



Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Handelspolitikken under Trump

Arne Melchior



NUPI Notat 879

Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2017
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2017
ISSN: 1894-650X

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.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Postadresse: Postboks 8159 Dep.
NO-0033 Oslo, Norway
Internett: www.nupi.no
E-post: post@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 99 40 50
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Handelspolitikken under Trump

Arne Melchior

Publisert av Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Innhold

Innhold.....	3
Oppsummering	4
Introduksjon: Et historisk brudd.....	5
Trumps handelspolitikk I: Den urettferdige konkurransen	6
Trumps handelspolitikk II: Kamp for selvråderett, mot bindende internasjonalt samarbeid	8
Handelsunderskuddet – har handelsavtalene skylden?.....	10
TPP – en voldtekt av USA?	12
NAFTA – neste på listen?	14
WTO – hvor sterk er trusselen fra Trump?	16
Anti-dumping – proteksjonismens hellige gral	18
Trumps handelspolitikk – brudd eller kontinuitet?	21
Trump – en fordekt sosialist?	23
Retter Trump baker for smed i handelspolitikken?	26
Referanser	28

Oppsummering¹

Artikkelen analyserer USAs handelspolitikk under president Trump, nærmere ett år etter Trumps valgseier. Trumps handelspolitikk innebærer slutten på 70 år med USA i ledelsen for det globale handelssystemet. Trumps politikk er fortsatt i utvikling, og bare 1/4 av nøkkelstillingene i Trumps administrasjon er besatt. Trumps handelspolitikk er i noen grad en fortsettelse av en trend som har vært synlig det siste tiåret, med gryende polarisering mellom USA og Kina, og strid om hvor bindende det internasjonale samarbeidet i WTO (Verdens Handelsorganisasjon) skal være. Trumps handelspolitikk hviler på en forenklet analyse av USAs handelsunderskudd der handelsavtalene gis skylden; og en tilhørende aggressiv handelspolitikk det handelsavtaler skal reforhandles for å redusere det amerikanske handelsunderskuddet. Analysen gir støtte til at ubalanserte handelsavtaler kan ramme arbeidsplassene, og at ubalansert handel er et problem som bør tas mer alvorlig i handelslitteraturen. Kinas har også satt vestlig industri under press, men dette skyldes Kinas vekst snarere enn handelsavtalene. Balanserte handelsavtaler kan gi både arbeidsplasser og billigere import, og er derfor oftest en del av løsningen snarere enn problemet. Ved å bygge på handelsavtalene kan man dessuten utvikle globale regelverk som skaper like vilkår i den globale konkurransen. I motsetning til sine forgjengere kan Trump komme til å bryte med det internasjonale handelssystemet og svekke internasjonalt samarbeid. Trumps økonomiske nasjonalisme kan være til skade for både handelspartnere og det globale handelssystemet. I tillegg kan USA komme til å skyte seg selv i foten fordi proteksjonismen kan ha en betydelig kostnad; spesielt i en tid med omfattende internasjonale verdikjeder.

¹ Notatet er en “epilog” til et prosjekt om TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) som ble utført i 2016 med finansiering fra Nærings- og fiskeridepartementet. Takk til NFD for den finansielle støtten til dette prosjektet. Det understrekes at analysen og alle synspunkter, inkludert eventuelle feil og mangler, står for forfatterens regning og ikke kan tillegges NFD. Takk til Hege Medin og Lars Erik Nordgaard for kommentarer til et tidligere utkast.

Introduksjon: Et historisk brudd

Handelspolitikken under president Donald Trump er et historisk brudd. Etter 70 år med USA i spissen for en liberal verdensorden, går USA nå i retning av proteksjonisme og økonomisk nasjonalisme. I valgkampen truet Trump med å «rive i stykker» handelsavtalene, og raskt etter valget kom beskjeden om at USA trakk seg fra den ferdigforhandlede TPP-avtalen (Trans-Pacific Partnership) i Stillehavsområdet. Trump-administrasjonen jobber nå videre med denne nye agendaen. Neste på listen er NAFTA (North American Free Trade Agreement), der Trump har gjort klart at USA kan droppe avtalen hvis de ikke får det som de vil. I WTO er USAs rolle til nå uthaling og uklarhet men også dette kan etter hvert bli satt på spissen. Det finnes motkrefter og politisk kamp i USA, men Trumps handelspolitikk er ikke bare snakk: Han mener alvor. I denne artikkelen drøfter vi status i amerikansk handelspolitikk under Trump, og analyserer de mulige virkningene.

Siden Trumps handelspolitikk er et radikalt brudd med fortiden, er det stor strid om den og dessuten en utfordring å bygge opp en ny forvaltning som kan iverksette den nye politikken. Fortsatt er mange stillinger ubesatt i Trump-administrasjonen, og fortsatt er handelspolitikken i støpeskjeen. Iverksetting av en ny og radikalt endret politikk vil også utløse motkrefter som kanskje kan tvinge Trump på retrett. Analysen her er som å «skyte på løpende villsvin» og det er en risiko at situasjonen noen måneder fram i tid kan være betydelig endret. Men sannsynligvis må vi leve med Trump i noen år, og det er viktig å finne ut hva han har i gjære.

Trumps handelspolitikk I: Den urettferdige konkurransen

Mens Steve Bannon ble omtalt som Trumps «sjefsideolog», har Peter Navarro spilt en liknende rolle i handelspolitikken. Sammen med handelsminister Wilbur Ross spilte han en viktig rolle i Trumps valgkamp. Trumps vektlegging av handelspolitikk ble demonstrert da han etter innsettelsen opprettet et nytt nasjonalt råd for handel i det Hvite Hus, med Navarro som leder. Nylig ble dette rådet underordnet det nasjonale økonomiske råd, ledet av Gary Cohn som har mindre ekstreme synspunkter på handelspolitikk og dette har blitt tolket som en svekking av Navarros posisjon.² Men Navarro har Trumps tillit og fortsetter å spille en rolle i kulissene, i sin stilling som leder for «The Office of Trade and Manufacturing Policy».

Navarro er økonom og har skrevet rundt et dusin bøker; flere med skarp brodd mot Kina og med «Death by China» som den mest kjente (Navarro og Autry 2011, også som film). Et hovedbudskap her er at amerikanske industriarbeidsplasser utraderes av urettferdig konkurranse fra Kina, som følge av ulike «weapons of job destruction»: Dette omfatter lave standarder for helse, miljø og arbeidsliv, valutamanipulasjon, skjulte subsidier, tyveri av teknologi og atferd som eliminerer konkurransen. Ifølge Navarro skyldes 40% av Kinas konkurransevne lave lønninger, mens 41% skyldes urettferdig konkurranse. I boken «Crouching Tiger» (Navarro 2015) tas kritikken et skritt videre, ved at Kina ikke bare beskrives som en økonomisk, men også en militær trussel. Handelspolitikken får nå også en sikkerhetspolitisk rolle - den skal brukes for å svekke Kina økonomisk og dermed deres evne til å bygge opp militær kapasitet.³ «Will there be war» er hovedspørsmålet som reises i boken.

Kamp mot urettferdige hindringer for USAs eksport er en av hovedmålsetningene i Trumps handelspolitiske manifest fra mars 2017: «It is time for a more aggressive approach. The Trump Administration

² Kelly folds Navarro's trade shop into National Economic Council, www.politico.com, 27.9.2017.

³ For eksempel sies at «... rebalancing the trade relationship with China is certainly one of the most direct routes to both strengthening the economies of the United States and its allies in Asia while simultaneously weakening the ability of China to finance its war machine..» (Navarro 2015, 258).

will use all possible leverage to encourage other countries to give U.S. producers fair, reciprocal access to their markets.” (USTR 2017, 5). For dette formål skal det forhandles nye og bedre handelsavtaler.⁴ Handelsunderskuddene med Kina, NAFTA og Sør-Korea blir spesielt omtalt som begrunnelse. Uttrykk som en ny tilnærming, aggressiv, alle lovlige midler, America first, trusler om å trekke seg fra avtalene er signaler om den nye kursen. Handelsavtaler er ikke lenger win-win men et nullsumspill om handelsbalansen. Utmeldingen av TPP, reforhandlingen av NAFTA og gjennomgangen av USAs avtale med Sør-Korea er del av denne agendaen. TTIP-avtalen (Transatlantic Trade and Investment Partnership) er ikke helt død, men klimaet for å gjenoppta forhandlingene er i oktober 2017 heller dårlig.⁵

⁴ Se for eksempel USTR (2017, 6): “..the time has come for a major review of how we approach trade agreements. For decades now, the United States has signed one major trade deal after another – and, as shown above, the results have often not lived up to expectations. The Trump Administration believes in free and fair trade, and we are looking forward to developing deeper trading relationships with international partners who share that belief. But, going forward, we will tend to focus on bilateral negotiations, we will hold our trading partners to higher standards of fairness, and we will not hesitate to use all possible legal measures in response to trading partners that continue to engage in unfair activities.”

⁵ USTR Robert Lightizer uttalte i juni 2017 at en avtale med Europa kunne bli vurdert etter valgene i Frankrike og Tyskland. I september sa han at dette ble vurdert «right now»; se foredrag 18.9.2017 ved CSIS (Centre for Strategic & International Studies); <https://www.csis.org/analysis/us-trade-policy-priorities-robert-lightizer-united-states-trade-representative>.

Trumps handelspolitikk II: Kamp for selvråderett, mot bindende internasjonalt samarbeid

Den andre hovedmålsetningen i Trumps handelspolitikk er å forsvare USAs selvråderett over handelspolitikken, og strengt etterleve egen handelslovgivning (ibid.).⁶ Begge disse punktene er eksplisitt rettet mot WTO; særlig tvisteløsningsmekanismen i WTO der USA hevder at det skjer en gradvis endring av regeltolkningen som innsnevrer medlemmenes handlefrihet. «.. when the WTO adopts interpretations of WTO agreements that undermine the ability of the United States and other WTO Members to respond effectively to these real-world unfair trade practices with remedies expressly allowed under WTO rules, those interpretations undermine confidence in the trading system.» (ibid., 3). En pågående konflikt i WTO er oppnevningen av nye medlemmer i WTOs appellinstans i tvistesaker (Appellate Body). Som følge av naturlig utskifting må det regelmessig oppnevnes nye medlemmer, men USA har trenert oppnevningen av nye medlemmer slik at det etter hvert kan true appellinstansens funksjonsevne.⁷ I Trumps tale til FN's hovedforsamling 20.9.2017 var kritikken av WTO et viktig punkt: "For too long, the American people were told that mammoth multinational trade deals, unaccountable international tribunals, and powerful global bureaucracies were the best way to promote their success. But as those promises flowed, millions of jobs vanished and thousands of factories disappeared."

Bak de to hovedmålsetningene i Trumps handelspolitikk ligger trusselen om proteksjonisme; hvis det ikke går med det gode vil USA bruke ethvert tilgjengelig virkemiddel, selv om det skulle komme i konflikt med eksisterende avtaler eller WTO. Det fins ulike sovende amerikanske lovparagrafer som ikke har vært brukt av andre presidenter i handelspolitikken de siste årene, men disse kan bli vekket til liv igjen under Trump. Trump har åpenlyst truet med å bryte med WTO dersom

⁶ Dette er uttrykt som to ulike målsetninger i USTR (2017) men de er i høy grad overlappende. Den «merkantilistiske» målsetningen er også uttrykt i to punkter som vi har slått sammen ovenfor.

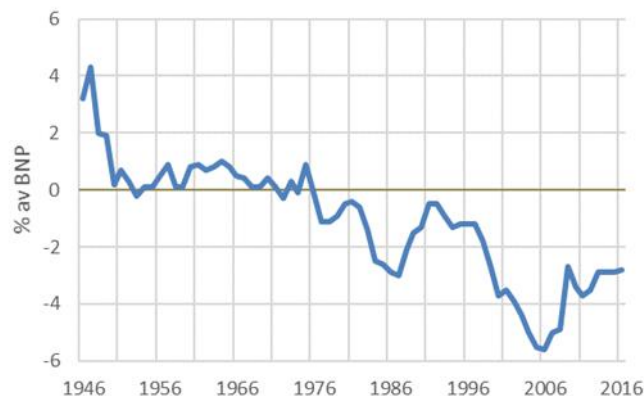
⁷ Se for eksempel Financial Times 16.10.2017; "EU's top trade official warns on Trump impact on WTO".

ikke USA får det som de vil. USA tok også en del juridiske forbehold da WTO ble opprettet, og disse «fotnotene» i WTO-protokollen kan under Trump få en ny betydning. I tillegg trues med å bryte med eksisterende avtaler som NAFTA og KORUS-avtalen mellom USA og Sør-Korea. Det er få støtteerklæringer til internasjonalt samarbeid og win-win, og utilsørt økonomisk nasjonalisme er USAs nye vei i handelspolitikken, med «America first» som slagord.

Handelsunderskuddet – har handelsavtalene skylden?

Karakteristisk for Trump og hans støttespillere er et fokus på USAs voksende handelsunderskudd. Figur 1 viser USA's handelsbalanse for varer og tjenester i prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) fra 1946 til 2016.

Fig. 1: USA - handelsbalansen i % av BNP
Datakilde: U.S. Bureau of Economic Analysis



Mens USA i de første etterkrigsårene var seierherre og industrilokomotiv med et betydelig handelsoverskudd, økte handelsunderskuddet kraftig på 1980-tallet, blant annet som følge av Reagans budsjettunderskudd (med lavere skatt og høyere militærutgifter). Økt import fra Japan var en del av bildet. I perioden 1991-2006 vokste handelsunderskuddet igjen, denne gang med import fra Kina som en viktig bestanddel. USA har et betydelig handelsoverskudd for tjenester, men dette er ikke nok til å kompensere for underskuddet i varehandelen. Etter 2006 har handelsunderskuddet blitt mindre. Dette skyldes en bedring av USAs handelsbalanse for råvarer, blant annet som følge av skifergass-revolusjonen. Handelsunderskuddet for industrivarer har ikke blitt vesentlig redusert.

Det er viktig å merke seg at handelsunderskuddet ikke bare har vokst overfor Kina, men også i forhold til en rekke andre land. Kina har fått en stadig større del av USAs handelsunderskudd, men det skyldes primært at Kina har blitt større og ikke at handelsbalansen med Kina er særlig

forverret.⁸ USAs underskudd på handelsbalansen er derfor et generelt problem og ikke forårsaket spesielt av at Kina er en juksemer. I så fall må det være nesten hele verden som jukser.

Mens Trump gir handelspolitikken en viktig del av skylden for handelsunderskuddet, viser forskningen at makroøkonomiske forhold, herunder budsjettunderskudd, spiller en sentral rolle (se Chinn et al. 2011 for en drøfting). Dollarens rolle som reservevaluta kan også bidra til høyere dollarkurs og dermed påvirke handelsbalansen (se for eksempel Blinder 1996). Siden underskudd på handelsbalansen motsvares av overskudd på kapitalbalansen, spiller kapitalbevegelser og makroøkonomiske forhold en sentral rolle. Gourinchas & Rey (2014, 594) viser for eksempel at USAs handelsunderskudd dels kompenseres av en verdiøkning for USAs verdipapirer.

Selv om handelspolitikken kan spille en rolle, har den i Trumps univers for ensidig fått rollen som syndebukk. Trump skyter her på utlandet, spesielt Kina, men årsakene er langt mer sammensatte og ligger dels i USA selv. I Trumps handelspolitiske univers er handelsavtalene selve djevelen men årsakene er som regel mer sammensatte og noen ganger er handelsavtalene faktisk en del av løsningen og ikke selve problemet. For eksempel har USA i globalt perspektiv lav toll, og nye handelsavtaler fører dermed til at handelspartnerens toll blir mer redusert enn USAs egen slik at «urettferdigheten» blir redusert.

Trump-administrasjonen vedgår at også andre forhold er av betydning for handelsunderskuddet, og det nevnes i denne sammenheng at Trump-administrasjonen arbeider med skattelettelse, deregulering, økt finansiering av infrastruktur og andre tiltak for å øke den økonomiske veksten (USTR 2017,5). Det er her verdt å huske at «Reagonomics» på 1980-tallet bidro til å øke handelsunderskuddet, så det er her en mulighet for at Trump kan gå i samme retning. Dette gjenstår å se.

⁸ En måte å måle dette på er å beregne "nettoeksportraten" $(x-m)/(x+m)$ der x er eksport og m import. Denne varierer mellom -1 (bare import) og +1 (bare eksport). Hvis vi beregner denne separat for USAs handel med Kina, og USAs handel med alle andre land, følger det to kurvene hverandre som skygger fra til 2008, hvoretter underskuddet med Kina blir relativt litt større.

TPP – en voldtekt av USA?

TPP-avtalen i Stillehavet var forhandlet mellom fem land i Amerika, fem land i Asia samt Australia og New Zealand. Avtalen var ferdigforhandlet og signert i 2015, og skulle etter planen ratifiseres av landene i 2016. I valgkampen ble TPP omtalt av Trump som «en voldtekt av vårt land!»⁹ En av hans første handlinger som president var å trekke USA fra avtalen.

Omfanget av handelsliberalisering i TPP reduseres av at den viktigste deltakeren nå uteblir. Noen av løsningene i avtalen var kompromisser oppnådd etter harde forhandlinger med USA. Når de 11 andre landene nå går videre med avtalen, vil derfor enkelte deler av TPP bli endret. Men selv uten USA vil TPP-11 være en viktig avtale. Reguleringssamarbeid var en viktig del av Obamas målsetning med TPP, og forhandlingene lyktes med dette.¹⁰ TPP tar opp flere av Trumps “urettferdigheter”: I forhandlingene ble det oppnådd enighet om viktige regelverk om intellektuell eiendomsrett og statselskaper, med resultater som var sterkt påvirket av USA. Avtalen har tar også opp valutaproblematikk, arbeidsstandarder og miljø, om enn med mindre vidtrekkende bestemmelser.

TPP er dermed en avtale som tar opp flere av punktene på Trumps klage-liste over urettferdig handel. Avtalen ble ofte kritisert som et tiltak for å demme opp for Kina (dette var også Kinas egen tolkning); geopolitisk en del av USAs «pivot to Asia» - for å styrke sin rolle i regionen og overfor Kina. Reglene om statselskaper og teknologi tar opp noen av de viktigste av Trumps urettferdigheter. Det er derfor underlig at TPP ble en av Trumps viktigste skyteskiver i valgkampen.

Det er også et paradoks at når NAFTA-avtalen nå skal reforhandles, utgjør regelverket i TPP på noen punkter et viktig grunnlag for modernisering av NAFTA. Alle de tre NAFTA-landene var jo med i TPP, og har blitt enige der. Regelverket i TPP kan også «spres videre» i andre handelsavtaler i Asia, og være noe som Kina må forholde seg til i sine

⁹ “Trump calls trade deal 'a rape of our country'”; Politico 28. juni 2016, av Cristiano Lima, fra www.politico.com. For en oversikt over Trumps uttalelser om handelspolitikk i valgkampen, se Noland et al. (2016).

¹⁰ Se for eksempel Naughton et al. 2015: “TPP shows the United States and Japan exercising leadership, stepping out ahead of the global community in their willingness to negotiate a new set of rules and obligations”.

framtidige avtaler. Til og med i forhandlinger mellom Kina og Norge kan TPP på enkelte delområder være en modell eller inspirasjon for frihandelsavtalen.

Trumps fornektelse av TPP er demed en illustrasjon av at politikken ikke er helt konsistent, men preget av symbolsaker og mediefokus, inkludert sosiale medier og Twitter. I perioden 2010-2015 var det faktisk økende oppslutning om internasjonal handel i USA, i følge meningsmålingene fra Pew Research Center. Immigrasjon og terrorisme var derimot de største protest-sakene før valgkampen. I valgkampen ble imidlertid utenrikshandel en skyteskive, og oppslutningen på meningsmålingene sank.¹¹

¹¹ Se f.eks. Jones, B., 2017, Support for free trade agreements rebounds modestly, but wide partisan differences remain, Pew Research Center, 25.04.2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/25/support-for-free-trade-agreements-rebounds-modestly-but-wide-partisan-differences-remain/>.

NAFTA – neste på listen?

Med handelsunderskudd og økt import fra Mexico ble også NAFTA en skyteskive for Trump i valgkampen, og omtalt som «den verste» av handelsavtalene. Debatten om NAFTA har rast i USA hele tiden fra før avtalen ble inngått i 1993. Påvirket av debatten inngikk Clinton-administrasjonen senere nye tilleggsavtaler om arbeidsstandarder og om miljø.

Presidentkandidat Ross Perot ble berømt for sitt utsagn i valgkampen mot Clinton i 1992 om «the giant sucking sound»; om arbeidsplassene som forsvant over grensen til Mexico. NAFTA førte til betydelig mer liberalisering i Mexico enn i USA. Likevel har USAs handelsunderskudd økt. Siden mexikanske fabrikker bruker mange innsatsvarer fra USA i produksjonen, er handelsunderskuddet målt i verdiskapning mindre enn det ser ut til i handelsstatistikken. For eksempel var USAs underskudd overfor NAFTA-partnerne i 2011 på 135 milliarder USD i følge handelstallene, men 80 milliarder når man tar hensyn til bruker av innsatsvarer fra USA (Villareal & Fergusson 2017).

NAFTA-avtalen blir nå reforhandlet som en del av Trumps agenda. En reforhandling er naturlig ting siden slike avtaler har godt av å oppdateres. Til en viss grad er de pågående forhandlinger en slik naturlig oppdatering. Som nevnt inngår her elementer fra TPP; eksempelvis regelverket for statselskaper. I TPP slår disse reglene inn først når den statlige eierandelen er 50% eller høyere. I NAFTA-forhandlingene har USA foreslått å innskrenke dette unntaket. Canada og Mexico er antakelig imot, og dette er en naturlig meningsforskjell.

USA har imidlertid også reist mer radikale forslag som ifølge noen observatører truer med å blokkere forhandlingene.

- De har foreslått en «sunset clause» som betyr at avtalen skal gjennomgås hvert femte år og at det trengs ny enighet om forlengelse. Dette vil skape usikkerhet rundt hele avtalens videre eksistens.
- Trump-administrasjonen har foreslått en svekking av NAFTAs system for tvisteløsning, slik at statene ikke er bundet av utfallet i

tvistesaker.¹² Forslaget gjelder dels antidumping-tiltak, men også den generelle stat-til-stat mekanismen for tvisteløsning i NAFTA. Forslaget er i tråd med Trumps signal om at USA ikke ønsker internasjonale avtaler som binder dem.

- USA ønsker nye opprinnelsesregler for bilindustrien: for å få tollfrihet må i dag 62.5% av varene ha opprinnelse i NAFTA. Ifølge USAs nye forslag skal dette økes til 85%, og 50% må komme fra USA.¹³ Bilindustrien har protestert mot forslaget og hevder det vil ramme deres verdikjeder. USAs bilproduksjon har økt betydelig siden 2009, og ifølge industrien selv blitt mer effektiv og produktiv, dels på grunn av verdikjedene i NAFTA.

USAs forslag har skapt betydelig debatt, og enkelte tolker dem som et signal om at USA egentlig ikke ønsker en avtale og godt kan leve med at forhandlingene går i stå. Om dette skjer, er det en dramatisk ending i amerikansk handelspolitikk; en endring som ifølge mange økonomiske analyser vil være til skade for USA selv. En nylig og mye omtalt studie er Caliendo & Parro (2015), som finner at USA tjener litt på NAFTA, Mexico mye men Canada faktisk taper litt. Mens TPP var en avtale som enda ikke var trådt i kraft, vil en eventuell uttrede fra NAFTA være mer radikalt.

Canada og Mexico er relativt til USA små land og som følge av geografien vil et forverret forhold til USA være et betydelig problem for dem; de er avhengige av det amerikanske markedet. Det er nedslående at USA nå ser ut til å ha droppet solidariteten i forhold til sine nære naboer, med utilslørt egeninteresse som det nye idealet.

¹² World Trade Online 15.10.2017: U.S. proposes non-binding state-to-state dispute settlement chapter in NAFTA.

¹³ World Trade Online 5.10.2017: Sources: USTR to demand 50 percent U.S. content in NAFTA auto rules of origin.

WTO – hvor sterk er trusselen fra Trump?

Er WTO neste avtale på blokken? USA har truet med å bryte med WTO men de har foreløpig ikke gjort dette i juridisk forstand. USA bruker også WTO for å fremme egne interesser; for eksempel gjennom anti-dumping-tiltak der «skadevoldende» import kan møtes med toll innenfor WTOs regler.

WTO er en forhandlingsbasert organisasjon og med 164 medlemsland med til dels sprikende interesser er det ikke lett å komme til enighet. Det trengs derfor noen sterke ledende nasjoner for å komme videre, og USA har tidligere hatt en slik rolle. Under Trump er USA ikke lenger en «spydspiss» men i beste fall en brems og i verste fall en giftpil. Det blir heller ikke lett å fylle opp tomrommet etter USA med det første; Kina kan neppe få en tilsvarende rolle på kort sikt. Forventningene til WTOs ministermøte i Buenos Aires i desember 2017 er lave, og Trumps bredsider mot WTO gjør det ikke bedre.

Siden WTO er et forhandlingsmaskineri, er prosessen og personene viktig for institusjonen; WTOs regler er ikke skrevet i stein og tolkningen avhenger av forhandlinger og praksis, herunder tvistesaker. Når en så grunnleggende aktør som USA trekker WTO i tvil og presidenten åpenlyst rakker ned på organisasjonen selv i FNs hovedforsamling, er det til skade. Konflikten om oppnevning av nye medlemmer i WTOs tvisteløsningsorgan er som nevnt en føljetong med start før Trump, og det gjenstår å se om Trump vil ta denne til et nytt nivå.

Fortsatt er Trumps WTO-politikk ikke satt på spissen, men truslene er mange og hvis de blir realisert, vil det være alvorlig. I mellomtiden er USAs WTO-politikk preget av usikkerhet, ubesatte stillinger og nøling. Som kjent er det i amerikansk administrasjon et stort antall stillinger som er politisk utnevnt. Ifølge Washington Post er 145 av 602 ledende stillinger i Trump-administrasjonen besatt, og ytterligere 176 avventer senatets godkjenning. Med andre ord mangler fortsatt $\frac{3}{4}$ av lederne i Trumps sentralforvaltning.¹⁴ Dette gjelder også handelsområdet, der eksempelvis viktige stillinger i Genève fortsatt er ubesatt. Det er nok også

¹⁴ Takk til Pål Somdalen som bidro med informasjon om dette. Tallene er basert på en gjennomgang foretatt av Washington Post.

slik at personalet i USAs forvaltning er mindre radikale en Trump i handelspolitikken; dermed råder usikkerhet og tilbakeholdenhet snarere enn handlekraft mens man «venter på mandatet». Potensielt kan det bli verre når mandatet kommer.

Anti-dumping – proteksjonismens hellige gral

Anti-dumping-tiltak (AD) er sentralt i Trumps (og USAs) kritikk av WTO, og vi skal derfor gå litt mer inn på dette. AD er tiltak mot import til «for lave priser», der det kan innføres en midlertidig toll som svarer til denne prisforskjellen eller «dumpingmarginen». AD er en type handelstiltak som særlig benyttes for «homogene» eller ensartede varer der ulike priser lett kan sammenliknes; for eksempel metaller (til forskjell fra for eksempel klær der kvalitet og pris varierer mye). AD er tillatt under artikkel VI i GATT/WTO, som gir nærmere regler for når AD kan benyttes og hvordan dumpingmarginen skal beregnes. Konflikten mellom USA og WTO om tolkning av AD-reglene begynte lenge før Trump; i flere tvistesaker tapte USA og Trump vil nå ta revansj.

AD er det globale handelssystemets sikkerhetsventil; bruken er konjunkturavhengig (Bown & Crowley 2016, Blonigen & Prusa 2015) og reglene tøyelige nok til at dette våpenet kan brukes og misbrukes til proteksjonisme. Norge har de siste årene støttet en innsnevring av handlingsrommet for å unngå misbruk av AD-regelverket (Utenriksdepartementet 2015, 91). AD er proteksjonismens hellige gral, et av de siste punkter som liberaliseres, selv i vidtrekkende frihandelsavtaler.¹⁵ Fra et handelsliberalt synspunkt er AD for det meste en negativ utvekst i handelssystemet; fra et realpolitisk perspektiv kan AD være en nyttig sikkerhetsventil som kan brukes når det røyner på, istedenfor at det globale handelssystemet settes under press. En «Trump light» versjon av USAs handelspolitikk ville være flere AD-tiltak innenfor et intakt handelssystem. Utviklingen høsten 2017 tyder på at Trump kan komme til å gå lenger enn dette, men dette gjenstår å se.

USA er en av de store «forbrukerne» av AD og hadde i perioden 1995-2013 AD-tiltak for mer enn 1/10 av importen (Bown & Crowley 2016, se også Blonigen & Prusa 2015). USA har mange AD-tiltak rettet mot Kina, men også Kina er de siste årene blitt en hyppig bruker av AD. En

¹⁵ I EØS er AD eliminert for industrivarer, men ikke for fisk og landbruk der vi ikke er fullt integrert med EU. Norge har tidligere for laks blitt møtt av antidumpingtiltak fra EU og USA; eksporten av fersk laks til USA ble for eksempel radert ut i perioden 1991-2012 som følge av AD. Vi fikk da føle hvordan reglene kunne tøyes slik at tiltakene ble forlenget i 21 år.

varegruppe som er hyppig utsatt for AD er stål, der Kina har i løpet av få år har bidratt til kraftig global overkapasitet. Det var også på 1990-tallet handelskonflikter om stål, og etter en «rolig periode» 2003-2012 har konfliktene blusset opp igjen. I 2015 og 2016 ble det initiert mer enn 40 nye antidumping-saker for stål.¹⁶ EU og USA er her «på parti» mot Kina, og Kina har fra 2017 innført tiltak for å redusere egen produksjon. USA under Trump har to handelsministre og begge har en fortid i stål; «Commerce Secretary» Wilbur Ross som investor i stålbransjen og «United States Trade Representative» Robert Lightizer som handelsjurist i flere av USAs stålkonflikter.

De tekniske reglene for AD er et kjernepunkt i Trump-administrasjonens konflikt med både WTO og Kina. For å beregne dumpingmarginen er det normale at eksportprisen sammenliknes med salg i hjemmemarkedet eller en beregnet produksjonspris. Det er imidlertid her et spesielt unntak; for land som ikke har status som markedsøkonomi er handlingsrommet større og man kan også sammenlikne med prisen for tredjeland for å fastsette dumpingmarginen. Denne regelen har vært brukt for nåværende eller tidligere planøkonomier inkludert Kina. Da Kina gikk inn i WTO i 2001, fikk de (eller trodde de fikk) et løfte om at de etter 15 år, det vil si i 2016, skulle få status som markedsøkonomi og dermed bli underlagt vanlige AD-regler. Mens Norge gikk med på dette, har USA har satt seg på bakbeina og kommet med en ny tolkning av Kinas tiltredelsesavtale. Kina har reist tvistesak om dette i WTO. Heller ikke EU har gitt Kina status som markedsøkonomi, men prøver nå å unngå konflikten gjennom et nytt AD-regelverk der skillet mellom markedsøkonomier og andre lenger er eksplisitt.¹⁷

Dersom USA taper handelstvisten med Kina om markedsøkonomi-status vil de røde varsel-lampene blinke. Det er da sannsynlig at USA på en eller annen måte vil bryte med WTO, kanskje til og med ved å melde seg ut.¹⁸

¹⁶ http://www.oecd.org/industry/ind/Item_8_OECD_Trade.pdf. Item 8: Recent developments in steel trade and trade policie. Presentation by Hokuto Otsuka, 28 September 2017, 83rd Session of the OECD Steel Committee, Paris, France.

¹⁷ Se European Commission - Fact Sheet. The EU is changing its anti-dumping and anti-subsidy legislation to address state induced market distortions. Brussels, 4 October 2017. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-3703_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3703_en.htm).

¹⁸ En annen konflikt om AD gjelder såkalt «zeroing» i beregning av dumpingmarginen. En bedrift som eksporterer til USA vil i praksis selge mange varepartier i løpet av året, og prisen kan variere på grunn av konjunkturer og andre forhold. Ta som eksempel at prisen hjemme er 100 og det selges tre partier til USA med prisene 90, 100 og 110. Det er da dumping for det første varepartiet men ikke de to andre og ikke hvis man tar gjennomsnittet. Zeroing slik USA har praktisert det betyr at man ser bort fra de to siste varepartiene; det blir dermed lettere å påvise dumping og

det kan innføres en urettmessig høy toll for all import fra produsenten. USA har her vært på viklende front og har tapt flere tvistesaker i WTO, men har fortsatt benyttet zeroing i noen av sine interne AD-prosedyrer. På dette punkt kan det være et element av «revansjisme» i Trump-administrasjonens kritikk av WTOs tolkning av regelverket. USAs tidligere praksis var spesiell og det er jo bra at WTOs tvisteløsning har innsnevret denne praksisen. På dette punkt er EU og USA ikke på linje, og EU har reist egne saker mot USA. Se for eksempel http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/february/tradoc_149065.pdf.

Trumps handelspolitikk – brudd eller kontinuitet?

Noen av elementene i Trumps handelspolitikk er en videreføring av trender som også var der tidligere, også under Obama. Som nevnt hadde TPP til hensikt å styrke USAs innflytelse i Asia og dessuten lage handelsregler som tok opp en del av punktene på Trumps klage-liste. Konflikten om antidumping og WTOs tvisteløsningspraksis har foregått i et tiår, og treneringen av nye oppnevninger i WTOs tvisteløsningsapparat startet under Obama. På demokratisk side hadde Bernie Sanders i valgkampen 2016 en klart proteksjonistisk profil. Det er derfor viktig å huske at det ikke er Trump som har funnet opp alt dette.

Den handelspolitiske friksjonen mellom USA og Kina har oppstått gradvis. USA var i 2001, da WTOs mislykkede «utviklingsrunde» eller Doha-runden startet, fortsatt i spissen for WTO og la stor vekt på å få Kina inn som medlem. Det galopperende handelsunderskuddet etter tusenårsskiftet endret USAs holdning gradvis, og USAs ambivalens var antakelig en viktig grunn til at Doha-runden *de facto* mislyktes i 2008.¹⁹ Da Obamas handelsminister Froman holdt sin avskjedstale i WTO høsten 2016, var det med klar brodd mot Kina og med subsidier i stålindustrien som hovedeksempel. I den amerikanske debatten blir Kina ofte fremstilt som en gratispassasjer som ikke etterfølger de globale kjørerreglene for handel.

Det nye med Trump er derfor ikke at han vil ta opp spørsmål om statselskaper, teknologioverføring m.v., men at han anser at disse spørsmålene ikke kan håndteres innenfor det eksisterende handelssystemet. I tillegg er handelspolitikken forankret i en forenklet merkantilisme, med ensidig fokus på handelsbalansen, og med økonomisk nasjonalisme, egeninteresse og liten respekt for verdien av

¹⁹ Se for eksempel Financial Times 5.10.2017; “Tariffs and energetic protection of US trade is the American way”, der det sies at “The decade-long so-called “Doha round” of global trade talks had myriad problems, but what killed it was the US refusal to countenance a deal that did not give its rice, wheat, soy and other farmers more access to markets such as India and China.” Egen informasjon fra tidligere understøtter det syn at USAs manglende lederrolle i 2008 var en hovedgrunn til at Doha-runden feilet.

internasjonalt samarbeid. Mens Obama ville bygge opp nye handelsavtaler som TPP og TTIP, har Trump til nå gått i motsatt retning.

Trump – en fordekt sosialist?

Trump kan oppfattes som politisk ytre høyre, men samtidig er hans mål et oppgjør med etablissementet i Washington, og hans økonomiske nasjonalisme har skarp brodd mot de amerikanske multinasjonale selskapene og deres utflagging av amerikanske arbeidsplasser. Allerede før innsettelsen som president rykket Trump ut på sosiale medier mot bilprodusenter som ville investere i Mexico: «Make in USA or pay big border tax». ²⁰

Et nytt initiativ i samme ånd er at Trumps handelsminister Lightizer vil fjerne den såkalte ISDS-mekanismen fra NAFTA-avtalen. ²¹ ISDS (Investor-State Dispute Settlement) er en mekanisme som gjør det mulig for utenlandske investorer å gå til sak direkte mot vertslandets stat hvis det blir urettmessig behandlet. ISDS har vært omstridt, blant annet ut fra frykt for at ordningen kunne gi investorene rett til å saksøke stater som innfører legitime miljøtiltak. For en diskusjon på norsk, se Alvik et al. (2016) eller kortversjon i Melchior (2016). Mens det vanlige er at ISDS-saker behandles av tribunaler som oppnevnes fra sak til sak, har EU foreslått en reformert ISDS-ordning som går i retning av en permanent internasjonal domstol, og som sterkere forsvarer statenes rett til å regulere. Siden styrket rettsvern for investorene kan stimulere utenlandsinvesteringer, vil Trump rett og slett fjerne ISDS: Lightizer sier at bedriftene selv må ta den risiko som eksisterer eller forsikre seg mot den. Mens det er en legitim debatt om ISDS og ordningens svakheter, ser det ut til at Trump-administrasjonen generelt misbilliger utenlandsinvesteringer. Hvor politikken her bærer, er imidlertid ikke helt klart.

Trump står for økonomisk nasjonalisme, med innslag av planøkonomisk tenkning siden politikken skal utformes for å balansere utenrikshandelen. Frihandel er greit hvis handelen er balansert, ellers må det foretas inngrep. En litt overraskende parallell til Trumps handelspolitikk er planene om ITO (International Trade Organization) etter andre verdenskrig; forhandlet med mandat fra FN og foreslått av

²⁰ Se f.eks. Trumps twitter 3.1.2017:

<https://twitter.com/realdonaldtrump/status/816260343391514624> til General Motors. Ford, Toyota og Chrysler mottok Ifølge mediene slike trusler.

²¹ World Trade Online 19.10.2017: In his own words: Lighthizer lets loose on business, Hill opposition to ISDS, sunset clause.

USA. Med inspirasjon av bl.a. John Maynard Keynes ble Havana-charteret forhandlet og undertegnet av 56 land i 1948, med fokus på full sysselsetting, handelsbalanser, råvarer og konkurransepolitikk og ikke bare handelsliberalisering (Irwin 1993). Fra amerikansk næringsliv ble Havana-charteret kritisert som et "dangerous document because it accepts practically all of the policies of economic nationalism; because it jeopardizes the free enterprise system by giving priority to a centralized national governmental planning of foreign trade; because it leaves a wide scope to discrimination, accepts the principles of economic insulation, and in effect commits all members of the ITO to state planning for full employment." ²² Man skulle nesten tro dette var en kritikk av Trumps handelspolitikk, men det var altså om ITO fra 1948. Som følge av kritikken møtte ITO motbør i den amerikanske kongressen og ble aldri ratifisert av USA. ITO ble dermed skrinlagt i 1950 og isteden ble GATT byggesteinen for det internasjonale handelssystemet, en mer begrenset avtale uten «sosialistiske» innslag og med vekt på handelsliberalisering. GATT var i utgangspunktet en avtale om tollreduksjoner og handelsregler mellom 23 land (inkludert Norge); blant annet med det omtalte regelverk om anti-dumping.

Det er et historiens paradoks at Donald Trump i dag tar opp tråden fra denne etterkrigsdebatten, med fokus på USAs handelbalanse, signaler om isolasjonisme og med mål om reforhandling av handelsavtaler for å oppnå mer balansert handel. Det gjenstår imidlertid å se hvor «sosialistisk» Trump blir i fortsettelsen.

Det som er helt sikkert er at Trump har appellert til arbeidere som har sett den amerikanske drømmen så vel som mange arbeidsplasser gradvis forsvinne. Et bakteppe for den amerikanske revolten er figur 2: Reallønna for vanlige arbeidere i USA har vært mer eller mindre konstant siden 1960-tallet til i dag. Figur 2 viser gjennomsnittlig timelønn for produksjonsarbeidere og ikke-ledende personell i privat sektor i USA, deflatert med konsumprisindeksen, for perioden 1964-2017 (til september).

²² Executive Committee of the U.S. Council of the International Chamber of Commerce, sitert av Irwin (1993) basert på Diebold (1952). Kritikken om diskriminering henger sammen med at USA støttet likebehandling av alle land gjennom bestevilkårsprinsippet, mens Storbritannia ville opprettholde handelspreferanser i Commonwealth (Zeiler 1997).

Fig. 2: Timelønn i USA 1964-2017

Datakilde: Bureau of Labor Statistics



Mens vi i Norge er vant til at det «drypper på klokkeren» og at de fleste av oss får mer i lønningsposen nesten hvert eneste år, er timelønna for arbeidere i USA i dag lavere enn tidlig på 1970-tallet, når vi tar hensyn til kjøpekraft. Riktignok hadde amerikanske arbeidere i 1964 høyere kjøpekraft enn i Norge, men figuren viser hvordan den amerikanske drømmen har falmet – og hvorfor vanlige folk i USA må jobbe hardt for å klare seg. Freund & McDaniel (2017) viser hvordan kjønnsprofilen i det amerikanske arbeidsmarkedet har ført til at hvite menn med lav utdanning er særlig hardt rammet av globaliseringen. En del av disse var tidligere godt betalte arbeidere i amerikansk industri, men har følt nedgangen sterkt. Noe av industrinedgangen i «rustbeltet» skyldes også at en del industri er flyttet til andre deler av USA.

Retter Trump baker for smed i handelspolitikken?

Trumps klageliste tar opp mange relevante problemstillinger, men det er ofte uklart at det er handelspolitikken som har skylden:

- TPP er jo ikke det egentlige problemet, men snarere et bidrag til å løse problemet.
- USA har med noen unntak er ganske liberalt handelsregime, så nye avtaler bidrar dermed til å skape «resiprositet» (gjensidighet) ved at USAs handelspartnere må liberalisere mer.
- USAs enorme handelsunderskudd er kanskje et problem, men handelspolitikken har en begrenset del av skylden.
- USAs problem med handelsbalansen gjelder deres handel generelt, og ikke bare med Kina.
- Ved å bygge på handelsavtaler kan man bygge opp et regelverk for multinasjonale selskaper og dermed redusere innslaget av «urettferdig konkurranse». Det er derfor dumt å torpedere de eksisterende institusjonene.

Vår egen analyse i Melchior (2017) tyder på at frykten for Kina på en måte er begrunnet: Kinas vekst førte til en velferdsgevinst for alle men samtidig et press på Vestens og USAs arbeidsplasser i konkurranseutsatt sektor. Intuisjonen er enkel – framveksten av en enorm ny og stadig mer produktiv konkurrent setter industrien under press. Analysen belyser også virkningen av ubalanserte handelsavtaler; hvis men selv liberaliserer men ikke partneren, kan man tjene på billigere import men tape arbeidsplasser. I denne forstand har «merkantilismen» eller kravet om resiprositet støtte. Balanserte handelsavtaler kan derimot føre både til billigere import og flere arbeidsplasser i konkurranseutsatt sektor (ibid.). Handelsavtalene er sånn sett en del av løsningen snarere enn problemet. Globalisering brukes ofte som en samlebetegnelse for en rekke ulike fenomener som har oppstått på samme tid: Asias vekst, teknologisk endring, handelsliberalisering og internasjonale investeringer. For å utforme riktig politikk er det viktig at vi ikke blander alt i samme gryte, men skiller mellom komponentene. Når dette gjøres,

tyder økonomisk analyse på at handelsavtalene er mye bedre enn Trump vil ha det til.

Vi kan også gi Trump støtte på at ubalanser i handelen er viktig, og problemene med dette er ofte neglisjert i utenriksøkonomiske modeller med balansert handel og full sysselsetting. Fra forskningshold kunne et nyttig bidrag være å utføre mer forskning om ubalanser i handelen, og en tettere kobling til den makroøkonomiske litteraturen på feltet (se f.eks. Gourichas & Rey 2014 for en oversikt).

Gjennom den nye handelspolitikken kan USA skyte seg selv i foten i tillegg til å skade internasjonalt samarbeid. Proteksjonisme er en dårlig løsning, og dette gjelder i enda større grad enn før på grunn av de internasjonale verdikjedene. Trump tar opp flere reelle problemer men globalt samarbeid er nødvendig dersom man skal løse disse.

Referanser

Alvik, I., T. Bekkedal & C. Hillion, 2016, Norges plass i partnerskapet mellom EU og USA – institusjonelle og regulatoriske aspekter. Inneholder (I) Norsk deltakelse i handels-partnerskapet mellom EU og USA; and (II) Investeringsbeskyttelse og investor-stat tvisteløsning i TTIP – implikasjoner for Norge. NUPI-notat nr. 873/2016. <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2424988>.

Blinder, A. S., 1996, The Role of the Dollar as an International Currency, *Eastern Economic Journal* 22 (2): 127-136.

Blonigen, B. A. & T. J. Prusa, 2015, Dumping and antidumping duties, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 21573, <http://www.nber.org/papers/w21573>.

Bown, C. P. & M. A. Crowley, 2016, The Empirical Landscape of Trade Policy. Washington DC: World Bank, Policy Research Working Paper 7620.

Caliendo, L. & F. Parro, 2015, Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA, *Review of Economic Studies* 82: 1–44, doi:10.1093/restud/rdu035.

Chinn M. D., B. Eichengreen & H. Ito, 2011, A forensic analysis of global imbalances, National Bureau of Economic Research Working Paper 17513, <http://www.nber.org>.

Diebold, Jr., W., 1952, The End of the ITO, Essays in International Finance No. 16, International Finance Section, Princeton University, October 1952.

Freund, C. & C. McDaniel, 2017, Less-educated men hit hard by technological shift in job market, TradeVistas, 10.08.2017, <https://trdevistas.csis.org/less-educated-men-hit-hard-technological-shift-job-market/>.

Gourinchas, P. & H. Rey, 2014, External Adjustment, Global Imbalances, Valuation Effects, Chapter 10, pp. 583-645 i G. Gopinath, E. Helpman & K. Rogoff. (red.), *Handbooks in Economics, International Economics Volume 4*, Amsterdam/Oxford: North-Holland/Elsevier.

Irwin, D. A., 1993, The GATT's contribution to economic recovery in post-war Western Europe, Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Papers Number 442, March 1993.

Melchior, A. (red.), 2016, TTIP og Norge: Virkninger og handlingsvalg. En studie av NUPI i samarbeid med Ifo-München, NIBIO, Menon og jurister ved Senter for Europereett, Universitetet i Oslo. Med bidrag fra Ivar Alvik, Tarjei Bekkedal, Gabriel Felbermayr, Marcus Gjems-Theie, Leo Andreas Grünfeld, Hege Medin, Klaus Mittenzwei, Ivar Pettersen og Frode Veggeland. NUPI-rapport 8/2016. Engelsk versjon: TTIP and Norway: Impact and trade policy options, NUPI Report 9/2016.

Melchior, A. (2017, under utgivelse), Free Trade Agreements: The Brexit Hierarchy. Bokmanuskript.

Naughton, B., A. R. Kroeber, G. de Jonquières & G. Webster, 2015, What Will the TPP Mean for China? Foreign Policy 7.10.2015.

Navarro, P. & G. Autry, 2011, Death by China. Confronting the Dragon – a Global Call to Action. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education.

Navarro, P., 2015, Crouching Tiger. What China's Militarism Means for the World. Amherst, New York: Prometheus Books.

Noland, M., G. C. Hufbauer, S. Robinson & T. Moran, 2016, Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign, Washington DC: Peterson Institute of International Economics, PIIE Briefing 16-6, September 2016.

USTR (Office of the United States Trade Representative), 2017, 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, March 2017.

Villarreal, M. A. & I. F. Fergusson, 2017, NAFTA Renegotiation and Modernization, Congressional Research Service; CRS report 7-5700, www.crs.gov, R4498, October 12, 2017.

Zeiler, T. W., 1997, GATT Fifty Years Ago: U.S. Trade Policy and Imperial Tariff Preferences, *Business and Economic History* 26(2): 709-717.



Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI] ble etablert i 1959, og er et ledende, uavhengig forskningsinstitutt på internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. Formelt er NUPI underlagt Kunnskapsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk virksomhet i alle sine faglige aktiviteter. Forskning utført ved NUPI spenner fra kortsiktig anvendt forskning til mer langsiktig, grunnforskning.

About the author:

Arne Melchior is Senior Research Fellow and Head of the Research group on international economics at the Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).

NUPI

Norsk Utenrikspolitisk Institutt
C.J. Hambros plass 2D
Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
www.nupi.no | info@nupi.no