

Sluttrapport – prosjekt ”Interessekonflikter i Norges handelspolitiske forhandlinger”

| | |
|---------------------------------|---|
| Tittel: | Interessekonflikter i Norges handelspolitiske forhandlinger |
| Versjon av (dato): | 13.1.2016 |
| Utarbeidet av/forfatter: | Arne Melchior |
| Avsenders referanse: | -- |
| Prosjektnummer i FHF: | 901013 |
| Gradering: | Generelt åpen, unntak begrunnes særskilt |
| Starttidspunkt: | 1.11.2014 |
| Sluttidspunkt: | 31.12.2015 |
| Antall vedlegg: | 1 |
| Total økonomisk ramme: | 1 025 000 NOK |

1. Sammendrag

Norsk:

Handelspolitikk og markedsadgang er en viktig del av sjømatnæringens rammebetingelser, og prosjektet analyserer norsk handelspolitikk i dag og tilbake i tid, med fokus på sakskoblinger og interessekonflikter i handelspolitiske forhandlinger. Formålet har vært å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for handelspolitikken, gjennom en tverrfaglig bok med bidrag fra økonomi, historie og statsvitenskap. Boken ble publisert på Universitetsforlaget i oktober 2015, med Arne Melchior og Ulf Sverdrup, NUPI som redaktører og bidrag fra seks andre forskere fra fire norske universiteter. Boken viser blant annet at landbrukets beskyttelsesinteresser etter andre verdenskrig i en del tilfeller har vært til hinder for friere handel på fiskeriområdet. Boken har bidratt til sterkere debatt om handelspolitikken, med 18 presentasjoner på 11 ulike seminarer og konferanser og over førti medieoppslag høsten 2015. Boken er også et av få eksisterende akademiske bidrag om forhandlinger som del av norsk utenrikspolitikk.

English:

Trade policy and market access constitute important parts of the policy frameworks surrounding the seafood industry, and the project examines current and past Norwegian trade policies,

focusing on issue linkages and conflicts of interest in trade policy negotiations. The aim has been to contribute to an improved knowledge base for trade policy, in the form of an inter-disciplinary book with contributions from economics, history and political science. The book was published according to plan by Universitetsforlaget in October 2015, with Arne Melchior and Ulf Sverdrup, NUPI as editors, and with contributions from six other researchers from four universities. The book e.g. shows that during the post-war period, the agricultural interest for protection has in cases constituted an obstacle to freer trade in seafood products. The book has contributed to a stronger debate on trade policy, with 18 presentations at 11 different seminars and conferences, and more than 40 media articles during the fall 2015. The book is also one of the few existing academic contributions focusing on negotiations as part of Norwegian foreign policy.

2-3. Innledning, problemstilling og formål

Både i Verdens handelsorganisasjon (WTO) og frihandelsavtaler kan markedsadgang for sjømat bli blokkert fordi man ikke finner løsninger på andre temaer i forhandlingene, for eksempel beskyttelse i landbruket. Prosjektet analyserer disse koblingene og er relevant for diskusjon og utforming av handels- og næringspolitikk. Prosjektet hadde som mål å analysere sakskobling og interessekonflikt i forhandlinger prinsipielt og historisk, og belyse hvordan markedsadgang for sjømat er og har vært koblet til andre temaer i handelspolitiske forhandlinger. Gjennom denne analysen hadde prosjektet til hensikt å styrke kunnskapsgrunnlaget for norske myndigheter og fiskerinæringen i handelspolitikken i framtida, og dermed bidra til bedre løsninger og økt markedsadgang for sjømatnæringen som resultat av framtidige handelspolitiske forhandlinger for Norge.

Prosjektet er et bidrag både for næringsøkonomisk analyse og for næringspolitiske vurderinger knyttet til internasjonal handelspolitikk (WTO, EU, frihandelsavtaler). Resultatet er et innspill i debatt om nærings- og handelspolitikk og direkte relevant når det gjelder handelspolitiske prosesser som vil finne sted de nærmeste årene (EU, TTIP, WTO etc.). Bedre markedsadgang for sjømat kan bidra til eksportvekst; for eksempel kan full tollfrihet i EU gi en eksportvekst i milliardklassen (kilde: NUPI / Melchior 2007).

For å oppfylle dette mål i løpet av kort tid og med et begrenset budsjett, tok prosjektet sikte på å produsere en tverrfaglig bok med cirka åtte kapitler, for publisering høsten 2015. Boken "Interessekonflikter i norsk handelspolitikk" er redigert av Arne Melchior og Ulf Sverdrup, NUPI, og har i tillegg bidrag/kapitler fra seks andre forfattere med spesialisert og høy kompetanse på ulike felter. Prosjektet er tverrfaglig og omfatter økonomi, statsvitenskap, forhandlingsteori og historie. Førsteutkast til bokens kapitler ble lagt fra på en workshop i Oslo i mai 2015; på grunnlag av fagfellekritikk og arbeidsmøte/workshop ble kapitlene så revidert og ferdig bokmanus ble oversendt forlaget i juli 2015. Boken var dermed ferdig trykt i oktober 2015.

FHF oppnevnte en referansegruppe som ble invitert til å kommentere plan og gjennomføring av prosjektet, samt delta i prosjektworkshop i mai 2015 der utkast til boken ble lagt fram.

Referansegruppen kom med nyttige innspill til plan og innhold i prosjektet. Prosjektleder har vært Arne Melchior, NUPI. Det har i forbindelse med arbeidet vært god og regelmessig kontakt med Universitetsforlaget, med Erik Juel som hovedkontakt.

Prosjektets budsjetttramme var opprinnelig 725 000, med sluttdato 31.10-2015. For å bidra til ytterligere profilering av boken ble budsjetttrammen økt med 300 000 til 1 025 000 og sluttdato endret til 31.12.2015. Ved utgangen av 2015 var det brukt 934' av tilsagnet. Regnskapsrapport er oversendt/vedlagt sammen med faktura.

4. Prosjektgjennomføring

Boken ble lansert på NUPI-seminar 21.10.2015 med om lag 50 påmeldte, med deltakelse på høyt nivå fra aktuelle institusjoner eller organisasjoner i forvaltning og næringsliv. Det var "før-lansering" overfor rådgivere i stortinget 19.10., og boken er videre omtalt på et titalls seminarer i løpet av høsten (se oversikt nedenfor). I tillegg har det vært over 40 presseoppslag (se egen oversikt).

Boken har følgende innhold:

Arne Melchior & Ulf Sverdrup: Introduksjon

1. Arne Melchior: Interessekonflikter i norsk handelspolitikk
2. Ivar Gaasland: Fisk og jordbruk – hvem definerer Norges interesser?
3. Arne Melchior & Ulf Sverdrup: EU som handelspolitisk aktør
4. Bård Harstad: Koblinger og forhandlinger: Bakgrunnsteori
5. Arild A. Farsund og Oluf Langhelle: Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger
6. Hans Otto Frøland: Fisk vs. landbruk i Norges handelsforhandlinger 1947-1994
7. Lise Rye: Saks koblinger i EØS-forhandlingene (1990-91)
8. Hans Otto Frøland: Markedsadgang for fisk før 1960
9. Arne Melchior: Handelspolitikken for tekstilvarer 1977-86

På de fleste punkter var gjennomføringen svært nær den opprinnelige planen:

Tidsplan: Prosjektplanen ble gjennomført med et par ukers forsinkelse, ved at boken ble publisert i oktober 2015 på Universitetsforlaget (planen var opprinnelig september).

Omfang og innhold: Planen i oktober 2014 var en bok på 200 sider med åtte kapitler inkludert introduksjonskapittel. Den endelige bok har ni kapitler og er på 254 sider. Ett av de planlagte kapitler (Veggeland, om Norge og EU på landbruksområdet) kom for sent til å inkluderes, og blir publisert på annen måte i etterkant av boken. Til gjengjeld skrev redaktørene et eget kapittel om Norge og EU som kunne inkluderes (kapittel 3 i boken). Noe av arbeidet med dette kunne finansieres av et annet NUPI-prosjekt. Professor Hans Otto Frøland, NTNU bidro med et omfattende materiale til boken og hans bidrag ble naturlig delt inn i to ulike kapitler (6 og 8).

Lansering og formidling: For å styrke lanseringen av boken ble sluttdato forskjøvet til 31.12.2015 og budsjetttrammen ble økt med opp til 300'. Som følge av dette har mer ressurser kunne brukes i profilering av boken. I vedlegg gis oversikt over seminarinnlegg der bokens innhold er presentert, enten som det eneste tema eller som del av en bredere drøfting av handelspolitikk. I tillegg vil boken bli profilert gjennom nye arrangementer i 2016 i den grad det er mulig, og forfatterne er oppfordret til å bruke boken som pensum i undervisningen. Universitetsforlaget har sin egen profileringsplan, inkludert frieksemplarer til forskere ved ulike utdanningsinstitusjoner. Det er så langt skrevet en aviskronikk istedenfor planlagt to, men til gjengjeld har det vært en rekke intervjuer (inkludert to i radio og TV) og debattinnlegg. Det er aktuelt med nye bidrag i 2016. Samlet må det sies at boken har fått en solid presentasjon i forhold til de miljøer som er involvert i handelspolitikken, slik at den er vel kjent i disse miljøer. I forhold til den bredere offentlighet samt studenter er boken til nå mindre profilert, og her kan ytterligere innsats gjøres i 2016 av de ulike forfattere.

5. Oppnådde resultater, diskusjon og konklusjon

Bokens ni kapitler inneholder et omfattende materiale. Noen stikkord er:

- Arne Melchior & Ulf Sverdrup: Introduksjon: Belyser bokens relevans i lys av endringer i global handelspolitikk, med reformpause i WTO og økt betydning for "mega-regionale" og andre handelsavtaler.
- Arne Melchior: Interessekonflikter i norsk handelspolitikk. Gir en oversikt over boken og inneholder nytt statistisk materiale om offensive og defensive næringer. Blant annet påvises den sterke produktivetsveksten i fiskerinæringen etter 1990, og stagnasjonen i jordbruket, med relativt lav produktivitet og fallende sysselsetting.
- Ivar Gaasland: Fisk og jordbruk – hvem definerer Norges interesser? Kapitlet viser at landbrukspolitikken koster Norge 40 milliarder NOK per år. Rundt ti milliarder skyldes redusert konkurranse i resten av verdikjeden for mat (utenom jordbruket). Samtidig står sjømatnæringen overfor toll på 2 milliarder NOK i 2014. Hvis tollreduksjoner for sjømat kan oppnås ved liberalisering på landbrukssiden, vil Norge tjene på dette. Metode: Samfunnsøkonomi.
- Arne Melchior & Ulf Sverdrup: EU som handelspolitisk aktør. Kapitlet viser at EU-utvidelse og traktareformer har endret EU som handelspolitisk aktør. EØS-avtalen svekker sakskoblingene mellom markedsadgang for sjømat og forhandlingene på andre området inkludert landbruk. En sakskobling mellom fisk og landbruk kan være hensiktsmessig for å fremme økt markedsadgang for sjømat. Metode: Tverrfaglig (statsvitenskap/samfunnsøkonomi).
- Bård Harstad: Koblinger og forhandlinger: Bakgrunnsteori. Kapitlet gir en oversikt over relevant forhandlingsteori og viser at sakskobling i forhandlinger utvider handlingsrommet og kan gjøre det mulig å oppnå avtaler hvis landene prioriterer de ulike saksområder ulikt.

Sakskobling kan også gjøre avtaler stabile, men kan også blokkere for enighet dersom man kobler inn for vanskelige saksfelter. Metode: Spill- og forhandlingsteori.

- Arild A. Farsund og Oluf Langhelle: Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger. Kapitlet analyserer WTO-forhandlingene i Uruguay- og Doha-runden med fokus på interesseavveiningen mellom fisk og landbruk. Norge har prøvd å unngå en slik sakskobling men noen ganger har dette ikke vært til å unngå, og den betingede konklusjon er at da har landbruket trukket det lengste strå. Forhandlingene var tonivåspill med en nær sammenheng mellom internasjonale og nasjonale forhandlinger. Metode: Statsvitenskap.
- Hans Otto Frøland: Fisk vs. landbruk i Norges handelsforhandlinger 1947-1994. Frøland analyserer multilaterale forhandlinger i OEEC, GATT, EFTA og medlemskapsforhandlingene mellom Norge og EU. Han viser at det i flere sammenhenger har vært en interessekonflikt mellom fisk og landbruk. I GATT bidro verneinteressene for landbruk til at liberalisering for fisk gikk tregere. I EFTA var det samme tilfelle, og det tok nesten 30 år før det ble frihandel for fisk i EFTA. I forhandlinger med EU var konflikten med fiskeressurser vel så viktig. Forhandlingsresultatet ga frihandel med fisk, men dette ble aldri realisert som følge av folkeavstemningene. Det samme gjaldt NORDØK, som langt på vei ga frihandel med fisk men som ikke ble realisert da Finland trakk seg. Metode: Historie.
- Lise Rye: Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990-91). Rye analyserer forhandlingene som førte til EØS-avtalen. Det var her sakskobling mellom flere temaer inkludert markedsadgang for fisk, landbruk, fiskeressurser og pengeoverføringer. Hensynet til fiskeressurser var den viktigste grunn til at det ikke ble frihandel med fisk, men forhandlingsløsningen ga delvis liberalisering. Metode: Historie.
- Hans Otto Frøland: Markedsadgang for fisk før 1960. Det norske landbruksregimet ble konsolidert på 1950-tallet, og Frøland viser at i de hundre år som gikk forut ble markedsadgang for fisk ofte byttet mot konsesjoner på andre områder i ulike bilateral handelsavtaler. Dette gjaldt landbruk, men også andre saksfelter. Mens det etter 1960 oftest var en negativ kobling mellom fisk og landbruk, var det tidligere ofte "synergistiske" forhandlinger der det var naturlig å gi og ta. Metode: Historie.
- Arne Melchior: Handelspolitikken for tekstilvarer 1977-86. Kapitlet analyserer hvordan Norge rundt 1980 innførte et av de strengeste regimer i verden for beskyttelse mot "lavprisimporten" av tekstilvarer, og noen få år senere begynte en prosess i liberal retning. Tekstilproteksjonismen hadde en høy kostnad men stoppet i liten grad nedgangen i den norske teko-industrien – på samme måte som vi ser det for landbruket i dag. De internasjonale tekstilforhandlingene var et interessant eksempel på flernivåspill, der forhandlinger på nasjonalt og internasjonalt plan interagerer. Metode: Samfunnsøkonomi/ økonomisk historie.

Samlet representerer boken en omfattende analyse av norsk handelspolitikk, der konklusjonene er underbygget av så vel prinsipielle argumenter som omfattende empirisk dokumentasjon. Kapitlene ble fagfellevurdert gjennom en intern prosess der utkast ble kommentert av utvalgte

”discussants”, i tillegg til at referansegruppen og noen andre ressurspersoner ble invitert til å kommentere.

I tillegg til bokens akademiske verdi er den et viktig og varig innspill i den nærings- og handelspolitiske debatt. Som det framgår av oversikten nedenfor har boken gjennom rundt 20 presentasjoner og nærmere 50 medieoppslag fått betydelig dekning i 2015. Spesielt overfor berørte næringsorganisasjoner og den handelspolitiske miljø inkludert departementer og storting, og i noen grad internasjonale miljøer (EU, EFTA) har boken fått betydelig oppmerksomhet. Et viktig resultat er dermed at den videre utforming av handelspolitikken kan skje med utgangspunkt i et bedre kunnskapsgrunnlag.

6. Vedlegg: Oversikt over resultater fra prosjektet.

Forskningspublikasjoner (2+10):

Melchior, A. & U. Sverdrup (red.), 2015, Interessekonflikter i norsk handelspolitikk. Oslo: Universitetsforlaget. 254s. ISBN 978-82-15-02605-3.

I tellekantsammenheng er kapitlene i boken å regne som egne publikasjoner:

Arne Melchior & Ulf Sverdrup: Introduksjon (s. 11-14)

1. Arne Melchior: Interessekonflikter i norsk handelspolitikk (s. 15-34)
2. Ivar Gaasland: Fisk og jordbruk – hvem definerer Norges interesser? (s. 35-58)
3. Arne Melchior & Ulf Sverdrup: EU som handelspolitisk aktør (s. 59-85)
4. Bård Harstad: Koblinger og forhandlinger: Bakgrunnsteori (s. 86-104)
5. Arild A. Farsund og Oluf Langhelle: Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger (s. 105-129)
6. Hans Otto Frøland: Fisk vs. landbruk i Norges handelsforhandlinger 1947-1994 (s. 130-154)
7. Lise Rye: Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990-91) (s. 155-181)
8. Hans Otto Frøland: Markedsadgang for fisk før 1960 (s. 182-204)
9. Arne Melchior: Handelspolitikken for tekstilvarer 1977-86 (s. 205-230)

Veggeland, F., utkast (under utgivelse), Forhandlinger mellom Norge og EU på landbruksområdet (foreløpig tittel).

Presentasjoner av boken eller dens kapitler (20):

Merknad: I noen av presentasjonene inngår boken eller deler av den i en bredere framstilling.

Presentasjon: Fisk og landbruk i handelspolitikken: positive eller negative koblinger?

Presentasjon på seminar i regi av NIBIO. Oslo 15.12.2015. Av Arne Melchior, NUPI.

Presentasjon: International trade policies 2015 - trends and challenges

Presentasjon på EFTA's consultative Committee, 199th Meeting. Oslo, 08.12.2015. Av Arne Melchior, NUPI.

Presentasjon: Internasjonal handelspolitikk

Presentasjon på UDs aspirantkurs. Oslo, 04.12.2015. Av Arne Melchior, NUPI.

Presentasjon: Handelspolitiske utfordringer for havbruksnæringen

Foredrag på Havbrukskonferansen 2015. Oslo, 24. november 2015. Av Arne Melchior, NUPI.

Presentasjon: The EU as a trade policy actor

Foredrag på seminar i Norges forskningsråd 4.11.2015 "Development in the EU and impacts for Norway", av Arne Melchior

Presentasjoner på boklansering 21.10.2015 (NUPI-seminar)

Ulf Sverdrup: Interessekonflikter i norsk handelspolitikk: Introduksjon.

Arne Melchior, NUPI: Interessekonflikter i norsk handelspolitikk.

Ivar Gaasland, UiB: Fisk og jordbruk – hvem definerer Norges interesser?

Arild A. Farsund og Oluf Langhelle, UiS: Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger

Hans Otto Frøland, NTNU: Markedsadgang for fisk i Norges handelsforhandlinger

Lise Ry, NTNUe: Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990-91)

Kommentar ved statssekretær Morten Høglund, utenriksdepartementet

Kommentar ved CEO Geir Ove Ystmark, Sjømat Norge

Presentasjon: Internasjonal handelspolitikk – trender og utfordringer for Norge

Presentasjon NHO næringspolitisk verksted, 15.10.2015, av Arne Melchior

Presentasjon: Interessekonflikter i norsk handelspolitikk.

Presentasjon for politiske rådgivere i Stortinget, frokostseminar NUPI 19.10.2015, av Arne Melchior, NUPI samt introduksjon ved Ulf Sverdrup, NUPI og kommentar ved Atle Leikvoll, Utenriksdepartementet.

Presentasjon: The EU as a trade policy actor

Presentasjon på EUNOR-seminar 8.oktober 2015. Av Arne Melchior, NUPI.

Presentasjon: Fisk eller landbruk i norsk handelspolitikk. Hvem gir og hvem får?

Presentasjon på Forskningsdagene 2015, Universitetet i Nordland, 22.9.2015. Av Arne Melchior, NUPI.

Presentasjon: Trender i internasjonal handelspolitikk og stortingsmelding 29

Presentasjon på NHOs handelspolitiske utvalg, 9.9.2015. Av Arne Melchior, NUPI.

Direktør Ulf Sverdrup, NUPI er invitert til årskonferanse i Sjømat Norge i mars 2016.

Oppslag i media

Her vises til vedlagt liste med 45 oppslag per 15. november. I tillegg kommer oppslag med Ivar Gaasland i Dagsnytt 18, NRK 27.10.2015.