



## ØKONOMI, GEOPOLITIKK - OG DET ATLANTISKE FELLESKAPET

Av Helge Hveem

Professor emeritus, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

**D**et Transatlantiske handels- og investeringspartnerskapet (TTIP) mellom EU og USA vil, ifølge økonomiske beregninger, gi betydelige vekststimulanser. Ifølge EU-kommisjonen kan det dreie seg om et tilskudd til vekst i brutto nasjonalproduktet på 0.5 %, mens økonomer ved det anerkjente CEPII i Paris sier 0.3 %. I en tid med stagnasjon, spesielt i Europa, er dette en vesentlig stimulans. Mange forventet derfor at regjeringene på begge sider av Atlanteren ville få til en avtale. EUs regjerings-sjefer la stor vekt på det da forhandlingene ble satt i gang sommeren 2013. Statsminister David Cameron kalte til og med TTIP «tidens viktigste handelsavtale». De amerikanske forhandlerne uttalte friskt at forhandlingene skulle gjøres unna «på én bensintank». Og «Business Roundtable»-organisasjonene på begge sider fulgte opp med mange forslag til innhold.

Ganske snart etter at forhandlingene startet opp i juli 2013, støtte de imidlertid på problemer. Disse har vedvart og blitt flere. Motstand har kommet fra så vel sektorinteresser og arbeidstaker-organisasjoner som fra aktivister og politikere på begge sider av Atlanteren. Meningsmålinger viser i tillegg stor folkelig motstand. I Frankrike erklærte regionen Ile-de-France seg som «TTIP-fri sone» allerede i februar 2014 og er senere blitt fulgt av rundt 500 kommuner og andre lokale enheter. I Berlin møtte 150.000 i høst opp til demonstrasjoner mot TTIP.

Hvorfor skjer dette? De viktigste grunnene til det er av politisk og strukturell karakter. De finnes både på internasjonalt og på nasjonalt nivå, og i samspillet mellom aktører og institusjoner på begge nivå. Men i tillegg er den økonomiske gevinsten både vanskelig å oppnå og dessuten noe overdrevet.

### Økonomien

Mer frihandel har siden 1950-årene vært et felles mål for landene på begge sider av Atlanteren. Nå kan det se ut som om målet er blitt mindre viktig. Lite tyder nemlig på at de sterke uttalelsene fra de politiske lederne i 2013 er blitt fulgt opp med tyngde. I USA sliter president Obama med en republikansk dominert Kongress som gjerne prioriterer å si nei til

det presidenten foreslår - uansett hva det er. Han sliter også med å få støtte i sitt eget parti, Demokratene, for nye handelsavtaler. Det er lenge siden USAs utenrikspolitikk ble styrt gjennom topartisamarbeid og dermed kunne framstå som enhetlig. Og for EUs del har det som kjent vært andre tema som har krevd full oppmerksomhet siden 2013.

Kanskje er de økonomiske fordelene ved TTIP også lite realistiske. Gjennom Generalavtalen for handel og toll (GATT), etablert i 1949, og senere Verdens handelsorganisasjon (WTO), er tollmurene blitt vesentlig senket. Det er ikke så mye mer å hente gjennom lettelsener på toll; i dag ilegger USA i gjennomsnitt 2 % toll på import fra EU, mens EU tar 3 % toll på importen fra USA. Vinsten ligger derfor omtrent utelukkende i å redusere eller få bort de såkalt ikke-tollmessige barrierene. Ifølge CEPII vil de stå for 90 % av den gevinsten EU-kommisjonen har beregnet at avtalen vil kunne skape. Disse barrierene er ulike typer restriksjoner på handel og investeringer, som regulering ved importkvoter, spesielle krav og standarder, eller ved at sektorer, spesielt tjenesteyting, er helt eller delvis unntatt fra frihandel. USA vil for eksempel øke landbruksekspporten til EU, men møtes av EUs forbud mot genmodifiserte matvarer. Innenfor tjenestesektoren, som utgjør 40 %



av handelen over Atlanteren, er det en rekke ikke-tollmessige barrierer. Det har lenge vist seg å være en krevende jobb å senke dem.

Dessuten ønsker spesielt amerikanske selskap, med Washingtons støtte, at TTIP skal gi mulighet til å anlegge sak mot europeiske stater for en uavhengig instans for tvisteløsning, ISDS. En slik mulighet er nå innarbeidet i en lang rekke bilaterale investeringsavtaler verden over. Dette siste kravet er kanskje det som har skapt mest motstand mot TTIP i EU, men også i enkelte miljøer i USA. Flere sentrale politikere i så vel Tyskland som Frankrike vil blokkere forhandlingene fordi de ikke ønsker ISDS som en del av avtalen. De mener at en slik ordning vil gi de store selskapene for stor makt og redusere demokratiske institusjoners og statens rolle. Her ser vi, om vi følger en kjent teori innen politisk økonomi, konflikten mellom variasjoner innen vestlig kapitalisme manifestere seg. ISDS oppfattes av mange europeere som «amerikanisering».

De land TTIP skal omfatte, er stort sett medlemmer av NATO. Derfor er det kanskje ikke de økonomiske sidene ved avtalen som ville være viktigst, men de politiske. Handelen mellom EU og USA utgjør tross alt bare 4.5 % av verdenshandelen (EUs internhandel inkludert). Andelen minsker fordi den globale økonomien flyttes mot Asia og handel skjer mer og mer innenfor, ikke mellom, regionene. De aller fleste bedriftene i USA og i EU omsetter sine varer og tjenester på hjemmemarkedet. Imidlertid er de rundt 2000 amerikanske selskapene som handler internasjonalt også de største selskapene, de har store investeringer utenlands og de har mye av sin produksjon og omsetning organisert i såkalte globale verdikjeder. For dem er bedre markedsadgang, mindre regulering, og mulighet til å saksøke utenlandske regjeringer, derfor viktige mål.

Den politiske betydningen av TTIP kan ligge i to viktige aspekter: For det første vil den kunne styrke eller sementere det politiske og sikkerhetspolitiske felleskapet over Atlanteren. For det andre kan den sette standarden for globale regelverk for økonomiske samarbeidsrelasjoner. Nå ser det som vist over ikke ut til å være et sterkt nok behov hos partene for å bruke økonomisk liberalisering til å styrke felleskapet. Hva da med det andre aspektet? Her dominerer tyngdekraft (stormakter) og geopolitikk. Selv om forhandlingene har vært hemmelige og vi ikke kjenner detaljene, vet vi at TTIP representerer det hittil mest ambisiøse forslaget til et tett økonomisk samarbeid

mellom regioner. Lykkes det, kan det bli modellen for annet inter-regionalt samarbeid.

### Geopolitikken

Den 3. oktober i år kunne president Obama innkassere nok en stor diplomatisk seier etter Iran-avtalen. Da avsluttet USA og 11 andre land forhandlingene om *Trans-Pacific Partnership (TPP)*. Det er en avtale om både handel og investeringer der Japan, Australia, New Zealand, Canada og flere land i Asia og Latin-Amerika er med. Også disse forhandlingene møtte motstand og gjør det fortsatt. Mens den farmasøytiske industrien i USA har fått sin vilje når det gjelder lengden på beskyttelse av sine patenter, ser andre sektorer fare for tap av arbeidsplasser. Derfor er det langt fra gitt at Obamas diplomati vinner over særinteressene som påvirker hans eget parti, får Hillary Clinton til å tvile og mobiliserer mange (men ikke alle) republikanske motstandere.

Går avtalen gjennom innen den tre måneders fristen som Kongressen har til å godkjenne eller forkaste den, er den nok et eksempel på to trekk vi lenge har sett utvikle seg: det globale tyngdepunktet flytter seg til Asia, og USA er stadig mer opptatt av sin posisjon i Asia og i å begrense Kinas makt der. Selv om noen av de øst-asiatiske landene antakelig ønsket at Kina skulle inviteres til TPP, sa USA nei til det.

TPP-avtalen er også tåkelagt; forhandlingene var hemmelige og utfallet ikke fullt ut kjent. En tid gikk det rykter om at USAs forhandlere hadde gått med på å kutte ut å kople miljøkrav til liberalisering av handelen, noe EU-parlamentarikere protesterte kraftig på. I skrivende stund ser det ut til at kravet er inne igjen og vil forbli der. Det kan skyldes at klimaskeptiske statsministere er skiftet ut med tilhengere av klimahandling i Australia og Canada. Mye av det gamle består imidlertid. Japan har fått beholde import-toll på kjøtt, USA sin på biler og Canada sin på import av melkeprodukter. Samtidig har flere av de andre landene innen TPP, som Vietnam og Peru, fått en lengre overgangstid når det gjelder å avvikle toll og senke barrierer. TPP går derfor antakelig ikke så langt i å liberalisere som TTIP ser ut til å ville.

Likevel er TPP viktig for TTIP, og det som USA er med på i Stillehavs-Asia, er viktig for atlanterhavssamarbeidet. Selv om mye ennå er retorikk og på tegnebrettet, driver så vel stormaktene som de største av «de nye økonomiene» en hektisk dragkamp om nye handels- og investeringsavtaler. Bak ligger ikke bare ønsker om økt markedsadgang, men også ønsker om



*Forhandlingene om TTIP har vist seg å bli vanskeligere enn man hadde trodd på forhånd. Her fra forhandlinger i forbindelse med G8-møtet i Irland, 2013.*

mulighet til å øve makt over partnere og ikke minst hindre konkurrerende stater tilsvarende muligheter. De skadelidende vil kunne være små land med åpne økonomier, ikke minst dem som blir stående utenfor de regionale og inter-regionale avtalene. Dessuten vil det globale, multilaterale regelverket som Verdens handelsorganisasjon, WTO, forvalter, kunne bli undergravet.

Det geopolitiske aspektet ved prosessene som nå foregår, understrekes ved at Kina ikke ble invitert til å være med i TPP. Og ved at Japan og Australia har gått med, selv om deres handel med Kina er større enn handelen med USA. Hva gjør Kina?

Beijing har lansert et konkurrerende prosjekt, *Regionalt Omfattende Økonomisk Partnerskap* (RCEP). Sammen med utviklingsbanken som Kina har etablert med stor global deltakelse, skal RCEP utfordre Japans (og USAs) økonomiske lederskap i Asia. Det er likevel tenkt å omfatte Japan, samt Sør-Korea og landene i det sørøstasiatiske samarbeidsorganet ASEAN. Etter et kompromiss skal også andre land som har en frihandelsavtale med ASEAN, kunne bli med i RCEP. USA kan ikke. Norge kan kanskje – gjennom avtalen

EFTA har sluttet med ASEAN. En bakvei til den veien fredsprisen til Liu har blokkert?

Det virker usannsynlig at Norge blir med i RCEP. Men kan Russland og India? Russland og Kina har sluttet noen omfattende avtaler, spesielt i olje og gass-sektoren, og opptrer sammen i flere spørsmål. Det er fortsatt interessen motsetninger mellom dem, men Vestens sanksjoner mot Russland og rivaliseringen mellom Kina på den ene og USA og Japan på den andre bidrar til at de dempes. Når USA og Kina nå gjennomfører patruljer med sine krigsskip i Sør-Kinahavet, Japan rustet opp og Russland lager en ny militærbase på Kurilene rett nord for japansk territorium, legger geopolitikken sterke føringer på den utenriksøkonomiske politikken.

#### **TTIP i det globale (og norske) perspektiv**

De nye avtalene drives fram av land som er medlemmer av WTO og dermed forpliktet på verdensorganisasjonens regelverk. Dette regelverket understreker for det første at medlemsland ikke skal forskjellsbehandles; det vil både TPP og TTIP likevel i noen grad gjøre. Den andre multilaterale hovedprinsippet er at bedriftene som

**Sender:**  
Den Norske Atlanterhavskomiteé  
Fr. Nansens pl. 8  
N- 0160 Oslo  
Norway



**B** ØKONOMI  
ECONOMIQUE

deltar i internasjonale markeder underlagt WTO-medlemskap, ikke skal favorisere nasjonale framfor utenlandske selskap. Siden WTO ikke har sterke midler til å handheve prinsippet og ikke rommer noen avtale om investeringer, har mange land ønsket å etablere bilaterale avtaler som har i seg ISDS eller tilsvarende institusjoner. Behovet for mer pisk har også antakelig ligget bak amerikanernes krav om at TPP skal inneholde en særlig regel om å kontrollere statseide selskap.

*Fordelingsvirkninger*, fordelingen av vinst og tap, er ofte lite vektlagt i de økonomiske kalkylene. De blir imidlertid spesielt viktige i en periode med lav økonomisk vekst og mindre å fordele. Er man opptatt av sosial og politisk stabilitet, blir ønsker blant arbeidstakere og bedrifter om å unngå å stå som taper ekstra viktig å ta hensyn til. Markeder kan fungere slik at taperne «flyttes til vinnerne» - en tapt arbeidsplass finnes et annet sted eller i en annen bransje - men det skjer som kjent ikke alltid. Etterkrigstidens atlantiske samarbeid har, og spesielt gjelder dette Vest-Europa, vært kjennetegnet av at økonomiske liberaliseringstiltak innen handel og finans ble gjennomført gradvis. Offentlige grep ble tatt dersom markedet ikke sørget for dem som på kort sikt tapte på liberaliseringen. Dette var det politiske kompromisset som også er kalt en *sosialt forankret økonomisk liberalisme*. Det var uten tvil medvirkende til at det atlantiske felleskapet ble så sterkt etter 1950-årene. Fra 1980-årene av ble det i betydelig grad skjøvet til side av den «økonomiske ny-liberalismen». Etter finanskrisen har vi opplevd en blanding av de to typer liberalisme på begge sider av Atlanterhavet.

Hvilken type representerer TTIP? Og den påtenkte *Avtale om tjenestehandel* (TISA) som nå også foreligger ferdigforhandlet? Den vil gi nye regler for utenlandsinvesteringer, patentbeskyttelse og tjenestehandel – om den blir ratifisert. Usikkerhet om innhold og virkninger av avtalene gjødsler motstand. TISA ble gjort kjent gjennom en lekkasje av Wikileaks. Vekten på hemmelighold kan forstås ut fra forhandlingstekniske krav. Men hemmelighold om økonomiske forhold med brede sosiale ringvirkninger svekker demokratiet, og usikkerhet om virkningene tjener ytterliggende krefter, ikke minst nasjonalister og populistere.

Over 100 av medlemslandene i WTO er ikke med i forhandlingene om de inter-regionale avtalene. Med unntak av TISA gjelder det også Norge. Og India: Under den nye Modi-regjeringen har landet nå høyere økonomisk vekst enn Kina og ambisiøse mål for økt handel. India er et aktivt medlem av WTO, men har den siste tiden vært mest opptatt av at det står utenfor TPP. Kanskje vil Kina overkomme sin skepsis mot å invitere India inn i RCEP. Men vil India bli med? Eller vil det heller unngå å uroe USA politisk og dermed satse på bilaterale avtaler?

Som ikke-medlem av EU står Norge nå litt i samme stilling. Norge er blant de vestlige land som har sluttet færrest bilaterale avtaler om handel og investeringer. Nå søkes det avtaler med India og en rekke andre land. Hvis TPP og TTIP kommer på plass, Norge får avtaler med slike land og disse følger WTO-prinsippene, kan norske økonomiske interesser antakelig et stykke på vei sikres. Men de nye omfattende avtalene vil i noen grad likevel måtte favorisere medlemmene. Derfor er de en stor utfordring for Norge, dersom de faktisk blir noe av.

## Om Kortinfo fra DNAK:

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Audun Reiby  
ISSN: 1502-6361