

Økonomiske virkninger av en frihandelsavtale mellom EU og USA

Hege Medin og Arne Melchior,
Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Rapport utarbeidet av NUPI for Finansdepartementet



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

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene 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.
0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: info@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 99 40 50
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Økonomiske virkninger av en frihandelsavtale mellom EU og USA

Hege Medin og Arne Melchior
Norsk Utenrikspolitisk

Rapport utarbeidet av NUPI for Finansdepartementet
Oslo, 4. april 2014*

Kontaktinfo.: arne.melchior@nupi.no, tel. 997 91 209
hege.medin@nupi.no, tel. 920 98 864

Rapporten ble utarbeidet for Finansdepartementet oktober 2013. Den er tidligere offentliggjort som vedlegg til en rapport fra Nærings- og fiskeridepartementet om TTIP, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/pressesenter/pressemeldinger/2014/--Viktige-konsekvenser-for-Norge.html?id=755310>. Den gis nå ut som NUPI-rapport for at den skal være enkelt tilgjengelig, og med samme dato som NFDs rapport.

Publisert av Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Sammendrag | 4 |
| 1. Introduksjon/Forord..... | 5 |
| 2. USAs vei fra multilateralisme til bilaterale handelsavtaler | 6 |
| 3. Bakgrunn: USA og EU i verdensøkonomien..... | 9 |
| 4. Økonomiske virkninger av TTIP: Sentrale studier..... | 12 |
| 4.1 Nærmere om IFO-studien..... | 15 |
| 4.2 Nærmere om CEPR-studien | 16 |
| 4.3 Nærmere om Kommerskollegium (2013)..... | 19 |
| 4.4 Diskusjon av modellforutsetninger | 19 |
| 4.5 Konklusjon..... | 21 |
| 5. Mer om virkningene for Norge: Er en handelsavtale med USA ønskelig?..... | 23 |
| 6. Avsluttende merknader | 34 |
| Referanser | 35 |

Sammendrag¹

Rapporten skisserer bakgrunnen for forhandlingene om en frihandelsavtale mellom USA og EU (TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership) og de mulige økonomiske virkningene. To sentrale studier, utført av CEPR i London samt IFO-instituttet i Tyskland, anslår betydelige økonomiske gevinster for EU og USA. Som følge av at tollbarrierene mellom USA og EU er moderate, konkluderer begge studiene at de viktigste gevinstene ved TTIP kommer fra reduksjon i ikke-tollmessige handelshindringer. Mens CEPR anslår moderate virkninger for tredjeland som Norge, hevder studien fra IFO at det kan oppstå betydelige negative virkninger for tredjeland. Ut fra en drøfting av metoden konkluderer vi med at de negative virkningene for Norge i den sistnevnte studien antagelig er overdrevet. Årsaken er at den i for liten grad tar hensyn til at nedtrapping av ikke-tollmessige handelshindringer mellom USA og EU kan ha positive effekter for tredjeland. For eksempel vil Norge måtte tilpasse seg TTIPs regelverk på en rekke områder gjennom EØS, og får dermed del av fordelene ved friere handel. En eventuell separat frihandelsavtale mellom Norge og USA vil ha positive økonomiske virkninger for Norge, spesielt for enkelte industrisektorer. Fordi mer enn 60 % av vareeksporten til USA er olje og gass, som i liten grad er begrenset av toll eller ikke-tollmessige hindringer, er gevinsten for Norge antakelig mindre enn tilsvarende for EU. Fordi Norge er et lite og perifert land skjer en god del av importen indirekte via Europa og prisen på import fra USA øker med 40 % på veien. Dersom en frihandelsavtale kan skape enklere og mer direkte handel med USA, kan velferdsgevinsten bli større og dette øker motivasjonen for en frihandelsavtale. En frihandelsavtale kan også bety en viss liberalisering på landbruksområdet og slutt på betydelige subsidier til eksport av Jarlsbergost til USA.

¹ Alle synspunkter og vurderinger står for forfatterens regning. Takk til Ulf Sverdrup for kommentarer til et tidligere utkast.

1. Introduksjon/Forord

Den første forhandlingsrunden for Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) fant sted i Washington i juli 2013. Gjennom løfter og målsetninger om vidtgående handelsliberalisering har EU og USA kastet seg ut på dypt vann: En barriere er brutt når de to gigantene legger opp til en slik avtale, etter tjue års forpostfektninger og nøling. Tidligere har en slik avtale blitt skrinlagt dels av prinsipiell motvilje fra USA, men også fordi man ikke trodde det ville være mulig å komme til enighet. Hvorfor skulle USA og EU nå kunne bli enige om genmodifikasjon eller veksthormoner i landbruket, når de ikke har lyktes tidligere? Usikkerheten om dette er i høy grad fortsatt til stede, men lanseringen av forhandlingene betyr en uttrykt politisk vilje til å finne løsninger. En såkalt High-level Working Group (HLWG, 2013) la i februar 2013 fram en anbefaling som ligger til grunn, med relativt ambisiøse forslag til liberalisering. Hvis de to gigantene lykkes i å forhandle en avtale, er det et viktig skritt for verdensøkonomien, og det kan ha betydelige konsekvenser ikke bare for dem selv, men også for andre land inkludert Norge. I analysen bruker vi uttrykket “frihandelsavtale”; hva som ligger i dette vil avhenge av forhandlingene, men det kan bli en mer omfattende avtale i retning av EØS.

I denne rapporten drøfter vi de økonomiske virkningene av en frihandelsavtale mellom USA og EU; herunder virkningene for Norge. I tillegg drøfter vi virkningene av en mulig frihandelsavtale mellom Norge og USA. Rapporten er skrevet på svært kort (=en ukes) varsel og med begrenset tidsbruk, der det ikke har vært tid til omfattende analyser. I rapporten omtaler vi den økonomiske bakgrunnen for forhandlingene; vi oppsummerer og diskuterer andre studier som er gjort om de økonomiske virkningene av TTIP; og vi framlegger statistikk og beregninger som gir foreløpige indikasjoner på hvordan en frihandelsavtale mellom Norge og USA kan slå ut.

2. USAs vei fra multilateralisme til bilaterale handelsavtaler

En frihandelsavtale mellom USA og EU var lenge utenkelig. Fram til 1980-tallet var USA den viktigste drivkraft for GATT (Generalavtalen for tolltariffer og handel). Som teknologisk ledende hadde USA interesse av verdensomspennende liberalisering gjennom GATT, og så med skepsis på regionale avtaler som EU. "European Community as a Systemic Threat" var tittelen på ett av kapitlene i en amerikansk bok om handelspolitikk på 1980-tallet, utgitt av det prestisjefylte Institute for International Economics (Patterson 1983). Fra amerikansk side var man dels bekymret for at regionale handelsblokker var diskriminerende; videre at de ville undergrave det globale handelssystemet. Spesielt dersom gigantene i verdenshandelen inngikk slike avtaler, ville det sistnevnte argumentet ha tyngde (se for eksempel Kahler, 1995 s. 60). Fram til 1980-tallet var USAs holdning til regionale handelsavtaler derfor preget av skepsis. På linje med holdningen overfor EEC har USA tradisjonelt vært skeptisk til sterk handelsintegrasjon internt i Asia (Panagariya 1999).

Fra 1990-tallet har det skjedd en gradvis endring i USAs holdning, med planene om en transatlantisk frihandelsavtale som det siste skritt. Utviklingen har skjedd gjennom ulike steg: USAs frihandelsavtale med Canada i 1988 representerte den første oppmykning av den prinsipielle motviljen mot regionale avtaler, etterfulgt av NAFTA i 1992 og senere planene om FTAA (Free Trade Area of the Americas) fra 1994 (se Medin, 2003). Forhandlingene om FTAA gikk imidlertid dårlig og strandet til slutt i 2003, med motsetninger som likner på det som har preget WTO, for eksempel om landsbrukssubsidier i rike land og motvilje mot liberalisering på tjenestområdet blant utviklingsland.

Mens de tidlige frihandelsavtalene i hovedsak var regionale, dvs. avgrenset til geografiske regioner, skjedde det på 1990-tallet noen initiativer til inter-kontinentale frihandelsavtaler:

- APEC (Asia-Pacific Economic Community) ble etablert i 1989 og vedtok i 1994 de såkalte Bogor-målene om fri og åpen handel for de rike landene innen 2010, og for utviklingslandene innen 2020. Dette er ikke et absolutt krav men skjer i form av frivillig liberalisering og egeninitierte frihandelsavtaler mellom de 21 medlemslandene (som inkluderer Kina og Russland). Det var i følge APEC i 2011 42 frihandelsavtaler i kraft mellom medlemslandene.

- EU startet i 1992 sonderinger med Mercosur om styrket samarbeid. En “rammeavtale” ble etablert i 1995 og fra 2000 startet forhandlingene om en frihandelsavtale (“association agreement”). Forhandlingene gikk ikke særlig bra og ble lagt på is i 2004, men gjenopptatt i 2010 hvoretter det har vært ni forhandlingsrunder.

Tendensen i retning av interkontinentale frihandelsavtaler har på 2000-tallet blitt forsterket:

- Stagnasjonen i WTO-forhandlingene har ført til økt fokus på alternative handelsavtaler, også på tvers av kontinenter. Som følge av treg framgang i “Doha-runden” signaliserte USA i 2003 økt fokus på bilaterale avtaler som supplement til det multilaterale sporet (se drøfting i Schott, 2004).² Chile og Mexico tok initiativ til en rekke avtaler med land på andre kontinenter. Også i Asia skjedde et taktskifte og land som Singapore, Korea, Thailand og etter hvert Kina og Japan la større vekt på frihandelsavtaler som en del av strategien. Mens hovedvekten for de to sistnevnte har vært på intra-asiatisk integrasjon, har noen av landene inngått avtaler med land på andre kontinenter.
- En annen viktig bakgrunnsfaktor er veksten i de framvoksende økonomiene, spesielt i Asia, over de siste tiårene. Dette har gjort disse landene til mer attraktive handelspartnere og ført til økt interesse for å inngå handelsavtaler med dem. Selv om det fins noen unntak, er frihandelsavtalene særlig hyppige blant land et stykke opp på inntektsstigen.

Etter denne gradvise kursendringen har USA nå frihandelsavtaler med 20 land, hvorav åtte utenfor Nord- eller Sør-Amerika.³ Et viktig initiativ nylig er TPP (Trans-Pacific Partnership) som inkluderer elleve land inklusive USA⁴. Alle disse er medlemmer i APEC men TPP omfatter ikke Kina, Russland, Hongkong eller Taiwan. TPP startet med de “frihandelsvennlige” landene Chile, New Zealand og Singapore men har gradvis blitt utvidet med nye deltakere. Målet er en vidtgående frihandelsavtale.

I de fleste tilfeller inngås frihandelsavtaler ikke bare ut fra rene økonomiske kalkyler; politiske, historiske og kulturelle faktorer spiller også inn; jfr. eksempelvis dannelsen av EEC etter andre verdenskrig. USA har tradisjonelt hatt en relativt sterk dose utenrikspolitikk i

² En utløsende faktor var fiaskoen i WTOs møte i Cancun, Mexico i 2003.

³ Australia, Bahrain, Israel, Jordan, Korea, Marokko, Oman, Singapore: dvs. fem i Midtøsten/Nord-Afrika og tre i Asia/Stillehavsregionen.

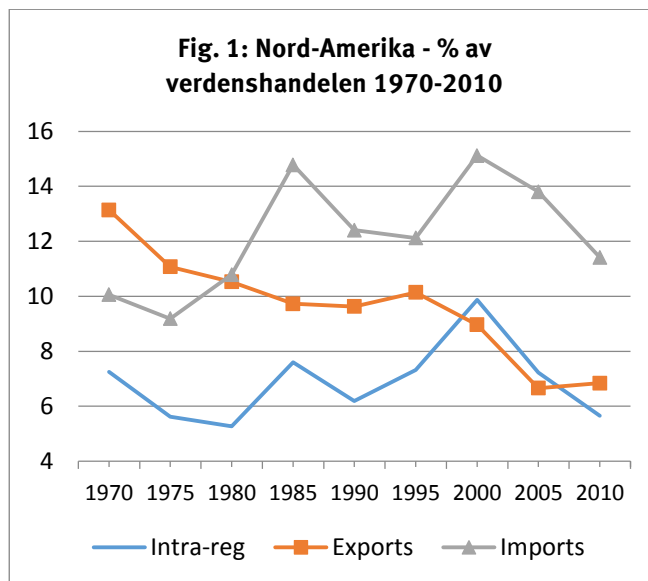
⁴ TPP startet med en frihandelsavtale fra 2005 mellom Brunei, Chile, New Zealand og Singapore; Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (TPSEP). TPP-forhandlingene inkluderer nå Australia, Brunei, Canada, Chile, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore, Vietnam og USA. USA kom med fra 2008.

bilateral handelspolitikk, for eksempel var Israel først på listen og land i Midtøsten har også i den senere tid blitt prioritert av politiske grunner. Den nye frihandelsbølgen har likevel åpnet for et sterkere kremmerinstinkt også i amerikansk handelspolitikk.

3. Bakgrunn: USA og EU i verdensøkonomien

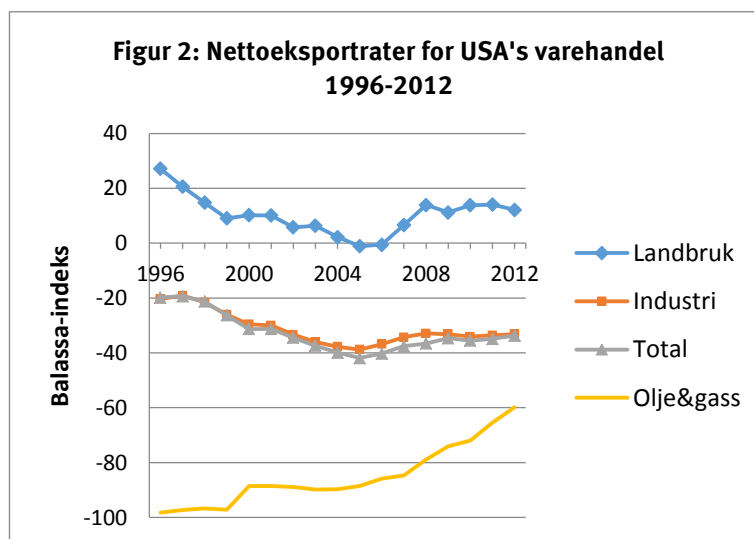
Mens TTIP på den ene siden er uttrykk for dette ”kremmerinstinkt” og er et offensivt handelspolitisk trekk, må avtalen også forstås defensivt: Asias vekst og ”Vestens fall” betyr kraftig industriell omstilling for både USA og EU. Det er ikke tilfeldig at de to gigantene vil ha avtaler med hverandre snarere enn med Kina. TTIP må også forstås som dynamikk og handlekraft med moderat risiko. I kjølvannet av finans- og Eurokrisen er det et akutt behov for nye tiltak som kan stimulere vekst og skape nye arbeidsplasser. Gjennom TTIP kan USA og EU potensielt også gjenvinne initiativet i internasjonal handelspolitikk, etter en periode der økt innflytelse fra BRIKS og framvoksende økonomier har vært en hovedsak.

Det har det siste tiåret vært stadig fokus på USAs handelsunderskudd med Kina. Problemet gjelder ikke bare Kina. Det har skjedd en svekking av USAs handelsbalanse med varer, med økende handelsunderskudd overfor mange land. Som en illustrasjon viser Figur 1, fra Melchior (2012), Nord-Amerikas andel av verdenshandelen med varer 1970-2010. Figuren skiller mellom eksport til og import fra andre verdensregioner, og handel innad i Nord-Amerika.



Mens importen og handelen innad i Nord-Amerika har holdt tritt med verdensøkonomien, har Nord-Amerikas andel av verdenseksporten falt kraftig, fra 13 til 6 %. Som en konsekvens av denne asymmetrien mellom eksport og import, har Nord-Amerika og særlig USA utviklet et voksende underskudd på handelsbalansen med varer.

USA har tradisjonelt vært verdens industrilokomotiv og industrivarer utgjorde i perioder mer enn 90 % av eksporten. USA er imidlertid også en betydelig eksportør av landbruksvarer og i det siste olje. Som Figur 1 viser, var trenden i 2005-2010 litt bedre, og dette skyldes først og fremst økt eksport av ikke-industrivarer. Dette framgår av Figur 2, som viser netto eksporttrater, også omtalt som Balassa-indekser, for USAs varehandel etter 1996. Slike indekser har formen $100 \cdot (x - m) / (x + m)$ der x er eksport og m import. Dersom det er bare eksport er indeksen 100, og dersom det er bare import er den -100. Et underskudd på handelsbalansen gir dermed negativt tall.



For USAs samlede utenrikshandel med varer falt Balassa-indeksen til -42 i 2005, for så å stige til -34 i 2012. Det har med andre ord vært en viss bedring de siste sju årene, men fortsatt har USA et betydelig handelsunderskudd.

Figuren viser utviklingen separat for landbruk, industri og olje/gass. Industrivarer er klart størst i USAs eksport (over 80 %), men andelen har falt som følge av at eksport av olje/gass har økt kraftig på få år, fra null til 8 % av USAs eksport. Utviklingen for olje/gass og landbruksvarer har etter 2005 bidratt til en bedring av USAs handelsbalanse med varer.

Denne utviklingen har viktige handelspolitiske implikasjoner:

- Som følge av svekket handelsbalanse for industrivarer er USA mer lunkne til handelsliberalisering som kan øke gapet ytterligere. Dette gjelder forhandlingene om industrivarer i WTO, og det betyr at frihandelsavtale med Kina ikke er på dagsordenen med det første.
- Råvareeksporten har i det siste vært et lyspunkt i USAs handel og det er grunn til å tro at USA vil være opptatt av markeds- og adgang for landbruksvarer i framtidige avtaler.

Mens USA i 2011 hadde et handelsunderskudd med industrivarer på rundt 800 milliarder USD, hadde de for kommersielle tjenester et handelsoverskudd på nesten 200 milliarder (WTO, 2012). Handel med tjenester er dermed et viktig bidrag til handelsbalansen, og USA er her opptatt av liberalisering og nye markedsmuligheter. Både i WTO og FTAA har utviklingslandene holdt igjen på dette området, og USAs misnøye med dette har vært en viktig grunn til at forhandlingene har gått i stå.

Mens USA og EU har synkende andeler av verdenshandelen, er de giganter på investeringssiden. Handelsbalanser kan dermed gi et skjevt bilde. Svekket handelsbalanse for industrivarer skyldes dels at amerikansk industri er flagget ut. Den nylige litteraturen om "trade in value added" viser at moderne industriproduksjon skjer i nettverk der multinasjonale selskaper spiller en sentral rolle. En populær illustrasjon er Dedrick et al. (2010) som viser at for en Ipod utgjør bearbeidningen i Kina mindre enn 1/10 av sluttprisen. Markusen og Venables (1996) understreket allerede for neste tjue år siden hvordan gjensidige investeringer mellom EU og USA har vokst mye raskere enn samhandelen, og CEPR (2013) inneholder oppdatert informasjon som bekrefter dette. Som en konsekvens av denne oppsplitting av verdikjeden bør de tradisjonelle "merkantilistiske" motiver for handelspolitikken ikke overdrives, og man bør ha tilstrekkelig oppmerksomhet rundt investeringsrelasjoner og pengestrømmer. EU har i sitt forhandlingsmandat for eksempel lagt vekt på at "prudential regulation" bør være med hvis man skal liberalisere på finansområdet.

EU er 28 land på ett kontinent. USA er ett stort land, men med en viss diversitet mellom delstatene. Mens tollsatsene er felles for hele USA, kan bildet være mer komplekst nå man kommer inn på ulike reguleringer av næringslivet. På samme måte som Kina, Russland og India har USA en viss heterogenitet og det er ikke full frihandel på alle områder. USA kan faktisk tjene på "frihandel med seg selv" på noen områder, for eksempel for tjenestehandelen, der det er forskjellige reguleringer i delstatene. Fra et europeisk land-perspektiv kan man fort undervurdere denne diversiteten på amerikansk side.

4. Økonomiske virkninger av TTIP: Sentrale studier

Det er gjennomført flere studier av de økonomiske virkningene av TTIP. To av disse kan anses som de mest sentrale. Den ene er utført av forskningsinstituttet IFO på oppdrag fra Bertelsmannstiftelsen. Den andre utført av Centre for Economic Policy Research (CEPR) på oppdrag fra EU-kommisjonen og benytter modellen GTAP8. I det følgende omtaler vi disse som IFO (2013) og CEPR (2013).⁵ Disse studiene fokuserer på effekter for EU, men resultatene kan også si noe om konsekvenser for Norge. Vi vil her gi en omtale av de viktigste resultatene fra disse studiene med fokus på effekter for Norge. Vi vil også gi en kort omtale av en studie utført av Kommerskollegium (2013), som har fokus på konsekvenser for Sverige. Alle studiene bruker modeller som tar hensyn til hvordan endringer i et land påvirker alle andre land. Modellene reproduserer internasjonale handelsstrømmer i et basisår og analyserer deretter hvordan en handelsavtale mellom EU og USA ville ha påvirket disse strømmene på lang sikt.⁶ Derne utledes virkninger på BNP, sysselsetting m.v. Mens IFO-studien analyserer samlet handel mellom landene, bruker CEPR (2013) og Kommerskollegium (2013) generelle likevektsmodeller (CGE – computable general equilibrium) som eksplisitt analyserer endringer på sektornivå og ringvirkninger mellom sektorer.

Hovedkonklusjonen fra alle studiene er at den isolerte effekten av reduserte tollbarrierer er liten, noe som skyldes at de gjennomsnittlige barrierene mellom EU og USA i er lave i utgangspunktet. Gjennomsnittlig toll på varer ligger på 3.5 %.⁷ Hovedgevinstene fra avtalen kommer dermed fra reduksjon i andre type handelsbarrierer, såkalte ikke-tollmessige barrierer (NTBer). Mange NTB'er, som f.eks. ulike produktstandarder, representerer oppstartskostnader ved eksport.⁸

⁵ Se referanselisten for informasjon om forfattere. CEPR (2013) bygger også på et omfattende utredningsprosjekt om størrelsen på ikke-tollmessige handelshindringer (ECORYS, 2009).

⁶ Basisårene er 2010 i IFO-studien og 2007 i CEPR-studien.

⁷ Selv om eliminasjon av toll har små virkninger for økonomien som helhet, kan det ha store virkninger for enkelte sektorer. EU har generelt noe høyere tollsats enn USA. Den høyeste toll i EU er for bearbeidet mat, og ligger på 14.6 %, mens USAs toll her ligger på kun 3.3 %. Motorkjøretøyer har også relativt høy toll i EU på 8 %, mens USAs toll er 1.2 %. De høyeste tollsatsene i USA finner man i produkter fra jordbruk, skogbruk og fiske, der den ligger på 3.7 %. Her er det ingen forskjell mellom toll i EU og USA.

⁸ En studie blant tyske bedrifter viser at de hovedsakelig anser NTB'er ved eksport til USA som faste engangskostnader. De viktigste NTB'ene er knyttet til

Nyere handelslitteratur peker på at slike kostnader kan være betydelige. Reduksjon i disse, f.eks. gjennom harmonisering eller utforming av kompatible standarder og regelverk, vil derfor potensielt kunne gi store effekter. I tillegg til å redusere handelskostandene mellom EU og USA, kan kompatible regelverk mellom disse aktørene også ha positive effekter for tredjeland. Slike effekter omtales som “direkte spillovers” i CEPR-studien. Uten kompatible regelverk mellom EU og USA vil en bedrift som ønsker å eksportere til begge partene måtte betale oppstartskostnader to ganger. Ved full kompatibilitet vil derimot en bedrift som selger til et av markedene kunne selge til det andre uten ekstra-kostnader.

IFO og CEPR studiene skiller seg fra hverandre i måten man beregner effekter av reduksjon i NTBer. I IFO-studien beregner man reduksjon i handelskostnader som følge av reduserte NTBer indirekte. Man antar at TTIP vil føre til en kostnadsreduksjon som tilsvarer den man har sett fra andre, eksisterende handelsavtaler. I CEPR-studien, derimot, benytter man direkte beregninger av toll-ekvivalenter av eksisterende NTBer, basert på ECORYS (2009). En toll-ekvivalent er den prosentvis tollsatsen som ville tilsvart virkningen av en NTB. Deretter analyseres hvordan prosentvise reduksjoner i disse toll-ekvivalentene vil påvirke handelen. For eksport fra EU til USA er toll-ekvivalentene anslått til å ligge på 21.5 % for varer og 8.5 % for tjenester, mens for eksport fra USA til EU er de anslått til å ligge på henholdsvis 25.4 % og 8.9 % – betydelig høyere enn tollsatsene. De største barrierene finner vi for mat og drikke, der toll-ekvivalentene for eksport til EU ligger på 56.8 %, og for eksport til USA på 73.3 %. Motorkjøretøyer har også høye toll-ekvivalenter, på litt over 25 % i begge markedene. Ikke alle NTBer er hensiktsmessig å fjerne og derfor anslår ECORYS at det i praksis er mulig å redusere toll-ekvivalentene med inntil 50 %. CEPR (2013) anslår videre at TTIP vil føre til en mindre reduksjon enn dette.

I motsetning til IFO (2013), tar CEPR (2013) i mye større grad hensyn til positive effekter for tredjeland som følge av utforming av kompatible eller harmoniserte regelverk mellom EU og USA. Direkte spillovers, slik de er beskrevet over, er til en viss grad også med i IFO-studien. Årsaken er at denne tar hensyn til effekter som allerede har forekommet fra eksisterende handelsavtaler. Indirekte spillovers er derimot ikke med i IFO-studien. Dette er kostnadsreduksjoner som følger av global konvergens mot et felles regelverk. Harmonisering av standarder mellom EU og USA kan føre til at de begge i større grad tilpasser seg globale standarder, noe som vil redusere handelskostnader for alle land som benytter disse standardene. I tillegg vil tredjeland ha incentiv til å innrette eget regelverk til det nye TTIP regelverket. Som vi skal se under, har disse forskjellene mye å si for predikerte effekter for tredjeland. Mens IFO (2013) anslår at tredjeland

kvalitetsstandarder. Videre viser den at små og mellomstore bedrifter er de som har størst nytte av reduksjon i NTBer. Se IFO (2013).

vil tape på avtalen i form av redusert BNP, predikerer CEPR (2013) at tredjeland vil vinne.

CEPR (2013) studien benytter GTAP-modellen (Global Trade Analysis Project),⁹ som er utviklet ved Purdue-universitetet i USA. Den tillater analyse av 60 sektorer og 130 land og regioner inkludert Norge. For analysens formål har CEPR (2013) aggregert opp til 20 sektorer og 11 regioner, med EU som en gruppe sett under ett. Dessverre forsvinner Norge i restgruppen “andre høyinntekts OECD-land” (sammen med Sveits, New Zealand og Australia). Det nærmeste vi kommer å si noe om effektene for Norge fra denne studien er derfor å se på gjennomsnittseffektene for hele denne gruppen. De andre landene i denne gruppen skiller seg mye fra Norge når det gjelder næringsstruktur og handelsmønster, og det er derfor ikke gitt at effektene for Norge vil være lik gjennomsnittseffekten for denne gruppen. I IFO-studien har man derimot estimert handelskostnader for alle land der bilaterale handelsdata er tilgjengelig (i alt 126). Den presenterer dermed en mer detaljert analyse av effekter både for hvert enkelt EU land og for EU som helhet. I tillegg presenterer den effekter for hvert enkelt land i resten av verden, inkludert Norge.

Både CEPR (2013) og IFO (2013) bruker såkalte “gravity-modeller” som en viktig del av analysen. Vi vil derfor kort omtale noen sentrale trekk ved denne metoden, uten å gå altfor mye i detalj. En gravity-modell sier i utgangspunktet at handelen mellom to land er en funksjon av deres respektive størrelser, i regelen målt med BNP, samt distansen mellom dem. I sin enkleste form er sammenhengen

$$T_{ij} = \alpha_1 * Y_i^{\alpha_2} * Y_j^{\alpha_3} * d_{ij}^{\beta}$$

der T_{ij} er handelen (for eksempel eksporten) mellom to land i og j , Y_i og Y_j er deres BNP, og d er distansen mellom dem. Med data for handelen mellom mange land, kan man gjennom regresjonsanalyse bestemme parameterne α_1 , α_2 , α_3 og β . Typisk er koeffisientene for BNP positive og i underkant av én, mens koeffisienten for avstand er negativ, det vil si at handelen synker med avstanden mellom landene. Med 10 land får man $10 \times 9 = 90$ observasjoner; med 126 land (som i IFO-studien) får man $126 \times 125 = 15750$ observasjoner for bilateral handel. Med så mange observasjoner kan man få sikrere estimater for parameterne. I tillegg til eller i stedet for geografisk avstand kan man legge til andre variabler som måler handelshindringer, for eksempel en variabel som angir om de to aktuelle land i hver observasjon har en frihandelsavtale mellom seg eller ikke. Nettopp dette er sentralt i IFO-studien; med data for 126 land bestemmer man den “gjennomsnittlige” statistiske virkning på handelen av at to land har en frihandelsavtale. Dette resultatet kan så brukes til å forutsi hvor mye handelen øker for nye par av land som inngår en slik avtale.

⁹ Se <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/>

Gravity-modeller er brukt mye i analysen av frihandelsavtaler. I en meta-studie av Cipollina og Salvatici (2010) undersøkes hvordan resultatet fra slike gravity-analyser påvirkes av metoden som er benyttet, på enda mer detaljert nivå. Studien dekker for eksempel hele 524 ulike gravity-anslag for virkningen av handelsintegrasjon i EU! Det har de siste årene skjedd en betydelig utvikling av metoden for slike studier (se for eksempel Herrera, 2011), og det er ulike fallgruver som kan føre til for lave eller for høye estimater. Studien av Cipollina og Salvatici (2010) tyder på at det er en robust handelseffekt av frihandelsavtaler, typisk på rundt 40 % med en viss økning over tid. Det er imidlertid betydelig variasjon.

I FO-studien bruker en slik gravity-metode og finner en gjennomsnittlig handelseffekt av frihandelsavtaler på rundt 80 %. Det er dette som ligger til grunn for analysen av hvordan TTIP vil slå ut. Studien bruker ingen spesifikk informasjon om hva slags reformer de ulike handelsavtalene, eller for den saks skyld TTIP, i praksis betyr.

CEPR (2013) bruker ikke gravity-modeller i selve studien, men anslagene for NTB-tollekvivlaentene som blir brukt i analysen kommer fra ECORYS (2009), hvor de er beregnet med bruk av gravity-modeller. CEPR (2013) finner at ikke-tollmessige hindringer er betydelig høyere for varer enn for tjenester. ECORYS (2009) bruker ulike metoder i analyser av varer vs. tjenester, og dette kan påvirke den relative størrelsen på anslagene fordi ulike varianter av gravity metoden kan gi vidt forskjellige estimater.

4.1 Nærmere om IFO-studien

Denne studien analyserer kun virkninger på handel i varer. Den analyserer to scenarioer. Det ene tar kun for seg eliminering av tollbarrierer. Det andre scenariet analyserer i tillegg reduksjon i NTB'er, og dette "dyp-liberalisering" scenariet er bygget på en antagelse om at TTIP vil føre til en reduksjon i handelskostnadene tilsvarende den reduksjonen man allerede har sett som følge av andre handelsavtaler. Scenariet fanger derfor opp virkningene av direkte effekter, slik som harmonisering av produktstandarder, så vel som ringvirkninger, slik som redusert politisk usikkerhet og økte direkte utenlandsinvesteringer.

Effektene av TTIP i dyp-liberalisering scenariet er mye mer omfattende enn i tolleliminering scenariet. Eliminering av toll står for liten andel av økt handel, økonomisk vekst og sysselsetting. Dyp-liberalisering scenariet derimot, anslår en gjennomsnittlig økning i eksporten fra EU til USA på rundt 90 %. EUs BNP øker i snitt med 4.95 % (23 ganger mer enn i tolleliminering scenariet). USAs BNP er anslått til å øke med 13.4 %. Alle EU medlemslandene vil tjene på avtalen i begge scenarioene, men de som handler mest med USA tjener mest. Storbritannia er en viktig vinner. I dyp-liberalisering scenariet er

gevinsten også stor for små, perifere land deriblant Skandinavia, Spania og Baltikum.

Effekten på BNP for de fleste land utenfor avtalen er negativ i begge scenariene fordi EU og USA vrir handelen bort fra disse landene og mot hverandre. Til tross for at økt BNP i EU og USA har positive ringvirkninger for tredjeland, er disse ikke sterke nok til å oppheve de negative. I tolleliminasjon scenariet er det særlig utviklingslandene som vil tape, mens i dyp-liberalisering scenariet ser vi i tillegg høye negative effekter for landene som allerede har handelsavtaler med EU og USA. For Norge vil avtalen i dette scenariet føre til et fall i BNP på 3.9 %.

Arbeidsledigheten blir redusert i EU som følge av avtalen. Effektene er særlig store for Storbritannia og for landene som er hardest rammet av gjeldskrisen i Europa. For EU landene faller ledigheten med mellom 0.08 og 1.27 prosentpoeng. På dette området har avtalen imidlertid også positive effekter for tredjeland. Ledigheten faller med gjennomsnittlig 0.45 prosentpoeng i OECD. Likevel er det flere tapere. Norge er blant dem, og ledigheten forventes å stige med 0.44 prosentpoeng.

4.2 Nærmere om CEPR-studien

CEPR-studien er i stand til å identifisere flere kilder til reduksjon i handelskostnader enn IFO-studien. I tillegg til den direkte effekten av reduksjon eller eliminasjon av toll, kan den identifisere den direkte effekten av reduksjon av NTBer i hhv varer og i tjenester. Den kan også identifisere ringvirkninger som følge av reduksjon i NTBer. Disse deles inn i direkte og indirekte spillovers. "Direkte spillovers" er kostnadsreduksjoner som følger av at tredjeland i større grad bare trenger å forholde seg til ett i stedet for to regelverk ved eksport til det samlede EU/USA markedet. "Indirekte spillovers" er kostnadsreduksjoner som følger av global konvergens mot et felles regelverk.

Direkte spillovers antas å ligge på 20 % av kostnadsreduksjonen for bilateral eksport mellom EU og USA, mens indirekte spillovers antas å ligge på halvparten av dette. Med andre ord, en reduksjon av NTBer som tilsvarer en reduksjon i bilaterale handelskostnader på 5 % mellom EU og USA vil føre til i) en reduksjon i tredjelands eksportkostnader til det samlede EU/USA markedet på 1 %, og ii) en reduksjon i handelskostnader mellom det samlede EU/USA markedet og tredjeland (samt mellom tredjeland) på 0.5 %.

Alle disse effektene analyseres innenfor to scenarier: "mindre ambisiøst" og "mer ambisiøst". Det første legger til grunn en reduksjon i tollbarrierer på 98 % og en reduksjon i NTBer på 10 %, mens det andre legger til grunn en reduksjon i tollbarrierer på 100 % og en reduksjon i NTBer på 25 %.

Generelt predikerer CEPR (2013) mye lavere effekter av TTIP enn IFO (2013). Eksportveksten fra EU til USA ligger på 16 % og 28 % i hhv mindre ambisiøst og mer ambisiøst scenariene, mens eksportveksten fra USA til EU ligger på hhv 23 % og 37 %.¹⁰ Til sammenligning ligger eksportveksten fra EU til USA på hele 90 % i IFO-studien. Virkningene på BNP blir også mindre i CEPR (2013). Tabell 1 viser effekten på BNP i EU, USA og tredjeland i de to scenarioene. I tillegg vises effekten for gruppen “andre høy-inntekts OECD land”, hvor Norge er med. Dette er en undergruppe av gruppen “tredjeland”. Totaleffekten i de to scenarioene er angitt i kolonne 1 og 2 og viser at BNP veksten i EU er anslått til hhv 0.27 % og 0.48 % i de to scenarioene.

Effekten på BNP fra de forskjellige kildene til reduksjon i handelskostnader vises i kolonne A-E. Vi ser at de største gevinstene kommer fra reduksjon i NTB'er, og da særlig for varer. NTB reduksjon på varer står for rundt halvparten av økningen i BNP, mens NTB reduksjon i tjenester spiller mindre rolle. Dette er ikke overraskende, da NTB toll-ekvivalentene er størst for varer, og varer utgjør mesteparten av eksporten (65 %). Reduksjon i tollbarrierene er mindre viktige, men bidrar likevel med mellom en tredjedel og en femtedel av BNP-økningen i EU. De spiller dermed relativt sett en viktigere rolle enn i IFO (2013).

I motsetning til IFO-studien, viser CEPR (2013) positive gevinster for tredjeland. Ingen regioner taper på avtalen, men ASEAN landene er de som tjener mest. “Andre høy-inntekts OECD land”, der Norge er med, tjener også mer enn gjennomsnittet for tredjeland. Selv om de positive virkningene for tredjeland kan synes små, er de ikke neglisjerbare sett i forhold til de positive virkningene for EU og USA. F.eks. utgjør BNP økningen for “andre høy-inntekts OECD land” mellom 30 % og 40 % av BNP økningen i EU.

¹⁰ Høyere eksportvekst fra USA til EU enn motsatt er delvis fordi tollene på motorkjøretøyer og bearbeidet mat er høyere i EU enn USA i utgangspunktet (se fotnote 2).

Tabell 1. Prosentvis endring i BNP som følge av TTIP.

| | A+B+C+D+E | | A | | B | | C | | D | | E | |
|------------------------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------------------|---------------|----------------------------------|---------------|--------------------|---------------|----------------------|---------------|
| | Totaleffekt | | Kun toll | | Reduksjon i NTB'er for varer | | Reduksjon i NTB'er for tjenester | | Direkte spillovers | | Indirekte spillovers | |
| | Mindre ambisiøst | Mer ambisiøst | Mindre ambisiøst | Mer ambisiøst | Mindre ambisiøst | Mer ambisiøst | Mindre ambisiøst | Mer ambisiøst | Mindre ambisiøst | Mer ambisiøst | Mindre ambisiøst | Mer ambisiøst |
| EU | 0.27 | 0.48 | 0.10 | 0.11 | 0.12 | 0.26 | 0.01 | 0.03 | 0.03 | 0.07 | 0.01 | 0.02 |
| USA | 0.21 | 0.39 | 0.04 | 0.04 | 0.11 | 0.23 | 0.03 | 0.06 | 0.03 | 0.06 | 0.00 | 0.00 |
| Tredje-land | 0.07 | 0.14 | -0.01 | -0.01 | -0.02 | -0.04 | 0.00 | -0.01 | 0.02 | 0.05 | 0.08 | 0.15 |
| Andre høy-inntekts OECD land | 0.08 | 0.19 | -0.03 | -0.03 | -0.03 | -0.06 | 0.00 | 0.00 | 0.04 | 0.07 | 0.10 | 0.20 |

Merknad: Mindre ambisiøst = 98 % reduksjon i toll samt 10 % reduksjon i NTB'er for både varer og tjenester. Mer ambisiøst = 100 % reduksjon i toll samt 25 % reduksjon i NTB'er for både varer og tjenester. Direkte spillovers = 20 % av effekten av NTB reduksjon. Indirekte spillovers = 10 % av effekten av NTB reduksjon. "Andre høy-inntekts OECD land" inngår i gruppen "tredjeland". Kilde: CEPR (2013) tabell 6 og 16.

4.3 Nærmere om Kommerskollegium (2013)

Denne studien bruker den samme modellen som CEPR (2013), men hovedfokus er på effekter for Sverige. Norge er kun med som en del av gruppen “resten av verden”, som omfatter alle land utenfor EU og USA. Studien tar ikke hensyn til spillover effekter. Denne studien er derfor mindre interessant for Norge enn CEPR-studien. Kommerskollegium (2013) analyserer flere scenarier, hvorav et ligner på “mer ambisiøst” scenariet i CEPR (2013). Også her er effektene av ren tollreduksjon små. For “resten av verden” vil det føre til en nedgang i nasjonalinntekten på 0.01 %, mens reduksjon av både toll og NTBer vil føre til en nedgang på tilsammen 0.07 %. Virkningen for Sverige vil være en økning i nasjonalinntekten på hhv 0.01 % og 0.09 %.

4.4 Diskusjon av modellforutsetninger

IFO-studien predikerer mye større effekter av TTIP enn CEPR-studien. En oppsummering av predikerte endringer i BNP i de to studiene er gitt i Tabell 2.

Tabell 2. Predikert prosentvis ending i BNP som følge av TTIP

| | Reduksjon i | EU | | USA | | Norge | |
|-------------------------|---------------|------|-------------|------|-------------|-------|-------------|
| | | IFO | CEPR | IFO | CEPR | IFO | CEPR* |
| Prosentvis ending i BNP | Toll | 0.2 | 0.10 – 0.11 | 0.8 | 0.04 | 0.0 | -0.03 |
| | Toll og NTBer | 4.95 | 0.27 – 0.48 | 13.4 | 0.21 – 0.39 | -3.9 | 0.08 – 0.19 |

Kilder: CEPR (2013, tabell 6 og 16) og IFO (2013). IFO analyserer effekter for handel i varer og antar 100 % reduksjon i toll samt effekt av reduksjon i NTBer som tilsvarer effekten fra eksisterende handelsavtaler. CEPR analyserer effekter for handel i både varer og tjenester og antar 98 % – 100 % reduksjon i toll, samt 10 % – 25 % reduksjon i NTB toll-ekvivalenter. *Norge er ikke skilt ut som eget land i denne studien og effektene er satt lik gjennomsnittseffektene for gruppen “andre høy-inntekts OECD land”.

CEPR-studien bygger på en type modell som har blitt kritisert for forutsetninger som i seg selv gjør at predikerte effekter av handelsliberalisering blir for små. Ackerman (2005) påpeker f.eks. at arbeidskraftstilbudet i denne type modeller som regel ansees som gitt. Dette betyr at effekter av endring i samlet sysselsetting i et land ikke blir fanget opp. Man kan derfor ikke få noen netto tilvekst av jobber som følge av at eksportindustrier ekspanderer og heller ikke netto tap av jobber som følge av økt konkurranse fra importvarer på hjemmemarkedet. Dette gjør at gevinster og tap av handel på produsentsiden blir underestimert. IFO-studien tar hensyn til dette, og det kan være en

del av forklaringen på hvorfor denne studien konkluderer med større effekter.

Likevel er det grunn til å stille spørsmålstegn ved de store positive effektene for EU og USA i IFO-studien. Som tidligere nevnt, estimerer ikke IFO (2013) reduksjon i NTBer direkte, slik som CEPR (2013). I stedet antar man at TTIP vil ha en effekt som tilsvarende gjennomsnittseffekten av eksisterende avtaler. Ved hjelp av gravity analyser estimerer man den effekten de eksisterende handelsavtalene har hatt på ikke-tollmessige handelskostnader for alle de 126 landene som inngår i analysen. Estimatenes brukes så til å beregne effekten av TTIP.

Det er flere problemer med denne metoden. For det første er eksisterende avtaler av svært forskjellig omfang. De er inngått på forskjellige tidspunkter, og en avtale i dag gir ikke nødvendigvis samme effekt som en avtale inngått for flere tiår siden. For det andre er det en mulighet for at analysen blander sammen effekten av inntekt og effekten av handelsavtaler: Rike land er mer tilbøyelige til å inngå handelsavtaler, og vi er ikke sikre på at det er kontrollert tilstrekkelig for dette. I tillegg kan effekten av eksisterende avtaler forsterkes av forhold som skyldes inntekt snarere enn reduksjon i NTBer. Rike land har f.eks. bedre infrastruktur enn fattige land og kan dermed nyttiggjøre seg økt handel på en bedre måte. Et tredje poeng er at antallet NTBer har økt mye de siste årene, særlig etter finanskrisen (World Trade Report, 2012; European Commission, 2013). Dette gjelder spesielt NTBer knyttet til matvaresikkerhet. Estimatenes bygger på tidligere tall og det er ikke sikkert at disse i tilstrekkelig grad fanger opp dagens omfang av NTBer. Disse forholdene kan tyde på at estimerte reduksjoner i ikke-tollmessige handelskostnader som følge av TTIP er for høye. Dette gjør at de positive effektene av TTIP for EU og USA kan bli overdrevet. I en metaanalyse av effekter av regionale frihandelsavtaler, finner Cipollina and Salvatici (2010) at disse typisk fører til en økning i handelen på 40 %. Effekten fra nylig inngåtte handelsavtaler er noe større.

Det er også grunn til å stille spørsmålstegn ved de store negative konsekvensene for tredjeland som er predikert i IFO-studien (se Tabell 2). I motsetning til CEPR-studien, tar beregningene i IFO (2013) ikke hensyn til indirekte spillover effekter som tilsier at reduksjoner i NTBer mellom EU og USA kan føre til global konvergens mot felles regelverk og standarder. Tredjeland vil ha incentiver til innrette eget regelverk til regelverket i TTIP. Et omfattende TTIP vil derfor kunne blåse nytt liv i Doha runden i WTO og gi utviklingsland og fremvoksende økonomier et ekstra incentiv til å inngå en avtale. TTIP vil også kunne gi incentiver for andre land til å inngå egne handelsavtaler med EU og USA eller til å foreta en unilateral harmonisering av eget regelverk.¹¹ Denne effekten

¹¹ Her er det verd å merke seg at EU og USA vil få en betydelig makt gjennom en eventuell TTIP-avtale ved at andre land i større grad må tilpasse seg det disse aktørene allerede har fremforhandlet.

er antagelig viktig for Norge, fordi vi uansett vil være nødt til å tilpasse oss en del gjennom EØS avtalen. Effekten forsterkes av at EU og USA er Norges viktigste eksportmarkeder.

Det at denne effekten er spesielt viktig for Norge kan også innebære at CEPR-studien antar for lave indirekte spillovers for Norge. CEPR (2013) antar at graden av indirekte spillovers er lik for alle land. Norge er heller ikke skilt ut som eget land, men inngår i gruppen “andre høy-inntekts OECD land”. Dette kan føre til at den positive effekten av TTIP for norsk BNP blir underestimert.

Likevel skal man være oppmerksom på at de positive effektene for tredjeland i CEPR (2013) først og fremst skyldes de indirekte spillover effektene. Resultatet kan derfor være sensitivt overfor antagelser om størrelsen på disse effektene. Dersom en antar lavere spillover effekter enn de som er oppgitt i studien, vil den positive effekten av TTIP for tredjeland kunne bli redusert. De isolert sett negative effektene av avtalen er imidlertid små, både i snitt for alle tredjeland og for undergruppen “andre høy-inntekts OECD land”. Vi anser det derfor lite sannsynlig at CEPR-studien ville konkludert med negative effekter for Norge, selv med mindre spillover effekter enn det som er anslått i analysen.

Et siste poeng som tilsier en viss skepsis mot de store negative konsekvensene for tredjeland predikert i IFO-studien, er at flere empiriske studier av eksisterende regionale frihandelsavtaler viser at handelsvridningseffektene av disse ikke nødvendigvis er så sterke som fryktet. F.eks. har NAFTA avtalen ført til at det har blitt lettere, snarere enn vanskeligere for tredjeland å eksportere til NAFTA. Enkelte av avtalene i EF/EU derimot, viser noen tegn til handelsvridninger (se Baldwin, 2010 for en oversikt).

4.5 Konklusjon

Studiene vi har omtalt varierer mye i predikerte effekter. Tollreduksjon mellom EU og USA vil isolert sett føre til svært liten eller ingen nedgang i norsk BNP. En dypere avtale som også omfatter reduksjon i NTB'er vil kunne ha både negative og positive effekter for Norge. De negative effektene skyldes at handelen i EU og USA vris mot bilateral handel mellom disse og vekk fra tredjeland. IFO-studien predikerer at TTIP vil føre til redusert BNP og økt arbeidsledighet i Norge pga. slike effekter.

CEPR-studien predikerer imidlertid en liten økning i norsk BNP. Dette skyldes at studien i større grad enn IFO-studien tar hensyn til spillover effekter. Harmonisering av regelverk og standarder mellom EU og USA vil føre til at norske bedrifter i større grad kun trenger å forholde seg til én kostand ved etablering av eksport i stedet for to til fellesmarkedet EU/USA. De største gevinstene for Norge i CEPR-studien kommer imidlertid fra at handelskostnadene blir ytterligere redusert

dersom Norge tilpasser sitt eget regelverk til det nye TTIP regelverket. Denne effekten er ikke med i IFO-studien og den kan være underestimert i CEPR-studien. Likevel må vi være oppmerksomme på at modellen som benyttes i CEPR (2013) er kritisert for å predikere for små effekter, særlig på produsentsiden. Dette kan bety at både positive og negative effekter for Norge er underestimert. Samlet sett tyder imidlertid resultatene etter vårt syn på at TTIP i alle fall ikke vil ha store negative konsekvenser for Norge.

Alle studiene predikerer at EU som helhet vil få økt BNP. IFO-studien predikerer i tillegg at ingen enkeltland i EU vil tape, hverken når det gjelder BNP eller sysselsetting. I EU vil små, perifere land, som de skandinaviske, vil være blant de som tjener mest i form av økt BNP. Det kan derfor være grunn til å tro at en egen handelsavtale mellom Norge og USA etter mønster fra TTIP, vil gi positive gevinster både for norsk BNP og sysselsetting. Det er imidlertid verdt å merke seg at hovedgevinstene vil komme fra reduksjon i ikke-tollmessige handelskostnader snarere enn reduksjon i toll.

5. Mer om virkningene for Norge: Er en handelsavtale med USA ønskelig?

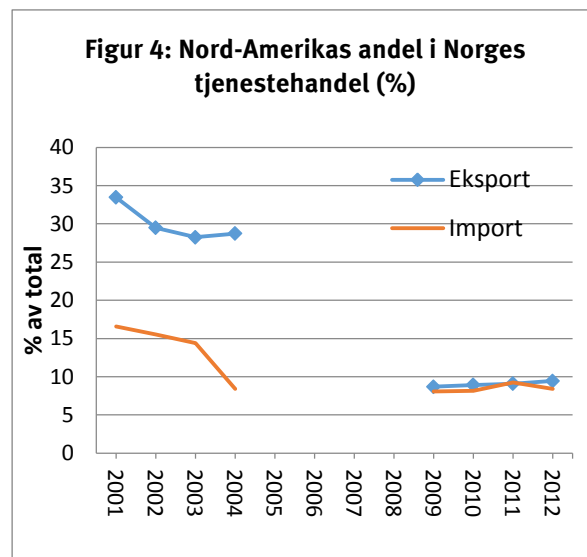
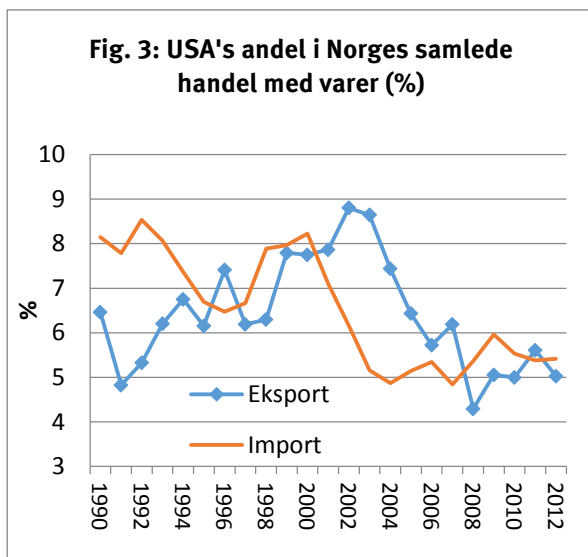
Gjennomgangen av de ulike analysene har vist at noen av analysene tyder på at en EU-USA-avtale vil ha moderate direkte virkninger for Norge, mens andre peker i retning av betydelige tap som følge av handelsvridning. Det framgår at vi tror mer på CEPR enn på IFO her. Det er flere grunner til dette:

- Den ene er at liberalisering av ikke-tollmessige handelshindringer ofte har “spillovers” for tredjeland, for eksempel ved at én standard er bedre enn fler og betyr en forenklingseffekt. I forberedelsene til forhandlingene er det også eksplisitt lagt vekt på at en eventuell avtale ikke skal skape nye hindringer for tredjeland. Slike effekter er bare delvis med i IFO-studien.
- For Norge kommer det også inn at enkelte bestemmelser i en USA-EU-avtale sannsynligvis vil bli direkte innarbeidet i EØS-regelverket. Dette kan for eksempel gjelde standarder, veterinærbestemmelser, prosedyrer for tollbehandling, finansielle tjenester eller offentlige anskaffelser; potensielt også regler for telekommunikasjon, yrkeskvalifikasjoner, anskaffelse på forvarsområdet eller immaterielle rettigheter.
- For det tredje avhenger handelsvridninger overfor tredjeland også av næringsstrukturen. For eksempel har EU høy toll på motorkjøretøy og eliminering av denne vil være en betydelig fordel for USA. Norge har imidlertid moderat eksport av motorkjøretøy og effekten er dermed svakere enn for land som Japan og Kina. For fiskeeksport, derimot, kan Norge forvente negative vridningseffekter.

Når dette er sagt, er det likevel ingen tvil om at TTIP kan bety en endring i konkurranseforholdet i de to markedene til fordel for de medlemslandene.

En annen sak er at Norge går glipp av gevinster ved ikke å oppnå en avtale med USA selv. I dette avsnittet vil vi derfor se nærmere på hva Norge eventuelt kunne vinne på en avtale med USA. Dette avhenger dels av hvilke barrierer som fins mellom Norge og USA, og dels av handelens omfang samt næringsstrukturen.

Både for EU og Norge er USA en viktig handelspartner selv om landets betydning har falt noe over tid, i tråd med den globale utviklingen. Figur 3 (basert på data fra WITS/COMTRADE) viser utviklingen for varehandelen, der spesielt importandelen har falt i takt med økt import fra Asia.



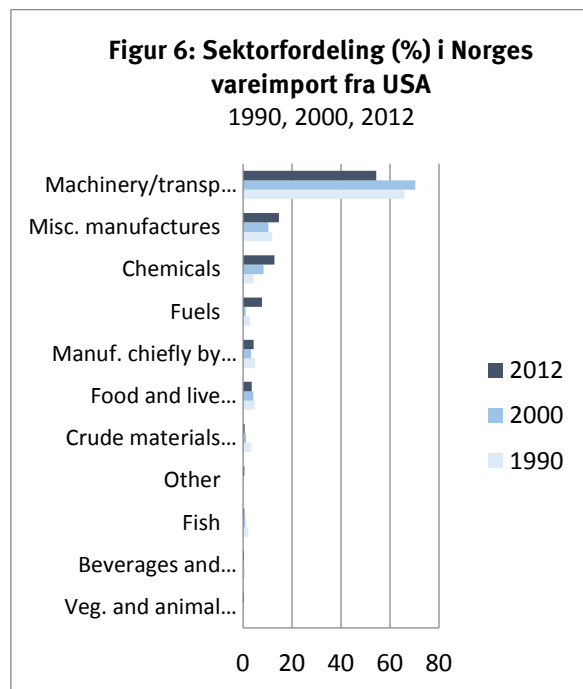
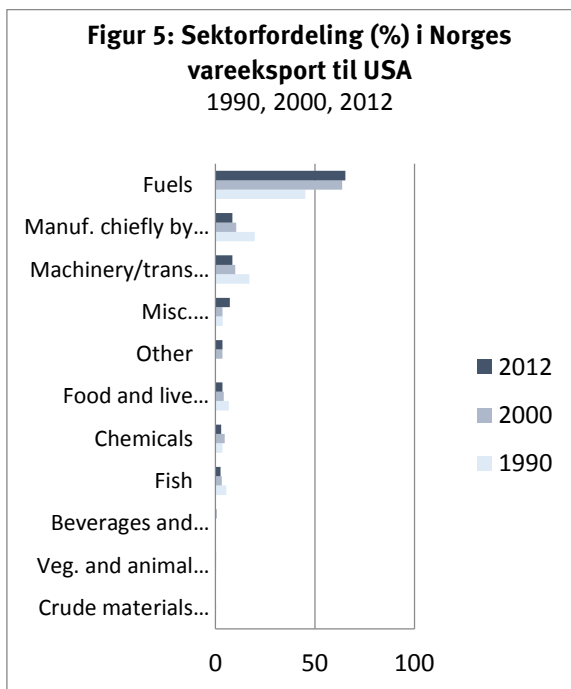
Også for tjenester har USAs andel av norsk utenrikshandel falt betydelig. Her vanskeliggjøres en full sammenlikning av hyppige endringer i statistikken, og Figur 4 bruker tall for Nord-Amerika i 2001-04 og 2009-12 (fra SSB). Vi tar forbehold om endringer i statistikkgrunnlaget siden vi ikke har hatt tid til å sjekke dette ytterligere. Ut fra disse tallene var det en voldsom reduksjon i Nord-Amerikas andel av eksporten av tjenester, fra 33 % i 2001 til 9 % i 2012. For sjøfart var reduksjonen enda sterkere. For importen falt USAs andel fra 17 til 8 %.

Mens USA er viktig for Norge, er åpenbart Norge mye mindre viktig for USA enn EU. Dette gjør at en avtale med Norge er mindre viktig for USA enn motsatt. En annen forskjell sett fra USAs synsvinkel er tollstrukturen: Norge har tilnærmet null toll for industrivarer, i motsetning til EU som til tross for relativt lavt tollgjennomsnitt har høy toll for eksempelvis motorkjøretøy (8 %) og klær (12 %).¹² På landbruk har både EU og Norge relativt høy beskyttelse. For noen sektorer har USA relativt mye å hente på tollnedsettelse i EU. For Norges del viser Figur 5 og 6 sammensetningen av varehandelen.¹³

¹² Tallet for klær er fra Melchior (2005), for biler fra CEPR (2013).

¹³ Klassifiseringen følger SITC med noen tilpasninger. Fisk er skilt ut fra 01 Food and live animals. Manufactures chiefly classified by material er SITC 06 (tekstiler, trevarer m.v.); 02 er Beverages and tobacco; "Other" er en restgruppe av industrivarer.

Hovedtyngden av USAs eksport til Norge er industrivarer der tollene er null. Ser vi på Norges eksport til USA har andelen for olje og gass økt noe over tid, til over 60 % i 2012. I følge CEPR (2013) vil TTIP ikke bety noen reduksjon i handelshindringer for “other primary sectors”, som inneholder olje og gass. Dette kan dempe de direkte gevinstene av en frihandelsavtale for Norge.



CEPR (2013) foretar detaljerte beregninger av virkningene av TTIP for EU som vi ikke har mulighet til å utføre innenfor dette prosjektets rammer. Vi kan likevel komme et stykke på vei gjennom å rangere gevinstene i ulike sektorer på samme måte som CEPR (2013). Som CEPR (2013) sier om disse rangeringene: “They miss cross-sector effects, including labour market interaction and intermediate linkages. They also miss consumer benefits from access to more goods and services. Even so, they provide a clear ranking of likely effects. This ranking carries through the estimates in the next Chapter...” (s. 31). Sektor-rangeringene gir “innsatsfaktoren” for videre beregninger av BNP-vekst og velferd og dermed en klar indikasjon på “hvor det bærer”. Vi vil derfor gjennomføre slike beregninger for Norge. Det må understrekes at beregningene fokuserer på eksport og dermed ikke fanger opp at en frihandelsavtale også påvirker produksjon og konsum via importen.

I Tabell 3 tar vi utgangspunkt i CEPRs beregninger; kolonnene A, C, D og den ytterst til høyre er reproduisert direkte fra CEPR (2013, s. 31).

- Kolonne A angir hvilken handelsliberalisering som kan oppnås gjennom TTIP, ved eliminering av toll og reduksjon i ikke-tollmessige handelshindringer.
- Kolonnene B og C angir sektorenes andel i henholdsvis Norges og EUs samlede eksport av varer og tjenester til USA. For EU er dette fra CEPR (2013) og basert på 2007-tall; for Norge er beregningen for 2012 og basert på varehandelsdata fra WITS/COMTRADE og data for tjenestehandel fra SSB.
- Elastisiteten er fra CEPR (2013) og angir hvilken handelsøkning som følger dersom handelshindringene reduseres med 1 %. Anslagene er her nokså høye; for eksempel var beregningene i Melchior et al. (2009) basert på et gjennomsnitt for varehandelen på rundt 4 %. For høye elastisiteter overestimerer virkningen av en avtale.
- I kolonnen ytterst til høyre gjengis den “impact ranking” indikator som CEPR (2013) har beregnet for EU. Tilsvarende har vi beregnet dette for Norge, ved å regne ut $A*B*C$, dernest $*0.01$ for å oppgi tallet i prosent/ bruke samme metode som CEPR.¹⁴ Tallene sier noe om i hvilke sektorer vi kan forvente høyest gevinster.

¹⁴ CEPRs beregning for EU bruker handelsandeler basert på ”trade in value added” dvs. justert for handelen med innsatsfaktorer. I kolonne C oppgis andeler basert på vanlig bruttohandel, for at det skal være sammenliknbart med Norge.

Tabell 3: Beregning av ”impact ranking” ved en frihandelsavtale for ulike sektorer

| Sektor | Actionable NTB+toll | % av eksport av varer og tjenester | | Elastisitet | Impact ranking indikator | |
|----------------------------|------------------------|---------------------------------------|-------|-------------|-----------------------------|-------|
| | | Norge | EU | | Norge | EU |
| | | A | B | | C | D |
| Agr forestry fisheries | 3.7 | 2.45 | 1.73 | 4.77 | 0.43 | 0.37 |
| Other primary sectors | 0 | 45.80 | 1.36 | 12.13 | 0.00 | 0.00 |
| Processed foods | 48.93 | 0.49 | 4.42 | 2.46 | 0.59 | 5.67 |
| Chemicals | 14.69 | 2.05 | 12.38 | 5.09 | 1.53 | 8.39 |
| Electrical machinery | 9.91 | 1.43 | 1.09 | 9.65 | 1.37 | 0.89 |
| Motor vehicles | 22.49 | 0.19 | 8.81 | 10 | 0.43 | 15.99 |
| Other transport equipment | 8.63 | 1.05 | 5.31 | 7.14 | 0.65 | 3.04 |
| Other machinery | 0.8 | 5.35 | 16.92 | 9.71 | 0.42 | 1.26 |
| Metals and metal products | 6.69 | 3.16 | 2.75 | 13.91 | 2.94 | 2.36 |
| Wood and paper products | 5.76 | 0.86 | 2.42 | 7.99 | 0.39 | 1.20 |
| Other manufactures | 3.2 | 7.03 | 7.32 | 6.56 | 1.48 | 1.03 |
| Water transport | 0.65 | 6.81 | 0.05 | 3.8 | 0.17 | 0.00 |
| Air transport | 2.35 | | 3.12 | 3.8 | | 0.22 |
| Other transport and travel | 2.35 | 2.91 | | 3.8 | 0.26 | |
| Finance | 6.46 | | 6.20 | 2.04 | | 0.98 |
| Insurance | 3.84 | | 6.02 | 3.18 | | 0.87 |
| Finance and insurance | 4.86 | 1.84 | | 3.18 | 0.28 | |
| Business services | 1.58 | | 10.07 | 3.18 | | 0.62 |
| Communications | 0.65 | 3.26 | 0.85 | 3.18 | 0.07 | |
| Construction | 0.9 | | 0.35 | 4.21 | | 0.01 |
| Personal services | 0.66 | | 1.49 | 8.71 | | 0.10 |
| Other (public) services | 0 | | 7.36 | 3.92 | | 0.00 |
| Other services | 1.58 | 15.32 | | 3.18 | 0.77 | |
| Sum (der det er aktuelt) | | 100 | 100 | | | |

Merknad: Anslag for ”actionable NTB + toll”, eksportandeler EU, elastisiteter og impact ranking for EU er fra Tabell 5, s. 31 i CEPR (2013). Andeler av eksport er beregnet på grunnlag av data fra SSB og COMTRADE. For tre tjenestesektorer er det avvikende klassifisering så A og D er beregnet som følger: Other transport – satt lik verdien for air transport; Finance and insurance – satt lik vektet gjennomsnitt av Finance og Insurance med B som vekter; Other services – satt lik verdien for business services. Disse anslag er markert i kursiv.

EU oppnår de høyeste gevinstene av TTIP for motorkjøretøy, kjemiske produkter og bearbejdede matvarer. Disse sektorene har imidlertid en lavere andel i Norges eksport til USA slik at gevinsten er mer moderat. For Norge er det metaller; ”other manufactures” og kjemiske produkter som rangeres høyest.

Tallene for ”impact ranking” gir en nyttig rangering av sektorene men de absolutte tallene er ikke direkte sammenliknbare mellom Norge og EU. Som en illustrasjon kan vi hypotetisk tenke oss at Norges olje- og gassseksport, som er inkludert i ”other primary sectors”, blir tidoblet.

Eksportandelen for de andre sektorene ville da bli kraftig redusert, og dermed også tallene for impact ranking. Nivået på impact ranking tallene avhenger dermed av totalhandelen. Hvis eksporten per innbygger i Norge og EU var lik, ville tallene være tilnærmet sammenliknbare. En rask kontroll på dette viser at Norge, sammenliknet med EU, har mer enn dobbelt så høy eksport til USA per innbygger.¹⁵ Norges tall for impact ranking i tabellen over kunne dermed dobles for å gjøres mer sammenliknbare. Dette ville redusere forskjellen, men likevel er det klart at de direkte gevinstene av toll- og NTB-reduksjon er lavere for Norge enn for EU. En hovedgrunn er at olje og gass utgjør mer enn 60 % av vareeksporten, og i følge CEPR (2013) ikke vil dra nytte av reduserte handelsbarrierer. For noen sektorer er det likevel gevinster å hente for Norge gjennom en frihandelsavtale med USA. Industrivarer og kjemiske produkter er i følge Tabell 3 øverst på listen.

Beregningen av “impact factor” tar for gitt at Norge møter de samme hindringer som EU i USA. Dette er ikke urimelig å anta da toll og de fleste ikke-tollmessige handelshindringer er like. Tallene for EU er også basert på omfattende spørreundersøkelser samt økonometrisk analyse av ECORYS (2009) og dermed det mest pålitelige vi har å bygge på. Det kan likevel være av interesse å se på annen informasjon med relevans for Norge. NUPI har for eksempel tidligere foretatt enkelte sektorstudier:

- En studie av fiskeeksport (Medin og Melchior, 2002) rangerte USA på topp sammen med Russland når det gjaldt veterinære NTB'er. For sjømateksporten har vi også friskt i minne de omfattende anti-dumping- og anti-subsidietiltakene som USA praktiserte fra 1991 til 2011, med straffetoll som langt på vei eliminerte den norske eksporten. Dersom handelshindringene for fiskeeksport til USA er større for Norge enn for EU, vil gevinstene av en handelsavtale med USA kunne bli større enn det som fremgår av Tabell 3.
- En studie av IT-eksport utenfor EØS-området (Øi, 2003) viste at NTB'er var høyest i utviklingsland, mens USA-markedet var lettere tilgjengelig (1.69 på en skala 1-5, mens eksempelvis Kina toppet listen med 3.21). For bedrifter med investeringer i USA var hindringer for personbevegelse av betydning.

En forskjell mellom Norge og EU er at Norge har en mer perifer beliggenhet i Europa. Dette, kombinert med at Norge er et lite marked, fører til at mye av handelen, spesielt på importsiden, skjer indirekte via

¹⁵ En omtrentlig beregning er følgende: Vareeksporten per innbygger til USA i 2012 var 1618 USD for Norge og 744 USD for EU-27. For Norge utgjorde vareeksporten i 2012 70 % av samlet handel, mens andelen av varer i EUs eksport til USA i 2007 var 65 %. Med befolkningstall for EU-27 på 504 mill. og Norge 5.0 mill. i 2012 betyr det at eksporten av varer og tjenester per innbygger var mer enn dobbelt så høy i Norge.

tredjeland, eventuelt også med bruk av mellomledd. For eksempel er Nederland et vanlig transittland og mange varer blir fraktet med båt til Rotterdam og omlastet for videre transport til Norge. Indirekte handel fører til at varenes pris stiger mer på veien, som følge av transport og mellomledd (Melchior, 2013). Dette kan leses av i såkalte cif-fob forholdstall for handelen, der vi sammenlikner handelen slik den er rapportert av eksporterende og importerende land. Eksporten rapporteres fob (free on board), det vil si uten transportkostnader m.m., mens importen rapporteres cif (cost, insurance, freight inkludert). Størrelsen på denne marginen kan gi en pekepinn på handelskostnader. Tabell 4 viser slike forholdstall for Norges varehandel med USA.

Tabell 4: cif-fob forholdstall for Norges varehandel med USA 2007-2012

| Sector | Exports | | | | | | |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | % of exp 2012 |
| Agr forestry fisheries | 1.15 | 1.05 | 1.24 | 1.21 | 1.16 | 1.19 | 3.5 |
| Other primary sectors | 0.74 | 0.89 | 0.92 | 1.05 | 0.86 | 0.69 | 65.6 |
| Processed foods | 2.67 | 1.18 | 0.77 | 0.92 | 1.04 | 0.98 | 0.7 |
| Chemicals | 1.90 | 2.35 | 1.79 | 2.04 | 3.03 | 2.69 | 2.9 |
| Electrical machinery | 1.04 | 1.66 | 1.30 | 1.27 | 1.02 | 1.71 | 2.1 |
| Motor vehicles | 5.80 | 3.49 | 8.89 | 6.62 | 4.08 | 2.51 | 0.3 |
| Other transport equipment | 2.31 | 0.16 | 0.18 | 0.07 | 0.29 | 0.44 | 1.5 |
| Other machinery | 1.02 | 0.98 | 0.92 | 1.02 | 0.85 | 0.97 | 7.7 |
| Metals and metal products | 0.89 | 1.22 | 1.08 | 1.32 | 1.16 | 1.19 | 4.5 |
| Wood and paper products | 1.34 | 1.40 | 1.33 | 1.12 | 1.20 | 1.13 | 1.2 |
| Other manufactures | 0.91 | 0.68 | 0.85 | 0.83 | 0.91 | 0.61 | 10.1 |
| Total exports to the USA | 0.90 | 1.02 | 1.02 | 1.10 | 0.96 | 0.84 | 100.0 |
| Sector | Imports | | | | | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | % of imp 2012 |
| Agr forestry fisheries | 1.85 | 1.97 | 1.85 | 1.39 | 1.72 | 1.63 | 2.4 |
| Other primary sectors | 1.66 | 1.38 | 3.00 | 1.46 | 1.81 | 1.42 | 8.7 |
| Processed foods | 2.85 | 2.69 | 2.36 | 2.15 | 2.51 | 2.73 | 2.4 |
| Chemicals | 1.45 | 2.10 | 1.91 | 1.90 | 1.86 | 2.18 | 13.7 |
| Electrical machinery | 1.66 | 2.16 | 2.23 | 1.72 | 1.89 | 1.70 | 8.2 |
| Motor vehicles | 1.23 | 1.36 | 2.51 | 1.83 | 1.47 | 2.02 | 4.6 |
| Other transport equipment | 1.12 | 1.17 | 1.14 | 1.16 | 1.13 | 8.00 | 22.7 |
| Other machinery | 1.37 | 1.50 | 1.52 | 1.51 | 1.45 | 1.29 | 29.0 |
| Metals and metal products | 1.74 | 1.23 | 1.32 | 1.21 | 0.97 | 1.15 | 2.8 |
| Wood and paper products | 1.89 | 2.12 | 2.38 | 2.36 | 2.40 | 1.90 | 0.7 |
| Other manufactures | 0.48 | 0.67 | 0.71 | 0.80 | 0.71 | 0.22 | 4.7 |
| Total imports from the USA | 1.33 | 1.47 | 1.55 | 1.43 | 1.40 | 1.40 | 100.0 |

Kilde: Egne beregninger på grunnlag av data fra WITS (World Integrated Trade Solution)/ COMTRADE.

På importsiden er disse forholdstallene generelt høye, med verdier som tilsier handelskostnader på 40 % i 2011-2012. En frihandelsavtale vil ikke fjerne behovet for mellomledd og indirekte transport, men økt handel kan, som følge av stordriftsfordeler, føre til at flere varer skipes direkte og at kostnadene dermed går ned. Dette kan bety en gevinst ved handel som ikke tas hensyn til i de beregninger som er gjort i CEPR (2013).

Handel kan også benyttes til overføring av penger, gjennom justering av prisen. Med store verdier i sirkulasjon kan en prisjustering på et par prosent bety at store pengesummer flyttes over landegrensene. Den amerikanske tankesmien Centre for Global Development (CGD) har systematisk brukt speildata for å kvantifisere “illicit capital flows”, se for eksempel Kar et al. (2008), ved å anta at store avvik for cif-fob-forholdstallene kan brukes som indikasjon. Dette er etter vår oppfatning litt forhastet fordi bilaterale cif-fob-tall varierer sterkt av en rekke grunner, og mer informasjon trengs for å fastslå om det har skjedd transfer pricing eller liknende. I følge Tabell 4 krympet Norges oljeeksport kraftig på veien til USA de fleste år, men dette kan sikkert ha naturlige forklaringer som bør sjekkes ut før man konkluderer med at det er “ugler i mosen”!

Vi har ovenfor fokusert på potensielle gevinster for Norge som følge av økt eksport samt forenklet handel på importsiden. For importen er det også mulige konsumentgevinster gjennom liberalisering på landbruksområdet, der Norge er i verdenstoppen på beskyttelse og USA helt sikkert vil ønske bedre markedsadgang i en eventuell frihandelsavtale. Siden Norge har null toll for de fleste industrivarer, er det for landbruk at USA har mest å hente når det gjelder toll. Dette øker sannsynligheten for at dette kan bli et viktig punkt i forhandlingene. De økonomiske virkningene av dette avhenger av forhandlingsutfallet; full frihandel med landbruksvarer ligger neppe i kortene. For noen varer der beskyttelsen er moderat kan liberalisering skje gjennom tollnedsettelse. For de mest beskyttede varene, som meieriprodukter og kjøtt, kan partiell liberalisering skje gjennom tollfrie kvoter, som Norge allerede har mange av fra før. For eksempel er USA en betydelig produsent av kjøtt, og her kan tollfrie kvoter brukes til å gi økt markedsadgang.

USA produserer og eksporterer en rekke landbruksvarer men noen er viktigere enn andre og det er dermed av en viss interesse å se nærmere på dette. Tabell 5 viser de største varegruppene i USAs landbrukseksport 2012, målt på 4-sifret nivå i vareklassifiseringen (HS 2007).¹⁶

¹⁶ Vi tar her med HS kapitlene 1-24, det vil si at fisk også er inkludert.

Tabell 5: De største varene i USAs landbrukseksport 2012

| HS nr. | Beskrivelse | Eksport mill. USD |
|---|-------------------------------------|-------------------|
| 1201 | Soya beans, whether or not broken. | 24739 |
| 1005 | Maize (corn). | 9697 |
| 1001 | Wheat and meslin. | 8153 |
| 0802 | Other nuts, fresh or dried, whether | 6005 |
| 0207 | Meat and edible offal, of the poult | 5019 |
| 0203 | Meat of swine, fresh, chilled or fr | 4840 |
| 2106 | Food preparations not elsewhere spe | 4762 |
| 2304 | Oil-cake and other solid residues, | 3438 |
| 2303 | Residues of starch manufacture and | 3000 |
| 0201 | Meat of bovine animals, fresh or ch | 2616 |
| 2309 | Preparations of a kind used in anim | 2594 |
| 1006 | Rice. | 2067 |
| 0202 | Meat of bovine animals, frozen. | 2011 |
| Kap. 1-24 | Samlet landbrukseksport | 138712 |
| Disse varenes andel av USAs landbrukseksport | | 56.9 % |
| Andel eksport av fisk i USAs landbrukseksport | | 3.7 % |

For mais og soya, som er de største eksportproduktene, har Norge null toll for import til mat, men skyhøy toll for import til dyrefor. På tollsiden er det dermed spørsmål om Norge vil godta lavere toll eller tollfrie kvoter til dyrefor. Norge har i dag betydelig import av mais og soyaprodukter til fôrproduksjon fra Brasil under unntaksregler i det nåværende handelsregimet (Melchior et al., 2012). En viktig betingelse er at de aktuelle produsenter i Brasil garanterer GMO-frihet. Import fra eksempelvis Argentina er av samme grunn ikke mulig, og vi antar dette vil gjelde USA. Import av mais og soya er dermed ikke bare spørsmål om toll, men også om SPS (sanitære og plantesanitære regler). For SPS er Norge i all hovedsak underlagt EUs regler, men med litt strengere bestemmelser for GMO. Dersom EU og USA skulle bli enige om GMO, vil det sette Norges regler under press.

For kjøtt kan markedsadgang gis gjennom tollfrie kvoter, som man i dag har flere av allerede (se Melchior et al., 2012 samt Rich et al., 2012 for en diskusjon). En av dagens kvoter er WTO-kvoten for storfekjøtt, som auksjoneres ut av SLF (Statens landbruksforvaltning). Det meste av importen kommer her fra Sør-Amerika, som er konkurransedyktige og dessuten på EUs liste over land som er godkjente ut fra SPS-regelverket. USA er på listen over godkjente land ut fra bestemmelser om munn- og klovsyke samt tilsetningsstoffer. Et spesielt aspekt i forholdet EU-USA er bruken av veksthormoner i kjøttproduksjon, der det var en mangeårig tvist i WTO fordi EU og USA godkjenner ulike

hormoner. Som følge av dette må kjøtt eksportert fra USA til EU være sertifisert/godkjent ut fra EUs regler. Handel er likevel mulig, og disse reglene gjelder så vidt vi har forstått også Norge.

Eksemplene soya, mais og kjøtt viser at for en del produkter er SPS helt avgjørende for markedsadgang, og dessuten at man kan gi delvis markedsadgang gjennom tollkvoter eller unntak uten full liberalisering. For andre landbruksvarer med mindre SPS-problemer og lavere tollbeskyttelse kan økt markedsadgang oppnås gjennom tollreduksjoner. Eksemplene soya og mais viser også at Norge for en del varer allerede har et liberalt regime for import til konsum, mens importen til dyrefór er underlagt svært høy toll. Mer liberalisert import av dyrefór bidrar til lavere kostnader i husdyrproduksjon, og landbruket har i realiteten her sprikende interesser.

De samfunnsøkonomiske virkningene av liberalisering på landbruksområdet avhenger av omfanget av slik liberalisering og hvilke produkter som blir omfattet. Generelt kan sies at økt import gir gevinster for konsumentene som følge av økt vareutvalg og lavere priser. Lavere priser vil imidlertid redusere produsentenes inntekt og dermed føre til produksjonsnedgang. I følge Gaasland (2009) vil en full liberalisering av landbruket, med eliminering av toll og subsidier, føre til en vesentlig nedgang i primærproduksjon og en noe svakere men likevel betydelig nedgang i landbruksrelatert industri. Det vil imidlertid være en ikke ubetydelig samfunnsøkonomisk gevinst, med anslag som varierer mellom 1.2 og 2.7 % av BNP.¹⁷

Et spesielt aspekt i forholdet Norge-USA på landbrukssiden er at Norge har en ikke ubetydelig subsidiert eksport av Jarlsberg-ost. I følge Gaasland (2011) ble denne eksporten subsidiert med nær 200 mill. NOK i 2011. Det har vært bred enighet i WTO om at eksportsubsidier er øverst på listen over de markedsinngrep i global matvarehandel som bør fjernes. Dette er nå lagt på is som følge av stagnasjonen i Doha-runden, og det må anses som en fordel dersom frihandelsavtaler bidrar til å oppnå denne målsetningen.

Handelsliberalisering på landbruksområdet, også gjennom frihandelsavtaler, reiser bredere spørsmål om regionalpolitikk som det er utenfor denne rapportens rammer å gå dypere inn på. Mye tyder på at regionalpolitiske målsetninger kan ivaretas på en måte som gir lavere kostnader enn dagens landbrukspolitikk. Liberalisering i frihandelsavtaler vil antakelig være mer selektiv og partiell, og i dette avsnittet har vi tatt opp noen av de aspektene som er relevante i forhold til en potensiell handelsavtale med USA.

¹⁷ Beregningene omfatter også fisk men det meste av denne gevinsten skyldes landbruk, se Gaasland (2009) for detaljer.

Vi må ta forbehold om at denne rapporten bare gir noen foreløpige indikasjoner på kort varsel og med begrenset tidsbruk, så ytterligere studier kan foretas for å anslå virkningene av en handelsavtale Norge-USA. De indikasjoner vi her har nevnt tyder på at effektene tilsynelatende av en avtale med USA vil være positive men mindre omfattende enn for EU. Et forbehold gjelder dersom en handelsavtale kan føre til et "forenklet handelsmønster" som skaper mer direkte handel og eliminerer fordyrende mellomledd i handelen. Dette kan føre til et prisfall på importen som kommer i tillegg til de gevinster vi ser konturene av i Tabell 3. For importen av landbruksvarer er det sannsynlig at en avtale kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst men samtidig bidra til omstillingsproblemer i landbruket. Omfanget vil avhenge av avtalens innhold og mer detaljerte beregninger kan utføres for å anslå effekten av ulike typer liberalisering.

6. Avsluttende merknader

Analysen og diskusjonen i denne rapporten er gjennomført på meget kort varsel og vi må ta forbehold om utelatelser og mangler som følge av dette. Videre er det mange forhold vi ikke har gått inn på. En viktig side er hvordan en vellykket TTIP-avtale kan påvirke global handelspolitikk. Hvis USA og EU blir enige, kan dette føre til framgang på en rekke områder i handelspolitikken. For at det globale handelssystemet skal bli friskmeldt, trengs imidlertid også avtaler og enighet med BRIKS, og dette er noe TTIP ikke automatisk bidrar til.

For Norge er et annet viktig spørsmål om TTIP kan bedre grunnlaget for plurilaterale løsninger på områder der WTO har kommet til kort; som investeringer, konkurransepolitikk etc., og vi kan for den saks skyld legge til tjenester. Gitt omfanget av internasjonale investeringer og internasjonale produksjonsnettverk er det behov for nye initiativer. Som et lite land bør Norge ha en proaktiv holdning og være på utkikk etter muligheter for plurilaterale regimer.

For Norge er et viktig spørsmål om en eventuell frihandelsavtale med USA bør forhandles alene eller sammen med EFTA. Ut fra "kjøttvektens" betydning er sikkert EFTA-sporet å foretrekke, og Sveits, Island og Norge har relativt likt utgangspunkt på landbruk. Som CEPR (2013) viser, er Sveits overfor USA en gigant når det gjelder investeringer og finans, og dette kan reise en viktig men delikat agenda om finans og investeringer i en eventuell EFTA-USA-avtale. Sannsynlig vil USA forhandle med EU en stund før de slipper nye "beilere" til, og det betyr at deres forhandlinger med EU vil legge viktige premisser for senere forhandlinger med andre.

Referanser

- Ackerman, F., 2005, The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of Doha Round Projections, GDAE Working Paper No. 05-01, Global Development and Environment Institute.
- Baldwin, R., 2011, 21st century regionalism: filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rule. WTO Economic Research and Statistic Division working paper 2011-08. Geneva: World Trade Organization.
- CEPR, 2013; shorthand notation for Francois et al. (2013); see below for reference.
- Cipollina, M. og L. Salvatici, 2010, Reciprocal Trade Agreements In Gravity Models: A Meta-Analysis. *Review of International Economics* 18(1): 63-80.
- Dedrick, J., K.L. Kraemer and G. Linden, 2010, Who Profits from Innovation in Global Value Chains? A Study of the Ipad and Notebook PCs. *Industrial and Corporate Change* 19(1): 81-116.
- Ecorys, 2009, Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis, study by ECORYS Nederland BV for the European Commission, Directorate-General for Trade, final report, Rotterdam December 2009, reference: OJ 2007/S 180-219493, authors Dr. Koen G. Berden, Prof. Dr. Joseph Francois, Mr. Martin Thelle, Mr. Paul Wymenga and Ms. Saara Tamminen.
- European Commission (2013): Tenth report on potentially trade restrictive measures, European commission Directorate General for Trade.
- Francois, J., M. Manchin, H. Norberg, O. Pindyuk og P. Tomberger, 2013, Reducing Transatlantic Barriers to Trade. An Economic Assessment. Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, Final Project Report, March 2013, Prepared for the European Commission.
- Gaasland, I., 2009, Agriculture versus fish – Norway in WTO, *Food Policy* 34: 393-397.
- Gaasland, I., 2011, Jordbrukspolitikk, matvarepriser og vareutvalg. Kapittel 6, s. 67-85 i “Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver på verdikjedene for matvarer” Red. Ivar Pettersen og Tommy Staahl Gabrielsen. NILF.
- Herrera, E.G., 2011, Comparing alternative methods to estimate gravity models of bilateral trade, paper til ETSG 2011, se www.etsg.org.
- HLWG, 2013, Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth, February 11, 2013, se <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>.
- IFO, 2013a, Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects. Forfattere:

- G. Felbermayr, B. Held og S. Lehwald. Dette er en kortere versjon som bygger på Felbermayr, G., M. Larch, L. Flach, E. Yalcin og S. Benz, 2013, Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA, Studie im Auftrag de Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Januar 2013, IFO Institut/Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.
- IFO, 2013b, Dimensions and Effects of a Transatlantic Free Trade Agreement Between the EU and US, Study commissioned by German Federal Ministry of Economics and Technology.
- Kahler, M., 1996, Regional futures and transatlantic economic relations, European Community Studies Association/Council on Foreign Relations Press.
- Kar, D. og D. Cartwright-Smith, 2008, Illicit Financial Flows from Developing Countries 2002–2006, Global Financial Integrity, www.gfip.org.
- Markusen, J. og A.J. Venables, 1996, The increased importance of direct investment in North Atlantic economic relationships: a convergence hypothesis, kap. 6, side 169-190 i M. B. Canzoneri, W. Ethier og V. Grilli (red.), The new transatlantic economy, Cambridge University Press.
- Medin, H. og A. Melchior, 2002, Learning, Networks and Sunk Costs in International Trade. Evidence from Norwegian Seafood Exports. NUPI Rapport 272.
- Medin, H., 2003, Regionale handelsavtaler i Latin-Amerika. NUPI, Working Paper No. 652/2003.
- Melchior, A., 2003, A Global Race for Free Trade Agreements, NUPI, Working Paper No. 653.
- Melchior, A., 2003, GSP in the spaghetti bowl of trade preferences, NUPI notat No. 683/2005.
- Melchior, A., 2012, World Trade 1970-2010: Globalisation, Regionalisation and reallocation. NUPI Working Paper 805.
- Melchior, A., K. Rich og B. Perry, 2012, Norsk handel med det fattigste: Mellom profitt og utviklingspolitikk NUPI Rapport, Februar 2012, 142s.
- Melchior, A., 2013, International Trade, Trade Costs and Middlemen: A New Look at Mirror data, *Journal of Social and Economic Development*, Vol. 15 (Special Issue), pp. 50-67.
- Melchior, A., J. Zheng og Å. Johnsen, 2009, Trade barriers and export potential: Gravity estimates for Norway's exports. Notat til Nærings- og handelsdepartementet.
- Panagariya, A., 1999, APEC and the United States of America, kap. 14, s. 302-318 i J. Piggott og A. Woodland (red.), International Trade Policy and the Pacific Rim, Macmillan Press/ St. Martin's Press/ International Economic Association.

- Patterson, G., 1983, European Community as a Systemic Threat, Chapter 7, pp. 223-242 i William R. Cline (ed.), Trade Policy in the 1980's, Washington DC: Institute for International Economics.
- Rich, K., A. Melchior og B. Perry, 2012, A case study of Norway's beef trade from developing countries. NUPI Working Paper 796.
- Schott, J.J. (ed.), 2004, Free Trade Agreements. US Strategies and Priorities. Washington DC: Institute for International Economics.
- World Trade Report, 2012, Trade and Public Policies, a Closer Look at Non-Tariff Measures in the 21st Century, Research and Analysis. World Trade Organization.
- WTO, 2012, International Trade Statistics 2012, se www.wto.org.
- Øi, V., 2003, Handelshindringer for eksport av IT-tjenester, notat til Nærings- og handelsdepartementet, juni 2003.



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.

NUPI

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