



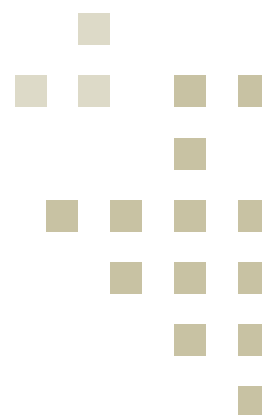
[610] Notat

Forhandlingsmetodikk i WTO

Teoretiske resonnementer

Bård Harstad

Nr. 610 Desember - 2000



Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2000
ISSN: 0800 - 0018

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artikkelen kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Any views expressed in this publication are those of the authors. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the authors.

Besøksadresse: Grønlandsleiret 25
Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: pub@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 17 70 15
Tel: [+ 47] 22 05 65 00

[Sammen drag] Notatet klarlegger prinsipielle og praktiske forskjeller mellom de forhandlingsmetoder som har vært og kan komme til å bli brukt i WTO forhandlinger. Resonnementene baserer seg på økonomisk teori og forhandlingsteori. Selv om det gjøres betraktninger i forhold til Norges interesser generelt og fisk spesielt, er notatet mer som et rammeverk som dypere empirisk analyse kan baseres på.

Arbeidet med artikkel ble utført på NUPI november 1999–januar 2000, som en del av et prosjekt finansiert av Fiskeridepartementet.

Innhold

Forord	3
Innhold	5
1. Introduksjon og sammendrag	7
2. Innenlandske interessekonflikter	9
3. Internasjonale interessekonflikter	11
4. Koalisjoner	14
5. Generelt om forhandlinger	15
6. Lenkede forhandlinger	17
7. Bilaterale vs multilaterale forhandlinger	19
8. Sektorvise forhandlinger	21
9. Formelbaserte forhandlinger	22
10. Sektor vs formelbaserte forhandlinger	24
Referanser	26

1. Introduksjon og sammendrag

Internasjonale forhandlinger om reduksjoner i toll og andre handelsrestriksjoner vil nok stå på den politiske agenda i årtier framover. Før Norges interesser skal forsvares i en slik "boksering" dukker det opp mange spørsmål: Hva er vi egentlig best tjent med? Hvordan oppnår vi dette? Hvilken forhandlingsmetodikk burde vi støtte? Hvem burde vi samarbeide med?

Dette notatet er skrevet for å belyse slike spørsmål. Spesielt tar notatet sikte på å klarlegge prinsipielle og praktiske forskjeller mellom de forhandlingsmetoder som har vært og kan komme til å bli brukt i WTO forhandlinger. Resonnementene baserer seg på både økonomisk teori og forhandlings-teori. Selv om det gjøres betraktninger i forhold til Norges interesser generelt og fisk spesielt, er notatet mer ment som et rammeverk som dypere empirisk analyse kan baseres på.

For mange kan det virke som et paradoks at vi i det hele tatt trenger internasjonale forhandlinger for å redusere toll. Flere økonomiske resonnement tyder for det første på at toll er et nasjonalt anliggende og ikke noe vi skulle trenge å diskutere med andre land, for det andre at vi er best tjent med å avskaffe all toll uansett. Neste avsnitt presenterer dette resonnementet samt de innvendinger som brukes for å forklare tollens og forhandlingenes eksistens. Blant annet pekes det på politikeres behov for å "binde seg til masten" i lobbygruppens kamp, og at bindende avtaler er nødvendig når ethvert land prøver å påvirke de internasjonale priser i sin favør. Internasjonal handel favoriserer ulike grupper forskjellig, og det er derfor rimelig at det er store innenlandske interessemotsetninger når det gjelder handelspolitikk. Resten av notatet abstraherer fra dette ved å fokusere på interessekonfliktene mellom land.

En grov oversikt over interessekonfliktene i verden er presentert i avsnitt 3. Land ønsker typisk å liberalisere varer hvor en selv har en eksportrettet og konkurransedyktig industri, mens nedadgående importkonkurrerende industrier typisk vil presse myndighetene hardt for proteksjonisme. Selv om andre store fiskeeksportører er Norges konkurrenter på importmarkedene, er vi allierte i forhandlinger om tollreduksjoner på fisk. Disse landene er imidlertid våre motparter i forhandlingene om landbruksliberalisering. Selv om avsnittet gir en grov skisse av ulike lands posisjoner, er dette avsnittet som burde utdypes mer, slik at mer konkrete konklusjoner kan hentes fra de øvrige avsnittene.

Koalisjoner dannes i mange typer forhandlinger. Noen koalisjonstyper er ikke dypere enn at man støtter et felles forslag, slik APEC gjør i sitt ATL-forslag. Som vist i avsnitt 4 er det gode grunner for å inngå tettere koalisjoner, der en støtter hverandre selv i de saker en er uenige, for derved å koordinere sin innsats mot andre motparter. Dette krever imidlertid et institusjonelt rammeverk som Norge ikke har så lenge vi står utenfor EU og andre unioner. Isteden er det mest naturlig for Norge å danne løser koalisjoner som varierer fra sak til sak; for eksempel er vi allierte med EU i landbruksforhandlingene og med USA og APEC i fiskeforhandlingene.

En forhandlingssituasjon oppstår dersom to eller flere parter kan tjene på å komme til enighet om en sak. Dersom det ikke finnes noen avtale som er slik at alle parter vil tjene på den, er forhandlingsrommet tomt og forhandlingene vil før eller siden bryte sammen. I mange tilfeller er imidlertid for-

handlingsrommet stort nok til å huse flere alternative løsninger som er bedre for alle enn ingen avtale. Partenes forhandlingsmakt er da med på å bestemme hvilken av disse løsningene som blir valgt. De land har størst forhandlingsmakt som 1) har minst å tape på at forhandlingene bryter sammen, og som 2) vil påføre de andre partene størst tap dersom det trekker seg ut av forhandlingene. Dette er typisk store land og land som opptrer sammen i koalisjoner. Som diskutert i avsnitt 5, er også informasjon en viktig faktor som bestemmer forhandlingsmakt.

Det er mange måter å forhandle på og det kan spille en stor rolle hvilke metode man velger. Avsnitt 6 diskuterer fordeler og ulemper med å lenke ulike saker, slik at man forhandler om pakkelsninger istedenfor å finne løsningene i hver sak isolert. Spesielt vises det til gjensidighet, substitusjon og lenker som pressmiddel som årsaker til at saker lenkes. Den siste årsaken peker på at det slett ikke er alltid alle parter tjener på lenkingen. Dette er også tydelig illustrert i WTO-sammenheng når f.eks. flere utviklingsland går sterkt imot at arbeidsforhold skal inngå i forhandlingene. I de fleste tilfeller er det imidlertid helt nødvendig å lenke ulike saker for å komme til tilfredsstillende enighet.

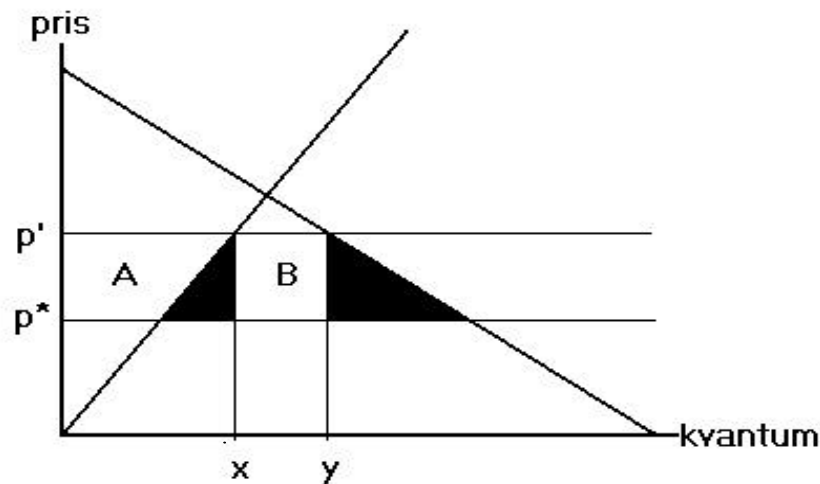
I litteraturen om forhandlingsmetoder i GATT og WTO kan en skille ut spesielt to dimensjoner i metodevalget. Det første av disse er antall forhandlingsparter i hver enkelt sak, diskutert i avsnitt 7. For at absolutt alle interesser skal tas hensyn til må en vanligvis ha svært mange land ved forhandlingsbordet. Ofte er det imidlertid bedre at kun de land med sterkest interesser møtes, slik at forhandlingene lettes og man raskere kommer til enighet. Bilaterale forhandlinger gir dessuten landene mulighet til å skreddersy avtaler for hvert enkelt tilfelle, mens multilaterale avtaler nødvendigvis vil være mer symmetriske mellom partene. Bilaterale forhandlinger gir store land sentrale roller i forhandlingene. Samtidig vil land alltid være tjent med at meningsfeller kommer til forhandlingsbordet. Det er derfor rimelig at store land som USA foretrekker bilaterale forhandlinger, mens det for små land som Norge vil være bedre med multilaterale forhandlinger. Multilaterale forhandlinger gir dessuten langt flere muligheter til å lenke ulike saker.

Den andre dimensjonen i spørsmålet om forhandlingsmetode er hvor detaljert man skal dele opp de ulike varegrupper. I produktvise forhandlinger forhandles det om tollsatsene for hver enkelt produktgruppe. Tollsatsene til alle produktene i denne gruppen må reduseres med/til samme nivå. I sektorvise forhandlinger diskuterer man felles tollreduksjoner (eller andre handelshindringer) for alle produktgrupper innen hver sektor; samme formel brukes på alle produktgrupper i denne sektoren. Mest generelt, eller grovest, langs denne akse er å bruke én formel for alle sektorer. I praksis viser det seg at jo mer generell en formel er ment å være, jo flere unntak vil ulike land kreve. En vil derfor ende opp med sekvensielle forhandlinger, der noen sekvenser inneholder mange sektorer som alle skal følge samme formel, mens andre sekvenser inneholder spesifikke produktgrupper. Jo grovere vareinndelingen er, jo mer symmetrisk vil sluttresultatet bli. Jo finere inndelingen er, jo mer vil resultatet kunne tilpasses særinteresser, og jo mer vil resultatet bestemmes av land som har mye forhandlingsmakt. Det er derfor rimelig at store land og land med sterke særinteresser vil foretrekke sektorvise eller produktvise forhandlinger, mens andre små land vil være mest tjent med formel-

baserte forhandlinger. Norge vil stort sett være best tjent med formelbaserte forhandlinger, at fisk legges i en sekvens der en kan vente sterk liberalisering (slik ATL-forslaget er eksempel på), og at landbruk diskuteres separat slik at de ikke blir trekt med i liberaliseringen av andre sektorer. Disse problemstillingene er ytterligere diskutert i avsnittene 8, 9 og 10.

2. Innenlandske interessekonflikter

Det er sjelden intern enighet om hva som er til et lands beste. Ulike grupper har motstridende så vel som sammenfallende interesser, slik at de interne forhandlinger kan være vel så harde som de eksterne.¹ Mange økonomer hevder imidlertid at fordelene ved tollreduksjoner er større enn ulempene. En figur kan gi oss en enkel skisse av forklaringen:



Synkende kurve er etterspørselskurven og stigende kurve er innenlandsk tilbudskurve. p^* er internasjonalt prisnivå. En tollsats vil øke prisen til p' og medføre et **samfunnsøkonomisk tap** på størrelse med de to svarte trekantene.² Tapet representert ved venstre trekant kommer av at innenlandsk industri produserer til høyere kostnader enn det man kunne importert for. Tapet i den høyre trekanten kommer av at konsumentene kjøper mindre av varen enn det de ville gjort dersom de kun måtte betale verdensmarkedsprisen. Når tollsatser gir et slikt nasjonaløkonomisk tap kan

- 1 Se Raiffa (1982), som viser til diskusjonen om Panama kanalen som et godt eksempel.
- 2 Nærmere om figur 1: Stigende kurve er innenlandsk tilbudskurve. Denne stiger fordi jo mer som skal produseres, jo mer må uproduktive områder/ressurser tas i bruk, jo høyere blir produksjonskostnadene og jo høyere pris må produsentene ta. p^* er internasjonalt prisnivå, som også vil gjelde innenlands dersom det er fri handel. p' er prisnivået når varen er fortollet, slik at $p'-p^*$ er størrelsen på avgiften. Importkonkurrerende industri finner det da mest lønnsomt å produsere x , mens konsumentene vil etterspørre y . Differansen $y-x$ blir importert, og dette gir tollinntekter lik arealet B i figuren over. Profitten til den importkonkurrerende industri er gitt ved arealet mellom tilbudskurven og prislinjen. Dersom det legges toll på importen øker dette arealet med A; delvis pga høyere pris, og delvis pga at det lønner seg å produsere mer. Konsumentoverskuddet er gitt ved arealet mellom etterspørselslinjen og prislinjen. Når det blir lagt toll på importen, synker dermed konsumentoverskuddet med A+B pluss de svarte områdene i figuren. Forskjellen mellom reduksjonen i konsumentoverskuddet, og økningen i profitt og tollinntekter er dermed det svar te arealet, som er det samfunnsøkonomiske tap som følge av tollsatsen.

det derfor virke rart at det i det hele tatt eksisterer toll. Det er imidlertid flere mulige forklaringer.

For det første gir toll **inntekter til staten**. Selv om konsumentoverskuddet av å fjerne tollen er større enn tapte tollinntekter, er toll kanskje en av få måter som det offentlige kan få inn penger på. Dette er spesielt relevant for utviklingsland som har dårlige muligheter til å skattlegge innbyggerne. Dersom knappe offentlige midler brukes fornuftig (på fellesgoder etc) kan de være mer verdifulle enn det tapte konsumentoverskuddet.

For det andre: **Noen vil tape** på økt handel. I figuren over vil importkonkurrerende industri tape A på at tollen forsvinner. Generelt sier **faktorpristjevningsteoremet**³ at de faktorer øker (synker) i verdi, som landet er rikt (fattig) på relativt til nye handelspartnere. Eiere av de produksjonsfaktorer (f.eks. arbeidskraft) som er relativt knappe i landet, vil dermed tape på økt handel, og vil kjempe mot tollreduksjoner. Dersom det er vanskelig å få til omfordeling hjelper det lite at noen tjener mer enn en selv taper på lavere toll. Spesielt dersom det er fattige som viser seg å tape på økt handel, kan det være ønskelig å ofre effektivitetsgevinster dersom fordelingen blir likere.⁴

Selv om det ikke er ønskelig å favorisere gruppene som taper, vil det ofte være politisk uunngåelig. Politikere tar hensyn til både penger, stemmer og informasjon, og organiserte grupper kan påvirke dem alle i sin favør.⁵ Organisering av **lobbyvirksomhet** er lettere jo sterkere motivene er, jo færre enheter en må organisere, og jo lettere disse er å identifisere. Det er derfor rimelig at produsentene lettere kan danne interesseorganisasjoner som kan utføre lobbyvirksomhet, enn konsumentene kan. Dette brukes også ofte som forklaring for at bøndene som gruppe har så stor makt i Norge så vel som i andre land. Dersom politikere ønsker å motstå presset fra lobbyvirksomhet kan internasjonale forhandlinger være en utvei: isteden for å redusere tollsatsene unilateralt, vil en ved internasjonale forhandlinger "få noe igjen" for "kostnadene" ved å redusere egne tollsats. I tillegg fungerer slike avtaler som å "binde seg til masten" for politikere som ønsker å motstå presset fra lobbyvirksomhet. Det hevdes derfor ofte at det er politiske, og ikke økonomiske, grunner til at tollreduksjoner blir foretatt ved internasjonale forhandlinger og ikke unilateralt.⁶

For det fjerde er sjelden det internasjonale prisnivået konstant som i figuren over. Dersom prisnivået stiger med økende etterspørsel vil det være nasjonaløkonomisk optimalt med toll eller kvoter for å holde den internasjonale prisen nede.⁷ Dette argumentet går dermed på å utnytte statens markeds- makt som stor aktør, for å **påvirke de internasjonale priser** i vår favør. En

3 Se for eksempel Norman (1993).

4 Imidlertid vil det ofte være de fattigste som tjener på økt handel. For eksempel er ufaglært arbeidskraft en ressurs som utviklingsland er relativt rikelig utstyrt med, og deres verdi skulle dermed øke dersom handelen øker. Uansett gjelder ikke dette argumentet dersom omfordeling er lett, siden de som tjener på økt handel generelt vil tjene mer enn taperne taper.

5 For litteratur om dette, se for eksempel Hoekman (1995) s. 61, eller Tumlir (1985).

6 Se Hoekman (1995), side 29, om en grundigere diskusjon av dette.

7 Dette er optimal tilpasning for f.eks. et monopsoni (enekjøper): Ved å redusere etterspørselen vil prisen reduseres, og denne positive effekten vil på marginen være større enn tapet ved å redusere etterspørselen. Et lignende argument gjelder for eksporten: Dersom konkurransen i *eksporterende* industri er stor, vil kanskje konkurransen presse ned eksportprisen mer enn det som er i industriens og nasjonens interesse. For å sikre at eksport får en høy pris, kan det i slike situasjoner være optimalt å fortolle eller sette kvoter selv for eksporten.

slik politikk fungerer bedre jo større landet er som eksportør/importør på den aktuelle varen. Som kjent fører slik bruk av markedsrett til et velferdstap for verden som helhet, hvilket betyr at andre land taper mer enn Norge tjener på en slik politikk. Når alle land er i lignende situasjon, ender vi opp med et lite gunstig handelsklima, selv om alle land fører optimal politikk gitt andre lands (like proteksjonistiske) politikk. I en slik situasjon er det opplagt gevinster å hente ved internasjonalt samarbeid og forhandlinger: hvis alle reduserer sine tollsatser **samtidig**, vil alle (generelt) tjene på dette. Et land vil imidlertid ikke tjene på **unilaterale** reduksjoner i sine tollsatser. Selv om dette argumentet sjelden føres i debatt om internasjonal politikk, er det blitt et vanlig utgangspunkt for økonomisk litteratur som analyserer tollforhandlinger.⁸

For det femte kan det ofte finnes bieffekter ved innenlandsk produksjon. I WTO forhandlinger menes med **ikke-handelsmessige forhold** i landbruket matvaresikkerhet, distriktsutbygging og vedlikehold av kulturlandskapet.⁹ Verdien av landbruk er dermed større enn den profitt det har mulighet til å tjene inn, og innenlandsk landbruk burde derfor subsidieres. Nyere litteratur peker også på høyteknologi-industri som en næring med bieffekter; det tar tid å bygge opp kunnskapskompetanse og høyteknologi, og erfaringer som ett firma høster kommer gjerne også andre firmaer til gode. Selv om dette er et argument for å subsidiere innenlands produksjon, er det egentlig *ikke* et argument for å fortolke import. Det siste kan det imidlertid være mye lettere å gjennomføre politisk. Hvis alle land har like gode grunner til å subsidiere sitt landbruk, vil importprisene reduseres med subsidiene, og egen vinning går delvis opp i andres spinning.¹⁰

3. Internasjonale interessekonflikter

Ovenfor er ulike årsaker til toll diskutert. Gitt disse, er det klart at ulike land har ulike interesser m.h.p. tollreduksjoner. Ifølge tradisjonell handelsteori om komparative fortrinn, vil det være små land med ensidig ressursgrunnlag som har mest å tjene på internasjonal handel og liberalisering. Norge er et meget godt eksempel, siden vår eksport domineres av olje, gass og fisk. Mer moderne teori om økonomisk geografi viser imidlertid til den sentralisering av industrien som vil skje når handelskostnadene reduseres. I mange tilfeller vil det være store land som har mest å tjene på liberalisering, siden det er her høyteknologisk industri vil etablere seg. Små land kan da faktisk avindustrialiseres og tape på økt liberalisering. Samme teori viser også at det vil være en konflikt om **hvor mye det skal liberaliseres**. Sentraliseringsgraden vil gjerne øke om det liberaliseres litt, men minske om det liberaliseres

8 Se for eksempel Hoekman (1995), side 56, og McMillan (1986) kapittel 4.

9 Blant andre Norge og EU gikk i Seattle inn for at ordet *multifunksjonell landbruk* skulle brukes isteden for det svakere ordet *ikke-handelsmessige forhold*. Dette gikk ikke i gjennom.

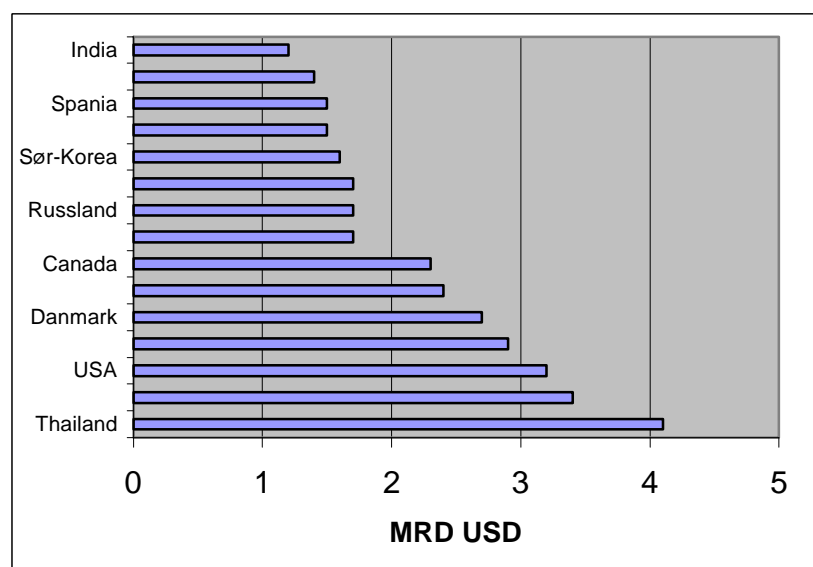
10 Likedan kan det for industri preget av negative bieffekter (som forurensning) være optimalt med en skatt for å redusere problemet. Fravær av en slik "grønn" skatt er i realiteten ekvivalent med en subsidiering av bedriften. I praksis kan det for andre land være vanskelig å påvise den innenlandske forurensning som tyder på at indirekte subsidiering forekommer.

mer. Dermed kan små land som taper på litt liberalisering, tjene på mye liberalisering.¹¹

De største interessekonfliktene går på hvilke **varegrupper** som skal liberaliseres. Ofte vil land ønske tollreduksjoner på de varer som eksporteres, men å bevare toll på varer hvor importkonkurrerende industri er stor, men presset. Det kan argumenteres for at det politiske presset mot tollreduksjoner utgjør en omvent U-formet sammenheng med størrelsen på importkonkurrerende industri: Dersom industrien er stor er den konkurransedyktig med import, og gjerne også eksportrettet. Da er høye tollsatser på importen ikke så viktig. Hvis importkonkurrerende industri er liten har den også liten innflytelse i politikken, og kan vanskelig presse politikerne til å bevare tollene. Videre vil næringer som er i tilbakegang ofte være presset og villige til presse hardt på for å bevare tollbeskyttelsen. Gamle næringer vil dessuten ofte være svært rettet mot det innenlandske markedet, og ha sterke tradisjoner i opposisjonen som kan støtte deres ønske om proteksjonisme. Nyere og oppadgående næringer er derimot ofte eksportrettede, og hverken kan eller vil få politisk støtte for proteksjonisme.

Varegruppene som inngår i WTO-forhandlingene kan røft deles i tre: Landbruksvarer, tjenester, og industriprodukter. Industriproduktene kan videre deles inn i arbeidskrevende industri (som teko), teknologikrevende industri, og fiskeri- og skogbruksprodukter. Som kjent pågår en diskusjon om hvorvidt sistnevnte gruppe skal inngå blant industriproduktene.

Fisk og fiskeriprodukter er Norges største eksportvare utenom olje- og gasssektoren. Norge var i 1999 verdens største eksportør av fisk. 1999 var imidlertid et spesielt år for Asia; valutakursfallet etter Asia-krisen i 1997–98 var medvirkende til at deres fiskeeksport fikk så lav verdi målt i dollar. I et mer typisk år som 1996 såg eksportmarkedet slik ut.¹²



11 Se for eksempel Melchior (1997) om disse teoriene. Se også OECD (1993) om en gjennomgang av gevinstene i Uruguay runden.

12 Kilde: SSB m.m., se <http://www.seafood.no>

De andre store eksportnasjonene er Norges konkurrenter på importmarkedene, slik at f.eks. Chile vil kjempe mot Norges markedsadgang i Sør-Amerika. Men stort sett er alle store nettoeksportører **meningsfeller** når det gjelder tollreduksjoner i verden som helhet. Det er derfor interessant å sammenligne om disse landene er meningsfeller eller motparter når det gjelder andre områder.

Når det gjelder **landbruk** er Norge sammen med EU, Sveits og Japan land som har en presset importkonkurrerende landbrukssektor. Disse landene, som er våre allierte når det gjelder landbruk, er imidlertid alle netto fiskeimportører. Spesielt EU er interessert i å skjerme sin fiskerisektor.¹³ Land som eksporterer landbruksvarer inkluderer hele Nord- og Sør-Amerika, og en rekke utviklingsland. Mange av disse tilhører Cairnsgruppen.¹⁴ Land som er meningsfeller når det gjelder fisk og motstandere på landbruksområdet inkluderer dermed USA, Canada, Chile, Thailand og Indonesia. Stort sett er våre meningsfeller når det gjelder fisk dermed våre motstandere når det gjelder landbruk, og motsatt. Dette medfører, for det første, at det er vanskelig for Norge å danne sterke koalisjoner med andre land; isteden må samarbeidspartner i forhandlingene variere fra sak til sak. For det andre betyr dette at dersom fisk liberaliseres, er ikke landbrukssektoren en sektor det er naturlig å liberalisere som "betaling".

Som nevnt kan **industrivarer** være så mangt. Arbeidskrevende industri som teko, som krever lite teknologi, er typisk spesialiteter for land som er tidlige i utviklingsfasen. Dermed vil industriland ofte ha en stor, nedadgående og presset tekoindustri. Disse opplever sterkere konkurranse fra utviklingsland, og vil øve politisk press for å bevare de markeder de kan bevare, dvs hjemmemarkedet. Spania, Italia og Frankrike er slike land med en stor og presset tekoindustri som presser på for proteksjonisme. I Uruguay-runden ble tollreduksjonen for tekstiler kun 22% gjennomsnittlig, mot omtrent 40% for alle varer samlet. India og en rekke ASEAN-land er de som presser mest på for å liberalisere tekoindustrien. Norge har svært lite tekoindustri igjen, og er villig til å redusere sine tollsatser for teko. Teko er et område der det koster Norge lite å støtte utviklingslandenes krav. Men siden landene som eksporterer teko sammenfaller lite med land som importerer fisk, er heller ikke liberalisering av teko en naturlig "betaling" for liberalisering av fisk.

Teknologiprodukter er nesten per definisjon varer som industriland eksporterer. Økt teknologi i et land gir positive ringvirkninger til andre land som kan adoptere denne, slik at lønnsnivået i disse landene vil øke. Teknologisk industri er derfor en nøkkel til økonomisk vekst. Samtidig vil positive ringvirkninger være et argument for å støtte egen teknologisk industri, spesielt i startfasen. Dette er hovedårsaken til at utviklingsland ønsker å føre en proteksjonistisk handelspolitikk når det gjelder teknologiprodukter. Sammenlignet med andre industriland er Norge svært basert på råvarer og halvfabrikata, slik at vi ikke vil være blant de som ivrer mest for at utviklingsland liberaliserer sin import av teknologiprodukter. Sammen med teko fører dette til at Norge kan ha et godt samarbeidsklima med utviklingsland når det gjelder

13 Selv om Spania og Nederland er store fiskeeksportører, er dem bedre tjent med å ha det indre marked i Europe for seg selv, enn å møte økt konkurranse.

14 Cairns gruppen er Argentina, Australia, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Guatemala, Indonesia, Malaysia, New Zealand, Paraguay, Philippines, South Africa, Thailand, and Uruguay.

industriektoren. Det som kan vanskeliggjøre Norges støtte til utviklingsland på disse områdene er imidlertid at vi trenger velvilje fra bl.a. EU for å liberalisere fisk.

Tjenestesektoren inkluderer transporttjenester og finanstjenester. Tjenester er den næringsgrenen som er i sterkest vekst i en verdensøkonomi som er stadig mer global. Siden det i mye av sektoren satses offensivt og på eksport, vil få land ha en ineffektivt stor og presset importkonkurrerende tjenestesektor. Derfor vil motstanden mot tollreduksjoner for tjenester vil være liten. Ministermøtet i Seattle tydet også på at tjenestesektoren kunne være det minst kontroversielle området i WTO forhandlinger. Et unntak er skipsfart: skipsfartsnæringen har eksistert lenge og har lange tradisjoner i mange land. Økt internasjonal konkurranse gjør at noen land viser seg som mindre konkurransedyktige enn andre. Disse vil dermed få en interessegruppe som vil presse hardt på for å bevare tollsatsene. I Uruguay runden viste USA seg som et slikt eksempel, ved å gå inn for en proteksjonistisk skipsfartsindustri. Dersom Norge liberaliserer landbruk kan det derfor være naturlig å kreve liberalisering av skipsfart som en del av betalingen.¹⁵

4. Koalisjoner

Land som har noenlunde felles interesser danner ofte koalisjoner for å øke sin totale forhandlingsmakt. Flere koalisjonstyper er mulige: Blant disse kan en skille mellom forslagstillende koalisjoner, blokkerende koalisjoner, agenda settende koalisjoner, og union lignende koalisjoner. Land som har en felles interesse støtter hverandre vanligvis kun i denne saken. På denne måten er EU Norges allierte i landbruksforhandlinger, og USA Norges allierte når det gjelder fisk. Ved at meningsfeller stiller forslag sammen, vil de koordinere sine interesser til å dra i samme retning, istedenfor at de drar i litt ulike retninger. Dette vil gjøre at summen av forhandlingsstyrke blir større, og at forslaget får større oppmerksomhet.

Det er mange eksempler på **forslagstillende koalisjoner** i WTO-sammenheng. APEC lanserte i forkant av ministerkonferansen i Seattle ATL; et forslag om null-toll for ni sektorer¹⁶ inkludert fiskeriproduktet. Forslaget fikk umiddelbart støtte av Norge og Island. EU gikk derimot imot, da disse generelt motsetter seg sektorvise forhandlinger. Cairnsgruppen er et annet eksempel på forslagstillende koalisjoner. Ofte vil et forslag omfatte mange forhandlingsområder, og partene bør da være enige på mer enn ett område.

En annen koalisjonstype er **blokkerende koalisjoner**. Dette betyr at meningsfeller er enige om at de bryter ut av forhandlingene dersom de ikke får det som de vil. Dermed blir trusselen om forhandlingsbrudd både mer reell og mer skremmende for motparten, som blir villig til å strekke seg lenger i forhandlingene. Store utviklingsland opptrådte sammen i Uruguay runden både som blokkerende koalisjoner, og som agenda settende koalisjoner når det gjaldt TRIPS og TRIM avtalene.¹⁷

15 Gruppen som taper på landbruksliberalisering er selvsagt helt forskjellig fra gruppen som tjener på tjenesteliberalisering. Men så lenge Norges representant i forhandlingene tar hensyn til begge interesser vil en slik substitusjon være mulig.

16 De ni sektorene i ATL (Accelerated tariff liberalisation) forslaget er: kjemikalier, energi, miljøprodukter, skog- og fiskeriprodukter, medisinsk utstyr, juveler og smykker, og leketøy.

17 Se Hoekman (1995) s. 66.

Men selv om partene ikke er enige på alle områder, kan de tjene på å trekke i samme retning på *alle* områder. Grunnen er som nevnt over, at de bruker sine krefter på å dra der de har felles interesser og felles motpart, istedenfor å bruke kreftene (sin forhandlingsstyrke) på å kjempe mot hverandre. Et eksempel kan illustrere gevinsten av slike koalisjoner:

Land	Prosjekt 1	Prosjekt 2
A	2	-1
B	-1	2
C	-1	-1

Det er tre land og to mulige prosjekt, hver som enten gjennomføres eller ikke. Tallene i tabellen viser landenes gevinst ved hvert prosjekt. Ved avstemning vil både prosjekt 1 og prosjekt 2 forkastes med to mot en stemme, og ingen av partene vil få endret sin nytte. A og B kan imidlertid gjøre det bedre ved en koalisjon: B støtter A i sak 1 mot at A støtter B i sak 2. Da vil begge prosjektene vedtas, og både A og B får økt sin nytte med 1. C taper på koalisjonen. Det er i sånne sammenhenger en ved politisk "hestehandel" mener at den ene parten støtter den andre på ett område, mot at den første får støtte på et annet område. Dette kan være fordelaktig for begge parter, enten det dreier seg om forhandlinger eller avstemninger. Innad i EU er det selv sagt motstridende interesser, for eksempel kunne de ikke enes hvorvidt en skal eliminere eksportsubsidiene på landbruksvarer. Likevel ser de seg tjent med å forhandle med én stemme.

En så sterk koalisjon krever imidlertid et sterkt institusjonelt rammeverk. Siden Norge ikke er medlem i noen union kan det virke vanskelig at vi sammen med noen andre støtter hverandre i ett og alt. En "hestehandel" med EU vil dessuten neppe være mulig, Norges interesser for fisk trolig vil drukne i EUs forhandlingsstyrke, slik at støtten Norge vil kunne få vil være begrenset. Isteden virker det mer rimelig at Norge satser på forslagstillende og evt. blokkerende koalisjoner med våre meningsfeller, som vil variere fra sak til sak.

5. Generelt om forhandlinger

En **forhandlings situasjon** oppstår dersom to eller flere parter kan tjene på å komme til enighet om en sak. For å delta i avtalen må man komme bedre ut enn dersom det ikke blir noen avtale; man må være innenfor *bruddpunktet*. Visse konflikter er slik at det er umulig at alle parter kan tjene på enighet; i så fall er *forhandlingsrommet* tomt, og straks partene oppdager dette vil forhandlingene bryte sammen. Alle forhandlinger starter imidlertid i håp om at forhandlingsrommet ikke er tomt. Generelt vil det være mange mulige avtaler som alle kan tjene på. Forskjellen mellom to alternative løsninger er ofte at én part kommer best ut i den første løsningen, mens en annen part kommer best ut i den andre løsningen. Når det er slike interessekonflikter er det slett ikke trivielt å forutse utfallet av en forhandling.

For å forklare hvorfor akkurat én bestemt forhandlingsløsning ble truffet, brukes ofte ordet **forhandlingsmakt**. Det sies kanskje at land A "presset" land B til å godta avtalen. Land A hadde i så fall noe å true med. Eller det

sies at land A rodde i land en avtale som var svært fordelaktig for seg, i forhold til det B klarte. Generelt vil det være slik at det land har størst forhandlingsmakt som 1) har minst å tape på at forhandlingene bryter sammen, og som 2) vil påføre de andre partene størst tap dersom det trekker seg ut av forhandlingene.¹⁸ Et slikt land kan lettere stå på sine krav og presse sine motstandere til å godta dem. Dette er typisk store land. Men også små land kan øke sin forhandlingsmakt: hvis for eksempel land A allerede har en handelsavtale med C, vil dette redusere As tap dersom de multilaterale forhandlingene mellom A, B og C skulle bryte sammen. A kan derfor våge å presse hardere på for å få sine interesser i gjennom. B skjønner at A er mindre avhengig av en multilateral avtale, og vil la seg presse til å yte mer for å få i land en avtale. På denne måten kan regionale avtaler øke medlemslandenes forhandlingsmakt i globale forhandlinger.¹⁹

En annen viktig faktor som gir forhandlingsmakt er **informasjon**. Hvis land A er svært usikker på hva B vil akseptere, vil A være forsiktig med å kreve for mye for å unngå sammenbrudd i forhandlingene. Hvis derimot B vet nøyaktig hva A kan tåle, samt A's styrker og svakheter, vil B kunne rette presise krav mot A som ikke er mer fordelaktige for A, enn at A med svært liten margin vil velge å godta dem. Det er derfor fordelaktig å kjenne sin forhandlingspartner godt!

Stor forhandlingsmakt betyr selvsagt ikke at en selv kan høste hele gevinsten ved enighet. Faktisk viser det seg ofte at normen for **likhet** i gevinst mellom partene er ganske sterk. Undersøkelser viser at forhandlingsresultatene i både Kennedy- og Tokyorunden er mer karakterisert ved at de største landene tjente ganske likt på avtalene, enn forhandlingsmakt eller effektivitet alene.²⁰

Men det spiller også en rolle hvilken måte man forhandler på. En **metode** er å forhandle om én sak av gangen. Det er imidlertid flere grunner til at det kan lønne seg å lenke ulike saker med hverandre. Fordeler og ulemper ved slike lenker er diskutert i neste avsnitt. Et annet spørsmål er hvor mange land som burde delta i forhandlingene om hver enkelt sak. Dette diskuteres i avsnitt 7. På samme måte som det i tidligere GATT-forhandlinger stadig ble vanligere å lenke temaer, er det også blitt vanligere med multilaterale forhandlinger. En måte å organisere disse på er sektorvise forhandlinger (avsnitt 8), en annen måte er formelbaserte forhandlinger (avsnitt 9). Ved formel bestemmes et mønster som alle tollreduksjoner skal følge. Jo mer generelle forhandlingene på denne måten blir, jo mindre vil hvert enkelt lands forhandlingsmakt være avgjørende for utfallet, og jo mindre vil en kunne ta spesielle nasjonale hensyn. I virkeligheten brukes ofte en blanding av ulike forhandlingsmetoder, og når disse bestemmes er det viktig å vite hvilken kombinasjon en selv er best tjent med.

18 Både ikke-kooperativ spillteori og aksiomatisk kooperativ spillteori viser til disse egenskapene som bestemmende for forhandlingsstyrke, se for eksempel Fudenberg and Tirole (1992).

19 Se for eksempel Melchior (1997) s 185.

20 Se henholdsvis Allen (1979) og Chan (1985).

6. Lenkede forhandlinger

Ulike konflikter kan forhandles over separat eller de kan ses i sammenheng. Internasjonale forhandlinger om handelsavtaler har blitt stadig mer kompliserte og sammenflettede. Siden ulike forhandlingsmetoder benytter ulike måter å lenke temaer på, diskuteres lenkede forhandlinger før de ulike metodene diskuteres for seg. Tre årsaker til å lenke forhandlinger tas opp nedenfor: Gjensidighet, substitusjon, og pressmiddel.²¹

Gjensidighet

Som ovenfor nevnt kan det være at enighet om et konflikttema ikke vil gagne alle parter, slik at forhandlingsrommet er tomt. For eksempel vil reduksjon i landbrukstoll neppe gagne et land med presset importkonkurrerende industri, dersom det er knyttet positive ringvirkninger til innenlandsk landbruk. For at land A skal være villig til å inngå en slik avtale, må B yte noe i gjengjeld, for eksempel ved å redusere toll på importprodukter fra A. De to avtalene vil ikke vedtas separat, men begge land vil (kanskje) tjene på at dem vedtas samlet. Det er nødvendig å se forhandlingene i sammenheng for å finne en løsning. Gjensidighet er derfor en helt sentral årsak til at forhandlinger om ulike tollsatser er lenkede. I visse tilfeller kan det også være slik at land A har noe å tilby land B, mens B har lite å tilby A. Dersom det samme gjelder mellom B og C, og mellom C og A, vil en avtale som alle tjener på måtte inkludere alle tre land. Gjensidighet kan derfor i visse tilfeller kreve at flere land må bringes til forhandlingsbordet. I prinsippet skulle en tro at det ikke var nødvendig å lenke avtalene på denne måten: dersom en avtale er til større fordel for A enn den er til ulempe for B, kan A betale B en sum i penger som slik at begge vil tjene på avtalen. Det er imidlertid av politiske og tradisjonelle grunner vanskelig å bruke slike overføringer i internasjonale forhandlinger, og det gjøres sjelden. Det er derfor en behøver andre avtaler som betalingsmiddel.²²

Substitusjon

Også dersom begge konflikter på en eller annen måte vil bli løst hver for seg, kan det være fordeler ved å lenke avtaler. A kan være villig til å strekke seg lenger på et område dersom B yter mer på et annet. På denne måten kan ulemper på et område substitueres av fordeler på et annet område, og alle parter er villige til å strekke seg lenger. Det er lett å se at dette kan være fordelaktig for begge parter. Grunnen er som nevnt ovenfor at likhet er en faktor som bestemmer forhandlingsutfallet. Dersom en sak er naturlig mest for-

21 Dette avsnittet presenterer essensen i Tollison and Willett (1979), Sebenius (1983), og Hoekman (1995) s. 63-65, samt resultater fra Harstad (1999). En fjerde grunn til å lenke forhandlinger enn de tre diskutert her, er at ulike saker kan være komplementære: Ofte er verdien av to avtaler mye større enn summen av deres enkeltverdier. Det finnes flere eksempler på at forhandlinger er lenkede nettopp fordi de er komplementære. Dette kan også være et argument for å bringe flere parter til forhandlingsbordet: en avtale (om f.eks. standarder) vil være langt mer verdifull dersom flere vedtar den. Komplementaritet diskuteres ikke separat her siden det ofte ikke er så relevant i forhandlinger om handelsrestriksjoner.

22 Dersom en bruker penger som betalingsmiddel, vil en pga manglende fokuspunkt for beløpet komme i vanskelige forhandlinger, som kan bli så tid- og kostnadskrevende at vinningen går opp i spinningen. Se forøvrig Tollison and Willett (1979) s. 437.

delaktig for A, kan en likevel få et “likt” resultat der A og B har like store gevinster, men der A kan tjene mye på at B ofrer litt. Når to saker sees i sammenheng betyr likhet ikke lenger likhet i hver enkelt sak, men at partene skal tjene ganske likt på sakene *sett i sammenheng*. Dermed tillates *substitusjon* mellom sakene og en mer effektiv løsning kan nås.²³ Både landbruk og fisk er konflikter som sikkert nok kunne fått en løsning dersom de ble forhandlet om individuelt, men partene er villige til å strekke seg mye lenger på et område dersom de får igjen på et annet.²⁴ I de tidlige GATT forhandlinger kunne man komme langt med tollreduksjoner ved å diskutere én sak om gangen. I de senere forhandlingene fant man ut at for å komme lenger, måtte man lenke forhandlingene mer sammen. Men det er slett ikke alltid at begge parter vil tjene på slik substitusjon. Dersom det forhandles om sak 1, og det eksisterer en sak 2 med størst fordeler for land B, vil A kunne tjene på at man ser sakene i sammenheng. A kan da vise til B's fordeler i sak 2 for å få en gunstigere avtale i sak 1. Siden B dermed har mer å tape på at de lenkede forhandlingene bryter sammen, vil B la seg presse til å yte mer i sak 1. Hvis sak 2 (ikke) ville blitt vedtatt uten lenken, vil B tape (tjene) på at de to sakene lenkes.²⁵ I dag er vel landbruk en sektor som neppe ville blitt liberalisert dersom denne ble diskutert separat. Derfor ser Cairns-gruppen seg “nødt til” å inkludere andre temaer på agendaen, selv om dette primært ikke er i deres interesse. Tekstilvarer kunne også være en gruppe det ville bli vanskelig å få konsensus om i liberalisering, dersom denne ble diskutert isolert.

Lenker som pressmiddel

Det kan også være slik at en part presser en annen part til å inkludere en annen sak i forhandlingene. Sett for eksempel at sak 1 er svært gunstig for A og litt gunstig for B, mens sak 2 gunstig for B, men litt ugunstig for A. Sak 2 vil dermed ikke kunne bli vedtatt om den forhandles separat. Sak 2 gir imidlertid A en mulighet til å “betale” B for at sak 1 er mer fordelaktig for A enn for B. Og siden sak 1 er viktigere for A enn for B, kan B presse A til å godta sak 2 dersom sak 1 vedtas. A ville kommet bedre ut dersom denne lenken ikke ble gjort. I WTO forhandlingene er det flere eksempler på slike situasjoner. Mange utviklingsland ville ikke være med på at arbeidsstandarder tas med på dagsorden i Seattle, fordi en slik lenke trolig vil være til deres ulempe. De fleste utviklingsland ser helst at det ikke blir forhandlet om arbeidsstandarder i det hele tatt. Et annet eksempel er landbruksforhandlinger: Norge og EU ville trolig stoppet forhandlinger om ytterligere liberalisering av landbruksprodukter. Cairns-gruppens eneste måte å få dette i gjennom

23 En slik løsning vil være mer Pareto-effektiv, i den forstand at begge kommer bedre ut av forhandlingsresultatet av de lenkede forhandlingene, enn det de ville gjort av to adskilte forhandlinger.

24 Som et teoretisk og generelt eksempel på dette: Anta at sak 1 gir A nytte $y=2(1-x)$, der x er nytten for B. Sak 2 gir B nytte $w=2(1-z)$, der z er nytten for A. Hvis hver sak forhandles for seg, kan det føre til en forhandlingsløsning som $x=z=1/2$, og der både A og B får en samlet nytte på 1,5 (dette er Nash forhandlingsløsning). Hvis sakene behandles samtidig, ser vi lett at ved å sette $x=z=0$, får begge samlet nytte på 2 (dette er Nash' forhandlingsløsning når sakene forhandles om simultant). Dermed tjener begge parter på å lenke forhandlingene. Grunnen er nettopp den substitusjon som er nevnt ovenfor, at ulemper for A ved at z reduseres, mer enn kompenseres ved at y øker.

25 Se Harstad (1999).

på er å lenke dem med andre tollforhandlinger.²⁶ I mange sammenhenger vil det å lenke temaer være eneste måten en sak kan bli tatt opp på. Tydeligvis kan slike lenker mellom ulike temaer føre til at ingen avtaler blir oppnådd, selv om partene kunne kommet til enighet om ett av temaene dersom lenken ikke ble gjort. I andre situasjoner kan lenken fungere kun som en trussel, for at motparten skal yte mer i den saken som allerede er ved forhandlingsbordet.²⁷

7. Bilaterale vs multilaterale forhandlinger

Som nevnt i innledningen er det minst to dimensjoner i spørsmålet om forhandlingsmetode. Den første er antall forhandlere per sak. Ved bilaterale forhandlinger diskuterer land parvis de viktigste tollsatser og handelshindringer seg i mellom. Det var naturlig at dette ble fremgangsmåten i de tidligste forhandlingsrunder, siden dette krever mindre koordineringsarbeid, samtidig som en lettere kan ta fatt på de viktigste problemene.

Det er flere fordeler ved å innskrenke antall forhandlingspartnere til to. Det vil da generelt være mye **lettere å komme til enighet** enn dersom det er mange forhandlere, fordi det er færre interesser å ta hensyn til. Dermed spares forhandlingstid. Det er rimelig at det økte medlemstallet i WTO har vært med på å forlenge forhandlingstiden.

Når det er mange forhandlingspartnere vil ofte viktige **særinteresser** drukne i mengden. Dette vil for eksempel være tilfelle hvis avgjørelsen tas ved majoritetsvalg: parter som er lite berørte har like stor makt som parter som er sterkt berørte. De sistnevntes interesser vil da få for liten vekt. Generelt er det slik at dersom forhandlingsmakten er fordelt veldig forskjellig fra byrdene og ulempene, vil utfallet bli ineffektivt.²⁸ Som en tilnærming kan det være hensiktsmessig å inkludere kun de land som har sterkest interesser i forhandlingene, slik det forsøkes ved bilaterale forhandlinger. Når forhandlingene er bilaterale er det dessuten større muligheter til å tilpasse avtalene til hvert enkelt land. Ved multilaterale avtaler setter gjerne tollsatsen eller tollreduksjonen til samme nivå for alle land, uten å kunne ta hensyn til særtilfeller på en slik måte man kan ved bilaterale forhandlinger.

Når en sak skal avgjøres, hevdes det ofte at alle berørte parter burde sitte ved forhandlingsbordet. Kun da vil **alle fordeler og ulemper** bli tatt hensyn til. En avtale som går ut på innrømmelser fra land A til fordel for øvrige land, vil kunne gå dypere jo mer de øvrige land har å tilby A. Og jo flere som nyter godt av A's innrømmelser, jo mer kan de samlet tilby A for å få en god avtale. Dette krever imidlertid at **alle** er representert ved forhandlingsbordet. Når det gjelder tollforhandlinger vil det generelt være slik at dersom to (eller flere) land inngår en avtale, vil mange andre land også tjene på dette, og ingen vil tape. Dette følger av bestevilkårsprinsippet som sier at det ikke skal diskrimineres mellom eksportland. Dermed vil ikke alle fordelene

26 En annen betrakningsmåte er at EU m. flere vil forhandle om industri, men Cairnsgruppen presser disse til også å inkludere landbruksprodukter.

27 Raiffa (1982) diskuterer dette nærmere.

28 Se Tollison and Willett (1979) s. 447 om dette. Alesina (1997) diskuterer en lignende trade-off mellom effektivitetsgevinster ved å inkludere mange i et land, og forskjellene i preferanser som disse har, og finner fram til kriterier for optimal størrelse på land.

ved avtalen være representert ved bordet, og avtalen forventes å bli mindre effektiv.

For å redusere dette gratispassasjer problemet brukes **hovedeksportør prinsippet** (principal supplier) som sikrer at det land som tjener mest på toll-reduksjonen skal være en av forhandlerne. De landene som ikke deltar i forhandlingene vil heller ikke måtte bidra med noe, og dermed vil disse kanskje tjene på at de *ikke* er ved forhandlingsbordet. Ved slutten av en lang rekke forhandlinger forventes det imidlertid at alle land har bidratt omtrent likt, dermed må i praksis disse “gratispassasjerene” yte på andre områder i stedet. Dette svekker delvis argumentet over om at avtalen forventes å være svakere dersom det er færre forhandlere.

Det ligger ofte strategiske hensyn bak ønsket om en spesiell forhandlingsmetode. En forhandlingspart vil (nesten) alltid tjene på å bringe inn **meningsfeller** til forhandlingsbordet. En opplagt grunn er at disse sammen har mer å tilby motparten og dermed vil kunne få flere innrømmelser av motparten. Motparten kan både tjene og tape på dette. Dersom denne ellers *ikke* hadde forhandlet med alle separat, vil den være glad for å bringe så mange som mulig til forhandlingsbordet av de som tjener på ens ytelser. Da vil flere kunne tynes for motytelser. Hvis alternativet til multilaterale forhandlinger er at motparten forhandler med hver enkelt av de som nyter godt av ens innrømmelser, vil motparten uansett kunne få høstet gevinstene. Når meningsfellene står samlet er deres trussel om samtidig forhandlingsbrudd mer realistisk og tyngre å bære, og motparten vil dermed være villig til å strekke seg lengre i forhandlingene. Et land som er hovedeksportør til flere land, vil derfor tjene på bilaterale forhandlinger fordi det da har større forhandlingsmakt. Importørlandene vil av samme grunn tjene på multilaterale forhandlinger. Selv om Norge er en stor fiskeeksportør vil det selvsagt ikke være aktuelt at Norge som eneste fiskeeksportør forhandler med importlandene samlet. Og uansett, vil det som nevnt være i Norges interesser å bringe inn meningsfeller (som APEC) til forhandlingsbordet.

Et problem med bilaterale forhandlinger, er at det krever et stort **antall forhandlingsrunder** når hvert land skal forhandle med hvert land. Med 3 (135) land kreves 3 (9095) runder med bilaterale forhandlinger dersom alle land skal ha en avtale med alle land. Hvis hovedeksportør prinsippet brukes, vil ikke så mange avtaler være nødvendig, men da vil store land generelt måtte gjøre flere bilaterale forhandlinger enn små land. De får dermed større innflytelse over det endelige resultatet. Når et lite land forhandler med et stort land, vil generelt det store landet ha minst å tape på at forhandlingene bryter sammen og det har dermed størst forhandlingsmakt. Et land som må gjennom flere forhandlingsrunder har i tillegg mer å tjene på å opparbeide seg et rykte som en sterk forhandlingspartner. Alt dette betyr at store land har mye makt ved bilaterale forhandlinger. Et lite land som Norge vil derfor generelt tjene på at forhandlingene er multilaterale. Riktignok er Norge stor som fiskeeksportør, men importørene er mange. Norges viktigste importør er dessuten mektige EU, som vil ha langt større forhandlingsmakt enn Norge i bilaterale forhandlinger. Det er derfor klart til Norges fordel at fisk forhandles multilateralt. Da kan vi dra nytte av forhandlingssterke nasjoner som USA og resten av APEC, som når det gjelder fisk er Norges meningsfeller.

En ytterligere fordel ved å ha mange forhandlere er nevnt i forrige avsnitt; **jo flere parter, jo flere saker kan en lenke sammen**, og dermed utnytte substitusjon av. Det er slett ikke sikkert at både land A og B har noe å tilby den andre. Ved å bringe inn et annet land C, kan en avtale kanskje nås som alle kan tjene på. De tidligste handelsavtaler ble stort sett forhandlet frem bilateralt. En grunn til en senere gikk over til multilaterale forhandlinger kan være at en hadde “tømt” gevinstmulighetene ved tosidige avtaler, og at flere lenker behøvdes for at alle skulle kunne tjene på avtalen.

Oppsummert kan vi si at bilaterale forhandlinger gir god mulighet for å ta nasjonale særhensyn, det kan være lettere å komme til enighet, og det gir store handelsnasjoner svært sentrale roller. Multilaterale forhandlinger resulterer i mer symmetriske avtaler, det gir små land som er meningsfeller en bedre mulighet til å koordinere sin forhandlingsmakt, og det gir alle land flere muligheter til å lenke ulike saker. Generelt vil en derfor vente at store land og land som har sterke særinteresser på viktige områder er de som foretrekker bilaterale avtaler.

Norge vil som lite land foretrekke multilaterale forhandlinger. Særinteressene når det gjelder landbruk og fisk vil ikke egne seg for bilaterale forhandlinger, spesielt ikke så lenge vi har meningsfeller i EU når det gjelder landbruk og APEC når det gjelder fisk. Da er det bedre å utnytte disse i multilaterale forhandlinger. Som nevnt i avsnitt 3 er dessuten disse områdene ikke saker det er naturlig å lenke. Det er derfor viktig med andre lenker, og multilaterale forhandlinger er nødvendig for å få til dette.

8. Sektorvise forhandlinger

Sektorvise forhandlinger dominerte forhandlingene fram til Kennedy runden, og ble brukt flittig også i Uruguay runden. Avsnitt 6 diskuterte fordeler med å lenke ulike saker i forhandlingene. En måte å gjøre dette på er ved sektorvise forhandlinger; det forhandles da om tollreduksjoner i én sektor av gangen. Avtaler i tidligere diskuterte sektorer kan imidlertid endres, dersom forhandlerne i senere diskusjoner krever det. Derfor er “ingenting vedtatt før alt er vedtatt”. Dersom land A har fått en meget god avtale om sak 1, har A dermed mer å tape dersom forhandlingene om sak 2 bryter det hele sammen. Dette gir B forhandlingsmakt, som B kan bruke til å sikre seg en gunstigere avtale om sak 2. Dermed foregår det substitusjon, og forhandlingene er lenket selv om de diskuteres separat. Faktisk viser teori, at **under ideelle omstendigheter** er slike sekvensielle forhandlinger ekvivalent med samtidige, lenkede forhandlinger.²⁹ Siden det dermed er full substitusjon mellom ulike saker, **spiller det liten rolle hva som forhandles først og sist**. De nevnte “ideelle omstendigheter” er at partene har full informasjon om hverandres fordeler og ulemper, samt at det ikke er noen mulighet for at de tidlige sektorvise avtalene holder selv om de senere bryter sammen. Disse er imidlertid sjelden oppfylt.³⁰

29 Slik disse er diskutert i avsnitt 6, se Harstad (1999).

30 Når det er forbundet *kostnader ved å forhandle*, vil en ta disse med i betraktning når en vurderer forhandlingsrommet. Dersom en allerede har investert mye tid til forhandlinger, vil en presse ytterligere på for å få til en løsning om de siste sakene. De som er mest interesserte i en avtale vil derfor ha interesse av å legge vanskelige temaer sent i forhandlingene; når disse nås har partene allerede investert så mye i forhandlinger, at en vil presse på for å nå en løsning. Parter som har mindre å tjene på forhandlinger vil derimot

I mange tilfeller kan det være en mulighet for at de tidlige deler av avtalen vedtas, selv om forhandlingene om de senere deler bryter sammen. Det motsatte, at forhandlingene går videre til sak 2 selv om det ikke er blitt enighet om sak 1 virker imidlertid mindre rimelig. Det vil i en slik situasjon selvsagt være en fordel å **forhandle om de saker som er gunstige for en selv tidlig**.

0-for-0-toll forhandlinger er sektorvise forhandlinger som tar sikte på å redusere tollsatsene til null for bestemte sektorer. I Uruguay runden ble det på denne måten avtalt null-toll for en rekke sektorer.³¹ Det er imidlertid sjelden alle land vil være med på avtaler som liberaliserer så sterkt. For at landene skal være tjent med å inngå avtalen kreves ofte at en viss kritisk masse (mengde land) deltar. Hvis massen er for liten blir gevinsten liten i forhold til det landet mener det "ofrer" ved å fjerne toll på import fra alle land. 0-for-0 forhandlinger ble igjen nylig aktualisert ved at APEC foreslo ATL; null toll for åtte sektorer.

Dersom 0-for-0-toll ikke oppnår tilstrekkelig støtte, prøves det ofte med **harmoniseringsavtaler**. Disse går også ut på å redusere tollsatsene ytterligere for enkelte sektorer, men ikke nødvendigvis til null

Oppsummert kan vi si at sektorvise forhandlinger under ideelle omstendigheter er en fullgod måte å lenke ulike avtaler på. Kun når omstendighetene ikke er ideelle, vil rekkefølgen forhandlingene gjøres på være viktige.

9. Formelbaserte forhandlinger

Som nevnt ovenfor, er det flere grunner til at sektorvise forhandlinger ikke er perfekt lenkede. En måte å "taue" dem bedre sammen på er å bruke en formel for tollreduksjoner. Ny tollsats er dermed en funksjon av gammel tollsats, uansett hvilket land eller sektor denne tilhører. Dermed blir utfallet for de ulike sektorer noenlunde symmetrisk, og ikke avhengig av forhandlingene i hver enkelt sektor. På denne måten vil forhandlingssterke land få mindre mulighet til å trekke hver enkelt delavtale i sin retning, og forhandlingsmakten blir dermed mindre. Dette kommer selvsagt små og forhandlingsvake land til gode.

Men det er ikke gitt hvilken formel som skal brukes, og i enhver formel er det parametre det må forhandles om. Hvis det – som i Kennedy runden – brukes en formel som forutsetter like prosentvise (lineære) tollreduksjoner,

tjene på å forhandle om vanskelige temaer først: da er kostnaden ved å bryte forhandlingene på det aktuelle tidspunktet mindre. I de fleste tidligere runder er de vanskelige temaer (som landbruk) diskutert sist, som tyder på at de forhandlingsivrige har fått mye makt over agendasettingen. Norge er et lite åpent land som har mye å tjene på forhandlinger, og burde generelt tjene på at vanskelige temaer som landbruk legges sent i forhandlingene. I kommende runde virker det imidlertid mest aktuelt å diskutere landbruk først. Dette kan reflektere en felles oppfatning om at forhandlingsrommet kan være lite, og at man ikke vil risikere å kaste bort tid på forhandlinger som kan bryte det hele sammen i siste runde.

De som har størst mulighet til å presse på i slutten av forhandlinger, er selvsagt store land eller koalisjoner. De vil, som nevnt over, ofte være villige til å bruke sterkere (politiske) sanksjonsmidler i slutten enn de vil være i starten av forhandlingene. Derfor vil utfallet i de siste rundene gjerne være bestemt mer av hvem som har forhandlingsmakt. Dette betyr at små land har interesse av å legge de konflikthfulle sakene tidlig i forhandlingene, mens store land vil ha mer interesse av å legge dem sent.

31 Disse omfattet deler av farmasøytiske produkter, bygg og anlegg, stål, sprit, papp, tre, møbler og noe medisinsk utstyr.

må denne prosentsetsatsen forhandles om, og det er her forhandlingssterke land vil sette inn sin forhandlingsmakt. Faktisk vil det være slik³² at dersom det er like mange parametre i formelen som det er antall sektorer (og dermed temaer å forhandle om i sektorvise forhandlinger), vil forhandlingsutfallet bli det samme enten det forhandles frem til en formel eller en bruker sektorvise forhandlinger. I de fleste formler er det imidlertid langt færre parametre enn det er antall sektorer, og dermed vil bruk av formel som nevnt føre til **en mer symmetrisk avtale** enn det sektorvise forhandlinger kan føre til. Dette vil komme forhandlingsvake land til gode.

Det er opplagt at bruk av formel **reduserer forhandlingsmengden** betraktelig. Det er mye lettere å forhandle om en parameter eller to enn å forhandle om mange forskjellige sektorer. Selv om sektorvise forhandlinger også må gjøres, gir bruk av formel forhandlingene en pangstart, som kan føre til optimisme, spesielt til glede for de som vil tjene mest på forhandlingene samlet. Siden Norge er blant disse, og også et lite land med mindre forhandlingsmakt, virker det rimelig at formelbaserte forhandlinger vil være gunstig for Norge.

Et negativt trekk ved formelbaserte forhandlinger er at de er **sjelden effektive**. Substitusjonsmulighetene mellom ulike sektorer (muligheten til å kreve mer på ett område og yte mer på et annet) låser seg fast til ett bestemt nivå bestemt av formelen. Et lite land som har svært sterke preferanser for en bestemt sektor, kan være villig til å yte masse ved andre tollreduksjoner, noe som kan være til alles fordel. Med en formel i bruk tar man vekk denne muligheten. For fiskeriprodukter kan dette bety at tollreduksjonene vil bli mindre med formel, enn det en kanskje kan få til med sektorvise forhandlinger (ATL-forslaget).

At mulighetene for substitusjon reduseres kan imidlertid være en fordel! Politiske lobbygrupper har ofte stor makt til å presse forhandlere til å gå imot avtaler som landet totalt egentlig er tjent med. Med en formel "i ryggen" vil det for en forhandler være **lettere å stå imot politisk/lobby press** siden frihetsgradene er nødt til å begrenses. Og dette er et viktig poeng: når lobbyvirksomhet regnes som en årsak til at land bruker internasjonale forhandlinger til å trappe ned tollsats, vil dette best kunne gjøres ved bruk av formel. Det er lettere å forsvare en tollreduksjon som følger av en generell formel, enn dersom det blir forhandlet om denne spesielt.

Når det forhandles om formler, er det selvsagt svært viktig for en part å vite hvilken formel en selv er best tjent med. I prinsippet kan nasjonaløkonomisk **optimal formel utregnes lett**, etter en studie av landets egne og deres viktigste handelspartnere sine tollsatsnivåer. Et land som har relativt lave tollsats vil foretrekke en *harmoniserende formel*, der høye tollsats reduseres mer enn lave. Et slikt eksempel er den Sveitsiske formel som ble brukt i Tokyo runden.³³ Motsatt vil et land med relativt høye tollsats foretrekke en formel som gir like store (eller større) reduksjoner i lave tollsats, som i høye tollsats. Et slikt eksempel er lineære formler.

32 Under de samme ideelle omstendigheter som nevnt i forrige avsnitt. Se Harstad (1999).

33 Den Sveitsiske formel setter ny tollsats t_1 , som en slik funksjon av gammel tollsats t_0 : $t_1 = Rt_0 / (R + t_0)$. Koeffisienten R ble satt til 16 eller 14 (Hoekman (1995)).

10. Sektor vs formelbaserte forhandlinger

Både sektorvise og formelbaserte forhandlinger er metoder som kan brukes til å lenke ulike saker. I annen litteratur diskuteres produktvise forhandlinger, der tollsatsene for hvert enkelt produkt eller produktgruppe er det som diskuteres sekvensielt. Forskjellen mellom disse er kun at oppdelingen mellom de ulike saker er mer detaljert i produktvise forhandlinger enn i sektorvise forhandlinger. Dermed er **forskjellen kun en i grad**, med detaljerte produktvise forhandlinger som den ene ytterlighet, og med en formel gjeldende for alle sektorer som den andre ytterlighet.

Sektorvise forhandlinger vil være en mellomting, siden alle tollsatter innen same sektor må reduseres med samme relative mengde. En kan derfor si at **i sektorvise forhandlinger brukes en formel for alle produkter innen denne sektoren**. Vi kan ordne disse metodene langs en akse på denne måten:

- A: Formelbaserte forhandlinger
- B: Sektorvise forhandlinger
- C: Produktvise forhandlinger

Jo høyere opp på denne skalaen en kommer, jo mer generelle er forhandlingene, jo mer symmetrisk blir løsningene og jo mindre vil de være avhengig av de enkelte lands forhandlingsmakt. Som nevnt fører slik generalitet til mindre fleksibilitet når det gjelder vanskelige saker og færre substitusjonsmuligheter mellom ulike saker. Jo lenger ned på skalaen en går, jo mer effektive løsninger kan en dermed forvente, og jo mer tid forventes forhandlingene å ta. Generelt vil en derfor forvente at små land foretrekker å forhandle mest mulig lengst oppe på skalaen, mens store land som har mye forhandlingsmakt, samt land med spesielle særinteresser, vil foretrekke å forhandle lenger nede på skalaen. Dette forutsetter imidlertid at de spesielle forhandlinger går den vei særinteressene ønsker. Kun dersom mektige land ønsker null toll på fisk, vil det være i Norges interesse å støtte separate forhandlinger for fisk fremfor å inkludere fisk i en mer moderat formel.

Som vi husker fra avsnitt 7, vil mange av de samme forskjellene gjelde mellom bilaterale og multilaterale forhandlinger, slik at vi kanskje kunne plassert **bilaterale forhandlinger som punkt D** på aksene. Det kan også argumenteres for at det finnes enda mer generelle forhandlingsmetoder enn de formelbaserte. Disse kan kanskje kalles prinsipielle forhandlinger, men siden disse er så lite brukt er de kun diskutert i følgende fotnote.³⁴

34 Ved prinsipielle forhandlinger diskuteres meget generelle regler for handel og handelsrestriksjoner, uten at man går inn på konkrete saker. Ideelt sett skulle man bestemt prinsippene objektivt, eller som om man var *bak "uvitenhetens slør"*. Disse prinsippene har dermed den samme symmetriske egenskapen som formelbaserte forhandlinger: prinsippene gjelder jo for alle sektorer. Prinsipper kan også virke mer rettferdig enn like endringer i tollsatter, siden det opprinnelige nivået på tollsatter kan variere mye. Det kan selvsagt gjøres unntak for prinsippene, ved at man former argumenter og kriterier for de tilfeller andre prinsipper vil gjelde isteden. I forhold til formelbaserte forhandlinger har prinsipielle forhandlinger minst to fordeler: for det første er de enkle å håndheve og bygge videre på. Det kan virke litt tilfeldig når en formel ender opp på gjennomsnittlig tollnivå 22,3% for A og 43,8% for B. Ved at visse prinsipper er stadfestet, vil det være klart hva senere forhandlinger har å forholde seg til. Dette gjelder ikke formelbaserte forhandlinger så lenge land ikke kan enes om det er anvendte eller bundne tollsatter som skal legges til grunn, for eksempel. For det andre, *prinsipper kan like gjerne gjelde andre typer handelsrestriksjoner enn tollsatter*. Formler er per definisjon kun anvendelig på tollsatter.

Det vil nok aldri bli enighet om at en formel brukes for alle varer. Dermed blir resultatet **sekvensielle forhandlinger**, der det i hver sekvens brukes en formel for en viss mengde produkter eller sektorer. Ethvert land ønsker derfor å putte sine eksportsektorer i en sekvens hvor det ventes store tollreduksjoner, mens importkonkurrerende industri forsøkes å plasseres i en sekvens hvor andre mektige land også har verneinteresser. Siden ingen sektor blir så vernet som landbruk, er det i Norges interesse at dette diskuteres separat. Det er også i Norges interesse at fisk enten tilhører gruppen industriprodukter, der det er ganske stor enighet om tollreduksjoner, eller at ATL-forslaget blir gjennomført.

I praksis er **inndelingen av sekvensene ikke tilfeldig**. I Kennedy- og Tokyo runden ble det startet med formelbaserte forhandlinger, og en rekke unntak ble forlangt. Disse ble deretter diskutert for seg (som sektor- eller produktforhandlinger). Dersom enighet ikke kunne bli nådd for alle land fortsatte forhandlingene bilateralt. Også for sektorer som ble inkludert av formelen ble det senere diskutert ytterligere nedtrapping av tollsatsene i de såkalte null-for-null forhandlingene. Dermed går en vanligvis fra generelle til mer spesifikke forhandlinger. Merk at når forhandlingene går fra generelle til mer spesielle, vil automatisk de vanskelige temaene forhandles sist.

Land som har spesielle særinteresser kan kreve at visse sektorer eller produkter unndras fra formelen, og isteden diskuteres separat (som produkt- eller sektorvise forhandlinger) slik det ble gjort i Kennedy og Tokyo rundene. **Jo flere sektorer formelen er ment å dekke, jo flere unntak** vil ulike land søke. Når en sektor blir unntatt formelen blir fordelene med en formel svekket for de andre landene, slik at disse gjerne vil søke om ytterligere unntagelser. Å unndra noe fra formelen har dermed en smitteeffekt på de andre partene.

Dersom en sak unndras formelen slik at den må forhandles om senere, vil den **avgjøres mer av interessene til store land og de spesielt interesserte** (som derved vil ofre mer på andre områder for å få sine forslag gjennom). Før en unndrar en sak fra forhandlingene må en derfor spørre seg om en forhandling i etterkant vil gi et gunstigere resultat: sammenfaller store nasjoners interesse med vår i denne saken? For fisk vil svaret være tja; store nasjoner som EU og USA trekker i hver sin retning. Det beste vil da være å inkludere fisk blant de generelle forhandlingene, og så i tillegg søke å inkludere fisk i 0-for-0 forhandlinger. Norge har all grunn til å støtte tollreduksjoner for sektorene som er inkludert i APECs ATL forslag. Også for landbruk vil svaret være tja, men siden store nasjoner som EU og Japan har såpass sterke interesser i landbruk vil spesifikke forhandlinger om dette gi et klart gunstigere resultat for Norge enn dersom landbruket ble lagt til generelle formelbaserte forhandlinger.

Oppsummert kan vi si at det alltid vil være sekvensielle forhandlinger. Ethvert land vil tjene på å plassere sine eksportvarer i de grupper der en for-

Det er imidlertid også noen bakdelene ved prinsipielle forhandlinger. En bakdel er at det slett *ikke er sikkert at alle land tjener* på at visse prinsipper blir fastlagt. Dette er antagelig grunnen til at prinsipielle forhandlinger er blitt lite brukt i GATT-sammenhenger (bestevilkårsprinsippet er imidlertid et eksempel). En annen bakdel er at mens formler tallfestes, defineres prinsipper ofte i vage ord og vendinger. Det vil da lett kunne oppstå ulike tolkninger, og dermed konflikter. Fremgang i forhandlinger defineres ofte som at avtaleteksten er blitt mindre tvetydig.

venter sterk liberalisering. Generelt vil store land foretrekke mange sekvenser, slik at det blir mange saker å bruke sin forhandlingsmakt på. Små land vil generelt foretrekke få sekvenser, slik at resultatet blir mer symmetrisk og uavhengig av forhandlingsmakten. Land med sære proteksjonistiske interesser vil forsøke å unndra disse varene fra mer generelle forhandlinger, men dette kan bli dyrt dersom store land har andre interesser. Å unndra varer fra generelle forhandlinger vil dessuten ha en smitteeffekt. Som lite land vil Norge generelt foretrekke formelbaserte forhandlinger, eller forhandlinger med få sekvenser. Fisk vil forsøkes plasseres i varegrupper der flere land ønsker sterk liberalisering, mens landbruksvarer foretrekkes diskutert isolert.

Referanser

- Adlung, R. (1999): "Liberalizing trade in services: from Marrakech to Seattle", *Intereconomics*, September/October 1999.
- Bellman, C. and R. Gerster (1996): "Accountability in the World Trade Organization", *Journal of World Trade*, Volume 30, Number 6, Dec. 1996.
- Chan, K. S. (1985): "The international negotiation game: some evidence from the Tokyo round", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 67 (3), Aug. 1985.
- Finger, J. M. and A. Olechowski (ed.) (1987): "The Uruguay Round – a handbook for the multilateral trade negotiations", A World Bank Publication.
- Fudenberg and Tirole (1992): "Game Theory".
- Hamilton, C. and J. Whalley (1995): "Uruguay round results and developing countries", *The World Economy*, Vol. 18, No. 1.
- Harstad, B. (1999): "Linking issues", NUPI.
- Hoekman, B. and M. Kostecki (1995): "The political economy of the world trading system – from GATT to WTO", Oxford University Press.
- Ikle, F. C. (1964): "How nations negotiate", Harper & Row, Publishers.
- James, W. E. (1997): "APEC and the preferential rules of the origin – stumbling blocks for liberalization of trade?", *Journal of World Trade*, Volume 31, Number 3, June 1997.
- Komuro, N. (1995): "The WTO dispute settlement mechanism – coverage and procedures of the WTO understanding", *Journal of World Trade*, Volume 29, Number 4, August 1995.
- Marceau, G. (1997): "Dispute settlement mechanism – regional or multilateral: which one is better? Review essays of books", *Journal of World Trade*, Volume 31, Number 3, June 1997.
- Melchior, A. (1997): "On the economics of market access and international economic integration", *Økonomiske doktorgrader nr. 36*, Universitetet i Oslo.
- Moulin, H. (1995): "Cooperative Microeconomics – a game-theoretic introduction", Prentice Hall – Harvester Wheatsheaf
- OECD (1993): "Assessing the effects of the Uruguay round", *Trade Policy Issues 2*, OECD.
- Raiffa, H. (1982): "The art and science of negotiation – how to resolve conflicts and get the best out of bargaining", Harvard University Press.

- Schelling, T. (1960): "The strategy of conflict", Harvard University Press.
- Sebenius, J. K. (1983): "Negotiation arithmetic: adding and subtracting issues and parties", *International Organization*, Volume 37, Number 2, Spring 1983.
- Spinanger, D. (1998): "Textiles Beyond the IMF phase-out", in ?, Blackwell Publishers.
- Tollison, R. D. and T. D. Willett (1979): "An economic theory of mutually advantageous issue linkages in international economics", *International Organization*, Volume 33, Number 4, Autumn 1979.
- Tumlir, J. (1985): "Protectionism: trade policy in democratic societies", Washington DC, American Enterprise Institute.
- Wang, L. (1995): "Some observations on the dispute settlement system in the World Trade Organization", *Journal of World Trade*, Volume 29, Number 2, April 1995.