjonal linje der tollbeskyttelse av eget næringsliv som produserer for hjemmemarkedet har vært viktigere enn tilgang til eksportmarkeder i andre land. Denne nasjonale linjen har gitt landet et næringsliv som på mange områder ikke er internasjonalt konkurransedyktig, og raske omlegginger av politikken utgjør en trussel mot svake grupper. Det er den ene forklaringen på hvorfor India har vært en sterk forsvarer av defensive u-landsinteressene i internasjonal handelspolitikk.

Den andre forklaringen er knyttet til en særskilt ideologisk posisjon som har utviklet seg i India over lang tid. Dette har kommet til uttrykk gjennom at India har sett seg selv som ledende forsvarer av utviklingslandenes interesser i GATT og WTO. Landet har forsvart denne gruppen lands rett til å fremme offensive interesser innen eksport og defensive

interesser når det gjaldt markedsbeskyttelse. I GATT kom dette til uttrykk gjennom at India var et av de landene som fikk gjennomslag for at utviklingslandene skulle ha spesiell og differensiert behandling, mens i Doha-runden har landet forsvart retten til særbehandling når det gjelder krav om tollreduksjoner både innen landbruks- og NAMA-forhandlingene (Narlikar 2013).

6.4 India – Norge relasjonen i handel

Målt i eksport og import er ikke India og Norge viktige handelspartnere. Den totale samhandelen med varer mellom EFTA og India beløp seg i 2010 til totalt 4,28 milliarder US dollar, fordelt på henholdsvis 1,37 og 2,90 milliarder US dollar i import og eksport. I følge Nærings- og handelsdepartementet³ vurderes India primært som et marked i stor vekst, og en handelsavtale forsvares blant annet fordi en har forventninger om at økt innenlandsk etterspørsel skal gi nye muligheter for næringslivet. Norske eksportinteresser knytter seg særlig til tjenester, deriblant telekommunikasjon og skipsfart.

Dette er bakgrunnen for at det under EFTAs ministermøte i Genève i desember 2006 ble besluttet at EFTA-statene og India skulle innlede arbeidet med en forstudie for å vurdere om det skulle inngås en frihandelsavtale mellom EFTA og India. Utredningen konkluderte med at det var et betydelig potensial i en slik avtale, og den 26. januar 2008 lanserte EFTA og India forhandlinger om en avtale i Davos. Ambisjonen var en omfattende og bred handelsavtale. India har under forhandlingene signalisert at de prioriterer ikke-tollmessige handelshindre som eksempelvis tekniske standarder og mattrykghetskrav, samt bedre markedsadgang for eksport av tjenester fra India. Norge prioriterer markedsadgang for norsk industrivareeksport, inkludert fisk, samt eksport av handel med tjenester, særlig skipstransport, energitjenester og telekommunikasjon. EFTA-statene har også presentert modellkapitlet om handel og bærekraftig utvikling i forhandlingene. Det har til nå blitt avholdt elleve forhandlingsrunder mellom EFTA og India, samt en rekke forhandlingsmøter.

6.5 Sammenfatning og konklusjon

India har de siste to tiårene hatt høy økonomisk vekst, men landet har langt fra samme internasjonale økonomiske tyngde som det størrelsen skulle tilsi. Politisk har imidlertid India lenge spilt en viktig rolle i internasjonal handelspolitikk. Indias politiske og administrative elite har prioritert at landet skal spille en ledende rolle som forsvarer av u-landsinteressene overfor rike land. Disse oppfattes å ønske markedsadgang i fattige land, samtidig som de har stengt sine egne markeder for produkter der u-landene har offensive interesser, som landbruksprodukter og tekstiler. På begge disse områdene har India tatt en lederrolle.

3 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/frihandelsavtaler/partner-land/india.html?id=438872>

India vil måtte spille en sentral rolle i en eventuell revitalisering av Doha-runden. I den sammenheng gir Narlikar sin oppsummering av dagens indiske handelspolitikk en indikasjon for hvilke endringer som må gjennomføres om det skal skje. For det første preges Indias handelsdiplomati fortsatt av en forhandlingsstrategi som vektlegger at alle forhandlingsutfall er nullsumspill der det en part vinner taper den andre, og at landet skal spille ledende roller i u-landskoalisjonene som skal tilrettelegge for interessene til utviklingslandene. Denne linjen ligger fast til tross for at det har skjedd endringer både i landets økonomiske politikk og i WTO. Forhandlingsstrategien har vært rådende i perioder med ulike økonomiske vekst og forskjeller i økonomisk politikk. For det andre er denne strategien fortsatt hovedsakelig forankret i statlige interesser, selv om utformingen av handelspolitikken har blitt åpnet opp for representanter fra innenlandske institusjoner, næringsinteresser og sivilsamfunnet. For det tredje og til tross for at India har hatt mange fordeler ved sin deltakelse i WTO, dominerer fortsatt holdningen om at India primært bør si nei til alle forslag om endring. Og, det er lite sannsynlig at dette standpunktet lett vil endres uten at det først skjer større endringer i Indias økonomiske utvikling og i ideene om hva som riktig forhandlingsstrategi (Narlikar 2013: 181-182).

7 Handelspolitikk i USA

USA er den største økonomien i verden, men et stor innenlandsmarkedet bidrar til at eksport og import spiller en relativt mindre rolle for totaløkonomien her enn i mange andre land. Målet i totalverdi er USA likevel den største importøren og den tredje største eksportøren i verden. USA har spilt den dominerende rollen i internasjonal handelspolitikk i årene etter 1945. Utformingen av handelspolitikken har en organisatorisk særstilling i USA, både sammenliknet med andre land og i forhold til andre sektorer i det amerikanske samfunnet. I dette kapitlet skal vi se nærmere på dette systemet.

7.1 Kort presentasjon av det historiske bakteppet

USA kom seint på banen som pådriver for økt internasjonal frihandel. I den liberale frihandelens første storhetstid fra midten av 1800- til tidlig på 1900-tallet var USA en langt mer tilbakeholden aktør enn flere av de europeiske stormaktene. USA fremmet offensive interesser innen landbruk, men var samtidig proteksjonistisk i forhold til import av industrivarer. Tollbarrier ble brukt til å bygge opp en nasjonal industri som primært produserte for hjemmemarkedet. USA beholdt disse tollbarrierene lenge, for så seint som i 1913 var gjennomsnittstollen på industrivarer 44 prosent. Et annet særtrekk ved USAs handelspolitikk var at en ikke fullt ut fulgte MFN-prinsippet, men kun ga markedsadgang for det landet avtalen gjaldt (Findlay og O'Rourke 2007: 399).

USA økte eksporten av industrivarer kraftig under første verdenskrig, men freden innebar ingen liberalisering av verdenshandelen som kunne bidra til økt eksport. I stedet satset mange land på ytterligere restriksjoner på handelen. Mellomkrigstiden har i ettertid blitt beskrevet som en periode hvor handelspolitikken var i opprør og Folkeforbundet var ikke i stand til å oppfylle sitt mandat på det handelspolitiske området (Op.cit.: 443). USA hadde blitt verdens største økonomi i løpet av krigen, men landet var ikke villig til å ta en politisk rolle som var i overensstemmelse med sin økonomiske makt. I stedet var det USA som i 1930 utløste handelskrig. Utgangspunktet var at finanskrisen i 1929, som resulterte i at Kongressen vedtok kraftige økninger i restriksjonene på handel. Opprinnelig var målet å beskytte deler av det nasjonale landbruket, men etter hvert omfattet loven også toll på industrivarer. Den såkalte Smoot-Hawley loven resulterte i motreaksjoner fra andre land, og vedtaket fikk skylden for den globale depresjonen som spredte seg raskt tidlig på 1930-tallet.

USA sto i en helt annen situasjon i 1945. Den andre verdenskrig representerte en svært omfattende ressursmobilisering, men også sterk økonomisk vekst. Ved krigens slutt hadde landet både et stort overskudd av kapital og en industrisektor som trengte nye markeder som kompensasjon for bortfall av produksjon av materiale til krigsinnsatsen. USA tilbød derfor partnere i Europa og Asia kapital til gjenoppbygging. I første omgang ble mye av kapitalen brukt til import av amerikanske varer, men etter hvert som Vest-Europa og Japan kom på fote igjen ble eksport til USA en viktig driver for økonomisk utvikling i disse landene.

Frihandelsideologien hadde også fått et betydelig politisk gjennombrudd i denne perioden. De negative erfaringene med proteksjonismen på 1930-tallet underbygget støtten til et nytt og mer liberalt handelsregime i Washington. Det ble også gitt bred politisk støtte til oppbygging internasjonale institusjoner, og nå var det også vilje i USA til å ta ledelsen i utviklingen av det globale økonomiske systemet. Et multilateralt system med regler basert på et prinsipp om ikke-diskriminering har blitt beskrevet som det viktigste amerikanske bidraget til den nye verdensordenen (Rodrik 2011: 70).

Utformingen av det institusjonelle rammeverket for en friere verdenshandel ble likevel politisk omstridt i USA. I 1948 undertegnet 53 land Havanna-deklarasjonen som skulle legge grunnlaget for å etablere en Internasjonal handelsorganisasjon (ITO). Avtalen møtte imidlertid motstand både i deler av næringslivet og i Kongressen. Den politiske motstanden var bl.a. basert på at avtalen gikk for langt i retning av politisk styring i spørsmål som ikke var direkte knyttet til handel. President Truman valgte til slutt ikke å legge saken frem for politisk behandling i Kongressen (Destler 2005: 34). Det ble dermed den «midlertidige» GATT-avtalen som ble styrende internasjonalt i de neste tiårene (se kapittel 3).

Utviklingen i GATT ble lenge preget av USAs vilje til å åpne sine markeder mer enn det andre land gjorde. Samtidig endret de globale maktforholdene seg og USA ble en mindre dominerende aktør også på det handelspolitiske området. Forhandlingsrundene i GATT ble mer komplekse og de tok lengre tid. Den økonomiske krisen på 1970-tallet bidro til en anstrengt situasjon i internasjonal handelspolitikk tidlig på 1980-tallet. Den nye Reagan-administrasjonen som overtok i 1981 møtte disse utfordringene med en større omlegging av den økonomiske politikken som også fikk betydning for landets handelsrelasjoner. Først ble det innført anti-dumpingstiltak overfor stålprodusenter fra Brasil, EU, Japan, Mexico og Sør-Korea, og dernest klarte fagforeninger og viktige Kongressrepresentanter å presse amerikanske myndigheter til «å overtale» Japan til å innføre frivillige begrensninger på bileksporten til USA (Destler 2005: 78).

Også i GATT skapte den nye amerikanske linjen utfordringer. I 1982 ble det første ministermøtet siden 1973 avholdt, men lite ble oppnådd. Flere observatører har i ettertid påpekt at GATT var svært nært et sammenbrudd (WTO 2007: 189). Hovedproblemet var landbruksspørsmålet som til nå ikke hadde vært en del av GATT-avtalen. USA, støttet av Australia og New Zealand, kritiserte EU for både å lukke sitt eget hjemmemarked og vinne markedsandeler internasjonalt gjennom subsidiert produksjon. EU avviste dette og viste til at også USA subsidierte landbruket. USAs forsøk på å trekke inn tjenester som et nytt tema i GATT ble også møtt med kraftig motstand, og da særlig fra utviklingslandene.

Selv om ministermøtet hadde konkludert med at alle land ønsket å videreføre den multilaterale forhandlingslinjen, valgte amerikanske myndigheter å redusere den dominerende plassen multilateralismen hadde i handelspolitikken. Bilaterale avtaler ble i stedet satt på dagsorden. Det dominerende synet i Washington var at USAs økonomi var den mest åpne økonomien i hele verden, mens andre land og da særlig Japan bygde barrierer mot handel. Strategien med inngåelse av bilaterale frihandelsavtaler for bedre å ivareta USA interesser ble gradvis utviklet utover 1980-tallet. Den første avtalen ble inngått med Israel i 1985, og en viktig avtale ble inngått med Canada i 1989.

Denne avtalen bidro sammen med innsettelsen av den nye reformvennlige presidenten Carlos Salinas til at Mexico våren 1990 spurte om det var mulig å få forhandlet et frihandelsavtale med USA. President Bush takket ja til denne henvendelsen, og da Canada fremmet bekymringer om hva en slik avtale ville bety for deres avtale med USA ble det raskt enighet om at de tre landene i fellesskap skulle fremforhandle en Nordamerikansk frihandelsavtale (NAFTA). Presidenten notifikerte dette til Kongressen i februar 1991, og målet var at Presidentens fornyede forhandlingsmandat (se 7.2.1) skulle omfatte både NAFTA- og Uruguay-runde forhandlingene. Dette ble møtt med massiv kritikk fra fagbevegelsen og miljøorganisasjoner, men etter omfattende debatt i begge kamre av Kongressen ble forhandlingsmandatet godkjent (Destler 2005: 98-101).

NAFTA-avtalen ble signert i desember 1992, og President Bush som undertegnet på USAs vegne hadde da akkurat tapt valget. Den nye presidenten, Bill Clinton, støttet imidlertid avtalen og den ble fremmet for Kongressen. Dette utløste en omfattende og til tider bitter debatt som særlig splittet det Demokratiske partiet. Frykt for tap av arbeidsplasser og miljøulempere var viktig motargument. Avtalen ble til slutt godkjent i begge kamre som følge av en allianse mellom President Clinton og Newt Gingrich, den republikanske lederen i Representantenes hus. Analyser av avstemningsresultatene viser at representanter fra distrikter med sårbare industrier og sterke fagforeninger i stor grad stemte mot avtalen, mens representanter fra distrikter med næringer som ville tjene på den stemte for (Olson 2013: 76-77).

Striden om NAFTA-avtalen illustrer at synet på handel har endret seg i amerikansk politikk siden andre verdenskrig. Republikanerne argumenterer i økende grad for frihandel som et gode, mens Demokratene i økende grad ser import som en kilde til økonomisk tilbakegang. Republikanerne fremhever at «handel er bedre enn u-hjelp» mens Demokratene fremhever at «billig import» fører til tap av arbeidsplasser. I stedet har de til tider søkt å definere en ny «industripolitikk», men denne har det blitt lite ut av. En effekt av stridighetene er at arbeiderstandarder og miljøkrav integreres sterkt i USAs frihandelsavtaler. Til tross for dette utgjør utsagnet «en NAFTA-lik handelsavtale» et generelt politisk argument mot nye frihandelsavtaler (Olson 2013: 75).

7.2 Institusjonene

USA er en føderalstat med sterke institusjoner. Det finnes tallrike enheter innen regjeringsapparatet og mange komiteer i begge kamrene av Kongressen. I utforming og iverksetting av politikk samhandler disse med hverandre og med organisasjoner som representerer ulike samfunnsinteresser. Samhandlingssystemet har mange vetopunkter, og oppfattes ofte som tungdrevet. I det følgende skal vi besvare spørsmålene som ble reist i kapittel 2: Innen hvilke institusjonelle rammer utformes den nasjonale handelspolitikken i dag? Hvem er de viktigste aktørene og hva er maktbasen deres? I hvilken grad og hvordan er koblingene mellom institusjonene på nasjonalt og internasjonalt nivå?

7.2.1 Presidenten og administrasjonens rolle

Den amerikanske konstitusjonen gir ansvaret for utøvelse av handelspolitikken til Kongressen, mens det er Presidenten som har ansvar for å forhandle og inngå avtaler med andre land. Inngåtte avtaler må deretter godkjennes ved simpelt flertall i begge kamre i Kongressen. De institusjonelle løsningene på dette området har blitt gradvis utviklet i takt med at de internasjonale handelsrelasjonene har blitt både viktigere og mer kompleks (Conceição-Heldt 2011: 53).

De siste 50 årene er det særlig Presidentens mulighet til å fastsette de overordnede linjene i amerikansk handelspolitikk som har blitt styrket. To institusjonelle reformer har vært avgjørende i den sammenheng. Den første kom i 1962 da en demokratisk dominert Kongress vedtok *The Trade Expansion Act*. Et sentralt element i loven var at finanskomiteen i Representantenes hus overførte hovedansvaret for å forhandle handelsavtaler fra Utenriksdepartementet til et nytt utøvende embete direkte underlagt Presidenten. Denne *Special Representative for Trade Negotiations* skulle både konsultere ulike interessegrupper og andre regjeringsorgan, samt arbeide tett sammen med begge kamre i Kongressen (Op.cit.: 56).

Den andre institusjonelle reformen kom i 1974 da en republikansk dominert Kongress vedtok *The Trade Reform Act*. Denne loven inneholdt en rekke justeringer i politikken. Den viktigste endringen var innføringen av en prosedyre kalt *Trade Promotion Authority* (TPA) eller populært *fast track procedure*, hvor Kongressen gir presidenten myndighet til å fremforhandle internasjonale handelsavtaler på vegne av USA. Disse skal deretter kun godkjennes eller avvises i helhet av et simpelt flertall i begge kamre av Kongressen. En annen viktig endring var etableringen av *The Office of the United States Trade Representative* (USTR), som var en organisatorisk styrking av Presidentens handlingskapasitet på feltet. For det tredje styrket loven Kongressen kontroll med handelspolitikken gjennom pålegg om konsultasjonsordninger mellom administrasjonen og begge kamrene i Kongressen, samt mellom administrasjonen og berørte næringsinteresser (Op.cit.: 57-58).

Presidentens "Trade Promotion Authority" ble fornyet i 1991, 1993 og 2002. Den foreløpig siste som omhandlet presidentens mandat i Doha-runden gikk ut i 2007. Mangel på fornyelse blir sett som et tegn på at verken Presidenten eller Kongressen ser noen snarlig slutt på disse forhandlingene. I President Obamas agenda for handelspolitikk for 2013 er det imidlertid en kort referanse som støtter behovet for en slik løsning i forbindelse med forhandlingene av bilaterale avtaler på tvers av både Stillehavet og Atlanterhavet (Bridges Weekly 6. mars 2013).

I dag er det USTR som er det viktigste koordineringsorgan i utformingen av nasjonal handelspolitikk i USA. Det har også ansvar for å gjennomføre alle internasjonale handelsforhandlinger. USTR er en liten organisasjon med en stab på 220 i Washington og 30 i Genève. Administrasjonen er oppdelt i en rekke mindre kontorer som har fått ansvarsområder ut fra geografiske og funksjonelle kriterier tilpasset kompleksiteten i internasjonal handelspolitikk. Hvert kontor har færre enn 10 ansatte (Olson 2013: 79). USTR ledes for tiden av Ron Kirk, som formelt sett har tittelen ambassadør. Han er også medlem av Presidentens kabinett, og har dermed status på linje med lederne av de

andre føderale departementene. Det er tre assisterende direktører i USTR, hvorav den ene, Michael Punke er ambassadør og leder av USA delegasjon til WTO i Genève.

Koordineringsansvaret til USTR er forankret handelsloven av 1962. Da ble det innført en tredelt koordineringsmekanisme som skulle støtte USTR i utformingen av handelspolitikken: På et overordnet nivå finnes *National Economic Council* (NEC) som er lokalisert i det Hvite hus, og formelt sett ledes av presidenten og med medlemmer fra regjeringen. Handelspolitiske saker kan også bli tatt opp i presidentens nasjonale sikkerhetskomite (NSC). Deretter følger to rådgivende organ i forvaltningen *The Trade Policy Review Group* (TPRG) og *the Trade Policy Staff Committee* (TPSC), består av 21 medlemmer fra ulike føderale departementer og kontorer. Disse to organene rapporterer til NEC, men begge ledes av USTR, og han kan invitere andre deltakere til møtene etter behov (WTO 2012: 14). Den tredje delen av systemet består av *Trade Advisory Comitees*, som har representanter fra delstater, myndigheter på lokalt nivå, næringslivet og interesseorganisasjoner. Totalt finnes det 26 rådgivende komiteer med i alt 700 medlemmer (Conceição-Heldt 2011: 60).

Det føderale handelsdepartementet, *U.S. Department of Commerce (USDC)*, er i stor grad fagdepartement for spørsmål som har med økonomisk vekst, investeringer og handel. En rekke føderale fagorgan, bl.a. økonomisk statistikk og patentregistrering er også en del av ansvarsområdet. Departementet har 47 000 ansatte og representasjon ved amerikanske ambassader over hele verden. Det primære ansvaret er å styrke næringsliv og nyskaping i USA, inkludert en rekke saker som også berører handelspolitikken. De viktigste områdene er å være rådgiver for USTR i internasjonale handelsforhandlinger, og støtte næringslivet gjennom å overvåke partnerlandenes etterlevelse av inngått handelsavtaler. Dette siste ansvarsområdet gir dem tett kontakt med næringslivet i alle deler av USA (forfatterens egne intervjuer).

Det føderale landbruksdepartementet, *U.S. Department of Agriculture (USDA)*, er fagdepartement for landbruk, skogbruk og mat. I tillegg til å være fagdepartement for disse områdene har USDA også ansvar for administrasjonen av føderal matvarehjelp, som er en viktig del av sosialpolitikken i USA. Dette er en av grunnene til at USDA har mer enn 100 000 ansatte og et budsjett på 130 milliarder dollar i 2011. Bevilgningene til matvarehjelp er en del av den støtten som USA notifiserer som i grønn boks i WTO. USDA har også en viktig rolle i handelspolitikken. Departementet har en egen avdeling for internasjonale forhold, og denne har kontorer 70 land. Tidligere har de hatt kontor i Norge, men dette er nå lagt ned. De fleste kontorene har ansvar for det landet hvor de er lokalisert, men det finnes kontorer med multilateralt ansvar i Genève (WTO), Roma (FAO) og Paris (OECD) (forfatterens egne intervjuer).

Den internasjonale avdelingen har et eget kontor for forhandlinger. I handelspolitikken er det dette kontoret som har ansvar for å ivareta de landbrukspolitiske interesser i både bilaterale og multilaterale forhandlinger. I den forbindelse har kontoret etablert egne rådgivningsgrupper der ulike interesserorganisasjoner kan komme med innspill. Antallet varierer, men vanligvis er det 6 faste grupper som driver med rådgivning i teknisk og mer politiske spørsmål. Totalt er det opp mot 300 medlemmer fra ulike organisasjoner og bedrifter i disse utvalgene. Utvalgene møtes ut fra behov, men vanligvis er det et til to møter per år. For at de handelspolitiske rådene skal bli best mulig får

utvalgsmedlemmene adgang til sensitiv informasjon fra forhandlingene. Innspillene blir lyttet til og deltakerne har innflytelse på de posisjonene USA inntar internasjonalt. En av våre informanter fremhevet det slik: «I landbruksspørsmålene har det ikke skjedd endringer fra Bush til Obama. Denne politikken er forankret i landbruksnæringen, og det må den være» (forfatterens egne intervjuer).

7.2.2 Kongressens rolle

Kongressen består av to kammer; Senatet med 100 representanter med to fra hver av de 50 delstatene. Senatene velges hvert sjette år, av disse velges 1/3 hvert annet år. Representantenes hus har 435 representanter, og delstatene er her representert etter folketall. De minste statene har kun en representant mens den største California har 53. Medlemmene i Representantenes hus velges for to år av gangen i geografisk definerte valgkretser. Fordelingen av representanter vurderes etter den nasjonale folketellingen som gjennomføres hvert tiende år. Mandater flyttes mellom delstatene når det skjer endringer i deres relative størrelse, noe som også får betydning for valgdistriktenes utforming. Over tid har konstruksjonen av valgdistrikt blitt politisert i de fleste delstater, noe som betyr at de fleste valgkretser oppfattes som sikre for ett parti. Samlet sett bidrar dette systemet til at det knyttes tette bånd mellom representantene og delstat, valgdistrikt og parti, og de blir dermed sterke talsmenn for lokale saker og interesser i Washington.

Denne institusjonelle utformingen har også stor betydning i mange saker med handelspolitiske implikasjoner. En generell observasjon er at handelspolitikken har blitt så desentralisert at enkeltrepresentanter primært «kan fremme særinteressene fra sitt eget valgdistrikt» (Allee 2012: 247). Et konkret eksempel som ble nevnt i våre intervjuer i Washington, og som også nevnes av Allee, er senatoren fra Kentucky som i 14 måneder blokkerte utnevnelsen av Michael Punke til USAs sjefsforhandler i Genève fordi føderale myndigheter ikke tok opp en anti-røykelov fra Canada som kunne skade tobakknæringen i hjemstaten. Eksemplet illustrerer dermed at det finnes en rekke vetopunkter og vetospiller i Kongressen som kan influere amerikansk handelspolitikk (O'Reilly 2005, Henisz and Mansfield 2006).

Begge kamre i Kongressen har komiteer med definerte ansvarsområder, og både komiteene og dets medlemmer har betydelige administrative ressurser til å drive egne aktiviteter. Begge partier fordeler posisjoner ut fra både interesser og senioritet, og det forsterker bindingen mellom representantens hjemsted og saksfelt han arbeider med. Senatet og Representantenes hus spiller en svært sentral rolle i amerikansk politikk generelt og handelspolitikken spesielt. Det finnes spesielle enheter i hvert kammer som har ansvar for handelspolitikk, og politikerne her har stor innflytelse på amerikanske posisjoner i denne type spørsmål.

I Senatet er det Finanskomiteen som har hovedansvaret for behandlingen av handelspolitiske saker, og det finnes en egen underkomite for handel som har ansvar for den løpende oppfølgingen av saksfeltet. Komitelederen og flertallet i hver komite kommer fra det største partiet, som har vært Demokratene det siste 10-året. I Senatet er de partipolitiske konfliktene om handelspolitikken mindre enn i Representantenes hus. Representantene er i stor grad enige om USAs posisjoner i Doha-runden, mens det er

noe konflikt rundt bilaterale frihandelsavtaler. Det at stater med liten befolkning og mye landbruk er overrepresentert i Senatet bidrar til at landbruksinteressene også har stor innflytelse på både handels- og landbrukspolitikken (forfatterens egne intervjuer).

I Representantens hus er det også finanskomiteen, eller «Ways and Means», som har ansvar for handelspolitikken. Også her er det en egen underkomite for handel som har ansvaret for det løpende arbeidet med handelspolitiske saker. Partiene oppnevner medlemmer i komiteene ut fra hvor mange medlemmer de har totalt sett. Konfliktlinjene har mange likhetstrekk med de som finnes i Senatet. Generelt sett er WTO mindre konfliktfylt enn bilaterale handelsavtaler. Det er særlig representanter fra det Demokratiske partiet som er kritisk til de sistnevnte avtalene. Mange av disse er innvalgt fra distrikter hvor arbeidsplasser er eksponert for internasjonal konkurranse og de søker derfor å beskytte lokalt næringsliv. Det er også en del representanter som er mer prinsipielt skeptisk til frihandel (forfatterens egne intervjuer).

Underkomiteene for handel i hhv. Senatet og Representantenes hus har både formelle og uformelle kanaler for samordning av standpunkt i handelspolitikken. For å styrke samhandlingen i Kongressen etablerte handelsloven av 2002 *the Congressional Oversight Group* (COG). Dette organet har også til oppgave å gi råd fra til Presidenten og USTR handelspolitiske saker. I dette ligger det rådgivning om forhandlingsstrategier og -posisjoner, innspill til utviklingen av handelsavtaler og tilbakemeldinger om hvordan inngåtte avtaler blir iverksatt og virker. Denne gruppen kommer i tillegg til de fem representantene fra hhv. Senatet og Representantenes hus som gir råd i handelsspørsmål med basis i handelsloven av 1974 (WTO 2012b: 14). Totalt sett er det tette koblinger mellom Kongressen og administrasjonen i handelspolitikken. Systemet er imidlertid komplekst og her er mange muligheter for konflikter internt i den lovgivende og utøvende kanalen, og mellom dem.

7.2.3 Interesseorganisasjonenes rolle

I USA finnes det et stort antall interesseorganisasjoner på føderalt nivå, og mange av disse er engasjert på det handelspolitiske feltet. Innen industri og næringsliv finnes det fellesorganisasjoner som *The National Association of Manufacturers* og *US Chamber of Commerce*, og bransjeorganisasjoner for enkelt næringer både med offensive og defensive interesser i handelspolitikken. Mange store bedrifter arbeider også med denne type spørsmål direkte. På arbeidstakersiden er det *AFL-CIO* (tilsvarende norsk LO) som er den sentrale organisasjonen. Til tross for at andelen av yrkesaktive som er medlemmer i fagforeninger er lavere i USA enn det som er vanlig i de fleste europeiske land, har denne organisasjonen betydelig innflytelse på handelspolitikken. De tette koblingene til det Demokratiske partiet er sentralt i denne sammenheng (Olson 2013: 84).

Landbruket er også godt organisert i USA. *American Farm Bureau Federation* (AFBF) representerer store produsenter som i stor grad ønsker frihandel med landbruksvarer. AFBF står derfor nærmest det Republikanske partiet i disse spørsmålene. *National Farmers Union* (NFU) representerer 300 000 hovedsakelig mindre gårdsbruk. NFU støtter de nasjonale prisstøtteprogrammene og står politisk nærmest det Demokratiske partiet. I tillegg finnes det en rekke organisasjoner som er baserte på ett felles produkt,

som bomull, hvete, melk, soya eller sukker, og noen av disse representerer både produsenter og industrien. Igjen vil deres støtte til et politisk parti avhenge av deres ståsted når det gjelder nasjonal landbrukspolitikk og internasjonal handelspolitikk. Republikanerne får støtte fra frihandelstilhengerne mens de som ønsker nasjonale ordninger støtter demokratene (Conceição-Heldt 2011: 64-72).

Også NGO sektoren er også svært omfattende i USA. Blant disse finnes det mange som arbeider med spørsmål relatert til det handelspolitiske feltet. To spørsmål blir særlig fremmet av disse organisasjonene. For det første er det mange miljøorganisasjoner som arbeider med å få inn miljøhensyn i handelspolitikken, og dernest er det organisasjoner som arbeider med arbeidstakerrettigheter. De som er opptatt av forholdene i andre land er ofte religiøst basert, mens de som er opptatt av nasjonale forhold er knyttet til fagbevegelsen. Disse organisasjonene har hatt stor innflytelse på posisjonene til særlig det Demokratiske partiet. Blant annet ble flere av president Clintons forsøk på å få «fast track» forhandlingsmandat på 1990-tallet stoppet av det republikanske flertallet i Kongressen fordi Presidenten insisterte at mandatet skulle inneholde bestemmelser om miljø- og arbeidsstandarder (Conceição-Heldt 2011: 70).

Organiserte interesser kan hovedsakelig få innflytelse på handelspolitikken på to måter. For det første kan de engasjere seg i det tette og organiserte samarbeidet som finnes mellom interesseorganisasjonene og administrasjonen i handelspolitiske spørsmål (se 7.2.1). Disse rådgivningsgruppene fikk en formell rolle gjennom handelsloven av 1974, men de bygger på langvarig praksis fra andre politikkområder. I tillegg til å gi råd i tekniske og politiske spørsmål, har noen av komiteene fått myndighet til å godkjenne enkeltelementer før USA kan signere en internasjonal handelsavtale (Olson 2013: 86).

For det andre kan de søke å påvirke Kongressen direkte. Lobbykampanjer og deltakelse i de mange åpne høringene er et virkemiddel som brukes mye i enkeltsaker. Finansiell støtte til representantenes valgkampanjer sikrer imidlertid mer langvarig støtte til ulike interesser. I handelspolitikken bruker både fagforeninger, industriorganisasjoner og bransjeorganisasjoner i landbruket denne påvirkningsformen aktivt, og flere av USAs særstandpunkt i enkeltsaker, som beskyttelsen av amerikansk sukkerproduksjon, kan knyttes direkte til det gjennomslag som en næring har klart å oppnå på denne måten (Conceição-Heldt 2011: 72).

7.3 Ideer og interesser

Vi skal i det følgende diskutere de fire dimensjonene som ble introdusert i kapittel 2: I hvilken grad er handelspolitikk et viktig spørsmål nasjonalt, og hvordan prioriteres WTO og i hvilken grad satses det på frihandelsavtaler? Hvordan er balansen mellom frihandel proteksjonisme i utformingen av nasjonale posisjoner i handelspolitikken? I hvilken grad kan vi observere at landbrukseksepsjonalisme har gjennomslag i politikken? I hvilken grad har ideen om at u-landsinteresser trenger særbehandling i internasjonal handel gjennomslag politisk?

WTO - Frihandelsavtaler

USA var den dominerende aktøren ved etableringen av GATT i 1947, og helt sentral frem til diskusjonene som ledet til oppstarten av Uruguay-runden i 1986. I årene etter har andre aktører kommet sterkere med og utfordret amerikanske interesser. Først EU i Uruguay-runden og deretter de fremvoksende økonomiene Brasil, India og Kina i Doha-runden. Det er dermed mulig å dele USAs forhold til det multilaterale systemet i to. I GATTs 30 første leveår spilte landet en sterk lederrolle, mens i de siste 30 årene har rollen blitt mer komplisert, og til tider mer konfliktorientert (Allee 2012: 236). I innenrikspolitikken står imidlertid det multilaterale systemet fortsatt sterkt. Det har vært tverrpolitisk tilslutning til GATT og WTO i Kongressen. Når det gjelder mangel på fremdrift i Doha-runden uttrykker representanter for begge partier og berørte interesser at det først og fremst er mulig å slutføre forhandlingene når andre land begynner å føre en politikk som er like frihandelsorientert som USA. Innenrikspolitisk oppfattes fortsatt USA som den viktigste garantisten for opprettholdelse av det multilaterale handelssystemet (forfatterens egne intervjuer).

Til tross for at det multilaterale systemet er mindre politisk omstridt i USA enn det flere av de bilaterale avtalene har vært, har amerikanske myndigheter i perioder satset mer på denne type avtaler enn på de multilaterale forhandlingene. Først i den konfliktfylte perioden i internasjonal handelspolitikk før og under Uruguay-runde forhandlingene. Parallelt med denne runden forhandlet USA flere slike avtaler, og særlig den omfattende NAFTA-avtalen med Canada og Mexico ble omstridt innenrikspolitisk. I President Bush sist periode ble avtalene med Colombia, Panama og Sør-Korea stoppet av det demokratiske flertallet i Kongressen, men etter langvarig intern strid klarte President Obama å overtale sitt eget parti til å godkjenne disse avtalene i sin første periode (Olson 2013).

Likefullt er det i 2013 de bilaterale avtalene som står øverst på den handelspolitiske agendaen i Washington. Forhandlingene om en avtale mellom land rundt Stillehavet, eller *The Trans-Pacific Partnership* (TPP), startet i 2011. Ambisjonen er å få til en «frihandelsavtale for det 21. århundre». TPP blir fremstilt som å være en ambisiøs avtale der de 11 landene søker å integrere nye spørsmål som konkurransepolitikk, immateriell eiendomsrett, tekniske barrierer og offentlige innkjøp. Andre spørsmål som arbeidstakerrettigheter, miljøstandarder, handel med tjenester og investeringer er også på agendaen. I februar 2013 varslet USA og EU at de ville starte forhandlinger av en frihandelsavtale som særlig skal fokusere på reduksjoner i tekniske handelsbarrierer (se også kapittel 5). I skrivende stund fremstår disse forhandlingene totalt sett som viktigere for myndighetene i Washington enn det Doha-runden gjør.

Frihandel - proteksjonisme

Frihandel som ide har hatt en sterk ideologisk posisjon i USA i hele etterkrigstiden. Dette gjenspeiles i tollsatsene som beskrives som relativt lave, samtidig som en betydelig del av importen er tollfri adgang til det amerikanske markedet ut fra MFN prinsippet eller som en del av preferanseprogrammene i de bilaterale handelsavtalene. I noen sektorer, særlig sko, tekstiler og klær er det fortsatt høy toll (WTO 2012: X). Den

politiske støtten til frihandelsideologien er også redusert, bl.a. som følge av synkende amerikansk konkurranseevne innen mange bransjer. Som vi har vært inne på har det særlig skjedd et skifte i holdninger i det Demokratiske partiet. Noe av motstanden har blitt møtt med programmer for omskolering av arbeidstakere som mister jobben som følge av internasjonal konkurranse, men disse er upopulære i det Republikanske partiet. Og det har forsterket konfliktene rundt særlig noen av de bilaterale avtalene som USA har forhandlet.

USA har også defensive interesser i internasjonale handelspolitikk. Noen av disse skal vi komme tilbake til i forbindelse med gjennomgang av landbrukseksepsjonalismen, men det finnes også andre områder hvor USA har reservert seg. Et område hvor markedet er stengt, er skipsfart mellom amerikanske havner. I andre sammenhenger gjennomføres tiltak fordi amerikanske myndigheter mener at praktiseringen av den økonomiske politikken i mange land går ut over sitt eget næringslivs konkurranseevne. USA er det landet som bruker anti-dumping virkemidlet mest. I den siste femårsperioden ble 92 prosent av forundersøkelsene iverksatt mot import fra asiatiske land (Op.cit.: XI). Valutakurser har vært et annet konfliktområde med koblinger til handelspolitikken. Tidligere var dette et viktig punkt i relasjonene til Japan, men de siste årene har dette særlig kommet opp i forholdet til Kina. Selv om det trues med straffereaksjoner på handel, har dette foreløpig ikke blitt gjennomført.

Grad av landbrukseksepsjonalisme

USA har en av de største landbrukssektorene i verden målt i produksjonsverdi med en samlet verdiskaping på 372 milliarder dollar i 2011. Dette utgjorde i underkant av 1 prosent av BNP dette året. USA er med en eksport verdsatt til 145 milliarder dollar den største eksportøren av landbruksvarer, og disse produktene utgjorde 11 prosent av all vareeksport fra landet i 2011. De viktigste eksportproduktene i verdi er soya, mais, hvete og bomull. Matvarer utgjør 6 prosent av all importen til USA, og her er kjøtt, frukt, ferdigvarer og ulike typer drikkevarer de viktigste kategoriene. Landbruket i USA er dermed tett integrert i verdensmarkedet, noe som bidrar til at næringen påvirkes av landbrukspolitikken både nasjonalt og hos de viktigste handelspartnerne (WTO 2012b: 99).

Landbruket mottar ulike former for støtte fra nasjonale myndigheter. Den amerikanske utgaven av landbrukseksepsjonalismen har klare særtrekk. Et viktig utgangspunkt er at systemene for offentlig støtte generelt sett ikke krever et sterkt grensevern. Dette kan dels forklares ut fra at de fleste produksjoner ikke mottar subsidier fra myndighetene i det hele. Blant disse finnes kjøttproduksjon og frukt og grøntsektoren. Den andre delen av forklaringen er knyttet til at støtten som gis til produksjon av korn, soya og bomull er basert på prisstøtte som utbetales hvis markedsprisene faller under et visst nivå. Dermed blir det ikke behov for at myndighetene skal drive støttekjøp og lageroppbygning for å holde inntektene oppe. Omfanget på og effektiviteten i disse produksjonene er også høy og de har dermed aldri vært oppfattet å være sensitive i forhold til konkurranse fra import (Grueff og Tangermann 2013: 14).

Det finnes to viktige unntak, og det er ordningene for sukker og melkeproduksjon. Her fastsetter myndighetene markedspriser og de intervensjoner i markedet med støttekjøp og lageroppbygging hvis prisnivået faller under denne grensen. Siden høy import vil forstyrre markedsbalansen og øke kostnadene ved dette systemet er tollvern et sentralt virkemiddel for å holde prisnivået oppe for disse sensitive produksjonene. Det finnes tollkvoter for import, men tollsatsene er høye hvis importører ønsker å ta inn mer enn det kvotene åpner for. Det finnes også mindre produktkategorier som har høyt tollvern fordi de er politisk sensitive, bl.a. appelsinjuice, hermetisk frukt, tobakk og noen typer kjøtt (Op.cit.: 15).

Særtrekkene ved amerikansk landbruk og de støtteformene som er utviklet for å styrke økonomien i de ulike produksjonene har også hatt klare handelspolitiske implikasjoner. I WTO, og særlig Doha-runden har USA hatt en klar offensiv strategi med krav om økt markedsadgang for sine eksportprodukter i landbruksforhandlingene. Tilsvarende har USA fremmet frihandel med landbruksvarer i forhandlingene av de fleste bilaterale avtaler, men her er det gjort enkelte unntak for sensitive produkter som sukker (Op.cit.: 9). I Doha-runden har USA også fremmet sine defensive interesser. De er dels knyttet til nivået på internstøtten, som konkurrenter i både EU og blant utviklingslandene ønsker redusert (Blanford, Laborde og Martin 2008: 3). Og dels er de knyttet til beskyttelse mot import. Denne siste posisjonen kom bl.a. til uttrykk i forbindelse med «juli-pakken» fra 2008 da USA la inn at fire prosent av toll-linjene skulle være forbeholdt sensitive produkter med mindre krav til lettelse i tollsatsene. Dette ble gjort for å beskytte sukker og melkesektorene mot økt importkonkurranse. Den amerikanske posisjonen når det gjelder kravet om reduksjoner i taket på internstøtten har også gradvis blitt endret gjennom runden, men her har økende verdensmarkedspriser de siste årene bidratt til at dette støttenivået har falt uavhengig av endringer i politikken.

Amerikansk landbrukseksepsjonalisme blir av Skogstad (1999: 468) knyttet til at næringen klarte å få politisk særbehandling fordi landbruk er en type økonomisk virksomhet med særskilte utfordringer, og at støtte til bøndene bidrar til at landbruket kan sikre andre nasjonale mål og interesser. Næringens politiske gjennomslag i Kongressen har lange tradisjoner. Et viktig utgangspunkt for å forstå hvorfor dette fortsatt er tilfelle, er at landbruk er en sentral næring i store deler av USA, noe som betyr at mange representanter både i Senatet og Representantenes hus har tette forbindelser til næringen. De små præsriestatene hvor landbruket har størst økonomisk betydning er også kraftig overrepresentert i Senatet. De viktige særordningene som sukker og melkeindustriene har oppnådd politisk er en effekt av at disse bransjene har prioritert politisk påvirkning overfor både Kongressen og administrasjonen. Bomull er et annet landbruksprodukt hvor nasjonale interesser har sterkt gjennomslag. Støttenivået her er høyt og dette er en av de vanskelige sakene i forbindelse med slutføringen av Doha-runden. Noe som illustreres ved at USA allerede har tapt en tvistesak i WTO med Brasil når det gjelder støtte til innenlandske bomullsdyrkerne. Til nå har ikke dette ført til full omlegging av politikken, og i stedet kompenseres Brasil på andre områder.

Holdninger til U-landsinteresser

U-landsinteressene kommer opp i mange sammenhenger i amerikansk handelspolitikk. «Arven» fra etterkrigstiden da USA var en pådriver for at den nye verdensorden som ble etablert i Bretton Woods skulle legge til rette for økonomisk utvikling gjennom handel står fortsatt sterkt. USA er tilsluttet den globale GSP ordningen og har i tillegg en rekke regionale preferanseprogrammer. Hvis et land ønsker å nyttiggjøre seg disse ordningene må de imidlertid kvalifisere seg gjennom å oppfylle visse standarder. Det kan være overholdelse av internasjonale arbeidsstandarder og åpenhet for utenlandske investeringer, men generelle utenrikspolitiske mål som bekjempelse av narkotika kan trekkes inn. USA er også en stor bidragsyter til bilaterale programmer som skal forbedre utviklingslandenes kapasiteter til å drive internasjonal handel (aid for trade) (WTO 2012b: 19; 29).

Et viktig utviklingstrekk i den amerikanske frihandelsideologien med implikasjoner i relasjonene til utviklingslandene er den økende vektleggingen av «fair trade». Skifte har røtter til 1970-tallet da ideen om at USA skulle innføre straffetiltak mot land som praktiserte en «urettferdig» handelspolitikk fikk gjennomslag (Allee 2012: 242). Seksjon 301 i handelsloven av 1974 ble etter hvert brukt som grunnlag for å undersøke om enkeltland hadde en slik praksis. I nyere tid er det særlig de såkalte BRIC-landene Brasil, Russland, India og Kina som utsettes for denne type kritikk (Olsen 2013). I tillegg kan den amerikanske fokuseringen på arbeidsrettigheter og miljøstandarder i diskusjonene om frihandelsavtaler ses som et uttrykk for at også amerikanske interesser må vektlegges i forbindelse med disse avtalene.

7.4 USA – Norge relasjonen i handel

USA er et viktig marked for norsk eksport og et sentralt opprinnelsesland for norsk import. I 2010 representerte USA i overkant av 5 prosent av både eksporten og importen (SSB 2011). Norge har et betydelig overskudd på handelsbalansen med USA, noe som hovedsakelig kan tilskrives eksporten av olje. Tradisjonelt har det vært lite konflikt om handelspolitiske spørsmål mellom USA og Norge, men begge land har hatt innvendinger mot hvordan og i hvilken grad den andre har overholdt seg forpliktelsene de har påtatt seg i forhold til avtaleverket i internasjonal handelspolitikk. I det følgende skal vi kort peke på noen viktige saker.

En viktig sak for norsk landbruk er den såkalte eplesaken som USA fremmet i GATT. I 1988 reiste USA klagesak mot det norske kvantitative importvernet for epler og pærer. Amerikanske myndigheter ønsket bedre markedsadgang for sin eksport av disse varene, og mente at den norske praktiseringen av markedsbeskyttelsen brøt med GATT-regelverket. Dette ble en vanskelig sak, for norske myndigheter visste i utgangspunktet at det mengdebaserte importvernet var ulovlig i henhold til de bestemmelsene som USA pekte på (Almås 2002: 360). Eplesaken skapte omfattende politiske reaksjoner i Norge, noe som bl.a. kom til uttrykk gjennom en underskriftskampanje som Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag tok initiativ til. I alt 200.000 underskrifter ble samlet inn, men dette fikk ingen politiske effekter. Norge hadde en svak sak, og løsningen ble innføring av maksimalkvoter for norsk frukt (Op.cit.: 361-362).

Eksport av norsk laks er et annet konfliktområde med røtter tilbake til GATT. I 1991 klaget USA på at det ble gitt ulovlige subsidier til produksjon av norsk oppdrettslaks. Utgangspunktet var støtteordninger som ble innført da den norske oppdrettsnæringen sto overfor store avsetningsproblemer på 1980-tallet. Resultatet ble innføring av antidumping- og subsidietoll på vel 26 % ved eksport av hel fersk laks til USA. Av dette utgjorde anti-dumping avgiften mer enn 23 %, mens kun 2,75 var straffetoll for subsidier. Det høye tollnivået har medført at hel fersk laks fra Norge har vært så godt som utestengt fra det amerikanske markedet siden 1991. Eksporten av andre lakseprodukter har ikke blitt rammet av straffetiltak. USA har imidlertid inngått en frihandelsavtale med Chile, og i de periodene hvor chilensk produksjon er høy, har den norske næringen dårlig konkurranseevne på dette markedet.

Det var lenge politiske utfordringer knyttet til denne saken i Norge. Støtteordningene for laksenæringen ble raskt fjernet, men noen distriktpolitiske virkemidler, som den differensierte arbeidsgiveravgiften som også denne næringen dro nytte av, ble oppfattet som potensielt problematisk i forbindelse med en eventuell tvistesak i WTO. Fiskeridepartementet, Utenriksdepartementet og representanter for næringen har lenge diskutert hvordan Norge skal forholde seg til denne saken. Argumenter mot å ta opp saken i WTO har vært knyttet til at det ville vært kostbart. Anti-dumping er også et viktig punkt i Doha-forhandlingene, og Norge er blant de landene som kjemper for å begrense muligheten til å bruke anti-dumping i det hele. Dette er en av de vanskelige sakene i Doha-runden, hvor USA holder på sin rett til å ha mulighet til å bruke dette virkemiddelet. Norge sitt primære standpunkt er en automatisk oppheving av anti-dumping tiltak. Det ble aldri fremmet noen klagesak fra Norge.

Løsningen ble å engasjere seg innen rammene av amerikansk saksbehandling. Anti-dumping tiltak vurderes hvert femte år i en såkalt «sunset review». Sist saken var oppe i 2006 var det kun ett amerikansk selskap eid av canadiske interesser som hindret oppheving av straffetollen. I 2010 bestemte derfor bransjeorganisasjonen Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) at de ville engasjere amerikansk juridisk ekspertise i forbindelse med den «sunset review» som skulle gjennomføres i 2011. Satsingen ga resultater og i januar 2012 kunne organisasjonen melde at: «US International Trade Commission har som følge av denne prosessen i dag besluttet å avvike straffetiltakene, og fri adgang for hel fersk norsk laks til USA blir nå gjenopprettet» (FHL 26.1.2012).

Deler av tjenestesektoren er også en utfordring i relasjonene mellom USA og Norge. I den sammenheng er det særlig norsk shipping som berøres av amerikanske tiltak. Deler av amerikansk maritim politikk preges av den såkalte «Jones act», som regulerer skipsfarten mellom havner internt i USA. Denne loven ble vedtatt på 1920-tallet, og en av konsekvensene er at mye av det innenlandske skipsfartsmarkedet er stengt for utenlandske selskaper. Den amerikanske næringen vil beholde disse særordningene og dette får støtte fra fagforeningene siden loven slår fast at mye av bemanningen skal være amerikanske sjøfolk. Dette gir dem styrke i forhold til det Demokratiske partiet, mens Republikanerne er mer åpen for økt frihandel på dette området. Norge har engasjert seg politisk på dette området, og ambassaden tar opp i møter med Kongressen (forfatterens egne intervjuer).

Norge er ikke det eneste landet som har engasjert seg i dette spørsmålet, og det finnes en konsultativ gruppe med land som møtes jevnlig for å fremme sine interesser overfor USA på det maritime området. Det populære navnet er «The Cotton Club», som er en uformell gruppe bestående av de maritime attacheene ved ambassadene til Belgia, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Tyskland, Italia, Japan, Sør-Korea, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Singapore, Spania, Sverige og Storbritannia. I tillegg deltar en representant fra EU Kommisjonen sin delegasjon i Washington. Gruppen møtes på månedlig basis og da utveksles informasjon og synspunkt på utviklingstrekk i den maritime politikken til USA som berører dem, og til tider tar gruppen opp enkeltsaker med amerikanske myndigheter. Gruppen kan spore sine røtter tilbake til 1948.

7.5 Sammenfatning og konklusjon

USA har over tid spilt ulike roller i internasjonal handelspolitikk. På 1800-tallet var landet langt mer lukket for handel enn de fleste andre vestlige land. Tollbarrierer ble brukt som vern om egen industrialisering. Dette er en strategi som ligner den som har vært praktisert i Sør-Korea og Japan tidligere og ikke minst blir brukt av Kina og India i dag. Den amerikanske Kongressen utløste i 1930 en stor handelskonflikt som medvirket til dyp økonomisk krise globalt. I etterkrigstiden har imidlertid USA vært den globale lederen når det gjelder internasjonal frihandel i GATT og WTO. Samtidig har USA forfulgt egne interesser både i multilaterale og bilaterale handelsforhandlinger, og i 2013 er det på mange måter denne posisjonen som dominerer når myndighetene primært bruker ressurser på to store handelsavtaler, den ene i stillehavsregionen og den andre med EU.

Amerikansk handelspolitikk krever forhandlinger på flere nivåer. Når USA forhandler internasjonalt foregår det parallelle forhandlinger mellom Kongressen, Presidenten og ulike interessegrupper. Amerikansk handelspolitikk påvirkes derfor av ulike politiske strømninger nasjonalt, og to partier som både dyrker forskjeller og er enige i viktige enkeltsaker. Den involverer begge kamre i Kongressen og de ulike delene av forvaltningen både i politikkutviklingen og iverksettingen. Samspillet mellom geografi, næringsstruktur og politisk representasjon har stor innflytelse på innholdet i politikken, mens organiseringen gir mange vetopunkter der mindretall kan stoppe viktige saker på ulike stadier i forhandlingene.

8 Handelspolitikken i Kina, EU, India og USA: Konsekvenser for primærnæringene i Norge

Vi har til nå i rapporten rettet mesteparten av oppmerksomheten mot internasjonal handelspolitikk og nasjonal politikk i Kina, EU, India og USA. I dette kapitlet skal vi sammenfatte analysene. For det første skal vi oppsummer status i internasjonal handelspolitikk ved inngangen til 2013. Deretter skal vi sammenlikne handelspolitikken i de fire landene som inngår i studien langs de samme dimensjonene som vi brukte i landkapitlene. Til slutt vil vi diskutere konsekvensene for Norge generelt og norske primærnæringer spesielt.

8.1 Internasjonal handelspolitikk

WTO fungerer i dag som et viktig institusjonelt rammeverk for verdenshandelen. Pascal Lamy, den snart avgåtte generalsekretæren i WTO, fremhevet i en tale 15. mars 2013 at WTO utmerker seg i forhold til andre internasjonale organisasjoner på to områder. For det første disponerer organisasjonen et sett av «harde regler» med forpliktelser og disiplineringsmekanismer. Medlemslandene vet at brudd på reglene kan medføre at de blir saksøkt, og at de er forpliktet til å følge avgjørelser i tvisteløsningsmekanismen (Lamy 2013). Dette systemet begrenser konfliktene mellom medlemslandene. Svært mange land iverksetter tiltak mot det som oppleves som «urettferdig» praktisering av regelverket i andre land. Klagemuligheten fungerer da som et virkemiddel som hindrer at konfliktene sprer seg. Store ressurser brukes på tvistebehandling og til nå har både prosedyrer og vedtak i stor grad blitt akseptert av de involverte medlemsstatene (Hoekman 2012: 744).

Regelverkene og tvisteløsningsmekanismens betydning i disiplinering av nasjonal politikk kan imidlertid bidra til å forklare hvorfor det er vanskelig å finne løsninger på utfordringene i Doha-runden. Judith Goldstein (2012: 80) hevder at uviljen mot ytterligere liberalisering av verdenshandelen er en ikke-intendert konsekvens av de «harde reglene». Medlemslandene frykter at de forplikter seg til et sett av løsninger som gjør det vanskelig for dem å møte nye økonomiske problemer nasjonalt. De er derfor ikke villige til å utvide rekkevidden til internasjonale handelsliberale institusjonene nå, fordi de potensielle kostnadene ved en ny avtale da blir for høye.

For det andre disponerer WTO «mykere» virkemidler som er basert på at medlemmene kollektivt overvåker medlemslandenes praktisering av de forpliktelsene de har påtatt seg gjennom medlemskapet. Det finnes en rekke komiteer og utvalg hvor denne type virksomhet finner sted. I *Trade policy review* prosessene blir hvert enkelt land regelmessig vurdert i forhold til hvordan det forholder seg til WTO-regelverket og hva praktiseringen betyr for det multilaterale systemet. I andre komiteer er det enkelttema som f.eks. forpliktelsene i jordbruksavtalen som notifiseres og diskuteres kollektivt. I de siste årene har godkjenning av bilaterale handelsavtaler blitt en viktig oppgave som ivaretas av et eget WTO-utvalg (Lamy 2013).

Forhandlingene i Doha-runden stoppet i stor grad opp etter ministermøtet i Genève i desember 2011. Det har vært diskusjoner innen rammene av flere forhandlingsområder, men det kommet noen gjennombrudd. I forbindelse med at det neste ministermøtet som skal holdes på Bali (Indonesia) i desember 2013, har forslaget om en «mini-avtale» fått støtte. Følgende elementer diskuteres: For det første en avtale om handelsfasilitering der målet er å forenkle toll-prosedyrer og redusere tidsbruken ved grensepassering. For det andre er det kommet to forslag på landbruksområdet. G-33 ønsker at det gjøres endringer i regler som kan gjøre det lettere for utviklingslandene å kjøpe mat til administrerte priser fra fattige bønder for å bygge offentlige matlagre eller som skal gis som nasjonal matvarehjelp. G-20 har fremmet forslag om at det gjøres endringer når det gjelder reglene for tollkvoter og eksportsubsidier. For det tredje ønsker LDC landene en rekke endringer i de tekniske regelverkene på ulike områder slik at det kan bli lettere for disse landene å handle på internasjonale markeder. Det er fortsatt uklart om alle medlemslandene vil slutte seg til ideen om at noen elementer kan tas ut av Doha forhandlingene og løses separat (Bridges Weekly 2013, 17: 1-4).

I dagens situasjon fungerer fremforhandling av frihandelsavtaler som et klart alternativ til den fastlåste situasjonen i de pågående WTO-forhandlingene. Det er særlig de ambisiøse avtalene som blir drevet frem av EU og USA som setter dagsorden. Vi har tidligere i rapporten pekt på at det finnes en rekke fordeler og ulemper med disse avtalene. Det som er viktigst i denne sammenheng er at disse avtalene nå tar stor oppmerksomhet og krever ressurser som går utover engasjementet for det multilaterale systemet. Dette kan få implikasjoner for Norge og det skal vi komme tilbake til i kapittel 8.3.

8.2 Handelspolitikk i Kina, EU, USA og India

I det følgende skal vi sammenlikne de fire landene i forhold til de dimensjonene som ble lansert i kapittel 2.

8.2.1 Institusjoner og aktører

På et overordnet nivå er det mange forskjeller og noen likheter i de institusjonelle rammene for utforming og iverksetting av handelspolitikken i de fire landene. I det følgende skal vi se nærmere på de viktigste særtrekkene.

Utøvende myndigheter spiller sentrale roller i de fire landenes handelspolitikk, men det er betydelige forskjeller når det gjelder hvordan oppgavene fordeles mellom ulike myndighetsorgan. I USA er USTR det sentrale organet for en samlet utforming av posisjoner og deltakelse i internasjonale handelsforhandlinger. Samordning av føderale organ, interesseorganisasjoner og Kongressen er de sentrale stikkordene i denne sammenheng. I EU er viktige deler av handelspolitikken delegert fra medlemsstatene til Kommisjonen, men fortsatt er det slik at Rådet og dermed medlemslandene har det avgjørende ordet i de fleste sentrale spørsmål i utforming og iverksetting av handelspolitikken. I India er handelsdepartementet den mest sentrale institusjonen, men også her er det mange fagorgan og departementer som er involvert. I WTO-spørsmål spiller fortsatt delegasjonen i Genève en viktig rolle i utformingen av strategier for

forhandlingene. I Kina er det formelt sett Kommunistpartiets sentrale økonomikomite som har det overordnede ansvaret, men alle politiske spørsmål er utredet og forankret i en rekke nasjonale departementet og forvaltningsorgan.

Nasjonalforsamlingenes rolle varierer mellom landene. I USA er Kongressen sterkt involvert i alle deler av handelspolitikken. Formelt er handelspolitikken Kongressen sitt ansvarsområde, mens internasjonale forhandlinger er Presidentens domene. For å unngå for mye politisering av internasjonale forhandlinger har ordningen med presidentens «fast track authority» blitt institusjonalisert for å sikre en viss gjennomføringsevne. Den sterke innflytelse som enkeltrepresentantene har er også særegent for USA. I EU har Europaparlamentet tradisjonelt spilt rollen som høringsinstans, men denne institusjonen har blitt styrket gjennom Lisboa-avtalen fra 2009. Effekten av denne omleggingen kan bli betydelig, for det utvidede ansvaret har ført til økt engasjement rundt disse spørsmålene i parlamentet. De nasjonale parlamentene er mindre synlig i EUs handelspolitikk, men i prinsippet skal alle avtaler også ratifiseres her. I India har nasjonalforsamlingen i prinsippet stor innflytelse på handelspolitikken, men i praksis blir avtaler som er inngått av regjeringen godkjent i parlamentet. Ideologisk betyr imidlertid Kongressen noe for hvilke innrømmelser det kan være aktuelt for India å gå med på i WTO eller bilaterale handelsavtaler. Folkekongressen i Kina er den nasjonalforsamlingen som er minst involvert i handelspolitikken, noe som hovedsakelig er knyttet til dets beskjeden rolle i det politiske systemet.

Interesseorganisasjoner har betydelig innflytelse på handelspolitikk i alle landene. I USA er den tette og formaliserte koblinger mellom USTR, Kongressen og berørte interesser. Dette sikrer dem betydelig innflytelse på amerikanske posisjoner i internasjonale forhandlinger. I tillegg er uformell lobbyisme viktig i forhold til å påvirke enkeltsaker når de behandles av både administrasjonen og Kongressen. EU har mange koblingspunkt mot berørte interesser. Felleseuropeiske organisasjoner har direkte kontakt med Kommisjonen, og mange av dem konsulteres i internasjonale forhandlinger. Nasjonale organisasjoner har direkte kontakt med egne myndigheter. Begge kanalene gir berørte interesser innflytelse på politikken, og særlig Kommisjonen ser interesserepresentasjon på europeisk nivå som et utgangspunkt for å bygge legitimitet for sin egen rolle i denne politikken. I de to asiatiske stormaktene er koblingene mindre institusjonalisert. I India blir særlig industriinteresser trukket inn i behandlingen av handelspolitiske posisjoner. Dårlig organiserte grupper som bønder og arbeidere har mest innflytelse gjennom sin ideologiske skepsis til handel. I Kina er provinser, fylker og byer direkte og indirekte gjennom eierskap i viktige bedrifter, sentrale interesser som nasjonale myndigheter må ta hensyn til. Næringslivet, både bransjer og bedrifter har direkte og indirekte gjennom handelskamre, noe innflytelse. Sivilsamfunnet er ikke organisert, men myndighetene er generelt sett forsiktig med politikkomlegginger som kan skape sosial uro.

Samspeillet mellom utøvende, lovgivende og berørte interesser er komplekse og i ulike grad preget av veto-punkter. Dette er den intermestic dimensjonen vi er ute etter i dette prosjektet. Gjennomgangen illustrerer dermed hvor kompleks situasjonen er, og i det følgende skal vi se nærmere på de fire utvalgte temaområdene.

8.2.2 Ideer og interesser

I kapittel to introduserte vi og disse har blitt diskutert for hvert land. I det følgende skal vi diskutere disse på tvers.

WTO - Frihandelsavtaler

WTO og det multilaterale handelsregimet er sentralt for alle landene som inngår i denne studien. USA, EU og India var blant grunnleggerne av både GATT og WTO, mens Kina først ble medlem i WTO i 2001. Alle landene har vært blant de mest aktive aktørene i hele Doha-runden. Landene er også blant de som bruker tvisteløsningsmekanismen oftest. Landenes engasjement i det multilaterale systemet utviklet seg over tid. USA var den dominerende aktøren i GATT frem til 1980-tallet. Da ble EU mer aktiv, og avtalen i Uruguay-runden ble i stor grad forhandlet frem av disse to vestlige stormaktene. India sto på innsiden, men arbeidet primært for at de selv og andre utviklingsland skulle få unntak fra den generelle handelsliberaliseringen som de ulike avtalene medførte. Doha-runden er dels en del av agendaen fra Uruguay-avtalen og dels et resultat av særlig EU sitt arbeid med å utvikle det multilaterale handelssystemet.

Doha-forhandlingene er i dag fastlåst fordi disse landene ikke kan bli enige. De mest åpenbare konfliktene går mellom USA på den ene siden og India og Kina på den andre. India har i stor grad valgt å synliggjøre sitt ønske om en sikkerhetsmekanisme som kan tas i bruk hvis matimporten øker dramatisk. Samtidig er det også klart landet ikke ønsker en omfattende liberalisering av verdenshandelen på det nåværende tidspunkt. Kina vektlegger at de gikk med på omfattende innrømmelser da de ble medlem i 2001, og ønsker primært å utvikle eget næringsliv bak eksisterende handelsbarrierer før de er villige til å gi nye innrømmelser. EU har i større grad enn de andre stormaktene signalisert at de kan leve med det som ligger på bordet nå, selv om de fortsatt har offensive interesser som de ønsker gjennomslag for i en endelig avtale.

Frihandelsavtaler brukes i økende grad som et alternativ til det multilaterale systemet. Det var EU som startet den siste bølgen av bilaterale forhandlinger, men etter hvert har også USA blitt mer aktiv. Den planlagte avtalen i Stillehavsområdet – The Trans Pacific Partnership (TPP) – fremstilles som den første avtalen av sitt slag. En nordatlantisk avtale mellom USA og EU vil gi ytterligere tyngde til denne strategien. India og særlig Kina har til nå vært mindre ambisiøse når det gjelder omfanget på bilaterale handelsavtaler, men begge landene arbeider aktivt for å styrke den internasjonale posisjonen til landene i Sør. Dette siste skjer bl.a. gjennom BRICS samarbeidet.

Frihandel - proteksjonisme

Det er generell politisk støtte til frihandelsideen i alle landene. I praktisk politikk er det imidlertid forskjeller ut fra forskjellige offensive og defensive interesser. USA og EU har de mest åpne markedene når det tas utgangspunkt i tollsatser. For disse landene er det primært tekniske handelshinder som legger begrensninger på handelen, men det finnes også sensitive produkter som beskyttes med høyere toll. Kina har også forholdsvis lave tollene som følge av medlemskapsavtalen fra 2001, og ønsker i liten grad

å endre på disse i en Doha-avtale. India har fortsatt høy grad av markedsbeskyttelse, men anvender ofte lavere toll enn det de har forpliktet seg til i WTO-regelverket. Argumentet for dette er ikke handelspolitisk, men en del av den generelle økonomiske politikken.

Alle landene har sensitive sektorer. USA og EU ønsker å beskytte nøkkelindustrier mot «urettferdig» konkurranse, og fører en aktiv politikk for å få dette til. De hevder bl.a. at næringslivet i Kina har ekstra nytte av en valutakurs som de mener er manipulert av kinesiske myndigheter, at industrien mottar subsidierte lån eller er fritatt for skatt og at lavere standarder for helse, miljø og sikkerhet gir andre konkurransefortrinn. Noen av disse argumentene brukes også mot andre utviklingsland, eller enkeltbransjer der disse landene har særlig fortrinn. India ønsker primært å utvikle sitt eget næringsliv bak relativt høye tollmurer, men er åpen for å sikre forbruksinteresser og prisstabilitet.

Grad av landbrukseksepsjonalisme

Landbruk er politiske nøkkelnæringer i både EU, India, Kina og USA. Forklaringene på denne situasjonen varierer, men et fellestrekk er at politikken i noen grad er forankret i ideen om landbrukseksepsjonalisme og ikke i næringenes betydning for økonomi og sysselsetting. Argumentene som brukes for å legitimere dette varierer imidlertid mellom dem. Samlet har landbruk relativt minst økonomisk betydning i EU, men unionen er den av aktørene som sterkest har forsvart den vestlige formen for landbrukseksepsjonalisme i WTO. Landbruket får store offentlige overføringer og sensitive produksjoner beskyttes mot konkurranse gjennom tollbarrierer. Til tross for at EU har stor eksport av matvarer har det vært disse defensive interessene som har dominert i Doha-runden.

USA har lange tradisjoner for både å fremme offensive interesser på landbruksområdet, samtidig som man ønsker å kunne gi betydelig offentlig støtte sitt eget landbruk. Denne todelte strategien har preget amerikanske forhandlingsutspill i Doha-runden. I Kina er de økonomiske utfordringene økende i landbruket, og det har gitt næringen og landbruksbefolkningen økt politisk oppmerksomhet. Landbruksstøtten er derfor økende i Kina. Samtidig er nasjonal selvforsyning sentralt innen områder som ris og hvete. I India lever fortsatt en betydelig del av befolkningen i landsbyer som hovedsakelig driver landbruk. Næringen har betydelig utfordringer når det gjelder effektivitet, tilgang på kapital og innsatsvarer og ikke minst effektiv distribusjon i India. Støttenivået er derfor på veg opp også her.

Holdninger til u-landsinteressene

Uenighet om hvilke land som er utviklingsland er kanskje den viktigste forklaringen på hvorfor forhandlingene i Doha-runden er fastlåst. Da mandatet for forhandlingene ble ferdigstilt i 2001 var det bred enighet om at dette skulle være en utviklingsrunde. Det er imidlertid ulik forståelse av u-landsinteressene i de fire landene i dag. USA og EU er positive til særbehandling av de minst utviklede landene, men de er kritisk til at store og raskt voksende land som Brasil, India og Kina skal ha de samme rettigheter i

internasjonal handelspolitikk som de fattige land i Afrika, Asia og Latin Amerika. India og Kina er ikke enige i dette, og definerer seg som utviklingsland i forhandlingene. India har lange tradisjoner som forsvarere av disse interessene i GATT og WTO, men også Kina har gradvis økt sitt engasjement på dette området etter at landet ble medlem i WTO i 2001.

Forståelsene av hva som er «rettferdig handel» illustrer uenigheten i diskusjonene. India og Kina ser et relativt lukket hjemmemarked som et virkemiddel for å få til vekst i den nasjonale økonomien. Siden de er fattige land er det «rettferdig» at de får bruke det internasjonale handelssystemet til sin fordel. USA og EU er uenig i dette, og vektlegger i stedet arbeidsstandarder, miljøkrav og menneskerettigheter som en del av hva som må innarbeides i handelspolitikken. I WTO har de ikke fått gjennomslag for dette, men i bilaterale handelsforhandlinger har imidlertid både EU og USA fått gjennomslag for at slike krav skal inn i avtalene.

I dag er det formelt utviklingslandenes krav om en egen beskyttelsesmekanisme for handel med mat som har blokkert forhandlingene i Doha-runden. I tillegg har USA og EU ønsket økt markedsadgang i Kina og andre raskt voksende utviklingsland. Dette gjelder særlig innen de såkalte sektorforhandlingene i NAMA, der industrilandene har særlige offentlige interesser. Under det hele ligger det også en frykt for Kina i både rike og fattige land. Lavere toll vil gi den svært konkurransedyktige kinesiske industrien ytterligere konkurransefortrinn, og her er det mange som ser seg tjent med at avtalen ikke ferdigstilles.

8.3 Konsekvenser for Norge

I kapittel 2 ble det fremhevet at det var spesielt på to områder den internasjonale utviklingen ville kunne få konsekvenser for Norge generelt og primærnæringene spesielt. I det følgende skal vi drøfte hvordan utviklingen beskrevet til nå i rapporten kan få påvirke Norge.

Det multilaterale handelssystemet versus bilaterale handelsavtaler

I norsk utenrikspolitikk har støtte til internasjonale organisasjoner og løsninger hatt bred politisk tilslutning i Stortinget. Den bærende antagelsen er at Norge som et lite land er avhengig av velfungerende internasjonale institusjoner som kan sikre rettighetene til små aktører mot vilkårlighet fra stormaktene. I den siste stortingsmeldingen om utenrikspolitikken (St.meld. nr. 15 (2008-09)) heter det: «Å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer og regimer bør derfor betraktes som Norges primære og prioriterte utenrikspolitiske interesse» (Op.cit.: 43). Norge har derfor en sterk interesse i at det multilaterale systemet i WTO opprettholdes og videreutvikles gjennom en avtale i Doha-avtale, og at bilaterale handelsavtaler utformes i overensstemmelse med dette regelverket.

Innenrikspolitikken i de stormaktene vi har analysert i denne rapporten har potensielt stor betydning for Norge, og det er mulig å peke på noen utfordringer. Alle landene er aktive brukere av tvisteløsningsmekanismen i WTO, og initiativer med bakgrunn i

innenrikspolitiske problemstillinger kan resultere i saker som vil være krevende for norske myndigheter og næringsliv. Den pågående sel-saken med EU i WTO og USA sin nylig avviklede anti-dumping avgift på norsk laks, er to av flere eksempler som illustrerer hvordan nasjonale diskusjoner kan bli tatt opp i handelspolitikken. På kort sikt er det initiativer fra enkeltrepresentanter i den amerikanske Kongressen eller fra et stadig mer aktivt Europa Parlament som har mest potensial for overraskelser. På litt lengre sikt kan både Kina og India bli motparter i denne type konflikter. Samtidig kan aktiv norsk bruk av mekanismen bidra til å sikre norske interesser mot vilkårlig behandling i andre land.

Doha-runden er fastlåst, og det er vanskelig å peke på hva som konkret må til for å få på plass en avtale. Ingen sterke aktører ønsker imidlertid å skrinlegge muligheten for å få til en avtale. Våren 2013 arbeides det med å få på plass en avgrenset avtale som kan behandles på det planlagte ministermøtet på Bali i desember 2013. Skulle det bli enighet her kan det markere starten på en fornyet interesse for å få slutført runden innen rimelig tid. Det er imidlertid få som ser optimistisk på denne situasjonen i dag, og noen observatører ser 2020 som det mest realistiske tidspunktet for en ny avtale (Baldwin and Evenett 2011: 2).

Den fastlåste situasjonen i Doha-runden er en av grunnene til at bilaterale frihandelsavtaler er høyt på agendaen i mange land. Særlig handelsstormakter som EU og USA har denne type avtaler som et klart alternativ til den fastlåste Doha-runden. Til nå har ikke disse avtalene hatt store implikasjoner for tredjeland, men de «moderne» avtalen som nå er på dagsorden kan få større betydning for de land som står utenfor. I de planlagte avtalene mellom USA og 10 andre land rundt Stillehavet og USA og EU, vil det bli innarbeidet en rekke temaområder som vil gi næringslivet i landene som er med klare fortrinn. I tillegg har Japan nå signalisert at de ønsker å slutte seg til TPP-forhandlingene (Bridges Weekly 20.03 2013), og EU og Japan har kunngjort at de vil starte forhandlinger om en bilateral handelsavtale (Bridges Weekly 27.03 2013). Skulle disse forhandlingene resultere i avtaler, vil Norge og de andre EFTA-landene bli stående på utsiden av avtaleverk som omfatter de fleste andre rike land i verden.

Offensive og defensive interesser i internasjonale handelsforhandlinger

Vi har allerede påpekt at opprettholdelse av det multilaterale handelssystemet er den sentrale interessen i norsk handelspolitikk. Dette sikrer norsk næringsliv forutsigbare rammebetingelser i transaksjoner på tvers av landegrensene, enten det har med eksport eller import å gjøre. De bilaterale avtalene som Norge inngår er primært et supplement til WTO-systemet. Hvis vi i denne omgang ser bort fra EØS-avtalen, som er noe langt mer enn en handelsavtale, har Norge spesielle interesser knyttet til å sikre landbrukets defensive interesser i både multilaterale og bilaterale handelsforhandlinger, samtidig som de offensive interessene knyttet til eksport av fisk og tjenester skal ivaretas i størst mulig grad.

Den viktigste defensive interessen i norsk handelspolitikk er nært koblet til den norske landbrukseksepsjonalismen. I Doha-runden har den norske posisjonen vært å forsvare landbruket ut fra de multifunksjonelle målene i landbrukspolitikken. Utfordringen har

primært vært knyttet til det høye støttenivået. I den siste landbruksmeldingen heter det at det utkastet til Doha-avtale som er nedfelt i tekstene fra desember 2008 vil tillate nasjonale overføringer innen gul og blå boks på i alt 9,5 milliarder kroner, noe som er en nedgang fra 11,5 milliarder i Uruguay-runden. Det offisielle synet er at dette taket er svært nært den grensen som Norge trenger for å ha nasjonalt handlingsrom i landbrukspolitikken (Meld.St. 9 (2011-2012): 80). Samtidig har Norge og andre G-10 land fått gjennomslag for å definere flere toll-linjer som sensitiver (6 prosent) og har en spesiell kategori (1 prosent av toll-linjene) hvor tollene fortsatt skal være over 100 prosent. Prisen en har betalt for dette er at de tollfrie kvotene vil bli høyere for disse produktene.

Kilder i forvaltningen mener at denne løsningen vil beskytte mellom 70 og 80 prosent av norsk landbruksproduksjon mot importkonkurranse. Da juli-pakken fra 2008 ble kjent konkluderte landbruksminister Brekk med at «Norge kan leve med en avtale langs disse linjer» (Nationen, 25.07. 2008). Landbruksorganisasjonene var imidlertid lang mer negativ og konkluderte med at 40.000 av de da 60.000 årsverkene i jordbruket ville forsvinne med en slik avtale. Forlag om ytterligere kompensasjon gjennom støtte i grønn boks ble avvist bl.a. fordi dette ville gjøre næringen mer avhengig av skiftende stortingsflertall (Farsund 2013: 246). Den fastlåste situasjonen i Doha-runden kan isolert sett sies å ha noen positive effekter for norsk landbruk. En avtale på linje med desember-pakken fra 2008 vil legge strammere begrensinger på landbrukspolitikken enn gjeldende WTO-avtale, og iverksettingen av en slik avtale vil trolig bli krevende både for myndighetene og næringen. Utsettelsen av Doha-avtalen har dermed gitt partene i jordbruksforhandlingene tid til å tilpasse virkemidlene i norsk landbrukspolitikk til nye internasjonale rammebetingelser. En avtale vil imidlertid kunne gi smertefulle omstillinger hvis tilpasningene ikke tilpasses de kravene som allerede er innebygget i tekstene fra Doha-runden.

Desember tekstene fra 2008 gir også noe gjennomslag for Norges offensive interesser. Fiskeeksporten vil få noe lavere toll på viktige markeder som EU og Japan, men fortsatt vil det være tollbarrierer i de fleste land. Norges hovedutfordring på dette området er at ytterligere tollkutt trolig vil være en del av en sektoravtale i NAMA-forhandlingene. USA, EU og Japan vil da som de tre største importørene av sjømat bestemme vilkårene for endringer, og i den sammenheng har Norge lite å bytte bort gjennom egne tollreduksjoner. Norge har imidlertid ikke gitt opp de offensive kravene i Doha-forhandlingene, bl.a. ønsker en fortsatt markedsåpning innen tjenester og ikke minst regelendringer som kan redusere bruken av anti-dumping tiltak (Op.cit.: 247).

Stillstanden i Doha-runden kan også få betydning for handelsforhandlingene mellom Norge og EU. De siste årene har det vært noe aktivitet her, men det kan tenkes at EU vil ønske mer markedsadgang for landbruksvarer i Norge gjennom artikkel 19 avtalen. Det har også kommet krav fra aktører i Danmark og Sverige om at markedsadgang for norsk fisk i EU må byttes med markedsadgang for deres landbruksvarer i Norge. Til nå har norske myndigheter sagt nei til en slik byttehandel. I stedet fremheves det i den siste stortingsmeldingen fra Fiskeri- og kystdepartementet at «Norske myndigheter vil derfor forhandle om markedsadgang for norsk sjømat parallelt med at det blir gjennomført forhandlinger om finansielle bidrag til økonomisk og sosial utjevning i Europa (Meld.

St. 22 (2012-2013): 67). Den store usikkerheten i Norge – EU relasjonen er imidlertid som vi har vært inne på flere ganger; et mer aktivistisk EU-parlament.

Frihandelsavtaler som ikke omfatter EFTA vil kunne gi norske interesser utfordringer på viktige markeder. For det første kan den ambisiøse avtalene som er planlagt mellom EU og USA sette viktige norske interesser utenfor det indre markedet, og en eventuell tilslutning til frihandelsavtalen vil kreve innrømmelser på områder hvor Norge har defensive interesser, dvs. landbruk. For det andre tas oppmerksomheten bort fra det multilaterale systemet i WTO, og på sikt kan dette bidra til å undergrave det regelsystemet som et lite land som Norge er avhengig av. For det tredje kan norske interesser bli negativt berørt hvis det inngås handelsavtaler mellom viktige handelspartnere og tredjeland som berører konkurransesituasjonen. Avtalene som Norge inngår gjennom EFTA gir økt markedsadgang for norsk fiskeeksport, men uten at avtalene endrer det innenlandske markedet for jordbruksvarer vesentlig. Chile har inngått avtaler med land som Norge ikke har avtaler med. Hvis lakseproduksjonen i Chile når gamle høyder igjen kan dette få betydning for norsk eksport. Den økende utbredelsen av bilaterale handelsavtaler har dermed potensielt stor betydning for norske primærnæringer.

9 Litteratur

Aftenposten (27.03 2012): *Norsk eksport i dypfryseren*.

Allee, Todd (2012): The Role of the United States: A Multilevel Explanation for Decreased Support over Time. I Amrita Narlikar, Martin Daunton and Robert M. Stern (eds.): *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford: Oxford University Press.

Almås, Reidar (2002): *Fra bondesamfunn til bioindustri: 1920-2000*. Bind IV i Norges Landbrukshistorie. Oslo: Samlaget.

Baldwin, Richard and Freund, C. (2011): Preferential Trade Agreements and Multilateral Liberalization. I Jean-Pierre Chauffour and Jean-Christophe Maur (ed.) *Preferential Trade Agreement and Policies for Development: A Handbook*, Washington: The World Bank.

Baldwin, Richard (2012): Preferential Trading Arrangements. I Amrita Narlikar, Martin Daunton and Robert M. Stern (eds.): *The Oxford Handbook on the WTO*, Oxford: Oxford University Press.

Bekkevold, Jo Inge og Kristoffersen, Henning (red.)(2012): *Kinas økonomi*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Bernal, L.E. (2004): *South-South Cooperation in the Multilateral Trading System: Cancun and Beyond*, South Centre: Working Papers. Trade-Related Agenda, Development, and Equity (T.R.A.D.E.).

Bhagwati, Jagdish (2008): *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford: Oxford University Press.

Blanford, David, Laborde, David og Martin, Will (2008): *Implications for the United States of the May 2008 Draft Agricultural Modalities*. Geneva: ICTSD Report.

Blustein, Paul (2009): *Misadventures of the most favored nations*. New York: Public Affairs.

Brenner, Ian (2012): *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*. New York: Penguin.

Breznitz, Dan and Murphree, Michael (2011): *Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalisation and Economic Growth in China*. New Haven: Yale University Press.

Bridges Weekly (2013): *US, EU Formally Announce Decision to Launch Trade Talks*. No. 5, 13 February.

Bridges Weekly (2013): *Lamy: WTO Members must "Run Faster" to Reach Bali Finish Line*. No. 7, 27 February.

Bridges Weekly (2013): *Japan Announces Goal of Joining Trans-Pacific Trade Talks*. No. 10, 20 March.

Bridges Weekly (2013): *EU, Japan Trade Talks to Begin in April*. No. 11, 27 March.

Chauffour, Jean-Pierre and Maur, Jean-Christophe (eds) (2011): *Preferential Trade Agreement and Policies for Development: A Handbook*, Washington DC: The World Bank.

Chin, L.L. and Jiang Yu, W. (2009): *China and the Doha Development Agenda*, Working paper prepared for presentation at the 2009 World Trade Organization Forum, Geneva, 28/09/09.

Conceição-Heldt, Eugenia (2011): *Negotiating Trade Liberalization at the WTO: Domestic Politics and Bargaining Dynamics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Daugbjerg, Carsten and Swinbank, Allan (2009): *Ideas, Institutions and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalisation*, Oxford University Press.

Daugbjerg, Carsten (2012): Globalization and Internal Policy Dynamics in the Reform of the Common Agricultural Policy. I Jeremy Richardson (ed.): *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*. Oxford: Oxford University Press.

Daugbjerg, Carsten (2013): The European Union: Balancing Trade Liberalisation and Protectionism. In Oluf Langhelle (ed.): *International Trade Negotiations and Domestic Politics: The Interestic Politics of Trade Liberalization*.

Destler, I.M. (2005): *American Trade Politics*, 4th ed., Washington, DC: Institute for International Economics.

Dhar, Biswajit og Kallummal, Murali (2007): Trade policy of the hook: The making of Indian trade policy since the Uruguay Round. I Mark Halle og Robert Wolfe (eds.): *Process Matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency*. Winnipeg: IISD rapport.

Dür, Andreas (2012): The EU's Foreign Economic Policies: Limits to Delegation. I Jeremy Richardson (ed.): *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*. Oxford: Oxford University Press.

Economist (03.09 2011): *Capitalism confined*.

Economist (28.1 2012): *Where's the party?*

Economist (07.04 2012): *The dragon's new teeth*.

Essermann, S. and Howse, R. (2003): The WTO on Trial, *Foreign Affairs*, 82(1): 130-140.

Farsund, Arild Aurvåg (2012): *En Kina-strategi for Vestlandsrådet og Vestlandet*. Rapport IRIS - 2012/068.

Farsund, Arild Aurvåg (2013): Norway: Agricultural exceptionalism and quest for free trade. In Oluf Langhelle (ed.): *International Trade Negotiations and Domestic Politics: The Intermestic Politics of Trade Liberalization*. Routledge.

FHL (2012): *Fri adgang for norsk laks til USA*. Pressemelding.

Findlay, Ronald and O'Rourke, Kevin H. (2007): *Power and Plenty: Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton: Princeton University Press.

Gobinath, Munisamy og Laborde, David (2008): *Implications for India of the May 2008 Draft Agricultural Modalities*. Geneva: ICTSD Report.

Goldstein, J. (2012): Trade Liberalization and Domestic Politics, in A. Narlikar, M. Daunton and R. Stern (eds.): *The Oxford Handbook on the WTO*, Oxford: Oxford University Press.

Grueff, James og Tangermann, Stefan (2013): *Achieving a Successful Outcome for Agriculture in the EU-U.S. Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement*. Discussion Paper: International Food & Agricultural Trade Policy Council.

High Level Working Group on Jobs and Growth (2013): *Final Report*.

Henisz, W.J. and Mansfield, E.D. (2006): Votes and Vetoes: The Political Determinants of Commercial Openness, *International Studies Quarterly*, 50: 189-211.

Hoekman, Bernard M. and Kostecki, Michel M. (2009): *The Political Economy of the World Trading System – The WTO and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

Hoekman, Bernard (2012): Proposals for WTO Reform: A synthesis and Assessment. I Amrita Narlikar, Martin Daunton and Robert M. Stern (eds.): *The Oxford Handbook on the WTO*, Oxford: Oxford University Press.

Howell, Jude (2012): Civil Society, Corporatism and Capitalism in China. *Journal of Comparative Asian Development*, 11:2, 271-297.

Jean, Sèbastien, Josling, Tim og Laborde, David (2008): *Implications for the European Union of the May 2008 Draft Agricultural Modalities*. Geneva: ICTSD Report.

Jones, K. (2004): *Who's Afraid of the WTO?* Oxford: Oxford University Press.

Lamy, Pascal (2006): *Lamy warns bilateral agreements are not the "easy way out" from the suspended talks*. Online. Available HTTP: <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl46_e.htm> (Nedlastet 7. november 2012).

Lamy, Pascal (2013): Receiving honorary doctorate in Turkey, Lamy warns against remote global governance. http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl272_e.htm. (Nedlastet 18. mars 2013).

Langhelle, Oluf (2013): *International Trade Negotiations and Domestic Politics: The Intermestic Politics of Trade Liberalization*. Routledge.

Lieberthal, Kenneth (2004): *Governing China from Revolution through Reform*. New York: W.W Norton & Company.

- Manning, Bayless (1977): *The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. Foreign Affairs* 55: 306-324.
- March, James G. and Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.
- McGregor, Richard (2010): *The Party: The Secret World of Chinas Communist Rulers*. New York: Harper Collins.
- Meld. St. 9 (2011-2012): *Landbruks- og matpolitikken*.
- Meld. St. 22 (2012-2013): *Verdens fremste sjømatnasjon*.
- Naughton, Barry (2007): *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Narlikar, Amrita (2005): *The World Trade Organisation: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Narlikar, Amrita (2010): *New Powers: How to Become One, How to Manage Them*. London: Hurst & Company.
- Narlikar, Amrita (2013): *India's Trade Politics: Continuity and Change*. I Oluf Langhelle (ed.): *International Trade Negotiations and Domestic Politics: The Intermestic Politics of Trade Liberalization*. Routledge.
- Ning Jun, Yao Lei and Wang Gefei (2013): *China: An Open, Confident and Booming Trading Nation*. I Oluf Langhelle (ed.): *International Trade Negotiations and Domestic Politics: The Intermestic Politics of Trade Liberalization*. Routledge.
- NOU nr. 2. (2012): *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*.
- Olson, David (2013): *Multilevel Negotiations in American Trade Policy: Free Trade Agreements from Bush to Obama*. I Oluf Langhelle (ed.): *International Trade Negotiations and Domestic Politics: The Intermestic Politics of Trade Liberalization*. Routledge.
- O'Reilly, R.F. (2005): *Veto Points, Veto Players, and International Trade Policy, Comparative Political Studies*, 38: 652-675.
- Panagariya, Arvind (2008): *India: Emerging Giant*, Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*, London: Pinter.
- Pomfret, Richard (2006): *Is Regionalism an Increasing Feature of the World Economy?* Paper, University of Adelaide.
- Prop. 160 S (2009-10): *Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om EØS-finansieringsordning 2009-2014 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 28. juli 2010*.

- Richardson, Jeremy (ed.) (1982): *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen and Unwin.
- Rodrik, Dani (2011): *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W. W. Norton & Company.
- Roederer-Rynning, Christilla og Schimmelfenning, Frank (2012): Bringing codecision to agriculture: a hard case of parlamentarization. *Journal of European Public Policy*. DOI:10.1080/13501763.2011.652902.
- Schattschneider, E.E. (1935): *Politics, Pressure and Tariffs*. New York: Prentice-Hall.
- Skogstad, Grace (1998): Ideas, Paradigms, and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States. *Governance*, Vol. 11 (4): 463-90.
- Stoler, Andrew L. (2011): TBT and SPS Measures in Practice. In Jean-Pierre Chauffour and Jean-Christophe Maur (eds.): *Preferential Trade Agreement: Policy for development*. Washington DC: The World Bank.
- St.meld. nr. 15 (2008-2009): *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*.
- Tian Zhihong (2009): *Implications for China of the December 2008 Draft Agricultural Modalities*. Geneva: ICSTD Report.
- Vickers, B. (2012): The Role of the Brics in the WTO: System Supporters or Change Agents in Multilateral Trade? I Amrita Narlikar, Martin Daunton and Robert M. Stern (eds.): *The Oxford Handbook on the WTO*, Oxford: Oxford University Press.
- Wagner, Christian (2005): The Parliament of India. In: *The Role of Parliaments in Scrutinising and Influencing Trade Policy*. European Parliament: Policy Department External Policies.
- WTO (2004): *WTO Agriculture Negotiations. The issues, and where we are now*, Geneva.
- WTO (2007): *World Trade report 2007: Six decades of multilateral trade cooperation: what have we learned?* Geneva: WTO.
- WTO (2008): *Trade Policy Review China*.
- WTO (2010): *Understanding the WTO*, Geneva: WTO.
- WTO (2011a): *Trade Policy Review India*.
- WTO (2011b): *Trade Policy Review European Union*.
- WTO (2011c): *World Trade Report 2011. The WTO and Preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, Geneva: WTO.
- WTO (2012a): *Trade Policy Review China*.
- WTO (2012b): *Trade Policy Review USA*.
- Young, A. and Peterson, J. (2006): The EU and the new trade politics, *Journal of European Public Policy*, 13(6): 795-814.

10 Vedlegg 1 – Intervjuer

| År | Sted | Stilling og organisatorisk tilknytning |
|------|------|---|
| 2000 | Oslo | <p>Leder, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening</p> <p>Leder, Norges fiskarlag</p> <p>Leder, Norske sjømatbedrifters landsforening</p> <p>Leder, Norsk landbrukssamvirke</p> <p>Leder, TINE</p> <p>Leder, NOTURA</p> <p>Rådgiver, Kjøttindustriens fellesforening (KIFF)</p> <p>Rådgiver, Næringsmiddelbedriftenes landsforening (NBL)</p> <p>Avdelingsdirektør, ORKLA Foods</p> <p>Leder, Kjøttbransjens landsforbund (KLF)</p> <p>Avdelingsdirektør, NHO</p> <p>Leder, Norges Bonde- og Småbrukarlag</p> <p>Leder, Norges Bondelag</p> <p>To rådgivere, Fiskeri- og kystdepartementet</p> <p>Rådgiver, Landbruks- og matdepartementet</p> <p>Avdelingsdirektør, Utenriksdepartementet</p> |

| | | |
|------|--------|---|
| | | Statssekretær, Utenriksdepartementet |
| 2000 | Genève | Rådgiver, International Centre for Trade and Sustainable Development Medlem, Uruguays permanente delegasjon Medlem, Canadas permanente delegasjon Medlem, Japans permanente delegasjon Medlem, Norges permanente delegasjon Leder, Norges permanente delegasjon Rådgiver, Landbruks- og råvaredivisjonen i WTO Rådgiver, Markedsadgangsdivisjonen i WTO Rådgiver, Handels- og miljødivisjonen i WTO |
| 2002 | Oslo | Stortingsrepresentant fra Arbeiderpartiet Stortingsrepresentant fra Høyre Stortingsrepresentant fra Fremskrittspartiet Stortingsrepresentant fra SV Stortingsrepresentant fra KrF Avdelingsdirektør, Utenriksdepartementet Avdelingsdirektør, NHO Rådgiver, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening Leder, Virke |

| | | |
|------|-----------|--|
| 2003 | Genève | Medlem i Indias permanente delegasjon |
| 2004 | New Delhi | Leder indisk tenke-tank |
| 2004 | Genève | Medlem, Norges permanente delegasjon (Landbruk) Medlem, Norges permanente delegasjon (Fisk) Medlem, Norges permanente delegasjon (NAMA) To medlemmer, USAs permanente delegasjon (Landbruk) Medlem, USAs permanente delegasjon (NAMA) Medlem, Kinas permanente delegasjon Medlem, Chiles permanente delegasjon To medlemmer, Brasils permanente delegasjon To medlemmer, Filippinenes permanente delegasjon To medlemmer, Japans permanente delegasjon Medlem, Mauritius permanente delegasjon |
| 2008 | Brussel | Medlem i Kabinettet, DG Trade Medlem i stab, DG Trade Medlem i stab, DG Trade Underdirektør, DG Trade |
| 2008 | Oslo | Stortingsrepresentant fra Fremskrittspartiet Stortingsrepresentant fra Senterpartiet Nestleder, Norges Bondelag |

| | | |
|------|---------|--|
| | | <p>Avdelingsdirektør, Landbruks- og matdepartementet</p> <p>Rådgiver, Nærings- og handelsdepartementet</p> <p>Avdelingsdirektør, Utenriksdepartementet</p> <p>Avdelingsdirektør, Fiskeri- og kystdepartementet</p> <p>Leder and Rådgiver, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening</p> <p>Avdelingsdirektør, NHO</p> <p>Leder, Handelskampanjen</p> <p>Rådgiver, Fellesrådet for Afrika</p> |
| 2008 | Genève | <p>Medlem, Norges permanente delegasjon</p> <p>Leder, Norges permanente delegasjon</p> <p>Nestleder, USAs permanente delegasjon</p> <p>Leder, Lesothos permanente delegasjon</p> <p>Medlem, Brasils permanente delegasjon</p> <p>Medlem, Indias permanente delegasjon</p> |
| 2009 | Beijing | <p>Rådgiver, Eksportutvalget for fisk</p> <p>To rådgivere, Den norske ambassaden</p> <p>Direktør og to rådgivere, Agricultural Trade Office, Ministry of Agriculture</p> <p>Professor og assistent fra Chinas Agricultural University</p> |

| | | |
|------|------------|---|
| 2009 | Washington | <p>Republikansk medlem, Representantenes hus</p> <p>To Demokratiske medlemmer, Representantenes hus</p> <p>Republikansk stabsmedlem, Representantenes hus</p> <p>To Demokratiske stabsmedlemmer Representantenes hus</p> <p>Demokratisk stabsmedlem i underkomiteen for handel i Representantenes hus</p> <p>Demokratisk stabsmedlem Senatet</p> <p>Republikansk stabsmedlem, Senatet</p> <p>Rådgiver, interessegruppe innen handel</p> |
| 2010 | India | <p>Den norske ambassadør, New Delhi</p> <p>Direktør for RIS, New Delhi</p> <p>Assisterende direktør for føderasjonen av handelsforeninger, New Delhi</p> <p>Kommisjonær skatt, New Delhi</p> <p>Fire medlemmer av Indiske NGOer, Indore</p> <p>Professor og to assistenter, University of Indore</p> |
| 2010 | Washington | <p>Republikansk stabsmedlem Senatet</p> <p>Demokratisk stabsmedlem i underkomiteen for handel i Representantenes hus</p> <p>Republikansk stabsmedlem i underkomiteen for handel i Representantenes hus</p> |

| | | |
|------|------|---|
| | | <p>To Rådgivere, Intergovernmental Affairs, United States Trade Representative (USTR)</p> <p>Avedlingsleder for WTO and Multilateral Affairs, USTR</p> <p>Visepresident, National Association of Manufacturers</p> <p>Avdelingsdirektør, Department of Agriculture</p> <p>Avdelingsdirektør og nestleder, Trade Agreements and Compliance, Department of Commerce</p> <p>Demokratisk stabsmedlem Representantenes hus</p> <p>Republikansk stabsmedlem, Senatet</p> <p>To Demokratiske stabsmedlemmer, Senatet</p> <p>To rådgivere, Den norske ambassaden</p> <p>Republikansk medlem, Representantenes hus</p> <p>To Demokratiske medlemmer, Representantenes hus</p> <p>To Demokratiske stabsmedlemmer Representantenes hus</p> <p>Republikansk stabsmedlem, Finanskomiteen i Senatet</p> <p>Tidligere tjenestemann, U.S. Department of Commerce</p> <p>Avelingsleder USTR</p> <p>Direktør, Industribedrift</p> |
| 2010 | Oslo | <p>Avdelingsdirektør, Utenriksdepartementet</p> <p>Avdelingsdirektør, Landbruks- og matdepartementet</p> |

| | | |
|------|---------|---|
| | | <p>Avdelingsdirektør, Handels- og næringsdepartementet</p> <p>Tre rådgivere, Landbruks- og matdepartementet</p> <p>Rådgiver, Fiskeri- og kystdepartementet</p> <p>Rådgiver, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening</p> <p>Rådgiver, Norges Bondelag</p> |
| 2010 | Genève | <p>Direktør, Økonomi- og statistikkdivisjonen i WTO</p> <p>Nestleder, USAs permanente delegasjon</p> <p>Medlem, EUs permanente delegasjon (NAMA)</p> <p>Medlem, EUs permanente delegasjon (Landbruk)</p> <p>Medlem, Indias permanente delegasjon</p> <p>Medlem, Kinas permanente delegasjon</p> <p>Leder, Norges permanente delegasjon</p> <p>Nestleder, EFTA-sekretariatet</p> <p>Rådgiver, EFTA-sekretariatet</p> |
| 2011 | Brussel | <p>Avdelingsdirektør, DG Trade</p> <p>Rådgiver, Business Europe</p> <p>Direktør og stabsmedlem, DG Trade</p> <p>Avdelingsdirektør, DG Agriculture</p> <p>Seniorrådgiver, COPA-COGECA</p> <p>Direktør, DG Trade</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | Rådgiver, Norges permanente delegasjon (Landbruk) Rådgiver, Norges permanente delegasjon (Fisk) |
|--|--|--|