

EUROPEISK INTEGRASJON

Ole Gunnar Austvik

EUROPEISK INTEGRASJON

Økonomi og politikk

Universitetsforlaget

© Universitetsforlaget 2018

2. opplag

ISBN 978-82-15-02829-3

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Forfatteren har mottatt støtte fra NFFO.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget AS
Postboks 508 Sentrum
0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Sissel Tjernstad / Universitetsforlaget

Sats: PrePress Arnvid Moholt

Trykk og innbinding: 07 Media – 07.no

Boken er satt med: Minion Pro 10,5

Papir: 90 g Amber Graphic 1,25

INNHold

Figurer	11
Bokser	13
Tabeller	14
Forkortelser	14
Forord	17
 DEL I INTERNASJONAL ØKONOMISK OG POLITISK INTEGRASJON	 19
 1 Innledning	 23
1.1 Bokas fokus	23
1.2 Internasjonal handel og økonomisk vekst	25
1.3 Perspektiver på europeisering og globalisering	27
1.4 Økonomiske systemer og internasjonal handel	33
1.5 Gjensidig avhengighet – nasjonalstaten utfordres	37
1.6 Flerfaglig integrasjon	39
 2 Historiske hovedtrekk	 43
2.1 Tida før 1800	43
2.2 Den franske revolusjonen 1789–1799	48
2.3 Den industrielle revolusjonen 1760–1850	49
2.4 Kapitalismens framvekst 1850–1914	52
2.4.1 Kapitalismen og nye idéer	54
2.5 Kriseperioden 1914–1945	58
2.5.1 Proteksjonismen og nye idéer	62

2.6	Nye institusjoner og ny politikk 1944–1949.	63
2.7	Internasjonal økonomi 1945–91	66
2.8	Den kalde krigen 1947–1989.	69
2.9	Markedsøkonomiens globale dominans fra 1991 til i dag.	73
2.9.1	Nye tider og nye idéer	77
3	Former for økonomisk integrasjon	81
3.1	Økonomisk integrasjon og gjensidig avhengighet (interdependens).	81
3.2	Nivåer på integrasjon	84
3.3	Politiske tilnærmingsmåter	91
3.4	Integrasjonsprosessens dynamikk	93
3.5	Integrasjonsteoretiske perspektiver	95
4	Den europeiske unions institusjoner og virkemåte.	101
4.1	Kort historikk.	101
4.2	EUs institusjoner	107
4.2.1	Europakommisjonen.	108
4.2.2	Ministerrådet	113
4.2.3	Europaparlamentet	114
4.2.4	Den europeiske domstolen	114
4.3	Traktatrevisjonene.	115
4.4	EUs demokratiske underskudd	118
4.5	Differensiert integrasjon	120
4.6	EUs videre utvikling	123
DEL II	MIKROØKONOMISK TEORIGRUNNLAG.	125
5	Komparative fortrinn og internasjonal handel.	129
5.1	Internasjonal handel, spesialisering og omfordeling.	129
5.1.1	Fordelene ved spesialisering	131
5.1.2	Bruken av økonomiske modeller.	133
5.2	Teorien om komparative fortrinn	135
5.2.1	Absolutte fortrinn.	135
5.2.2	Komparative fortrinn	136
5.2.3	Gevinst fra handel	140

5.3	Standard handelsteori	146
5.3.1	Produksjonsmulighetskurven.	146
5.3.2	Tilpasning i autarki.	149
5.3.3	Tilpasning med frihandel	154
5.4	Tid til omstilling.	156
5.5	Årsaker til komparative fortrinn	159
5.6	Faktorprisutjevningsteoremet	163
5.7	Ressursbasert vekst og hollandsk syke	165
6	Stordriftsfordeler, klynger og andre forhold	169
6.1	Stordriftsfordeler som grunnlag for spesialisering	169
6.2	Interne og eksterne stordriftsfordeler.	171
6.3	Oligopol og prisdiskriminering	178
6.4	Monopolistisk konkurranse	182
6.5	Teknologigap- og produksyklus-teorier	184
6.6	Inter- og intraindustriell handel	186
6.7	Multinasjonale selskaper	189
6.8	Geografisk lokalisering og klynger.	192
6.9	Michael Porters konkurransediamant	194
6.10	Bytteforholdet.	197
7	Handelspolitiske virkemidler	201
7.1	Prisdannelsen på en internasjonal vare	202
7.2	Verdensmarkedet og eksport og import for små land	204
7.3	Prisvirkninger av en avgift	207
7.3.1	Priselastisiteter	208
7.4	Virkninger av en tollsats.	212
7.4.1	Virkninger av en tollsats for et lite land	213
7.4.2	Virkninger av en tollsats for et stort land	214
7.4.3	Tollsatsens effektive beskyttelsesgrad.	217
7.5	Virkninger av importkvoter	219
7.6	Subsidiering av importkonkurrerende bedrifter	221
7.7	Eksportsubsidier	223
7.8	Skjulte handelshindringer	225
7.9	Handelskreering og handelsvridning	227

DEL III INTERNASJONAL HANDELSPOLITIKK	231
8 Global handelspolitikk	235
8.1 WTO og det globale handelspolitiske regimet	235
8.2 Bilaterale og regionale preferansehandelsavtaler	241
8.3 Utadvendte og innadvendte handelsstrategier	244
8.4 Forhandlerens dilemma	246
8.4.1 Politikk etter at en handelsavtale er inngått	250
8.5 Forhandlinger på flere nivåer: To-nivå-spill	251
8.6 Handelskriger og økonomiske sanksjoner	255
8.7 Geopolittikk og internasjonal handel	259
8.8 EU og Russland: Handel og sikkerhetspolitikk	262
9 EUs indre marked	267
9.1 De fire frihetene	267
9.2 Konkurransopolitikk	269
9.2.1 Monopolpolitikk	270
9.2.2 Sammenslåing av bedrifter	272
9.2.3 Samarbeid mellom bedrifter	272
9.2.4 Harmonisering av standarder	273
9.3 Regionalpolitikk	274
9.4 Landbrukspolitik	277
9.4.1 Argumenter for intervensjon i markedene for landbruksprodukter	279
9.4.2 Virkemidler innen EU for å påvirke landbruksproduksjonen	281
9.5 Noen viktige andre politikkområder	284
9.5.1 Transportpolitikk	284
9.5.2 Sosialpolitikk	284
9.5.3 Avgiftsharmonisering	285
9.5.4 Forskning og utvikling	287
9.5.5 Energi- og klimapolitikk	287
9.6 EØS-avtalen	288
9.7 Norsk handlingsrom under EØS-avtalen	293

DEL IV INTERNASJONAL FINANS. 299

10 Valutakursteori og valutapolitikk. 303

- 10.1 Penger som betalingsmiddel 303
- 10.2 Aktører og valutakurser 306
- 10.3 Hvordan bestemmes valutakursen? 307
- 10.4 Flytende og faste kurser 311
- 10.5 Valutakursen på kort sikt 316
 - 10.5.1 Nærmere om renteparitetsteorien* 317
- 10.6 Valutakursen på lang sikt 321
 - 10.6.1 Nærmere om kjøpekraftparitetsteorien 323
- 10.7 Valutakurs og utenrikshandel 324

11 Valutaregimer 331

- 11.1 Det globale valutaregimet 331
- 11.2 Valutakursregimer og makroøkonomisk politikk 337
 - 11.2.1 Fastkurssystem 337
 - 11.2.2 Flytkurssystem 338
 - 11.2.3 Kontrollert flyt 340
- 11.3 Optimale valutaområder 341
- 11.4 Regulering av internasjonale kapitalbevegelser. Tobin-skatt 344
- 11.5 Den økonomiske og monetære unionen (ØMU) 346
- 11.6 Euroen og finanskrisene 351

DEL V EUROPEISERING OG GLOBALISERING. 355

12 Hvor åpen bør en økonomi være? 359

- 12.1 Frihandelens fordeler og ulemper 359
- 12.2 Omstilling og optimal grad av frihandel 366
- 12.3 Modernitet, sentrum-periferi og eliter. 370
- 12.4 Argumenter for begrensninger i internasjonal handel 374
- 12.5 Økonomisk integrasjon og velferdsstaten. 379
- 12.6 Inntektsfordeling innen land. 384

13 Økonomisk vekst og internasjonal fordeling	389
13.1 Hvilke land har det best?	389
13.2 Fattige og rike land.	394
13.3 Strategier for økonomisk vekst i utviklingsland	397
13.3.1 Utviklingsland som råvareeksportører	398
13.3.2 Industrialisering og imports substitusjon	401
13.3.3 Eksportledet vekst med bearbeidede varer	402
13.4 Gjeldskrisene i utviklingsland	403
13.5 Hvorfor noen land er rike og andre land forblir fattige?	406
14 Velferd, europeisering og globalisering	411
14.1 Internasjonal økonomisk integrasjon og politisk konvergens	411
14.2 Politisk konvergens og divergens.	416
14.3 Nasjonale politiske handlingsrom	420
14.4 Bærekraftige samfunn og klimautfordringene	425
14.5 utfordringer videre.	431
Referanser	437
Stikkordregister	455

FIGURER

Figur 1.1:	Skala av økonomiske systemer	35
Figur 2.1:	Tollsatser i England, Frankrike og USA 1830–2010	60
Figur 2.2:	Medlemsstater i den eurasiske unionen	76
Figur 3.1:	Nivåer på økonomisk og politisk integrasjon	85
Figur 4.1:	EØS-området 2017	106
Figur 4.2:	EUs institusjoner	108
Figur 4.3:	EUs utgifter og inntekter fordelt på medlemsland 2012	111
Figur 4.4:	Grader av deltakelse i EUs økonomiske politikk.	120
Figur 4.5:	Europa i flere hastigheter (konsentriske sirkler)	122
Figur 5.1:	Produksjonsmulighetskurver for Land A og Land B	138
Figur 5.2:	Gevinst ved spesialisering i Land A	141
Figur 5.3:	Produksjonsmulighetskurven ved konstant og avtakende utbytte	147
Figur 5.4:	Virkning av økonomisk vekst	148
Figur 5.5:	Tilpasning for produsentene i autarki	150
Figur 5.6:	Tilpasning for konsumentene i autarki	152
Figur 5.7:	Tilpasning i autarki	154
Figur 5.8:	Virkninger av overgang fra autarki til frihandel	155
Figur 5.9:	Kort- og langsiktige effekter av frihandel	157
Figur 5.10:	Produkt- og faktorpriser konvergerer i samhandlende land	164
Figur 5.11:	Norge får økte petroleumsreserver	165
Figur 6.1:	Interne stordriftsfordeler	174
Figur 6.2:	Stordriftsfordeler, markedsstørrelse og konkurranse	176
Figur 6.3:	Prisdiskriminering og dumping	181
Figur 6.4:	Fullstendig prisdiskriminering	183
Figur 6.5:	Etterspørsels- og imitasjonsetterslep i en produksyklus	185
Figur 6.6:	OLI-paradigmet for internasjonal økonomisk aktivitet	190
Figur 6.7:	Eksterne stordriftsfordeler	193
Figur 6.8:	Porters konkurransediamant	195
Figur 6.9:	Norges bytteforhold overfor utlandet 2005–2015	199
Figur 7.1:	Fastsettelse av land As tilbudskurve for eksport	202
Figur 7.2:	Fastsettelse av land Bs etterspørselskurve for import	203
Figur 7.3:	Fastsettelse av verdensmarkedsprisen	204
Figur 7.4:	Frihandel og omfordeling i små eksport- og importland	206
Figur 7.5:	Avgifter og uendelig elastisk tilbud	210
Figur 7.6:	Avgifter og relative tilbuds- og etterspørselselastisiteter	211

Figur 7.7:	Virkninger av en tollsats i et lite land	213
Figur 7.8:	Virkninger av en tollsats for et stort land	215
Figur 7.9:	Optimal toll	217
Figur 7.10:	Tolleskalering på matprodukter i Canada, EU og Japan	219
Figur 7.11:	Virkninger av en importkvote for et lite land	220
Figur 7.12:	Virkninger av en subsidie	222
Figur 7.13:	Virkninger av en eksportsubsidie	223
Figur 7.14:	Handelsvridning for et lite land	228
Figur 8.1:	Vekst i preferansehandelsavtaler 1950–2010	242
Figur 8.2:	Handelspolitisk spill mellom USA og Kina	248
Figur 8.3:	To-nivå-spill på tre forhandlingsbord	252
Figur 8.4:	Fordelen med små vinnersett	253
Figur 9.1:	Når monopol er bedre enn frikonkurranse	271
Figur 9.2:	Eksport og import av landbruksvarer EU-28 i 2016	278
Figur 9.3:	Produksjonsendringer og inelastisitet i etterspørselen	279
Figur 9.4:	Pris på basismatvarer over tid	280
Figur 9.5:	Oppkjøpsordninger og prisstabilisering	282
Figur 9.6:	Variable tollsatser og prisstabilisering	283
Figur 9.7:	Merverdisatser i EU 2015	286
Figur 9.8:	EØS-strukturen	291
Figur 10.1:	Likevekt i et valutamarked	309
Figur 10.2:	Depresiering av norske kroner	309
Figur 10.3:	Appresiering av norske kroner	310
Figur 10.4:	Fast og flytende valutakurs	314
Figur 10.5:	Likevekt mellom rentenivå og valutakurs	319
Figur 10.6:	Eksport og tilbud av valuta	325
Figur 10.7:	Import og etterspørsel etter valuta	326
Figur 11.1:	IMFs Spesielle trekkrettigheter (SDR) 2016 før og etter at kinesiske renminbi ble tatt inn i kurven	333
Figur 11.2:	Mundell-Flemings trilemma	339
Figur 11.3:	Kostnader og gevinster ved fast valutakurs	341
Figur 11.4:	Eurosonen i 2016	347
Figur 12.1:	Kort- og langsiktige virkninger av handelsliberalisering	367
Figur 12.2:	Gini-koeffisient og Lorentz-kurve	385
Figur 12.3:	Ulikhet i inntekt USA 1910–2010	386
Figur 13.1:	Største økonomier og rikeste befolkninger målt etter BNP i 2016	391
Figur 13.2:	Økonomisk vekst i-land og u-land 1961–2011	395

Figur 14.1:	Internasjonal liberalisme og nasjonalt politisk system	418
Figur 14.2:	Bærekraftig økonomi, miljø og velferd	427
Figur 14.3:	Bærekraft og grønn økonomi	429

BOKSER

Boks 2.1:	Thomas Malthus om produksjons- og befolkningsutvikling	46
Boks 2.2:	Adam Smiths usynlige hånd	51
Boks 2.3:	Prisene som knapphetssignal	57
Boks 2.4:	Bretton Woods-avtalen	64
Boks 2.5:	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)	65
Boks 2.6:	Oljen: OPEC og IEA	68
Boks 2.7:	Prisfastsettelse i en planøkonomi	71
Boks 2.8:	Fra G7 til G20	74
Boks 3.1:	Konføderasjon eller føderasjon	91
Boks 4.1:	EUs inntekter og utgifter	109
Boks 4.2:	Hvitbok, grønnbok, direktiver og forordninger	112
Boks 4.3:	Schengen-avtalen	117
Boks 5.1:	Viktige begreper i handelsteorien	139
Boks 5.2:	David Ricardo og teorien om komparative fortrinn.	143
Boks 5.3:	Økende, konstant og avtakende utbytte i produksjonen	145
Boks 5.4:	Hva når du er best i alt?	158
Boks 6.1:	Normal fortjeneste, renprofitt og grunnrente	172
Boks 6.2:	Naturlig monopol	177
Boks 6.3:	Enkelt spill med en dominant strategi*	179
Boks 6.4:	Intraindustriell versus interindustriell handel	187
Boks 6.5:	Konkurranseevne, effektivitet og produktivitet	196
Boks 7.1:	Samfunnsøkonomisk overskudd	204
Boks 7.2:	Spesifikke og ad valorem avgifter	208
Boks 7.3:	Cassis de Dijon	226
Boks 8.1:	Forhandlingsrunder i GATT/WTO	237
Boks 8.2:	Uruguay-runden 1986–1993	238
Boks 8.3:	Verdens Handelsorganisasjon (WTO)	240
Boks 9.1:	«Agurkdirektivet»	273
Boks 9.2:	Regionale multiplikatorvirkninger	276
Boks 9.3:	Norsk tollbehandling	296

INNHold

Boks 10.1:	Makroøkonomiske virkemidler	312
Boks 10.2:	Laffer-kurven	315
Boks 10.3:	Økonomisk risiko og usikkerhet	320
Boks 10.4:	Inflasjon og arbeidsledighet	328
Boks 11.1:	Det internasjonale pengefondet (IMF)	336
Boks 11.2:	Maastricht-kriteriene	348
Boks 11.3:	Stabilitets- og vekstpakten (SVP)	350
Boks 12.1:	Nytte- og kostnadsanalyse av økt frihandel	364
Boks 12.2:	Oligarkiets jernlov	369
Boks 13.1:	Ustabilitet i råvaremarkeder	399
Boks 13.2:	Verdensbanken	406
Boks 13.3:	Trickle-Down Economics	409

TABELLER

Tabell 5.1:	Absolutt fortrinn – best i hver sin produksjonsgren	135
Tabell 5.2:	Komparativt fortrinn – land A er best i begge produksjonsgrener	137
Tabell 5.3:	Relative priser i produksjon av vin og tøy i land A og land B	139
Tabell 6.1:	Stordriftsfordeler som spesialiseringsgrunn	170

FORKORTELSER

ASEAN	Association of South East Asian Nations
BNP	Brutto nasjonalprodukt
BNI	Brutto nasjonalinntekt
CAP	Common Agricultural Policy
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (mellom Canada og EU)
CMEA	Council for Mutual Economic Cooperation
COCOM	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
COMECON	Council for Mutual Economic Cooperation
COREPER	Committee Representative Permanent (EU)
CPI	Corruption perception index
DIM	Det indre markedet

DG	Directorate General (EU)
DSB	Dispute Settlement Body (WTO)
EAEU	European Asian Economic Union
EEC	European Economic Community
EF	Europeiske fellesskap
ESB	Den europeiske sentralbank
EKSF	Europeiske kull- og stålfellesskap
EFTA	European Free Trade Association
EPS	Europeisk politisk samarbeid (EU)
ERM	European Exchange Rate Mechanism
ESA	EFTA Surveillance Authority (EØS)
ESM	European Stability Mechanism
EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet
FEOGA	Fonds Europeen d'Orientation et de Garantie Agricole (EU)
FN	Forente nasjoner
FUSP	Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (EU)
G7/G20	Forum for statslederne i de største økonomiene i verden
GATS	General agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GSP	General System of Preferences
HDI	Human development index
IAEA	International Atomic Energy Agency (Det internasjonale atomenergibyrået)
IEA	International Energy Agency (Det internasjonale energibyrået)
IPØ	Internasjonal politisk økonomi
ITO	International Trade Organization
KKP	Kjøpekraftsparitet
MERCOSUR	Mercado Comun del Cono Sul – Southern Cone Common Market
MITI	Ministry of Industry and Trade (Japan)
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBIM	Norges Bank Investment Management
NCA	Norwegian Competition Authority (Konkurransetilsynet)
NIBOR	Norwegian Interbank Offered Rate
NIC	Newly Industrialized Countries
NNP	Netto nasjonalprodukt
NOBA	Norges Bank

INNHold

NOK	Norske kroner
NPM	New Public Management
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, Det tyske nazi-partiet
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OEEC	European Economic Cooperation
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
PPP	Purchasing Power Parity
PTA	Preferential trading agreement
RIP	Retts- og indrepolitisk samarbeid (EU)
SDR	Special drawing rights (IMF)
SDØE	Statens Direkte Økonomiske Engasjement
SVP	Stabilitets- og vekstpakten (EU)
TISA	Trade in Services Agreement
TPP	Trans-Pacific Partnership
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (WTO)
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UNEP	United Nations Environmental Programme (FN)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (FN)
USD	Amerikanske dollar
VER	Voluntary Export Restraint
VAT	Value added tax (merverdiavgift)
WHI	World happiness index
WTO	World Trade Organization
WWI	World War I
WWII	World War II
ØMU	Den økonomiske og monetære union (EU)

FORORD

Denne boka studerer europeisk integrasjon med utgangspunkt i økonomisk analyse i flerfaglig kombinasjon med politisk drøfting. Boka gir et teorigrunnlag og et empirisk bakteppe for internasjonal handel og finans, og diskuterer de europeiske og globale regimene som er laget for å forvalte den internasjonale økonomien. Den viser hvordan integrasjonen fører til økonomisk vekst, gjensidig avhengighet og omfordeling av inntekt og makt. Den drøfter hvordan nasjonal politikk blir mer lik på tvers av land, og påvirker handlingsrom for stater, bedrifter og personer. Boka fokuserer på hele det geografiske Europa, mens hovedvekten legges på EU/EFTA-området. Samspillet med den globale økonomien, og relasjonene til Russland, tillegges vekt der det er viktig for å forstå utviklingen i EU/EFTA-området.

Drøftingen blir foretatt med økonomiske og politiske analyser, der konklusjoner fra den ene disiplinen blir utdypet med analyser fra den andre. Ved å trekke på ulike typer forklarende variabler søkes det å øke forståelsen for kompleksiteten i europeiske økonomiske og politiske relasjoner. En slik flerfaglig tilnærming har både styrker og svakheter. Ambisjonsnivået er i én dimensjon lavere enn disiplinære tilnæringsmåter siden mer deterministiske resultater kan gå tapt. Ambisjonsnivået er på den annen side høyere ettersom flere typer forklarende variabler trekkes sammen. Målet er at den i sum øker forståelsen for økonomiske og politiske relasjoner i europeisk integrasjon på aggregert nivå.

Boka er rettet mot alle med interesse for europeisk og global økonomisk og politisk integrasjon, internasjonal politisk økonomi, anvendt økonomi, statsvitenskap, sosiologi og samfunnsfaglige problemstillinger generelt. I den økonomiske analysen har det vært et mål å framstille stoffet på en slik måte at de med lite bakgrunn i økonomi og ikke-økonomer kan ha nytte av det uten at viktige deler av presisjonsnivået fra teknisk mer avanserte framstillinger går tapt. Hovedsakelig brukes figurer som matematisk underlag for å analysere og

få fram sammenhenger. Samfunnsøkonomiske og statsvitenskapelige begreper, og ulike deltemaer, er forklart i bokser. Referanser til litteratur som går dypere på enkeltemner gis gjennom teksten, spesielt til den norskspråklige faglitteraturen.

Boka er et resultat av mange års faglig arbeid og studier knyttet til samspillet mellom økonomi og politikk. Foruten mye nytt stoff er den basert på forskningsarbeider og -prosjekter, bøker, journalartikler og rapporter rettet mot delproblemstillinger innen europeisk og global politisk økonomi. Den politiske analysen tar utgangspunkt i doktorgraden, en rekke forskningsartikler og analyser. En del av den økonomiske teorien er hentet fra og videreutviklet fra en tidligere bok om internasjonal handel og økonomisk integrasjon. Sammenkoplingen i en politisk-økonomisk flerfaglig forståelse er gjort i ulike tidligere arbeider, og i denne boka som en framstilling av europeisk økonomisk og politisk integrasjon som en helhetlig case.

Faglige kolleger, studenter og andre interesserte i økonomi og politikk i inn- og utland har gjennom årene spilt en avgjørende rolle for å realisere prosjektet. For den flerfaglige koplingen har oppholdene som student og senere Senior Fellow på Harvard Kennedy School, der også opplegg for denne boka ble gjort, vært viktig. Snart 30 års undervisning og samspill med studenter ved Høgskolen i Lillehammer og andre steder om ulike deler av bokas tematikk har betydd mye. I den mest intense skrivefasen i 2017 vil jeg takke studentene i internasjonal politisk økonomi for gode diskusjoner, Stine Bosheim for innspill om bokas inndeling, og Tore Nesheim for kommentarer på manus sommeren og høsten 2017. Professor Dag Harald Claes ved Universitetet i Oslo har gitt kommentarer til kapitlene 1–4 (Del I) og kapittel 14. Professor Erling Vårdal ved Universitetet i Bergen har kommentert kapitlene 10 og 11 (Del IV). Professor Paul Knutsen har kommentert på en tidlig versjon av kapittel 2. Ved Universitetsforlaget har Per Robstad vært redaktør, og Maria Westervoll manuskoodinator. Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO) har gitt økonomisk støtte til forfatteren. Ingen flere nevnt, men ingen glemt. Takk til alt og alle som har vært til uvurderlig hjelp til å sette sammen et omfattende fagfelt på en ny måte. Eventuelle gjenstående feil og mangler er selvsagt forfatterens ansvar alene.

Høgskolen i Innlandet – Lillehammer den 01.07.2018

Ole Gunnar Austvik

www.oga.no

DEL I

INTERNASJONAL ØKONOMISK OG
POLITISK INTEGRASJON

De fleste land bygger i dag vesentlige deler av sin økonomi på spesialisering av produksjon og handel av varer og tjenester med andre land. Spesielt sterkt gjelder dette i Den europeiske union (EU), men også globalt. Europeisk og global økonomisk integrasjon har ført til historisk høy økonomisk vekst og velstand i store deler av verden. Den har samtidig endret handlingsrom for enkeltindivider, bedrifter, regioner og land, og gitt nye muligheter for mange, men også utfordringer og problemer som kan være krevende å håndtere og som ikke er ønskelig for alle. Den økonomiske integrasjonen har ført til en jevnere fordeling av gjennomsnittsinntekten per innbygger mellom land, men en stadig skjevere inntektsfordeling innen land. En del lønnstakere har tjent på å kunne operere i store og mer spesialiserte markeder. Samtidig har store grupper av andre lønnstakere liten, ingen eller til og med negativ inntektsutvikling. Det er spesielt investorer som har stor inntektsvekst både nasjonalt og internasjonalt. Kapitalen kaster nå mye mer av seg enn arbeidskraft, slik den også gjorde fram til første verdenskrig. Finanssektoren er blitt stadig viktigere. Internasjonale finansielle transaksjoner og plasseringer er nå en viktig driver i verdensøkonomien med realøkonomiske og politiske konsekvenser. Samtidig har bærekraft, internasjonale miljø- og klimaspørsmål kommet høyere på den politiske dagsordenen. For stadig flere har det direkte velferdsbetydning at andre land reduserer sin forurensing på linje med fordeler ved å få andre varer og tjenester. Alle disse forholdene har, sammen med økt migrasjon mellom land, ført til politisk uro i «vår» del av verden. Store demonstrasjoner på toppmøtene til de viktigste internasjonale organisasjonene, motkrefter i Brexit, valg av Donald Trump som amerikansk president, støtten til franske Marie Le Pen med flere har bidratt til å vise at frihandel, europeisering og globalisering er kontroversielle temaer.

De fire første kapitlene av boka (Del I) drøfter europeisk og global økonomisk integrasjon, boka analytiske vinkling, historiske utviklingstrekk, former for økonomisk integrasjon og EUs virkemåte. Kapittel 1 definerer boka tematiske og analytiske fokus og flerfaglige innretning. Det drøfter teoretiske perspektiver for europeisering og globalisering, og hvordan den gjensidige avhengigheten som internasjonal økonomisk integrasjon medfører, utfordrer nasjonalstatenes politiske handlingsrom. Kapittel 2 drøfter hovedtrekk i den moderne europeiske og internasjonale økonomien i de siste 200 årene. Gjennom kapitlet diskuteres økonomiske idéhistoriske tankeretninger som er blitt preget av, og selv har preget, ulike tidsperioder. Kapittel 3 diskuterer former for og nivåer på økonomisk integrasjon, integrasjonsteoretiske perspektiver og EUs differensierte integrasjon. Kapittel 4 fokuserer på EUs

viktigste institusjoner og økonomiske og politiske virkemåte. Det blir drøftet hvordan EU har utviklet seg i bredde, dybde og form på differensierte måter.

INNLEDNING

Dette kapitlet definerer bokens fokus til å omfatte hele det geografiske Europa, med hovedvekt på EU/EFTA-området. Europeiske øst-vest-relasjoner og forholdet til Russland, samt globale forhold, blir diskutert der det er viktig for å forstå EU- og EFTA-områdets utvikling. Det drøftes hvor viktig internasjonal handel og økonomisk integrasjon er blitt for økonomisk vekst og velferd både i Europa og i resten av verden. Teoretiske perspektiver på europeisering og globalisering blir presentert innenfor rammene av realisme, liberalisme, strukturalisme og konstruktivisme. Sammenhengen mellom internasjonal handel og nasjonale økonomiske systemer, og forståelsen av hvordan handel fører til gjensidig avhengighet (interdependens) og utfordrer nasjonalstaten som politisk enhet, blir diskutert. Avslutningsvis drøftes bokens flerfaglige samfunnsvitenskapelige tilnærming.

1.1 BOKAS FOKUS

Europeisk integrasjon omfatter grensekryssende økonomiske, politiske og sosiale relasjoner med påfølgende gjensidig avhengighet mellom og innen land på regionalt, nasjonalt og europeisk nivå. Boka baserer analysen av den økonomiske integrasjonen gjennom EUs indre marked og euroen, jf. Del II, III og IV. Grupperinger og nasjoners interesser, sosiale forhold, politisk påvirkning og maktbruk trekkes inn i forlengelsen av den økonomiske analysen for å styrke forståelsen av sosiale og politiske virkninger. I en flerfaglig analyse fokuserer boka på det europeiske, økonomiske, politiske og integrerende på følgende måte:

- Det *europeiske* refererer til hele det geografiske Europa, mens hovedvekten legges på EU/EFTA-området. En viktig grunn til dette er at integrasjonen i den vestlige og sentrale delen av Europa er langt mer dypt- og vidtgående

enn i øst (Russland, Ukraina mfl.). EU/EFTA-området er også det viktigste for norsk utenriksøkonomi og velferdsstat, jf. kapittel 12.5. Europeiske øst-vest-relasjoner diskuteres på områder der de er viktige for å forstå EU/EFTA-områdets utvikling. Tilsvarende drøftes globale økonomiske og politiske forhold for å forstå rammer for utviklingen for EU/EFTA.

- *Den økonomiske analysen* drøfter hvordan knappe ressurser brukes til å skape økonomisk vekst innen det enkelte land så vel som i hele EU/EFTA-området, og fordeles gjennom desentraliserte markedsprosesser. EUs og statenes roller som økonomiske regulatorer av markeder og utenrikshandel står sentralt. Det fokuseres på virkninger av internasjonal handel og finans, og hvordan nasjonalstater og internasjonale organisasjoner kan påvirke vare-, tjeneste- og kapitalstrømmer. Inntektsfordelingsaspekter er også sentralt.
- *Den politiske analysen* diskuterer hvordan stater tilrettelegger for økonomisk vekst, og bruker lovgivning og makt til å påvirke hvem som får hva, når og hvordan i og mellom samfunn. Kollektive valg balanseres mellom konkurrerende interesser og verdier blant individer, organisasjoner, næringer og politiske grupperinger. På europeiske og globale nivå settes prosesser mellom nasjonalstater, bedrifter, rollene til internasjonale organisasjoner, regionale og globale allianser og avtaler i fokus. I noen tilfeller vil spørsmål om avmakt (maktesløshet) overfor til andre stater, markeder eller det internasjonale systemet være sentralt.
- Økonomisk *integrasjon* drøftes som en gradvis sammenslåing av hele eller deler av nasjonale økonomier. Dette kan for det første skje gjennom politisk besluttet nedbygging av handelsbarrierer (toll og kvoter), for det andre gjennom teknologiske endringer som gjør samhandel enklere og billigere, for det tredje gjennom koordinering av nasjonal politikk som reelt virker konkurransevidende og er negativ for samhandelen enten de er av økonomisk, teknisk, politisk, naturmessig eller annen karakter, og for det fjerde gjennom initiativ som har til hensikt å fremme integrasjonen utover å fjerne menneskeskapte formelle, uformelle og indirekte virkende hindringer for samhandel.

Boka bygger på oppfatningen om at dagens europeiske integrasjon må forstås i koplingen mellom økonomiske, politiske og sosiale faktorer og mekanismer. I tillegg er også historiske, juridiske, psykologiske og teknologiske forhold viktige. En slik internasjonal politisk økonomisk (IPØ) forståelse av europeisk integrasjon er ment å representere både fortid, nåtid og framtid. Den er fortid fordi den i sitt mål likner samfunnsvitenskapen slik den ble utøvd på 1800-

tallet før den ble delt i (dagens) enkeltdisipliner. Tidlige verker av Adam Smith, David Ricardo og Karl Marx var alle innen politisk økonomi, jf. kapittel 2. Den er nåtid fordi dagens brytninger i det europeiske og globale samfunnet mer tydelig enn på lenge krever forståelse fra flere samfunnsfaglige disipliner. Den er framtid fordi de fleste samfunnsforhold i dag, lokalt, regionalt og nasjonalt, har ett eller flere europeiske og globale aspekter som må forstås og håndteres. Selv om det kan komme mer eller mindre store tilbakeslag i utviklingen over de neste par tiårene, er det vanskelig å se at ikke alle mennesker og samfunn i en eller annen grad og form blir varig influert av det som skjer i omverdenen.

1.2 INTERNASJONAL HANDEL OG ØKONOMISK VEKST

Europeisering og globalisering av nasjonale økonomier har, sammen med teknologisk endring, vært viktige drivere for økonomisk vekst over de siste 200 årene. Verdien av verdens samlede vare- og tjenesteproduksjon har vokst fortere enn folkemengden, noe som innebærer at gjennomsnittsproduksjonen per hode har økt globalt. Mens Norges brutto nasjonalprodukt (BNP) per innbygger har økt 25–30 ganger de siste 200 årene, langt over gjennomsnittet for verden som helhet, har imidlertid enkelte land opplevd stagnasjon eller tilbakegang. Vi har fått økt materiell levestandard i de fleste land, men også dype internasjonale kriser.

En måte å måle det økonomiske avhengighetsforholdet mellom land på, er ved andelen som eksport og import utgjør av brutto nasjonalproduktet (BNP), jf. kapittel 13.1. For Norge var disse andelenes oppe i rundt 40 prosent allerede i begynnelsen av 1900-tallet. Som et lite land har Norge alltid vært sterkt avhengig av internasjonale markeder. I mellomkrigstida da internasjonal handel sank kraftig, falt andelen ned i 25–30 prosent. Med full sysselsetting og høy økonomisk vekst etter annen verdenskrig har den i perioder vært over 50 prosent. Enkelte andre små land er enda mer avhengig av internasjonal handel enn Norge. Belgia og Singapore har for eksempel handelsandeler på 70–80 prosent av BNP.

Norge har deltatt i det vestlige økonomiske systemet lenge. Bortsett fra jordbruk og fiske er Norge siden 1994 økonomisk fullt ut med i EUs indre marked gjennom Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen som er skrevet mellom Det europeiske frihandelsforbund, EFTA, og EU), men er ikke medlem av EU. Norsk samhandel med andre land er konsentrert om naboland som Sverige, Danmark, Tyskland og Storbritannia, men transportkostnader og et liberalt handelsregime har gjort internasjonale

markeder stadig mer globale. EU-landene står likevel fortsatt for rundt tre fjerdedeler av norsk utenrikshandel (eksport og import). Norge skiller seg samtidig økonomisk fra EU-landene ved at vår eksport i sterk grad er basert på relativt få råvarer og lite bearbeidede varer snarere enn på ferdige industriprodukter. Som en av verdens største petroleumsprodusenter preger de store olje- og gassinntektene norsk utenriksøkonomi. I 2017 representerte de rundt 20 prosent av BNP og rundt 40 prosent av samlet norsk eksport.

Det europeiske rom omfatter også Russland og andre land som ikke er medlem av EU. Norsk samhandel med disse er mer begrenset, men landene er viktige for både Norges, Europas og EUs utvikling, og for den globale økonomiske og politiske utviklingen. Samtidig er global handel blitt liberalisert og mer fri, og kommunikasjon og transport enklere og billigere. Det gir både EU og Norge nye muligheter og rammer for egen utvikling. Europeiske land handler nå mye mer enn før med fjerntliggende land, for eksempel med Kina på motsatt side av jordkloden, som nå har verdens neste største økonomi etter USA. At global, europeisk, nasjonal og regional handel og økonomi er blitt mer integrert, har betydning for hvordan både store og små samfunn fungerer. Integrasjonen forsterkes gjennom stadig mer omfattende bedriftsetableringer over landegrensene, lovlig og ulovlig migrasjon, et fritt arbeidsmarked i Europa og frie internasjonale kapitalbevegelser. Internasjonale bevegelser av både finanskapital og fysisk produksjonskapital har vokst sterkt. Multinasjonale selskaper foretar ofte store direkte investeringer i andre land, jf. kapittel 6.7. Utenlandsinvesteringene innebærer at selskapene får kontroll med virksomheten i det andre landet. Internasjonale virksomheter som Apple, Facebook, Uber, banker og pensjonsfond er i noen grad blitt reelle politiske aktører som utfordrer det økonomiske regimet, selv om de ikke er definert som politiske aktører. Finansialisering er blitt et begrep for en situasjon der gjeldsgraden har økt og finansielle tjenester utgjør en økende andel av samfunnets inntekter. Dette gjelder både på makronivå og på bedriftsnivå med konsekvenser for hvordan samfunnets velferd og hverdag formes, jf. kapittel 12.1.

Mens små industriland har veldig åpne økonomier, har store økonomier med stor betydning for verdensøkonomien, som USA, EU og Kina, stor internhandel som gjør at utenrikshandelsandelen utgjør «bare» 10–25 prosent av deres BNP. Enkeltland i EU har selvsagt hver for seg en høyere handelsandel enn EU har som handelsblokk. Likevel er også de store landene avhengige av andre land. De må importere en del varer de ikke har, eller varer som de kan produsere selv, men til høyere kostnad enn det andre kan. Selv om små land er mest avhengig av internasjonal handel i absolutt forstand, har

avhengigheten av omverdenen i relativ forstand økt sterkest for de store landene over de siste tiårene. USAs handelsandel av BNP holdt seg for eksempel på rundt 5 prosent fra 1950 til slutten av 1960-tallet. Andelen gikk opp til vel 10 prosent i 1980, og var på rundt 14 prosent i 2017.

At små land er mest avhengig av andre land i sin økonomi skyldes at de har begrensede muligheter til å produsere mange av de varene og tjenestene de har behov for, og at de har begrensede markeder for avsetning av egne produkter. Større land har som regel større menneskelige, teknologiske og naturmessige ressurser og større markeder enn små land. Små land kan kompensere ulempene ved sine manglende produksjonsmuligheter og markeder ved å handle med andre land og derved oppleve tilsvarende økonomisk utvikling som de store landene. Skulle all internasjonal handel brått stoppe fullstendig opp, ville det medføre store problemer for de store landene. For små land ville det imidlertid kunne innebære økonomisk (og sannsynligvis også politisk) sammenbrudd.

1.3 PERSPEKTIVER PÅ EUROPEISERING OG GLOBALISERING

Den moderne europeiske økonomien startet med den industrielle revolusjonen i andre halvdel av 1700-tallet, jf. kapittel 2. Overgangen fra jordbrukssamfunnet til det vi kaller det moderne samfunnet forutsatte økt handel. Handelen bidro til sterk økonomisk vekst utover på 1800-tallet, men gav også nye samfunnsaktører, sosial uro og skjevfordeling av inntekt både innen og mellom land. Dette var en viktig årsak til sammenbruddet i datidas samfunnssystem med første verdenskrig 1914–1918 som (starten på) et viktig vendepunkt i internasjonal økonomi og politikk. Senere i det tjuende århundret varierte omfanget av internasjonal handel med store kriser og kriger, som i mellomkrigstida og under den annen verdenskrig. Etter den annen verdenskrig har europeisk og global handel økt kraftig. Internasjonale regimer for håndtering av vare- og tjenestebytte og finans er blitt stadig viktigere og har bidratt til en historisk høy økonomisk vekst. I senere år har finanskriser, økonomisk ulikhet, migrasjon og politisk uro igjen reist spørsmål om ulemper og utfordringer ved den europeiske og globale økonomiske integrasjonen, styringsutfordringer og nasjonalstatenes rolle.

Europeisering og globalisering av nasjonale økonomier har hatt innvirkning på juridiske spørsmål, institusjoner, så vel som på normer og ideologi i de fleste land. Økonomisk integrasjon gjør landene mer like (men ikke helt like, de konvergerer) i sin økonomiske, politiske, kulturelle, institusjonelle og offentlige

politikk. Europeisering er imidlertid ikke et presist uttrykk for å beskrive hvordan land integreres. Johan P. Olsen (2003, s. 923–924) drøfter fem ikke-konkurrerende elementer i europeiseringsprosessene som en hjelp til å få en bredere og helhetlig forståelse av begrepet; endring i territoriale grenser, etablering av EU-institusjoner, etablering av EU-politikk, nye former for politisk styring og organisering, og som et prosjekt for å styrke og samle Europa. Robert Ladrech (2001, s.3) definerer europeisering som en prosess der den politiske, økonomiske og sosiale dynamikken i EU blir debatt, identitet, politiske strukturer og offentlig politikk i enkeltstater.¹ Europeiseringen fører til konvergens mellom EUs og nasjonalstatenes institusjoner og politikk gjennom beslutninger og gjennom dynamiske prosesser av tilpasning. Samspillet mellom aktørene kan innenfor institusjonelle rammer lede til at interesser blir endret, saksforhold blir reformulert med nye perspektiver og tenkemåter (Claes, 2002, s. 300). Claudio Radaelli (2000, s. 30) definerer europeisering som:

«Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies.»

Gordon Laxer (1995) definerer tilsvarende begrepet globalisering som normer, institusjoner og internasjonal rett (folkeretten) som fremmer global akkumulasjon av kapital etter nyliberale prinsipper på globalt nivå. Europeisering og globalisering foregår som kontinuerlige prosesser, og ikke bare gjennom enkeltstående endringer fra en likevekt til en annen etter at en avtale har trådt i kraft. Dette diskuteres gjennom hele denne boka. Hva som er rett og galt, best og mindre bra i ulike mulige valg som analysen kommer fram til, avhenger imidlertid av den enkeltes og grupperingers holdninger, normer, følelser og fordommer. Disse er ofte knyttet til spesifikke interesser, politiske, sosiale, kulturelle og historiske kontekster. Ved siden av teori for økonomiske og politiske saksforhold og sammenhenger, trenger vi teori for ideologi og holdninger for at empirien vi drøfter skal kunne forstås riktig. Ofte er slike

¹ Hylland Eriksen et al. (2011) drøfter norsk identitet i forhold til Europa og konkluderer med at «Norge er et rikt, velorganisert sted der alle har sin plass, men omgitt av et uddifferensiert hav av annerledeshet som først og fremst fremstår som interessant til rekreasjonsformål.» Se også Neumann (2001) om «Norge – en kritikk», Eriksen & Fossum (2014) om «Det norske paradoks» og Claes og Tranøy (1999) om Norge som «utenfor, annerledes og suveren».

grunnleggende perspektiver innbakt i forståelsen av et saksforhold, i analysen i en disiplin, hos den enkelte og i perioder for hele samfunnsordener. I diskusjonen av den europeiske og globale politiske økonomien må ideologi og teoretiske perspektiver for internasjonalt samkvem imidlertid tydeliggjøres slik at det blir eksplisitt hva som er inkludert, hva som er utelatt, og hvordan de enkelte saksforholdene blir vektlagt og forstått (Cohn, 2016; Gilpin, 2003, Hveem 1996, Balaam & Veseth 2005, Oatley 2008). Teoretiske perspektiver på internasjonalt økonomisk samkvem kan bety mye for forståelsen av ulike saksforhold og de mulighetene, begrensningene og potensialene i forhold som oppstår, og det politiske handlingsrommet for både nasjonale myndigheter og internasjonale organisasjoner. Oppfatninger om hvordan nasjonale og internasjonale forhold samvirker i studier av europeisk og global økonomi og politikk, og hva som er den beste politikk, vil som oftest representere en blanding av interesser, ideologi, teoretiske perspektiver og holdninger, og kan endre seg over tid. Innen IPØ diskuteres ofte tre hovedtyper av ideologi når det gjelder økonomisk aktivitet og internasjonale relasjoner: liberalisme (i ulike varianter), realisme (av noen kalt økonomisk nasjonalisme) og historisk strukturalisme (ofte kalt marxisme).² Konstruktivisme er i økende grad inkludert som et fjerde perspektiv, som sier at preferanser ikke nødvendigvis er eksogent gitt, men endogent definert avhenger av institusjoner, identiteter og sosialt miljø. Under konstruktivisme kan sosiale mål være i bevegelse.

- Et *liberalistisk* perspektiv på økonomisk integrasjon baserer seg på fordelene ved frie markeder i et pluss-sum-spill. Pluss-sum-spill representerer situasjoner der de enkelte deltakere vinner mer på å samarbeide enn ved ikke å samarbeide. Internasjonalt økonomisk samarbeid fører til at den samlede «kaken» til fordeling blir større, og er et viktig fokus i analysen av internasjonal handel i bokas Del II. Det finnes varianter innen liberalismen i oppfatningene av hvor frie markedene bør være, og hvilken rolle statene og det internasjonale systemet skal ha. En ortodoks, eller klassisk, liberalist vil mene at markedene nokså fritt skal bestemme hvordan samfunnet skal utvikle seg og at staten skal påvirke minst mulig (*laissez-faire*-politikk). Det beste samfunnet formes ut fra dette gjennom markedets «usynlige hender». En intervensjonistisk liberalist vil på den annen side mene at staten skal påvirke markeder og økonomisk aktivitet gjennom reguleringer og direkte

² Kalnes et al. (2010) gir en tilsvarende oversikt over begreper i analysen av internasjonale politiske relasjoner.

inn gripen, ved en «synlig hånd», slik at den økonomiske utviklingen skjer i politisk ønsket retning, med anbefalinger om aktiv nasjonal makroøkonomisk politikk og regulering av internasjonal handel og finans. En intervensjonistisk liberalist kan ha både et realpolitisk og et markeds-effektiviseringsperspektiv på hensikten med og måten staten skal gripe inn i hvordan næringsliv samt nasjonale og internasjonale markeder bør fungere. En institusjonell liberalist vil som en tredje variant legge vekt på rollen til internasjonale institusjoner, deres makt og funksjonsmåte for hvordan en økonomi fungerer.

Siden et liberalistisk perspektiv legger vekt på fordelene ved økonomisk integrasjon over landegrensene, fokuserer analyser med dette perspektivet ofte på hvordan gjensidig avhengighet krever samspill mellom innen- og utenriks-politikken i et land. Det «vestlige» økonomiske systemet etter annen verdenskrig er i hovedsak bygd på liberalismen, i noe ulike varianter.³

- Et *realistisk* perspektiv på økonomisk integrasjon betrakter internasjonale relasjoner i ytterpunkt som et (anarkisk, uten overordnet styring) null-sum-spill (eng: survival-of-the fittest). Dette var et særlig framtrædende syn under merkantilismen. Null-sum-spill representerer situasjoner der summen av deltakernes tap og vinst er lik null. I den enkleste variant vil da den enes tap være den annen parts vinst. Realismen tar utgangspunkt i at relative endringer i maktforhold er måten et land kan bedre sin situasjon på, ikke primært ved gjensidig samarbeid. En hegemonisk stat kan styre hele systemet, og maktbalanse kan lede til styring. Robert Keohane (1984) argumenter for at også institusjoner kan skape styring selv under anarkiske betingelser. I en økonomisk integrert verden støtter en realist som regel opp om et markedsøkonomisk/kapitalistisk samfunnssystem, men betrakter gjerne både systemet og markedene som objekter for påvirkning og manipulering for egen fordel. Staten er den dominerende (og gjerne enhetlige) aktøren i et land og i det internasjonale systemet. Statens overordnede mål er nasjonal suverenitet med intern kontroll og ekstern handlefrihet både politisk og økonomisk. Ofte er realister opptatt av fysisk (militær) og økonomisk sikkerhet, og makt og evne til å hevde suverenitet.

³ «Embedded liberalism» er et uttrykk som har blitt brukt om det liberale vestlige globale økonomiske og politiske systemet fra slutten av andre verdenskrig fram til 1970-tallet (Ruggie 1982).

Staten må bygge sin politiske og økonomiske makt slik at den ikke blir dominert av krefter verken innen eller utenfor landet.

Lenge var realismen det dominerende hovedperspektivet for studier av internasjonal politisk økonomi. Liberalistiske tenkemåter har i større grad fått innpass ettersom den internasjonale økonomiske integrasjonen er blitt dominerende. Som eksempel på en politisk-økonomisk blandingsmodell er den vestlige verdens liberale økonomi, som er bygd opp under en realpolitisk «paraply» med NATO som militær sikkerhetsgaranti. Et spørsmål i dag er hvordan det liberale internasjonale økonomiske systemet vil utvikle seg når det møter en økende grad av realpolitisk, og dels mer nasjonalt, orienterte politiske strømninger og politikere i land som USA, Russland, Tyrkia, Kina, Filippinene, Ungarn, Polen mfl.

- Et *strukturalistisk* perspektiv har sitt utgangspunkt i marxismens syn om at klasse motsetninger preger personer, grupperinger og nasjoners handlinger, jf. kapittel 2.4.1. Som i realismen oppfatter også strukturalisten internasjonale relasjoner i sitt ytterpunkt som et null-sum-spill, men i sterk grad basert på fordelingsmessige aspekter betinget av historiske forskjeller, posisjoner og motsetninger mellom ulike grupperinger innen og mellom land, jf. kapittel 12.6 og 13.2. I et kapitalistisk system utnyttes arbeiderne av borgerskapet og kapitaleierne, og u-land utnyttes av i-land, gjennom makt og posisjon til å påvirke markeder så vel som politikk. En strukturalist argumenterer for at markedsøkonomien og det kapitalistiske systemet bør endres til fordel for et mer politisk styrt økonomisk system. Historisk har det i praksis vært til et sosialistisk og ofte planøkonomisk system, jf. kapittel 2.8. Varianter av planøkonomiske systemer fantes blant annet i Sovjetunionen og Kina fram til 1990-tallet, og i dag i land som Nord-Korea og Kuba.
- Et *konstruktivistisk* perspektiv på økonomisk integrasjon bygger på at preferanser for personer og land ikke nødvendigvis er gitt som i de tre rasjonelle perspektivene over, men endres etter hvert som institusjoner, identiteter og sosialt miljø endres. Siden mennesker og samfunn genererer kunnskap og meninger ut fra sine erfaringer og omgivelser, vil deres mål, verdier og normer over tid også endre seg. Perspektivet på internasjonale relasjoner vil tilsvarende endre seg som følge av ytre sjokk. Bretton Woods-avtalen i 1944 representerte for eksempel en ny konsensus i hvordan liberalisme og realisme kunne forenes i et nytt internasjonalt økonomisk regime etter annen verdenskrig. Berlinmurens fall i 1989 ble tilsvarende en

krise for strukturalistisk og marxistisk økonomisk tenkning i internasjonal politikk og økonomi, og en styrking av det liberale perspektivet. Finanskrisen i 2008, Brexit og valget av Donald Trump som president i USA i 2016 representerer på sin side en utfordring for den dominerende liberale konsensus om hvordan det internasjonale finans- og handels-systemet bør fungere. Når slike endringer skjer, vil også preferansene til folk og land ofte endre seg «i flokk» i retning av en ny konsensus om hvordan verden bør utvikle seg og hva som bør gjøres for å fremme denne. I slike perioder vil det ofte være mye politisk uro og støy for å definere en ny konsensus om hvordan ting bør oppfattes og være.

Selv om definisjoner og formuleringer av de teoretiske perspektivene er litt ulikt definert i litteraturen, har de til hensikt å vise hvordan ulike ideologi kan føre til ulike politisk og økonomisk handling i situasjoner som i andre henseender anses å være de samme. I kapittel 2 diskuteres utviklingen av ulike idéhistoriske tankeretninger om hvordan en økonomi bør fungere. Ortodokse liberalister, for eksempel klassiske økonomer, anser statens rolle og mål å være fundamentalt annerledes enn tilhengere av et historisk strukturalistisk perspektiv (som i marxismen), og av et realistisk/økonomisk nasjonalistisk perspektiv. Klassisk økonomi, slik den ble formulert av Adam Smith og andre er også forskjellig fra intervensjonistisk økonomisk liberalisme, som for eksempel under keynesianismen. Slike ideologiske forskjeller finnes i ulike politisk praksis, og må forstås for å forklare hva som skjer, hvorfor det skjedde, og hva som kan skje i framtida. Kritikere har hevdet at det er for mye variasjon i ulike syn som er gruppert under de enkelte ideologiske perspektivene. Poenget for forståelsen av IPØ som fagfelt er at ulike ideologi kan gi forskjellige optimale blandinger av offentlig og privat virksomhet i en økonomi, ulike syn på hvordan internasjonale relasjoner fungerer, eventuelt bør fungere, og hvordan de skal håndteres. Evnen til å innovere, utvikle og utforme politikk og økonomisk strategi er også avhengig av tradisjoner og verdinormer (stivhengighet). Ofte blir korte/nylige utviklingstrekk ekstrapolert til å oppfattes som langsiktige utviklingsbaner, og evnen til å se større endringer, også ideologiske, er ofte svak. Statsminister Gunnar Knudsen uttalte for eksempel i en tale til Stortinget 17. februar 1914: «For tiden er den politiske himmel verdenspolitisk sett skyfri i en grad som ikke har vært tilfelle på mange år.» Noen måneder senere brøt den første verdenskrigen ut. Den britiske statsministeren Neville Chamberlain erklærte i sin tale fra 30. september 1938 «Peace for our time» da han kom tilbake med den britisk-tyske fredsavtalen i München. Mindre enn et år senere

invaderte Hitler Polen, og ble etterfulgt av krigserklæringer mot Tyskland av både Frankrike og Storbritannia. Francis Fukuyama argumenterte rett etter avslutningen av den kalde krigen i sin bok *The End of History and the Last Man* i 1992 for at vestlig liberalt demokrati kan være slutten på samfunnenes evolusjon og bli den endelige formen for menneskeskapte styringsformer.

Det framstår altså vanligvis som mer attraktivt å fortelle at framtida er lys enn at den er mørk. Prognoser om økonomisk og politisk utvikling, omsetning og priser peker oftest i retning av det som positivt oppfattes som den «rette veien». Noen unntak er det. Samuel B. Huntington (1996) framsatte som en reaksjon til Fukuyama en hypotese om at folks kulturelle og religiøse identiteter vil være den primære kilden til konflikt etter den vestlige seieren av den kalde krigen. Huntington mente at selv om kampen om den økonomiske ideologien var avsluttet, har verden bare vendt tilbake til en «normal» tilstand preget av kulturell konflikt. Ikke-vestlige sivilisasjoner vil ikke i lengden være utbyttede mottakere av vestlig sivilisasjon, men nye aktører som sammen med Vesten vil forme verdenshistorien videre. Etter finanskriser, kraftig økonomisk vekst i ikke-vestlige land, med økt terrorisme, militarisering og mer autorative ledelse mange steder, snakker da også land som Kina og Russland om en «post-vestlig» multipolær verden uten amerikansk hegemoni. Hva som blir utviklingen, vet vi ikke. Vi har så langt verken sett slutten på historien eller slått fast at det blir «fred i vår tid», men vi kan heller ikke si at det blir krig. Å finne måter å håndtere og framstille usikkerhet på kan imidlertid være mer fruktbart enn å «fastslå» hvordan utviklingen blir i den ene eller andre retningen, der ulike interesser og synspunkt blir tatt hensyn til mellom og innen land. Et viktig europeisk sikkerhetspolitisk spørsmål er om integrasjonen over de siste tiårene har bundet land og folk så sterkt sammen at de økonomiske fellesinteressene på varig basis overskygger ulikhetene på andre områder. Eller sagt på en annen måte, at bevisstheten er sterk om at det som kan gjøres sammen i sum er større og bedre enn det hver enkelt kan gjøre alene.

1.4 ØKONOMISKE SYSTEMER OG INTERNASJONAL HANDEL

Studier av økonomi er basert på teorier om individers og bedrifters økonomiske atferd, hvordan markeder og helheten i en økonomi fungerer, og hvordan nasjonal og internasjonal økonomi er sammenbundet. I dette kan land ende opp med å ønske forskjellig grad av og form på åpenhet når det gjelder internasjonal handel. Økonomiske systemer varierer blant annet med hensyn til i hvilken grad et land baserer seg på markeder eller offentlige

myndigheters beslutninger i allokering av knappe ressurser. Basisspørsmål er gjerne:

1. Hva skal produseres?
2. Hvordan skal det produseres?
3. Hvem skal produsere og konsumere varene og tjenestene som blir frambrakt?

Spørsmålene omfatter både hvordan en skal ordne innenlandsøkonomien, og på hvilken måte en skal forholde seg til omverdenen på. Økonomiske teorier har vært dominert av ulike doktriner og idéer, preget av de samfunnsutfordringene som eksisterte da de ble utviklet. Endringer i økonomisk tenkning har ofte fulgt endringer i den faktiske økonomiske utviklingen, på samme måte som endringer i økonomisk tenkning har ført til endring i økonomisk politikk. I perioder har den fokusert på menneskets grådige og egoistiske natur som negativt, for helheten. I andre perioder er egoistisk økonomisk atferd blitt sett på som selvregulerende og positivt til det felles beste. Grovt sagt har tankeretningene utviklet seg mellom klassiske liberale og marxistiske økonomiske teorier, med mellomformer som den vanligste.

Antall økonomiske systemer er vel like stort som antall land. Ingen forenklede og generaliserende modeller beskriver fullt et enkelt land i virkeligheten. Likevel kan enkle modeller være til hjelp for å forstå og analysere økonomiske systemers funksjonsmåte. Det ene (ekstreme) ytterpunktet for et økonomisk system er gjerne karakterisert ved privat eiendomsrett til og kontroll med produksjonsprosessene, fullstendig frie markeder innenlands og tilsvarende frihandel utad. Det andre (ekstreme) ytterpunktet er gjerne en fullstendig planøkonomi med offentlig eierskap til og kontroll med all produksjon, administrert distribusjon av varer og tjenester innenlands og selvberging (autarki) overfor omverden. Figur 1.1 illustrerer en skala mellom fullstendig nasjonaliserte og helt frie markedsøkonomiske systemer.



Figur 1.1: Skala av økonomiske systemer

I en rendyrket markedsøkonomi vil alle beslutninger tas av individer og bedrifter uten offentlig inngripen. Individer og husholdninger vil tilby sin arbeidskraft og etterspørre varer og tjenester fra sin arbeidsinntekt. Bedrifter vil etterspørre arbeidskraft og andre produksjonsfaktorer og bestemme hva som skal produseres. Produksjons- og inntektsfordelingsmønstrer dannes som resultat av alle disse private valgene og transaksjonene i markeder. Pris-mekanismen balanserer tilbuds- og etterspørselsforholdene. Er det mangel på noe, så vil prisene gå opp inntil mangelen er eliminert. Dersom tilbudet er større enn etterspørselen, vil prisene falle inntil overskuddet er eliminert. Prisene fungerer som rasjoneringsmekanisme mellom forbrukerne av varer og tjenester, jf. boks 2.3. EU-landene har beveget seg langt i markedsøkonomisk retning i løpet av de siste tiårene med en utpreget reguleringsøkonomi i et liberalt markedssystem snarere enn en laissez-faire-økonomi.

I en rendyrket planøkonomi (eller kommandoøkonomi) tas alle økonomiske beslutninger av offentlige myndigheter. Myndighetene planlegger hvilke og hvor store ressurser som skal brukes til forbruk og investering. De planlegger hver enkelt bedrifts produktvalg, produksjonsmengde, valg av produksjonsteknologi, bruk av innsatsfaktorer og priser. Myndighetene bestemmer også inntekten til innbyggerne og fastsetter prisene på varer og tjenester, jf. boks 2.7. Kommandoøkonomier er ofte forbundet med det politiske systemet i kommunismen. Sovjetunionen og de tidligere kommunistlandene i Øst-Europa fungerte etter slike prinsipper fram til 1991, der Gosplan var den sovjetiske planinstitusjonen, og de andre landene hadde tilsvarende institusjoner. Nord-Korea er kanskje det landet som i dag kommer nærmest en planøkonomi. I Nord-Korea bestemmer sentrale myndigheter det meste i innenriksøkonomien, og landet opererer nærmere i et autarki overfor omverdenen enn de fleste andre land, jf. kapittel 3.2.

Hoveddimensjonen av statlig inngrep i økonomien dreier seg selvsagt om statlig inngrep i seg selv og vilje og evne til å styre samfunnsutviklingen, ikke bare når det gjelder næringspolitikk eller offentlige industrikombinasjoner. En

stats rolle i å forvalte en velferdsstat er én slik dimensjon. I et velferdssamfunn skal de viktigste sidene ved folks levestandard, som utdanning og helse være universelt sikret, jf. kapittel 12.5. Statens rolle når det gjelder bærekraft, klima- og miljøspørsmål er også sentralt, jf. kapittel 14.4. Negative miljøeksternaliteter ved økonomisk aktivitet kan for eksempel i større eller mindre grad veies inn i offentlig politikk avhengig av ideologisk tilnærming, for eksempel gjennom ulike inntak av faktorer, vekting og tallfesting i nytte-kostnadsanalyser, jf. boks 12.1.

Spørsmålet her er hvordan et lands innenlandske økonomiske system blir påvirket av deltakelse i et liberalt internasjonalt økonomisk system der internasjonale markeder skal bestemme prisene på varer og tjenester. Prinsippet er at i et frihandelssystem skal enkeltlands produsenter og konsumenter automatisk reagere på høyere internasjonale priser med økt eksport og redusert import. Går prisene ned, skal de reagere med redusert eksport og økt import. For at dette skal skje må innenlandsøkonomiene med bedrifter og konsumenter også være markedsbasert, slik at prisene hjemme blir de samme som (eller konvergerer mot) prisene i det internasjonale markedet. En nasjonal markedsøkonomi vil derfor være kompatibel med deltakelse i et internasjonalt frihandelssystem. En planøkonomi vil på den annen side ikke være kompatibel. I en planøkonomi vil myndighetene, som den eneste økonomiske aktøren, ta valg som bare tilfeldigvis ville være i overensstemmelse med de forutsetningene og prisene som internasjonal frihandel gir.

Modeller av land med fullstendig frie markeder internt og frihandel eksternt, i motsetning til den absolutte planøkonomi internt og autarki eksternt, er sjeldne og nesten ikke-eksisterende ytterpunkter. De er likevel interessante for å forstå blandingsøkonomien som de fleste land opererer med (inkludert Norge). I blandingsøkonomiene er det graden av og formen på offentlig inngripen og markeders frihet som skiller dem fra hverandre. En blandingsøkonomi kan være styrt av markeder, men også satt sammen av planøkonomiens plandel der markeder brukes som instrument til å nå planens mål. Samtidig gir markedene signal om i hvilken retning samfunnsutviklingen må gå. En blandingsøkonomi er i ulik form og grad dels kontrollert av en regjering og dels styrt av tilbud og etterspørsel i markeder, i samspill mellom offentlig og privat sektor. Gjennom konkurranse og eventuelt overnasjonale regler vil det internasjonale frihandelssystemet være med å bestemme graden av og formen på den offentlige nasjonale styringen. I EUs indre marked er det en mengde reguleringer av hvordan markedene skal fungere for å få frihandelen til å fungere på ikke-diskriminerende vis mellom medlemslandene og for å bevare velferdsstatene,

samtidig som reguleringene påvirker innenrikspolitikken langt utover generelle frikonkurranseprinsipper, jf. kapittel 9.⁴

1.5 GJENSIDIG AVHENGIGHET – NASJONALSTATEN UTFORDRES

Internasjonal økonomisk integrasjon påvirker altså nasjonalstatene både gjennom harmonisering av politikk og markedsmekanismer. Nasjonal frihet til å formulere en politikk som er basert bare på egne preferanser, balanseres mot og endres av den enkelte nasjonalstat i favør av fordelene ved drive handel i større markeder for å oppnå høyere økonomisk levestandard. Politisk er den europeiske økonomiske integrasjonen muliggjort gjennom et stadig mer liberalt globalt og europeisk regelverk for handel. Teknologiske endringer har i tillegg gjort kommunikasjon og transport raskere og billigere. I sum har det ført til at kostnadene ved internasjonal handel har gått kraftig ned. I tillegg kommer europeisk standardisering av produkter og tjenester som er innført for å fremme konkurransen. Nasjonalstaten er ikke lenger den som alene regulerer virksomhet innen landet, men blir selv regulert av internasjonale avtaler og markeder. Myndighet er overført globalt til Verdens handelsorganisasjon (WTO) som paraply over de regionale preferansehandelsorganisasjonene, jf. kapittel 8, og innen EØS-området til EU/EFTA-institusjonene, jf. kapittel 4 og 9. Bortsett fra jordbruk, og til dels fisk og naturressurser, er de fleste nasjonale tollsatser på import nå fjernet, og kvoteregulering av importen er dels forbudt eller sterkt begrenset. Mens WTO har begrenset den handlefriheten i handelspolitikken på globalt plan, har EU/EØS gjennom det indre markedet harmonisert en rekke «indirekte» konkurransevridende politikk og forhold, som omfatter alt fra miljøstandarder og retursystemer for ølbokser, til konkurransepolitikk, utdanning og klima- og miljøpolitikk på europeisk plan.

Konkurransen i de frie internasjonale markedene fører dessuten til at nasjonale tiltak som er en ulempe for eget næringslivs konkurransekraft, blir presset bort. Frihandelen fører for eksempel til at avgifter og andre kostnadsdrivende faktorer må reduseres (eng: race-to-the-bottom). Også nasjonal makroøkonomisk politikk får begrensninger. Tilnærmet fri import på de fleste produkter gjør at effekten av nasjonale makroøkonomiske tiltak

⁴ Øyvind Østerud (1999) drøfter muligheter for nasjonal politisk styring i boka «Globaliseringen og nasjonalstaten».

reduseres. En offentlig etterspørselsstimulering gjennom finans- eller pengepolitikk, (jf. boks 10.1) for å dempe arbeidsledighet fører for eksempel til at etterspørselen i landet øker, ikke bare etter nasjonale, men også etter utenlandske varer og tjenester, slik at mye av effekten går med til økt import. De nasjonale statsbudsjettene (finanspolitikken) må innrettes slik at det blir balanse både i innenriks- og utenriksøkonomien, der effekten av for eksempel et ekspansivt budsjett avhenger av hvor stor andel av økte offentlige utgifter som går til import fra utlandet. Sentralbankene kan i fastsettelse av rentenivået (pengepolitikken) ikke avvike for mye fra europeiske og globale rentenivåer. Setter den renten for høyt, vil kapital strømme til landet, valutakursen blir styrket og føre til problemer for konkurranseutsatt virksomhet. Det er derfor i dag i mindre grad enn før mulig for en liten åpen økonomi å drive stabiliseringspolitikk gjennom finans- eller pengepolitikken uavhengig av andre land. Store land har noe større handlefrihet, men også for disse er det viktig med internasjonalt samordnede tiltak.

Kapitel 14.1 drøfter nærmere hvordan økonomisk integrasjon fører til at nasjonalstatenes handlingsrom over egen politikk snevres inn både nedenfra og bidrar til politisk konvergens mellom deltakende land. Kapittel 14.3 diskuterer hvordan det gjenværende nasjonale politiske handlingsrommet kan forstås og brukes. For små land dreier dette seg mye om forståelse og alliansebygging og god argumentasjon i forhandlinger om det internasjonale avtaleverket. Små land, som Norge, argumenterer oftest for sterke internasjonale organisasjoner og regler snarere enn å sitte svakere i bilaterale diskusjoner med store land. Store land har på sin side mulighet for å bruke både økonomisk og politisk makt og innflytelse for å påvirke systemet. USA kan for eksempel presse Mexico til en bedre avtale for USA enn om relasjonen er fastsatt i en multilateral løsning, som WTO og den nord-amerikanske frihandelsavtalen (NAFTA). Noe av kjernen i EUs multilaterale tilnærming er at det blir bedre balanse mellom små og store land i Europa enn om for eksempel Tyskland skulle gjøre bilaterale avtaler med hvert enkelt lille land. For det lille landet kan en slik asymmetrisk gjensidig avhengighet bli til en ensidig avhengighet av det store landet. Når felles institusjoner er etablert, vil de begrense og forme de øvrige nasjonale politiske handlingsrom.

Det kan likevel være stor uenighet om hvordan de nasjonale interessene skal defineres og hvilken politikk som er best, noe ikke minst norsk EU-debatt er et eksempel på. De fleste land vil forsøke å trekke fordelene av den internasjonale økonomien og skjerme seg mot ulempene samt søke å opprettholde en størst mulig grad av nasjonal selvbestemmelsesrett. Formelt er en slik både-og-

strategi i begrenset grad mulig. Når handelen liberaliseres, vil produsenter i eksportnæringene i et land vinne, og produsenter i importkonkurrerende næringer tape. At importkonkurrerende næringer taper er ensbetydende med at andre lands eksportnæringer vinner. Samtidig vinner konsumentene av importvarer mens konsumentene av eksportvarer taper. Handelsanalysene viser at konsumentene tjener mer enn importkonkurrerende produsenter taper, jf. kapittel 7. Som regel formes et lands handelspolitikk likevel ut fra importkonkurrerende produsentinteresser. I internasjonale handelsforhandlinger vil et lands muligheter til å eksportere, bli satt opp mot at de åpner adgang til egne markeder for import fra andre land. Eksport- og importkonkurrerende næringer innen landet blir satt opp mot hverandre, noe som i etterkrigstida i sum har ført til økt liberalisering av handelen til det beste for konsumenter og eksportnæringer, jf. forhandlingsspillet i kapittel 8.4.

Økonomisk integrasjon kan samtidig flytte beslutninger ikke bare til det internasjonale, men også til det regionale plan, og i mange land styrket regionene den direkte kontakten med regioner i andre land. Subsidiaritetsprinsippet i EU innebærer for eksempel at beslutningene skal tas og oppgaver løses på det lavest mulige politiske nivå, jf. kapittel 4.2. Dette innebærer at nasjonalstaten ikke kan gripe inn i alle saker overfor regionene, og at regionene må styrke sine styrings- og forvaltningssystemer. Trenden har vært at regionene består av færre og tyngre politiske enheter. Norske regioner vil i større grad enn før diskutere felles anliggender og interesser med regioner for eksempel i Sverige, og lettere kunne ta hensyn til sin egenart og spesielle interesser enn om en statlig myndighet i Norge skulle gjøre det på vegne av den. For noen vil dette føre til større nærhet til beslutningene til tross for de trangere internasjonale rammene nasjonale beslutninger tas innenfor.

1.6 FLERFAGLIG INTEGRASJON

Boka drøfter europeisk integrasjon med utgangspunkt i økonomisk analyse, i flerfaglig kombinasjon med politisk drøfting. Drøftingen foretas med økonomiske og dels med politiske analyser, der konklusjoner fra den ene disiplinen utdypes med analyser fra den andre. Flerfaglighet er en ikke-integrerende blanding av disipliner der hver disiplin beholder sine forutsetninger og metodologiske tilnærminger, i prinsippet upåvirket av endringer og utvikling i andre fagområder. Disipliner «... may be mutual and cumulative but not interactive» (Augsburg, 2005, s. 56). To disipliner kan studere ulike aspekter av et objekt, og integrasjonen mellom dem oppnås ved å kombinere de

to delstudiene, eller ved å ta konklusjoner fra en disiplin og bruke dem som input-faktorer i den andre. Analysen fra enkeltdisiplinene benyttes i en samhandling for å gi en bedre helhetlig forståelse av økonomiske, politiske og sosiale spørsmål. Andrew Moravcsik (1998, s. 20) skriver:

More focused theories – each of course consistent with the assumption of the overall rationalist framework – are employed to explain each element. The elements are then aggregated to create a multicausal explanation of a large complex outcome ...

Et sentralt spørsmål i dette er hvor godt det som blir studert kan brytes ned i delbare undergrupper. Ulike fagspråk mellom disipliner og kommunikasjonsproblemer er ekstra utfordringer. Dersom et emne kan bli fornuftig dekomponert, kan imidlertid flerfaglig tilnærming være til stor hjelp.

Tverrfaglighet, som er en annen måte å kople disipliner på, setter sammen praksis og forutsetninger fra hver disiplin i en felles kjerne av konsepter og metoder. Tverrfaglighet studerer et emne fra ulike vinkler og metoder for å danne en ny metode for forståelse (Klein, 1990, 1996). I hvilken utstrekning det er mulig å kombinere kvalitativt forskjellige begreper og motivasjoner mellom aktører i en felles kjerne av konsepter er ikke alltid klart. Problemstillingens natur, enten det gjelder omfang eller kompleksitet, krever samspill på tvers av fagområder, så vel som innenfor det nye tverrfaglige området. Flerfaglig (multidisiplinær) tilnærming skiller seg fra tverrfaglig (interdisiplinær) tilnærming gjennom at det i flerfaglighet ikke søkes utviklet et felles teori- og begrepsapparat mellom to disipliner. Hvordan en i tverrfaglighet kan kombinere kvalitativt forskjellige krefter og verdinormer i et felles begrepsapparat er komplisert. Dette unngås i en flerfaglig tilnærming. Tverrfaglighet er dermed en mer krevende tilnærming enn flerfaglighet.

En nærmere forståelse av usikkerhet kan være til hjelp for å forklare skillet mellom flerfaglig og disiplinær analyse. Michel Godet (1987, 2006) kaller typen usikkerhet som forstås ved å raffinere en gitt modell for *triviell*. Triviell usikkerhet kan reduseres gjennom det han uttrykker som «godt disiplinært arbeid», uten involvering av andre disipliner. Selv om en analyse er briljant utført i teknisk forstand, kan den imidlertid ikke oppveie svakhetene som oppstår ved feil valg av data, dårlige data eller en irrelevant modell, det vil si med mindre hensikten er å drive øvelser på modellen, der relevans for selve problemstillingen er av mindre betydning. *Systemisk usikkerhet* refererer han derfor til som mangelfull forståelse snarere enn mangelfull faktisk kunnskap

og raffinement. En slik usikkerhet kan håndteres ved å utvide disiplinære grenser. Tilsvarende som i et ligningssystem i en økonomisk modell som forbinder variabler til hverandre, kan både økonomiske og politiske variabler bestemmes endogent som følge av eksogene endringer i andre variabler. Dersom modellen fortsatt har frihetsgrader, kan politiske og strategiske valg drøftes som determinanter for endelige utfall. *Strukturell usikkerhet* er på sin side knyttet til type fenomen som blir studert. Strukturell usikkerhet representerer eksogene fluktuasjoner i viktige variabler og relasjoner, usikkerhet i valg av modell og situasjoner der en modell gir resultater med store variasjoner.

Triviell og systemisk usikkerhet kan (teoretisk) håndteres innen et IPØ-rammeverk. Siden det ikke er grenser for hvor mye som kan inkluderes i vurderingen av en gitt problemstilling, ligger utfordringen i å sette opp et relevant valg av parametere slik at ønsket nivå i analysen blir nådd. Hvis en går for dypt inn i materialet, eller for mange parametere blir valgt, kan den samlede analysen bli lammet av detaljer. På den annen side, hvis for få parametere blir tatt med i betraktning på et for overfladisk nivå, kan viktig informasjon gå tapt. Ved å velge variabler på en optimal måte, setter de endogene utfallene i en prosess rammer for mulige økonomiske og politiske utviklingsbaner. Disse rammene bør være relativt lite følsomme for signifikante endringer i parameterne, og samtidig angi handlingsrom for politikk. Strukturell usikkerhet kan på sin side ikke helt elimineres. Siden «alt kan skje i framtida», er det nyttig å diskutere hvilke ekstreme hendelser som kan føre til resultater utover rammene som analysen angir som mulige (tenke det utenkelige). En følsomhetsanalyse (sensitivitetsanalyse) er først og fremst av heuristisk verdi som illustrerer og gir bakgrunn for å vurdere hvor «robust» resultatene fra analysen er. Aktørene kan lære å leve med strukturell usikkerhet og søke måter å redusere problemene som oppstår på grunn av denne usikkerheten snarere enn (det umulige) å eliminere den, jf. kapittel 12.4 om følsom og sårbar økonomisk avhengighet for et land. Prosessen med å klargjøre type og omfang av strukturell usikkerhet kan være viktig for å finne former for tilpasning.⁵

Skal løsninger finnes og mål nås, må utfordringene først forstås riktig. Flerfaglig kopling av kunnskap kan være en hjelp til bedre forståelse. Boka gir en framstilling av europeisk økonomisk og politisk integrasjon som en helhetlig case ved hjelp av en flerfaglig kombinasjon av samfunnsøkonomisk og stats-

⁵ Se boks 10.3 om risiko og usikkerhet slik begrepene er definert i økonomifaget.

vitenskapelig analyse.⁶ Analysen erstatter ikke enkeltdisiplinene, men søker å forene dem for å gi bedre samlet forståelse av økonomiske, politiske og sosiale spørsmål. I én dimensjon har boka med det et lavere ambisjonsnivå enn de mer deterministiske og disiplinære modellene. I en annen dimensjon har den et høyere ambisjonsnivå. Ved å trekke veksler på flere typer forklarende variabler og mekanismer er det et mål å gi en bedre samlet forståelse av europeiske og globale relasjoner enn det enkeltdisiplinene kan alene.

⁶ Casestudier som analysemetode involverer relevant og kontekstuell undersøkelse av et saksområde, med muligheter for generalisering og forklaring, se f.eks. Andersen (2013). Ofte er, som her, en casestudie en kvalitativ overbygning for både kvalitative og kvantitative delanalyser.

HISTORISKE HOVEDTREKK

Dette kapitlet drøfter hovedtrekk i den europeiske og globale økonomien fra den industrielle revolusjonen og fram til i dag. Det drøftes hvordan handel mellom landene i et nytt liberalt handelspolitisk regime bidrog til sterk økonomisk vekst, men også til en rekke problemer. Første verdenskrig ble (starten på) et viktig vendepunkt som etter mellomkrigstidas kaos og annen verdenskrig førte til at det ble etablert et system som kunne sørge for at internasjonalt økonomisk samkvem kunne fungere bedre. Etter den kalde krigen og kommunismens fall omfatter dette systemet nå nesten hele verdensøkonomien. Gradvis utfordres det nå av nye økonomiske tyngdepunkt med Kina som den viktigste nye økonomiske, og etter hvert politiske, stormakt.

Selv om det er vanskelig å sette noen skarpe tidsskiller mellom ulike epoker i denne noen hundre år lange historien, er følgende valgt: Tida før 1800, den industrielle revolusjonen 1760–1850, kapitalismens framvekst 1850–1914, kriseperioden 1914–1945, nye institusjoner og ny politikk 1944–1949, vestlig internasjonal økonomi 1947–1991, den kalde krigen 1945–1991 og markedsøkonomiens globale dominans 1991 til i dag.

2.1 TIDA FØR 1800

Den enkleste måten mennesket har dekket sine materielle behov på har vært gjennom fiske og fangst. Folk var i tidligere tider avhengige av de ressursene som fantes fra naturens side og fant boplasser som var gunstig i forhold til disse. Jordbrukssamfunnet kultiverte primærressursene gjennom dyrking av jord, husdyrhold og skogsdrift og -pleie. De fleste jordbruksenheter hadde et stort spekter av dyr og vekster, noe som gjorde at de stort sett var selvberget med de viktigste varene (naturalhusholdning). Selv om det utviklet seg handel mellom jordbruksenheter, var de enkelte regionene selvberget på de fleste

områder. I Norge gjaldt dette for store deler av landet langt inn i det tjuende århundret.

Helt fram til 1800-tallet var det i Europa føydale økonomiske systemer med lite kapital og lav bearbeidingsgrad av varer og tjenester. Handelen var begrenset til mer isolerte fenomener, med sterke geografiske begrensninger, ofte basert på byttehandler, til forskjell fra dagens pengesamfunn. En grunn til at handelen var så begrenset var de mange typene av hindringer for handelen innen hvert land, som ulike vekt- og måleenheter og betalingsmidler. De lite utviklede transportmulighetene for varer og produksjonsfaktorer begrenset handelsmulighetene ytterligere. Varene måtte fraktes med hest og kjerre på land eller med relativt små båter over sjøer/hav eller på elver. Mesteparten av transportinfrastrukturen ble finansiert lokalt, noe som gjorde at transportløsninger mellom regioner og over lange avstander ble svakt utbygd. Det ble ofte også tatt toll ved bruer, byporter og sluser. Kapitalen kunne i prinsippet flyttes fritt, men blant annet på grunn av et ikke-fungerende pengesystem var transaksjonene likevel av begrenset omfang. I stor grad ble betalingsmidler flyttet som lån for å dekke militærutgifter og i mindre grad som betaling for kommersielle transaksjoner. I sum førte dette til at markedene for de fleste varer var sterkt atskilte.

I Europa eide som regel kongen all jord, mens eiendommene ble styrt av godseierne (vasaller) som kongen pekte ut. Godsene gikk ofte i arv, men eierforholdet kunne endres av kongen. I hovedsak skulle hvert gods være selvberget. Føydalismen som politisk system ordnet menneskene inn i klasser. Foruten adelen (lorder, grever, hertuger og baroner som godseiere) og presteskapet, var de fleste bundet ved lov til å bo på en bestemt plass gjennom livegenskap som var knyttet til et gods. De livegne arbeidet med jorda, fikk noe av produksjonen selv og måtte overlate resten til godseieren. Godseieren besluttet i de fleste konflikter mellom de livegne. Systemet gjorde at det nærmest var umulig for de fleste å flytte fra det området de ble født inn i. I Norge fikk tilsvarende en husmann bruke jord på en større gard mot pliktarbeid, mens en leilending leide jorda mot betaling. Det var imidlertid flere selveiende gardsbruk i Norge enn på kontinentet.

Privilegiene til kjøpmannsstanden (borgerskapet), tollinntektene til overklassen og fordelene systemet gav lokale produsenter, gjorde at disse gruppene var sterkt imot å endre systemet. Samtidig førte det til dyrere og dårligere varer til byborgerne (forbrukerne) enn det de kunne ha fått fra andre regioner. Det var først på 1700-tallet at adelens posisjoner gradvis ble brutt ned, og klassesamfunnet ble satt under press. Borgerskapet i byene, ofte i allianse med

kongen, tiltok seg økt politisk makt, og klarte å fjerne en del handels- og produksjonshindringer som var rettet mot dem. For å forenkle den økte mengden av transaksjoner av varer og tjenester foregikk det samtidig en gradvis overgang fra natural- til pengehusholdning.

Økonomisk tenkning utviklet seg gjennom føydalismen som klassesamfunn i middelalderen (ca. 900–1500) til *merkantilistisk teori*, og var det dominerende prinsippet for den økonomiske samfunnsorden og handelen mellom stater i renessansen (ca. 1500–1800). Merkantilismen var en politisk bevegelse og en økonomisk teori som mente at staten måtte bruke sin militære makt for å sikre at lokale markeder og forsyningskilder ble beskyttet. Jordas begrensede ressurser vil føre til at den økonomiske veksten også er begrenset, og den enes tap vil være den annen parts vinst, jf. boks 2.1. Begrensede ressurser må fordeles mellom land, og proteksjonistiske tiltak er nødvendig for å beskytte egne næringer og motvirke at penger går ut av landet samt støtte eksport som bringer penger inn i landet.

Merkantilismen representerte et realismeperspektiv på internasjonal handel der målet var et størst mulig eksportoverskudd og gull- og sølvbeholdning. Merkantilistene fokuserte på betalingsstrømmene som fulgte handelen. Betalingsmidlet den gangen var gull og andre edle metaller. Med framveksten av sterkere og mer sentralstyrte stater ble produksjon og eksport aktivt støttet av staten mens importen ble begrenset gjennom ulike typer handelshindringer. Eksport av egne råvarer skulle unngås, mens importen i hovedsak skulle omfatte nettopp råvarer. Import av varer ellers var generelt lite ønskelig da det tok både etterspørsel fra produsentene hjemme og tappet landets reserver av gull og sølv, med andre ord gjorde landet fattigere slik rikdom ble definert. Dersom eksportinntektene var høyere enn importen, betydde det at gullbeholdningen økte. Europa var i merkantilismens tidsalder herjet av kriger og uro, og mange statsledere var opptatt av å finansiere kriger. Dette bidro til ønsket om størst mulig handelsoverskudd. Gjennom å bygge opp sine gullreserver økte nasjonalstaten sin politiske styrke. Det var lite fokus på at pengene gikk til få investorer og ble brukt til å styrke statsapparatet på bekostning av befolkningen.

Ved siden av å opprette monopoler for å kontrollere handelen med omverdenen ble innenlandsøkonomien regulert, blant annet gjennom skatter og subsidier for å ivareta nasjonalstatens interesser. Dette gav seg også utslag i økt utforskning av naturressurser og kolonialisering av ressursrike land. Seilskipene muliggjorde betydelig transport av varer til sjøs, blant annet råvarer og slaver fra koloniene. En del slaver kom til Europa, men de fleste ble

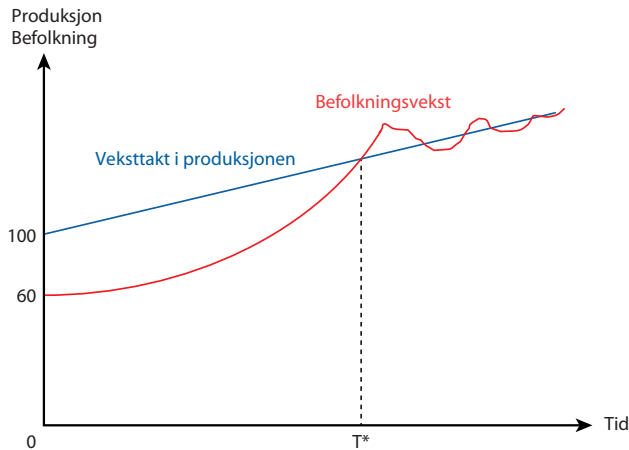
transportert til Amerika. I Europa skapte den økte handelen kommersielle sentra i havnebyer som London og Amsterdam. England, Nederland, Spania, Portugal, Frankrike, Belgia og de skandinaviske landene var blant land som praktiserte merkantilismen. Til tross for systemets utbredelse var ikke begrepet merkantilisme brukt før på slutten av 1700-tallet.

Et problem med den merkantilistiske politikken var at den tok utgangspunkt i at et lands handelsoverskudd medførte tilsvarende underskudd i andre land. Merkantilist-teoretikere som James Steuart (1770) mente at internasjonal handel ikke kunne være til nytte for alle land samtidig. Den enes vekst og velferd måtte i noen grad gå på bekostning av noen andre (null-sum-spill). Selvbergingen førte til at andre lands eksportledede vekst ble dempet (eng: beggar-thy-neighbor). Med økt befolkningsvekst og avtakende utbytte i produksjonen oppfattet mange at verden ikke kunne føre til økt velferd for alle.

Boks 2.1: Thomas Malthus om produksjons- og befolkningsutvikling

Med jevne mellomrom blir det framsatt påstander om at jordens begrensede ressurser vil føre til at den økonomiske veksten må stoppe opp og eventuelt falle. På 1970-tallet var *Limits to Growth* en svært populær bok som framførte dette argumentet (Meadows mfl., 1972). Men synspunktet er mye eldre og var en dominerende økonomisk oppfatning i tida før den industrielle revolusjonen.

I sin bok *Essay on the Principle of Population* (1798) argumenterte den britiske presten Thomas Malthus (1766–1834) for at verdens befolkning ville bli så stor at det ville være sultedøden som ville holde befolkningsveksten i sjakk. Hans utgangspunkt var at han hadde registrert at jordens befolkning vokser geometrisk (eksponentielt, som en tallrekke 1, 2, 4, 8, 16 ...). Det innebærer at folkemengden fordobles ca. hvert 25 år. Matvareproduksjonen derimot vokser aritmetisk (lineært, som en tallrekke 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 ...). Selv om antall produksjonsarbeidere øker geometrisk, hadde han observert avtakende utbytte i produksjonen. Nettoresultatet ville bli en langt svakere vekst i matvareproduksjonen enn i befolkningsmengden. Når sulten ville begrense netto økning i folkemengden, ville befolkningsveksten i det lange løp følge produksjonsveksten.



For store deler av verden har imidlertid disse «dommedagsprofetiene» slått feil. Noen hovedårsaker kan trekkes fram:

- Befolkningsveksten er blitt mindre enn antatt. Jo rikere land er blitt, desto færre barn blir født, selv om de fleste lever lenger enn tidligere.
- Teknologisk utvikling har ført til voldsom økning i produksjonen, ikke minst innen jordbruket.
- Internasjonal handel har ført til at ressursene er blitt brukt mer effektivt. Varene er i økende grad blitt produsert der det kan gjøres billigst og best. En teoretisk endring i forståelsen av økonomiske relasjoner mellom land fra null-sum- til pluss-sum-spill.

Veksten i tilgang på varer og tjenester, og spesielt matvarer, har dermed vært langt større enn veksten i befolkningene. I enkelte utviklingsland kan imidlertid Malthus' tese ha noe for seg. Noen land har fortsatt høy befolkningsvekst, samtidig som det ikke har skjedd noen vesentlig teknologiforbedring eller økt deltakelse i det internasjonale handelssystemet.

Jensen et al. (2003) drøfter Malthus' rolle i den filosofiske debatten fram til i dag.

2.2 DEN FRANSKE REVOLUSJONEN 1789–1799

Den franske revolusjonen skulle endre mye av det etablerte sosiale, politiske og økonomiske systemet. Det franske eneveldet gikk i oppløsning, og et tusenårig stendersamfunn med føydale, aristokratiske og religiøse privilegier ble fjernet. Revolusjonen førte til mange globale konflikter også utenom Europa. Revolusjonen kulminerte i diktaturer under Napoleon Bonaparte (1799–1814). Napoleon brakte mange av revolusjonens prinsipper til andre land i Vest-Europa og i utvidelsen av det franske imperiet fram til det kollapset etter slaget ved Waterloo i 1815. Revolusjonen akselererte framveksten av republikker og demokratier. Den førte til spredning av liberalisme, radikalisme, nasjonalisme, sosialisme, feminisme og sekularisme som stod sentralt i opplysningstida. Menneskerettighetserklæringen om «frihet, likhet og brorskap» ble utvidet til å inkludere kvinner, slaver og alminnelig stemmerett.

Årsakene til den franske revolusjonen er komplekse og diskuteres fortsatt blant historikere. Både uten- og innenrikspolitiske forhold spilte en rolle. Etter den amerikanske uavhengighetskrigen (1775–1783) var den franske regjeringen i dyp gjeld og forsøkte å gjenopprette sin økonomiske status gjennom upopulære skatteordninger. År med dårlige avlinger bidrog ytterligere til folkelig motstand mot adelens privilegier. Mens den amerikanske revolusjonen var en uavhengighetserklæring fra England, var den franske revolusjonen en menneskerettighetserklæring. Begge var protester mot kongedømmet og urettferdig beskatning. «No taxation without representation» var det amerikanske slagordet. Den amerikanske revolusjonen framstod i en grad som en inspirasjon for den franske. Mens den franske revolusjonen i utgangspunktet var borgerlig politisk og sosial, førte den også til betydelige økonomiske endringer og bidrog til at Frankrike fikk fri bevegelse av varer, tjenester, arbeid og kapital innen landet (tilsvarende EUs «fire friheter» i dag):

- De regionale franske økonomiene ble integrert i en nasjonal økonomi.
- All importregulering skulle foregå på nasjonale franske grenser, i stedet for mellom byer og regioner. Et system for nasjonale tollsatser og importkvoter ble etablert overfor andre land.
- En felles mynt ble opprettet (franske franc).
- Et enhetlig system for vekt og mål ble etablert, og nye ikke-diskriminerende handelsregler ble bestemt for handel innen landet.
- En rekke privilegier til selskaper og laug ble opphevet.
- Livegenskapen ble opphevet slik at folk hadde lov til å bevege seg fritt innen landets grenser.

Det indre franske markedet førte i første omgang til økt økonomisk integrasjon innen Frankrike, og beskyttet mot konkurranse fra andre land. Prinsippene spredte seg til andre land i det kontinentale Europa, og en virkning av dette var at de kontinentale landene kunne gå sammen med felles tollbeskyttelse mot britisk eksport. Etter slaget ved Waterloo i 1815, falt imidlertid beskyttelsen mot britiske varer. Britene kunne øke eksporten og med det utnytte fordelene av den industrielle revolusjon som hadde startet i England.

Etter Napoleonskrigene gjenetablerte Wienerkongressen (1814–1815) Europas politiske relasjoner i stor grad slik de var før 1792, blant annet mellom de fem daværende stormaktene: Frankrike, Storbritannia, Russland, Østerrike og Preussen. Kongressen ble et vendepunkt for europeisk diplomatisk praksis, gjennom at den viste at forhandlinger kunne skape løsninger på konflikter mellom land. Wienerkongressen regnes derfor som en av de mest vellykkede diplomatiske hendelsene i historien, med påfølgende langvarig fred og nye regler for multilateralt diplomati og protokoll. Sammen med den industrielle revolusjonen gav den grunnlag for framvekst av en helt ny europeisk industribasert økonomi og handel mellom land.

2.3 DEN INDUSTRIELLE REVOLUSJONEN 1760–1850

Den industrielle revolusjonen vokste fram i samme periode som den franske revolusjonen, med en rekke teknologiske nyvinninger. Dampmaskinen som kunne drive maskiner var en av de viktigste. De første fabrikkene, kullgruver og stålverk ble etablert i England. Spinnemaskinen til James Hargreaves, Edmund Cartwrights vevstol og James Watts dampmaskin er eksempler på teknologiske nyvinninger fra denne tida. Bedre kommunikasjon i form av jernbane, veier, bruer og dampskip vokste utover på 1800-tallet. Transportkostnadene med jernbanen fra ca. 1860 og dampskip fra ca. 1870 falt sterkt. Varer kunne produseres i langt større serier og transporteres billigere og over lengre distanser enn før. Teknologisk framgang, global utforskning og en økonomisk vekst som tidligere hadde vært umulig, ble en realitet. London var midtpunkt for verdens bank- og kredittvesen og hadde tilgang på kapital til lav rente. England økte sin årlige BNP-vekstrate fra ca. 0,3 prosent til ca. 1,3 prosent i perioden fra 1760 til 1850.

Adgangen til de store kontinentale markedene etter Napoleons fall muliggjorde at England kunne utnytte stordriftsfordelene i den nye teknologien, og derigjennom produsere en rekke varer bedre og billigere enn andre land. Mange industrier på kontinentet ble nedlagt, noe som medførte at frihandel i

disse landene kom i miskreditt. Dette endret seg først da landene selv hadde bygd opp konkurransedyktige industrier senere på 1800-tallet. Nyvinningene fra England spredte seg etter hvert til land som Belgia, Frankrike og USA, og til Østerrike-Ungarn, Tyskland, Italia, Skandinavia og Japan. Til Norge kom den industrielle revolusjon med full tyngde i andre halvdel av 1800-tallet. En del skjedde også i Russland, men langt mindre enn i Vest- og Sentral-Europa. Utover på 1800-tallet og fram til ca. 1870 ble handelen stadig mer fri både for varer, tjenester, arbeid og kapital. Handelen i Europa vokste sterkt med spesialisering basert på forskjeller i produksjonsteknologi, som var kjernen i den industrielle revolusjonen. Under den industrielle revolusjonen gikk store deler av den vestlige verden over fra å være dominert av jordbruksnæringen, til i økende grad å produsere varer og tjenester som ble eksportert til andre land eller andre regioner i eget land.

Det er ulike oppfatninger om hvorfor den teknologiske og økonomiske utviklingen skjedde nettopp i England i denne perioden. Faktorer som har vært trukket fram, er den stabile politiske perioden som landet var inne i da, økt utdannelse i befolkningen og et bedre juridisk rammeverk for kommersiell virksomhet. England hadde dessuten erobret kolonier over hele verden som gav tilgang på billige naturressurser ved siden av å finne store kullforekomster i eget land. Den voldsomme utvandringen fra Europa og slavehandelen fra Afrika, bidrog samtidig til økonomisk vekst i USA.

De politiske og teknologiske revolusjonene bidrog til endringer også i økonomisk tenkning. Dels som en reaksjon mot den merkantilistiske skolen, hadde fysiokrater som François Quesnay (1694–1774) og filosofer som John Lockes (1632–1704) tidlig fokusert på individenes og forbrukernes, og ikke primært statenes, økonomiske velstand. På den bakgrunnen ble Adam Smiths moderne politiske økonomi utformet tidlig under den industrielle revolusjonen, jf. boks 2.2. I teorien om absolutte fortrinn viste han hvordan den samlede økonomiske velferden blir økt når individer kan handle ut fra egeninteresse i frie markeder. David Ricardo (1772–1823) utviklet og generaliserte den til teorien om komparative fortrinn (Ricardo, 1817). Begge understreket produktivitetsvinsten fra arbeidsdeling og handel. Disse handelsteoriene gav intellektuelt grunnlag for oppfatningen om at frie markeder og økt internasjonal økonomisk integrasjon ville gi større økonomisk velferd for alle. I motsetning til merkantilistene oppfattet de internasjonalt økonomisk samkvem som et pluss-sum-spill. De argumenterte for at verdens samlede produksjon av varer og tjenester blir større gjennom spesialisering og varebytte enn ved selvberging. Andre *klassiske økonomer* som John Stuart Mill (1806–

1873) studerte senere arbeids- og inntektsfordeling, og hvordan kapitalistiske og arbeidende klasser produserte og fordelte rikdom i frie markeder.

De klassiske økonomene mente at selv om økonomiske og politiske hendelser kunne føre til avvik fra full sysselsetting og ressursbruk i en økonomi, ville aktørenes egeninteresse og markedssystemet *automatisk* justere priser, lønninger og renter og gjenopprette balanse i økonomien som i en «naturlig orden». De mente at verdien av varer kom fra arbeidet som brukes til å produsere det (arbeidsverditeorien). Prisene ble bestemt ut fra produksjonskostnadene. Under antakelse om *perfekt og fri konkurranse* vil aktørenes egeninteresse og markedssystemet bestemme ressursallokering, inntektsfordeling og sosial organisasjon som et selvregulerende system. Teoriene om absolutte og komparative fortrinn viste hvordan handel er fordelaktig for alle land, og hvordan den påvirker inntektsfordelingen. De har fortsatt gyldighet i dag og er basis for presentasjonen i kapittel 5.

Boks 2.2: Adam Smiths usynlige hånd

Skotten Adam Smith (1723–1790) regnes av mange som far til det moderne politisk økonomiske fagområdet. I 1776 publiserte han verket *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, eller *Nasjonenes velstand* som verket kalles på norsk. Her argumenterer han for at markeder leder til samfunnsøkonomisk optimal produksjon og forbruk, som om det var styrt av en «usynlig hånd» gjennom prismekanismen. Ved å la hvert individ søke å tilfredsstille seg selv best mulig (søke fortjeneste for seg selv), får en også størst mulig samfunnsøkonomisk overskudd.

Adam Smith argumenterte for at staten, med få unntak, ikke skulle intervenere overfor markeder og i hovedsak føre en *laissez-faire*-politikk (ingen eller liten offentlig innblanding). Det skulle være frihet til å etablere og drive bedrifter, og til å handle mellom land. Han vektla at handel med bearbejdede varer kunne være vel så viktig som handel med jordbruksprodukter.

Adam Smith mente imidlertid også at markeder kunne føre til suboptimale samfunnsøkonomiske situasjoner, for eksempel i tilfeller med monopoler og der markedet blir kartellisert eller informasjon blir holdt tilbake. Med uttrykket «There is no such thing as a free market» indikerte han at rammene og spillereglene for markeder var avgjørende for hvordan de vil fungere.

Adam Smith gav også betydelige bidrag til forståelsen av skattlegging, og hvordan offentlige tjenester skulle finansieres.

2.4 KAPITALISMENS FRAMVEKST 1850–1914

Med den økonomiske veksten utover på 1800-tallet kom også betydelige problemer. Det var rivalisering mellom land om råvarer, kolonier og markeder. Som ledende i den industrielle revolusjonen ble England det internasjonalt sterke landet. Britiske pund var den fremste verdensvalutaen. De nye fabrikkene etterspurte mye arbeidskraft. Dette førte til at folk flyttet fra landbruksbasert sysselsetting i rurale strøk til å bli arbeidere i byene («flukten fra landsbygda»). Med en rikelig tilgang på arbeidskraft i byene kunne lønningene holdes nede. Derved tilfalt det meste av fordelene ved den økonomiske veksten og fortjenesten først og fremst bedriftseierne. Real-lønningene for arbeiderne økte ikke før på slutten av 1800-tallet. Flyttingen til byene endte for mange i fattigdom, arbeidsledighet, kriminalitet og prostitusjon i slummen.

I kjølvannet av den fransk-tyske krig (1870–1871) og den italienske samling kom det en økonomisk depresjon. Dette skyldtes dels kostnader som var forbundet med finansiering av krigene, men også ønsker om økt selvberging av sikkerhetspolitiske grunner. Økt selvberging og proteksjonisme i noen land virket i retning av at også andre land måtte bli mer proteksjonistiske. Når et land reduserer sin import for å øke selvbergingsgraden, reduseres andre lands eksport. For å få balanse i utenrikshandelen måtte mange land øke tollsatsene, eventuelt subsidiere hjemmeindustrier. De sterkere nasjonalstatene som hadde utviklet seg i løpet av århundret gjorde det politisk mulig å gjennomføre kraftfulle nasjonale handelsstrategier. Etter å ha flyttet ressurser og kompetanse over til sektorer som eksporterer varer til andre, var kostnadene med reversering til større grad av selvberging imidlertid store. Mye av den internasjonale arbeidsdelingen som hadde utviklet seg i løpet av århundret, ble derfor beholdt, men omfanget av handelen vokste saktere.

Finanskapital kunne i denne perioden flyttes praktisk talt fritt mellom land, og banker gikk inn i store internasjonale investeringsprosjekter. Kapitalbevegelsene bestod hovedsakelig av langsiktige obligasjoner med fast rente, fra vest-europeiske land som England og Frankrike til land i utvikling som USA og Russland, blant annet til bygging av omfattende jernbanenett. Rundt år 1900 eksporterte England rundt 7 prosent av sitt BNP hovedsakelig til slike formål. Denne kapitaleksporten representerte rundt halvparten av all sparing i landet og reflekterte store handelsoverskudd for England.

De fleste industrialiserte europeiske land bandt fra 1865 sine nasjonale valutaer til en gullstandard der et lands betalingsmiddel ble knyttet til en fast verdi i gull. Tidligere var valutaene også knyttet til sølv. Det ble etablert

fastkurssystemer mellom en del land. Den latinske myntunionen omfattet Frankrike, Belgia, Italia og Sveits, og senere kom andre land til. Norge deltok på sin side i myntunion med Danmark og Sverige i perioden 1875–1914 (Den skandinaviske myntunionen). Norge gikk da over fra å ha daler og skilling som myntenhet til kroner, og tilsvarende for Sverige og Danmark. Konvensjonen innebar en overgang fra sølv- til gullstandard, og et skifte i regnesystem fra tolv- til titallsystem. Fram til 1914 hadde én krone deretter samme verdi i de tre skandinaviske landene. Som en følge av første verdenskrig ble myntunionen oppløst i 1914, samme år som den latinske myntunionen ble oppløst. Kronen ble imidlertid beholdt som myntenhet i alle de tre landene, men nå som norske, svenske og danske kroner med ulike verdier. Formelt ble den skandinaviske myntunionen oppløst først i 1972.

Ved å knytte valutaen til en bestemt gullparitet avstod landene fra å ha en uavhengig pengepolitikk. Verdien av de enkelte lands valuta hadde en fast verdi i forhold til verdien av andre lands valutaer ved at hver valuta hadde en spesiell verdi per vektenhet gull. Landene holdt gullreserver for å kunne dekke eventuelle underskudd overfor andre land. Rene gullmynter kunne også brukes som betalingsmiddel. Fastkurssystemet med gullstandard var en forutsigbar ramme som fremmet handelen mellom land. Siden et underskudd i handelen med utlandet førte til mindre gullbeholdning, tvang systemet fram en politikk som måtte minske importen og øke eksporten når et land hadde handelsunderskudd. Systemet sikret automatisk at land ikke hadde underskudd i sin driftsbalanse over lengre tid. Samtidig førte store gullfunn i Alaska, Colorado og California rundt 1840–1850, og i Sør-Afrika rundt 1890, til økt tilbud av gull. Så lenge et lands pengeverdi var knyttet til en bestemt mengde gull, gav en økning av gullbeholdningen også en økning i pengemengden som dermed kunne føre til inflasjon, jf. boks 10.4.

Uroen over fordeling og økonomiske interesser hadde betydning for både den økonomiske og politiske utviklingen. I USA kulminerte det med den amerikanske borgerkrigen (1861–1865) rett etter at Abraham Lincoln ble innsatt som president. Elleve sørstater dannet Amerikas konfødererte stater (Konføderasjonen) som løsrev seg fra den amerikanske føderasjonen. Lincoln hadde i sin valgkamp lovet at slaveriet ikke skulle utvides til nye delstater. Dette ble oppfattet å true økonomiske interesser i sørstatene som hadde flest slaver som billig arbeidskraft. Den føderale regjeringen representerte hovedsakelig nordstatene. Borgerkrigen ble vunnet av føderasjonen/nordstatene som, etter omfattende sosiale, politiske, økonomiske og rasemessige stridsspørsmål fram til 1877, gjorde slutt på slaveriet i USA. Seieren i borgerkrigen bidro samtidig til at

den føderale regjeringens evne til å utøve myndighet ble styrket både i innen- og utenrikspolitikken. Føderasjonen utvidet seg på det amerikanske kontinentet mot vest, nord og sør, slik at det fram mot første verdenskrig i hovedsak omfattet det vi i dag kjenner som USA mellom Canada og Mexico (Mainland – Lower 48 states), samt en rekke oversjøiske områder. Den styrkede føderale myndigheten bidrog til USAs rolle som global supermakt på 1900-tallet.

De dramatiske samfunnsendringene som følge av de industrielle og franske revolusjonene var grunnlaget for kapitalismens system både for økonomisk vekst og (ny) skjevfordeling av inntekt, sosiale problemer og politisk makt. Sosiale problemer, urolighet blant arbeidere og fortsatt fattigdom reiste etter hvert tvil om hvor gunstig markeder alene var for økonomisk og sosial utvikling. Kritikken av klassisk økonomisk teori, det kapitalistiske systemet og antakelsen om at laissez faire var den beste politikken, vokste. Spesielt ble det fokus på hvordan ulike grader og typer av offentlige inngrep kunne rette på svakhetene. Dette gav grobunn for kritikk av den klassiske skolen, og løsninger ble foreslått både for å modifisere systemet (nyklassikerne) og for å forkaste det totalt (marxismen). Idéene som ble dannet har hatt stor betydning for utviklingen på 1900-tallet.

2.4.1 Kapitalismen og nye idéer

Nyklassisk teori, også kalt nyliberal økonomisk teori, integrerte den klassiske produksjonskostnadsteorien med nytteteori. Léon Walras (1834–1910) var blant dem som framhevet rollen av marginal nytte (grensenytte) og marginale produksjonskostnader (grensekostnader) for fastsettelse av balansen mellom tilbud og etterspørsel i et marked, jf. boks 7.1. En markedspris blir bestemt ut fra den marginale, eller siste ekstra økning i, omsetningen av et gode. Den marginale nytten synker etter hvert som forbrukeren konsumerer mer av godet (fallende grensenytte). Walras fremmet en generell likevektsmodell av en hel økonomi der all produksjon er innbyrdes forbundet i likevekter mellom alle priser og mengder, jf. boks 2.3 om prisene som knapphetssignal.

Den marginale revolusjonen endret grunnlaget for økonomiske modeller fra at verdien av en vare eller tjeneste er lik verdien av den arbeidskraften som har gått med til å produsere den (arbeidsverditeorien), til å måle den ved nytten varen eller tjenesten har for forbrukerne. Den nyklassiske økonomiske tilnærmingen søkte å opprette en positivistisk og vitenskapelig grunnnet samfunnsøkonomi (eng: economics). Begrepsdefinisjonene muliggjorde en mer mekanisk anvendelse av matematiske regler for optimalisering i analysen av en økonomi og et marked. Nyklassisk økonomisk teori avviste marxistisk

økonomi og mente at markedssystemet best vil sikre en rettferdig og riktig allokering av ressurser og inntektsfordeling. Alfred Marshall (1842–1924) blir av mange ansett som den første nyklassikeren og er ofte kreditert for å bruke geometri og innføre begreper som tilbud og etterspørsel, priselastisiteter, marginal nytte og marginale produksjonskostnader i sin lærebok *Principles of Economics* fra 1890.

Den østerrikske økonomiske skolen utviklet seg som en variant av den nyklassiske og startet med Karl Mengers verk som også het *The Principles of Economics* (1871). I likhet med nyklassikerne mente Menger at verdien av land, arbeidskraft og kapitalgoder er basert på nytten folk har av forbruksvarer, og ikke bare av produksjonskostnadene slik arbeidsverditeorien postulerte. Handel mellom og innen land er gunstig fordi folk bytter varer med lavere marginal nytte mot dem med høyere marginal nytte. Menger mente imidlertid at verdi og nytte er subjektive begreper og uavhengig av innsatsfaktorer som arbeid og kapital. Økonomer som Eugen Böhm von Bawerk (1851–1914), Friedrich von Hayek (1899–1992) og Ludwig von Mises (1881–1973) framførte i samme tankerekke forsvar av fri markedsøkonomi og motstand mot statlige inngrep. Den østerrikske skolen vektla betydningen av individet og dets subjektive verdier og vurderinger, og understreket betydningen av markedsprosesser, usikkerhet om framtida, heterogen kapital og kunnskapens desentraliserte natur.

Joseph Schumpeter (1883–1950) er regnet som en del av den østerrikske skolen og er blitt spesielt kjent for betydningen av *innovasjon og entreprenørskap*. Schumpeters (1934, 1942) teorier for økonomisk vekst og entreprenørens rolle er blitt ansett som spesielt innflytelsesrike for å argumentere for at økonomisk utvikling er dynamisk, og at entreprenøren er den endogene drivkraften for forandring og utvikling. Nyklassiske modeller la på sin side til grunn at økonomisk vekst var eksogen. Vekstmodellene til Harrod–Domar (1946 (Harrod, 1939; Domar 1946) og Robert Solow (1956) argumenterte for at spareraten, teknologisk endring og vekst i arbeidsstyrken fører en økonomi eksogent til en bestemt vekstbane. Schumpeter mente at økonomisk utvikling hovedsakelig skyldtes endogen endring, eller evnen til å utnytte eksogen endring. En endring er ofte å gjøre noe nytt som skaper eller utnytter ubalanse i markeder. I mange endogene vekstmodeller, men ikke i alle, er antakelsen om perfekt konkurranse redusert, og en grad av monopolmakt antas å eksistere. Schumpeter argumenterte for at nyklassisk økonomi overså entreprenørens rolle fordi det i forutsetningen om markedslikevekt ligger full informasjon som gir entreprenører lite manøvreringsrom. Han mente at markeder kan være i en

konstant (potensial) tilstand av ulikevekt som var forårsaket av nye produkter, produksjonsmetoder, markeder, produksjonsfaktorer, råvarer eller organisasjonsmodeller. En entreprenør sørger for at en eller flere endringer finner sted (ofte i en kombinasjon) for at en innovasjon kan skje, som igjen fører til økt produktivitet og fortjeneste. Schumpeter vektla betydningen av en entreprenørs «kreative ødeleggelse», der det kreative skjer når en ny likevekt, mulighet eller et marked blir skapt ved å ødelegge det eksisterende.

Den *institusjonelle økonomiske skolen* la på sin side mer vekt på at organisasjoner i seg selv påvirker økonomisk aktivitet. Den norskfødte amerikanske økonomen Thorstein Veblen (1857–1929) var en sentral teoretiker i denne tilnærmingen. Regjeringer, store selskaper, banker, fagforeninger og organisasjoner har innvirkning på hvordan en økonomi fungerer, og institusjonell økonomi er derfor viktig for forståelsen av økonomisk historie og dagens økonomiske tilstand. Veblen kritiserte produksjon for fortjeneste og snobberi, og påvirket tenkere som søkte en ikke-marxistisk kritikk av kapitalisme og teknologisk determinisme.

En helt annerledes løsning på inntektsforskjeller og sosial nød som den klassiske liberale økonomien skapte, ble presentert av Karl Marx (1818–1883) i verket *Das Kapital* (1867). Som liberalismen hadde utfordret merkantilismens realpolitiske null-sum-tilnærming noen tiår tidligere, utfordret Marx liberalismen med et strukturalistisk klasseperspektiv. Marx mente at produksjonsmidlene bestemmer det økonomiske liv, samfunnsstrukturen, politikken og kulturen. Han beskrev kapitalismen som et økonomisk system der borgerskapet har eiendomsrett og herredømme over produksjonsmidlene. Proletariatet, de eiendomsløse massene bestod av arbeidere som solgte sin arbeidskraft. Så lenge eierskapet til produksjonsmidlene lå hos kapitaleierne, måtte arbeiderne alltid komme ut som en underprivilegert gruppe. Han la vekt på at slett ikke alle tjener på deltakelse i frie markeder. Tidligere leder av Italias kommunistparti, Antonio Gramsci (1891–1937), la i tillegg senere vekt på at økonomiske strukturer må forstås ut fra politiske, ideologiske og kulturelle aspekter. Staters makt og posisjon til å påvirke atferd og utfall i markeder så vel som i politikk, blir drøftet som historisk betinget både nasjonalt og internasjonalt.

Karl Marx delte samfunnet i to hovedklasser, kapitalister som eide eiendom og proletariatets arbeidere. Marx mente at verdien av produksjon tilhører arbeiderne. Store mengder arbeidsledige holder lønningene lave slik at kapitalistene kan utnytte arbeidstakere. Etter hvert som kapitalen akkumuleres, faller profittraten, og eierskapet til industrien blir mer konsentrert. For å løse blant annet fordelingsproblemene med den klassiske kapitalistiske økonomien

fremmet Karl Marx en doktrine om dialektisk materialisme. Marx' dialektikk var et dynamisk system der samfunnene skulle utvikle seg fra det primitive via føydalisme, kapitalisme og sosialisme til kommunisme. Overgangene skulle komme gjennom endringer i herskende og undertrykte klasser og deres forhold til hverandre. Marx forutså konflikt mellom produksjonsinteresser, organisering av produksjonen og sosiale tanker og ideologi, med arbeidsledighet, fallende fortjenesterater, økonomiske kriser, konsentrasjon av industrien på få hender og fremmedgjøring av proletariatet.⁷ I det lange løp ville proletariatet gjøre oppstand og ta over eiendomsretten til produksjonsmidlene og dele produksjonen etter den enkeltes behov. Marx hevdet at ved å rasjonelt forfølge sine egne økonomiske interesser, som den klassiske skolen argumenterte for, ville kapitalistene legge grunnlaget for sin egen ødeleggelse. Marx foreslo en grunnleggende revolusjon i samfunnet. Marxismen ble fundamentet for det planøkonomiske systemet i Sovjetunionen med sine satellittstater, og i Kina i store deler av 1900-tallet.

Boks 2.3: Prisene som knapphetssignal

Priser i et marked reagerer på knapphet og overskudd av varer og tjenester. Knapphet fører til at prisene går opp, og overskudd til at de går ned.

Ønsker konsumentene mer av en vare, eller det blir færre tilbud, vil etterspørselen overstige tilbudet. Overskuddsetterspørselen vil føre til at prisen på varen stiger. En slik prisøkning fører til at produsentene ønsker å produsere mer siden det vil gi høyere fortjeneste. Samtidig vil de høyere prisene få konsumentene til å kjøpe mindre. Markedsknappheten vil føre til at prisene øker til et slikt nivå at etterspørselen blir lik tilbudet, og dermed er knappheten eliminert.

Tilsvarende vil et overskuddstilbud, ved at etterspørselen går ned eller det blir tilbudt for mye av varen til gjeldende priser, føre til at prisen presses ned. Dette vil igjen føre til at produsentene vil tilby mindre siden produksjonen nå er mindre lønnsom enn før. Konsumentene vil på sin side etterspørre mer ettersom varen er blitt billigere. Prisene vil falle til etterspørselen igjen blir lik tilbudet, og overskuddssituasjonen i markedet er eliminert.

⁷ Mye av det filosofiske grunnlaget ble hentet fra Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770–1831), som mente at historien forstås i en dialektisk triade av tese, antitese og syntese. Et utsagn starter med en tese, som fører til utviklingen av en antitese og kampen mellom disse fører i sin tur til en syntese.

På denne måten vil tilbud og etterspørsel automatisk tilpasse seg forholdet mellom endringer i konsumentenes etterspørsel og produsentens tilbud. Prismekanismen virker slik at tilbud og etterspørsel over tid blir like stort. Normalt vil alle markeder i noen grad være preget av kontinuerlige endringer i tilbud og etterspørsel. Prisene gir et uttrykk for disse endringene.

Prisene har også flere funksjoner. Leif Johansen (1977, bind 2, s. 55–57) fører opp fem viktige roller for prisene i en økonomi: 1) Den regnskapsmessige, sammenleggbare og kontrollerende funksjonen. 2) Den betalingsmessige og inntektsgenerende funksjonen. 3) Den ressursallokerende funksjonen. 4) Incentivfunksjonen for ulike operatører i en økonomi. 5) Balanseringsfunksjonen for tilbud og etterspørsel.

Se boks 2.7 om prisfastsettelse i en planøkonomi.

2.5 KRISEPERIODEN 1914–1945

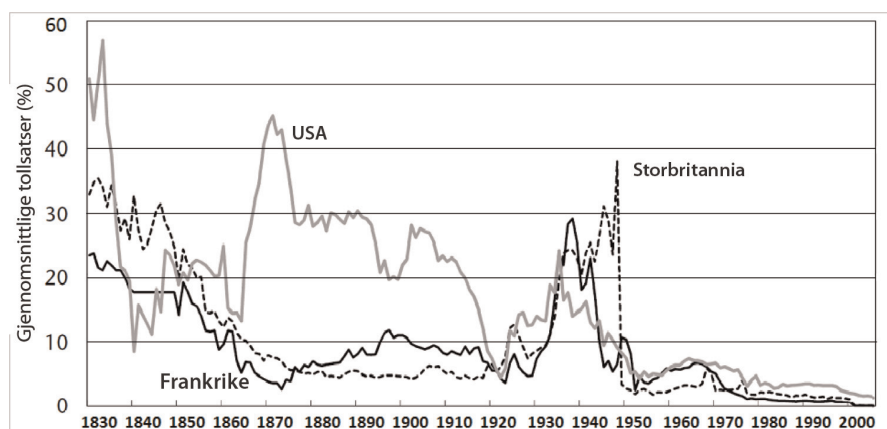
Første verdenskrig startet som en konfrontasjon mellom datidas stormakter og allianser: Ententemaktene (Frankrike, Russland og Storbritannia) og Sentralmaktene (Det tyske keiserrike og Østerrike-Ungarn). Italia, Japan, USA mfl. sluttet seg senere til Ententemaktene, mens Det ottomanske rike (Det osmanske rike) og Bulgaria sluttet seg til Sentralmaktene. Ententemaktene vant dels fordi USA gikk inn i krigen i 1917. Krigen bidro til et sammenbrudd i det politiske og økonomiske systemet som hadde utviklet seg mellom nasjonalstatene på 1800-tallet. Keiserdømmene i Russland, Tyskland og Østerrike-Ungarn, samt Det ottomanske rike, gikk alle i oppløsning. Under krigen fikk de fleste økt behov for selvberging, særlig av strategisk viktige varer. Det umiddelbare behovet for kontroll med økonomi og mennesker som den totale krigen krevde, ble prioritert framfor langsiktig økonomisk vekst. Tiltakene som ble iverksatt, førte til at handelen sank betydelig, og den frie bevegelsen av kapital ble sterkt begrenset. Det ble umulig å ta arbeid i andre land. Land utenfor Europa ble tvunget til å bli uavhengig av europeiske varer. USA vendte blikket mot Mellom- og Sør-Amerika. Store materielle skader, depresjon og krise preget verdensøkonomien, med USA som den nye globale supermakten.

Fredsavtalen i Versailles i 1919–20 skulle legge et grunnlag for gjenoppbygging av det ødelagte Europa. Folkeforbundet ble opprettet for å hindre nye konflikter. Traktaten konsoliderte imidlertid den økte desintegrasjonen mellom landene og den sterke graden av økonomisk selvberging som krigen hadde skapt. De mange nye (mindre) landene skulle sikte mot stor grad av selvberging med et omfattende grensekontrollsystem. Verden fikk sitt første kommuni-

stregime i Moskva etter den russiske revolusjonen i 1917, der den nyetablerte Sovjetunionen gikk til et motsatt ytterpunkt i valg av økonomisk regime og innførte et planøkonomisk system basert på Marx' idéer. Sovjetunionen nektet å betale Russlands utenlandsgjeld, og Tyskland satt også igjen med en enorm gjeld etter krigstapet. De nasjonale industriene i de mindre landene kunne ikke utnytte stordriftsfordeler og spesialisering i samme grad som tidligere selv om mye av infrastrukturen som var bygd på 1800-tallet, var lagt til rette for det. For å beskytte disse mindre økonomiene ble tollsatsene økt, jf. figur 2.1, og devalueringer ble hyppige.

Versailles-traktaten og Folkeforbundet ble laget på grunnlag av kompromisser og manglet i mange sammenhenger helhetlig konsistens. Langt på vei var det et diktat overfor de tapende parter Tyskland og dets allierte. Tyskland måtte betale krigserstatning til de seirende partene. Trianon-traktaten av 1920 som del av Versailles-trakten førte eksempelvis til at Ungarn mistet 70 prosent av sitt territorium med store folkegrupper utenfor de nye landegrensene.⁸ På sett og vis søkte en å gjenopprette et internasjonalt økonomisk system slik det var før første verdenskrig, uten at de opprinnelige markedene lenger fantes. Gullstandarden ble gjenopprettet, og blant andre britisk og amerikansk valuta ble satt til samme paritet som før krigen. For England betød dette i praksis et sterkt overvurdert pund, med de vanskeligheter dette medførte for konkurranseutsatte britiske næringer. Dette bidrog til en høy arbeidsledighet i England på 1920-tallet. Det gamle rammeverket for internasjonal handel og økonomisk virksomhet, koplet med ønske om stor grad av selvberging, passet ikke for de samfunnene som hadde vokst fram. Svake stater, økonomisk depresjon, nasjonalisme og tapernes følelse av å ha blitt ydmyket bidrog til opptakten til annen verdenskrig. Kapital kom ikke lenger fra England og Frankrike, men fra USA. Den liberale konsensus om frihandel som eksisterte før krigen, var i realiteten brutt, men ikke fullt ut erkjent, og dens instrumenter var i tillegg mistilpasset situasjonen.

⁸ Paristraktaten av 9. februar 1920 som gav Norge overhøyhet over Svalbard, var også en del av avtaleverket i Versailles.



Kilde: Imlah, Economic Elements

Figur 2.1: Tollsatsar i England, Frankrike og USA 1830–2010

Selvbergingen og proteksjonismen i de mindre landene bidrog til ineffektiv produksjon, arbeidsledighet, inflasjon og etter hvert negativ økonomisk vekst. Etter børskrakket på Wall Street i den ledende økonomien, USA, i 1929, steg arbeidsledigheten til 20–30 prosent. Bedrifter og personer kunne ikke betjene sin gjeld, og hyppige devalueringer ble nå regelen snarere enn unntaket. Tilliten til penger ble så liten at etterspørselen etter gull økte mer enn det de nasjonale sentralbankene kunne tilby. Dette bidrog til at gullstandarden, som definerte verdien av hvert lands valuta gjennom en gitt mengde gull, etter hvert måtte oppgis av mange land. De landene som beholdt gullstandarden, kjøpte så mye gull, og valutaer som var konvertible overfor gull, som de kunne. På samme måte som forholdet mellom verdien av de enkelte landenes valutaer ble ustabilt, ble forholdet mellom varer og penger også vanskelig å forutsi. Mange land innførte restriksjoner på valutatransaksjoner og gikk inn i barteravtaler med andre land i stedet for å ta betaling i form av penger. De proteksjonistiske spiralene som situasjonen førte til, innebar at ethvert tiltak som et land innførte, førte til tilsvarende mottiltak fra andre land. Mellom 1929 og 1932 ble internasjonale varepriser nesten halvert, og verdenshandelen falt med 63 prosent. Seddeltrykkingen skapte hyperinflasjon (uhyre sterk og rask prisstigning). Depresjonen spredte seg til de fleste industrialiserte land. Land som Tyskland og England økte sine proteksjonistiske tiltak og etterspørselsstimulering gjennom opprustning og bygging av nasjonal infrastruktur, som forplantet seg til de fleste industrialiserte land.

Det internasjonale samfunnet hadde langt på vei mistet kontroll med situasjonen. Det ble igangsatt nasjonale tiltak for å bedre situasjonen. I USA introduserte president Franklin D. Roosevelt «The New Deal» i 1932, med omfattende støtte til industrien og nye velferdsordninger. Fordismen (etter bilprodusenten Henry Ford) ble et begrep for det moderne økonomiske og sosiale systemet basert på industrialisert, standardisert masseproduksjon og masseforbruk.⁹ Depresjonen gav samtidig grobunn for ekstreme politiske løsninger, og hjalp sterke og ideologiske lederskikkelser som Benito Mussolini i Italia og Adolf Hitler i Tyskland til makten. Opprustning, bygging av infrastruktur og nasjonalsosialisme bidrog til økonomisk vekst i disse landene. Gjennom dette minsket land som USA og Tyskland effekten på seg selv av depresjonen. De som led mest var land som fortsatte å basere seg på eksport til land som nå var blitt mer proteksjonistiske. På denne måten ble de store landene i handelspolitisk forstand mer aggressive, og deres arbeidsledighet ble eksportert til de mindre landene, også til Norge. I Norge var arbeidsledigheten oppe i 33 prosent på det høyeste i 1933.

Det sosialistiske tyske arbeiderpartiet (NSDAP, nazi-partiet) i Tyskland var en av tre radikale ideologier i Europa i kjølvannet av første verdenskrig: fascisme, kommunisme og nazisme. Fascismen oppstod i Italia i løpet av første verdenskrig. Dens leder Benito Mussolini avviste sosialisme og demokrati til fordel for et autoritært politisk og økonomisk system, dominert av en enkelt leder. Sovjetisk kommunisme kom etter oktoberrevolusjonen (bolsjevik-revolusjonen) i 1917 i Russland. Nazismen hadde likheter med begge de to andre, spesielt fascismen, men det var også et tydelig nasjonalt fenomen, avledet av idéer, hendelser og forhold som var særegne for Tyskland. Nazistene ønsket ikke primært å eksportere idéene til andre land. Deres viktigste oppmerksomhet var knyttet til gjenreisningen av tysk økonomisk og militær kontroll. Nazistisk ideologi ble beskrevet i NSDAPs 25 punkter (1920) og i Hitlers selvbiografi, *Mein Kampf* (1924). En vanlig oppfatning er at nazisme og fascisme var langt til høyre i det politiske spekteret, og kommunismen langt til venstre. Det kan også oppfattes mer komplekst. Både Tyskland og Sovjetunionen fikk realpolitisk orienterte totalitære ledere i mellomkrigstida. Begge regimene satte statens behov over individets, og begge brukte økonomien til å fremme nasjonale prioriteringer, men det var også viktige forskjeller, spesielt økonomisk. Privat eierskap av kapital ble tillatt i Nazi-Tyskland, men forbudt i Sovjetunionen. Både Hitler og Stalin søkte å gjenopplive industriproduksjonen,

⁹ Charlie Chaplins klassiske film *Modern Times* (1936) er en fascinerende parodi på fordismen.

men brukte vesentlig forskjellige tilnærminger til å få det til. De hadde også ulike synspunkt knyttet til klasse, rase og kjønn.

2.5.1 Proteksjonismen og nye idéer

Mellomkrigstidas økonomiske og politiske kaos bidrog til nye økonomiske teorier. Nyklassiske økonomer begynte å tvile på gjeldende makroøkonomiske tilnærminger, selv om østerrikske økonomer mente at mange offentlige inngrep i seg selv hadde bidratt til depresjonen. Den britiske økonomen John Maynard Keynes var blant dem som mente at mange av de nyklassiske makroøkonomiske teoriene måtte endres. Han mente at en stat har en rolle i både nasjonal og internasjonal økonomi som han presenterte i sitt verk *General Theory of Employment* (1936). *Keynesianismen* representerte et brudd med den klassiske økonomiske tenkningen som mente at arbeidsledighet bare var friksjonell. Friksjonell arbeidsledighet er den som er nødvendig når etterspørsel etter arbeidskraft endrer seg og folk må ha tid til å flytte og tilpasse seg nye jobber. Klassikerne mente at lønningene ville stige og falle med balansen i markedet, og på sikt ville det igjen være full sysselsetting. På bakgrunn av de langvarige nedgangstidene (eng: The Great Depression) mente økonomer som Keynes at det offentlige skulle øke den totale etterspørselen i situasjoner med lav aktivitet gjennom intervensjonistisk finanspolitikk (ledig kapasitet), og trekke inn etterspørsel når aktiviteten ble for høy (full kapasitet).

Keynes mente at for å skape balanse i økonomien og stimulere etterspørsel, vekst og velstand, måtte det offentlige ta ansvar spesielt ved kortsiktige svingninger. Han uttrykte at vi lever ikke bare inn i evigheten, men at «in the long run are we all dead». Lønninger og priser ville ikke nødvendigvis falle like fort som etterspørselen etter varer og tjenester eller arbeidskraft. Keynes hevdet at lønningene verken automatisk eller raskt ville tilpasse seg en lavere tilbuds- eller etterspørselssituasjon, men kunne forbli på høyt nivå, noe som vil redusere etterspørselen etter arbeidskraft og skape ledighet. I en situasjon med ledig kapasitet og arbeidsledighet må det offentlige øke etterspørselen gjennom finans- eller pengepolitiske tiltak. For å unngå inflasjon må etterspørselen dempes tilsvarende når det var full sysselsetting og full kapasitetsutnyttelse. Keynes mente at offentlige tiltak som øker eller senker etterspørselen ville ha multiplikatoreffekter i den nasjonale økonomien. Økte investeringer ville for eksempel øke brutto produksjonsverdi i samfunnet med mer enn det investerte beløpet. Beløpet vil sirkulere rundt og rundt i økonomien og i hver runde øke den samfunnsøkonomiske verdien av investeringen, jf. boks 9.2 om multiplikatorvirkninger.

Keynes var også uenig med det klassiske og nyklassiske konseptet om at investeringene øker med lavere rente. Markeder fungerer ikke nødvendigvis optimalt, og de er ikke alltid selvkorrigerende når arbeidsledigheten stiger og produksjonen avtar. Mens klassisk teori sa at tilbudssiden bestemmer produksjonen og prisene balanserer tilbud og etterspørsel, hevdet keynesianske intervensjonister at priser og lønninger ikke nødvendigvis blir justert, og at den totale etterspørselen etter varer og tjenester blir for lav. Offentlig intervensjon ved å øke statens utgifter, øke pengemengden og/eller redusere skattene for å øke private forbruk kan være nødvendig i en depresjon for å øke den samlede etterspørselen. I noen grad kan proteksjonistiske tiltak også benyttes. I sterke oppgangstider kan staten reversere tiltakene for å redusere inflasjonen.

De positive erfaringene fra mellomkrigstidas etterspørselsstimulering gjennom opprustning, bygging av infrastruktur og «The New Deal», førte til en politisk allmengjøring av oppfattelsen om en aktiv stats rolle i en nasjonal økonomi. Keynesianismen skulle danne grunnlaget for den nye makroøkonomiske politikken i vestlige land etter annen verdenskrig. I dag har Keynes fortsatt vesentlige bidrag til makroøkonomisk teori og politikk, men er modifisert blant annet også med tilbudssidepolitikk. Keynes var den britiske sjefsforhandleren ved Bretton Woods-konferansen, jf. boks 2.4, og bidrog gjennom sine ulike roller i stor grad til en mer ordnet både nasjonal og internasjonal økonomi etter krigen.

2.6 NYE INSTITUSJONER OG NY POLITIKK 1944–1949

Den økonomiske nasjonalismen fra mellomkrigstida ble både av amerikanerne og motstandsbevegelsene i Europa sett på som et viktig grunnlag for fascistenes og nazistenes frammarsj. Det ble stadig mer allment erkjent at ensidig nasjonalisme var en kortsiktig løsning, og også delvis årsaken til de økonomiske problemene og for ufreden mellom landene. Økonomisk depresjon og kaos koplet med de sterke nasjonalistiske strømningene bidro til utbruddet av annen verdenskrig. Keynes' forslag på begynnelsen av 1940-tallet om et nytt internasjonalt valutapolitisk system med en permanent overvåkende internasjonal organisasjon til erstatning for tilfeldige internasjonale møter ble viktig. Etablering av en slik institusjon skulle kreve bindende samarbeid mellom land i en til da ukjent størrelsesorden. Systemet skulle gi en fast kurs for hver valuta, fjerne restriksjoner på veksling og annen praksis som var hindre for internasjonal handel, herunder også devalueringer som hadde bidratt til det dramatiske fallet i investeringer og internasjonal handel gjennom 1930-tallet.

Under den annen verdenskrig ble det derfor, i motsetning til under den første, lagt planer for et internasjonalt økonomisk og politisk system som skulle være tilpasset en ny økonomisk virkelighet. Internasjonal økonomisk integrasjon ble nå oppfattet som et viktig virkemiddel i internasjonal politikk, både for å fremme økonomisk vekst og for å sikre freden. Et internasjonalt system for handel med varer, tjenester og kapital ble oppfattet som avgjørende for at land kan basere sin produksjon på eksport til, og sitt forbruk på import fra, andre land. Fungerer ikke det internasjonale økonomiske systemet, vil land risikere å bli utestengt fra markeder det selger til og kjøper fra, eller presset til å gi konsesjoner etter andre lands eller industrielle aktørers forgoðtbefinnende. Etter annen verdenskrig ble koplingen mellom realisme og liberalisme oppnådd på en ny måte som gjorde at landene igjen kunne basere seg på frihandel som basis for industriell satsning og økonomisk vekst. USA skulle vise seg å bli enda viktigere drivkraft for handel og økonomisk utvikling enn etter første verdenskrig.

Boks 2.4: Bretton Woods-avtalen

I 1944 samlet vestlig allierte land seg i Bretton Woods i New Hampshire i USA for å skape et nytt internasjonalt finans- og valutasystem når den 2. verdenskrig tok slutt. Som følge av Bretton Woods-avtalen ble Det internasjonale pengefondet (International Monetary Fund, IMF, se boks 11.1) og Verdensbanken (The World Bank, se boks 13.2) opprettet. Institusjonene skulle kontrollere at medlemslandene holdt seg til et sett med avtalte regler for internasjonal finans og dessuten gi lån til land med midlertidige betalingsproblemer.

Hensikten var å oppmuntre til frihandel og samtidig unngå rigiditeten i system med gullstandarden. Under Bretton Woods-systemet ble kursen på amerikanske dollar likevel holdt konstant i forhold til en viss mengde gull (35 USD / unse gull). Alle andre land satte så en kurs på sin valuta i forhold til amerikanske dollar. Denne kursen kunne justeres dersom underliggende forhold endret seg mye, etter godkjenning av IMF (eng: adjustable peg system). Amerikanske dollar virket da som konverteringsvaluta mellom de nasjonale valutaene og gull. I denne perioden var kursen på norske kroner fast 7,14 NOK/USD.

Systemet virket fram til 1971. Utover på 1960-tallet var USAs handelsbalanse gradvis blitt forverret. Finansieringen av Vietnamkrigen ble dels finansiert ved seddeltrykking. Dette gjorde handelsunderskuddet større og økte inflasjons-

takten i hele verden. Etter hvert kunne ikke USA lenger garantere for full konvertibilitet til gull via dollar.

Etter dette har valutakursene vært flytende (markedsbestemt), men samtidig sterkt influert av nasjonale regjeringer (eng: dirty floating system). Graden av intervensjon gjennom pengepolitiske virkemidler som kjøp og salg av valuta, endring av rentenivå, valutakontroll og øvrige makroøkonomiske tiltak, som etterspørselsregulering, har variert over tid og mellom land. Norge deltok på Bretton Woods-konferansen gjennom motstandsbevegelsen, med Wilhelm Keilhau som norsk delegasjonsleder.

Allerede året før krigens slutt møttes en rekke land i Bretton Woods i USA (1944) som skulle føre til etablering av internasjonale institusjoner som igjen skulle ordne et liberalt system for internasjonalt økonomisk samkvem etter krigen, jf. boks 2.4. Det internasjonale pengesfondet skulle ta seg av monetære forhold, og Verdensbanken skulle sørge for langsiktige lån i forbindelse med gjenoppbyggingen i fravær av et fungerende privat internasjonalt kapitalmarked. Som en generell institusjonell overbygning ble 51 stater enige om å inngå et multinasjonalt samarbeid i FN (De forente nasjoner, San Francisco 1945). Generalavtalen for toll og handel (GATT) ble etablert av 23 nasjoner i 1947 som organisasjon for å bygge ned internasjonale handelshindringer. GATTs rolle ble overtatt av Verdens handelsorganisasjon (WTO) i 1994, jf. boks 8.3. I Europa ble mellomstatlig samkvem ytterligere fremmet under koordinering av Organization for European Economic Cooperation (OEEC), etablert i 1948, som ble utvidet i 1961 til å dekke hele den vestlige verden under navnet Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), jf. boks 2.5.

Boks 2.5: Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) ble etablert i 1961 som en utvidelse og forlengelse av Organization for European Economic Cooperation (OEEC). OEEC var blitt etablert for å administrere USAs og Canadas hjelp til Vest-Europa etter 2. verdenskrig (Marshall-hjelpen, oppkalt etter den amerikanske utenriksministeren George Marshall). OECD oppmuntrer til økonomisk vekst og sysselsetting, spesielt i svake økonomier, og støtter utviklingen av et liberalistisk globalt handelsregime.

OECD utgir regelmessig en rekke statistiske publikasjoner over den økonomiske utviklingen, og analyser for den framtidige veksten i medlemslandene. OECD består av 37 medlemsland (2018) hovedsakelig fra den rike del av verden (Nord-Amerika, EU, Australia og New Zealand, Japan, Sør-Korea, Taiwan mfl.).

Sekretariatet holder til i Paris, Frankrike. Norge har vært medlem fra starten i 1961.

2.7 INTERNASJONAL ØKONOMI 1945–91

Det var de vestlige landene (Nord-Amerika og Vest-Europa, Japan, Australia og New Zealand) som ble tilsluttet Bretton Woods-systemet og de nye internasjonale økonomiske institusjonene etter krigen. Internasjonal økonomisk integrasjon ble et fundament for økonomisk utvikling i disse økonomiene. Politikken var hovedsakelig liberal som før første verdenskrig, men beveget seg nå fra klassisk økonomisk forståelse og ortodoks liberalisme til å bli en langt mer intervensjonistisk liberal politikk. USA hadde tatt over Englands rolle som dominerende verdensmakt på vestlig side, og amerikanske dollar ble den dominerende valutaen. I den vestlige verden kunne en ny globaliseringsfase skyte fart på basis av amerikansk hegemoni. OEEC og senere OECD bidrog til koordinasjon av de vesteuropeiske landenes økonomiske politikk og GATT-avtalen ble viktig for samhandelen globalt. Frihandel med de viktigste krigsvarene kull og stål ble i tillegg etablert i Vest-Europa fra 1952 på fransk initiativ (Det europeiske kull- og stålfellesskap eller forkortet Kull- og stålunionen). I forlengelsen av denne ble EF etablert i 1958 for å fremme et integrert Europa med blant annet fri flyt av arbeid, kapital, varer og tjenester. De vest-europeiske landene som ikke ble med i EF, dannet om lag på samme tid EFTA som frihandelsforbund, herunder Norge.

Gjenoppbyggingen etter den annen verdenskrig foregikk raskt. På 1960-tallet vokste verdens BNP med ca. 5,5 prosent per år. Til sammenlikning vokste BNP med rundt 1,5 prosent per år i den forrige store vekstfasen i annen halvdel av 1800-tallet. Europa hadde en høyere vekst enn USA, mens Japan vokste med hele 10 prosent per år i denne perioden. Vekstratene var enestående i historisk sammenheng. Samtidig bidrog den økonomiske veksten til at nye politiske og militære konflikter mellom de gamle fiendene Tyskland og Frankrike ble unngått. Det var imidlertid vanskelig å holde faste valutakursene med ulike nasjonale vekstrater og uavhengig makroøkonomisk politikk over lengre tid.

Systemet satte et særlig press på USA og amerikanske dollar som internasjonal referansevaluta. Inflasjonen i USA som følge av seddeltrykkningen på 1960–70-tallet for å finansiere Vietnamkrigen ble importert av de fleste vestlige land. De amerikanske produktene ble dyrere, og prisene steg dermed også i de landene som importerte amerikanske varer eller varer fra land som hadde sterkt innslag av amerikanske produkter som innsatsfaktorer. Mengden amerikanske dollar i markedet førte til press på kursen på dollar. USA opphevet til slutt innløsningsplikten mot gull i 1971, og internasjonale valutakurser var etter dette i realiteten flytende.

I tillegg kom det første oljeprissjokket i 1973, delvis regissert av Organisasjonen av oljeeksporterende land (Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC), jf. boks 2.6. Dette medførte en kraftig økning i importutgiftene og underskudd i driftsbalansen med utlandet for mange land. Om lag 2 prosent av verdens bruttoproduksjonsverdi ble overført fra konsument- til produsentland av olje. En rekke land i OECD-området ble presset til å føre en mer kontraktiv økonomisk politikk (en politikk som begrenset etterspørselen) utover på 1970-tallet. Den gjennomsnittlige årlige vekstraten for OECD-landene gikk ned fra 5,5 prosent til omtrent 3 prosent utover på 1970-tallet. Med en befolkningsøkning på rundt 2 prosent representerte endringene en kraftig nedgang i gjennomsnittlig økonomisk vekst per capita. USA kom seg relativt fort ut av nedgangen, men med store underskudd i handelen med utlandet. USA har hatt underskudd på sin handelsbalanse siden da og fram til i dag, og dermed akkumulert en stor utenlandsgjeld. Japan fortsatte på sin side veksten med store handelsoverskudd gjennom en politikk som la vekt på høy teknologisk effektivitet, store produksjonsserier, relativt lave lønninger og en bevisst satsing på utvikling av konkurransekraft innen visse, men etter hvert stadig flere, sektorer, jf. kapittel 8.3.

Underutviklede land i Asia, Afrika og Latin-Amerika fikk ikke den samme sterke veksten som fant sted i OECD-området. Mange av disse landene måtte prioritere andre oppgaver enn økonomisk vekst og integrasjon rett etter å ha blitt løst fra sine kolonimakter, og tok ikke del i den internasjonale handelsliberaliseringen i samme grad. Dårlig kunnskaps- og utdanningsnivå, vanskelig og dyr tilgang på kapital og stor satsing på importsubstitusjon i hjemmeproduksjonen i stedet for eksport, var medvirkende årsaker til den markante forskjellen. Utilstrekkelig adgang til vestlige lands markeder var også en viktig årsak. Gjennom eksport av råvarer og import av ferdigvarer, ble deres handelsstruktur offer for et stadig dårligere bytteforhold (se kapittel 6.10)

overfor industrialiserte land. Et dårligere bytteforhold medførte at landene etter hvert måtte eksportere stadig mer råvarer for å opprettholde samme mengde import. Utviklingslandene var også sterkt svekket etter krigen og hadde ikke samme kapitaltilgang som land under Marshall-hjelpen. Utviklingslandenes situasjoner blir diskutert noe nærmere i kapittel 13.

Boks 2.6: Oljen: OPEC og IEA

Det internasjonale råoljemarkedet er verdens viktigste enkelt varemarked og har ofte vært gjenstand for påvirkning både fra selskaper og stater. I lange perioder var det verdens sju største oljeselskaper (Exxon, Mobil, Chevron, Texaco, Gulf, Royal Dutch Shell og British Petroleum – de «sju søstre») som kontrollerte mesteparten av eksporten. Siden 1970-tallet har medlemslandene i OPEC representert tyngden av verdens eksport.

OPEC ble etablert i 1960 av fem av verdens viktigste oljeeksporterende land: Saudi Arabia, Iran, Irak, Kuwait og Venezuela. Foranledningen var en økende misnøye med at de internasjonale oljeselskapene kunne bestemme priser og utvinningstempo for oljeproduksjonen mot å betale (ofte lave) royalties (avgifter) til vertslandene. Iran var det første landet som dannet et nasjonalt oljeselskap i 1951. Fram til 1973 var mesteparten av oljeproduksjonen i OPECs medlemsland overført til nasjonale oljeselskap.

Med kontroll over mesteparten av verdens eksportkapasitet for olje, hadde OPEC mulighet til å påvirke produksjonsmengder og pris. Etter Yom Kippur-krigen mellom Israel og araberlandene i 1973, firedoblet OPEC-landene prisen. Det kalles gjerne det første oljesjokket. Da Ayatollah Khomeini overtok i Iran i 1979, reduserte han landets oljeproduksjon sterkt. Dette bortfallet av olje bidro til å drive prisen kraftig opp. Etter at Iraks president Saddam Hussein året etter gikk til krig mot Iran, falt produksjonen i Iran og Irak som følge av krigsødeleggelser på begge sider. Dette førte til en tredobling av prisen på toppen av det første sjokket. Med disse høye prisene steg oljeproduksjonen andre steder (som i Norge), og etterspørselen falt. Det tredje oljesjokket ble dermed et kraftig prisfall i 1985–86.

Etter 1986 og fram til århundreskiftet lå oljeprisene mer stabilt lave. Fra 2001 og fram til 2014 gikk de igjen sterkt opp til realnivå med prisene tidlig på 1980-tallet (over 100 \$/fat). Denne gangen er det imidlertid få som har hevdet at dette fjerde prissjokket har vært administrert av OPEC. De fleste heller i retning av at det skyldes sterkt økonomisk vekst særlig i Asia koplet med et begrenset tilbud

av olje fra Den persiske gulf og andre steder. Etter prisfallet i 2014 lå prisene på rundt 50 \$/fat i noen år, men har nå igjen steget.

Gjennom opprettelsen av Det internasjonale energibyrået (IEA) som en selvstendig enhet innen OECD i 1974, ønsket konsumentlandene, anført av USA ved utenriksminister Henry Kissinger, å gi OPEC en motvekt ved å redusere medlemslandenes oljeavhengighet gjennom energisparing, utvikling av alternative energikilder samt forskning og utvikling. IEA har også en egen krisehåndteringsplan som kan tre i kraft i forbindelse med en oljekrise. Denne omfatter både fordelingsplaner for olje og bruk av de statseide Strategiske petroleumsreserver (SPR), som er bygd opp i mange av de største medlemslandene.

Norge er en av verdens største olje- og gasseskportører. Interessekonfliktene Norge har i rollen som vestlig industriland og storeksportør av petroleum, gir grunnlag for viktige avveininger i norsk utenrikspolitikk og i senere år også i miljøpolitikken.

OPECs hovedkontor ligger i Wien, Østerrike, mens IEA er lokalisert sammen med OECDs sekretariat i Paris. Norge er assosiert medlem av IEA, men er ikke medlem av OPEC.

*Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) er en organisasjon som fremmer fredelig bruk av kjernekraft og arbeider for å hindre bruk til militære formål. IAEA ble opprettet i 1957 med hovedkontor i Wien og har i dag 170 medlemsland.

2.8 DEN KALDE KRIGEN 1947–1989

Under annen verdenskrig var Storbritannia og USA allierte med Sovjetunionen, men det som forente dem var i hovedsak begrenset til å ville slå Tyskland. Det ble holdt to store konferanser mellom de tre i 1945, i Jalta (Krim) i februar og i Potsdam (Tyskland) i juli, for å organisere Europa etter krigen. Relativt fort etter krigens slutt startet imidlertid en langvarig økonomisk, politisk og militær spenningssituasjon mellom de to vinnerne i øst og vest. På vestlig side skulle Truman-doktrinen i 1947 (etter USA president Harry Truman, 1945–53) motvirke sovjetisk og kommunistisk geopolitisk ekspansjon, og regnes som starten på det som ble den kalde krigen. Doktrinen ledet i 1949 til dannelsen av forsvarsalliansen North Atlantic Treaty Organization (NATO) på vestlig side. Mens NATO ble en realpolitisk «paraply» for de vestlige økonomiene, ble Warszawapakten den militære rammen for kommuniststatene i øst. Her søkte Sovjetunionen å motvirke vestlig (og særlig amerikansk) territoriell og ideologisk ekspansjon. Militært toppet den seg med Cuba-krisen i 1962 (Kennedy 1969, Allison 1971). Den kalde krigen var en militær og dels

også økonomisk rivalisering og terrorbalanse mellom supermaktene USA og Sovjetunionen. Den varte fram til Berlinmurens fall i 1989. Terrorbalansen bestod blant annet i trusler om gjensidig bruk av atomvåpen, som kanskje bidrog til at det ikke ble noen militær konfrontasjon mellom partene. Som NATO-medlem fra 1949 var Norge sammen med andre vest-europeiske land på amerikansk side. «Øst-blokken» bestod sammen med Sovjetunionen landene i Øst-Europa. Øst-vest-konflikten spredte seg etter hvert utover Europa som en global konflikt.

Den kalde krigen bestod utover militæralliansene og opprusting av trusler og propaganda, spionasje og ideologiske motsetninger basert på forskjellige interesser, av ulike ideologier og økonomiske systemer. Sovjetunionens strategi var å etablere kommunistregimer i Øst-Europa som ble opprettholdt gjennom hard militær makt, som den britiske statsministeren Winston Churchill kalte «Jernteppet». Østblokklandene var ettpartistater under kommunistpartiers ledelse og planøkonomier (kommando og kontroll) under marxistisk ideologi. De fleste vestblokklandene var flerpartistater basert på demokrati, markedsøkonomi og liberal økonomisk ideologi. Når kommunistene overtok i Kina i 1949, var den kalde krigen mellom USA og Sovjetunionen så befestet at den også påvirket direkte den internasjonale handelen. Med Berlin-blokaden i 1949 og Korea-krigen 1949–53 kunne kriseperioden 1914–45 ha blitt forlenget med nye konflikter og ny maktutprøving.

USA var den av de seirende partene som kom ut av den annen verdenskrig med minst materielle skader. På bakgrunn av de store økonomiske vanskelighetene mange europeiske land var i, tilbød den amerikanske utenriksministeren George Marshall i 1947 økonomisk hjelp i form av en gjenoppbyggingsplan («Marshall-hjelpen»). Dette stod i motsetning til politikken etter første verdenskrig, der Tyskland måtte betale krigserstatninger. Selv om Sovjetunionen deltok på Bretton Woods-konferansen i 1944, ble den ikke med i de nye institusjonene etter krigen. Sovjetunionen var den første til å takke nei til Marshall-hjelpen og tvang sentral- og østeuropeiske land til det samme. I stedet ble «Rådet for gjensidig økonomisk samarbeid» (Council for Mutual Economic Cooperation, COMECON eller CMEA) opprettet i 1949. COMECON omfattet, i tillegg til Østblokken, land som Cuba, Mongolia og Vietnam. COMECONs mål var ikke fri handel, men planlagt produksjon på tvers av landegrensene og å sikre at det ble bilateral balanse i vareflyten mellom land, det vil si at et lands eksport til et annet land skulle være like mye verdt som importen fra mottakerlandet. COMECON samordnet landenes handel og områdets samlede økonomiske og teknologiske utvikling. Kommando- og

kontrollsystemet innebar at priser, produksjon og fordeling ble fastsatt av sentralt politisk oppnevnte byråkratier innen det enkelte landet så vel som mellom landene. Gosplan planla sovjetisk økonomi og tilsvarende institusjoner fantes i hvert av de øst-europeiske landene. Denne organiseringen av økonomisk virksomhet stod i sterk kontrast til markedsøkonomiene i vest der knapphet og overskudd i markeder for de enkelte innsatsfaktorene og produktene ble reflektert gjennom priser.

Det planøkonomiske systemet viste etter hvert betydelig ineffektivitet i produksjonen og motvirket den helhetlige planen om optimal fordeling mellom medlemsland etter politiske og sosiale kriterier. Det var også mye kritisert for å ivareta russiske interesser og ikke interessene til deres øst-europeiske satellittstater, for eksempel gjennom prissetting av varetransaksjoner. De planstyrte landene manglet interne prisingssystemer som reflekterte knapphet og overskudd i markeder for de enkelte innsatsfaktorene og produktene, og tilsvarende en markedsbestemt omregningsenhet mellom landenes valutaer, slik valutakonvertibiliteten gjorde i vestlige land. Prisene fikk ikke gi signaler om hva som burde produseres hvor og i hvilke mengder, verken i eller mellom landene. Det ble store overskudd av varer ingen ville ha, og tilsvarende underskudd på varer som konsumenter ønsket og bedrifter trengte som innsatsfaktorer. På grunn av en sterk satsing på tradisjonell næringsstruktur basert på primærnæringer med tradisjonelle tekniske innretninger, og fordi en stor del av landenes ressurser ble detaljstyrt og mye brukt til opprustning i den kalde krigen, vokste disse landenes økonomier mindre enn vestlige land utover på 1960-tallet.

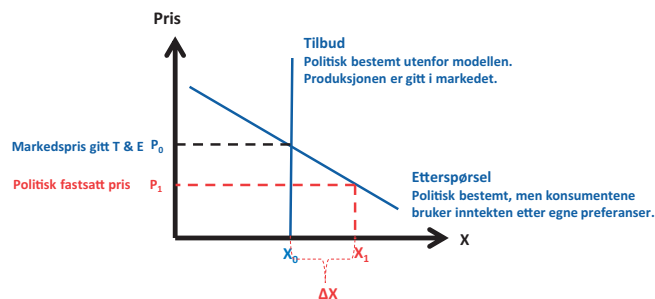
Den kalde krigen ble til slutt vunnet av Vesten. De sentralstyrte økonomiene ble avvirket med Berlinmurens fall i 1989 og Sovjetunionens oppløsning i 1991. Med det led også marxismen nederlag som ideologisk basis for en internasjonal økonomisk samfunnsorden. Liberale verdier og institusjoner for handel, finans og økonomi spredte seg på 1990- og 2000-tallet rundt om i verden og ble den dominerende internasjonale økonomiske orden, men ikke nødvendigvis med den samme demokratiske politiske orden som den var bygd på i Vesten.

Boks 2.7: Prisfastsettelse i en planøkonomi

En planøkonomi er som økonomisk system basert på direkte styring fra en politisk myndighet, i motsetning til en blandingsøkonomi som kan være en planlagt økonomi basert på markeder og styring av disse. I en rendyrket kommandoøkonomi foretar staten beslutninger om hvor mye av verdiskap-

ningen som skal konsumeres og investeres for framtidig verdiskapning. Herunder bestemmer den også hvor produksjonen av den enkelte varen skal foregå, hvilke ressurser, produksjonsteknikk og arbeidskraft som skal nyttes. Til slutt bestemmer den også hvordan inntekten skal fordeles mellom konsumentene, enten ved direkte å gi spesielle goder til noen eller gjennom inntektspolitikken. Herunder fastsettes også prisene til konsumentene.

Figuren nedenfor illustrerer problemet i en planøkonomi med administrerte priser og produksjon. I en økonomisk analyse vil tilbudskurven i en planøkonomi være fullstendig uelastisk (bestemmes utenfor modellen). Tilbudet er politisk bestemt til X_0 . Inntektsfordelingen er også bestemt politisk, men konsumentene kan bruke sin inntekt til å kjøpe de varene de vil i markedet. Dersom prisen på varen blir satt politisk til P_0 , vil det bli balanse mellom tilbud og etterspørsel. Dersom prisen blir satt lavere til P_1 fordi myndighetene for eksempel mener at brød skal være billig av sosiale årsaker, vil det bli en overskuddsetterspørsel på ΔX siden konsumentene vil etterspørre X_1 når prisen er så lave. Resultat blir køer, svartebørs og korrupsjon. Rasjonering er beste fordelingsmessige løsning, det vil si rasjoneringskort som fordeler nødvendighetsvarer etter sosiale og politiske kriterier slik det kan være i krigsøkonomi, som i Norge under annen verdenskrig og i fattige land. Dersom prisen blir satt for høy i forhold til likevektsprisen ($> P_0$), blir det et overskuddstilbud og varer som ikke blir kjøpt. Resultat: opphoping av varer som ingen vil ha.



Fordeler med kommandoøkonomien: Den gjør det mulig unngå markedssvikt og monopolmakt, skaper indre likhet og et samfunn som maksimerer sosial velferd framfor maksimal profitt. Den produserer varer som gagnar samfunnet og sikrer at alle har tilgang til grunnleggende nødvendigheter. Gjennom styring kan den hindre massearbeidsledighet, som vi i perioder ser i kapitalistiske økonomier.

Ulemper med kommandoøkonomien: Offentlige etater har ofte dårlig informasjon om hva som bør produseres. Sentralisering innebærer at beslutninger blir tatt av folk som kan være uten kunnskap om hva som faktisk skjer.

Kommandoøkonomier produserer ofte varer som ikke blir brukt, og manglende prismekanisme fører til at den ikke svarer på forbrukernes preferanser. En kommandoøkonomi skaper et stort byråkrati som begrenser individenes rettigheter til å forfølge sine egne økonomiske mål. En planøkonomi som direkte fastsetter priser og lønninger, så vel som produksjon og distribusjon av varer og tjenester er ikke kompatibel med deltakelse i et liberalt internasjonalt økonomisk system

Forskjell mellom plan- og markedsstyring: En viktig fordel i en markedsøkonomi er at den fungerer «automatisk». De tunge og kostbare beslutningene, som koordinering av økonomiske beslutninger krever i en planøkonomi, erstattes med raskere beslutninger blant produsenter og konsumenter ettersom tilbuds- og etterspørselsforhold endrer seg med prismekanismen som signal. Det planøkonomiske systemet blir overbestemt. Det er umulig samtidig å fastsette både tilbud, etterspørsel og pris politisk. Begge modellene har imidlertid utfordringer med å gi samfunnsøkonomisk god ressursallokering og fordeling.

2.9 MARKEDSØKONOMIENS GLOBALE DOMINANS FRA 1991 TIL I DAG

Den økonomiske veksten etter 1991, basert på et liberalt vestlig dominert internasjonalt økonomisk regime, har vært stor. Etter Sovjetunionens sammenbrudd omfatter det globale økonomiske systemet nå langt flere land enn OECD-området, inkludert sentral- og østeuropeiske land, store deler av Asia, Latin-Amerika og Afrika. Kina, som det viktigste enkeltlandet, kom inn i WTO i 2002 og har etter det hatt en kraftig økonomisk vekst der søken etter fortjeneste er drivkraften for både statlig og individuell satsing og strukturering av industrien. EUs indre marked fra 1993 gikk vesentlig lenger enn WTO i å fjerne indirekte og såkalte skjulte handelshindringer, og etablerte i tillegg en økonomisk og monetær union (ØMU) og en felles mynt, euroen, i et flertall av medlemslandene. EU sikter med dette mot en full økonomisk, sosial og politisk union og beveget seg på ett tiår til å bli verdens mest liberale multinasjonale handelsområde. Flere regioner i verden gikk inn i dypere former for regionalt økonomisk samarbeid under WTO-paraplyen samtidig med EU, blant annet USA, Canada og Mexico i Det nordamerikanske frihandelsforbundet, NAFTA, men de gikk ikke så langt i dybden som EU. I mangel av en ny WTO-avtale, er nå bilaterale handelsavtaler generelt i sterk vekst, jf. kapittel 8.2.

Europeisk og global økonomi har imidlertid ikke utviklet seg problemfritt i perioden. Finanskrisen i 2007–2009 var den kanskje verste økonomiske krisen siden den store depresjonen på 1930-tallet. Fallende boligpriser i USA utløste en rekke konkurser og tvangsauksjoner i banker og finansinstitusjoner. Krisen spredte seg til hele verden gjennom finansinstitusjoner som hadde plassert penger i amerikanske banker. Renteuro og fallende aksjekurser spredte seg til realøkonomien med konkurser, arbeidsledighet og generelt fallende økonomisk aktivitet. Den europeiske gjeldskrisen fulgte den amerikanske finanskrisen med en forsinkelse på et og et halvt år og ble til eurokrisen. I flere euroland ble gjeld i private banker overført til statsgjeld som et resultat av at private banker med amerikanske tap ble reddet av det offentlige. Flere europeiske land ble ikke i stand til å tilbakebetale eller refinansiere statsgjeld, eller til å redde nasjonale banker uten hjelp. Fortsatt er det europeiske økonomiske systemet utfordret med lav økonomisk vekst og arbeidsledighet, og for flere land er problemene uløst, spesielt Hellas.

Den liberale enigheten som har rådet etter Sovjetunionens fall 1991 om fordelene ved frie markeder og fri handel kalles ofte *Washington-konsensus*. Denne gjenspeiles i de anbefalingene som internasjonale organisasjoner, som International Monetary Fund (IMF) og Verdensbanken, gir til medlemslandene. Navnet kommer av at disse to institusjonene og Federal Reserve (USAs sentralbank) alle ligger i Washington og har vært sterke pådrivere for en liberal global økonomisk politikk med frie markeder, begrenset statlig inngripen og i realiteten sterk amerikansk innflytelse. Samtidig foregår stadig mer av verdens økonomiske aktivitet utenfor Vestens maktpolitiske dominans. G20 er et forum ved siden av store organisasjoner, som EU, WTO, IMF og FN, og som er realpolitisk fundert ut fra de faktiske økonomiske tyngdepunktene i verden, jf. boks 2.8. G20 må derfor betraktes som en del av det internasjonale økonomiske regimet selv om det ikke har noen formell makt. Det er et forum av statsledere som treffes to ganger i året for å drøfte og konsultere i saker som gjelder internasjonal handel og finans.

Boks 2.8: Fra G7 til G20

Siden 1970-tallet har regjeringene i verdens rikeste land søkt å samordne sin makroøkonomiske politikk. G7 ble etablert som et mindre forum for internasjonale diskusjoner i kjølvannet av oljekrisen i 1973–74. Fra 1987 skjedde dette gjennom møter mellom statsoverhodene og finansministrene i USA, Canada, Japan, Tyskland, Storbritannia, Frankrike og Italia. Senere ble Russland

med (G8). Etter hvert har gruppen ekspandert ytterligere til å omfatte 20 land (G20) slik at verdens store vekst-økonomier også deltar (som Kina, India og Brasil).

Tanken er at i en verden med åpne økonomier vil et lands budsjettunderskudd, heving av rentenivå osv., direkte påvirke andre lands økonomi. En ekspansiv amerikansk politikk kan for eksempel føre til økt etterspørsel og vekst over hele verden, men samtidig øke det amerikanske handelsunderskuddet. Et viktig problem for «rikmannsklubben» når den omfatter bare G7, var å foreta tiltak som helheten vil tjene på, men som kanskje vil koste et enkeltland noe. Med veksten som i dag foregår i mange asiatiske land, blir G20-gruppen mer representativ for verdensøkonomien enn G7.

I Europa ble både den sikkerhetspolitiske og økonomiske situasjonen sterkt endret etter oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawapakten. De nye regjeringene i Sentral- og Øst-Europa satset på markedsøkonomi og demokrati. I Europa ble de sammen med de tidligere sovjetrepublikkene i Baltikum både EU- og NATO-medlemmer på 2000-tallet. Utvidelsene østover av NATO og EU blir i Russland imidlertid kritisert som provokative siden de påvirker landets interesser. Etter en periode med økonomisk og politisk uro i 1990-årene, ble et sterkt statsapparat gjenskapt i Russland under president Putin på 2000-tallet, hjulpet av en lang periode med høy oljepris. Med fornyet økonomisk styrke har Russland vist muskler både politisk og økonomisk overfor omverdenen, med ønske om å styrke landets internasjonale posisjon. De siste årene har Russland igjen et konfliktfylt forhold til Vesten med gjensidig boikott og økonomiske sanksjoner. Russland er verdens største land, med en sterk militærmakt, men har i forhold til dette en relativt liten økonomi (omtrent fire ganger større enn det norske BNP). Landet er som i sovjet- og tsartida fortsatt sterkt sentralstyrt fra Moskva, og er preget av korrupsjon.

Russland ble medlem av WTO i 2012 og er i sin utenrikshandel sterkt avhengig av olje- og gass eksport. I 2013 representerte olje- og gassinntektene over 50 prosent av de offentlige inntektene, det meste fra oljeeksport (RT.COM 17.04.2014). I internasjonal handel søker Russland et alternativ til den vestlige internasjonale og økonomiske systemdominansen. Den eurasiske økonomiske union (EAEU) mellom Hviterussland, Kasakhstan, Armenia, Kirgisistan og Russland, med russisk som hovedspråk og hovedkontor i Moskva, er et organisatorisk uttrykk for dette, jf. figur 2.2. EAEU ble dannet i 2014 og har rundt 183 millioner innbyggere. Den har i prinsippet mange likhetstrekk med

EU i sin oppbygging, med fri bevegelse av varer, kapital, tjenester og personer mellom landene med tilhørende nasjonal politikkharmosering og er etter hvert ment å gi rom også for en felles makroøkonomisk politikk. Statslederne i medlemslandene er dens øverste politiske myndighet, politikken skal utøves av den eurasiske økonomiske kommisjon, og tvister skal løses av EAEU-domstolen. Dette er overnasjonale organer som likner på EUs ministerråd, EU-kommisjonen og EU-domstolen. Alle landene som så langt er med, er en del av tidligere Sovjetunionen. Noen mener dette kan gjøre at Den eurasiske økonomiske unionen i EAEU er ment å kunne føre til en politisk union («Sovjetunionen 2.0»).



Kilde: Heritage.org

Figur 2.2: Medlemsstater i den eurasiske unionen

Sammen med militær oppbygging viser etableringen av EAEU at politisk og økonomisk konfrontasjon fortsatt dominerer i øst-vest-relasjonene. Det mest bemerkelsesverdige er konfliktene mellom Russland og nabolandet Ukraina der tvister om energi, territorium, politiske og økonomiske systemer, så vel som eksterne relasjoner har stått i fokus. Tidligere president i Ukraina Viktor Janukovitsj sendte søknad om å delta i EAEU i 2013 som observatør for å forfølge videre integrasjon med Russland, som alternativ til en varig avtale med EU. Spørsmålet var om Ukraina skulle knytte seg økonomisk og politisk mot vest eller øst. Janukovitsjs valg var en avgjørende faktor for Euromaidan-protestene i Kiev i 2014 som endte hans periode som president, og som gjorde at han flyktet til Russland. Den påfølgende russiske annekasjonen av Krim og

militære operasjoner i Øst-Ukraina førte til vestlige sanksjoner av russiske enkeltpersoner, bedrifter og tjenestemenn, mens Russland svarte med sanksjoner av matimport fra Vesten. Som en del av dette konfliktbildet vendte Russland sin oppmerksomhet mot Asia og skrev flere avtaler med Kina i 2015, med sikte på dypere økonomiske (og politiske) bånd for å gjøre Russland mindre økonomisk avhengig av Vesten.

I den globale økonomien er derfor variasjonene store, og kompleksiteten har økt. Internasjonal handel er imidlertid nå et fundament for økonomisk vekst slik det var på 1800-tallet og fram til første verdenskrig, og slik det ble videreutviklet i etterkrigstida. Den integrerte europeiske og globale økonomien gjør at hendelser i en del av verden raskt forplanter seg til andre deler, både økonomisk og politisk, positivt og negativt. Økonomisk vekst har tatt mange land ut av fattigdom. Samtidig synes det internasjonale økonomiske regimet å være på etterskudd i forhold til tempoet i internasjonaliseringen av økonomiene. Det framstår ikke som godt nok, blant annet når det gjelder regulering og skattlegging av internasjonal kapital. Bærekraft, miljø- og klimaspørsmål er blitt stadig viktigere ettersom det økonomiske velferdsnivået øker, jf. kapittel 14.4. Det har direkte velferdsvirkning at både lokal og global forurensing blir redusert. Finanssektorens og multinasjonale selskapers økte økonomiske og politiske betydning er et annet forhold. Utfordringen ligger i om tilstrekkelig langsiktige og helhetlige hensyn blir tatt i utformingen av politikk på nasjonalt, europeisk og globalt nivå. Demonstrasjoner og protester mot «eliter», skjevfordeling av inntekt, ulike former for konflikter mellom sentrum og periferi, jf. kapittel 12.3, og påfølgende politisk endring innen land er viktige grunner til at den liberale europeiske og globale økonomien er et kontroversielt tema.¹⁰

2.9.1 Nye tider og nye idéer

Mens perioden etter annen verdenskrig var preget av intervensjonistisk keynesiansk liberalisme, har et mer nyklassisk politisk og økonomisk perspektiv formet europeiserings- og globaliseringsprosessene de siste tiårene. Kritikere av keynesianismen pekte på at intervensjonistiske inngrep ikke nødvendigvis virker på lang sikt. Politikk som rettes mot økonomiske problemer uten å analysere de grunnleggende årsakene, kan vise seg å være tiltakene i seg selv og ikke markedsprosessene. I ny giv for liberal økonomisk tenkning er det markedseffektivisering, konkurranseutsetting og privat etter-

¹⁰ Se Amdam mfl. (2005) for en historisk gjennomgang av markedsøkonomiens utvikling.

spørsel som skal være drivkraft i økonomiene. Som de fremste representanter for nyklassisk økonomisk politikk var republikaneren Ronald Reagan som amerikansk president 1980–1988, og den konservative Margareth Thatcher som britisk statsminister 1979–1990. Nobelprisvinner Milton Friedman (1912–2006) og Friedrich von Hayek (1945, 1948) var blant akademiske støttespillere som advarte mot at keynesianismen var veien til sosialisme. De la vekt på at pengepolitikk og liberalisering av tjenester og markeder er en riktigere økonomisk tilnærming.

Den nyklassiske makroøkonomiske skolen som en del av dette, *monetarismen*, argumenterte for at økning i pengemengden grunnet offentlige inngrep i det lange løp heller fører til inflasjon snarere enn til å øke produksjonen. Økonomisk debatt har nå lenge vært preget av å være nyklassisk i mikroøkonomi, og intervensjonistisk vs. monetaristisk/nyklassisk i makroøkonomi. Monetaristene mente at en regjering ikke har kunnskap nok til å påvirke detaljer i økonomien, så det er bedre å ha en regel for sentralbankene (som et inflasjonsmål) snarere enn å fokusere på at den skal styre pengemengden. Monetarismen representerte en moderne form for nyklassisk økonomisk teori som tror på *laissez faire* og fleksibilitet i lønninger og priser. Som de klassiske teoretikerne mente de at en regjering ikke bør drive utstrakt finanspolitisk stabilisering.

I en stadig mer kompleks og integrert verden der kulturer og preferanser møter hverandre har samtidig økonomisk analyse de senere årene fått sterkt innslag av andre fagfelt. Blant annet har utviklingsøkonomer som Amartya Sen og informasjonsøkonomer som Joseph Stiglitz begrunnet politiske intervensjoner i markeder blant annet fordi de fleste markeder ikke er perfekte. Generelt har behovet økt for forståelsen av hvordan ulike forhold i en ikke-perfekt og kompleks verden fungerer og samspiller. Dette har bidratt til at deler av økonomifaget i større grad har søkt innsikt fra andre samfunnsfaglige disipliner. Det kan i en del tilfeller være mer å hente ved å ta kunnskap fra andre disipliner inn i egen disiplin enn bare å «sofistikere» sin egen.

Atferdsøkonomien (eng: *behavioral economics*) er en slik tilnærming mellom økonomi og psykologi. Den søker å modifisere de forutsetningene som nyklassisk økonomi bygger på om konsumenter og produsenters rasjonelle og materielle atferd. Atferdsøkonomien er opptatt av grensene for rasjonalitet i økonomiske beslutningsprosesser. Den studerer virkninger av menneskers atferd i ulike miljøer og verdinormer, og fokuserer på psykologiske, sosiale, kognitive og følelsesmessige faktorer på enkeltpersoners og institusjoners økonomiske beslutninger. Atferden påvirker i sin tur priser i markeder,

avkastning og ressursallokering. Økonomiske atferdsmodeller integrerer konsepter, metoder og faglig innsikt fra psykologi, nevrovitenskap og mikroøkonomisk teori. Ofte fokuseres det på grad av toleranse for risiko, eller individers vilje eller evne til å engasjere seg i en økonomisk aktivitet som har et usikkert utfall, på følgende tre områder.

- Heuristikk, eller læren om hvordan en best oppnår og lagrer kunnskap. Mennesker antas å ta 95 prosent av sine beslutninger ved hjelp av mentale snarveier eller tommelfingerregler
- Rammebetingelser, der anekdoter og stereotyper er følelsesmessige filtre som påvirker hvordan hendelser blir forstått og håndtert.
- Markedsineffektivitet som gir feilprising og ikke-rasjonell beslutningstaking.

Som den politiske økonomien kan også atferdsøkonomi spores tilbake til den tidlige klassiske økonomiske skolen. Adam Smith mente for eksempel i sin bok *Theory of Moral Sentiments* (1761) at psykologiske forklaringer på individuell atferd, inkludert bekymringer om rettferdighet og rettshåndhevelse, var sentralt i mikroøkonomisk forståelse. Nyklassikerne omformet den klassiske skolen i retning av en naturvitenskap og matematiske funksjoner, og avledet økonomisk atferd ut fra forutsetninger om økonomisk rasjonalitet – en *homo economicus* – som hadde en fundamental rasjonell og materialistisk psykologi. Begreper som forventet nytte og neddiskonterte nyttefunksjoner ble utviklet, og med det testbare hypoteser om beslutningsprosesser under usikkerhet. Anomalier utfordret etter hvert disse hypotesene.

På 1960-tallet kastet kognitiv psykologi lys på hjernen som en informasjonsbehandlingsenhet snarere enn som bare en rasjonelt beregnende materiell enhet. Psykologer begynte å sammenlikne kognitive modeller av beslutningsprosesser under risiko og usikkerhet mot økonomiske modeller av rasjonell atferd. Dette gjorde at innsikt i hvordan preferanser endres, og spørsmål om hvordan nytte skal måles, økte. Nobelprisen i økonomi i 2017 ble gitt til Robert Thaler for sine arbeider innen atferdsøkonomi. Han har blant annet lagt vekt på at mennesker er motivert ut fra mye mer en materiell egeninteresse, blant annet rettferdighet. Gjennom menneskenes systematiske irrasjonalitet mener han at de fleste legger for mye vekt på dagens situasjon og det kortsiktige i forhold til hva de er best tjent med på lang sikt.

Utviklingen av atferdsøkonomien er eksempel på at samfunnsforståelsen krever mer tydelig enn på lenge bidrag fra flere samfunnsfaglige disipliner. Skal løsninger finnes, må problemet først bli forstått, og da må flere disipliner bidra

i et samspill. Gjennom å forene disiplinene i flerfaglig integrasjon vil en kunne oppnå en bedre samlet forståelse av økonomiske, politiske og sosiale spørsmål i både fortid, nåtid og framtid. Når disiplinerer hver for seg er så velutviklet som de er i dag, vil det samtidig være naturlig å bygge videre på kunnskapsakkumulasjonen i disiplinene gjennom parallelle analyser for de fleste, eller ved at konklusjoner fra den ene disiplinen tas inn som en faktor i forståelsen av den andre, i multidisiplinær analyse.

FORMER FOR ØKONOMISK INTEGRASJON

Dette kapitlet fokuserer på former for og nivåer på økonomisk integrasjon. Først drøftes det hvordan økonomisk integrasjon fører til vekst og til gjensidig økonomisk og politisk avhengighet mellom land. Deretter drøftes nivåer på integrasjon ut fra økonomisk logikk, og sammenhengene mellom ytterpunktene autarki (ingen integrasjon) og føderasjon (full sammenslåing av økonomier). Politiske tilnærmingsmåter og integrasjonsprosessenes dynamikk blir drøftet. Nyfunksjonalisme, intergovernmentalisme og kognitivismen blir drøftet som teoretiske perspektiver for hvordan integrasjonsprosesser kan forstås. Noen ganger henvises det til utviklingen i EU, men den blir ellers nærmere drøftet i kapittel 4.

3.1 ØKONOMISK INTEGRASJON OG GJENSIDIG AVHENGIGHET (INTERDEPENDENS)

Økonomisk integrasjon innebærer at mindre enheter blir slått sammen, helt eller delvis, til større enheter. I næringslivet kan det bety at et lite selskap blir en del av et stort selskap. Innen et land kan det innebære at en regional økonomi integreres i en nasjonal økonomi. I internasjonal handel betyr økonomisk integrasjon vanligvis at nasjonale økonomier i en eller annen grad og form slås sammen med andre nasjonale økonomier. Europeisk økonomisk integrasjon innebærer at økonomiske, politiske og/eller teknologiske handelshindringer mellom landene fjernes eller bygges ned på noen, eller på alle områder, og at forhold tilrettelegges for økt økonomisk samkvem. Handelshindringer kan omfatte alt som begrenser mobiliteten av varer og tjenester mellom land, enten de er av økonomisk, teknisk, politisk, juridisk, naturmessig eller annen karakter.

Hovedsakelig dreier internasjonal økonomisk integrasjon seg om integrasjon av markeder. I tillegg til markeder for ferdige produkter og tjenester omfattes gjerne også markeder for produksjonsfaktorer, som arbeid og kapital. Handelen

fører til økt konkurranse, til at stordriftsfordeler lettere kan utnyttes og at produksjonen blir mer spesialisert. Bedrifter kan flytte kapital fra lavproduktive aktiviteter i ett land eller en region til mer produktiv virksomhet i en annen region i samme land eller til et annet land. Arbeidskraften tenderer tilsvarende å flytte fra områder med lav lønn til områder der etterspørselen etter deres kompetanse er høyere, og de kan oppnå en høyere lønn. Også arbeidskraften og kompetansen må bli mer spesialisert for å kunne konkurrere i internasjonale markeder. Integrasjon av produktmarkeder fører slik med seg integrasjon av markeder for produksjonsfaktorer og til en utjevning av lønninger og avkastning på kapital på tvers av landegrenser.

Mellom økonomisk integrerte land vil en endring i inntekt i et land virke i retning av å endre inntekten i andre land i samme retning (pluss-sum-spill). Disse endringene virker i sin tur i retning av å forsterke endringen i det første landet. Graden av virkninger avhenger av de enkelte lands marginale importtilbøyelighet, den andelen av en økning i inntekten som brukes til import fra andre land. Jo mer åpen (og ofte liten) en økonomi er, desto sterkere vil landet påvirkes av den økonomiske utviklingen i andre land. Dette innebærer at økonomisk integrerte land har interesse av at andre land «går bra». Norge er et typisk eksempel på et land som er sterkt avhengig av andre lands økonomiske utvikling og internasjonale konjunkturer.

Ofte vektlegges to hovedfordeler når land integreres økonomisk, en økonomisk og en politisk. Begge er sentrale for forståelsen av etableringen og utviklingen av EU. For det første skal den økonomiske velferden til hvert land økes. Argumentene for dette kan vi primært hente fra handelsteorien, jf. kapittel 5 og 6. Internasjonal handel gjør at land ikke opererer i null-sum-spill der den enes død er den andres brød. At internasjonal handel i stedet representerer et pluss-sum-spill med alle land som netto vinnere, betyr på den annen side ikke at alle land tjener like mye. Handelen innebærer også omfordeling og ulike former for sentrum–periferi-konflikter, og dermed også interessekonflikter innen det enkelte land, jf. kapittel 12.3. Effektene for konsumentene er gjerne positive og kommer relativt fort, mens produsentene trenger tid til omstilling for å kunne dra nytte av nye priser og markeder som økt frihandel medfører. De mest fleksible aktørene, som investorer og fleksible lønnstakere vil tjene mest på integrasjonen i første omgang. Hvor fordelaktig integrasjonsprosessen blir oppfattet økonomisk avhenger derfor av hvor lang tidshorisont aktørene opererer med, hvor stor omstillingsevnen og eventuelt –viljen i økonomien er, og hvordan omfordelingseffektene blir politisk vektlagt. Konsumentene er også produsenter, og de som jobber i en tapersektor vil oppleve en inntektsnedgang.

Klarer de ikke over tid omstillingen til noe annet, kan de bli varige tapere. Er det mange slike tapere, kan inntektsforskjellene og fordelingseffektene bli store, og politisk uro kan følge av det.

For det andre fører økonomisk integrasjon til politisk avhengighet mellom land. Ved at landene blir avhengig av å kunne eksportere varer til og importere varer fra andre land vil de fokusere på fordelene snarere enn på ulempene av hverandres økonomiske aktivitet. Derved dempes ønsker om og muligheter for konflikter mellom partene, også av militær karakter. Mange kriger både i Europa og ellers i verden har vært økonomisk begrunnet. Den fredsskapende effekten var en viktig begrunnelse for opprettelsen av EU, selv om den gjensidige avhengigheten som den økonomiske integrasjonen fører til bare unntaksvis vil være symmetrisk. Siden handelens omfordelende virkninger innen land kan være konfliktskapende mellom personer, sektorer og regioner, kan den også i en del tilfeller heller fremme i stedet for å forebygge konflikter internt. De internasjonale markedenes konkurransebetingelser og funksjonsmåte, og hvordan disse blir påvirket er med på å bestemme hvem som tjener mest, og eventuelt hvem som taper på en liberal internasjonal økonomi, både mellom land og hvordan fordelingen blir innenlands.

Klassisk imperialism har i stor grad har gått ut på fysisk å erobre ressurser og markeder fra andre land i et null-sum-spill. Gjennom handel og spesialisering kan land heller nå dra nytte av hverandres økonomiske virksomhet og ha fredelig sameksistens i en pluss-sum. Samtidig er mulighetene for innflytelse over det økonomiske systemet og bilaterale relasjoner størst for store land og selskaper som aktører, selv om små aktører også kan ha påvirkningskraft og grader av handlefrihet, jf. kapittel 14.1–14.3. I analysen av den internasjonale politiske økonomien må derfor forståelsen av hvordan priser og markeder kan påvirkes i den retning en bransje, et land, en gruppe land eller en bedrift ser seg tjent med, inngå. Forhandlinger og debatt om hvor fort og hvordan prosessene skal foregå og avtaler utformes, vil være preget av interessemotsetninger, påvirkning, spill og maktbruk mellom land. Det vil være sentralt å kunne påvirke hvordan det internasjonale systemet fungerer og å finne kreative tilpasninger for å dra fordeler og unngå ulemper. Det er ofte mulig fra et gitt nivå å velge ikke å gå dypere inn i integrasjon med andre land mens det ofte er vanskeligere å reversere åpenheten. Det er viktig å finne sin optimale grad av åpenhet i stedet for den maksimale eller minimale, jf. kapittel 12.2.

Interessemotsetninger, og utvikling av og behov for tid til omstilling til nye globale og europeiske rammeverk og markeder gjør at integrasjonsprosessene både frivillig og ufrivillig kan stoppe opp for kortere eller lengre tidsrom. Vi har

imidlertid ikke eksempler på land som ønsker eller mestrer å desintegreres fra omverdenen på varig basis. Internasjonal økonomisk integrasjon binder parter på lang sikt. Etter noe tid er reversering vanskelig. Etter at en produksjon er lagt ned og en annen bygd opp i tråd med spesialisering og internasjonale priser, vil en reversering av omstillingen inn i noe som gir mindre avkastning, innebære et netto økonomisk tap på aggregert nivå for landet. Økt integrasjon gav på sin side netto økonomisk vinst på aggregert nivå. Etter hvert som næringsstrukturer blir lagt om, og ressurser flyttes geografisk og bransjemessig, vil kostnadene ved desintegrasjon kunne bli betydelige. De landene som har forsøkt det i perioder har måttet akseptere lavere levestandard enn land som praktiserer (fungerende) frihandel som hovedprinsipp. Depresjonen i mellomkrigstida med sine handels- og valutapolitiske, proteksjonistiske spiraler er et eksempel på desintegrasjon mellom land som hadde gjennomgått en omfattende integrasjonsprosess gjennom hele 1800-tallet og fram til første verdenskrig. Desintegrasjonen bidro til oppløsning av samfunnsordener og til utbruddet av annen verdenskrig.

3.2 NIVÅER PÅ INTEGRASJON

Dagens internasjonale økonomiske system er sterkt påvirket av det globale og europeiske rammeverket som ble etablert etter den annen verdenskrig. At alle land på aggregert nivå tjener økonomisk på økt frihandel har ført til at det har vært mulig å bygge ut et stadig mer omfattende europeisk og globalt økonomisk regime, både i bredde og dybde. Fjerningen av økonomiske og tekniske handelshindringer som ble bygd opp før krigen, kalles i litteraturen ofte for *negativ integrasjon* (Jan Tinbergen, 1954, Majone & Giandomenico 2005). Her inngår eliminering av toll og kvoter, og fjerning av restriksjoner på bevegelse av arbeidskraft og kapital. Negativ integrasjon representerer ofte reduksjon av tidligere menneskeskapte handelshindringer. *Positiv integrasjon* kommer i forlengelsen av den negative og har sterkere elementer av aktiv politisk inngripen, integrasjonsbygning og tilrettelegging for økt økonomisk samkvem mellom land. I denne inngår å lage like konkurransevilkår for to eller flere lands økonomier som konkurrerer med hverandre, ofte også deregulering og liberalisering av markeder. Med positiv integrasjon legges forholdene aktivt til rette for økt samhandel mellom landene. De er ikke normativt ladede ord; det ligger ikke i begrepene at det er noe negativt eller positivt ved tiltakene.

Handelshindringer som er satt opp i proteksjonistiske perioder, er teknisk sett enkelt å identifisere og eventuelt fjerne gjennom engangsvedtak. Aktiv

tilrettelegging for samhandel krever harmonisering og koordinering av landenes nærings- og industripolitikk, standarder og senere også deler av makroøkonomisk politikk. Dette krever oppfølging av politikere og byråkrati. Slik er den positive integrasjonen mer krevende og representerer en mer avansert form for internasjonalt samkvem enn den negative integrasjonen. Positiv integrasjon representerer i større grad av politikkharmonisering innen land, og overføring av myndighet til felles institusjoner. Negativ og positiv integrasjon vil imidlertid ofte foregå samtidig og overgangene kan være flytende.

I internasjonal faglitteratur er det noe varierende definisjoner av ulike nivåer i økonomiske integrasjonsprosesser, særlig når den når høyere former. Likeså er overgangen mellom integrasjonsnivåene glidende mellom ytterpunktene helt lukket land (autarki) og full sammenslåing med andre land (føderasjon). Land kan også innføre politikk og samarbeid av andre grunner enn økonomisk integrasjonslogikk, for eksempel av sikkerhetspolitiske grunner. Figur 3.1 er en matrise for økonomiske integrasjonsnivåer mellom autarki og føderasjon, og hvordan de ut fra *økonomisk logikk* henger sammen (Austvik, 1994). Vi kommer tilbake til hvordan EU fungerer, og i hvilken grad EU tilfredsstiller den økonomiske integrasjonslogikken som blir drøftet i matrisen i kapittel 4. I figuren angir venstre kolonne integrasjonstype og institusjonell organisering. Øvre høyere rad angir hvilke politikkområder de enkelte integrasjonsnivåene omfatter.

Type integrasjon: Politikk-områder	Negativ				Positiv				
	Ingen samhandel	Fri flyt av varer og tjenester	Felles ytre tollsatser	Fri flyt av produksjonsfaktorer	Harmoni- sering av konkurranse- vridende politikk	Felles koordinert finanspolitikk	Felles koordinert pengepolitikk	Felles utenriks- og forsvars-politikk	Felles regjering
Autarki	X								
Frihandelsområde		X							
Tollunion		X	X						
Fellesmarked		X	X	X	X				
Økonomisk union		X	X	X	X	X			
Monetær union		X	X	X	X	X	X		
Politisk union		X	X	X	X	X	X	X	
Føderasjon		X	X	X	X	X	X	X	X

Figur 3.1: Nivåer på økonomisk og politisk integrasjon

Et *autarki* (eng: autarky) utelukker i sitt ytterpunkt alt samkvem med omverdenen. Et land er et autarki når det kan overleve eller fortsette sine aktiviteter uten ekstern hjelp eller internasjonal handel. Et økonomisk autarki er basert på fullstendig selvberging og ingen handel med omverdenen (en lukket økonomi). Et militært autarki er tilsvarende en stat som kan forsvare seg uten hjelp fra et annet land, og som kan produsere alle våpen uten import fra omverdenen. Autarki kan sies å være politikken til en stat (eller annen aktør) når den søker å være selvforsynt, men det kan også være begrenset til et enkeltområde, som å være selvforsynt av en vare som blir betraktet som strategisk viktig. Mange land har for eksempel en grad av autarki som politikk med hensyn til matvarer og vann av nasjonale sikkerhetsgrunner. Kapittel 12.4 drøfter ulike grunner for et land til å begrense internasjonal handel.

Historisk har selvbergingsbehov i perioder vært sentralt i mange lands politikk. Merkantilismen som politisk system forbød eller begrenset sterkt handel utenfor landet. På nasjonsnivå hadde Sovjetunionen og de tidligere kommunistlandene i Øst-Europa i sitt planøkonomiske system liten samhandel med omverdenen. På 1930-tallet var autarki et politisk mål for Nazi-Tyskland, som maksimerte handelen innenfor sin egen økonomiske blokk og minimaliserte handel utenfor denne. Blokken for samhandel omfattet land i Sør-Amerika som hadde råvarer som var avgjørende for Tysklands vekst, og i Øst-Europa (Balkan, Romania, Ungarn). Handel med disse landene var dertil i stor grad basert på byttehandler. Begrensningene var særlig markante når det gjaldt Storbritannia, Sovjetunionen og Frankrike. I dag finnes det ikke noe land som kan karakteriseres som et rent autarki, men Nord-Korea kommer nærmest. I Nord-Korea bestemmer sentrale myndigheter det meste i innenriks-økonomien, og landet er både økonomisk og politisk nokså lukket overfor omverdenen. Den økonomiske tenkningen er basert på juche-ideologi der økonomisk selvforsyning og uavhengighet av omverdenen står sentralt. Nord-Korea har noe handel med Russland, Kina, Syria, Iran, Vietnam og enkelte land i Europa og Afrika, men måtte importere mat under en sultkrise på 1990-tallet.

I et *frihandelsområde* (eng: preferential trading agreement, PTA) mellom to eller flere land er handelshindringer på en del eller alle varer og tjenester, som tollsatser og kvoter, redusert eller eliminert. Det vanligste er at det ikke omfatter alle varer, og oftest er ikke tjenester omfattet i vesentlig grad. Forbrukerne kan kjøpe en vare fra den mest konkurransedyktige tilbydereren innenfor hele frihandelsområdet. Et frihandelsområde er kjennetegnet ved at hvert land fastsetter sin egen handelspolitikk mot land som ikke er med i avtaleområdet (tredjeland). Siden hvert medlemsland har en selvstendig

handelspolitikk mot land som ikke er med i avtalen, vil det alltid eksistere en fare for at import fra land som ikke er medlemmer, finner veien til et medlemsland via et annet medlemsland.

Anta at det er tollfritt å handle TV-apparater mellom Norge og Sverige, og både Sverige og Norge krever toll på TV-apparater som blir importert fra Taiwan. Hvis det er lavere toll i Norge enn i Sverige, kunne vi tenke oss at svensker importerer taiwanske TV-er til Norge for så å eksportere apparatene videre fra Norge til Sverige. Taiwanske eksportører vil ha et sterkt intensiv for å eksportere TV-apparater via Norge, og svenske myndigheter må da finne måter å hindre at import blir tatt inn gjennom andre medlemsland med lavere beskyttelse enn det de selv har (tredjelandsimport). Dette løses gjerne gjennom såkalte opprinnelsessertifikater der varens produsentland skal framkomme. Det innebærer at tollkontrollen mellom Norge og Sverige må opprettholdes selv om det er frihandel mellom Norge og Sverige. Det finnes en rekke eksempler på frihandelsområder, jf. kapittel 8.1–8.2; EFTA som Norge er medlem av, og NAFTA som består av USA, Canada og Mexico, er frihandelsområder. WTO representerer i sin hovedstruktur også et frihandelsområde på globalt nivå.

En *tollunion* (eng: customs union, CU) har frihandel med varer og tjenester tilsvarende som i et frihandelsområde, men i tillegg har landene *felles* beskyttelse overfor tredjeland. En felles handelspolitikk fjerner problemet med opprinnelsessertifikater. Varer som blir tatt inn i ett land kan fritt fraktes til et annet land innen tollunionen. Selv om det tok hele ti år etter at Roma-traktaten ble satt ut i livet før alle indre tollsatser var eliminert og felles ytre tollsatser etablert innen det daværende EF, var EF på papiret en tollunion fra starten med en felles overnasjonal handelspolitikk. EFTA har på sin side aldri vært noe mer enn et frihandelsområde. Handelspolitikken ble heller ikke en del av EØS-avtalen, som EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein har med EU, eller for Sveits som har en handelsavtale med EU. Mens for eksempel Sverige og Danmark har EUs handelspolitikk innenfor sine grenser, har altså Norge, Island og Sveits sine egne.

Selv om handelshindringer mellom land fjernes, vil ikke ønsket om å beskytte egen næringsvirksomhet nødvendigvis bli mindre. Til erstatning for de fjernede handelshindringene kan landene innføre en rekke ikke-tariffære handelshindringer, som subsidier, byråkratiske begrensninger, standarder, favorisering av nasjonale bedrifter ved offentlige innkjøp osv. Innen EF ble en rekke slike ikke-tariffære handelshindringer innført på 1970- og 1980-tallet som substitutter for de formelle, tradisjonelle handelshindringene, som var fjernet. «Skjulte» handelshindringer har ført til behov for harmonisering av

politikkområder som ellers betraktes som innenrikspolitikk, jf. kapittel 7.8. All innenrikspolitikk som har virkninger på samhandel med andre land har derfor også handelspolitisk betydning, og er i økende grad blitt del av WTO-forhandlinger, også i regionale preferansehandelsområder.

I et *fellesmarked* (eng: common market) opererer både markedene for produkter og produksjonsfaktorer som ett marked, som om det var et nasjonalt marked. For å få markedene til å fungere effektivt er det felles politikk på områder som i realiteten virker handelshindrende. Herunder hører generelle (som merverdiavgift) og spesielle avgifter (særaggifter), konkurranseregler, produktspesifikasjoner, bestemmelser om sosiale forhold, godkjenning av utdanning, klima- og miljøstandards, offentlige innkjøpsregler, reduserte (eventuelt bortfall av) grensekontroller, bank- og forsikring, transport, telekommunikasjon og så videre. For å hindre at visse lands distrikter blir mer subsidiert enn i andre land og dermed får et «urettferdig» konkurransefortrinn, må regionalpolitikken harmoniseres.

Harmoniseringen av innenrikspolitikken på tvers av medlemsland skal øke konkurransen og drive prisene ned. Det legger samtidig et tak på hvor strenge eller kostnadsdrivende regler, skatter og avgifter et land kan innføre. Konkurransen i de internasjonale markedene fører til at nasjonale tiltak som vrir konkurransesituasjonen til fordel for eget næringsliv, blir presset ut (race-to-the-bottom). Politiske inngrep som fører til økte kostnader for nasjonalt næringsliv, som avgifter, strenge miljøreguleringer og kostbare sosiale ordninger, blir vanskelig å holde fast på om egne bedrifter skal kunne konkurrere med bedrifter i land som har lavere slike kostnader. Minste-standarder må derfor sette et gulv for sosial og miljømessig dumping, minstemål for sosialpolitiske standarder, som arbeidstid og svangerskapspermisjoner, mens konkurransen setter et tak på hvor sterke eller høye de kan være. På denne måten snevres det nasjonale politiske handlingsrommet inn både ovenfra og nedenfra i et fellesmarked. Dette blir diskutert nærmere i kapittel 14.1. Nasjonalstatene blir i sterk grad avhengig av at det internasjonale fellesskapet tar beslutninger i tilfeller der store endringer ønskes gjennomført.

EUs indre marked, der Norge deltar gjennom EØS-avtalen med unntak av jordbruk og fiske, er eksempel på et fellesmarked som bærer mange av disse karakteristika, jf. kapittel 9.6. Norge har ved inntreden i det indre markedet beveget seg fra å være deltaker i EFTA som frihandelsområde til en økonomisk deltaker i EUs fellesmarked. Dette innebærer at Norge tar inn alle de bestemmelsene som EU innfører som angår det indre markedet. Siden EØS-avtalen ble skrevet og EUs indre marked etablert, anslås det at Norge har

innført rundt 8000 lover og regler fra EU (Europautredningen, 2012). Norge har gjennom EØS-avtalen ikke felles ytre tollsatser med EU og er dermed ikke del av EUs tollunion og deltar ikke direkte i EUs øvrige politikkområder.

Så langt har vi drøftet mikroøkonomiske deler av en økonomisk integrasjonsprosess. Integrasjon av markeder har imidlertid også makroøkonomiske virkninger. Innen EU vil den direkte og indirekte harmoniseringen av skatte- og avgiftspolitikken i det indre markedet føre til at viktige deler av den nasjonale handlefriheten i finanspolitikken blir redusert. Skatter og avgifter kan ikke være altfor forskjellige fra dem som brukes i de øvrige landene. En videre utvikling av et fellesmarked kan derfor blant annet være en *økonomisk union* (eng: economic union). Harmoniseringen av skatte- og avgiftspolitikken har budsjettmessige konsekvenser for det enkelte land. De åpne økonomiene gjør at konjunkturpolitikk gjennom finanspolitikken i stor grad må føres av fellesskapet. Siden finanspolitisk stabiliseringspolitikk ofte kan være vanskelig å gjennomføre for et land med åpen økonomi på grunn av betydelige importlekkasjer, blir det behov for samordnet eller felles politikk for å sikre at det er samsvar mellom samlet etterspørsel og tilbud i de åpne økonomiene som har frihandel seg imellom. En økonomisk union vil innebære full eller delvis harmonisering av medlemslandenes finanspolitikk, noe EU ikke har.

Som en del av harmoniseringen av den makroøkonomiske politikken kan landene også søke å få satt helt eller stor grad av faste kurser mellom landenes valutaer eller innføre en felles valuta. En *monetær union* (eng: monetary union) kan framstå i forlengelse eller som del av en økonomisk union. EU har gjort det omvendt. De har innført en monetær union uten å ha felles eller koordinert finanspolitikk, jf. kapittel 11.5. Det mikroøkonomiske formålet er å redusere kostnadene og usikkerheten ved fluktuerende valutakurser, eliminere valuta-spekulasjon mellom medlemslandene og å senke transaksjonskostnadene for kapital over landegrensene, for eksempel vekslingskostnader i banker, kostnader ved usikkerhet om framtidig kurs med mer. En felles valuta krever etablering av en felles sentralbank og en felles pengepolitikk, med ett rentenivå og en felles valutakurs mot tredjeland. En felles valuta fordrer en høy grad av harmonisering av den makroøkonomiske politikken all den tid valutakursene blir påvirket av underliggende økonomiske forhold. Jo mer harmonisert den økonomiske politikken er, desto mer relevant er det å ha en felles valuta. En økonomisk union bør derfor ut fra økonomisk rasjonale innføres før en monetær union, noe som ikke har vært tilfellet i EU. En monetær union bør spesielt tilfredsstillende kriterier for et optimalt valutaområde (jf. kapittel 11.3), noe som heller ikke er tilfelle for alle deltakerne i Den økonomiske og monetære

union (ØMU). Dette er viktige grunner til at kriseland i eurosone, som Hellas, sliter med tapet av en nasjonal pengepolitikk, samtidig som en europeisk finanspolitikk som kan aktivitetsregulere og omfordele ressurser til land i krise, ikke eksisterer. Det kan ut fra dette hevdes at euroen i en del land ble innført av politiske ønsker og hensyn mer enn ut fra økonomisk logikk.

Etter hvert som integrasjonen blir dypere, vil altså landene få felles regler for både samhandel og konkurransevilkår, felles handelspolitikk overfor tredjeland og koordinering av, eventuelt felles, makroøkonomisk politikk. I en slik situasjon vil også utenriks- og forsvarspolitikken bli en videreføring av integrasjonsprosessen i en *politisk union*. Det kan være mange områder innen politikken som det vil være nødvendig å ha felles etter hvert som integrasjonen når høyere nivåer. I EUs tilfelle kommer for eksempel et nært samarbeid i justissaker, blant annet politisamarbeid, slik det er bestemt i Schengen-avtalen, jf. boks 4.3. Politisk samarbeid på ikke-økonomiske områder blir altså skapt ut fra økonomisk logikk og nødvendighet. Politisk samarbeid kan selvsagt etableres ut fra andre, ikke-økonomiske hensyn. Selv om det for eksempel er stor grad av samsvar mellom land som er NATO-medlemmer, og EØS-land, er det også NATO-land som av sikkerhetspolitiske grunner ikke er en del av EØS-området og omvendt.

Økonomisk integrasjon fører altså i sin økonomiske logikk til politisk integrasjon der land blir mer like, eller konvergerer, med andre lands politikk. Dette er diskutert nærmere i kapittel 14.1. Maastricht-traktatens (jf. boks 11.2) vedtak om EU som en økonomisk og politisk union bekrefter EUs konføderale oppbygging og styrker samtidig enkelte overnasjonale og føderale trekk. I sin ytterste konsekvens kan et slikt økonomisk samarbeid føre til en føderasjon med en felles regjering for alle deltagende stater. EU er imidlertid langt fra å være en føderasjon i dag og fungerer i praksis heller ikke slik at alle land deltar på samme måte i all politikk, jf. kapittel 4.4–4.5. En føderal regjering, som i USA, har på sin side direkte myndighet over innbyggerne og produksjonslivet i delstatene. De enkelte delstatene kan likevel ha en stor grad av handlefrihet, og føderasjonen kan innebære grader av desentralisering av myndighet. Se boks 3.1 om forskjellen mellom en konføderasjon og en føderasjon.

Boks 3.1: Konføderasjon eller føderasjon

En konføderasjon er en sammenslutning av suverene stater som samarbeider om å nå felles mål på avgrensede områder. Til forskjell fra en føderasjon legges det i en konføderasjon vekt på statenes suverenitet. En føderasjon er en politisk enhet med en felles (føderal) regjering, som i USA. En slik regjering har direkte lovgivende myndighet over innbyggerne i hver av delstatene og deres regioner. I en føderasjon vil hovedsakelig utenriks-, handels- og sikkerhetspolitikken måtte dekkes av en føderal regjering, mens delstatene kan ha ulik grad av myndighet overfor øvrige innenrikspolitiske og -økonomiske forhold. En konføderasjon er et forbund av selvstendige nasjoner som avgir myndighet til de overnasjonale organene først etter en demokratisk beslutningsprosedyre i de nasjonale parlamentene.

Sveits kalles for eksempel en konføderasjon, men er i realiteten en føderasjon, siden regjeringen i Bern har direkte myndighet over en rekke forhold i hver kanton («delstat»). Norge og Frankrike er på den annen side eksempler på sentralstater.

Maastricht-avtalens målsetning om EU som en økonomisk og politisk union faller hovedsakelig inn under begrepet konføderasjon. Medlemmene legger vekt på at det enkelte lands selvstendighet ikke skal ofres for unionens mål og organisasjoner, men dette er ikke til hinder for at EU kan få føderale trekk. Innen EU har det hele tiden vært to hovedsyn på hvorvidt EU skal forbli et mellomstatlig samarbeid eller over tid utvikle seg til å bli en føderasjon.

3.3 POLITISKE TILNÆRMINGSMÅTER

Alle nivåer for integrasjon krever overenskomster for hvordan uenighet om fortolkning og gjennomføring av en avtale skal løses. Jo høyere former for integrasjon og jo dypere den går, desto flere formelle begrensninger blir det i den nasjonale handlefriheten. Dels må egen politikk harmoniseres med de andre landene og dels overføres myndighet til felles institusjoner. Måten å samordne politikken på kan skje på en gradvis «tettere» måte. Jo tettere samarbeidet er, desto bedre må institusjonene bygges ut til å ivareta fellesområdene. Koordinering av politikken kan skje inkrementelt, men av og til også diskret eller radikalt.

Den mest forsiktige tilnærmingen i en integrasjonsprosess er å *informere* partnere om hvilke politiske mål en har satt seg, og hvilke virkemidler en vil bruke. Gjennom slik informasjon unngås overraskelser og misforståelser, og

det åpner muligheten for en konsistent samlet politikk mellom partene. Landet beholder imidlertid full handlefrihet over utformingen av egen politikk. Slik informasjon foregår daglig i diplomati mellom land, og i organisasjoner som Nordisk råd og FN. En noe høyere form for samordning skjer dersom landene foretar konsultasjoner både for å informere og høre sine partners meninger om politiske mål og virkemidler. Etter slike diskusjoner beholder også landene sin suverenitet når det gjelder utformingen av egen politikk. Blant OECD-land foregår ofte slike konsultasjoner om økonomisk politikk.

Når landene begynner å *koordinere* sin politikk søker de å nå enighet om samordning av virkemidler for å nå felles politiske mål. Det kan innebære harmonisering av nasjonale lover og regler, det vil si gjøre disse mer like og eventuelt til konvergens i de målene landene har satt seg, som å skape økonomisk vekst for å redusere felles arbeidsledighet. De enkelte landene utøver her fortsatt selv politikken. Det er ikke nødvendigvis noen sanksjonsmuligheter mellom landene, men koordineringen begrenser den nasjonale handlefriheten gjennom de hensyn som er tatt i andre land.

Ved *full forening* av nasjonale virkemidler, som enten blir erstattet med felles virkemidler eller at alle parter blir pålagt gjennomføring av identisk politikk, forsvinner den nasjonale handlefriheten formelt. Dette fordrer økende grad av internasjonale kontrollmekanismer. WTO har satt opp en egen tvisteløsningsordning (Dispute Settlement Body, DSB) som avgjør uenighet om fortolking av regelverket. EUs indre marked overvåkes på sin side av Europakommisjonen, og i siste instans av EU-domstolen. EØS-avtalen styres gjennom tilsvarende parallelle institusjoner. EUs økonomiske og monetære union er preget av ytterligere myndighetsoverføring til fellesinstitusjoner, som Den europeiske sentralbank (ECB) som skal føre en felles pengepolitikk.

De fleste økonomiske samarbeidsavtaler baserer seg imidlertid på at beslutninger skal tas på lavest mulig nivå. Dette kalles subsidiaritetsprinsippet. Ordet betyr egentlig underordning, men blir oftest kalt nærhetsprinsippet på norsk. Er for eksempel ikke en regional myndighet i stand til å håndheve en sak, overlates den til nasjonal myndighet. I siste instans går den over til det samarbeidsorganet landene er blitt enige om for avgjørelse. Jo mer integrert økonomiene blir, desto flere blir berørt av reglenes praktisering. Etter hvert som integrasjonsprosessene får tid til å virke, flyttes derfor myndighet gradvis fra nasjonale myndigheter og over til overnasjonal myndighet, som domstol, meklingsinstans eller liknende, for at praktiseringen av regelverket skal bli mest mulig lik for alle aktører. Samtidig kan nye økonomiske regioner oppstå,

innenfor og på tvers av nasjonalgrensene, som får delegert myndighet som tidligere lå på nasjonalt nivå. Nasjonalstaten svekkes i begge retninger.

Frihandelsavtalene blir prosessert i multilaterale, bilaterale eller regionale mekanismer, jf. kapittel 8.1–8.5. Historisk har multilateralisme vært den dominerende tilnærmingen, og den er nedfelt i WTO. Med Russlands inntreden i 2012 er praktisk talt alle viktige økonomier medlemmer av WTO og dermed del av et relativt enkelt integrert system av globale handelsregler. Det store antallet land (159 i 2017) er imidlertid også en av WTOs svakheter for å komme fram til nye og enda mer omfattende avtaler etter Uruguay-rundens avslutning i 1994. Med så mange medlemsland er det vanskelig å nå konsensusløsninger. Dette har skapt et komplekst sett av «koalisjoner» med konkurrerende, og ofte inkompatible, agendaer innad i organisasjonen. Uenighet om landbruksspørsmål var én viktig grunn til at Doha-runden låste seg helt i 2012, etter 12 år med forhandlinger. Det er også en viktig grunn til at omfanget av bilaterale og regionale handelsavtaler har vokst mye de senere årene. Den eksisterende multilaterale WTO-avtalen fungerer som en paraply for disse avtalene.

En viktig fordel med bilaterale og regionale handelsavtaler er at de er lettere å gjennomføre enn de multilaterale. De regionale avtalene kan bli byggestein for senere multilaterale avtaler. Samtidig kan bilaterale og regionale avtaler begrense handelen overfor tredjeland som ikke er part i dem. I en bilateral situasjon der et lite land forhandler med et stort land, kan det også bli stor asymmetri i forhandlingssituasjonen, som favoriserer det største medlemmet. De utgjør også en risiko for «balkanisering» av det globale handelssystemet ved å dele verdensøkonomien inn i konkurrerende handelsblokker.

3.4 INTEGRASJONSPROSESSENS DYNAMIKK

Økonomisk integrasjon kan betraktes som en prosess der hindringer for økonomisk samkvem gradvis blir erodert og politikk harmonisert mellom land. Alternativkostnadene ved desintegrasjon øker ettersom prisen for å bryte integrasjonen blir stadig mer uakseptabel. Endring av næringsstrukturer tilbake til mer selvberging vil være et netto tap på landnivå mens økt integrasjon gir en netto vinst. Paradoksalt nok er det slik at jo større grad av autonomi et land velger i en økonomisk integrert verden, desto mindre innflytelse vil landet kunne få over sin egen situasjon. Dette skjer fordi internasjonale regler om konkurranse og markedsmekanismer i mange situasjoner de facto overprøver

nasjonale beslutninger, og et land blir stadig mer «dyttet rundt» og tvunget til å tilpasse seg regler og praksis som andre har etablert.

En statisk beskrivelse av velferdsvirkninger av handel kan være nyttig for å forstå mot hvilke mål en integrasjonsprosess beveger seg, slik det blir drøftet i bokas Del II. De fleste land ønsker imidlertid en optimal framfor en maksimal eller minimal, grad av åpenhet overfor omverdenen, jf. kapittel 12.2. Etter hvert som markedene glir sammen i ett marked, vil mer omfattende politiske samarbeidsformer presse seg fram. Økonomisk integrasjon drar med seg økt politisk integrasjon, som i sin ytterste konsekvens kan føre til sammenslåing av landene til en føderasjon. Nasjonale politiske interesser om styring og selvråderett, interessekonflikter innen landene og tregghetsmekanismer i markeder og politikk kan bidra til at integrasjonsprosessen på en del områder kan gå sakte. På enkelte områder, som i markeder for jordbruksvarer, vil muligens ikke et nivå av full internasjonal økonomisk integrasjon noen gang nås, og det er kanskje heller ikke ønskelig.

I en situasjon med lav eller negativ økonomisk vekst og stor arbeidsledighet, og når formelle handelshindringer er fjernet, kan land ønske å finne nye veier for å beskytte seg mot det andre land produserer kvalitetsmessig bedre eller billigere. Løsningen blir ofte mer eller mindre fantasifulle ikke-tariffære handelshindringer i stedet for å gå dypere i integrasjonen. Det kan innebære en grad av desintegrasjon. Alternativet er en makroøkonomisk stimuleringspolitikk for hele området for å øke vekst og redusere arbeidsledighet gjennom økt samlet etterspørsel. På den måten kan desintegrasjon, paradoksalt nok, hindres av mer integrasjon. I en slik situasjon vil kort- og langsiktige, og fordelingsinteresser, kunne stå mot hverandre. På kort sikt vil det enkelte land kunne være mest tjent med økt beskyttelse av egen industri for å redusere arbeidsledigheten. Samtidig dempes omfordelingsvirkningene. Når alle land beskytter seg, vil imidlertid eksporten i alle land gå ned og dermed øke arbeidsledigheten for alle. Dette presser fram enda mer beskyttelse av importkonkurrerende næringer. Mer integrasjon vil være en løsning som gir positiv aggregert vekst for alle, men da må samtidig mer nasjonal suverenitet avgis til fellesskapet, og omfordelingsvirkningene forsterkes.

På lang sikt vil økt proteksjonisme som instrument for å redusere et arbeidsledighetsproblem, føre til enda mer arbeidsledighet og nedgang i levestandard, slik vi så i Europa på 1930-tallet. En rekke av de nye landene som oppstod i Europa etter den første verdenskrig forsøkte seg i mellomkrigstida på en stor grad av selvberging. Dette førte til at de gjensidig veltet problemer over på hverandre. I etterkrigstida økte planøkonomier i det tidligere Sovjetunionen

og Øst-Europa selvbergingsgraden. Resultatet var en økonomisk utvikling som etter hvert lå langt etter vestlige land, som satset på internasjonal handel som en base for økonomisk utvikling. Den svake økonomiske utviklingen bidrog til systemets sammenbrudd i 1991. Et land som Kina har på sin side klart en mer gradvis overgang til frihandel. Kina har dessuten en svært stor befolkning med stor intern handel. De er dermed mindre avhengig av handel med andre land, men har behov for at regionene innen landet kan handle med hverandre. Dette satser Kina på nå etter en sterk vekstfase som hovedsakelig var basert på eksport.

Rivningene mellom økonomisk effektivitet, rettferdig fordeling og politisk selvbestemmelse og styring fører til at det etter en reform, som innebærer økt integrasjon i perioder kan være stagnasjon, eller til og med desintegrasjon som preger en integrasjonsprosess. Handelsliberale idéer har i historien ofte variert i attraktivitet over tid alt etter hvordan fordelene og ulempene ved frihandelen har vært fordelt innen landene og andre politiske forhold. Å påvirke ulikhet, skjevfordeling og andre forhold mellom sentrum og periferi (jf. kapittel 12.3) gjennom proteksjonisme framstår på lang sikt som vanskelig. Etter hvert som næringsstrukturer blir lagt om og ressurser blir reallokert geografisk og bransjemessig, vil kostnadene ved varig desintegrasjon være betydelige.

3.5 INTEGRASJONSTEORETISKE PERSPEKTIVER

Nivåene for økonomisk integrasjon og sammenhengen mellom dem som er beskrevet ovenfor, er basert på en logikk fra økonomisk analyse. I forlengelsen av perspektivene for europeisering, globalisering og internasjonal politisk økonomi, som ble drøftet i innledningen, er det utviklet teoretiske perspektiver spesielt for forståelsen av internasjonal økonomisk integrasjon, framfor alt europeisk integrasjon. Ernst B. Haas (1958) framsatte en liberal *nyfunksjonalistisk teori* om regional internasjonal integrasjon. Denne argumenterte for at lavere nivåer av integrasjon over tid måtte dra med seg høyere eller dypere nivåer, og ha en mer omfattende felles eller harmonisert politikk, på tvers av medlemsland. Dette er langt på vei bygd på den økonomiske logikken i diskusjonen rundt figur 3.1. Haas hevdet at initiale beslutninger om å plassere en sektor under myndighet av en sentral/overnasjonal institusjon (som EU-kommisjonen), skaper press for å utvide dennes myndighet til nærliggende politikkområder. Sektorintegrasjon fremmer med andre ord integrasjon på flere saksområder. Ian Bache og Stephen George (2006) hevdet at politiske spillover-effekter skaper ytterligere press, der både EU-kommisjonen og

subnasjonale aktører i seg selv søker mer integrasjon. Egeninteressen til disse skaper sin egen dynamikk og lojalitet som kan være forskjellig fra / uavhengig av nasjonale interesser, slik de er definert.

Fellesskapsmetoden (eng: Community Method) for å utvikle politikk innen EU som fremmer integrasjonen, antas å være betinget av atferden til en entreprenoriell kommisjon og en forventning om at deltakerne i prosessen ønsker å nå felles mål. Metoden er konsensusorientert, formelt eller de facto, på bekostning av avstemminger og kvalifisert flertall. Denne typen prosess var spesielt viktig, og av stor symbolsk betydning, når medlemslandene og Kommisjonen realiserte tollunionen og den felles landbrukspolitikken (Common Agricultural Policy, CAP) i de første årene etter etableringen av EEC i 1958 (Webb, 1977, s. 14–15). Nyfunksjonalistene hevder at sektorintegrasjon og politiske spillover-effekter over tid danner en selvoppholdende prosess og en ny politisk enhet og identitet med sentrum i Brussel. Økonomisk integrasjon leder til politisk integrasjon og til økende grad av overnasjonalitet. Når økonomisk integrasjon over tid fører til mer omfattende felles eller harmoniserte retningslinjer, i samsvar med den nyfunksjonalistiske tilnærmingen, blir overnasjonale reguleringer gradvis viktigere. I det lange løp ender EU ifølge nyfunksjonalistisk teori som en føderasjon (Europas Forente Stater), som vist i nedre høyre boks i figur 3.1.¹¹

Det er imidlertid ikke opplagt at dynamikken i integrasjonsprosessene må innebære at EU til slutt må bli en føderasjon. Frankrikes tidligere president Charles de Gaulle (1890–1970) insisterte allerede i 1965 på at, i motsetning til den prosessuelle prosedyren under fellesskapsmetoden, vil nasjonalstatlig suverenitet forbli viktig. Med økningen i antall ikke-tariffære handelsbarrierer på 1970-tallet og etableringen av Det europeiske råd i 1974 ble *mellomstatlige* (*intergovernmentale*) aspekter av det daværende EF styrket. Statsoverhoder og nasjonale fagstatsråder møttes i EF, som øverste myndighet, COREPER (*Comité des Représentants Permanents*), dannet arbeidsgrupper av faglige eksperter med landenes faste ambassadører til EU et mellomstatlig system med avgjørende forberedelse av saker for beslutning i Ministerrådet (oftest kalt bare Rådet). Mellomstatlige teoretikere, som Hoffmann (1966), etterfulgt av statsvitere som Taylor (1983) og historikere som Milward og Lynch (1993) og Milward (2000), hevdet at nyfunksjonalistene undervurderte motstandskraften til nasjonalstatene, og at disse vil motsette seg en gradvis overføring av myndighet til EU-institusjonene. Forhandlingene og konsensusbyggings-

¹¹ Se f.eks. Jensen (2016) for en nærmere gjennomgang av nyfunksjonalismen.

teknikkene i fellesskapsmetoden ble av intergovernmentalistene i stedet ansett å være et høyere utviklet *mellomstatlig* diplomati, der det stadig er rom for nasjonale tilpasninger og forhandlinger snarere enn en endelig overføring av makt til overnasjonale EU-institusjoner (Webb, 1977, s. 18).

Andrew Moravcsik (1993a, 1998) gav modifikasjoner og tilføyelser til de nyfunksjonalistiske og mellomstatlige tilnærmingene i en *liberal intergovernmentalistisk* tilnærming. Moravcsik argumenterte for at nasjonale myndigheter danner sine preferanser og politiske mål i samsvar med liberal (økonomisk) teori, og i samspill med innenlandske økonomiske interesser, partier og institusjoner, jf. to-nivå-spillet i kapittel 8.5. Disse preferansene bringes til forhandlingsbordet i EU der de blir møtt av andre lands preferanser og politiske krefter, og der Kommisjonen tar en mindre rolle. Dette står i kontrast til det nyfunksjonalistiske perspektivet som gir en viktigere rolle til Kommisjonen og EUs felles interesser. Liberal intergovernmentalisme legger vekt på forhandlingsprosessene og asymmetrien i innflytelse mellom medlemsland, og argumenterer for pakkelsninger og hestehandler som determinanter for mellomstatlige (intergovernmentale) forhandlinger når det gjelder de viktigste beslutningene innen EU (Pollack, 2005, s. 18). Medlemslandene støtter institusjoner som gir troverdige forpliktelser. Andrew Moravcsik (1993a, s. 490) hevdet at EU-prosessene først og fremst har vært drevet av en gradvis konvergens i preferansene til de største medlemslandene som har gjort avtaler seg imellom. I den liberale mellomstatlige tilnærmingen antas aktørene å være rasjonelle, der de ut fra nasjonale økonomiske og politiske preferanser søker å nå sine mål innenfor det handlingsrommet som blir skapt av institusjoner og regelverk.

Mens Moravcsiks analyse vurderer integrasjonen i stor grad å være et resultat av mellomstatlige forhandlinger, legger andre analytikere, som March og Olsen (1984, 1989), til at *institusjonene* betyr mye i studier av integrasjonsprosessene. Institusjoner kan føre til fastlåste situasjoner, samt gi stivhengig atferd blant aktørene. Eksisterende institusjoner fører til at aktører motstår press som blir generert av europeiseringen (Keohane & Milner, 1996, s. 20). Samtidig krever ulike integrasjonsnivåer over tid nye institusjoner og organisatoriske løsninger avhengig av hvor avansert de er, og hvor langt prosessene er kommet, avhengig av generelle effekter fra integrasjonen eller knyttet til bestemte sektorer. Endringer i institusjoner kommer da eventuelt først etter noe tid, avhengig av hvordan det politiske systemet fungerer, jf. kapittel 14.3.

Mens nyliberale institusjonalister aksepterte de liberale intergovernmentalistenes antakelse om instrumentell rasjonalitet, og en forestilling om (faste) preferanser basert på en ganske snever definisjon av egeninteresse, har *konstruktivister* utfordret denne antakelsen. De mener at mennesker ikke eksisterer uavhengig av deres sosiale miljø og kollektivt delte tenkemåte (kultur i vid forstand) (Risse, 2004, s. 161). Konstruktivistene legger vekt på hvordan uformelle regler og normer blir dannet og påvirker aktørenes identitet og preferanser. Som en konsekvens er ikke preferanser nødvendigvis eksogent gitt som i de rasjonelle modellene, men endogent definert avhengig av institusjoner, identiteter og sosialt miljø. Logikk av rasjonalitet er erstattet av logikken til hva som passer seg (March & Olsen, 1989, s. 160). I dette perspektivet blir menneskelig handling oppfattet som drevet av regler for passende eller eksemplarisk atferd, gjerne organisert i institusjoner. Regler følges fordi de blir sett på som naturlige, rettmessige, forventede og legitime. Aktørene søker å oppfylle forpliktelsene i en rolle, en identitet, et medlemskap i et politisk samfunn eller en gruppe, og den etos, praksis og de forventninger som er i institusjonene. I konstruktivistisk tenkning er preferanser et empirisk spørsmål og, avhengig av problemstilling, en forklaringsvariabel i lys av politisk handling og forhandlingsutfall. Preferanser kan da være en avhengig variabel som forklares av den samfunnsrammen og identiteten som omgir den. Menneskene er fanget i en sosial kollektivitet og gjør det de anser som sosialt passende, jf. også kapittel 1.3.

Kognitiv teori tar utgangspunkt i kunnskap, normer og sosiale verdier om de «beste» løsningene, og ikke primært om partenes egennytte. Felles forståelse av problemer og muligheter gjennom informasjon, vitenskap og kunnskap lager kognitive kart som grunnlag for å finne gode og «fornuftige» institusjonelle ordninger. EUs traktater og institusjoner er fra dette ståstedet materialiseringen av hvordan internasjonalt samarbeid skal foregå. Med utgangspunkt i den kognitive teorien er EU et resultat av ønsket om et forent og fredelig Europa, med sterke velferdsordninger, fellesskapsbindinger mellom landene gjennom de fire friheter og ønsket om å stå sammen som en blokk mot resten av verden. Hva som er fornuft og ikke-fornuft som integrasjonsmål kan det imidlertid være uenighet om. Utfallet avhenger av nasjonale tradisjoner og verdier, der kognitiv «fornuft» påvirker beslutningsprosessene. De fleste politiske partiene og den norske offentligheten generelt har for eksempel i de siste par tiårene flyttet sin i utgangspunktet konsensusorientert sosialdemokratiske og keynesianske intervensjonistiske liberale, økonomiske ideologi i en retning som favoriserer mer politiske («hands off») liberale løsninger. Dette har resultert i

mye selvvalgt innføring av New Public Management-ordninger for blant annet offentlige tjenester, der «fornuften» tidligere tilsa at de skulle drives av det offentlige.¹²

¹² Se f.eks. Rosamund (2016) for diskusjon av de ulike integrasjonsteoretiske perspektivene.

DEN EUROPEISKE UNIONS INSTITUSJONER OG VIRKEMÅTE

Dette kapitlet fokuserer på EUs institusjoner og virkemåte. Først gis det en kort historisk oversikt over utviklingen av EU. Deretter beskrives rollene til EUs viktigste institusjoner: Europakommisjonen, Ministerrådet, Europaparlamentet og EU-domstolen. Det drøftes hvordan traktatrevisjonene har bidratt til å utvikle EU både i bredde og dybde. EUs demokratiske underskudd og flernivåstyring blir diskutert. EUs differensierte integrasjon diskuteres som Europa i flere hastigheter, à la carte og konsentriske sirkler. Avslutningsvis drøftes alternative scenarier for EUs framtidige utvikling. Senere i boka vil det indre markedet (kapittel 9) og Den økonomiske og monetære union (ØMU) (kapittel 11.5) bli analysert i mer detalj.

4.1 KORT HISTORIKK

Den franske utenriksministeren, Robert Schuman (1886–1963), holdt i 1950 en tale der han presenterte planer om å legge produksjonen av kull, stål og jern under en felles myndighet (Schuman-erklæringen). Denne erklæringen gav grunnlag for at Frankrike, Tyskland, Belgia, Italia, Luxembourg og Nederland i 1952 etablerte et felles marked (egentlig tollfrihet) for handel med kull, stål og jern under betegnelsen Det europeiske kull- og stålfellesskap (EKSF). Det europeiske økonomiske fellesskap, EØF (European Economic Community, EEC), ble senere etablert i 1958 og omfattet alle varer og tjenester. Roma-traktaten fra 1957 ble grunnlaget for et indre marked for alle varer, arbeidskraft, tjenester og kapital mellom de seks landene. Den etablerte også en felles transport- og landbrukspolitikk, en tollunion og Europakommisjonen som utøvende og dels overnasjonalt organ for fellesskapspolitikken. I 1965 ble de forskjellige samarbeidsformene slått sammen under navnet De europeiske fellesskaper (EF). Navneendringen til Den europeiske union (EU) kom i 1993.

Den økonomiske hovedhensikten ved å etablere EKSF og EØF var å realisere potensialet for stordriftsfordeler og spesialisering i større markeder. Politisk var det et ønske om å hindre nye kriger og konflikter mellom medlemslandene. Den gjensidige avhengigheten som handelen skapte, skulle etablere en interesse i det enkelte landet av at andre lands økonomi også fungerte. Økonomisk interdependens skulle skape politisk interdependens, og den skulle bidra til å trygge freden i Europa. På den måten var opprettelsen av EF begrunnet både i liberalistiske og realpolitiske økonomiske og politiske perspektiver for Europas utvikling.

Som en parallell til EF ble Det europeiske frihandelsforbundet (EFTA) dannet i 1960 av Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Sveits, Østerrike og Portugal, og senere utvidet med Island i 1979, Finland i 1986 og Liechtenstein i 1991. Når Storbritannia, Irland og Danmark søkte om medlemskap i EF i 1961, forhandlet Norge også om medlemskap. Frankrikes president Charles de Gaulle brukte imidlertid sin vetorett for å stoppe den britiske medlemskapssøknaden, og satte dermed også en stopper for videre forhandlinger med de andre landene.

Selv om EØF ble definert som et fellesmarked i Roma-traktaten, tok det hele ti år før alle indre tollsatser var eliminert og felles ytre tollsatser var etablert. I perioden 1958–1968 var EF i realiteten bare et frihandelsområde. I Kennedy-runden (1964–67) i GATT, jf. boks 8.1, forhandlet EF på medlemslandenes vegne for første gang. Endringen fra å være et frihandelsområde til å bli en tollunion fjernet opprinnelsesdokumentene i handel mellom medlemslandene. Varer som ble tatt inn i ett land, kunne fritt fraktes til et annet land innen unionen. Imidlertid ble både grensekontrollene og en rekke ikke-tariffære handelshindringer mellom medlemslandene beholdt, og de ble i flere tilfeller også mer omfattende. Siden ikke-tariffære og skjulte handelshindringer ikke ble berørt av avtaleverket på det tidspunktet, var EF ikke i realiteten et fullstendig fellesmarked selv om det var det i navnet. Manglende regulering av innenrikspolitiske forhold som påvirket konkurransesituasjonen, førte til at medlemsland utover på 1970- og 1980-tallet innførte skjulte handelshindringer som substitutt for de fjernede tollsatsene. Dette omfattet forhold som:

- a) Importkvoter, for eksempel på biler og tekstiler.
- b) Høye avgifter på varer som landene selv ikke produserte og lave avgifter på egenproduserte varer. Hellas, Spania, Portugal og Vest-Tyskland hadde for eksempel ingen merverdiavgift på vin, mens land som Danmark, Stor-

britannia og Irland ikke bare hadde høy merverdiavgiftssats, men også høye særavgifter på vin.

- c) Grensekontrollene var beholdt for fortolling, blant annet for statistisk registrering og avgiftsberegning. Varer som skulle behandles ut fra kvoteordninger eller avgifter ble dyrere på grunn av venting og byråkrati.
- d) Nasjonale reguleringer, standarder og normer var ofte tilpasset landenes egne produsenter. Dette kunne være alt fra særegne standarder for flaskestørrelser og -former, renhetsinnhold i øl, tele- og elektrisitetsprodukter og stikkontakter til helse og sikkerhetsregler. Som et eksempel på en slik skjult handelshindring beskriver Boks 7.4 saken som Cassis de Dijon på 1980-tallet førte overfor EF-domstolen for å kunne selge sin alkoholholdige drikk Crème de Cassis i Tyskland selv om den ikke passet inn i tyske vareklassifiseringer.
- e) Offentlige innkjøp, som representerte mer enn 20 prosent av EFs bruttoproduksjon, ble rettet mot nasjonale industrier og ikke til den bedriften innen EF som kunne levere best og billigst. Dette kunne gjelde alt fra forsvarsutstyr, kontorutstyr, entreprenørarbeider og konsulenttjenester.
- f) Lisenser for virksomhet ble ofte gitt til landets egne bedrifter. Dette kjenner vi også til i Norge, blant annet at flyselskapene SAS og Braathens var gitt enerett på norske innenriksflygninger fram til 1992.
- g) Arbeidstakere fikk ofte ikke godkjent sin utdanning fra andre land.
- h) Finanssektoren der det var valutakontroll, begrenset adgang for utlendinger på nasjonale aksjemarkeder, nasjonale lisenser for å drive finansielle tjenester, begrenset markedsadgang til andre EF-lands finansmarkeder, begrensninger i omfang av utenlandske oppkjøp av bedrifter og i nasjonale bedrifters sammenslåing med andre lands bedrifter.
- i) Subsidiar, skattelettelser og priskontroll som favoriserte nasjonale bedrifter.

EF var med dette på vei mot en gradvis desintegrasjon. 1970-tallet var samtidig preget av Vietnam-krig og oljeprissjokk, svak økonomisk vekst og arbeidsledighet. Den økte konkurransen fra USA, Japan og etter hvert NIC-landene (Newly Industrialized Countries) ble en drivkraft for å øke konkurranseevnen innad i EF. Først på midten av 1980-tallet var det utviklet en politisk vilje til å gjøre noe med de skjulte og ikke-tariffære handelshindringene. Som de fremste representantene for en friere internasjonal handel var Ronald Reagan som amerikansk president og den konservative Margareth Thatcher som britisk statsminister. I Frankrike var det en sosialistregjering under president François Mitterrand 1981–1995. Etter først å ha prøvd en proteksjonistisk politikk med

sterk statlig styring av økonomien, snudde den franske regjeringen og gikk inn for et tett samarbeid med Tyskland innenfor EF med liberalisering av markeder på europeisk nivå som hovedsak.

Da den franske finansministeren Jacques Delors 1981–1984 førte forhandlinger med andre europeiske land for å utvikle EF videre, ble det sentrale punktet å fjerne reelle, skjulte handelshindringer slik at Roma-traktaten kunne realiseres etter sin intensjon. Jacques Delors var president i Europakommisjonen 1985–1995 og satte i gang arbeidet med å gjennomføre et indre marked i EF. Han la i 1986 fram en såkalt hvitbok med rundt 300 tiltak som skulle få det indre markedet til å fungere bedre gjennom Enhetsakten (eng: The Single Act). Kjernen i det indre markedet skulle være fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Målet var å fjerne all diskriminering som virket konkurransevridende mellom medlemsland. Bestevilkårsklausulen skulle gjelde innen EU tilsvarende som innen WTO. De fordelene et land gir egne bedrifter eller et annet lands bedrifter, skulle det også gi til bedrifter fra alle andre land innen fellesskapet. Selv om det også før 1993 var mange elementer i EFs politikk som kunne karakteriseres som fellesmarkedstiltak, var det først med det indre markedet i 1993 at alle forhold som påvirker konkurranseforholdene mellom EU-landene, ble objekt for regulering og inngripen fra fellesskapets side. Det tok dermed 35 år fra etableringen av EF som et fellesmarked i navnet, til det ble det i gavnet.

En grunn til at det indre markedet ikke var gjennomført tidligere var regelen om enstemmighet mellom landene. Dette innebar at dersom bare ett land var imot et forslag, kunne det ikke gjennomføres. Med Enhetsakten trådte bestemmelser om avstemningsprosedyrer og flertallsavstemninger i spørsmål om harmonisering av regler og reguleringer i kraft. Mens enkeltland tidligere hadde kunnet blokkere et tiltak, ble det nok at et flertall av landene ble enige. I hovedsak blir beslutningene likevel fattet på grunnlag av kompromisser. Kompromisser gjør det mulig å unngå interne konflikter, men gjorde samtidig EF til en svakere både innenriks- og utenrikspolitisk politisk aktør enn for eksempel føderasjonen USA.

I tillegg til å utvikle seg i «dybden», vokste EF i bredde med flere deltakerland. I 1973 ble Storbritannia, Irland og Danmark medlemmer, Hellas sluttet seg til EF i 1981, og Spania og Portugal kom i 1986. I 1995 ble EFTA-medlemmene Finland, Sverige og Østerrike medlemmer. De EFTA-landene som ikke gikk inn som fulle medlemmer av EU, herunder Norge, gikk inn i EØS-avtalen mellom EFTA og EU om deltakelse i det indre markedet, utenom jordbruk og fiske, jf. kapittel 9.6. Det fjerde EFTA-landet Sveits valgte en egen

handelsavtale med EU. EØS-avtalen innebar at regelverket for det indre markedet gjelder for Norge. Som EØS-medlem må Norge rette seg etter de bestemmelsene EU gjør, med mindre vi forhandler fram unntak eller reserverer oss mot et vedtak. Dette har til i dag ikke skjedd. Norge sa gjennom en folkeavstemning i 1994 nei til fullt medlemskap, med et flertall på 52,3 prosent av stemmene. Norge hadde folkeavstemning om medlemskap også i 1972 da Danmark, Storbritannia og Irland ble medlemmer. Den gangen var nei-flertallet på 53,5 prosent av stemmene.¹³

Med Berlinmurens fall i 1989 og sammenbruddet av Sovjetunionen i 1991, endret den politiske situasjonen i Europa seg dramatisk. I 1999 gikk Polen, Tsjekkia og Ungarn inn som medlemmer i NATO, jf. kapittel 2.8. I 2004 ble de tre landene også medlemmer av EU, sammen med Kypros, Estland, Latvia, Litauen, Malta, Slovakia og Slovenia. I 2007 kom Bulgaria og Romania med, og så langt til slutt Kroatia i 2013. EU har med dette 28 medlemsland i 2017. For første gang vil antall medlemsland bli redusert når Storbritannias utmeldelse av EU er gjennomført. Brexit er planlagt til 2019.

¹³ Dag Seierstad (2017), i Nei til EU, gjennomgår «erfaringer i 25 år med EØS – EØS-avtalens prinsipper og institusjoner.» Paal J. Frisvold (2014), tidligere leder i Europabevegelsen, drøfter «Mot Europa: Fortellingen om et nølende Norge».



Figur 4.1: EØS-området 2017

Fram til etableringen av det indre markedet i 1993 var EFs politikk dominert av tiltak vi kan gruppere som negativ integrasjon, selv om det har vært elementer av positiv integrasjon helt fra starten av. Ved gjennomføringen av det indre marked har EU-prosessene fått langt sterkere grad av innslag av positiv integrasjon gjennom fjerning av økonomiske og tekniske handelshindringer, konkurranseutsetting og liberalisering. I EUs indre marked skal markedene for produkter og produksjonsfaktorer operere som ett felles marked med felles ytre tollsatser (de fire friheter), tilsvarende som i en nasjonalstat. I tillegg har EU felles overnasjonal markedspolitikk på en del områder, for eksempel konkurransepolitikken og landbruks- og regionalpolitikken. Kapittel 9 drøfter EUs indre marked nærmere.

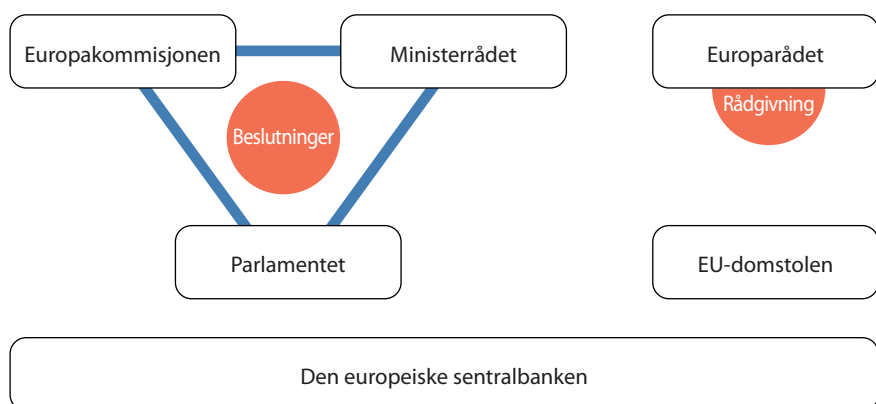
Mange medlemsland låste i tillegg valutaene seg imellom og innførte en felles valuta i 1999, euro (€), først som bankvaluta, og fra 2002 med full eliminering av nasjonale valutaer, som en del av en økonomisk og monetær union (ØMU), jf. kapittel 11.5. Dette skjedde til tross for manglende innføring av en reell økonomisk union og samkjørt eller felles finanspolitikk, jf. kapittel 3.2, eller at hele euroområdet tilfredsstilte kriteriene for et optimalt valutaområde, jf. kapittel 11.3. I en økonomisk analyse er det problematisk med en felles valuta uten felles eller koordinert finanspolitikk mellom land med ulike konjunkturer og manglende fleksibilitet i arbeidsmarkedene. Siden det indre markedet kraftig har redusert nasjonalstatenes finanspolitiske handlingsfrihet, og for eurolandene er pengepolitikken fjernet helt, mangler EU og EU-land et enhetlig makroøkonomisk verktøy som kan påvirke den økonomiske utviklingen og hjelpe til når enkeltland i euroområdet opplever ulik økonomisk utvikling. Det er dermed hovedsakelig den uavhengige europeiske sentralbanken (ESB) som på EU-nivå kan virke aktivitetsregulerende for medlemsstatene, gjennom å regulere renten, som i sin tur må stå i forhold til spesielt amerikanske renter.¹⁴

4.2 EUS INSTITUSJONER

I takt med EUs vekst i bredde og dybde har EUs institusjoner vokst seg større, og nye har kommet til. Samtidig er det slik at mange beslutninger fortsatt blir fattet av nasjonale eller regionale myndigheter. Nærhetsprinsippet (subsidiaritetsprinsippet) balanserer hvilke politikkområder som lokale og nasjonale myndigheter kan bestemme over, og på hvilke områder det skal etableres en felles politikk. Nærhetsprinsippet består i at EUs beslutninger skal fattes så nær dem beslutningene berører som mulig. EU skal forholde seg til saker av felles interesse for alle medlemslandene, mens nasjonalstatlige, fylkesregionale og kommunale organer skal framstå med sine separate ansvarsområder. Innen EU er de fire viktigste institusjonene Europakommisjonen, Ministerrådet (også kalt Rådet), Europaparlamentet og EU-domstolen. Hovedsakelig er det slik at Europakommisjonen foreslår, implementerer og kontrollerer, Europaparlamentet gir råd, men deltar også i beslutninger i økende grad, Ministerrådet beslutter og EF-domstolen tolker.

¹⁴ David Phinnemore (2016) gir en god historisk oversikt over EUs etablering og utvikling. Paul Knutsen (1998) gir en problemorientert innføring i EUs historie.

Vi skal se litt nærmere på funksjonene til disse fire institusjonene.¹⁵



Kilde: Wikipedia.org

Figur 4.2 EUs institusjoner

4.2.1 Europakommisjonen

Europakommisjonen (eller Kommisjonen i kortform) har saksforberedende, iverksettende og kontrollerende funksjoner og er EUs administrative og utøvende organ. Kommisjonen skal sørge for at traktater overholdes og at Ministerrådets direktiver og forordninger gjennomføres. I prinsippet står Kommisjonen ansvarlig overfor Parlamentet som, med kvalifisert flertall, kan kreve Kommisjonens avgang, noe som skjedde i 1999. Kommisjonen skal representere EUs samlede interesser og ikke favorisere enkeltland. Kommisjonen kan håndheve overtredelsesprosedyrer mot medlemsstatene og bringe saker inn for domstolen. Den kan også ilegge bøter, blant annet som et ledd i konkurransepolitikken. Kommisjonen framsetter formelt alle nye lovforslag, men de kan i praksis komme etter initiativ fra Parlamentet, Ministerrådet eller også direkte fra medlemsland. Grunnen til at Kommisjonen er gitt en slik sterk rolle er at enkeltland ikke skal kunne presse fram egne forslag på grunnlag av nasjonale særinteresser. Kommisjonen foreslår hvert år et budsjett innenfor den langsiktige rammen som Det europeiske råd har fastsatt. EUs inntekter og utgifter framkommer i boks 4.1.

¹⁵ Se mer om EUs virkemåte bl.a. i Olsen, Rosén & Trondal (2017), Claes og Førland (2010), Trondal (2010). Blant engelskspråklige bøker er Cini & Pérez-Solórzano Borragán 2016 en god bok. Blant de som fokuseres mest på økonomisk integrasjon kan nevnes Artis & Nixon 2001, Balassa 1961, Baldwin & Wyplosz 2006, Jovanović 2005. Molle, 2006, Neal 2007, og i politisk økonomi Jones & Verdun 2005.

Boks 4.1: EUs inntekter og utgifter

Inntekter: Finansieringen av EUs budsjett har tre hovedelementer:

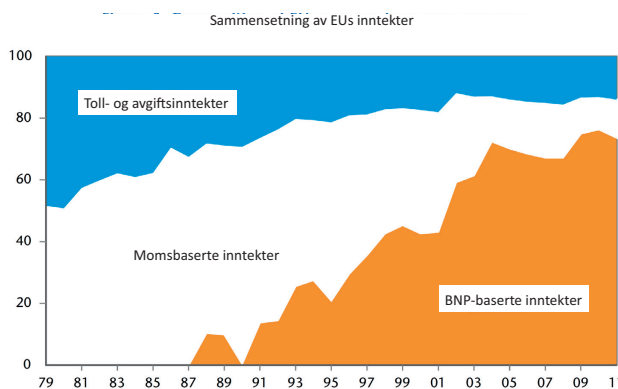
1. *Toll- og avgiftsinntekter fra felles politikkområder.*

- Tollinntekter som kreves inn ved EUs ytre handelsgrenser på grunnlag av den felles handelspolitikken overfor tredjeland.
- Landbruksavgifter på importerte landbruksvarer på grunnlag av den felles landbrukspolitikken.
- Avgifter fra sukkerprodusenter som bidrag til stabilisering av sukkermarkedet.

Toll- og avgiftsinntektene er fallende og stod for rundt 11 prosent av de totale inntektene i 2014, mot 29 prosent i 1988. 90 prosent av inntektene overføres til EUs felles budsjett mens resten beholdes av medlemslandene for å dekke innkrevingskostnader. Andelen medlemslandene beholder for dette formål er planlagt økt.

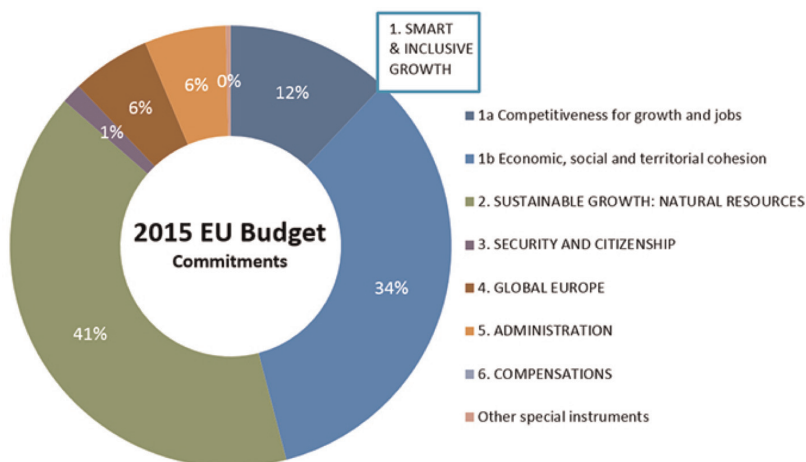
2. *Momsbasert inntekt.* Andelen av medlemslandenes momsinnlektter som overføres til EU-budsjettet, fastsettes årlig, men kan ikke overstige 1 prosent av grunnlaget. Denne andelen er planlagt senket til 0,75 prosent i 2002 og 0,5 prosent i 2004. Momsinntektenes andel av EU-budsjettet stod i 2014 for 12 prosent, mot 35 prosent i 1999 og 60 prosent i 1988.

3. *Andel av medlemslandenes bruttonasjonalprodukt.* Denne inntektstypen skal saldere EU-budsjettet og varierer dermed med hvordan utgiftene og de øvrige inntektene balanserer. I 2017 representerte BNP-inntekten 69 prosent av de totale inntektene. Disse inntektene er en direkte overførsel fra medlemsstatenes statskasser. En økning av EUs utgifter har dermed direkte virkning på medlemslandenes nasjonale budsjetter.



Kilde: European Commission, 2012

Utgifter: EUs totale budsjett ligger på i overkant av 100 milliarder euro per år, eller rundt 900 milliarder norske kroner. De årlige utgiftene utgjør drøyt 1 prosent av medlemslandenes BNP.



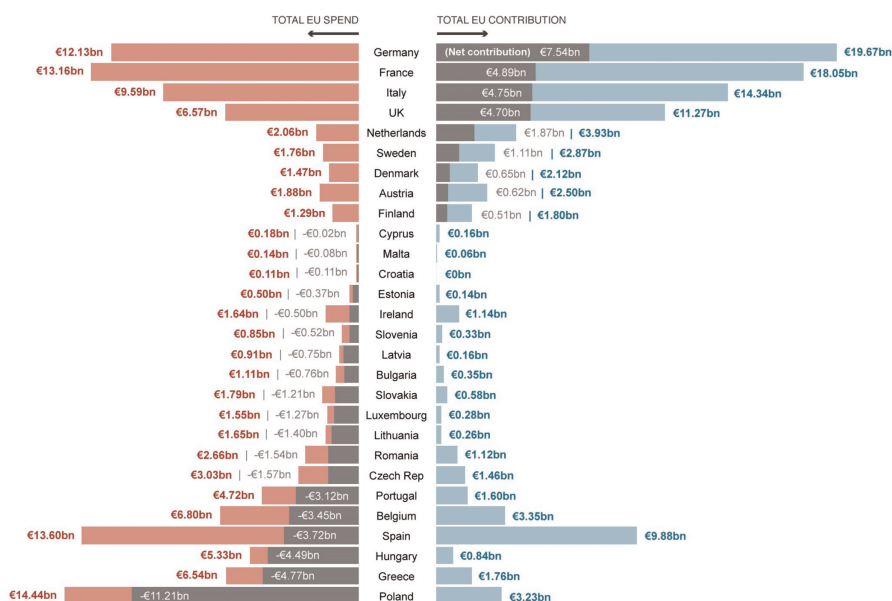
Kilde: europa.eu

De to største utgiftspostene for EU er *landbruksstøtte* og *strukturpolitikken*. Landbruksutgiftene har vært voksende, men skal nå stabiliseres (41 %). Også de samlede utgiftene til strukturpolitikken, det vil si distrikts- og utjevningstiltak skal holdes stabilt (34 %). De øvrige postene utgjøres av EUs programmer og tiltak på en lang rekke områder. Dette gjelder for eksempel forskningspolitikken, utdanningsprogrammene, kultursatsningen, miljø- og energipolitikken, og utviklingen av de transeuropeiske nettverkene, bistand til tredje verden, Middelhavssamarbeidet og samarbeidet med Sentral- og Øst-Europa og det tidligere Sovjetunionen. Administrasjonskostnadene utgjør «kun» 6 % av de samlede utgiftene.

Kommisjonen ledes av en president, med en kommissær som leder for hvert generaldirektorat (Directorate-General, DG) og har sete i Brussel. En kommissær tilsvarer rollen til en norsk statsråd med ansvar for et departement. Den strukturelle oppbyggingen i et direktorat er også mye den samme som i et norsk departement. Kommisssærene er de øverste ansvarlige og utpekes av sine respektive lands regjeringer for en femårsperiode, men de må godkjennes samlet av Parlamentet. Kommisjonen bestod i 2017 av 28 kommissærer med ansvar for bestemte politiske områder. Presidenten velges av Det europeiske råd, som også han/hun er fullverdig medlem av, og som må godkjennes av Parlamentet. De øvrige kommissærene utpekes av de enkelte medlemsstatene i forståelse med presidenten. Det er 36 DG-er og omtrent 23 000 ansatte i Kommisjonen, og av

dem er rundt 2000 er tolker og oversettere (2017). De faglig ansatte i Kommisjonen, som hovedsakelig er byråkrater, tilsettes etter kompetanse, uavhengig av nasjonalitet. I virkeligheten farges slike tilsetninger likevel ofte av nasjonale fordelingshensyn, spesielt på høyere nivå. Mange arbeider på tidsbegrensede kontrakter. Kommisjonens president er i perioden 2014–2019 Jean-Claude Juncker fra Luxemburg.

Fordelingen av EUs utgifter og hvor mye de enkelte medlemslandene får tilbake framkommer i figur 4.3. De store medlemslandene, Tyskland, Frankrike, Italia og Storbritannia, bidrar mest og får noe mindre tilbake i form av overføringer og inntekter ved lokalisering av EU-administrasjon i landet, med andre ord er de netto bidragsytere. Øst- og sør-europeiske land er typisk de som får netto mest igjen i forhold til egne bidrag, med andre ord er de netto bidragsmottakere.



Kilde: Office of Budget Responsibility (telegraph.co.uk)

Figur 4.3: EUs utgifter og inntekter fordelt på medlemsland 2012

Kommisjonen bruker ulike typer virkemidler som juridisk basis for implementering av EUs politikk. Konkurranselovgivningen innen EU er generell på tvers av sektorer, der prinsippet om ikke-diskriminering står sentralt. Sektorbaserte direktiver og forordninger innføres i medlemslandene

gjennom forskrifter, men det kan også føre til ny lovgivning eller endringer i eksisterende lover. Et direktiv fastsetter mål som skal nås, der hvert land selv velger form og utforming i nasjonal lovgivning. Direktiver er derfor som regel mer generelt uformet enn forordninger. En forordning er i EU en bindende rettsakt, og EU-beslutninger om enkeltsaker kan kreves gjennomført i nasjonal rett. Et direktiv fastsetter mål som skal nås, der hvert land selv velger form i nasjonal lovgivning. Direktiver er derfor som regel mer generelt uformet enn forordninger. En rekommandasjon fra EU, eller henstilling, er en ikke-bindende rettsakt som henstiller, men ikke krever, landene til å etterleve dens innhold, jf. boks 4.2.¹⁶

Boks 4.2: Hvitbok, grønnbok, direktiver og forordninger

Hvitbok er som regel en offisiell publikasjon fra et lands utenriksdepartement. Betegnelsen ble fra 1884 brukt om tyske dokumenter på grunn av deres hvite omslag. En britisk publikasjon av samme type kalles for blåbok, en fransk for gulbok. Når Kommisjonen mener at det er behov for en europeisk politikk på et nytt område lager den ofte en vitbok. Dette er et slags høringsnotat som inneholder forslag til tiltak. Etter at høringsen er over, kommer gjerne Kommisjonen med konkrete lovforslag som er basert på innspillene. Grønnbok er forløperen til vitboka i den forstand at den kommer tidligere i prosessen og er mindre konkret enn en vitbok. EU bruker ulike typer av virkemidler som juridisk basis for implementering av EUs politikk, som kan være både «hard» og «myk». Harde reguleringer er i denne sammenhengen bindende, mens myke reguleringer har en mer veiledende karakter:

- En *forordning* (eng: regulation) er en EU-rettsakt. Det betyr at EU-forordninger gjelder i medlemslandene på lik linje med landets egne lover og har generell virkning. Den skal i motsetning til et direktiv være bindende i sin helhet og gjelde i alle medlemsland (hard lov, jf. Veggeland 2010, s.27).
- Et *direktiv* (eng: directive) er mest brukt og skal være bindende for det som er hensikten med direktivet, mens hvert land velger selv form og utforming i nasjonal lovgivning. Direktiver er derfor som regel mer generelt uformet enn forordninger. Medlemsstatene er forpliktet til å innarbeide et direktiv i sin nasjonale lovgivning når det er vedtatt av Ministerrådet eller Europakommisjonen (oftest oppfattet som myk lov).

¹⁶ Egeberg (2016) gir en god beskrivelse av Kommisjonen funksjonsmåte og betydning.

- En *beslutning* eller *vedtak* (eng: decision) i en enkeltsak skal være bindende i sin helhet for dem som den er rettet mot, og beslutningen kan være både myk og hard.
- *Anbefalinger* og uttalelser (eng: recommendations and opinions) henstiller, men krever ikke, landene til å etterleve dens innhold (svært myk lov).

4.2.2 Ministerrådet

Ministerrådet er EUs sentrale politiske styringsorgan og består av regjeringsmedlemmer fra medlemslandene.¹⁷ Selv om det vanligvis omtales som ett råd, er det egentlig mange råd, ett for hvert saksområde. Nasjonale fagstatsråder sitter som medlem av sitt fagområde i et EU ministerråd. For fiskerisaker møtes de nasjonale fiskeristatsrådene i Fiskeriministerrådet og for energisaker møtes de nasjonale energiministrene i Energiministerrådet og så videre. Det europeiske rådet består av medlemslandenes stats- og regjeringssjefer, som vanligvis møtes to ganger i året sammen med sine utenriksministre, og blir ofte kalt toppmøtet eller Unionsrådet. Toppmøtet gir politiske retningslinjer for EUs utvikling. Hvert land har formannskapet i Ministerrådet i seks måneder, men det er en fast president som er EUs representant utad og som leder og driver arbeidet framover. Presidenten velges for to og et halvt år om gangen. Siden 2014 har Donald Tusk fra Polen vært president.

Ministerrådet er lovgiver og beslutningstaker om EUs politikk (uttalelser og politikkkutforming). Rådets beslutninger forberedes av medlemslandenes ambassadører til Brussel og en rekke rådgivende komiteer. Før en sak går fra Kommisjonen til Rådet, går det gjennom faglige arbeidsgrupper som er sammensatt av faglige eksperter og COREPER der landenes faste ambassadører til EU møtes. Selv om de i Rådet i de fleste saker finner kompromisser mellom land, kan også saker avgjøres ved avstemninger der medlemslandene er tildelt ulik stemmevekt avhengig av størrelse. De fleste avgjørelser krever da kvalifisert flertall (65 prosent), betinget av bestemte regler for hvor mange land og andel av befolkningene disse representerer. Retten til å bruke kvalifisert flertall omfatter rundt 90 prosent av alle avgjørelser. I spesielt viktige saker, som for eksempel ved opptak av nye medlemsland, traktatendringer og iverksettelse av ny felles politikk, er det nødvendig med enstemmighet (100 prosent). I enkelte saker kan

¹⁷ Må ikke forveksles med Europarådet som har som mål å fremme menneskerettigheter, demokrati, rettssamfunnet og europeisk kultur. Europarådets mest kjent organ er menneskerettighetsdomstolen. Europarådets hovedkontor ligger i Strasbourg. Generalsekretær siden 2009 har vært Torbjørn Jagland fra Norge.

også simpelt flertall (51 prosent) være nok. Ministerrådet er overnasjonalt i den forstand at beslutninger som fattes er bindende for medlemslandene og overordnet nasjonal lovgivning.

4.2.3 Europaparlamentet

Europaparlamentet er i prinsippet likestilt med Ministerrådet og har etter hvert fått økt innflytelse. Siden 1979 er sammensetningen foretatt ved direkte valg hvert femte år, slik som ved nasjonale, fylkesregionale og kommunale valg i Norge. Parlamentet består i dag av 732 medlemmer som møtes i henholdsvis Brussel og Strasbourg. Antall parlamentsmedlemmer varierer med folketallet i det enkelte medlemslandet. Parlamentet vedtar EUs budsjett etter at det er behandlet av Rådet for finansministre, Unionsrådet eller Økonomi- og finansrådet (Økofin). Bare toppmøtene kan vedta endring av rammene.

Parlamentet har en lovgivende, kontrollerende og rådgivende funksjon. Parlamentet kan vedta lover, og dersom Parlamentet og Ministerrådet er uenige, skal det mekles til de oppnår et kompromiss. Blir ikke denne meklingen akseptert av begge partene, blir et lovforslag ikke vedtatt. På den måten har Parlamentet og Ministerrådet gjensidig blokkerende myndighet mot den annens forslag. Parlamentets budsjettkontrollutvalg overvåker bruken av penger for å forebygge og bekjempe svindel. Hvert år behandler det bruken av Kommisjonens budsjett. Under behandlingen i januar 1999 kom Parlamentet med så sterk kritikk at hele Kommisjonen trakk seg.

4.2.4 Den europeiske domstolen

EU-domstolen (eng: European Union Court of Justice) tolker EUs lover og skal sikre likebehandling på tvers av medlemsland.¹⁸ Den holder til i Luxembourg og består av én dommer per medlemsstat – for tida 28 – og 9 generaladvokater. Generaladvokatene utnevnes for seks år etter felles overenskomst mellom medlemsstatene. Vanligvis høres saker i paneler med 3, 5 eller 15 dommere. Innenfor EU-domstolen er det tre selvstendige domstoler: Domstolen, Retten og Personalretten. Domstolen fortolker EU-traktatene og foretar legalitetskontroll av institusjonenes rettsavgjørelser og -regler, ser til at medlemsstatene følger sine forpliktelser i henhold til traktatene, og fortolker EU-retten. Retten (eng: General Court) behandler blant annet klager som er framsatt av innbyggere i EU-land og saker som fremmes av medlemsland mot

¹⁸ Må ikke forveksles med Europadomstolen for menneskerettigheter, som er en overnasjonal domstol i Strasbourg.

Kommisjonen. Retten er ankeinstans for Personalretten (eng: European Union Civil Service Tribunal). Personalretten er førsteinstans for saker mellom EU og ansatte i EU-systemet.

Domstolen dømmer i saker som kommer opp i forbindelse med EUs traktater, enten det gjelder nasjoner, bedrifter, institusjoner eller individer. Domstolen skal kontrollere at EU-institusjonene og regjeringenes lovforslag er i overensstemmelse med traktatene. Den skal også på anmodning fra en nasjonal domstol uttale seg om fortolkninger og gyldigheten av EU-bestemmelser. I stor utstrekning omfatter dette tolkninger av konkurranseregler. Domstolen er øverste dømmende myndighet i saker som gjelder det indre markedet, men ikke over nasjonale rettsinstanser og saker som ikke går inn under EU-retten. En sak kan bringes for EU-domstolen av en EU-institusjon, et land, så vel som av en privatperson eller bedrift. EU-domstolen har vært ledet av Koen Lenaerts fra Belgia siden 2015.

4.3 TRAKTATREVISJONENE

Roma-traktaten fra 1957 var grunnlaget for etableringen av EF. Revisjoner av Roma-traktaten kan foretas på regjeringskonferanser (toppmøter). Gjennom disse avstår medlemslandene suverenitet for at de andre landene også skal avstå suverenitet. Det europeiske politiske samarbeidet (EPS) ble koplet til EF i et enhetlig traktatverk da Ministerrådet fikk ansvaret for EUs videre utvikling på 1970-tallet. En viktig traktatrevisjon skjedde i Luxembourg i 1985 da landene ble enige om å opprette Enhetsakten, med program for opprettelsen av det indre markedet. Under Maastricht-traktaten av 1991 ble EF/EU organisert i tre «søylar», eller pilarer:

- EF-søylen, som omfatter det økonomiske samarbeidet gjennom det indre markedet og utviklingen av den økonomiske og monetære unionen. Stabilitets- og vekstpakten ble senere en del av denne som forberedelse til innføringen av euroen.
- Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP-søylen) som omfatter felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (se f.eks. Sjursen, Muriaas og Riddervold 2016).
- Retts- og indrepolitisk samarbeid (RIP-søylen) som omfatter retts- og indrepolitisk samarbeid.

Den neste traktatrevisjonen kom på Amsterdam-møtet i 1997. Her ble det vedtatt å styrke felles utenriks- og sikkerhetspolitikk med vekt på militære og forsvarsmessige sider, og videre utbygging av politisamarbeid, visum-, asyl- og innvandringspolitikk. Deretter kom toppmøtet i Nice i 2000 da prosessene fra Amsterdam-møtet ble styrket, samt at de institusjonelle forholdene ble nærmere definert. De viktigste elementene kan oppsummeres som:

- Utvidelsen av EU, spesielt mot øst, medførte endringer i struktur- og landbrukspolitikken som til sammen representerer rundt 80 prosent av EUs totale budsjett. I EUs langtidsbudsjett inngår utvidelsesstøtte til disse landene, også før de blir medlemmer.
- Effektivisering av EUs institusjoner.
- Reformen av landbrukspolitikken. Planen om «Agenda 2000» omhandlet organisatoriske og andre konsekvenser av en utvidelse mot øst, særlig for landbrukspolitikken. Landbruksreformene innebar en senkning av prisene, kombinert med en økning av direkte støtteordninger. Se mer om EUs landbrukspolitik i kapittel 9.4.
- Reformen av strukturpolitikken (distriktspolitikken).
- Bestemmelsene om sosiale spørsmål fra Maastricht-avtalen ble styrket.
- Parlamentets rolle ble styrket.
- Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) skulle åpne for utviklingen av en europeisk forsvarspolitik, med en gjensidig konsultasjons- og samarbeidsmekanisme mellom EU og NATO. En selvstendig militær krisehåndteringsstyrke skulle etableres, med en militærkomite, en sikkerhetspolitisk komite og en militærstab som var knyttet til Ministerrådets generalsekretariat.
- Schengen-samarbeidet om personmobilitet og -kontroll ble inkludert i traktaten, jf. boks 4.3.

Nice-traktaten var særlig opptatt av nyorganiseringen av kommisjonen, stemmevektsfordelingen i Ministerrådet og i Europaparlamentet, samt økt bruk av kvalifisert flertall for at ikke enkeltland skal kunne blokkere vedtak. Sammen med bestemmelsene fra Amsterdam-møtet ble EU kraftig beveget i retning av økt politisk integrasjon for en større dybde og bredde. Med etableringen av det indre markedet og disse traktatvisjonene beveget EU seg på mange områder fra i hovedsak å være en tollunion til å bli en konføderasjon med føderative elementer.

Lisboa-traktaten i 2007, også kjent som Reformtraktaten, gav større adgang til flertallsavstemninger og styrket Europaparlamentet og etablerte henholdsvis en fast president i Det europeiske råd og en egen representant for utenriks- og sikkerhetspolitikk. Målet var å komplettere Amsterdam- og Nice-traktatene for å øke effektiviteten i EU og å gi bedre demokratisk legitimitet. Motstanderne mente på den annen side at traktaten ville sentralisere EU og svekke demokratiet ved å flytte beslutninger fra nasjonalt valgte parlamentarikere til Brussel.

Boks 4.3: Schengen-avtalen

Schengen-avtalen ble underskrevet i den nederlandske byen Schengen juni 1990 og innebærer at personkontrollen fjernes fra grensene mellom de medlemslandene i EU som deltar i samarbeidet. Avtalen er et omfattende og detaljert reglement som innebærer strengere kontroll ved EUs yttergrenser, avtaler om mer omfattende politisamarbeid og en mer effektiv politiovervåkning innad i det enkelte medlemslandet. Blant de viktigste elementene er (EU 2000):

- Felles regler for innreise. Når kontrollen ved de indre grensene sløyfes, må medlemslandene ha felles regler for innreise ved yttergrensene. Adgang til ett land gir adgang til hele Schengen-området.
- Asyl- og flyktningpolitikken: Avtalen binder ikke formelt medlemsstatenes asyl- og flyktningpolitikk. De åpne, indre grensene vil likevel tvinge fram felles praksis på dette området. Asylsøkere og andre som søker innreise, vil møte en samordning av regelverk og praksis i hvert land.
- Felles regler for yttergrensekontroll: De ytre grensene må skjerpes når de indre grensene åpnes. Grensevakter i mobile enheter skal operere mellom grensestasjonene ved yttergrensene. Ved yttergrensene skal de hindre at noen krysser grensene andre steder enn på grensestasjonene og utenom åpningstidene på grensestasjonene. Det fins detaljerte retningslinjer for hvordan grensevaktene skal opptre.
- Spaningsfelleskap: Grensekryssende kriminalitet møtes med et utvidet politisamarbeid på tvers av nasjonale grenser. Politi i ett Schengen-land gis på visse vilkår rett til å overvåke mistenkte i andre Schengen-land og til å forfølge mistenkte inn i andre Schengen-land. I stedet for den åpne kontrollen ved grensene kommer skjult kontroll i områdene inntil grensene og andre former for kontroll. Overvåkingen omfatter også handlinger som utgjør en

trussel mot offentlig orden og sikkerhet. Uønskede utlendinger og vitner, ledsagere eller passasjerer kan også overvåkes og registreres.

- Felles dataregister: Personer som kommer i politiets søkelys blir registrert i et stort felles dataregister (Schengen Information System).

Schengen-avtalen ble integrert i Amsterdam-traktaten, der Schengen gikk fra å være et mellomstatlig samarbeid til å bli en del av EU-samarbeidet. Avtalen trådte i kraft i mai 1999. Norge undertegnet avtalen i juni 1999, og avtalen var operativ fra mars 2001.

4.4 EUS DEMOKRATISKE UNDERSKUDD

EUs beslutningssystem blir ofte kritisert for sitt demokratiske underskudd. Dette underskuddet kommer av at beslutninger fattes på EU-nivå av organer med begrenset folkevalgt kontroll. Riktignok består Ministerrådet av representanter for sine demokratisk valgte nasjonale regjeringer og kan godkjenne eller blokkere forslag som kommer fra Kommisjonen. Det direktevalgte Parlamentet får etter hvert mer makt, men for mange er dette en nokså fjern demokratisk institusjon. Alt må uansett gjennom Kommisjonen. Demokratiet blir oppfattet som om det er erstattet av en teknokratisk styreform (et ekspertvelde) i Kommisjonen. For eurolandene er dertil pengepolitikken overført til ESB. Administrativt EU-ansatte må ofte selv definere hva som er et sosialt eller politisk problem, og å gi sin vurdering og sitt skjønn for hvordan det kan løses. For Norge er det demokratiske underskuddet større enn for medlemslandene siden bestemmelsene under EØS-avtalen er tatt utenfor landet og uten norsk deltakelse i selve beslutningen. Medlemsland i EU, og i enda større grad i Norge, er altså i stor grad underlagt bestemmelser som verken borgerne eller deres folkevalgte har vært med på å beslutte. EU lever da ikke opp til samme demokratiske nivå som nasjonalstatene selv gjør. Det har imidlertid blitt sagt at «democracy is the worst form of government, except for all the others» (Winston Churchill i House of Commons, 11 November 1947). Hvordan kan i det hele tatt et overnasjonalt system være demokratisk? Forenklet kjennetegnes ofte et demokrati ved at:

- Flertallet i en befolkning bestemmer i avgjørelser gjennom allmenn stemmerett. Enkeltpersoner kan ikke alene trumfe gjennom sine særinteresser.

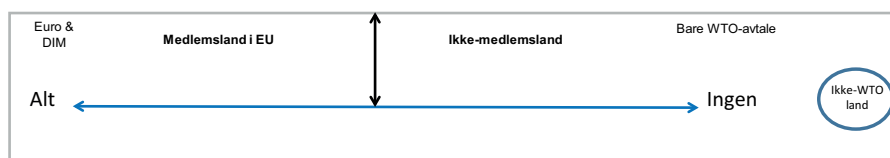
- Det er ytringsfrihet som bringer fram meninger og som blir testet i offentlig debatt. Informasjon er lett tilgjengelig for alle.
- Det er en maktfordeling mellom dømmende, utøvende og lovgivende myndighet (de tre statsmakter).

Det skilles gjerne mellom input- og output-demokratier (eventuelt uttrykt som bottom-up- og top-down-demokratier). I et input-demokrati har innbyggerne en aktiv og deltakende rolle. I et output-demokrati blir innbyggerne servert det politikerne selv ønsker å ta opp. Ett spørsmål er om et output-demokrati, som EU i hovedsak er, kan levere gode nok resultater til å veie opp for det demokratiske underskuddet som input-demokratiet ikke har. EUs legitimitet som demokratisk organisasjon avhenger altså om det leverer det innbyggerne forventer (Veggeland, 2015, s. 17). I EU som et delvis postnasjonalt system rettsliggjøres politikken der økonomisk trygghet gir legitimitet også overfor demokratiet. Forståelse av EU som en nyfunksjonalistisk versus en intergovernmental organisasjon kan ses i sammenheng med EUs demokratiske underskudd og legitimitet. Under Det europeiske kull- og stålfellesskap (EKSF) var ikke demokratispørsmål et fokus etter nasjonalismen på 1930-tallet, og det var frykt for at ulikhetene mellom nasjonalstatene skulle rive ned systemet igjen. EU-systemet har institusjoner til å lede det europeiske fellesskapet i posisjoner som skulle være hevet over parti- og nasjonsmotsetninger, der partipolitikk kunne splitte fellesskapet (Claes & Førland, 2015). I stedet for «governance by the people» er det «governance for the people» (Amdam & Veggeland, 2011, s. 198), og som kan oppfattes som kjernen i det demokratiske underskuddet i EU.

EUs *flernivåstyring* (eng: multi-level governance) påvirker grad og form på det demokratiske underskuddet og skaper en grad av differensiert integrasjon ut fra både et effektivisering- og maktspredningshensyn (Veggeland 2009, s. 80–138). Det bygger på antakelsen om at spredning av makt og gjennomføring av politiske tiltak kan være mer effektivt enn sentralisert maktutøvelse. Flernivåstyring utøves i et nettverk av offentlige og private aktører både på overnasjonale, nasjonale, regionale og lokale styringsnivåer. Flernivåstyring har relevans for forståelsen av forholdet både mellom EU og nasjonalstatene, og mellom sentrale og lokale myndigheter innenfor den enkelte stat. En del offentlige beslutninger treffes i en gråsone mellom ulike forvaltningsnivåer. Gjennom lokale beslutninger kommer de nærmere folk, men samtidig er det administrativ forvaltning av EUs lover og regler som gjelder, og ikke lokale politiske avveininger.

4.5 DIFFERENSIERT INTEGRASJON

Ettersom antall medlemsland i EU har økt og kompetansen hos EUs institusjoner er utvidet, er samme politikk for alle på en del områder blitt stadig vanskeligere å gjennomføre. Medlemsstatene er i vekslende grad i ulike situasjoner, de er på ulike utviklingsnivåer og i forskjellige kulturelle og historiske kontekster (EU 2012).¹⁹ Av den grunn har land blitt unntatt fra å delta i nye integreringsområder og tillatt å bevege seg på ulike måter og med ulike hastigheter (Gsthöhl 2015, Fossum 2015, Schimmelfenning et al. 2015, Trondal et al. 2017). Spesielt gjelder det ØMU, og innen justis- og innenrikssaker. Mange medlemsland har ikke euro som valuta (som f.eks. Sverige), noen har formelle unntak knyttet til det indre markedet (som Storbritannia før Brexit), og det indre markedets lover og regler blir ofte implementert på forskjellige måter. Differensiering finner sted også blant ikke-medlemsland. Noen har euroen som valuta uten å delta i det indre markedet (som Montenegro), noen deltar nesten fullt ut i det indre markedet (som Norge gjennom EØS-avtalen²⁰), og Tyrkia er med i EUs tollunion. Russland er det store landet som har «bare» en WTO-avtale for å regulere sine økonomiske relasjoner med EU, mens Hviterussland er et unntak som ikke heller er medlem av WTO. Blant ikke-europeiske land som utvider sine økonomiske forhold med EU utover WTO-avtalen, er det inngått en omfattende handelsavtale mellom EU og Canada (CETA). Flere bilaterale avtaler kan komme (som mellom EU og Japan). GATS, TTIP og TISA har så langt mislyktes, men er eksempler på mulige senere multilaterale avtaler. Kontinuumet av varianter av europeiske integrasjonsmodeller er en måte å beskrive differensiert integrasjon som en normal tilstand (jf. Adler-Nissen 2014, Andersen & Sitter 2006, Eriksen og Fossum 2000). Gradene av deltakelse i EUs økonomiske politikk går fra å ha ingen WTO-avtale, på den ene siden, til medlemsstatus og full deltakelse i både det indre markedet og ØMU med samme de jure og de facto politikk på tvers av land, på den annen side, som illustrert i figur 4.4.



Figur 4.4: Grader av deltakelse i EUs økonomiske politikk.

¹⁹ Rye & Steinnes (2010) diskuterer tilsvarende hvordan ideer om nasjonal kultur i Norge og Europa påvirket den norske EU-avstemningen i 1994.

²⁰ Rye (2017) diskuterer utviklingen av forholdet mellom EF/EU og EFTA fra 1960 til 1995.

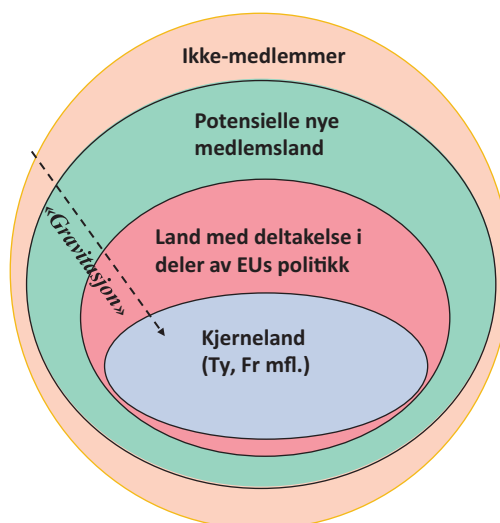
Varianter av europeisk økonomisk integrasjon reflekterer både store endringer og konvergens i økonomisk ideologi over de siste tiårene, men også gjenværende forskjeller. Alle europeiske land er nå blandingsøkonomier. Mange land opplever liknende både innenlandske og internasjonale utfordringer, rundt miljø, sysselsetting og demografi. Politisk-laget frihandel, teknologiske endringer, økonomiske sykluser og kapitalmobilitet har ført til økonomisk gjensidig avhengighet og politisk integrasjon. Det er samtidig fortsatt betydelige forskjeller mellom land, når det gjelder areal, befolkning, historisk, kulturell, sosial og politisk situasjon. Ulike velferdsstatsmodeller og økonomiske utviklingsnivåer bidrar til å forklare hvorfor en del overnasjonale ordninger kan være vanskelige på europeisk nivå. Dette har ført til at mange land har ulikt omfang og form på sin økonomiske integrasjon med EU. De vanligste formene for differensiert integrasjon er kjent som Europa i flere hastigheter, *à la carte*-Europa og EU som et system i konsentriske sirkler (Baur 2016, Blockmans & Van Vooren 2012).

- *Europa i flere hastigheter*. Et flerhastighets-EU, også kalt et EU i «variabel geometri» og «multi-speed Europe», representerer ideen om at ulike deler av EU bør integreres på ulike nivåer og i ulikt tempo, avhengig av den økonomiske og politiske situasjonen i det enkelte land. I likhet med de andre formene for differensiert integrasjon er et flerhastighets-EU ment å bidra til dempe politisk opposisjon mot utvidelser og utdyping. Jo flere medlemmer det er i EU, desto vanskeligere er det å oppnå enighet om alle tiltak, og desto mindre sannsynlig er det at alle vil gå videre i samme tempo på alle felt. Unntak kan gjelde hele saksområder eller være begrenset til enkelte områder, men unntakene er oftest ment å være tidsbegrenset.
- *À la carte* refererer til at medlemsland selv kan velge hvilke politikkområder de vil delta i på en mer permanent basis, som de så og si kan velge fra en meny. EU kan fortsatt ha et minimum antall felles mål, men dypere former for integrasjon kan være ulike. Tilnærmingen erkjenner spesielt at det kan være langvarige, uforenlige forskjeller mellom landene der felles politikk ikke passer.

Britene foreslo allerede på 1990-tallet et *à la carte*-opplegg der hvert land selv skal kunne velge de områdene de ønsket å gå i en dypere integrasjon med de andre EU-landene i. Et land kan for eksempel velge å innføre en felles EU-mynt, men ta forbehold om deltakelse i den utenriks- og forsvarspolitiske delen av unionen. Hvilke av disse eller andre varianter av tilknytningsformer som eventuelt skal kunne aksepteres, er blant de

forholdene som antakeligvis vil bli jevnlig diskutert i årene framover. Brexit kan forsterke denne debatten.

- *Konsentriske sirkler* (sirkler med samme sentrum) er ment å illustrere at integrasjonen skjer raskere i kjernelandene i det «gamle» EU (særlig i Tyskland og Frankrike), enn i land som er geografisk eller politisk fjernere.²¹ Land utenfor deltar mer eller mindre i kjernelandenes politikk, men politikken konvergerer mot kjernen (den innerste sirkelen). Med dette utvikler Europa og EU seg i flere hastigheter, der enkeltland kan bevege seg fra en sirkel til en annen med gravitasjon mot sentrum (kjernen). I realiteten kan en slik utvikling føre til at særlig Tyskland og Frankrike i større grad enn andre land bestemmer Europas økonomiske, sosiale og sikkerhetspolitiske utvikling. En annen måte å se det på er at kjernelandene bindes i sin politikk av europeiske omgivelser, og at det er omgivelsene som former deres politikk snarere enn dem selv. I kapittel 14.1 drøftes det nærmere i hvilken grad et lands politikk formes av krefter internt eller eksternt.



Figur 4.5: Europa i flere hastigheter (konsentriske sirkler)

EU forventes langt på vei å utvikle seg videre i ulike hastigheter og former (Blockmans, 2014, s. 2). Siden Roma-traktaten er konseptet blitt forstått som en integrasjonsmodell som forsøker å forene heterogenitet innen EU, og som tillater medlemsstater å ha ulik offentlig politikk og institusjonelle ordninger i et breddevoksende fellesskap. Det gjelder «opt-outs» på enkelte områder og

²¹ Jf. f.eks. Bundt (2017).

utvidet samarbeid på andre områder. Dette gjelder internt i det enkelte medlemslandet, men også eksternt overfor tredjeland der noen relasjoner er uttrykk for intern differensiering mens andre er av en eksternt karakter i seg selv. Samtidig er det et behov for å bevare juridisk homogenitet i en bredere europeisk juridisk sfære, der spesielt prinsipper om ikke-diskriminering av økonomiske aktører står sentralt (konkurransopolitikk). Se kapittel 9.6. om EØS-avtalen som en form for differensiert integrasjon med EU.

4.6 EUS VIDERE UTVIKLING

I hvilken grad land kan ha felles politikk bestemmes dels av hvorvidt EU representerer en felles europeisk identitet som gir legitimitet for å styre og bestemme over andre på avstand. Er det en slik europeisk identitet, i form av felles patriotisme, ønske om samarbeid og felles verdier, som gjør at det er mulig for EU på demokratisk output-vis å representere alle innbyggerne fra nord til sør, fra øst til vest med lik politikk for alle? Mens det på 1950- og 1960-tallet bare var seks land som var relativt like i EF, var homogenisering av politikk rasjonelt for partene. Nå er det 28 land som er mer geografisk spredd og mer forskjellige seg imellom. Styrker eller svekker mangfoldet i EU (språk, kultur, historie og situasjon) EUs legitimitet og solidaritet mellom medlemsland? Inntekts- og formuesforskjeller, intern migrasjon, eksternt innvandring (flyktninger), transnasjonale investeringer og finanskriser har bidratt til å svekke tillitten til at EU er i stand til å levere økonomisk og sosial trygghet og demokrati for alle. Det har bidratt til Brexit og annen anti-EU-uro. Hvordan begrenses EUs integrasjonsambisjoner dersom det ikke klarer å håndtere ulikhetsproblemer, race-to-the-bottom og opprettholdelse av velferdsstatene? Hvilke institusjonelle endringer er nødvendig dersom et differensiert EU skal utvikles formelt? Vil Brexit føre til mer mangfold i integrasjonsalternativene, eller vil det føre til mer nyfunksjonalisme blant dem som forblir medlemsland? Vil dette åpne nye eller færre muligheter for Norges forhold til EU (Haugevik & Rieker 2017, Rieker 2017, Austvik 2015, Claes 2002)? Etter eurokriser, flyktningkriser og Brexit er det mer åpent for hvordan EU vil utvikle seg framover.²² Her er noen forenklete mulige scenarier:

²² Sverdrup (2017) drøfter Brexit, EFTA og EØS-avtalen. Se også Austvik (2017a). Se 3 tillegg i litteraturlista.

1. EU fortsetter som før og forbedrer inkrementelt eksisterende politikk. Det indre markedet blir styrket, og elementer i eurosonen blir forbedret. Effektivisering skjer der det er mulig. For å være robust betinger dette scenariet at problemene som har oppstått er av midlertidig karakter.
2. EU reposisjonerer seg gradvis tilbake til et frihandelsområde, begrenser migrasjonen i det indre markedet og eventuelt også den frie kapitalflyten. Det kan åpne for bilaterale avtaler innen det indre markedet. Eurosonen reduseres i omfang. Mer integrasjon kan komme på et senere tidspunkt.
3. Formelt aksepteres differensiert integrasjon etter en tydeligere flerhastighetsmodell, eventuelt former for à la carte eller i konsentriske sirkler. Dette kompliserer og svekker EU eksternt, men det kan tenkes modeller der for eksempel handelspolitikken overfor tredjeland beholdes som et felles politikkområde. Dersom land formelt får mulighet for ulike former for medlemskap og ikke bare som unntak, kan alternativene bli flere enn det som i dag kalles fullt medlemskap og ikke-medlemskap for flere land.
4. Mer integrasjon, styrking av EUs beslutningsmyndighet og innføring av en felles finanspolitikk. En felles finanspolitikk kan da brukes som konjunkturpolitisk instrument, og overføringer fra sterke til svake økonomier (i praksis fra Nord- til Sør-Europa), vil være mulig på europeisk nivå. Mer integrasjon krever mer overnasjonalitet, og inntektsoverføringer til EUs beslutningsorganer, enten fra nasjonalstatene eller som direkte skattlegging av innbyggerne. Frankrikes president Emmanuel Macron har foreslått noe som likner på en slik løsning, men krever ikke minst enighet med Tysklands forbundskansler Angela Merkel for å kunne bli realisert.

Scenario 1 kan bli utfallet om EU ikke klarer å ta noen beslutninger. Det kan ufrivillig lede til scenario 2. Scenario nr. 2 kan imidlertid også velges frivillig. Det representerer sammen med Scenario 3 en mellomstatlig (intergovernmental) tilnærming til EUs utvikling. Begge øker graden av input-demokrati. Scenario 4 representerer på sin side en nyfunksjonalistisk tilnærming, der EU søker å integrere seg ut av problemene. Dette øker graden av output-demokrati. Sannsynligvis vil den faktiske utviklingen bli en form for kombinasjon av de fire scenariene. Hva som blir oppfattet å være en fornuftig og sannsynlig utvikling av EU avhenger derfor dels av om det legges et mellomstatlig eller nyfunksjonalistisk perspektiv til grunn for hva EU er og bør være. I dette spørsmålet kan det være ulike oppfatninger blant politiske og økonomiske eliter, i befolkningen, og i bedrifter og organisasjoner.

DEL II

MIKROØKONOMISK TEORIGRUNNLAG

Det er liten uenighet om at spesialisering og internasjonalisering av de fleste lands økonomier har gitt økonomisk vekst, bedre og billigere produkter og dermed et forbruk som ikke ville ha vært mulig om hvert land skulle ha klart seg selv. Ved siden av politisk liberalisering har teknologisk framgang i kommunikasjon og transport spilt en viktig rolle for europeisering og globalisering av markeder. Spesialiseringen med alt som den innebærer fører samtidig til at det blir vinnere og tapere innen landene. Denne delen av boka drøfter det mikroøkonomiske teorigrunnlaget for internasjonal handel og internasjonal handelspolitikk. Internasjonal økonomisk analyse er et omfattende fagfelt som boka ikke har ambisjon å gi noen uttømmende gjennomgang av. For grundigere forståelse er eksempelvis Norman og Orvedal (2010) «En liten åpen økonomi» en god norsk bok. Krugman, Obstfeldt og Melitz (2015) «International Economics. Theory and Policy» er en av de mest brukte lærebøkene på engelsk. Framstillingen av den økonomiske teorien i denne boka er i stor grad bygd på og videreutviklet fra Austvik (2002) «Internasjonal handel og økonomisk integrasjon» der Ivar Bredesen og Erling Vårdal hadde gode bidrag. Deler av Vårdals bidrag er med i kapitlene 10 og 11 også i denne boka. I det følgende drøfter kapittel 5 handelsteorien med vekt på absolutte og komparative fortrinn. Kapittel 6 analyserer stordriftsfordeler, ufullkommen konkurranse, klynger og andre forhold som kan forklare internasjonal handel. Kapittel 7 diskuterer tariffære og ikke-tariffære handelspolitiske virkemidler. Globale og europeiske handelspolitiske regimer er i stor grad bygd på disse mikroøkonomiske analysene, og er hovedfokus i Del IV (kapitlene 8 og 9). Valutakursteori og finansmarkeder, som sammen med makroøkonomisk analyse danner fagområdet internasjonal finans, blir drøftet i kapittel 10, mens globale og europeiske valutaregimer drøftes i kapittel 11, begge i del V.

KOMPARATIVE FORTRINN OG INTERNASJONAL HANDEL

Dette kapitlet går gjennom den klassiske handelsteorien. Først diskuteres hovedlogikken i internasjonal handel, spesialisering og omfordeling verbalt og intuitivt. Prinsippene ved bruken av økonomiske modeller blir presentert. Deretter drøftes teoriene om absolutte og komparative fortrinn mer formelt ut fra økonomisk teori. Virkninger av utnyttelse av et lands komparative fortrinn innenfor det som ofte kalles standard, eller nyklassisk, handelsteori, behov for tid til omstilling, ulike årsaker til komparative fortrinn, og handelens virkning på produkt- og faktorpriser blir drøftet. Avslutningsvis blir ressursbasert vekst og hollandsk syke analysert ut fra både økonomiske og politiske forhold.

5.1 INTERNASJONAL HANDEL, SPESIALISERING OG OMFORDELING

Det er liten uenighet om at internasjonaliseringen av økonomien har mye av æren for velferdsøkningen som har funnet sted i store deler av verden i nyere tid. Handelen har for de fleste land dratt med seg økonomisk vekst, bedre og billigere produkter og dermed et forbruk som ikke ville ha vært mulig om alle skulle ha klart seg selv. Spesialisering i europeiske og globale produksjonsstrukturer øker avkastningen til internasjonal aktivitet, sammenliknet med mer skjermet, nasjonal økonomisk aktivitet. De inntektene produsenter og arbeidstakere får fra salg til andre land brukes til å kjøpe goder disse landene gjør bedre og billigere. Voksende økonomier er i dag typisk utadvendte, eller eksportorienterte. Engasjement i internasjonal handel fører til produksjon av færre typer varer og tjenester i hvert land, mens antall forbrukte varer og tjenester utvides. Ubalansen mellom det som produseres og forbrukes i det enkelte landet er løst gjennom internasjonal handel. Internasjonal handel er viktig for alle land for å få tilgang til varer og tjenester de selv ikke har eller produserer til høye kostnader, og for å få tilgang til markeder for avsetning av

de varene det produserer. Økt konkurranse i de større markedene forsterker som regel virkningene. Ved siden av politisk liberalisering av markeder har teknologisk framgang i kommunikasjon og transport spilt en viktig rolle for europeisering og globalisering i de siste tiårene. Billigere kommunikasjon og transport har senket kostnadene ved internasjonal handel betydelig.

Motivasjonen for at personer og bedrifter handler med hverandre internasjonalt er i hovedsak de samme som når handelen foregår innen et land. Konsumentene og produsentenes preferanser og atferd er i økonomisk teori de samme ved internasjonale som ved nasjonale transaksjoner. Det grunnleggende er at bedrifter ønsker å tjene penger, og at forbrukerne ønsker seg mange billige og gode varer og tjenester. Mye av det samme verktøyet som er utviklet i økonomisk teori for nasjonal økonomisk aktivitet anvendes derfor også i analysen av global og europeisk økonomi. Forskjellen mellom internasjonal og nasjonal handel framtrer klart ved hvordan den kan påvirkes politisk. Nasjonalstater kan påvirke sin utenrikshandel ved hjelp av handelspolitikk (toll, kvoter med mer, jf. kapittel 7) og valutakurser (jf. kapittel 10). Disse politikk-områdene kan ikke brukes overfor innenrikshandel. Utenriksøkonomisk politikk påvirker imidlertid innenriksøkonomien, og er dels motivert ut fra dette.

Innenriksøkonomisk politikk påvirker heller ikke bare innenriksøkonomien, men også utenriksøkonomien. Nasjonale reguleringer, lover, avgifter, subsidier mv., samt nasjonal makroøkonomisk politikk, påvirker konkurransesituasjonen for nasjonale bedrifter og handelen mellom land, og dermed andre lands eksport og import. Spesielt i EUs indre marked, og dels gjennom globale WTO-regler, reguleres og harmoniseres mange innenrikspolitiske forhold som har betydning for både nasjonale og internasjonale konkurranseforhold. Internasjonal handel endrer med andre ord nasjonalstatenes politiske handlingsrom utover på det handelspolitiske området, og skillet mellom innenriks- og utenriksøkonomisk politikk er ikke alltid lenger entydig.

Analysen av internasjonal handel viser at spesialiseringen som den innebærer, fører til at det er vinnere og tapere i landene. Virksomheter som ikke klarer konkurransen med produsenter i andre land blir redusert eller lagt ned. Særlig viktig er det at forbrukerne av importkonkurrerende varer og tjenester tjener på det, og hjemmeprodusentene av de samme varene taper når et land blir mer eksponert for internasjonal konkurranse. De som jobber i en tapersektor vil oppleve en inntektsnedgang, eventuelt miste jobben eller sin virksomhet, og det blir en omfordeling av inntekt til fordel for vinnersektorene. Et poeng i handelsteorien er at ressurser, kapital og arbeidskraft, skal flytte seg fra taper- til vinnersektorene. Kapital og spesielt arbeidskraft trenger imidlertid tid til å

tilpasse seg for å gå inn i ny virksomhet. Noen klarer og/eller ønsker det fort, noen sent og noen aldri. Noen arbeidstakere ønsker ikke å gå over til en annen sektor dersom det for eksempel innebærer flytting. Dette bidrar til å skape interessekonflikter innen land når det gjelder graden av og formen på frihandel.

Hvor fordelaktig de internasjonale økonomiske integrasjonsprosessene oppfattes å være avhenger derfor for det første av hvor lang tidshorisont aktørene opererer med, for det andre hvor stor omstillingsevnen og eventuelt omstillingsviljen er, og for det tredje hvordan omfordelingseffektene vektlegges sosialt og politisk. Jo større endringene er, og jo større prisforskjellene mellom land er, desto større er både landets samlede vinst og omstillingsutfordringer. Konsumentene får i tillegg sin inntekt fra produksjon og vil oppleve inntektsoppgang dersom de jobber i vinnersektoren, men en inntektsnedgang hvis de arbeider i tapersektoren. Jo mer omstillingsdyktige og -villige konsumentene er som produsenter mellom næringer, desto mindre er problemet. For noen vil omstilling skje langsomt eller aldri, og de vil dermed kunne forbli evige tapere. Uten tid til omstilling vil multinasjonale selskaper kunne ta store markedsandeler fra det som tidligere var dekket av nasjonale selskaper. Er det mange tapere over tid, kan inntektsforskjellene bli store, og politisk uro kan oppstå på regionale, nasjonale og internasjonale plan.

5.1.1 Fordelene ved spesialisering

Europeisk og global økonomisk integrasjon bygger i stor grad på en økonomisk-liberalistisk pluss-sum-forståelse av sammenhengen mellom økonomisk vekst og fordelene ved internasjonalt vare- og tjenestebytte. I denne ligger to hovedgrunner til at land har gevinst fra å handle med andre land: gevinst fra bytte og gevinst fra spesialisering. Gevinsten fra varebytte (handel) går kort fortalt ut på at land kan skaffe seg en vare billigere ved å bytte den til seg gjennom salg av andre varer som landet produserer bra og/eller billig, enn ved å produsere dem selv. Det kan oppfattes som en indirekte måte å produsere varen landet ikke spesialiserer seg i. Spesialisering kan forsterke vinsten. Produksjonen av den produksjonsgrenen landet har et fortrinn i, blir økt, eksporten øker og importen av andre varer øker også. Handel uten spesialisering vil innebære en vinst for landet, men vinsten vil være større om også ressurser flyttes til sektorer der landet har eller kan utvikle relative fortrinn. Både varebyttet og spesialiseringen av produksjonen utvider forbruksmulighetene i landet.

Adam Smith presenterte teorien om absolutte fortrinn i sitt verk fra 1776, jf. boks 2.2. Dette gav et viktig teoretisk fundament for forståelsen av et lands nytte av å handle med andre land. Da Smith skrev sitt verk, var merkantilismen

dominerende som økonomisk doktrine. Internasjonal handel var langt på vei betraktet som et null-sum-spill. Det ble lagt nokså ensidig vekt på gevinster fra eksport, og tap av inntekt og arbeidsplasser ved import. Smith argumenterte for at det ene landets import er det andre landets eksport. Ved at et land eksporterer varer til andre land får det penger til å importere varer og tjenester som ikke landet produserer selv, eller produserer dyrere og dårligere enn andre. Landets import blir eksport for andre land. Smith fokuserte på at arbeidsdeling og spesialisering mellom personer, regioner og land kan øke både den samlede og det enkelte lands økonomiske velferd. Internasjonal handel må altså ikke være slik at den enes vinst er den andres tap. Når land samhandler og spesialiserer sin produksjon på det de kan best, vil samlet produksjon på tvers av land kunne øke i et pluss-sum-spill. Det er ikke bare snakk om å dele kaka, men også å få kaka til å vokse.

David Ricardo presenterte teorien om komparative fortrinn i sitt verk fra 1817. Dette verket generaliserte Smiths teori til å omfatte situasjoner der et land ikke har noen absolutte fortrinn i forhold til andre land eller har absolutte fortrinn i alt («dårligst eller best i alt»). I kortversjon sier teorien at et land har et komparativt (relativt) fortrinn i produksjonen av en vare dersom det kan produsere varen med en lavere alternativkostnad enn andre land kan. En alternativkostnad er den mengden varer eller tjenester som kunne bli produsert om ressursene ble brukt på en alternativ måte (i en annen produksjonsgren). Har et land et komparativt fortrinn i produksjonen av en vare, så må det ofre mindre av andre varer for å produsere varen enn andre land må, det vil si at det aktuelle landet har lavere alternativkostnader enn andre land. Landet forsaker mindre av alternativ produksjon enn andre land. Har landet absolutt fortrinn (er mest «effektiv») i flere produksjonsprosesser, vil det finne det komparative fortrinnet der det absolutte fortrinnet er størst, altså det med lavest alternativkostnader. Dersom et land ikke har noen absolutte fortrinn fordi det er absolutt sett dårligere enn andre land i alle produksjonsgrener, vil det finne det komparative fortrinn der den absolutte ulempen er minst. Et land kan ha komparative fortrinn i flere produksjonsprosesser, men det er ikke mulig å ha komparativt fortrinn i alt. Samtidig er det slik at alle har ett eller flere komparative fortrinn. «Det hyggelige ved komparative fortrinn er at alle har det» (Norman & Orvedal, 2010).

Selv om det senere har utviklet seg andre oppfatninger om hvorfor et konkurransefortrinn oppnås, jf. kapittel 6, så er de klassiske økonomenes teori om de relative fortrinnes eksistens og deres bidrag til forståelsen av fordelene ved internasjonal handel en av de minst omdiskuterte innen økonomifaget.

Teorien er fortsatt basis for mye av dagens mer utviklede og nyanserte teorier. Årsaken til komparative fortrinn har imidlertid endret seg mye. På 1800-tallet var det en dominerende oppfatning at ulikheter i produksjonsteknologi var bakgrunnen for landenes komparative fortrinn. Teknologien var i stor grad eid av det enkelte landet. Etter hvert som teknologien ble spredd til mange land ved den industrielle revolusjonen, skiftet i stor grad oppfatningen til at fortrinnene skyldes ulikhet i faktorutrustning. I andre halvdel av 1900-tallet ble det imidlertid gradvis større frihet i bevegelse av kapital, naturressurser og dels også mennesker, slik at de ikke lenger var begrenset til bruk i det enkelte landet. I nyere handelsteori framstod da særlig menneskeskapte ressurser som en viktig årsak til fortrinnene, som informasjon, kunnskap, evne til innovasjon og effektiv organisering. Produkter og tjenester som er intensive i bruken av menneskeskapte ressurser er blitt stadig viktigere for bedrifter og lands konkurransekraft. På samme måte er evnen til å lage differensierte produkter viktig. (Med differensierte produkter menes her forskjeller i egenskaper og kvalitet ved relativt like produkter.)

Uansett grunn til et komparativt fortrinn, så vil de ikke nødvendigvis vare evig. Vinnerne i internasjonal handel har historisk variert over tid. Konkurransesituasjonen til et land, en bedrift eller en sektor er ikke statisk, for eksempel bestemt av eiendomsrett til produksjonsteknologi eller produksjonsfaktorer. Konkurransesituasjonen endres i dag kontinuerlig med basis i evnen til å foredle og utvikle varer og tjenester, der teknologi og ressurser inngår som delfaktorer. Betydningen av kunnskap, bedriftskultur, næringsklynger og langsiktig satsing har økt. I dag er det ofte kompetanse, innovasjon og evne til positiv bedriftsøkonomisk, politisk, kulturell og sosial identitetsbevissthet, utvikling og endring, som gir grunnlag for et lands komparative fortrinn og samfunnsutvikling.

5.1.2 Bruken av økonomiske modeller

I den etterfølgende økonomiske analysen brukes det i stor grad modeller under forutsetninger om atferd og prosess som ligger i mikroøkonomisk teori. En økonomisk modell er en teoretisk konstruksjon som viser prosesser av et sett med variabler og et sett av logiske og/eller kvantitative forhold mellom dem. En økonomisk modell er et forenklet rammeverk som er laget for å illustrere komplekse prosesser. Ofte, men ikke alltid, gjøres dette ved hjelp av matematiske sammenhenger framstilt algebraisk eller grafisk. I en modell inngår endogene (avhengige) variabler som bestemmes av likningene/sammenhengene, og eksogene (uavhengige) størrelser som er bestemt utenfor modellen. Formålet

med modellen kan være å beskrive og forklare sammenhengen mellom økonomiske størrelser. For at modellen skal være determinert, gi entydige svar, må den normalt ha like mange ligninger som endogene variabler. Har den for mange ligninger, blir den overbestemt. Det kan for eksempel være når for mange reguleringer og politiske inngrep er satt inn for å nå flere mål enn det som er mulig. Har den for mange endogene variabler, blir den ubestemt. Da kan vi ikke være sikre på hvilke resultater regulering og politikk vil gi. En modell er derfor et viktig hjelpemiddel når det skal treffes avgjørelser i økonomisk politikk. Hvilken politikk er mulig og hvordan må den innrettes for å bli konsistent? Siden modellen bare kan ta med noen av mange krefter som virker i en økonomi, vil den som regel gi et sterkt forenklet bilde av virkeligheten.

Mange av modellene vi bruker både i denne delen av boka og i Del II og Del IV, er partielle, komparative statiske likevektsanalyser. I disse analysene sammenliknes ulike likevektstilstander i et marked eller i en økonomi. Vi kan for eksempel studere hva som skjer med produksjon og forbruk i et land før og etter det beveger seg fra autarki til frihandel, eller før og etter et handelspolitisk tiltak er innført. Vi studerer da enkeltmarkeder uten å ta i betraktning virkningene på andre markeder eller forhold i en økonomi. Når effekten av en endring blir viktig for andre markeder i økonomien, vil vi referere til generelle likevektsanalyser. Generell likevekt inntreffer når alle markedene i en økonomi er i balanse, og total etterspørsel er lik totalt tilbud for alle varer og tjenester.

Enten det er partielle eller generelle likevektsanalyser som brukes, forklarer den komparative statikken ikke hvordan et land går fra en likevektstilstand til en annen, eller tar hensyn til sosiale og politiske forhold som også kan være viktige for både utfall og samfunn. Da kreves det en dynamisk tilnærming og en politisk økonomisk forståelse av både mål og prosess. I den økonomiske analysen studerer vi hvordan variabler utvikler seg over tid og kanskje i retning av et nytt stasjonærnivå selv om de ikke nødvendigvis noen gang når det fullt ut. I den politiske analysen drøftes mennesker, bedrifter, regioner og nasjoners mer sammensatte motiver og atferd og som representerer dynamiske virkninger av internasjonal handel. Disse bidrar til å modifisere både de økonomiske prosessenes mål og funksjonsmåte. Dynamikken er avgjørende for hvor stor brutto vinst et land får, hvor store inntekts- og omfordelingsvirkningene blir og hvilken form de tar.

5.2 TEORIEN OM KOMPARATIVE FORTRINN

5.2.1 Absolutte fortrinn

Prinsippet om absolutte fortrinn bygger et grunnlag for å forstå komparative fortrinn for land, en sektor, region, bedrift eller et individ ut fra økonomisk analyse. Anta at verden består av bare to land, Land A og Land B. Bare to varer blir produsert, vin og tøy, som vi forutsetter har samme kvalitet i de to landene. Vi antar at landene er utstyrt med arbeidskraft som eneste produksjonsfaktor, og at arbeidskraften *ikke* er like produktiv i Land A og i Land B. Alle ressursene brukes fullt ut (full sysselsetting) og er ikke mobil mellom landene. Siden det er full ressursutnyttelse, må hvert land som vil produsere mer av den ene varen, samtidig måtte produsere mindre av den andre. Arbeidskraftens absolutte produktivitet måles med arbeidstid som brukes per enhet produsert av en ferdigvare. Det landet som bruker færrest arbeidstimer på å produsere en enhet av ferdigvaren, er mest produktiv og har dermed et absolutt fortrinn i denne sektoren. Tabell 5.1 viser hvor lang arbeidstid det trengs for å produsere ferdigvarene vin og tøy i de to landene:

Tabell 5.1: Absolutt fortrinn – best i hver sin produksjonsgren

	Land A	Land B
Vin (liter per arbeidstime)	8	2
Tøy (meter per arbeidstime)	4	5

Tabellen viser at Land A kan produsere 8 liter vin per time, mens Land B bare kan produsere 2 liter per time. Målt på denne måten er Land A mer effektiv i produksjonen av vin, og land A har dermed et absolutt fortrinn i produksjonen av vin i forhold til Land B. Land B kan på sin side produsere 5 enheter tøy per time, mens Land A bare kan produsere 4 enheter per time. Land B er da mest effektiv i produksjonen av tøy, og har absolutt fortrinn i produksjonen av den varen. Land A og Land B har dermed absolutt fortrinn i hver sin produksjonsgren. Teorien om de absolutte fortrinn sier at Land A bør spesialisere seg på produksjon av vin, og Land B bør spesialisere seg på tøyproduksjon. Land A eksporterer vin til Land B og får tøy som import.

I tillegg til å bytte varer kan de to landene vri sin produksjon til å produsere mer av den varen det har et absolutt fortrinn i, slik at Land A reduserer arbeidsinnsatsen i tøyproduksjon og øker arbeidsinnsatsen i vinproduksjon. Dersom Land A flytter en arbeidstime fra tøy- til vinproduksjon, mister landet 4

meter tøy mens vinproduksjonen øker med 8 liter. Dersom Land *B* på sin side øker arbeidsinnsatsen i tøyproduksjon med én time, økes tøyproduksjonen med 5 meter, mens det mistes 2 liter vin. Nettovinsten ved produksjonsvridningen i de to landene er at det blir én meter tøy mer (-4 meter i land *A* og $+5$ meter i land *B* = netto 1 meter mer tøy) og seks liter vin mer ($+8$ liter i land *A* og -2 liter meter i land *B* = netto 6 liter mer vin). Uten at ressursmengden (arbeidskraft) har økt i de to landene, er det gjennom spesialisering produsert mer både vin og tøy.

Regnestykket viser at verden tjener på spesialiseringen. For å si noe om hvilket land som tjener mest, trengs det informasjon om prisene som etablerer seg etter at frihandelen mellom de to er innført. Vi innfører så langt ikke penger, men måler prisen på hver av varene gjennom hvor mye som må forsakes av den andre varen, eller alternativkostnaden (eng: opportunity cost)) til hver av varene. Dersom det skal være noen hensikt for produsentene i Land *A* å selge vin til Land *B*, må prisen de får for hver liter vin, være høyere enn den de får i eget land. Tilsvarende må prisen som konsumentene i Land *B* betaler for vinen, være lavere enn det de må betale for vin som er produsert der. Land *A*s vinpris før handel målt i form av tapt tøyproduksjon vil være $4/8 = 0,5$ meter tøy per liter vin. Land *B*s vinpris før handel vil tilsvarende være $5/2 = 2,5$ meter tøy per liter vin. Dette innebærer at den internasjonale vinprisen må ligge mellom 0,5 og 2,5 meter tøy per liter vin for at varebytte skal finne sted.

For at samhandel skal oppstå kan vi derfor med sikkerhet slå fast at den nye internasjonale prisen på varen, målt gjennom hvor mye som må forsakes av den andre varen, vil ligge et sted mellom de to autarkiprisene for at handel og spesialisering skal finne sted, men den kan gjerne ende opp nærmere et av landenes autarkipris enn det andre. Hvor nært eller langt fra den internasjonale prisen de nasjonale prisene ligger, avhenger av tilbuds- og etterspørselastisitetene i hvert av landene (se kapittel 7.3.1 om elastisiteter) og størrelsen på økonomiene. Jo nærmere den internasjonale prisen kommer Land *A*s autarkipris, desto mer vil Land *B* og desto mindre vil Land *A* netto tjene på handelen. Samtidig fører spesialiseringen til at omstilling i form av flytting av arbeidskraft fra vinproduksjon til tøyproduksjon blir større for Land *B* enn for Land *A*. Tilsvarende vil omstillingen og vinsten for Land *A* bli størst desto nærmere den internasjonale prisen kommer Land *B*s autarkipris.

5.2.2 Komparative fortrinn

Det finnes land som har få, og noen land som har mange, absolutte fortrinn. For å vise at absolutte fortrinn ikke er nødvendig for at handel skal være fordelaktig for begge land, tar vi nå utgangspunkt i at Land *A* har absolutt

fortinn, ikke bare i vinproduksjon med også i tøyproduksjon. Vi antar at Land *B* bare kan produsere 3 meter tøy per arbeidstime (og ikke 5 som i det forrige eksemplet). Tabell 5.2 viser produksjonsmengde per arbeidstime i de to landene under den nye forutsetningen.

Tabell 5.2: Komparativt fortrinn – land A er best i begge produksjonsgrener

	Land A	Land B
Vin (liter per arbeidstime)	8	2
Tøy (meter per arbeidstime)	4	3

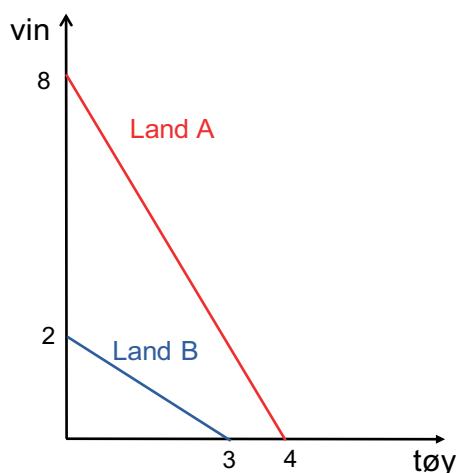
Som i teorien for absolutte fortrinn ser vi først på en situasjon der de to landene ikke handler med hverandre. Land *A* kan fortsatt produsere 8 liter vin per time, mens Land *B* bare kan produsere 2. For tøy er tallene 4 og 3 meter per time. Poenget nå blir i hvilken produksjonsgren Land *A* er *relativt* sett mest effektiv, eller Land *B* *relativt* sett minst dårlig. Tallene viser at Land *A* er:

$$8/2 = 4 \text{ ganger så effektiv som Land B i produksjon av vin, og}$$

$$4/3 = 1,33 \text{ ganger så effektiv som Land B i produksjon av tøy.}$$

Det største absolutte fortrinnet har Land *A* altså i vinproduksjon. Det innebærer at Land *A* har komparativt (eller relativt) fortrinn i produksjon av vin. Samtidig er Land *B*s absolutte «ulempe» mindre i tøy- enn i vinproduksjon. I *forhold til* ressursene som brukes på egen vinproduksjon er Land *B*s tøyproduksjon dermed også mindre ressurskrevende enn Land *A*s tøyproduksjon. Det innebærer at Land *B* har komparativt fortrinn i produksjon av tøy. Vin fra Land *A* og tøy fra Land *B* er relativt billigst når vi ser de to landene under ett. Teorien om komparative fortrinn sier da at Land *A* bør spesialisere seg i produksjon av vin og eksportere vin til Land *B* i bytte for tøy, selv om land *A* er best i begge produksjonsgrener.

Informasjonen om arbeidsproduktiviteten kan brukes til å sette opp produksjonsmulighetskurver for landene, jf. figur 5.1 (se også kapittel 5.3.1). Disse illustrerer mulighetsområdene for landenes produksjon av varer og tjenester. Land *A* har større produksjon per arbeidstime enn Land *B*, på grunn av høyere arbeidsproduktivitet, og som også gir grunnlag for høyere inntekt per capita enn i Land *B*.



Figur 5.1: Produksjonsmulighetskurver for Land A og Land B

Produksjonsmulighetskurvene viser hva hvert av landene kan produsere på én time. Utgangspunktet er at mengden arbeidskraft som medgår i produksjonen av en vare, bestemmer varens produksjonskostnad og pris. Enkelt kan dette sies at dersom det tar dobbelt så lang tid å produsere tøy som vin, så vil tøy ha en dobbelt så høy pris som vin: Dette innebærer at én enhet tøy koster det samme som to enheter vin. Forholdet mellom arbeidstid bestemmer altså de *relative prisene* på tøy og vin, regnet i mengden som forsakes av en annen vare. Helningen på produksjonsmulighetskurvene viser de relative produksjonskostnadene og dermed også de relative prisene i hvert land. Helningen viser hvor mye som må forsakes av vinproduksjon for å øke tøyproduksjonen, og hvor mye av tøyproduksjonen som må forsakes for å øke vinproduksjonen for hvert av landene (alternativkostnadene).

Land A kan altså produsere *enten* 8 liter vin *eller* 4 meter tøy per arbeidstid, *eller* en kombinasjon av de to. Alternativkostnaden for økt vinproduksjon i form av tapt tøyproduksjon vil være 4 meter tøy. Det er det samme som å si at 8 liter vin koster det samme som 4 meter tøy, eller at 1 meter tøy koster det samme som 2 liter vin. For hver meter tøy Land A produserer forsaker de en produksjon på 2 liter vin. Land As relative pris på vin blir $4/8 = 0,5$ meter tøy per liter vin. Det samme resonnementet kan gjøres for Land B. Der vil den relative prisen på tøy være $2/3 = 0,67$ liter vin per meter tøy, mens prisen på vin er $3/2 = 1,5$ meter tøy per liter vin. De relative prisene tilsvarer helningen (vinkelkoeffisientene) på produksjonsmulighetskurvene i figur 5.1. De relative prisene er oppsummert i Tabell 5.3:

Tabell 5.3: Relative priser i produksjon av vin og tøy i land A og land B

	Land A	Land B
Vin (meter tøy per liter vin)	$4/8 = 0,5$	$3/2 = 1,5$
Tøy (liter vin per meter tøy)	$8/4 = 2$	$2/3 = 0,67$

Der de relative prisene er lavest vil landene ha sine komparative fortrinn. I Land B er prisen på tøy 0,67, og i Land A 2 (liter vin per meter tøy). Tøy er dermed (relativt) billigst i Land B, og Land B har komparativt fortrinn i produksjon av tøy. Samtidig er vin (relativt) billigst i Land A, 0,5 meter tøy per liter vin mot 1,5 meter tøy per liter vin i Land B. Land A har et komparativt fortrinn i produksjon av vin. Forskjellene mellom landene skyldes at alternativkostnaden ved klesproduksjon er lavere i Land B enn i Land A, mens den er lavest for vinproduksjon i Land A. Selv om Land A er *absolutt* sett mest effektiv i begge produksjonsgrenene, er Land B likevel *relativt* sett mest effektiv i klesproduksjon. Så lenge alternativkostnadene er forskjellige i de to landene, vil dermed hvert av landene *måtte* ha et komparativt fortrinn i enten vin- eller tøyproduksjon.

Boks 5.1: Viktige begreper i handelsteorien

Absolutt fortrinn: Et land har et absolutt fortrinn i produksjonen av en vare i forhold til et annet land dersom det kan produsere varen ved bruk av færre ressurser enn det andre landet.

Alternativkostnad for en produksjonsfaktor: Den mengden varer eller tjenester faktoren kunne ha produsert ved best mulig alternativ anvendelse. Dette vil være kostnaden ved en produksjon målt i det nest beste alternativet et land kunne ha valgt, og som da er gått tapt. Alternativkostnaden for en produksjonsfaktor kan også bli kalt faktorens skyggepris.

Komparativt fortrinn: Et land har et komparativt (relativt) fortrinn i produksjonen av en vare i forhold til et annet land dersom det kan produsere varen med en lavere alternativkostnad. Det vil si at det må ofre mindre av andre varer for å produsere varen enn andre land. Har landet absolutt fortrinn i flere produksjonsprosesser, vil det finne det komparative fortrinnet der det absolutte fortrinnet er størst. Et land kan ha komparative fortrinn i flere produksjonsprosesser, men det er ikke mulig å ha komparativt fortrinn i alt. Samtidig er det slik at alle har et eller flere komparative fortrinn.

«Loven» om komparative fortrinn: Handel kan tjene alle land dersom de spesialisere seg i produksjonen av de varene og tjenestene som de har, eller kan få, et komparativt fortrinn i.

5.2.3 Gevinst fra handel

Gevinsten fra *bytte* av varer bestemmes av den prisen som fastsettes i handelen mellom landene, eller *bytteforholdet*, det vil si prisen på eksportvaren i forhold til importvaren (se også kapittel 6.10). For at både Land A og Land B i eksemplet som viste komparative fortrinn, skal vinne på å bytte vin og tøy med hverandre, må altså prisen på tøy være større eller lik 0,67, og mindre eller lik 2 (liter vin per meter tøy), som er de to landenes respektive autarkiprisforhold. Prisen på vin må tilsvarende være større eller lik 0,5 og mindre eller lik 1,5 (meter tøy per liter vin).

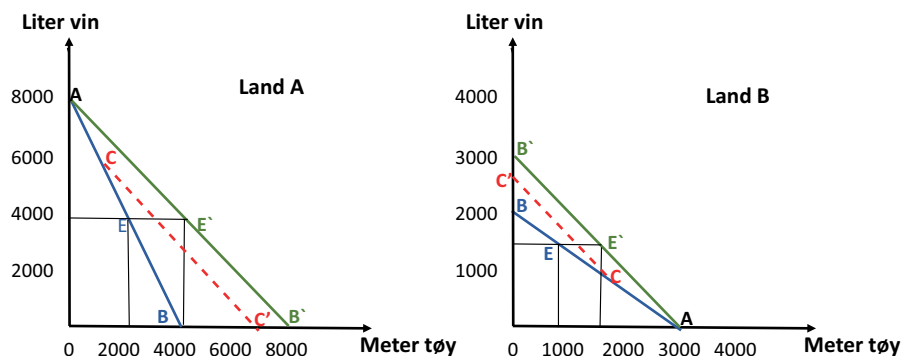
$$0,67 \leq \text{Pris på tøy (liter vin per meter tøy)} = \frac{P_{\text{tøy}}}{P_{\text{vin}}} \leq 2$$

$$0,5 \leq \text{Pris på vin (meter tøy per liter vin)} = \frac{P_{\text{vin}}}{P_{\text{tøy}}} \leq 1,5$$

Vi antar at den relative prisen i samhandelen blir 1. Én meter tøy koster altså det samme som én liter vin. For Land A står valget mellom å bruke én time til enten å produsere 8 liter vin eller 4 meter tøy. Anta at det velger å produsere 8 liter vin, og at denne vinen blir eksportert til Land B. Siden den relative prisen er 1, får Land A 8 meter tøy i bytte for sin vineksport. I forhold til alternativt å bruke timen til å produsere tøy, er gevinsten 4 meter når landet i stedet produserer vin som de selger til land B. Vinproduksjon kan oppfattes som en indirekte måte å produsere klær billigere enn å produsere klær selv. Det samme resonnementet kan vi gjøre for Land B, som kan bruke én time til enten å produsere 3 meter tøy eller 2 liter vin. Anta at de produserer 3 meter tøy, som blir eksportert til Land A i bytte for 3 liter vin. I forhold til egenproduksjon er gevinsten 1 liter vin.

Dersom (den relative) prisen på tøy stiger fra 1 til 2, det vil si det samme som prisen i Land A uten handel, vil Land B få $3 \cdot 2 = 6$ liter vin i bytte for sin eksport av 3 meter tøy. Dette ville være høyere gevinst enn før, men samtidig blir nå Land A uten gevinst. Land A vil da eksportere 8 liter vin i bytte mot 4 meter tøy ($8/2 = 4$), det samme som de kan produsere selv. Skulle prisen på tøy på den annen side falle til 0,67, det samme som prisen i land B er uten

handel, ville land A kunne eksportere 8 liter vin i bytte mot 12 meter tøy ($8/0,67 = 12$). Land B kan imidlertid da eksportere 3 meter tøy i bytte for 2 liter vin, altså produsere selv like billig som å kjøpe fra land A ($3 \cdot 0,67 = 2$). Land B mister i dette tilfellet gevinsten fra å handle med Land A, mens Land A får hele vinsten.



Figur 5.2: Gevinst ved spesialisering i Land A

Gevinsten fra *spesialisering* av produksjonen er illustrert i figur 5.2 for både land A og Land B. La oss anta at Land A har 1000 arbeidstimer tilgjengelig. Dersom disse ressursene i sin helhet brukes til enten å produsere bare vin eller bare tøy, kan Land A produsere enten 8000 liter vin eller 4000 meter tøy. Dette er vist ved linjen AB. Siden konsumentene lever av inntektene fra produksjonen, viser linjen AB også konsummulighetene i Land A uten handel. Helningen på kurven tilsvarende den relative prisen mellom tøy og vin, det vil si $P_{\text{tøy}}/P_{\text{vin}} = -2$ liter vin per meter tøy. En mulig kombinasjon av produksjon og konsum er vist i punkt E i figuren som ligger på AB, der det produseres og konsumeres ca. 4000 enheter vin og ca. 2500 enheter tøy.

Land A kan så eksportere vin til Land B for en relativ pris på $P_{\text{tøy}}/P_{\text{vin}} = -1$, som er vinkelkoeffisienten til linjen AB'. Dersom Land A går over til bare å produsere vin, kan de produsere 8000 liter, som vist i punkt A. Anta at 4000 liter vin blir eksportert til Land B i bytte for 4000 meter tøy. Gjennom denne spesialiseringen kan konsumentene forbruke like mye vin som før (4000 liter), men forbruket av tøy har nå økt fra 2500 meter til 4000 meter. Ved å flytte produksjonspunktet fra punkt E til A har forbrukspunktet flyttet seg fra punkt E til E'. Med handel og fullstendig spesialisering i vinproduksjon kan forbruket i Land A i prinsippet tilpasse seg hvor som helst på kurven AB'. Produksjonen er fortsatt begrenset av samme produksjonsmulighetskurve, men den begrenser ikke lenger konsummulighetene tilsvarende. Til tross for at Land A hadde

absolutt fortrinn i produksjonen av både vin og tøy, vil de likevel tjene på å spesialisere seg der de har et komparativt fortrinn og å handle med Land *B*.

Tilsvarende resonnementet kan gjøres for Land *B*, som er absolutt dårligst i begge produksjoner. Dersom vi antar at land *B* også har 1000 arbeidstimer tilgjengelig vil de kunne produsere enten 3000 meter tøy eller 2000 liter vin. I autarki forbruker landet ca. 1500 liter vin og ca. 1000 meter tøy (punkt *E*). Land *B* går så over til bare å produsere tøy, og kan da produsere 3000 meter, som vist i punkt *A*. Dersom de eksporterer 1500 meter tøy til land *A* i bytte mot 1500 liter vin vil konsumentene kunne forbruke like mye vin som før (1500 liter) mens forbruket av tøy kan økes fra 1000 til ca. 1500 meter. Ved å flytte produksjonspunktet til *E* til *A* har forbrukspunktet flyttet seg fra *E* til *E'*. Også land *B* vil kunne tilpasse seg hvor som helst på sin kurve *AB'* som vil gi høyere forbruksmuligheter for enten vin og/eller tøy. Produksjonsmulighetene legger ikke lenger samme begrensning på konsummulighetene som den gjør i en lukket økonomi.

Klassikerne antok lineære produktfunksjoner og dermed konstante alternativkostnader, noe som i sitt ytterpunkt fører til konklusjoner om *fullstendig* spesialisering i de produksjonsgrenene der et land har et fortrinn. I figur 5.2 bør derfor produksjonspunktene flytte seg fra *E* til *A* for begge land. Fordelene ved handel er imidlertid ikke avhengig av fullstendig spesialisering. Flytter landene sine produksjonspunkter bare fra *E* til *C*, innebærer det en viss, men ikke full, flytting av produksjonen fra tøy- til vinproduksjon i land *A*, og fra vin- til tøyproduksjon i land *B*. Også da vil mulighetsområdet for konsum være økt, som illustrert ved den brukne linjen *ACC'* (der *CC'* har samme helning som *AB'*), men konsumområdet utvides ikke like mye som ved full spesialisering. For enhver kombinasjon av produksjonen av de to varene vil både Land *B* og Land *A* kunne forbruke mer når de byttes etter det internasjonale prisforholdet, enn om hvert av landene skulle klare seg alene. Dette gjelder også selv om produksjonen ikke endrer seg i det hele tatt (landene bare bytter), men forsterkes dersom spesialisering finner sted.

Når et land skal finne sitt komparative fortrinn må altså alltid en produksjon ses i forhold til det som kunne være gjort i annen produksjon, målt gjennom dens alternativkostnader. Alternativkostnaden må så sammenliknes med alternativkostnadene til produsenter i andre land, eller deres relative prisforhold. Dersom et land er relativt sett mest ineffektiv i produksjonen av en vare (har høye alternativkostnader), vil det per definisjon være slik at det relativt sett må være mer effektivt å produsere noe annet. Det vil alltid være slik at noe av det et land kan produsere kan gjøres billigere enn andre i forhold til alternative produksjonsaktiviteter de kunne ha valgt. Poenget er å finne hvilke

produksjoner de har eller kan utvikle fortrinn i, og hvilke de skal la andre land spesialisere seg i.

Boks 5.2: David Ricardo og teorien om komparative fortrinn.

Begrepene absolutte og komparative fortrinn stammer fra to klassikere innen teorier for internasjonal handel. Adam Smith (1723–1790) publiserte sin teori om handel basert på absolutte fortrinn i «The Wealth of Nations» i 1776. David Ricardo (1772–1823) tok opp spørsmålet om hva en skulle spesialisere seg på, dersom en har et absolutt fortrinn i alle produksjoner i «On the Principles of Political Economy» utgitt i 1819.

Ricardo brukte Portugal og England, som begge produserte både vin og tøy, som eksempel når han skulle forklare hvordan begge landene kunne tjene på å spesialisere seg og handle med hverandre. Hans utgangspunkt var at arbeidskraft var eneste variable produksjonsfaktor. All arbeidskraft var sysselsatt og mobil innen landene, men immobil mellom landene. For å produsere en enhet av hver av de to varene antok han at det gikk med en konstant mengde arbeidskraft. Portugal var mest effektiv i produksjonen av begge varene, men forskjellen i effektivitet (eller i arbeidsproduktivitet) var relativt større i den ene sektoren enn i den andre.

Ricardo antok at England bruker 100 arbeidstimer for å produsere en viss mengde tøy, mens Portugal bare trenger 90 timer for å produsere det samme. Da har Portugal et absolutt fortrinn i produksjonen av tøy. Anta videre at England trenger 120 timer for å produsere en viss mengde vin og Portugal 80 timer. Også i produksjonen av vin har da Portugal et absolutt fortrinn i forhold til England. Selv om Portugal kunne lage en enhet tøy med kun 90 timer, ville landet tjene på å importere (noe av) det fra England, som produserer samme mengde mindre effektivt (med 100 timer). Ved å produsere mer vin som Portugal hadde et enda større absolutt fortrinn i produksjonen av, og selge det til England, ville landet frigjøre ressurser til den sektoren som var mest effektiv.

Antall arbeidstimer	Portugal	England
– 1 enhet vin	80	120
– 1 enhet tøy	90	100
Alternativkostnader		
– vinproduksjon	$80/90 = 0,89$	$120/100 = 1,20$
– klesproduksjon	$90/80 = 1,13$	$100/120 = 0,83$

Ved å redusere vinproduksjonen med 1 enhet vil England frigjøre 120 timeverk. Dette gjør det mulig for England å øke produksjonen av klær med 1,2 enheter. Dersom Portugal reduserer vinproduksjonen med 1 enhet, vil det frigjøres 80 arbeidstimer. Dette gjør det mulig for Portugal å øke tøyproduksjonen med 0,89 enheter. Forskjellene mellom landene skyldes at alternativkostnaden ved klesproduksjon er lavere i England enn i Portugal. Selv om Portugal er absolutt sett mest effektiv i begge produksjonsgrener, er England likevel relativt sett mest effektiv i klesproduksjon. Klær vil dermed være relativt billigere i England enn i Portugal. Det samme resonnementet kan føres for vinproduksjon, der alternativkostnaden vil være lavest i Portugal. Vin vil dermed være relativt billigere i Portugal enn i England. England har komparativt fortrinn i klesproduksjon, mens Portugal har komparativt fortrinn i vinproduksjon.

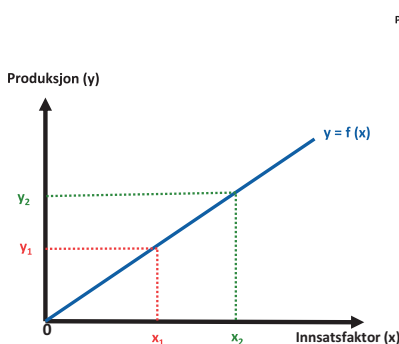
Begge landene har gjennom varebyttet økt tilgangen på den varen de ikke har komparativt fortrinn i.

Et hovedmoment i den klassiske handelsteorien er at de relative prisene må være ulike fra land til land for at handel skal oppstå mellom dem. Er de ikke det, er det ikke noe mønster av komparative fortrinn og gir heller ikke grunnlag for handel. Teorien forutsetter at arbeidskraft er den eneste produksjonsfaktoren, at den er homogen og at arbeidsproduktiviteten er konstant. I realiteten vil de fleste land oppleve at det er avtakende utbytte og stigende alternativkostnader i produksjonen, jf. boks 5.3. Jo mer et land setter inn av ressurser i produksjonen av en vare, desto mer vil det etter hvert koste å ta dem fra andre produksjonsprosesser. Det må vanligvis forsakes stadig mer av andre varer og tjenester for å øke produksjonen av en vare som det allerede blir produsert mye av. Dette innebærer at fullstendig spesialisering vanligvis ikke vil lønne seg for noe land. Det komparative fortrinnet blir uttømt på et produksjonsnivå der alternativkostnadene blir så store at det heller vil lønne seg å øke produksjonen av andre varer og tjenester.

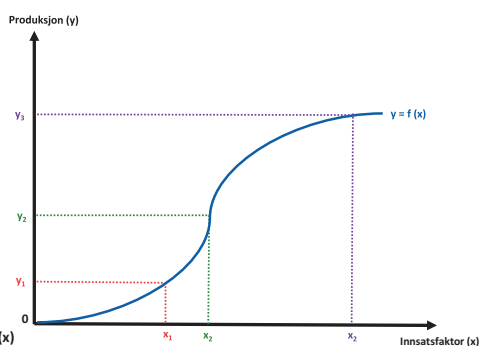
Boks 5.3: Økende, konstant og avtakende utbytte i produksjonen

I en produksjonsprosess vil produktmengden (y) øke som følge av at bruken av at mengde innsatsfaktorer øker (x). $y = f(x)$ og $y' > 0$. Hvor mye y øker som følge av økt bruk av x avhenger av formen på produktfunksjonen f . Når det er konstant utbytte i produksjon så vil det bli like mye y for hver x uansett hvor mye som produseres, jf. figuren under til venstre.

Konstant utbytte i produksjon
(Ricardo)



Variabelt utbytte i produksjon
(det vanlige)



Figuren til høyre viser den vanligste formen på en produktfunksjon og som er grunnlaget for den buede formen på en produksjonsmulighetskurve.

Økende skalausbytte: Produksjonen øker prosentvis mer enn økningen i innsatsfaktorene (x_1, y_1) . $f'' > 0$

Konstant skalausbytte: Produksjonen øker i takt med økningen i innsatsfaktorene (x_2, y_2) . $f'' = 0$

Avtagende skalausbytte: Produksjonen øker prosentvis mindre enn økningen i innsatsfaktorene (x_3, y_3) . $f'' < 0$

5.3 STANDARD HANDELSTEORI

I teoriutviklingen som fulgte etter Ricardos klassiske modell, og som derfor ofte blir kalt nyklassisk handelsteori, blir også etterspørselssiden i økonomien tatt hensyn til, samt at produksjonssiden/tilbudet gis større oppmerksomhet. Den nyklassiske modellen, som etter hvert er blitt kalt en standard handelsmodell, er en generell likevektsanalyse som tar utgangspunkt i ressurstilgangen og produksjonsteknologien i et land og de behovene konsumentene har for varene som blir produsert. Denne modellen viser hvordan et land vil velge å produsere kombinasjoner av ulike varer når det er skjermet fra andre land (autarki), og deretter hvordan tilpasningen endrer seg når landet åpner seg for handel. På denne måten får vi fram velferds- og omfordelingsvirkninger av internasjonal handel innenfor et lands grenser, og hvordan en økonomi ut fra økonomiske forhold finner sin *optimale*, snarere enn den minimale eller maksimale, graden av spesialisering i forhold til omverdenen.

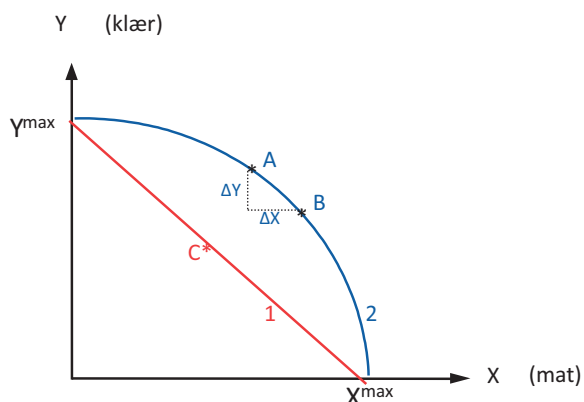
5.3.1 Produksjonsmulighetskurven

En produksjonsmulighetskurve illustrerer et lands mulighetsområde for produksjon av varer og tjenester. La oss anta at det er fullkommen konkurranse innen landet og at det produseres to hver for seg homogene varer, X og Y , for eksempel mat og klær. Når landet ikke har noen samhandel med andre, må produksjonen av de to varene være lik konsumet ($X^P = X^K$ og $Y^P = Y^K$). Dermed er det produksjonsmulighetene som begrenser forbruksmulighetene i en lukket økonomi. Transformasjonsfunksjonen, T , beskriver produksjonsmulighetskurven og angir alle mulige kombinasjoner av produksjonen av de to varene X^P og Y^P .

$$(i) \quad T = T(X^P, Y^P)$$

To ytterligheter i valg av produktmengder er å produsere bare den ene eller bare den andre varen. Under forutsetning om full ressursutnyttelse er dette i figur 5.3 merket som henholdsvis $X^{\max}$ (og dermed $Y = 0$) og $Y^{\max}$ (og dermed $X = 0$). Har landet i utgangspunktet valgt bare å produsere mat ($X^{\max}, 0$), men ønsker også å produsere noe klær, vil en økning av klesproduksjonen måtte ta ressurser fra matproduksjonen, siden alle ressurser i utgangspunktet er fullt utnyttet. Nedgangen i matproduksjonen som økt klesproduksjon medfører, representerer klesproduksjonens alternativkostnad. Har landet i utgangspunktet valgt å produsere bare klær ($0, Y^{\max}$), men ønsker å produsere noe mat i

tillegg, vil en økning av matproduksjonen tilsvarende måtte ta ressurser fra klesproduksjonen.



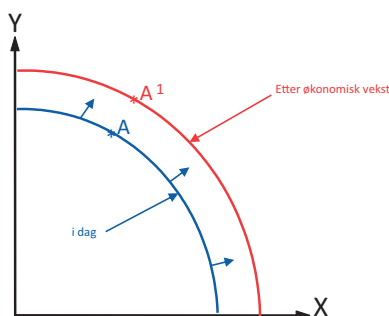
Figur 5.3: Produksjonsmulighetskurven ved konstant og avtakende utbytte

Produksjonsmulighetskurven viser mulige kombinasjoner av to varer et land kan produsere med alle ressurser fullt og effektivt utnyttet. Siden et land ved å produsere mer av én vare, får mindre av den andre varen, må en slik kurve være fallende. Dersom det er slik at mengdeendringen av den ene varen ikke er avhengig av hvor mye et land produserer av den andre varen, blir denne sammenhengen en rett linje mellom $X^{\max}$ og $Y^{\max}$, som illustrert ved linje 1. Vi har da konstante grenseproduktiviteter og alternativkostnader for varene. Sammenhengen mellom produsert mengde og forbruk av ressurser (produktfunksjonene) for hver av prosessene er lineære. Dette er forutsetninger vi har lagt til grunn i diskusjonen om klassikernes forståelse av komparative fortrinn. I de fleste produksjonsprosesser er imidlertid grenseproduktiviteten fallende, og de fleste produksjonsprosesser har avtakende utbytte. Dette innebærer at når det produseres flere enheter av den ene varen, må stadig flere enheter av den andre ofres, jf. boks 5.3. Grensekostnaden ved produksjonsprosessene er da økende. En stadig økende mengde mat må ofres etter hvert som flere enheter klær skal produseres. Dette gjør at produksjonsmulighetskurven vanligvis bøyer utover (er krummet fra origo), slik det er illustrert i kurve 2.

Helningen til produksjonsmulighetskurven kan uttrykkes ved den marginale transformasjonsbrøken, $MTB = \Delta Y / \Delta X$, og varierer med mengdekombinasjonen av de to varene, der symbolet Δ uttrykker endring i en variabel. Jo større mengde som produseres av X, desto brattere vil kurven være. Dersom landet i utgangspunktet bare produserer mat ($X^{\max}$, 0), er matproduksjonen

presset så langt at kostnaden ved å produsere den siste enheten er svært høy målt i redusert klesproduksjon. Redusert klesproduksjon vil være alternativkostnaden til økt matproduksjon. En marginal reduksjon av matproduksjonen kan da gi relativt mye klær ved alternativ bruk av produksjonsfaktorene. Etter hvert som stadig mer ressurser flyttes over i klesproduksjonen, vil landet få mindre og mindre klær igjen for hver enhet matproduksjon det ofrer (og omvendt dersom en starter bare med å produsere klær).²³

Den tekniske yttergrensen for produksjonen i landet som produksjonsmulighetskurven illustrerer, representerer situasjoner med full ressursutnyttelse og at ressursene brukes på den mest mulig effektive måte. Punkt C i figur 5.3 illustrerer en situasjon der dette er tilfelle dersom alternativkostnadene er konstant (linje 1), men som ikke oppfylles ved i (det vanligste) tilfellet med fallende grenseproduktivitet (kurve 2). Med en buet produksjonsmulighetskurve vil landet kunne produsere i A eller B, mens punkt C da oppfattes som at alle ressurser ikke er fullt ut sysselsatt. Over tid vil produksjonsmulighetene i et land vanligvis øke, blant annet gjennom investeringer, nye ressurser som blir funnet, utvikling av ny teknologi, utdanning og forskning og så videre. Økonomisk vekst illustreres ved at produksjonsmulighetskurven gjør skift mot høyre, som illustrert i figur 5.4. I stedet for å produsere for eksempel i A, kan landet nå produsere i A¹. Den nye kurven må ikke nødvendigvis være parallell til den gamle, slik som tegnet i figuren, men den må ligge til høyre for den (lenger ut i diagrammet).



Figur 5.4: Virkning av økonomisk vekst

²³ Dersom alternativkostnaden ved å produsere 1 ekstra enhet av X er å måtte ofre 2 enheter av Y, må alternativkostnaden ved å produsere en enhet ekstra av X være dobbelt så høy som å produsere en ekstra enhet av Y. Det kan vises at den marginale transformasjonsbrøken vil være lik det inverse av forholdet mellom grenseproduktiviteterne av hver av varene.

5.3.2 Tilpasning i autarki

Produsentene ønsker å maksimere sin fortjeneste fra produksjonen og salget av de to varene. Produsentens inntekt (R^P) blir:

$$(ii) \quad R^P = p_x \cdot X^P + p_y \cdot Y^P$$

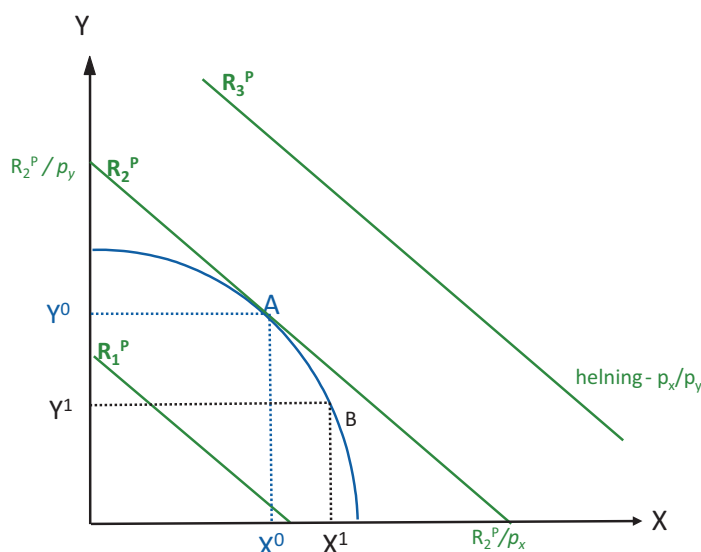
Siden vi forutsetter fri konkurranse, må produsentene ta teknologien og prisene på de to varene, p_x og p_y , som gitt. Produsentenes inntekt vil da bare variere alt etter hvor mye av varene de produserer. Et gitt nivå på inntekten ($R^P = \bar{R}^P$) kan oppnås ved en rekke kombinasjoner av X^P og Y^P . Sammenhengen mellom disse kombinasjonene definerer helningen på det vi kan kalle produsentenes inntektslinje. Ved å omordne (ii) får vi fram hva produksjonen av Y avhenger av:

$$(iii) \quad Y^P = R^P/p_y - p_x/p_y \cdot X^P$$

Sammenhengen mellom Y og X til et gitt inntektsnivå og konstante priser, finner vi ved marginalt å endre mengden X :

$$(iv) \quad \Delta Y^P / \Delta X^P = -p_x/p_y$$

Helningen på inntektslinjen er altså lik forholdet mellom prisene på de to varene ($-p_x/p_y$) og kan uttrykkes grafisk som en rett, fallende linje. I figur 5.5 er tre slike inntektslinjer tegnet inn. Hver for seg viser de ulike mengdekombinasjoner av de to varene som gir en bestemt inntekt, men alle har helningen til det gitte prisforholdet ($-p_x/p_y$). Jo lenger til høyre i diagrammet vi kommer, desto høyere blir inntekten ($R_3^P > R_2^P > R_1^P$). Varekombinasjoner som tilsvare budsjetlinje R_1^P er det mulig for produsenten å oppnå siden den ligger innenfor produksjonsmulighetskurven. Uansett hvor på denne linjen et land velger produktkombinasjoner, vil det imidlertid være mulig å øke produksjonen av en eller begge varene slik at inntekten vil bli høyere. Budsjetlinje R_3^P er på den annen side umulig siden den ligger utenfor mulighetsområdet for produksjonen.



Figur 5.5: Tilpasning for produsentene i autarki

Det vil være i punkt A, med produserte mengder X^0 og Y^0 , der inntektslinjen R_2^P tangerer produksjonsmulighetskurven at inntekten blir størst mulig til en gitt produksjonsmulighetsskranke. I dette tangeringspunktet må også *den marginale transformasjonsbrøken* være, $MTB = \Delta Y^P / \Delta X^P = -p_x/p_y$ siden helningen på produksjonsmulighetskurven og inntektslinjen i dette punktet er lik.²⁴ Skulle produsentene velge et annet punkt på produksjonsmulighetskurven, for eksempel punkt B, med produserte mengder X^1 og Y^1 , ville det gi en inntekt som er lavere enn R_2^P . Punktet A ligger på produksjonsmulighetskurven og representerer en situasjon med full ressursutnyttelse samtidig som produsentene maksimerer sin inntekt.

De behovene konsumentene i landet har for varer og tjenester illustreres ved en *velferdsfunksjon* som kan illustreres ved *indifferenslinjer*, slik vi kjenner dem fra konsumentteorien. Velferden i samfunnet antas å avhenge av hvor mye innbyggerne kan konsumere av de to varene. Dette kan uttrykkes ved funksjonen W ($W = \text{Welfare}$), der vi antar at etterspørselen kan utledes fra én representativ konsuments preferanser.

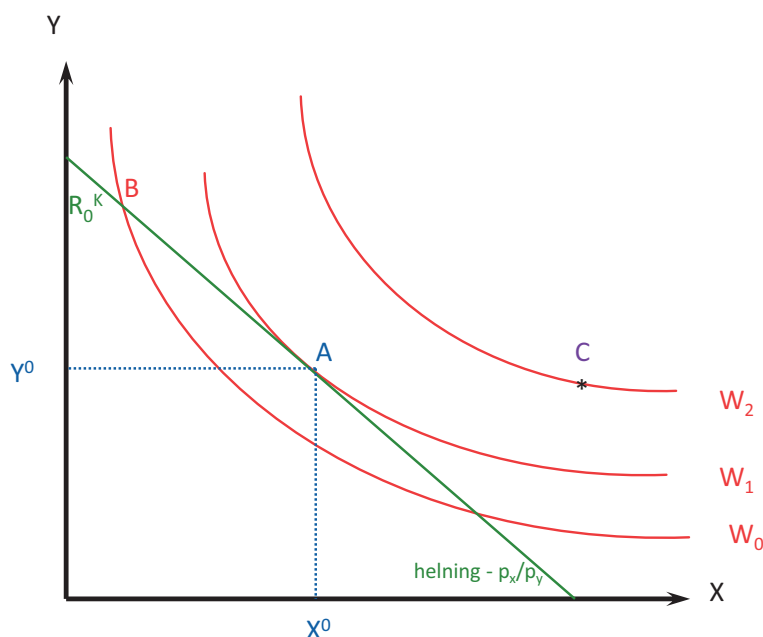
²⁴ R_2^P -linjen vil skjære X_1 -aksen i R_2^P/p_1 og X_2 -aksen i R_2^P/p_2 og måler inntekten i form av mengde av hver av de to varene.

Legg merke til at vi fortsatt ikke bryr oss om inntektsfordelingen mellom de enkelte konsumentene:

$$(v) \quad W = W(X^K, Y^K)$$

Vi antar at de to varene kan substituere hverandre i forbruket. Velferdsfunksjonen kan da uttrykkes tilsvarende som i konsumentteorien ved indifferenslinjer i godediagrammet for X og Y som vist i figur 5.6. Indifferenslinjene viser hvordan godene kan erstatte hverandre for at en gitt velferd skal kunne opprettholdes. Tilsvarende som den marginale transformasjonsbrøken uttrykker helningen på produksjonsmulighetskurven, uttrykkes indifferenskurvenes helning ved *den marginale substitusjonsbrøken*, $MSB = -\Delta Y^K / \Delta X^K$. Den marginale substitusjonsbrøken viser det antallet enheter av den ene varen som gjør konsumentene indifferente mellom å beholde disse enhetene eller å få en enhet mer av den andre varen. Brøken vil være det forholdet konsumentene er villige til å substituere de to varene med hverandre (den marginale substitusjonsraten).²⁵ Vanligvis er det slik at jo mer konsumenten allerede bruker av den ene varen, jo mindre er han villig til å ofre av den andre varen for å få mer av den første varen (avtakende grensenytte, det vil si tilleggsnyttens ved forbruk av én ekstra enhet av et gode er mindre enn tilleggsnyttens av den forrige). Dette gjør at indifferenskurvene som regel er krummet mot origo.

²⁵ Dersom konsumentene har fire ganger så mye nytte av å øke forbruket av X som av å øke forbruket av Y , vil forholdet mellom grensenyttene, det vil si tilleggsnyttens ved forbruk av én ekstra enhet av et gode, være $\frac{1}{4}$. Det kan vises ved at substitusjonsbrøken vil være lik det inverse av forholdet mellom grensenyttene av hver av varene.



Figur 5.6: Tilpasning for konsumentene i autarki

Jo lenger ut i godediagrammet en indifferenslinje ligger, jo høyere velferd representerer den. Dette er vist ved at $W_2 > W_1 > W_0$. Konsumentene ønsker å oppnå størst mulig nytte, eller komme lengst mulig ut til høyre i gode-diagrammet. Derfor vil de foretrekke punkt C framfor punkt A, som igjen foretrekkes framfor punkt B. Konsumentenes skranke for valg av velferdsnivå vil være den inntekten (R) de får fra produksjonen gjennom lønns- og/eller kapitalinntekt. Prisene antas å være gitt (konsumentene er «prisfaste velferds-maksimerere»).

$$(vi) \quad R^K = p_x \cdot X^K + p_y \cdot Y^K$$

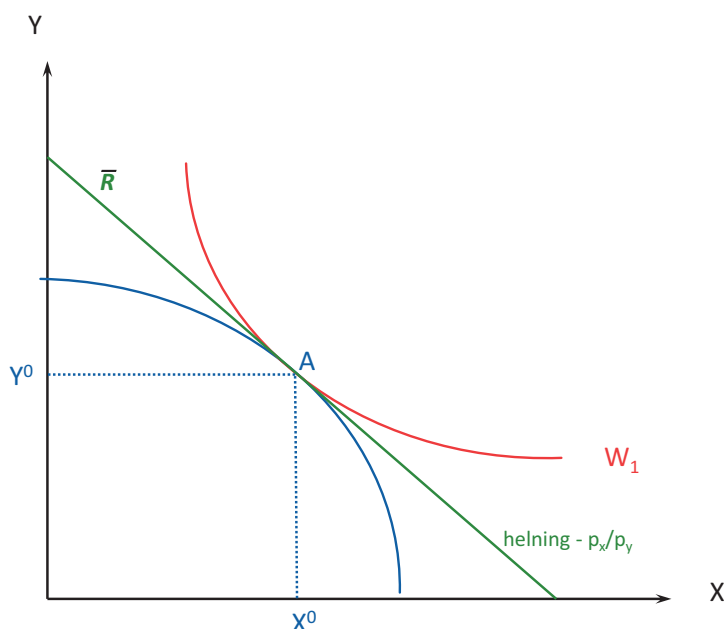
Konsumentenes budsjettlinje kan illustreres ved en rett, fallende linje med vinkelkoeffisient $(-p_x/p_y)$, etter et analogt resonnement som vi gjorde for produsentene. En slik linje er illustrert ved linjen R_0^K i figur 5.6. Punkt C blir umulig for konsumenten å oppnå ettersom budsjettlinjen ligger innenfor punktet. Punkt B ligger på budsjettlinjen og på velferdsnivå W_0 , og ut fra et inntektshensyn er dette punktet mulig å nå. I dette punktet er det imidlertid mulig å øke forbruket av X mot å senke forbruket av Y ved å bevege seg nedover på budsjettlinjen. Dette vil gi et høyere velferdsnivå helt til vi kommer

til punkt A med konsumerte mengder X_0 og Y_0 , der budsjettlinjen tangerer indifferenslinjen W_1 . I punkt A må indifferenslinjen ha samme vinkelkoeffisient som budsjettlinjen, som innebærer at også den marginale substitusjonsbrøken må ha verdi $MSB = -p_x/p_y$. Godekombinasjonen i punkt A gir høyest mulig velferd til den inntekten konsumentene har og til de prisene som eksisterer i markedet. Konsumentene tilpasser seg der budsjettlinjen tangerer en indifferenslinje.

Sammenholder vi tilpasningene for henholdsvis produsenter og konsumenter, finner vi at begge tilpasser seg optimalt. De maksimerer henholdsvis fortjeneste og velferd når $MSB = MTB = -p_x/p_y$. Dette innebærer at både transformasjonskurven og indifferenslinjene har samme helning i dette punktet. Samtidig vil produsentenes inntektslinje og konsumentenes budsjettskranke være akkurat lik:

$$(vii) \quad R = R^P = R^K = p_x \cdot X^0 + p_y \cdot Y^0 = \bar{R}$$

Helningen på denne linjen vil være lik forholdet mellom prisene på de to varene. Dette inntreffer der de to kurvene tangerer hverandre, med andre ord i punkt A i figur 5.7 med produserte og konsumerte mengder X^0 og Y^0 . Under autarki er forbruk lik produksjon av begge varer. Når produsentene maksimerer sin fortjeneste og konsumentene maksimerer sin nytte, vil dette oppnås gjennom fri tilpasning i markedene.

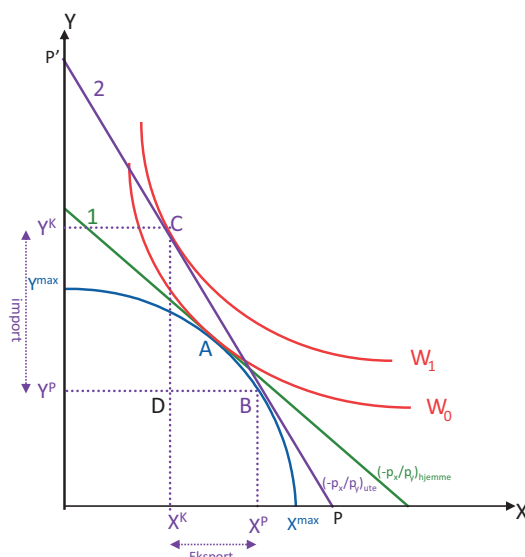


Figur 5.7: Tilpasning i autarki

Spørsmålet er hvordan denne tilpasningen endrer seg når det åpnes for handel med andre land, og prisene blir annerledes.

5.3.3 Tilpasning med frihandel

Dersom landet har et komparativt fortrinn i produksjon av vare X, vil prisen på denne varen i forhold til prisen på den andre varen Y (den relative prisen på X), være lavere hjemme enn i resten av verden; $(p_x/p_y)_{\text{hjemme}} < (p_x/p_y)_{\text{ute}}$. Dette betyr at den internasjonale prislinjen vil være brattere enn autarki-prislinjen i diagrammet, og da antar vi at landet er så lite at det ikke kan påvirke den internasjonale prisen. I figur 5.8 er autarkitilpasningen vist som i punktet A til prislinje 1 (med vinkelkoeffisient $(-p_x/p_y)_{\text{hjemme}}$). Det internasjonale prisforholdet er vist ved linje 2 (med vinkelkoeffisient $(-p_x/p_y)_{\text{ute}}$).



Figur 5.8: Virkninger av overgang fra autarki til frihandel

Med en slik brattere prislinje 2 vil produsentene maksimere sin inntekt i B , der $MTB = \Delta Y / \Delta X = (-p_x/p_y)_{ute}$. Landets nye inntekt bestemmes også av linje 2, som blir konsumentenes nye budsjettbetingelser. Det er til de nye internasjonale prisene de nå kan kjøpe varer og tjenester, og ikke til de gamle autarkiprisene. Linjen PP' kan ses på som landets *budsjettrestriksjon* i den forstand at konsument kan finne sted på denne linjen. Hvis et land velger bare å konsumere vare X , kan innbyggerne konsumere i punkt P og konsumerer de bare Y , kan konsument finne sted i P' . Linjestykkene $Y^{\max}P'$ og $X^{\max}P$ illustrerer derfor mulig «importert velferd» eller hvordan handel muliggjør konsum utover det landet kan produsere selv. Konsumentenes faktiske (optimale) tilpasning vil bli der den marginale substitusjonsbrøken blir lik det internasjonale prisforholdet: $MSB = \Delta Y / \Delta X = (-p_x/p_y)_{ute}$. Dette inntreffer der en indifferenskurve tangerer den internasjonale prislinjen, med andre ord i punktet C . Åpningen for handel har ført til at konsumentene har flyttet seg fra velferdsnivå W_0 til W_1 . Handelen har gjort dette mulig selv om landets produksjonsmuligheter ikke er endret, men landets produksjonsstruktur er endret.

Vi ser at konsument av vare Y har økt i forhold til autarkiløsningen. Det er rimelig gitt at den relative prisen på godet er redusert, og at landets inntekt har økt. Hvordan konsument av X på sin side påvirkes, er ikke entydig gitt. Den økte relative prisen på X fører via *substitusjonseffekten* til redusert konsum, men den

økte inntekten kan gjennom *inntektseffekten* oppveie dette. I diagrammet vårt kan det se ut som om substitusjonsvirkningen har vært sterkest, slik at konsumet av X har falt. Nytttemessig blir dette mer enn motvirket gjennom økt konsum av Y .

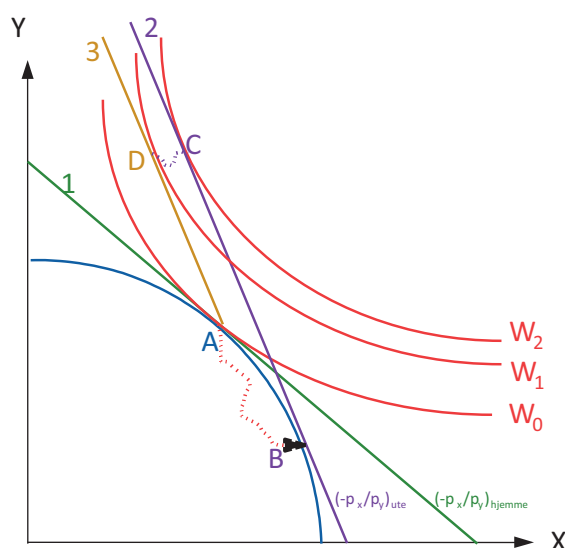
Både produsenter og konsumenter tilpasser seg i prinsippet slik de har gjort før, men nå til det nye internasjonale prisforholdet. Med de nye prisene vil de ikke lenger tilpasse seg i samme punkt. Produsert og forbrukt mengde er nå forskjellig. Frikonkurranse vil frambringe akkurat dette resultatet. Landet vil nå eksportere vare X , som de har komparativt fortrinn i, i mengde $(X^P - X^K)$ og importere vare Y , som de har en komparativ ulempe i produksjonen av i mengde $(Y^K - Y^P)$. Trekanten CDB kalles derfor ofte handelstrekanten. Med det internasjonale prisforholdet $(-p_x/p_y)_{ute}$ vil *verdien* av eksporten måtte være akkurat lik verdien av importen.

Vi ser også at det ikke har skjedd fullstendig spesialisering i produksjonen, slik tilfellet var i Ricardo-modellen med konstante alternativkostnader. Årsaken er at alternativkostnaden er økende, og i eksemplet lønner det seg ikke å øke produksjonen av X utover det punktet der alternativkostnaden målt med helningen på produksjonsmulighetskurven er lik den (nye) relative godeprisen. Skulle av en eller annen grunn prisen på eksportvaren X øke ytterligere, vil produksjonen av X øke ytterligere, og landet kan importere mer Y . Det eksisterende *ressursgrunnlag utnyttes altså bedre* i hvert land når de optimaliserer produksjonen etter internasjonale priser enn etter nasjonale priser, og det kommer til uttrykk i modellen ved at velferdsnivået økes. Det er imidlertid ikke sikkert at *alle* grupper i landet vil tjene på handel, og er betinget blant annet av eventuelle inntektsoverføringer fra gruppene som vinner til dem som taper.

5.4 TID TIL OMSTILLING

Analysen ovenfor forutsetter full mobilitet av ressurser mellom de to sektorene. Det er som regel ikke slik at ressurser uten *omstillingstid* kan flyttes fra en produksjonsprosess til en annen. I figur 5.9 er dette illustrert ved at omstillingen i produksjonen fra A til B skjer ved at ressurser først blir frigjort fra sektor Y , som har fått lavere relative priser på sitt produkt. Det kan for eksempel innebære at bedrifter går konkurs. Disse ressursene står ledige i en periode mens de gradvis absorberes av sektor X , som har fått relativt høyere priser på sitt produkt. Fram til det tidspunktet prosessen har overført tilstrekkelig med ressurser fra sektor Y til sektor X , kan vi oppleve

ressursledighet (arbeidsledighet), som er illustrert ved den stiplede, ujevne kurven mellom A og B. Dette innebærer at frihandelens første effekt for sysselsettingen kan være negativ. Det er først etter noe tid at den nye tilpasningen for produsentene kan bli realisert, og med det blir velferdsnivået hevet. Jo bedre evnen til omstilling er, desto hurtigere vil derfor fordelene ved frihandelen kunne føre til et økt velferdsnivå for konsumentene.



Figur 5.9: Kort- og langsiktige effekter av frihandel

For forbrukerne vil frihandelen på den annen side lønne seg umiddelbart. Forbrukerne kan legge om sitt konsum langt raskere enn produsentene kan legge om sin produksjon. Anta at produksjonen forblir i punkt A på kort sikt. Med frihandel vil konsumentene velge sitt forbruksmønster etter prislinjer med helning som $(-p_x/p_y)_{ute}$. Siden inntekten er begrenset av at produksjonen forblir i punkt A, vil konsumentene tilpasse seg der linje 3, som er parallell til linje 2, tangerer en indifferenslinje, noe som gir tilpasning for konsumentene i punkt D. Dette gir umiddelbart velferdsnivå W_1 , som er høyere enn W_0 med tilpasning i A under autarki. Indifferenslinjen W_1 ligger på den annen side lavere enn W_2 , som er det nivået som kan oppnås ved frihandel med full produksjonstilpasning i punkt B og konsumenttilpasning i punkt C (etter linje 2).

Selv om vi ikke skulle få produksjonsomstillinger i det hele tatt, øker altså frihandel velferdsnivået ved at konsumentene tilpasser seg det internasjonale prisforholdet, så framtidig dette er forskjellig fra prisforholdet i autarki. Når så omstillingen i produksjonen eventuelt tar til, kan velferdsnivået øke etter hvert

som ressursene flyttes over i produksjonen av vare X . Det kan også falle i perioder, avhengig av hvor problematisk omstillingen blir. Omstillingene kan bli så vanskelige at velferdsnivået faller under W_0 , med tilhørende stor ressursledighet. For de gruppene som blir arbeidsledige, kan effekten av frihandelen derfor oppleves som negativ på kort sikt, det vil si til de har klart å omstille seg. Klarer de aldri å omstille seg, kan deler av arbeidsmarkedet oppfatte frihandelen som et permanent onde.

Som i Ricardos modell vil forskjellen mellom det nasjonale og det internasjonale prisforholdet være med å bestemme hvor mye landet netto vil tjene, og hvor store omfordelings- og omstillingsvirkningene blir. Det er som oftest de landene som har priser som vesentlig avviker fra verdensmarkedsprisene som netto vil tjene mest på frihandel. Vi ser i figuren at jo brattere den internasjonale prislinjen er (jo større tallverdi det er på $(-p_x/p_y)_{ute}$), desto lenger til høyre kommer punkt B på produksjonsmulighetskurven, og desto større er det komparative fortrinnet i produksjonen av vare X . Samtidig vil landet komme høyere opp i velferdsnivå. Dette innebærer også at et slikt land må ta de største omstillingskostnadene ved at flere jobber må flyttes fra den relativt minst effektive til den relativt mest effektive produksjonssektoren, enn i land som har autarkipriser nærmere den nye verdensmarkedsprisen. Dette vil ofte gjelde små land eller regioner med ensidig næringsstruktur enn for store land.

Boks 5.4: Hva når du er best i alt?

Tenk at noen studenter går sammen i et bofellesskap. Huset de kjøper trenger vedlikehold og maling, plenen skal klippes og hagen vedlikeholdes, det skal lages felles middag og innkjøp av mat og klær skal vaskes. De blir enige om at det vil være fornuftig å dele på oppgavene.

De blir enige om at det ville være dumt om alle skulle gjøre litt av alt. Det ville være rasjonelt om fordelingen var slik at hver kunne konsentrere seg om noen få oppgaver. De blir enige om at de skal fordele oppgavene etter hvem som er flinkest til å gjøre dem.

Observasjonen kommer raskt om at Klara er flink til å male og reparere huset. Hun er en praktisk kvinne som har erfaring fra slikt arbeid fra før. Når det gjelder innkjøp og laging av mat, så er også Klara en kjempegod kokk som lager de nydeligste retter. For at Klara skal få alle de ingrediensene hun trenger er det viktig at Klara også får handle inn varene fra butikken. Når det gjelder hagearbeid, plenklipping og slike ting, har faktisk Klara har vært borti dette også

og steller uteomgivelsene bedre enn noen slik at det blir koselig å sitte ute om sommeren. Når det gjelder vask av huset, er det også slik at Klara gjør unna jobben på en brøkdel av tiden andre bruker. Dessuten blir det renere og penere enn når noen andre gjør det. Alle er enige om at Klara er en ener i det meste. Hun kan alt praktisk arbeid bedre enn de andre, er mer sosial og kreativ når det gjelder tilrettelegging av miljø og til matlaging.

Men alle blir raskt enige om at dersom Klara faktisk skulle gjøre alt, så ville ikke alt bli gjort. Klara skal jo også ha tid til samfunnsfagsstudiene, der hun lenge har vært den beste på kullet.

Løsningen ble at alle satte opp en liste over det de overhodet kunne gjøre og rangere dem i forhold til hva de er best i og nedover til det de er dårligst i. På denne måten tar hver enkelt på seg de oppgavene de var relativt sett best i, eller relativt minst dårlige i sett i forhold til Klara. Med en slik ordning utnyttet hver enkelt sitt komparative fortrinn, og Klara fikk også tid til å fortsette å studere. Klara hadde slett ikke komparativt fortrinn i alle de operasjonene hun var raskere og bedre i enn de andre.

5.5 ÅRSAKER TIL KOMPARATIVE FORTRINN

Den klassiske handelsmodellen baserte seg på at ulike relative priser framkom gjennom teknologiske forskjeller uttrykt ved arbeidsproduktivitet. Etter hvert som teknologiske forskjeller ble redusert, fant de to svenske økonomene Eli Heckscher og Bertil Ohlin at land heller har komparativt fortrinn i produksjonen av varer som intensivt bruker de produksjonsfaktorene landet er relativt sett rikelig utrustet med (H-O-teorien). Et sentralt utgangspunkt for H-O-teorien var at produksjonsteknologien er lik i de to landene (Ricardo forutsatte forskjellig teknologi), men at mengden produksjonsfaktorer er gitt i ulike mengde. Ulik tilgang på ressurser gir ulike (relative) priser på produksjonsfaktorene (som arbeid og kapital) under autarki. Under forutsetning om at varer og tjenester kan bevege seg fritt, mens produksjonsfaktorene er immobile mellom land, vil ulike ressurstilganger gi ulike produksjonsmuligheter og ulike relative priser på produksjonsfaktorer. Dermed blir også de relative produktprisene ulike, avhengig av hvor intensivt en produksjonsfaktor blir brukt i produksjonen av en vare. Når et land for eksempel er velutstyrt med arbeidskraft, er den relative prisen på arbeidsintensive goder lavere enn i land der arbeidskraften er relativt mer knapp.

Når det blir mulig for landene å handle med hverandre, vil de relative produktprisene, som vist foran, bli tilnærmet like og ligge mellom de to

landenes autarkipriser. Produsenter og konsumenter i begge land vil reagere på de endrede prisene. I landet som eksporterer varen, blir godet relativt dyrere. Dette sender signaler til produsentene om at lønnsomheten i produksjonen vil øke. Ressurser som tidligere var sysselsatt i produksjon av gode der andre land produserer billigere, flyttes over til økt produksjon av eksportvaren. Denne spesialiseringen og flyttingen av ressurser vil finne sted inntil alternativkostnadene ved flyttingen blir så høye at det ikke lenger lønner seg å øke produksjonen av eksportgodet ytterligere. I andre land som har andre komparative fortinn, det vil si at de har en annen relativ ressurssammensetning, skjer det tilsvarende endringer i produksjonsstrukturen. Disse landene vil flytte ressurser og spesialisere sin produksjon i goder som er intensive i bruken av produksjonsfaktorer som landet er rikelig utrustet med. Ressurser som tidligere var sysselsatt i produksjon av goder der andre land produserer billigere, flyttes over til økt produksjon av eksportvaren som landet produserer relativt billigst. H-O-teorien presenteres ofte med følgende fire teoremer:

- a) *Strukturteoremet*. Et land vil produsere og eksportere varer der produksjonen krever stor innsats av produksjonsfaktoren landet er velutstyrt med, og importere varer der produksjonen krever stor innsats av produksjonsfaktoren det har liten tilgang på.
- b) *Stolper-Samuelson-teoremet*. En økning i den relative prisen på en vare vil føre til at prisen på faktoren som brukes intensivt i produksjonen av vedkommende vare vil øke, og den andre faktorprisen vil falle. Når landet spesialisere seg i den produksjonsprosessen som bruker den rikelige ressursen intensivt, for eksempel arbeidskraft, vil prisene på denne varen bli budt opp i det internasjonale markedet og dra med seg prisene på innsatsfaktoren (lønna). Landets rikelige faktor vil tjene, mens den knappe faktoren vil tape. Er faktoren immobil mellom sektorer, vil tapet for den knappe faktoren bli større enn dersom den kan flyttes mellom sektorer (Stolper & Samuelson 1941). Økt handel vil altså føre til nedgang i prisene på importkonkurrerende varer, for eksempel matvarer, og oppgang i prisene på eksportkonkurrerende varer, for eksempel klær. For det landet som har komparativt fortrinn i klesproduksjon, vil pris på klær gå opp ved økt frihandel. Dette vil dra med seg en økning i lønninger siden klesproduksjon er arbeidsintensiv. Dette innebærer at den relative prisen på matvarer går ned. Dette vil dra med seg en nedgang i pris på jordbruksarealer. De som i landet får sin inntekt fra arbeid, vil tjene både på økte lønninger og på lavere

- matpriser. De som på den annen side får sin inntekt bare fra jordbruksproduksjon, vil tape både gjennom lavere jordbrukspriser og på dyrere klær.
- c) *Faktorprisutjevningsteoremet*. Frihandel fører ikke bare til mer like relative og absolutte produktpriser, men også til at faktorpriser blir mer like mellom ulike land. Lønna vil øke i land som avgir arbeidskraft til sektoren som øker, der det er rikelig tilgang på arbeidskraft, mens lønna faller i landet som mottar produksjonen, der arbeidskraft er en knapp faktor. Hvis begge landene produserer begge varene, blir faktorprisene over tid i prinsippet identiske. Se mer om faktorprisutjevningsteoremet i kapittel 5.6.
 - d) *Rybczynski-teoremet*. Økt tilgang på en innsatsfaktor fører til økt produksjon av den varen som er intensiv i bruken av vedkommende faktor, og redusert produksjon av den andre varen. Produksjonsøkningen for varen som øker, er relativt større enn økningen i tilgang på arbeidskraft, og fallet i produksjonen av den andre varen er relativt større enn økningen i tilgangen på arbeidskraft. Se mer om Rybczynski-teoremet i kapittel 5.7

H-O-modellen kan gi bra forklaringskraft for noen land i noen perioder, til ikke å forklare noe i det hele tatt. Den amerikanske økonomen Wassilij Leontief (1953) fant at et kapitalintensivt land som USA den gang eksporterte arbeidsintensive og importerte kapitalintensive varer («Leontief-paradokset»). Ut fra H-O-teorien mente Leontief at amerikansk eksport skulle være mer kapitalintensiv enn amerikansk import, men fant at det var omvendt. Hans forklaring på fenomenet var at kapital og arbeidskraft ikke er homogene varer. Kvaliteten på arbeidskraft varierer, der den amerikanske arbeidskraften i stor grad er høyere utdannet enn i andre land. USA er i tillegg et land som er rikt på naturressurser. Dersom disse faktorene sammenliknes, kan vi finne at i forhold til naturressurser og høyt kvalifisert arbeidskraft, er ikke USA så kapitalintensiv som vi skulle tro. Et land som Japan, med en langt høyere sparerate enn både Vest-Europa og USA, eksporterer derimot kapitalintensive varer selv om det er et svært folkerikt land uten mye egne naturressurser.

For norsk utenrikshandel synes H-O-teorien å kunne forklare mer. Norsk utenrikshandel preges av råvarer, som olje, gass og fisk, og lite bearbejdede varer, som smelteverksprodukter. I forhold til andre land har vi relativt god tilgang på naturressurser, som vannkraft, råolje, naturgass og havområder som årsaker til komparative fortrinn. Dersom Norge hadde vært et autarki, ville de relative prisene på disse produksjonsfaktorene ha vært lavere enn under frihandel. Norge får et komparativt fortrinn i å produsere energiintensive produkter og fiskeprodukter på grunn av faktorutrustning (se også kapittel 5.7).

Hvorvidt et land bør selge ressursene med liten eller ingen bearbeidingsgrad eller om de bør foredles videre, bør bestemmes av alternativkostnadene ved selve videreforedlingen. Det er altså ikke generelt slik at et land bør videreforedle sine ressurser så mye som mulig, og svaret kan endre seg over tid. Den norske kraftintensive industrien kan tjene som et godt eksempel på disse to poengene. Elektrisitet kunne tidligere ikke transporteres over store avstander på grunn av kostnader ved overføringstap i nettet. Dette gjorde elektrisitet til en relativt immobil ressurs, også mellom regioner i Norge. I nærheten av utbygde fossefall ble det utviklet kraftintensiv industri som fikk elektrisitet til en lav pris, som ble grunnlaget for næringens komparative fortrinn. Gjennom smelteverksproduksjonen ble den billige strømmen eksportert indirekte til utlandet. I dag finnes det teknologi og overføringsnett som gir langt mindre effekttap, både i Norge, og mellom Norge og andre land. Dette gjør at strømmen, alternativt til å brukes til kraftintensiv produksjon, kan eksporteres ut av den kraftintensive industriens områder. Dette har ført til at strømprisen har jevnet seg ut i Norge, og etter hvert også mellom Norge og andre land, først i Norden (Nord Pool) og etter hvert i Europa. Siden alternativkostnaden ved å bruke strøm i den kraftintensive produksjonen har økt, er det i økonomisk forstand i dag bare i de tilfellene at industrien kan betale prisene i de markedene som nå eksisterer, nasjonale og etter hvert eventuelt europeiske priser, at de ut fra en økonomisk analyse bør fortsette å produsere smelteverksprodukter.²⁶

En annen begrensning i H-O-modellen er at den bygger på strenge forutsetninger, som for eksempel at det er frikonkurranse både om produksjonsfaktorer og produkter. Dette betinger at aktørene har perfekt informasjon om hver enkelt tilbyder og etterspørres motiver, og om egenskaper ved det produktet som blir omsatt. Ofte skjer produksjon vertikalt i verdikjeden i multinasjonale selskaper og styrt av en ledelse, ikke av markeder. Dagens frie handel med kapital og naturressurser bryter også med modellens forutsetninger, og har gjort at menneskeskapte ressurser, for eksempel informasjon, kunnskap, evne til innovasjon, effektiv organisering og liknende ressurser, har blitt stadig viktigere enn dem som eies innen et land. Konkurransemessig er tilgang på menneskeskapte ressurser nå i mange tilfeller viktigere enn tilgang på råmaterialer (eller kapital). Samtidig er det da slik at dersom en bedrift velger å trekke seg ut av et land for å gjøre bruk av sine menneskeskapte

²⁶ Hensyn til lokal sysselsetting og bosetting m.v. kan på den annen side føre til at produksjonen foregår lenger enn det slike rent økonomiske betraktninger alene tilsier.

ressurser i et annet land enn der naturressursen er, er det ikke nødvendigvis til det beste for landet der bedriften opprinnelig var lokalisert (se kapittel 6.7).

Mens fordelene med frihandel og teorien om komparative fortrinn altså består, har forklaringen til fortrinnene endret seg over tid. Det er ingen fortrinn som varer av seg selv til evig tid. På 1800-tallet var Ricardos forklaring teknologiske forskjeller. På 1900-tallet forklarte Heckscher-Ohlin-teorien fortrinnene med forskjeller i faktor- og ressursutrustning. På 2000-tallet er det større mangfold i forklaringene, med dynamikk i relativ kompetanse og evne til omstilling og innovasjon i differensierte produkter som de mest framtredende.

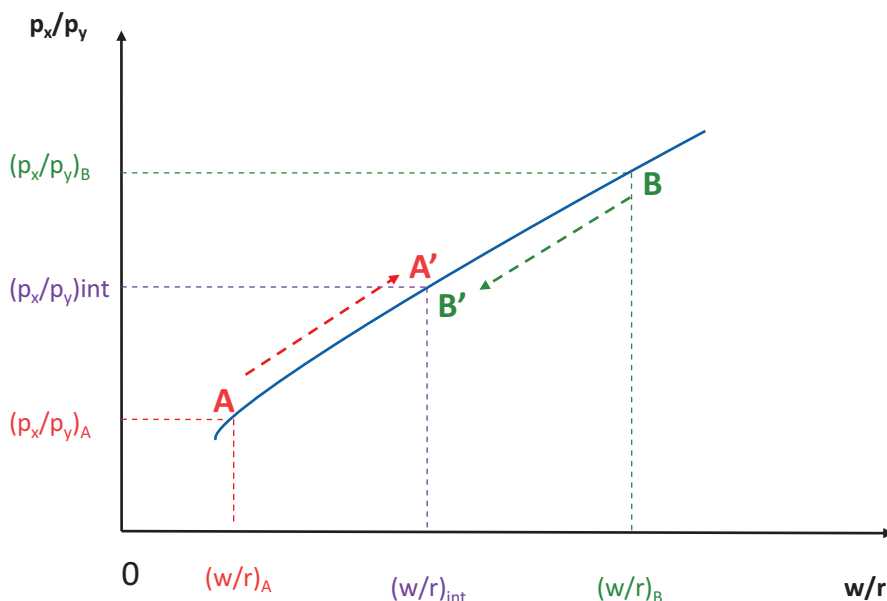
5.6 FAKTORPRISUTJEVNINGSTEOREMET

Faktorprisutjevningsteoremet er informativt for å forstå sammenhengen mellom produkt- og faktorpriser i internasjonal handel. Hovedinnholdet kan listes som:

- Etter at frihandel innføres blir produktprisene (tilnærmet) like. Produktprisen i Land *A* øker som eksportør, og den går ned i Land *B* som importør.
- Når produktprisen i *A* øker, så drar det med seg økt etterspørsel etter arbeidskraft og høyere lønn. Når produktprisen i *B* går ned, så drar det med seg redusert etterspørsel etter arbeidskraft og lavere lønn.
- Om alle markeder er perfekte vil lønningene i land *A* og land *B* bli like.

Figur 5.10 illustrerer samhandelens virkning på faktorprisene (Salvatore 1998). Den relative produktprisen p_x/p_y vises på den vertikale aksene og den relative faktorprisen w/r på den horisontale aksene (w = lønn, r = rente, avkastning på kapital). Siden landene benytter samme teknologi og det er perfekt konkurranse både i produkt- og faktormarkedet, er det direkte sammenheng mellom relativ produktpris p_x/p_y og relativ faktorpris w/r . Under autarki hadde land *A* med komparativt fortrinn i produksjon av *X* som arbeidsintensivt produkt sin tilpasning i punkt *A*, med en lav, relativ pris $(p_x/p_y)_A$ og relativ lav faktorpris på arbeid $(w/r)_A$. Etter at det innføres handel, øker den relative prisen på *X* (den blir lik i begge land), og produksjonen av *X* øker. Ny tilpasning er illustrert i punkt *A'*. I land *B* skjer tilsvarende prosesser med økning av produksjonen av det kapitalintensive produktet *Y*. Land *B* har tilsvarende en høy relativ pris $(p_x/p_y)_B$ med tilhørende relativ høy faktorpris på arbeid $(w/r)_B$. I land *B* faller lønna fra

$(w/r)_B$ i punkt til B til $(w/r)_{int}$ i punkt B' . Før handel var altså $(w/r)_A < (w/r)_B$, men med handel øker $(w/r)_A$ mens $(w/r)_B$ faller inntil den relative faktorprisen blir lik: $(w/r)_{int} = (w/r)_A = (w/r)_B$.



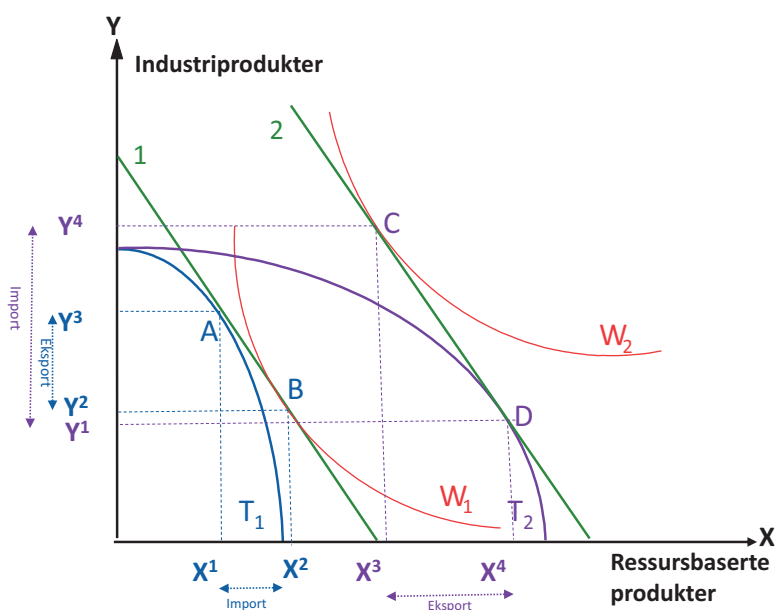
Figur 5.10: Produkt- og faktorpriser konvergerer i samhandelnde land

Dersom produksjonsfaktorene arbeidskraft og kapital fritt kan bevege seg over landegrensene, vil personer og bedrifter søke seg dit lønn og rente er høyest. Lønn vil derfor øke i land som avgir arbeidskraft, der det allerede er rik tilgang på arbeidskraft, mens lønna faller i landet arbeidskraften beveger seg til, der arbeidskraft allerede er en knapp faktor. Faktorprisutjevningsteoremet viser at handel med varer og tjenester på mange måter er et substitutt for frie bevegelser av produksjonsfaktorer. Handelen med ferdigvarer fører under våre forutsetninger ikke bare til like relative produktpriser, men også til likere relative faktorpriser. Det er selvsagt usannsynlig at vi vil oppleve full faktorprisutjevning i praksis. Modellen har en rekke strenge forutsetninger, og handel fører heller ikke til at produktprisene blir helt like. Produksjonsfaktorene er heller ikke *homogene*. Poenget er derfor mer at internasjonal handel fører til at faktorpriser blir *mer like* (de konvergerer) enn at de blir identiske.

5.7 RESSURSBASERT VEKST OG HOLLANDSK SYKE

Produksjonsmulighetene i et land vil som regel endres over tid. Kapitalmengden kan øke gjennom investeringer, mens arbeidsstokken kan vokse gjennom fødselstall, innvandring, økt deltakelse på arbeidsmarkedet med mer. Tilgangen til og anvendelsen av ny teknologi endrer også produksjonsmulighetene. Oppdagelsen av de store olje- og gassreservene i Nordsjøen endret Norges produksjonsmuligheter siden 1970-tallet. Det har åpenbart vært mange goder som har fulgt framveksten av sektoren, men det har hatt sine utfordringer, og ikke alle olje- og gassland har mestret situasjonen like godt som Norge.

Figur 5.11 illustrerer en situasjon der et land finner nye naturressurser. Dersom vi for enkelthets skyld antar at alternativet til produksjon av ressursbaserte produkter, eller ressursen selv, er industriprodukter, viser kurven ulike kombinasjoner av de ressursbaserte produktene (X) og industriprodukter (Y). Gjennom oppdagelsen av ressursene har produksjonsmulighetskurven gjort et skift fra T_1 til T_2 , som innebærer at det er mulig å produsere mer av disse enn før. Skiftet i produksjonsmulighetskurven fører til at den internasjonale prislinjen som landet tilpasser seg, flytter seg fra linje 1 til linje 2, forutsatt at landet er prisfast kvantumstilpasser i alle markeder.



Figur 5.11: Norge får økte petroleumsreserver

Den nye tilpasningen vil innebære at konsumentene flytter seg fra punkt *B* til punkt *C* og produsentene fra punkt *A* til punkt *D*. Eksporten var tidligere industriprodukter ($Y^3 - Y^2$), mens ressursproduktene ble importert ($X^2 - X^1$). I den nye situasjonen blir landet eksportør av ressursen ($X^4 - X^3$) og importør av industrivarer ($Y^4 - Y^1$). Veksten i den ressursbaserte produksjonen fører til at landets komparative fortrinn har endret seg, og at en del av industriproduksjonen gjennom dette er fortrent ($Y^3 - Y^1$).

Den polsk-britiske økonomen Tadeusz M. Rybczynski (1955) utviklet på tilsvarende grunnlag en argumentasjon om at en økning i tilgang til produksjonsfaktorer ville føre til vekst i produksjonen av varer som bruker denne produksjonsfaktoren intensivt («Rybczynski-teoremet»). En økning i tilgangen på arbeidskraft vil øke produksjonsmulighetene av arbeidsintensive varer, som den gang var klær. Tilsvarende vil en økning i landbruksarealet dra med seg en økning i produksjonsmulighetene for matvarer og øvrige produkter basert på primære landbruksprodukter. Land med relativt mye landbruksareal i forhold til arbeidskraft sammenlignet med andre land vil produsere mat relativt sett billigere enn et land som har mindre landbruksareal i forhold til arbeidskraft. Rybczynski generaliserte dette til at når et land får en økning av en produksjonsfaktor, så vil produksjonen av varer som bruker den faktoren intensivt, øke samtidig som produksjonen av varer som bruker andre faktorer, vil gå ned (økt relativ knapphet av andre innsatsfaktorer). Skal tøyproduksjonen øke, må det tas kapitalressurser fra matproduksjonen, som fører til at matproduksjonen reduseres, også i absolutt forstand.

I Norge har petroleumssektoren de siste tiårene blitt landets største næring med dominerende andeler av statlige inntekter, eksportinntekter, investeringer og BNP. Andre næringer har blitt liggende mer i «Oljeskyggen» med svakere inntektsvekst. Høy betalingsevne i oljesektoren har overbydd andre næringer i form av lønninger og betaling for andre innsatsfaktorer. Det er samtidig slik at det er den norske staten som tjener det meste av overskuddet i sektoren. En viktig bakgrunn for dette er at Genève-konvensjonen av 1958 gav nasjonale myndigheter enerett til å utnytte ressurser på et lands onshore- eller offshore-territorier. I tillegg til statens eksklusive juridiske eierskap til ressursene skiller petroleumssektoren seg fra andre sektorer også på andre måter. For det ene gir den en grunnrente (en fortjeneste utenover den normale fortjenesten, jf. boks 6.1) som gjør at produsentene tjener mer i denne næringen enn i andre næringer. Olje og gass har også strategisk betydning både i produksjons- og forbruksland både fra et inntekts-/utgiftsperspektiv og ut fra betydningen energi har for økonomisk og forvaltningsmessig utvikling. Dette gjør

markedene sterkt politisert (Rees og Odell 1987, Noreng 1999:190), og er en viktig bakgrunn for opprettelsen både av OPEC og IEA og for EUs energipolitikk. jf. boks 2,6 og kapittel 9.5.5. Det er flere modeller for hvordan en stat kan utnytte sitt eksklusive ressurseierskap til petroleumsressursene. Enkelt sagt kan den leie ut rettighetene til å utforske og utvinne ressursene til et privat selskap, den kan ta rollen som industriell entreprenør selv, eller finne kombinasjonsmodeller i en privat-offentlig blanding (Austvik 2012). I Norge etablerte staten fra tidlig på 1970-tallet et sterkt direkte eierskap og styringssystem for å kontrollere sektoren politisk, og for å sikre seg selv de største inntektene. Den norske staten eier i dag over 70 % av petroleumsressurser og -produksjon på norsk sokkel gjennom Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE) og eierskap til Statoil/Equinor. Dessuten skattlegger den alle private olje- og gasselskaper med 78 % av overskuddet (beskatning av overskudd i private virksomheter er ellers 24 %). Det er disse inntektene som har bygget opp det etter hvert så store norske oljefondet.²⁷

En bakgrunn for det sterke norske styringssystemet er at forvaltning av petroleumsressurser og inntekter har vært problematisk for mange land. Mange petroleumsprodusenter har vært utsatt både for hollandsk syke og det som kalles en ressursforbannelse. Begrepet hollandsk syke ble brukt første gang i en artikkel i *The Economist* i 1978 («The Dutch Disease» 28. november 1978: 82-83), og etablert som en diagnose på problemene et land kan få fra for sterk innenlands bruk av petroleumsinntekter. Bakgrunnen var at Nederland hadde betydelige inntekter fra gasseksport siden 1960-tallet. Vekst i velferdstjenester ble finansiert av økte offentlige inntekter fra gassproduksjon. Verdien av den daværende nederlandske valutaen gylden appresierte mot handelspartneres valutaer. Etter hvert som gasseksportinntektene flatet ut, økte de offentlige underskuddene, og

²⁷ Alle statlige inntekter fra den norske petroleumssektoren går inn i oljefondet. Inntektene består hovedsakelig av skattlegging av oljeselskapene (78 prosent), overskudd fra Statoil/Equinor og inntekter fra SDØE, som representerer statens direkte eierandeler i feltene. Oljefondet investeres i sin helhet i utlandet, p.t. aksjer, obligasjoner og eiendom. Fondet fjerner koplingen mellom store svingninger i og bruk av inntektene. En ustabil inntjening skal ikke hindre en stabil bruk. «Handlingsregelen» setter en ramme for hvor mye av fondet som kan brukes til å saldere årlige statsbudsjett (p.t. 3 prosent). Dette skal hindre hollandsk syke som oppstår når inntektene i for sterkt grad brukes i Norge og dermed fører til prisstigning og appresiering av norske kroner, som ville ha svekket konkurranseutsatte næringer. Samtidig frikopler fondet produksjonstempoet fra makroøkonomiske virkninger, selv om investeringene fortsatt kan være kostnadsdrivende. Produksjonstempoet er i dag høyere enn om fondet ikke hadde eksistert. Fondet skal flytte bruk av inntekter fra nåværende til framtidige generasjoner ved å flytte naturkapital i bakken til internasjonale finansmarkeder, som kan gi en høyere avkastning i det lange løp. Fondet nærmet seg i 2018 9000 milliarder NOK (nbim.no). Austvik (2007, 2012) drøfter utviklingen og styringen av norsk petroleumspolitikk. Noreng (2018) gir en kritisk vurdering av norsk oljepolitikk. Sæther (2017) gir en kritisk vurdering av Norges rolle som «oljeland i klimakampen».

det var nødvendig å høyne skattene. Høye reallønninger og sterk inflasjon svekket konkurranseposisjonen i tradisjonelle næringer. Den svake internasjonale økonomiske situasjonen på 1970- og 1980-tallet viste at viktige deler av nederlandsk industri ikke kunne konkurrere med andre land. Importen og arbeidsledigheten økte. På denne måten konkurrerte den nederlandske gassseksperten ut annen næringsvirksomhet fordi den kunne betale mer for både mennesker og ressurser. I tillegg var de offentlige inntektene basert på en grunnrente som ikke hadde sin basis i innenlandsk produksjonskapasitet.

Begrepet hollandsk syke er imidlertid ikke brukt bare for utfordringene i petroleumseksportland, og problemet det beskriver er opplevd i flere epoker i verdenshistorien:

«Although the disease is generally associated with a natural resource discovery, it can occur from any development that results in a large inflow of foreign currency, including a sharp surge in natural resource prices, foreign assistance, and foreign direct investment. Economists have used the Dutch disease model to examine such episodes, including the impact of the flow of American treasures into sixteenth-century Spain and gold discoveries in Australia in the 1850s.» (Ebrahim-Zadeh 2003).

Selv om en skulle tro at store naturressurser var et entydig gode for et land, er det spesielle økonomiske og politiske utfordringer knyttet til forvaltningen av dem. Jeffrey Sachs og Andrew Warner (1995) fant sterk korrelasjon mellom ressursrikdom og svak økonomisk vekst. Dette kan dels forklares med hollandsk-syke-problemer. Begrepet ressursforbannelse går imidlertid utover forståelsen av hollandsk syke, og refererer til betydelig prisvolatilitet i internasjonale råvaremarkeder (jf. boks 13.1), ofte dårlig statlig forvaltning av ressurser og inntekter, svake demokratiske institusjoner og mye korrupsjon (Auty 1993). Venezuela er et land som i dag ligger nær en slik beskrivelse. Blant grunnene til at ressursrike land har kommet dårlig ut er ofte måten inntektene brukes, svake institusjonelle systemer, og grader av industrialisering når ressursen oppdages. Acemoglu og Robinsons (2012) analyse av ekskluderende og inkludere institusjoner kan også være et bidrag til forklaring (jf. kapittel 13.5). Noen har sammenliknet stor ressursrikdom med å vinne i Lotto, der vinnerne sliter med å håndtere situasjonen som nyrike («easy-come, easy-go»). Den norske oljepolitikken betraktes av de fleste ut fra dette, og sammenliknet med andre petroleumslend, som vellykket, der vi har unngått ressursforbannelsen, og bare hatt tilfeller av lettere hollandske forkjølelser (heller enn ordentlig sykdom).

STORDRIFTSFORDELER, KLYNGER OG ANDRE FORHOLD

Dette kapitlet analyserer stordriftsfordeler, ufullkommen konkurranse, klynger og andre forhold som kan forklare omfang og form på internasjonal handel. Først analyseres stordriftsfordeler som grunnlag for spesialisering. Det skilles mellom interne stordriftsfordeler (i en bedrift) og eksterne stordriftsfordeler (i en hel sektor), som har ulike virkninger på markedsform og konkurranse-situasjon. Virkninger på internasjonal handel og spesialisering av markedsformene monopol, oligopol og monopolistisk konkurranse analyseres. Gjennom teknologigap- og produksyklus-teorier drøftes dynamiske endringer i konkurransefortrinn. Det fokuseres så på hvordan produkt differensiering gjør at mye av internasjonal handel i dag foregår med nokså like varer (intra-industriell handel). Multinasjonale selskapers roller i internasjonal økonomi og hvorfor de velger vekselvis å eksportere, lisensiere eller direkte investere i ulike land blir drøftet. Det analyseres hvordan handelen gjennom eksterne stordriftsfordeler bidrar til å danne klynger med geografiske lokasjonseffekter. Michael Porters konkurransediamant viser hvordan klynger også påvirkes av mennesker og av industriell og offentlig politikk. Avslutningsvis drøftes bytteforholdet for et land som en målestokk på hvor fordelaktig eller dårlig handelen med andre land utvikler seg.

6.1 STORDRIFTSFORDELER SOM GRUNNLAG FOR SPESIALISERING

I analysen av de komparative fortrinnene antok vi at det var fri konkurranse i omsetningen av varer og tjenester. Dette innebar at all ekstrasfortjeneste (renprofitt) over tid blir konkurrert bort, slik langsiktig likevekt for bedrifter i perfekte markeder forstås fra mikroøkonomisk teori, og alle bedrifter bare har normal fortjeneste, jf. boks 6.1. Grunnlaget for handel var at bedriftene var, eller gjorde seg, forskjellige og at hver av ulike grunner produserte det de var

relativt best til å gjøre. Dette kapitlet diskuterer andre forklaringsmåter for (internasjonal) handel der stordriftsfordeler, ufullkommen konkurranse og klynger står sentralt.

I de tilfellene der bedrifter eller næringer har fallende gjennomsnittskostnader når de øker produksjonen, har store bedrifter eller en stor næring en kostnadsmessig fordel framfor mindre bedrifter eller en liten næring. Vi sier da at bedriften, eventuelt næringen, har stordriftsfordeler. Et enkelt talleksempel kan illustrere hvordan utnyttelse av stordriftsfordeler for en enkelt bedrift kan påvirke det internasjonale varebyttet. Anta at et produkt blir produsert ved hjelp av bare én innsatsfaktor, for eksempel arbeidskraft. Med gitt teknologi vil produsert mengde avhenge av hvor mye arbeidskraft et land bruker. I Tabell 6.1 er det illustrert en situasjon der bedriften trenger 15 arbeidstimer for å produsere 10 enheter av produktet, mens den med 30 arbeidstimer produserer 25 enheter. Doblingen i bruk av arbeidskraft gir altså mer enn en dobling av produsert mengde. Mens produksjonen av de første 10 enhetene krever et arbeidstidsforbruk på gjennomsnittlig 1,5 timer/produktenhet, krever produksjonen av 25 enheter gjennomsnittlig bare 1,2 timer/produktenhet. Bedriften har da fallende gjennomsnittskostnader målt ved arbeidstidsbruk og får utnyttet sine stordriftsfordeler bedre ved å øke produksjonen fra 10 til 25 enheter. Når stordriftsfordeler eksisterer, vil bedrifter som produserer få enheter, få høyere enhetskostnader enn bedrifter som produserer mange enheter. Det vil lønne seg å ekspandere produksjonen for en eller noen få bedrifter for å få enhetskostnadene ned.

Tabell 6.1: Stordriftsfordeler som spesialiseringsgrunn

Faktorbruk	Produksjon	Faktorbruk per produktenhet
5	2	2,5
10	5	2
15	10	1,5
20	15	1,33
25	20	1,25
30	25	1,2
35	30	1,17

Anta at varen som er illustrert i tabellen blir produsert med samme produksjonsteknologi i både Norge og Sverige. Dersom begge landene i utgangspunktet produserer 10 enheter hver, vil totalt 20 enheter produseres i

de to landene med en samlet arbeidstidsbruk på 30 timer. Dersom all produksjonen ble samlet i Norge, ville de samme 20 enhetene kunne produseres med en arbeidstidsbruk på bare 25 timer. Produksjonen er da totalt sett blitt billigere, ved at samlet ressursbruk ble 17 prosent lavere når all produksjonen foregår i Norge, og ingen i Sverige, i forhold til om den ble delt likt mellom de to landene. Setter Norge inn like mye arbeidskraft som Norge og Sverige brukte til sammen, 30 arbeidstimer, vil den totale produksjonen øke til 25 enheter. Ved at all produksjonen foregår bare i Norge i stedet for i begge landene, vil vi totalt sett få 12,5 prosent flere produkter ut av samme ressursbruk som før.

Dersom både Norge og Sverige har full sysselsetting, må produksjonsøkningen for begge dekkes ved å ta arbeidskraft fra andre sektorer. Dersom det er stordriftsfordeler også i den sektoren som Norge reduserer produksjonen i, kan svenskene utnytte dette ved å flytte sin frigjorte arbeidskraft over i den. Dermed vil eventuelle stordriftsfordeler også kunne utnyttes av Sverige, men i en annen produksjonsgren enn den Norge har utnyttet. Gjennom omfordelingen av ressursbruk i Norge og Sverige kan stordriftsfordeler utnyttes i begge landene slik at den totale produksjonen blir større enn om hvert land skulle produsere alt selv.

Handelen mellom Norge og Sverige kommer i stand på grunnlag av at konsumentene i hvert land ønsker tilbud av begge varene, selv om den ene varen ikke produseres i eget land lenger. Svenskene ønsker å kjøpe de varene Norge har spesialisert seg i, og nordmennene ønsker å kjøpe de varene som svenskene har spesialisert seg i. Uten handel mellom landene vil ikke stordriftsfordelene i de ulike sektorene nødvendigvis bli utnyttet, for eksempel om det totale forbruket i de to landene er 20 enheter. Hvert av landene måtte da begrense seg til å produsere litt av hver vare. De frigjorte ressursene gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler fører til at flere varer og tjenester blir produsert i de to landene, og til at den totale velferden øker, tilsvarende slik vi så da spesialiseringen var basert på komparative fortrinn.

6.2 INTERNE OG EKSTERNE STORDRIFTSFORDELER

Eksemplet ovenfor var basert på stordriftsfordeler i en enkelt bedrift. Vi skiller vanligvis mellom to hovedformer for stordriftsfordeler.

- *Interne stordriftsfordeler* eksisterer dersom kostnadsreduksjonene ved store produksjonsskalaer oppstår ved at en enkeltbedrift øker produksjonen. Dette gjelder i eksemplet ovenfor.
- *Eksterne stordriftsfordeler* eksisterer når kostnadsreduksjonene oppstår ved at en hel sektor eller en næring blir større, men ikke nødvendigvis den enkelte bedriften. Dette kan for eksempel skyldes at næringen kan få billigere og bedre (lokale) leverandører av tjenester og innsatsfaktorer ved å bli større, økt konkurranse mellom like bedrifter lokalt og nasjonalt, utveksling av kunnskap og personale mellom bedrifter, imitasjon av teknologi og så videre.

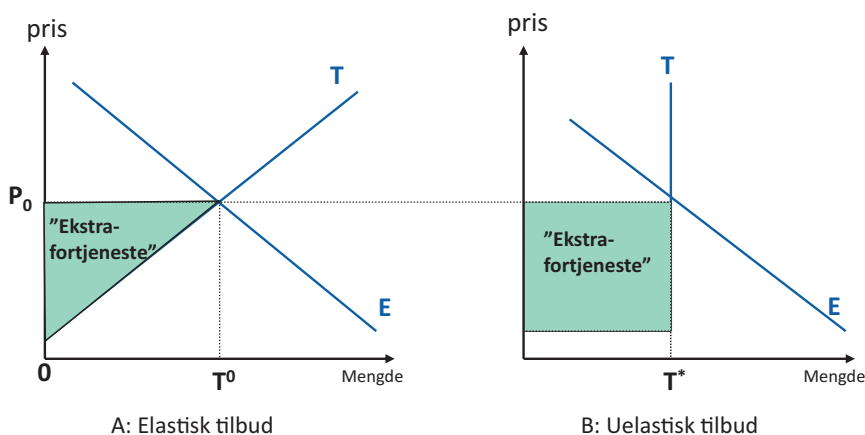
Virkningen av disse to formene for stordriftsfordeler på konkurransen i markedet kan være svært forskjellig. I tilfeller med interne stordriftsfordeler vil enkeltbedrifter bli store og kunne lede til ufullkomne markeder, som monopol eller former for oligopol. Generelt vil internasjonal handel føre til mer konkurranse i de enkelte markedene, men dersom stordriftsfordelene er tilstrekkelig store, kan nasjonale markeder i noen tilfeller bli for små for mer enn én bedrift. Markedsmakt er en av flere årsaker til at bedrifter kan skaffe seg en fortjeneste utover den normale. Internasjonale virksomheter kan bli dominerende i nasjonale enkeltmarkeder, og i noen tilfeller i Europa og til og med i hele verden. I tilfeller med eksterne stordriftsfordeler vil markedene på den annen side preges av mange små bedrifter og i større grad fungere etter frikonkurransekriterier.

Boks 6.1: Normal fortjeneste, renprofitt og grunnrente

Den normale fortjenesten ved å drive en aktivitet uttrykkes ved dens alternativkostnad. Dette er den minstefortjenesten en bedrift må ha for å fortsette å drive aktiviteten, i stedet for å starte med noe annet, for eksempel å sette kapital i banken for å få en renteavkastning. Ekstrafortjenesten er den fortjenesten en bedrift får utover den normale fortjenesten, som er tilstrekkelig for at bedriften skal fortsette å produsere varen eller tjenesten. Det kan være mange årsaker til ekstraprofitten, og den kalles da ofte for grunnrente, ressursrente, renprofitt eller intramarginal rente, avhengig av årsaken. På engelsk er det også mange navn på ekstrafortjenesten, mest vanlig er economic rent og supernormal profit.

I de fleste diagrammer i økonomisk analyse er den normale fortjeneste inkludert i kostnadskurvene for bedrifter og markeder. Dette skyldes at den er en

alternativkostnad for bedriftene sammen med øvrige kostnader. Dekkes ikke den normale fortjenesten over tid, vil det være mer lønnsomt for bedriften å drive med noe annet. I figuren nedenfor vises to markedsituasjoner med «vanlig» fallende etterspørselskurver (E) og markedspris P_0 . Situasjonen i figur A er et «vanlig» markeds-kryss der tilbudet gradvis øker med høyere pris. Det marginale tilbudet vil på ethvert nivå av prisen ikke tjene mer enn normal fortjeneste. Etter hvert som prisen stiger, vil imidlertid det tilbudet som allerede er der til lavere kostnader tjene stadig mer. Når prisen er P_0 , vil den siste enheten av mengden T^0 kun tjene normal fortjeneste, mens det på alle de andre enhetene mellom 0 og T^0 vil oppstå en ekstrafortjeneste. Total ekstrafortjeneste vises i det skraverte området og tilsvarer produsentoverskuddet i et marked, jf. boks 7.1. Figur B illustrerer en situasjon der tilbudet er fullstendig uelastisk over en viss pris (se kapittel 7.3.1 om elastisiteter). Tilbudet kan altså ikke bli større enn T^* , for eksempel på grunn av at det er en ikke-fornybar naturressurs. I denne situasjonen vil ekstrafortjenesten bli større enn i A, og alle produserte enhetene T^* vil tjene en grunnrente til prisen P_0 .



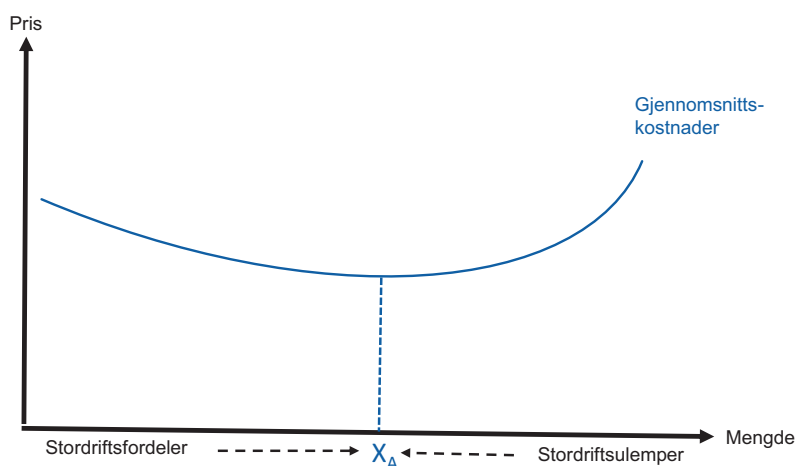
Begrepet *grunnrente* ble utviklet av David Ricardo omtrent samtidig som han skrev sitt verk om komparative fortrinn. Ricardo tok utgangspunkt i at tilgangen på dyrkbart jordbruksareal var gitt, men at kvaliteten var forskjellig. Den beste jorda ble tatt i bruk først. Etter hvert som etterspørselen etter mat økte, ble stadig dårligere jord tatt i bruk. Jordrenta (grunnrenta) for enhet dyrka mark regnet Ricardo som differansen mellom den mengden produkter som kunne produseres på enheten, og den mengden produkter som en enhet av den dårligste jorda som var i bruk (det marginale jordstykket), kunne gi. Kvalitets-

forskjellen på jorda ville gi ulik grunnrente til eierne. Det ble antatt umulig å endre kvaliteten på jordstykkene, og dermed umulig å fjerne grunnrenten.

I «vanlige» virksomheter vil de dyreste/marginale produksjonene ikke få noen grunnrente, bare normal fortjeneste, mens de som kan produsere billigere enn dette, får en kvasirente (av og til kalt Ricardo-rente). Kvasirenten er den belønningen en produksjonsfaktor kan få (utover sin alternativkostnad) fordi tilbudet av faktoren er uelastisk på kort sikt. Etter hvert som tilbudet av faktoren får tid til å øke, vil kvasirenten forsvinne. For at ineffektive produsenter skal få en ekstrafortjeneste i «vanlige» markeder kan de for eksempel også søke å kartellisere (monopolisere) markedet og på den måten ta ut høyere priser og få en monopolrente.

*Norsk petroleumsproduksjon er den sektoren som har høyest ekstrafortjeneste i Norge. Årsaken til ekstrafortjenesten er eiendomsretten til petroleumsressursene. Den kalles derfor som regel ressurs- eller petroleumsrente, eller også en grunnrente. Dette innebærer at selv svært kostbare og ineffektive produksjoner i denne sektoren som oftest tjener en grunnrente (se også kapittel 5.7).

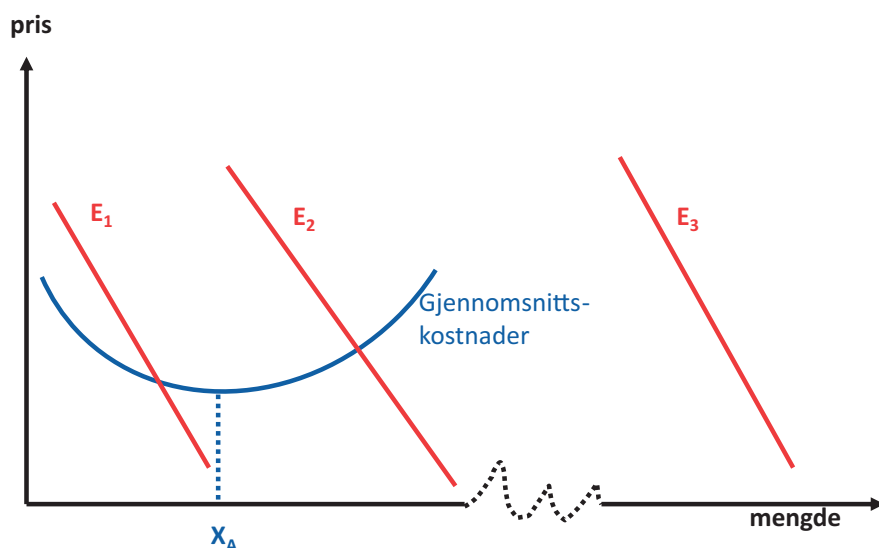
Det er altså når interne stordriftsfordeler utnyttes at bedrifter lettest kan få markedsmakt. I figur 6.1 er slike stordriftsfordeler illustrert ved hjelp av en forenklet gjennomsnittskostnadskurve for en bedrift tegnet i vanlig u-form der kostnadsminimum oppnås ved produsert mengde X_A . For mengder lavere enn X_A , faller gjennomsnittskostnadene med økende produksjon. Bedriften opererer under stordriftsfordeler fra 0 og opp til X_A , og under stordriftsulempen for mengder større enn X_A .



Figur 6.1: Interne stordriftsfordeler

Alle bedrifter har et slikt forløp på sin gjennomsnittskostnadskurve, enten det gjelder et gatekjøkken eller et aluminiumsverk. Noen bedrifter oppnår imidlertid kostnadsminimum (X_A) ved små produksjonsserier (tilsvarende for eksempel to ansatte i et gatekjøkken), mens andre produksjonstyper har store kapitalkostnader og oppnår kostnadsminimum først ved svært store serier. Det vil være etterspørselskurvens beliggenhet og form i forhold til bedriftenes kostnadskurver som avgjør hvorvidt en bedrifts stordriftsfordeler påvirker markedsstrukturen, og om den ikke lenger opererer under fri konkurranse.

Det er varierende grad av stordriftsfordeler i ulike virksomheter. Betydningen av størrelsen på markedet i forhold til stordriftsfordelene er illustrert i figur 6.2. Ligger etterspørselskurven i forhold til bedriftenes kostnadskurver som illustrert ved E_1 vil bedriften være et naturlig monopol. Monopoltilpasningen fører til at bedriften får en ekstrasfortjeneste i forhold til bedrifter som produserer under frikonkurranse, jf. boks 6.2. Skulle den for eksempel produsere i kostnadsminimum (X_A), ville ikke etterspørselen kunne absorbere produksjonen med mindre prisen ligger under bedriftens gjennomsnittskostnader. Dette ville føre til at bedriften driver med tap. Når bare én eller noen få bedrifter produserer en vare, vil bedriftens produksjonsmengde påvirke prisene i markedet. Markedsstørrelsen påvirker altså konkurransesituasjonen. Ligger den som illustrert som ved E_2 , vil det kanskje være plass i markedet til to bedrifter med samme produksjonsteknologi. Markedet ville i en slik situasjon operere under oligopol, og slik figuren er tegnet kunne det bli et duopol. Ligger imidlertid etterspørselskurven så langt til høyre i diagrammet som illustrert ved E_3 , er det mulig at bedriftene opererer i frikonkurranse, kanskje slik at det er plass til hundre bedrifter. Mens situasjonen med etterspørselskurven i E_1 og E_2 vil gi ulike former for imperfekt konkurranse i markedet, vil situasjonen med etterspørselskurven i E_3 føre til at alle bedriftene på lang sikt produserer i kostnadsminimum.



Figur 6.2: Stordriftsfordeler, markedsstørrelse og konkurranse

En bedrift som er et naturlig monopol i et autarkistisk nasjonalt marked (E_1), vil i internasjonal konkurranse være del av et oligopol (E_2) eller i frikonkurranse med andre lands bedrifter (E_3). Jo større et marked er, desto færre bedrifter kan operere med sterk markedsakt. Internasjonal handel er derfor, ved å lage større markeder, med på å øke konkurransen mellom bedrifter og bidra til at bedrifter får utnyttet sine stordriftsfordeler. De reguleringene et lands myndighet måtte ha lagt på det nasjonale monopoles virksomhet, kan bli mindre viktige når det åpnes for frihandel.

Generelt vil internasjonal handel øke konkurransen for de fleste bedrifter. Noen produksjonsteknologier vil imidlertid være slik at selv internasjonale markeder blir «små» i forhold til produksjonskostnadene. Dette gjelder for eksempel flyproduksjon, der bare to bedrifter i dag konkurrerer globalt (Boeing og Airbus). Dette ser vi også innen en del programvareproduksjon (for eksempel Microsoft), bank og forsikring. Stordriftsfordeler og internasjonal handel vil dermed kunne føre til sterk internasjonal maktkonsentrasjon i noen få bransjer, og som dermed blir av særskilt interesse for utformingen av et lands og EUs konkurransepolitikk. Politikken overfor slike virksomheter er å enten å splitte virksomhetene dersom stordriftsfordelene ikke er reelle, eller å gå inn med reguleringer på det naturlige monopoles virksomhet.

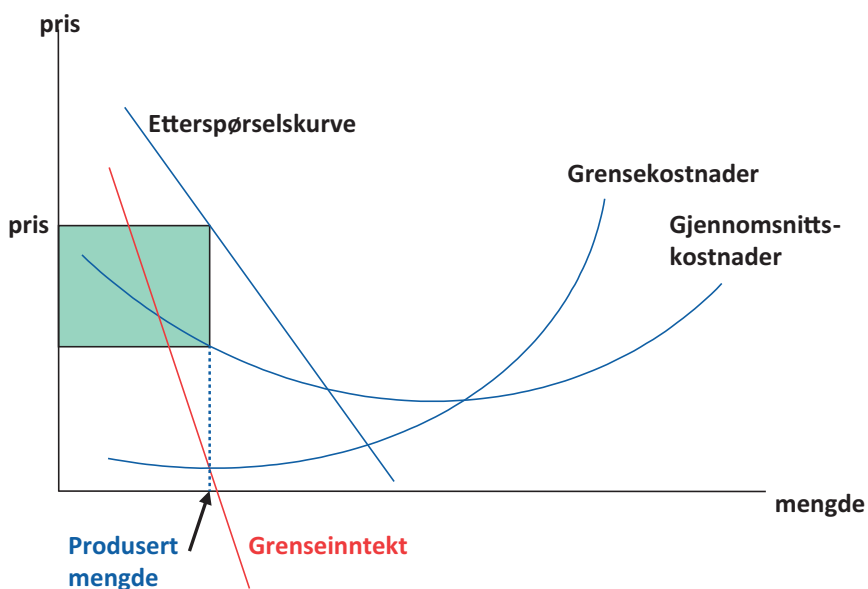
Boks 6.2: Naturlig monopol

Et naturlig monopol kan oppstå dersom det er stor- eller samdriftsfordeler i produksjonen. Ordet «naturlig» kommer av at det i en del situasjoner kan være billigere at bare en eller noen få bedrifter opererer i markedet enn om mange bedrifter gjør det. Grunnen til at de kan gjøre det skyldes stordrifts- og/eller samdriftsfordeler.

Et naturlig monopol basert på stordriftsfordeler (eng: economies of scale) oppstår der de langsiktige gjennomsnittskostnadene for en industri er lavere dersom bare en bedrift (et monopol) leverer til markedet, enn om to eller flere bedrifter gjør det. Dette monopolets tilpasning blir som illustrert i figuren under. Det kan uttrykkes matematisk som

$$C\left(\sum_{i=1}^n X_i\right) \leq \sum_{i=1}^n C(X_i)$$

Ligningen sier at stordriftsfordeler eksisterer dersom det er slik at kostnadene (C) ved å produsere en serie med X_i produkter ($i = 1, \dots, n$) samme sted (venstresiden av ulikheten), er mindre enn kostnadene ved å produsere den på forskjellige steder (høyresiden av ulikheten).



Samdriftsfordeler (eng: economies of scope) kan oppnås i de tilfellene der det er billigere å produsere to eller flere produkter sammen enn å produsere dem hver

for seg (i ulike bedrifter). Anta at kostnadene ved å produsere to varer, x og y , kan uttrykkes ved funksjonen $c(x,y)$. Dersom en bedrift produserer bare mengde x_1 av x , og ingenting av y , kan kostnadene ved denne produksjonen uttrykkes som funksjonen $c(x_1,0)$. Tilsvarende vil kostnadsfunksjonen for en bedrift som produserer y_1 av y , og ingen ting av x , bli $c(0,y_1)$. Dersom summen av kostnadene ved å produsere x og y i to separate bedrifter er høyere, enn om de ble produsert av en bedrift, $c(x_1,y_1)$, eksisterer det samdriftsfordeler mellom disse to produksjonsprosessene:

$$c(x_1,y_1) < c(x_1,0) + c(0,y_1)$$

Ligningen sier at samdriftsfordeler eksisterer dersom det er slik at kostnadene ved å produsere de to varene x og y i samme bedrift er lavere enn om x og y ble produsert av forskjellige bedrifter. Er samdriftsfordelene store nok i et marked, kan en bedrift tilby to eller flere tjenester til hele markedet enn flere mindre bedrifter.* Vanlige eksempler på naturlige monopoler er veitjenester, kaianlegg, flyplasser, togskiner, vann og elektrisitetstjenester, gasstransport, utdanning, kabel-tv og søppeltømming. Løsningen på problemet har i store deler av etterkrigstiden vært nasjonalisering av virksomheter, mens EUs og USAs tilnærming i langt større grad er regulering av virksomheter i privat eie.

6.3 OLIGOPOL OG PRISDISKRIMINERING

Graden av konkurranse i markedet vil påvirke bedriftenes strategier. Når det åpnes for handel vil en bedrift som er monopolist i et nasjonalt marked kunne oppleve å operere under oligopol (noen få bedrifter), eventuelt som et duopol (to bedrifter), snarere enn at markedsutvidelsen fører til en situasjon med fullkommen konkurranse. Under oligopol kan hver bedrift påvirke prisen siden de er ikke pristakere som i frikonkurranse, men ikke så entydig som den rene monopolisten kan. Hvordan vil de få bedriftene tilpasse seg når alle har litt, men ikke alt, å si i markedet? Hva gjør andre bedrifter når en bedrift endrer strategi? En analyse av konkurrentenes atferd medfører som regel bruk av spillteori. Spillteorien behandler situasjoner der flere aktører som gjensidig påvirker hverandres situasjon, er involvert. Hver aktør er bevisst denne avhengighetssituasjonen og definerer strategier som sier hvilken handling de skal velge i ulike situasjoner.²⁸ Analysen i spillteorien varierer i særlig grad med

²⁸ Schelling (1978) og Binmore (1992) behandler spillteoretiske problemstillinger generelt.

hvordan det antas at en bedrift reagerer på andre bedrifters handlinger, og analysene blir raskt langt mer komplisert enn det stiliserte eksemplet i boks 6.3. Mange utfall peker i retning av fordelene av samarbeid mellom bedriftene som omverdenen ikke skal kjenne til, det vil si kollusivt eller hemmelig oligopol. Alternativt kan de samarbeide om prissetting gjennom å kartellisere markedet. Slikt samarbeid er ulovlig i så godt som alle land og frihandelsområder og høyere nivåer for integrasjon, inkludert EØS-området.

Anta at det er slik at forbrukerne har begrensede muligheter til å kjøpe en vare i et annet land, og at det er en bedrift i hvert land som selger en identisk vare. Bedriftene er da hver for seg monopolister i hvert sitt hjemland før det åpnes for handel. Ved å begynne å selge i hverandres markeder oppstår en duopolsituasjon. Bedriftene ønsker i utgangspunktet å beholde monopolfortjenesten hjemme og samtidig gå inn og ta markedsandeler i det andre landet. Dette vil de gjøre siden grenseinntekten ved salg i det andre landet i utgangspunktet vil være lik monopolprisen i det landet. Denne vil måtte være høyere enn grenseinntekten hjemme i duopolsituasjonen. Handel mellom identiske land med identiske produkter kan dermed oppstå. Dette kalles gjensidig dumping. Over tid vil de to bedriftene i en slik situasjon i de fleste tilfeller konkurrere hverandres priser ned. Dumping mellom bedrifter er en prisdiskriminering som består i at bedrifter kan ta en pris i ett marked og en annen i et annet marked. Dette kan skje når markeder er imperfekte. For at en bedrift skal kunne diskriminere kunder i ulike markeder må bedriften både være i stand til å være prissetter i ett av markedene (vanligvis i hjemmemarkedet), og markedet må være segmentert slik at konsumentene hjemme ikke kan kjøpe varen fra utlandet eller varer som er produsert hjemme for eksport.

Boks 6.3: Enkelt spill med en dominant strategi*

Anta at det er to bedrifter (A og B) i et marked (duopol) med identiske kostnadsfunksjoner, produkter og etterspørsel. Velger begge å ta 20 kroner per stykk (lik pris), vil hver få en fortjeneste på 100 000 kroner, og total fortjeneste blir da 200 000 kroner. Dette er vist i kvadrant I. For å øke sin omsetning og fortjeneste vurderer bedrift A nå å sette ned prisen til 15 kroner/stykk. I den vurderingen må A ta hensyn til hva B vil gjøre med sin pris. Vil B beholde prisen på 20 kroner/stykk, eller vil B også sette ned prisen til 15 kroner/stykk?

Det verste for A ville være å beholde prisen på 20 dersom B setter ned prisen til 15. As fortjeneste faller da til 60 000 kroner, mens Bs går opp til 120 000 kroner

(kvadrant III). Dersom også A setter ned prisen til 15, vil fortjenesten falle til 80 000 kroner (kvadrant IV) dersom B også gjør det, eller A går opp til 120 000 kroner dersom B beholder prisen på 20 (kvadrant II).

		Bedrift A	
		20 kroner/stk	15 kroner/stk
Bedrift B	20 kroner/stk	I 100 000 100 000	II 120 000 60 000
	15 kroner/stk	III 60 000 120 000	IV 80 000 80 000

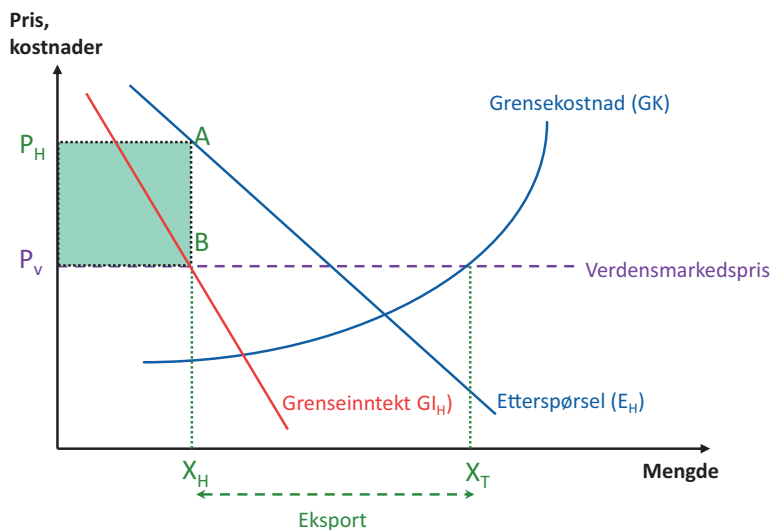
Om A har en forsiktig strategi (er risikoavers), vil den søke å maksimere den minste mulige fortjenesten den kan oppnå, en såkalt maximin strategi. Når det verste som kan skje for A er at B setter ned prisen, vil A søke å minimere skaden ved selv å sette ned prisen først. Ved å gjøre dette vil As fortjeneste falle ned til 80 000 kroner i stedet for 60 000 kroner om den ikke setter ned prisen.

Er bedrift A mer optimistisk (er «risk lover»), vil den handle slik at det er mulig at den får den største mulige fortjenesten (en såkalt maximax strategi). I denne antar A at B vil handle på den måten som A er best tjent med. Det vil være at B beholder prisen på 20 kroner/stykk. A maksimerer fortjenesten ved å sette ned sin pris og kan dermed få 120 000 kroner i fortjeneste (kvadrant II) i stedet for 100 000 kroner (kvadrant I).

Samme argument kan i begge situasjoner føres for bedrift B. At bedrift A (og bedrift B) vil velge å sette ned prisen uansett om de velger en forsiktig eller optimistisk strategi, betyr at valget med å sette ned prisen fra 20 til 15 kroner/stykk blir en *dominant strategi*. Å velge en pris på 15 kroner/stykk vil gi hver av bedriftene høyere fortjeneste enn å holde prisen på 20 kroner/stykk, uansett hva den andre bedriften velger å gjøre. Når begge bedriftene følger sin beste strategi gitt handlingen til den andre bedriften, kalles resultatet en Nash-likevekt. Ingen av bedriftene vil angre på sitt strategivalg når de kan observere den andre bedriftens valg.

Siden både A og B i situasjonen ovenfor vil ha lavere priser som dominant strategi, vil begge ende opp i en situasjon der de tjener mindre enn før. Dette er kjent som Fangens dilemma (se Schelling 1978, s. 216–217). Dersom partene hadde samarbeidet, ville begge ha tjent på det og forblitt i kvadrant I med en fortjeneste på 100 000 kroner hver. Dette blir da et spørsmål både om evnen til å samarbeide og lovligheten av det.

Figur 6.3 viser en bedrift som er monopolist i hjemmemarkedet og som står overfor etterspørselskurven E_H for salg hjemme. Bedriften kan selge så mye den vil som prisfast kvantumstilpasser i verdensmarkedet til verdensmarkedsprisen P_V . Bedriften optimaliserer sin størrelse ved å tilpasse seg til $P_V = GK$ og får med det en total produksjon X_T . Siden bedriften er monopolist i hjemmemarkedet, vil det imidlertid lønne seg for den å selge varen hjemme i en mengde inntil dens grenseinntekt i hjemmemarkedet (GI_H) er lik verdensmarkedsprisen. Da blir prisen i hjemmemarkedet P_H , som tilsvarende monopolprising og mengde X_H . Resten av produksjonen ($X_T - X_H$) eksporteres. Dersom bedriften kan diskriminere mellom hjemme- og verdensmarkedet, vil den på den måten ta inn det skraverte området P_HABP_V som ekstrasfortjeneste/renprofitt i forhold til om den måtte selge alt til verdensmarkedsprisen P_V . Bedriften selger i begge markedene slik at $GI = GK$. I verdensmarkedet er $GI = P_V$, mens i hjemmemarkedet faller GI med omsatt mengde, som for en monopolist.



Figur 6.3: Prisdiskriminering og dumping

Transportkostnader og proteksjonistiske hindringer gjør at internasjonale markeder ofte ikke er perfekt integrert. Dette gjør at nasjonale bedrifter ofte har en større markedsandel hjemme enn ute. Som regel står bedriftene overfor en mer elastisk etterspørsel i internasjonale markeder enn i hjemmemarkedet, og for mange bedrifter kan den internasjonale etterspørselen oppfattes som uendelig elastisk. Dette innebærer at prisendringer vil føre til større endringer i omsatt mengde i det internasjonale markedet enn i hjemmemarkedet. Dette gjør at bedrifter som diskriminerer på pris mellom markeder som oftest tar lavere pris ute enn hjemme selv om det omvendte også kan være tilfelle.

Dumping kan også ha sin begrunnelse i å selge billig i andre land for å få disse landenes bedrifter ut av markedet. Særlig blir dette kritisert dersom bedriftene mottar noen form for offentlig støtte i hjemlandet. Mange lands handelslover forbyr dumping og har en nokså automatisk innføring av straffetoll som skal ta bort forskjellen mellom dumpingpris og den prisen de oppfatter som den «riktige» (den internasjonale prisen). Ofte vil dette være knyttet til situasjoner der de mener en bedrift eller bransje er beskyttet eller subsidiert hjemme, jamfør diskusjonen om eksportsubsidier i kapittel 7.7.

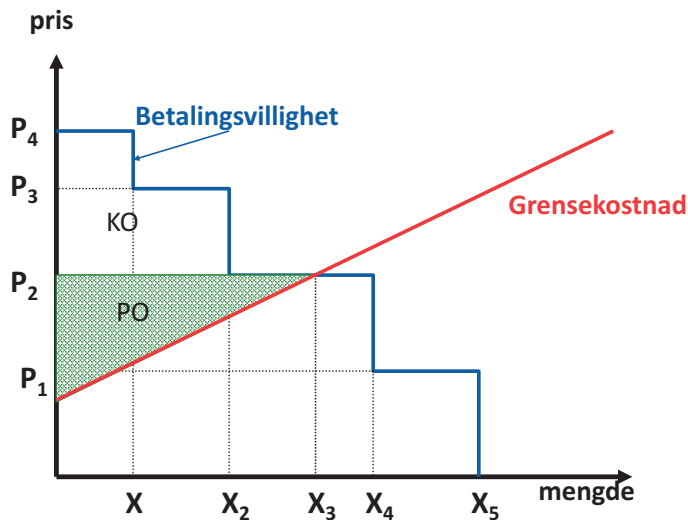
6.4 MONOPOLISTISK KONKURRANSE

Monopolistisk konkurranse kan være et spesielt tilfelle av oligopol, men kan også representere tilfeller med et større antall bedrifter. Monopolistisk konkurransemodeller er blitt mye fokusert til å forklare deler av den internasjonale handelen og er enklere å analysere enn rene oligopoltilfeller. Under monopolistisk konkurranse antas det for det første at bedriftene driver *produkt differensiering*. Dette innebærer at hver bedrifts produkter har slike spesielle egenskaper at små prisforskjeller ikke vil føre til at konsumentene kjøper en annen bedrifts produkt. Innen visse prisgrenser er ikke bedriften utsatt for konkurranse fra andre. For det andre tar hver bedrift de andre bedriftenes priser og produkter som gitt, og ser med det bort fra at egen prisingstrategi påvirker prisene på andre bedrifters produkter. Hver bedrift opptrer som en viss grad av monopolist, mens den utenfor visse prisgrenser møter konkurranse fra andre bedrifter.

Et vanlig eksempel på et slikt marked er bilmarkedet. Ulike bilmerker tjener alle det primære transportbehovet som er årsaken til at konsumenten kjøper en bil. Ulike merker kan imidlertid ha forskjellig fasong, utstyr, image og så videre, og fører til at en konsument foretrekker det ene merket framfor et av de andre. Et annet eksempel kan være flytjenester. På en flyreise sitter det passasjerer som

ofte betaler vesentlig forskjellige billettpriser. Noen betaler for eksempel «full» pris, der alle reisetidspunkter kan ombookes etter ønske. Andre betaler bare en brøkdel av denne, men er da bundet til avtalte tidspunkt for avreise og retur, får ikke servering under reisen og må kanskje sitte trangere.

Anta at flyreisene kan produseres med en grensekostnadsfunksjon som vist i figur 6.4. Etterspørselen kan deles i fire grupper, rangert etter betalingsvillighet. De mest betalingsvillige er de som er aller mest opptatt av å velge reisetidspunkt og ha maksimal komfort under reisen. Disse er villige til å betale prisen P_4 . Andre kan være opptatt av primært å ha fleksibelt tilbakereisetidspunkt, men ikke komfort, og er villige til å betale prisen P_3 . De som er opptatt av å kunne foreta reisen billig, og som er villige til å binde seg til både av- og tilbakereisetidspunkt, er kanskje villige til å betale P_2 , mens de som kan akseptere å foreta reisen på de tidspunktene det er ledige seter («Stand-by»-billetter) vil betale kun P_1 .



Figur 6.4: Fullstendig prisdiskriminering

Dersom produsenten av flyreisene tilpasser seg som prisfast kvantumstilpasser, vil han velge å produsere mengden X_3 til prisen P_2 (der grensekostnad = pris). De som bare vil kjøpe stand-by-billetter og noen av dem som er villige til å binde seg til både av- og hjemreisetidspunkt, vil ikke foreta reisen til denne prisen. Det samfunnsøkonomiske overskuddet blir i dette tilfellet arealet over grensekostnadskurven og under etterspørselskurven, der produsentene får arealet som ligger under prisen (PO) og konsumentene arealet som ligger over

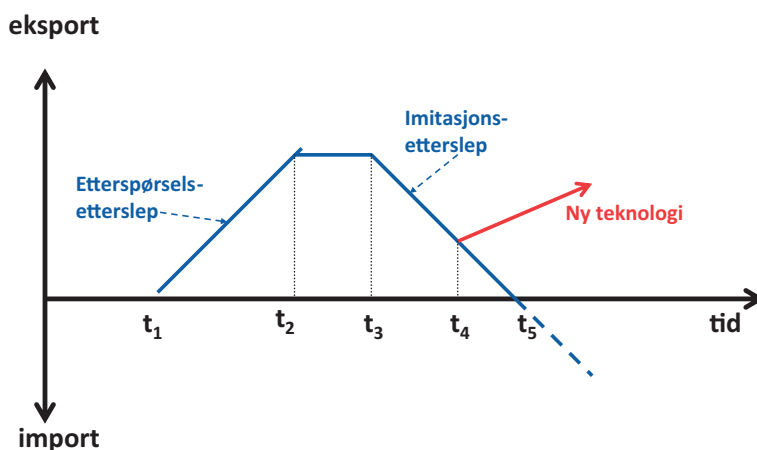
prisen (KO), jf. boks 7.1. Klarer imidlertid produsenten å diskriminere mellom dem som er villige til å betale henholdsvis P_4 , P_3 og P_2 , vil produsenten kunne ta hånd om hele konsumentoverskuddet. Det samfunnsøkonomiske overskuddet vil i denne situasjonen være det samme som når produsenten oppfatter seg som pristaker, men gjennom prisdiskrimineringen flyttes hele overskuddet fra konsumenten til produsenten ved at samme produkt marginalt tillegges ulike egenskaper for konsumentene.

6.5 TEKNOLOGIGAP- OG PRODUKTSYKLUSTEORIER

Uansett hva som er grunnen til at land handler med andre land, er det ikke slik at en fordel som er oppnådd på ett tidspunkt, nødvendigvis vil vare evig. Tvert imot har vinnerne i internasjonal handel variert sterkt over tid. *Teknologi-gap-teoremet*, som ble presentert av den amerikanske økonomen Michael V. Posner (1961), var et uttrykk for etterslep i tid som oppstår i produksjonen mellom innføringen av en ny teknologi for et nytt produkt. Bruk av teknologien andre steder, kalte han et *imitasjonsetterslep* (eng: imitation lag). De etterslepene som oppstår mellom utviklingen av et nytt produkt og etterspørselen etter dette nye produktet, kalte han *etterspørselsetterslep* (eng: demand lag). Innvasjon og teknologisk endring gir dermed i seg selv grunnlag for handel også mellom land som er nokså like i etterspørsel og faktorutrustning, ved at det ene landet er først ute med å innføre teknologien.

Det vil ta noe tid før forbrukere begynner å kjøpe et nytt produkt. Jo større forskjell det er mellom det nye produktet og dets substitutter, desto større vil etterspørselsetterslepet bli. Produsenter i andre land vil ta etter den nye teknologien etter en viss tid. Dette skyldes dels at den kan bli beskyttet gjennom patenter, eller den kanskje bare kan leies mot høy betaling (royalties). Dessuten må de ha en infrastruktur som kan nyttiggjøre seg den nye teknologien, gjennom investeringer, markedsføringsapparat og så videre. Bedrifter vil være mer interessert i å investere i det landet som allerede har teknologiforspranget og som i utgangspunktet primært produserer for dette markedet. Etter hvert vil forbrukerne i andre land også ønske produktet, og hvorvidt det blir et eksportprodukt avhenger av om etterspørselsetterslepet kommer raskere enn imitasjonsetterslepet. Kan etterspørselen ute forseres og uteprodusentenes tilgang til teknologien hindres, vil tidsperioden som teknologietterslepet kan opprettholdes i, kunne forlenges. Som regel vil imitasjonsetterslepet være lengre enn etterspørselsetterslepet.

Figur 6.5 tar utgangspunkt i at det ikke er noen handel med en vare. Den blir bare produsert for hjemmemarkedet. Gradvis begynner konsumentene i andre land å etterspørre varen slik at land A blir eksportør av varen på tidspunkt t_1 . Dersom vi forutsetter at andre land i første omgang ikke klarer å imitere teknologien, vil hele omverdenens etterspørsel dekkes gjennom eksport fra land A. Eksporten vil øke fram til tidspunkt t_2 , som illustrerer et tidspunkt der markedet er mettet. Perioden $t_1 t_2$ representerer da den tiden det tar for konsumentene i andre land å reagere på at det nye produktet har kommet på markedet, også kalt etterspørselsetterslepet, og i perioden $t_1 t_3$ har land A all internasjonal omsetning av varen.



Figur 6.5: Etterspørsels- og imitasjonsetterslep i en produksyklus

Dersom produsentene i andre land begynner å produsere med den nye teknologien på tidspunkt t_3 , vil de gradvis ta markedsandeler fra land A. På tidspunkt t_5 har de eliminert land As eksport. Land A har dermed hatt et fortrinn i perioden $t_1 t_5$ i å produsere varen, men har uttømt det på tidspunkt t_5 . Dersom land A kan klare å innføre en annen teknologi før den gamle er uttømt, for eksempel på tidspunkt t_4 , kan landet igjen holde markedsandeler i andre land og øke eksporten på nytt. På den annen side kan andre land være hurtigere enn land A i sin innovasjon, og dermed ta markedsandeler i land A, og dytte tidspunkt t_5 fram i tid. Slik blir den relative hurtigheten i oppgradering og innovasjon viktig for et lands konkurranseevne over tid.

Dersom et land har tilbuds- og etterspørselsforhold som er slik at investeringer i ny kunnskap og teknologisk utvikling er høyere enn i andre land, vil et høyt inntektsnivå i seg selv bidra til behov for forskning, produkt-

utvikling og innovasjon i større grad enn i mindre utviklede land. Det utviklede landet vil derfor kunne få en raskere dynamikk i sin teknologiske utvikling enn mindre utviklede land. Konsumenter med høy inntekt vil etterspørre sofistikerte produkter i et slikt omfang at masseproduksjon og senkning av produksjonskostnadene gjøres mulig. Et høyt utdanningsnivå skaper mulighetene for nyskapningene, mens høye lønninger gjør det mulig at de blir kjøpt. De fleste oppfinnelser og innovasjoner er resultat av forsknings- og utviklingsinvesteringer. Land som allerede er rike og utviklede, har ofte bedre omgivelser og kultur for å drive med forskning, og kan innrette sin politikk slik at utvikling fremmes, som skattepolitikk, infrastruktur, langsiktig kapital og utdannelse.

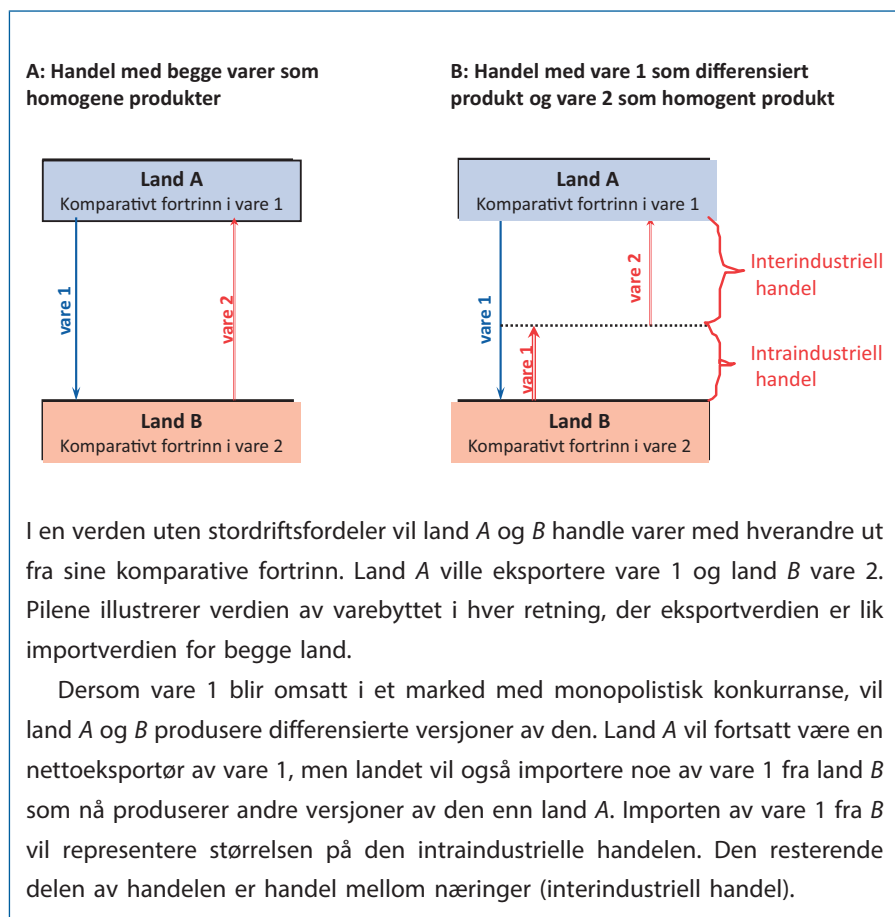
En videreutvikling av teknologi-gap-modellen finner vi i den såkalte *produksyklus-teorien*, utviklet av Raymond Vernon (1966) og Seev Hirsch (1967). De mente at produkter som er basert på ny teknologi gjerne blir produsert og brukt i det landet der teknologien er utviklet. Etter hvert som teknologien standardiseres, kan produksjonen foregå også i andre land, som enten kjøper eller kopierer den. Bruk av standardisert teknologi krever ikke tilsvarende teknologisk kunnskap som å utvikle teknologien. I en mellomfase kan land som har forutsetninger for bruk av standardisert teknologi, produsere stadig mer av varen. Dersom produksjonen innebærer et viktig element av arbeidskostnader, kan produksjonslinjen deretter igjen plasseres i land med lave lønninger (for eksempel utviklingsland).

Produksyklus-teorien har særlig vært brukt til å beskrive en syklus der innovasjonen startet i USA, med utvikling av et nytt produkt. Etter hvert ble tyngdepunktet av produksjonen flyttet til andre OECD-land, der de kanskje også ble ytterligere raffinert. De mest standardiserte prosessene ble i tredje fase plassert i utviklingsland. For de landene som har høye lønninger, vil bibehold av konkurransefortrinn etter dette være stadig å evne å utvikle nye produkter, helst med stadig høyere verdiskapningselement, som i eksemplet Apple-Kina.

6.6 INTER- OG INTRAINDUSTRIELL HANDEL

Handelen mellom to land, *A* og *B*, vil i henhold til loven om komparative fortrinn basere seg på vare- og tjenestebytte med forskjellige, men hver for seg homogene, varer. Dersom land *A* har komparativt fortrinn i produksjonen av vare 1, vil de eksportere denne til land *B*, og importere vare 2 som land *B* har komparativt fortrinn i. Dette er illustrert i figur A i boks 6.4 og representerer en *interindustriell handel* mellom landene, altså handel med ulike produkter.

Boks 6.4: Intraindustriell versus interindustriell handel



Dersom vi antar at vare 1 omsettes i et marked med produkt differensiering, vil land A fortsatt være nettoeksportør av den på grunn av sitt komparative fortrinn, i likhet med at de vil være nettoimportør av vare 2. Nå kan imidlertid også land B eksportere en del av vare 1 siden de kan differensiere sine versjoner av vare 1 i forhold til land As versjoner, for eksempel at Tyskland produserer Mercedes, og Sverige produserer Volvo. Begge land blir både eksportører og importører av vare 1. Dette kalles *intraindustriell handel* mellom landene. Den resterende delen av eksporten (nettoeksporten) av vare 1 fra land A til land B vil være handel mellom næringer og representere det land A må eksportere for å dekke importen av vare 2 fra land B (den interindustrielle handelen).

I den interindustrielle handelen handles en type vare i bytte mot en annen type vare. I den intraindustrielle handelen handles «like» varer mellom landene.

Konsumentenes ønske om variasjon og spesielle egenskaper ved produktene gjør at de ønsker å kjøpe varer og tjenester fra andre land i tillegg til fra egne produsenter. Spesialisering grunnet stordriftsfordeler forsterker samhandelsbehovet ved at det blir vanskelig for land å produsere veldig mange typer produkter, så vel som mange forskjellige differensierte versjoner av et produkt. Hvor mye av handelen som henholdsvis er av inter- og intraindustriell karakter, avhenger av hvor like landene er. Jo mindre forskjeller det er i landenes komparative fortrinn, jo mer av handelen vil baseres på intra-industriell handel og produkt differensiering. Er landene svært forskjellig i faktorutrustning, teknologisk nivå, kompetanse mv., det vil si at de komparative fortrinnene er betydelige, så kan mer av handelen være av interindustriell karakter.

Vestlige industriland er blitt stadig mer like i sitt teknologiske nivå, ressurstilgang (råvarer kan nå for eksempel importeres tilnærmet fritt om et land ikke har dem selv), kompetanse og andre faktorer som påvirker landenes komparative fortrinn. Stordriftsfordeler og produkt differensiering spiller dermed en stadig viktigere rolle for spesialisering mellom industriland over tid. Over en fjerdedel av verdenshandelen klassifiseres i dag som intra-industriell handel. For en del varegrupper med høy bearbeidelsesgrad, som turbiner, kjemikalier, farmasøytiske produkter, kontormaskiner, telekommunikasjonsutstyr og biler er andelen over 50 prosent. Jo lavere bearbeidelsesgrad, desto mer av handelen er interindustriell.

Veksten i intraindustriell handel kan også forklares ut fra at varegrupperinger i offisiell statistikk der enkelte, særlig «nye», bransjer er for grove til å skille differensierte produkter fra hverandre. Ofte vil klassifikasjonene i industri- og varehandelsstatistikker være basert på erfaring om tidligere inndelinger, mens de kan være sene til å fange opp forskjellen på nye produkter. En kopimaskin var for eksempel et entydig produkt, mens det i dag er et redskap som til dels har svært ulike kvaliteter, og som ofte kan gjøre mange ting i tillegg til enkel kopiering, som stifting, sortering, innbinding, skanning og så videre. Noen vil kunne si at disse nye variantene av kopimaskiner er forskjellige produkter, og bør klassifiseres som sådan, mens andre vil si at de bare er differensierte produkter. Dette innebærer at skillet mellom inter- og intraindustriell handel i virkeligheten ofte kan oppfattes som mer uklar enn i våre skisser ovenfor.

6.7 MULTINASJONALE SELSKAPER

Et multinasjonalt selskap (MNS) har vanligvis et top-down styringssystem med hovedkontor i ett land, men der ofte datterselskap eller filialer har stor grad av autonomi. Det søker markeder over hele verden, og organiserer produksjon, logistikk og salg innen egen virksomhet for å oppnå maksimal fortjeneste på tvers av land. Multinasjonale selskaper er vanligvis store og kjennetegnes ved at de:

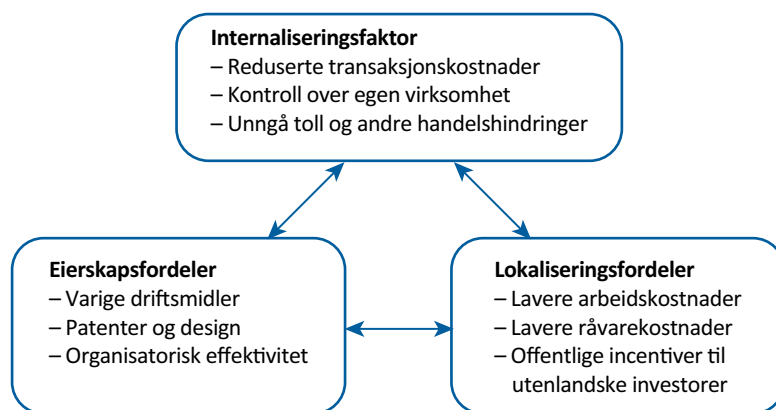
- Importerer og eksporterer både varer og tjenester.
- Foretar direkte utenlandsinvesteringer (oftest definert som at det fører til en eierandel på minst 10 prosent av en utenlandsk virksomhet).
- Driver produksjon eller sammenstilling av komponenter i flere land.
- Driver lisensproduksjon gjennom bedrifter i andre land.

At et MNS beveger seg mellom mange nasjonalstater (er i en grad «statsløse») innen et relativt svakt internasjonalt regelverk gjør at de er vanskelige å kontrollere, og er blant viktigste utfordringene for den internasjonale økonomien ettersom globaliseringen har skutt fart, og ressurser har blitt mobile. Integrasjon mellom nasjonale økonomier gjennom handel og finans er gjennom MNS tatt videre til at også produksjonen av varer og tjenester er internasjonalisert. Produksjon, markedsføring og investering organiseres globalt, heller enn i isolerte nasjonale økonomier som handler seg imellom.

Internaliseringsteori søker å forklare utviklingen av MNS gjennom imperfeksjoner i markeder for innsatsfaktorer (Rugman 1981). Siden markeder som regel er imperfekte vil det i mange tilfeller være hensiktsmessig å styre deler av en verdikjede under samme ledelse (Coase 1937). Et MNS internaliserer kunnskap og varestrømmer i egen virksomhet, når bedriften oppfatter at fordelene ved dette overstiger kostnadene. Det kan dra nytte av stordriftsfordeler, spre utgifter til FoU og markedsføring, få forhandlingsmakt overfor underleverandører, og utnytte teknologisk og ledelseskunnskap med små ekstra kostnader. Mobiliteten til arbeidskraft er langt lavere enn for både finans- og produksjonskapital. Ved på ulike måter å etablere seg i flere land kan MNS utnytte fordelene av lavt betalt arbeidskraft (særlig i utviklingsland), få adgang til spesialisert FoU-kunnskap (særlig i industriland), og kontrollere strømmer av komponenter og råvarer gjennom verdikjeden.

Hvorvidt et MNS skal eksportere, lisensiere eller direkte investere, vurderes ut fra flere forhold. Ofte brukes O-L-I paradigmet (OLI = ownership-location-internalization) for å forklare hvorvidt et MNS skal foreta en direkte

utenlandsinvestering, dekke markedet med eksport fra hjemlandet eller ved lisensiering (Dunning, 1988), jf. figur 6.7. *Eierskapsfordelene* (O) beskriver bedriftsspesifikke fordeler for å oppveie konkurranseulempen en har ved å operere i ukjente omgivelser. Dersom en tar utgangspunkt i at markeder er imperfekte, vil foretak kunne pådra seg kostnader i forbindelse med at det ikke har detaljkjennskap til eksterne rammebetingelser lokalt og kan dermed ikke konkurrere med lokale foretak. For å trenge inn i markedet må utenlandske bedrifter ha tilgang til spesielle fordeler som lokale bedrifter ikke har, og kunne overføre disse til det andre landet uten at andre får tilgang til disse fordelene (Hymer, 1960). Dette kan være markedsrett og størrelse, produktforskjelling, stordriftsfordeler, ledende teknologi, ledelse og liknende. Om ikke bedriften enkelt kan eksportere produktet til det andre landet, kan bedriften etablere seg der selv, eller selge rettigheter eller patenter til andre.



Figur 6.6: OLI-paradigmet for internasjonal økonomisk aktivitet

Lokaliseringsfordelene (L) innebærer at bedriften ønsker å bruke sine fordeler sammen med produksjonsfaktorer (for eksempel arbeid, kapital eller råvarer) i vertslandet. Det kan være bedre å produsere et produkt i to eller flere land i stedet for i bare ett. Dette kan forklares ved hjelp av den øvrige handelsteorien, på bakgrunn av den geografiske beliggenheten til ressurser som arbeidskraft, råvarer, kunnskap mv. og eksterne stordriftsfordeler. For varer som er dyre å transportere, vil det i tillegg ofte være en fordel å være nær markedene. Ulike merkevarer (differensierte produkter) kan også med fordel produseres nær de enkelte markedene for å gjøre det lettere å gi dem en utforming som passer til lokale forhold.

Internaliseringsfordelene (I) forteller i hvilke tilfeller det er bedre å produsere en vare på forskjellige steder av ett firma, i stedet for av flere uavhengige bedrifter. Det må være i bedriftens interesse at den er tjent med å benytte ressursene selv i stedet for eksempel å lisensiere dem til andre. En faktor er teknologioverføringen mellom virksomhetene. Dette kan være lisenser, uskreven kunnskap om produksjonsprosesser og produkter og liknende. En annen faktor er fordelene ved vertikal integrasjon, der bedrifter i ulike foredlingsledd i en verdikjede slås sammen. Dersom en bedrift produserer et gode som blir brukt som innsatsfaktor av en annen bedrift, kan det være fordelaktig å ha kontroll over hele eller store deler av produksjonskjeden. Et annet argument er å unngå å få skviset sin egen fortjeneste av andre bedrifter med sterk markedsmakt i et annet ledd i kjeden. Samtidig vil selskapet selv kunne få økt markedsmakt overfor andre. Samdriftsfordeler er en tredje faktor, jf. boks 6.2, der en bedrift kan gjøre flere operasjoner i verdikjeden billigere enn om den ble delt på flere bedrifter gjennom bedre koordinering av produksjonsprosessene.

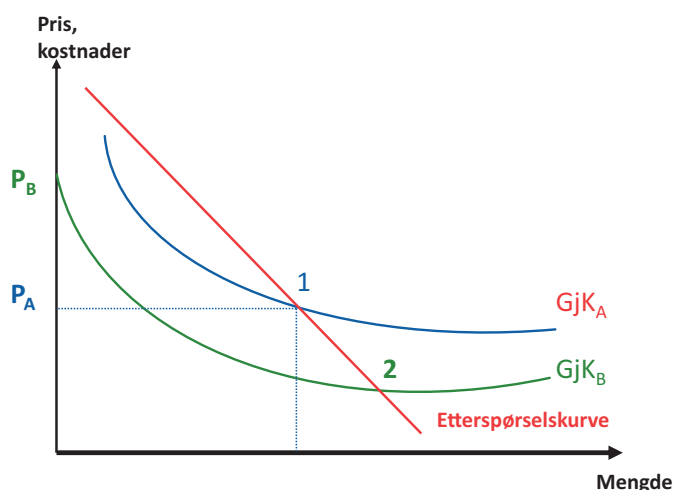
I praksis vil internasjonaliseringsprosessen gå trinnvis, for eksempel fra eksport via lisensiering til direkte investering. Ved å flytte kapital og kunnskap over til land der både kapital og kunnskap er mer knapp, kan multinasjonale selskap tjene mer enn de ville ha gjort ved å gjøre alt hjemme. De direkte investeringene vil ofte også være en fordel for vertslandet, som får økt sitt kompetansenivå og sin industrielle basis. Eksporten fra vertslandet vil øke. Hvorvidt det er en netto vinst over tid avhenger av hvor mye av verdiskapningen og læringsfordelen som tilfaller landets innbyggere og bedrifter.

Siden kunnskap og kapital blir akkumulert i industriland, er det i industrilandene de fleste multinasjonale selskapene har sine hjemmekontor, med USA som den største direkte utenlandsinvestor i verden. Siden MNS-er er vanskelige å kontrollere, både for hjemlandet og vertslandet, kan direkte investeringer føre til utnytting av land med svak politisk styring, særlig utviklingsland. Mange multinasjonale selskaper kan dertil få grader av monopolmakt på grunn av markedsposisjon, økonomisk og teknologisk styrke eller produksjonsfordeler. Kritikkk er også blitt reist mot slike selskaper når de mistenkes for å flytte virksomhet mellom land for å drive skattemotivert internprising.

6.8 GEOGRAFISK LOKALISERING OG KLYNGER

Stordriftsfordeler oppstår som nevnt ikke bare for en enkelt bedrift, men også for hele næringer i en region som «industrielle distrikter». Velkjent i Norge er industrivirksomheten i Grenland-området, på Raufoss og på Møre, og oljeindustri i Stavanger-området. Internasjonalt er Silicon Valley eksempel på konsentrasjon av teknologiske bedrifter av mange slag, Hollywood i underholdningsindustrien, Ruhr-området for tysk industri og så videre. I en situasjon der stordriftsfordelene er eksterne kan hver bedrift være relativt liten, men de har hver for seg nytte av å ligge i nærheten av beslektede virksomheter. Sammen danner de en klynge av bedrifter i et område. Fordelene ved geografisk nærhet til andre bedrifter er særlig at de får utviklet bedre og flere spesialiserte underleverandører, et spesialisert arbeidsmarked for næringen og kunnskap fra andre bedrifter som har tilsvarende utfordringer. En stor næring kan lettere skape slike forutsetninger for den enkelte bedriften enn en liten næring. Jo større næringen er i et område, i det minste opp til et visst nivå, desto bedre og billigere produkter kan den frambringe og på den måten gi grunnlag for ytterligere spesialisering og eksport til andre land.

Når eksterne stordriftsfordeler eksisterer, vil et land som historisk har vært en storprodusent innen visse bransjer forbli en dominerende produsent lenger enn det deres kostnadsmessige fortrinn for øvrig skulle tilsi. Figur 6.7 illustrerer en situasjon der land A har startet som produsent av en vare med mange små produsenter som står overfor eksterne stordriftsfordeler. Anta at land A etter hvert har satt prisen til P_A i punkt 1, som tilsvarer deres gjennomsnittskostnader (GjK_A). Dersom land B med et lavere lønnsnivå og gjennomsnittskostnader (GjK_B) kunne ta over markedet, ville likevektspunktet flyttes fra punkt 1 til punkt 2 (lavere pris og større volum). Imidlertid oppnår ikke land B eksterne stordriftsfordeler i produksjonen før den når en viss størrelse. Når en bedrift i land B skal starte produksjonen, vil den dermed få en enhetskostnad på P_B og ikke tilpasning i 2. Dette er høyere enn markedsprisen P_A , og den enkelte bedriften i land B vil gå med tap om de skulle starte opp. På den måten vil land A beholde dominansen i dette markedet av historiske årsaker selv om andre land potensielt kunne ha produsert varen billigere.



Figur 6.7: Eksterne stordriftsfordeler

Bedrifter ønsker ofte å lokalisere seg i nærheten av områder der etterspørselen er stor og/eller i områder der tilgangen til produksjonsfaktorer er spesielt god for å spare transportkostnader. Når først en lokalisering er etablert, vil nye bedrifter velge å etablere seg i nærheten av allerede eksisterende bedrifter for å dra fordel av de eksterne stordriftsfordelene gjennom akkumulasjon av kunnskap og infrastruktur som er etablert. Ligger bedriftene langt fra hverandre, vil overføring av denne kunnskapen innebære kostnader som bedrifter som ligger nærmere hverandre, ikke har.

Selv om lokalisering av bedrifter ut fra dagens transportkostnader og markedsforhold ikke lenger nødvendigvis er optimal, gjør den historiske kunnskapsakkumulasjonen at det likevel er billigst å etablere seg der de gamle bedriftene ligger. På denne måten sentreres visse typer virksomheter til enkelte regioner og er med å konservere den geografiske fordelingen av produksjonen. Bedrifter med svake eksterne stordriftsfordeler kan flytte dit de er bedre. Etter hvert som handelshindringer bygges ned over hele verden, vil den frihandelen som de fleste land har internt i et stadig økende omfang, også bli situasjonen for handel mellom land. Det blir lettere for bedrifter å lokalisere seg på tvers av landegrensene og flytte dit de beste eksterne stordriftsfordelene kan oppnås. Allerede sterke internasjonale industriklynger kan da bli enda sterkere, mens land og regioner uten eksterne stordriftsfordeler kan tape ytterligere.²⁹

6.9 MICHAEL PORTERS KONKURRANSEDIAMANT

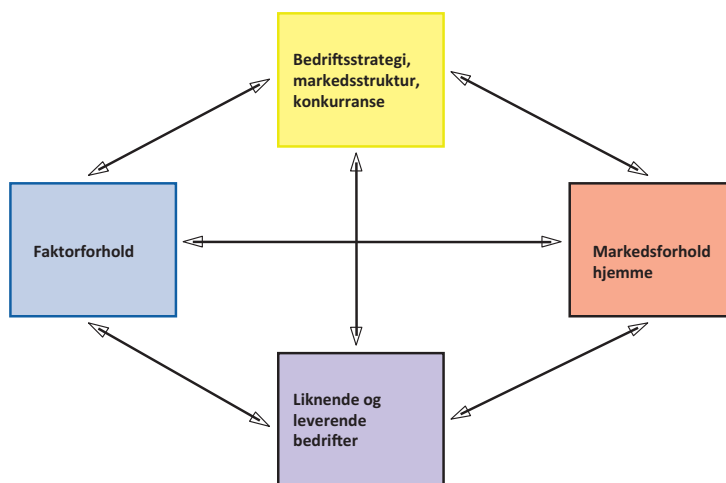
Alle modellene vi har diskutert, omfatter åpenbart elementer som er med å forklare internasjonale produksjons- og handelsmønstre. Fortrinn i internasjonal konkurranse har endret seg fra en statisk situasjon der eiendomsforholdet til produksjonsteknologi eller -faktorer betydde mye, til en dynamisk situasjon der de kontinuerlig endres med basis i evnen til å foredle varer og tjenester. Bedrifter må klare å lage komparative fortrinn for å bedre konkurranseevnen. Ofte kalles et slik dynamisk/laget komparativt fortrinn for konkurransefortrinn (eng: competitive advantage). Ett eksempel på en måte å veie ulike faktorer og analyser sammen på er Michael Porters (1990) analyse av en rekke lands (Danmark, Italia, Japan, Korea, Singapore, Storbritannia, Sverige, Sveits, Tyskland og USA) suksesser i eksport og utenlandsinvesteringer i perioden 1971–1985. Porter argumenterte for at det er bedrifter og regioners merverdiskapning som bestemmer enkeltlands internasjonale konkurranseevne. Gjennom sin «konkurranse-diamant» argumenterer Porter for at konkurransefortrinnene endres over tid og kan påvirkes aktivt av industri og myndigheter, gjerne i et samspill.

Porter fant til tross for at konkurransen ble stadig mer internasjonal, at lokalisering av virksomheter ble stadig viktigere. Evnen til å kontinuerlig å fornye seg i kunnskap og produksjonsutstyr var avgjørende for suksess. Han fant at hvert land hadde spesielle forutsetninger for visse typer produksjon, men fant også at disse forutsetningene, som han kalte determinanter, var mye mer sammensatt enn de enkeltteoriene vi har diskutert ovenfor. Han viste at en klynge av bedrifter, som produserer varer og tjenester som relaterer seg på en spesiell måte til hverandre, blir konkurransedyktige internasjonalt, og samtidig beholder de evnen til innovasjon som en betingelse for konkurranseevne over tid.

Han mente at de nasjonale konkurranserammene for en bedrift er dannet i et samspill mellom fire hoveddeterminanter, eller kritiske konkurransefaktorer, som vist i figur 6.8. Determinantens faktorforhold representerer tilgang til og kvalitet på produksjonsfaktorer. Når det gjaldt markedsforholdene hjemme, fant han at sofistikeringsgrad blant konsumentene og dynamikken i markedet var viktigere enn størrelsen. Det var videre av stor betydning at liknende og leverende bedrifter, som også var konkurransedyktige internasjonalt, befant seg i nærheten. For bedriftsstrategien, markedsstrukturen og konkurransen var det

²⁹ Se mer om internasjonal handel og geografisk lokalisering av næringer i Paul Krugman (1991) og Kåre Hagen mfl. (2002),

viktig at den fremmet maksimal konkurranse mellom likeartede bedrifter, for at de skulle bli gode i internasjonale markeder. Mange av disse fire forholdene har vi diskutert foran. Både Ricardos og Heckscher-Ohlins teorier viste for eksempel at faktorforhold var viktige for å bestemme et lands komparative fortrinn. Liknende og leverende industrier diskuterte vi foran som eksterne stordriftsfordeler. Betydningen av konkurranse var viktig for oppgradering og innovasjon. Det nye ved Porter var å se disse forklaringsvariablene i en sammenheng og i forhold til markedsutvikling og konkurranseforhold hjemme.



Figur 6.8: Porters konkurransediamant

Et viktig poeng for Porter var at diamanten, med sine fire hoveddeterminanter, virker som et system. I utformingen av industri- og konkurransepolitikken burde det offentlige rolle være å bidra til at diamanten fungerte best mulig. Myndighetenes rolle skulle være å stimulere innovasjon og øke kunnskapsnivået, lage enkle regler og standarder, være konkurransetilsyn for å hindre at enkeltbedrifter tilriver seg lokal markedsrett, sørge for fleksibel kapital og fleksible arbeidsmarkeder og så videre. Slik kan det offentlige påvirke at områder innen land utvikler klynger av bedrifter som likner hverandre og leverer til hverandre i en konkurransedyktig dynamikk overfor internasjonale markeder.

Porters tilnærming er mer helhetlig enn mange av modellene vi har presentert ellers, men blir samtidig svært omfattende og mer omtrentlig enn disse. Det viktige forholdet for oss vil være å ta med at produkter stadig må utvikles, og kostnadene kontinuerlig senkes dersom et fortrinn skal beholdes,

der betydningen av «knowhow», bedriftskultur, gunstige klynger og langsiktig satsing har økt. Mange mener at Japan har utviklet sine fortrinn og sterke vekst på grunnlag av slike faktorer i de siste tiårene. Stadig flere land i Asia har tatt etter Japan, først med nokså arbeidsintensiv produksjon på grunnlag av lave lønninger, men etter hvert også som stadig mer sofistikerte produsenter og eksportører. Det er i Asia de store overskuddene har ligget de siste tiårene, riktignok i land med samfunnsformer som mange vil hevde stort sett er langt mer autoritært styrt enn de europeiske landene og i USA.³⁰

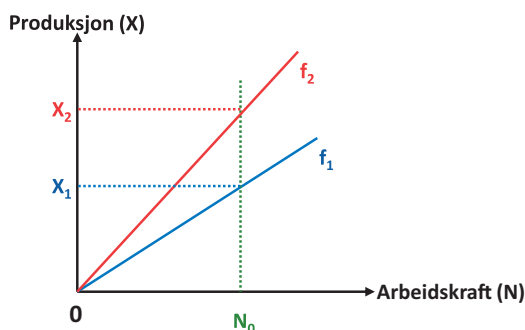
Boks 6.5: Konkurranssevne, effektivitet og produktivitet

Konkurranssevnen for et land kan defineres som evnen til å få overskudd på vare- og tjenestebalansen overfor utlandet. Den påvirkes således av alle faktorer som virker inn på henholdsvis import- og eksportverdiene. For en bedrift kan konkurranssevnen defineres som evnen til å gå med overskudd. Bedriftens lønnsomhet bestemmes av alle de faktorene som påvirker forskjellen mellom deres inntekter og utgifter. Konkurranssevnen for et land er et videre begrep enn konkurranssevnen for en bedrift, og påvirkes i tillegg til bedriftenes konkurranssevne også av virkemidler som er forbeholdt nasjonalt politikknivå, som nærings-, valuta- og handelspolitikk.

Jo større merverdi per innsatsfaktor som skapes i en bedrift, desto mer lønnsom blir den og desto bedre blir konkurranssevnen både for bedriften og landet. Merverdien påvirkes av forhold som pris, faktorkostnad, graden av optimal skalatilpasning og bedriftens effektivitet. Bedriftens effektivitet defineres som hvor mye produkt bedriften kan få ut ved bruk av en enhet innsatsfaktor.

I figuren nedenfor er det antatt en enkel lineær produktfunksjon, $X = f(N)$, der X er mengde produkt og N er mengde innsatsfaktorer, for eksempel arbeidskraft. Funksjonen f sier hvor mye X en bedrift får ut av gitte mengder N . Funksjonsformen f_1 illustrerer en effektivitet i produksjonen som gir mengden X_1 til en gitt innsatt mengde innsatsfaktorer N_0 . Når effektiviteten øker, uttrykkes dette ved at bedrifter kan produsere mer til samme mengde innsatsfaktorer. Sammenhengen mellom N og X kan da uttrykkes med funksjonsformen f_2 . Med bedret effektivitet kan den større mengden X_2 produseres med bruk av samme mengde innsatsfaktorer som før (N_0).

³⁰ Torger Reve er blant dem som har arbeidet mest med Porters analyser i Norge. Se f.eks. Reve & Sasson (2012).



På den måten er bedriftens effektivitet en av flere faktorer som påvirker dens merverdiskapning. En bedrifts produktivitet er ofte forstått som *pengemessig* merverdiskapning, for eksempel også ved at bedriften går inn i nye produkter og markeder, innovasjon og så videre. Vær oppmerksom på at enkelte forfattere bruker begrepet produktivitet, som vi her har definert som effektivitet.

6.10 BYTTEFORHOLDET

Bytteforholdet (eng: terms of trade) for et land er med på å bestemme hvordan fordelene ved frihandelen fordeles mellom handelspartnere. Bytteforholdet beregnes i nasjonale statistikker som et lands eksportprisindeks dividert med dets importprisindeks. Skjer det en økning i prisene på varer og tjenester som et land eksporterer uten at importprisene endres, bedres bytteforholdet. Dette innebærer at landet kan importere en større mengde varer og tjenester enn før for samme mengde eksport. En forverring av bytteforholdet inntreffer dersom importprisene øker uten at eksportprisene gjør det. Da må landet eksportere mer for å opprettholde samme mengde import for å gå i balanse i sin vare- og tjenestebalanse.

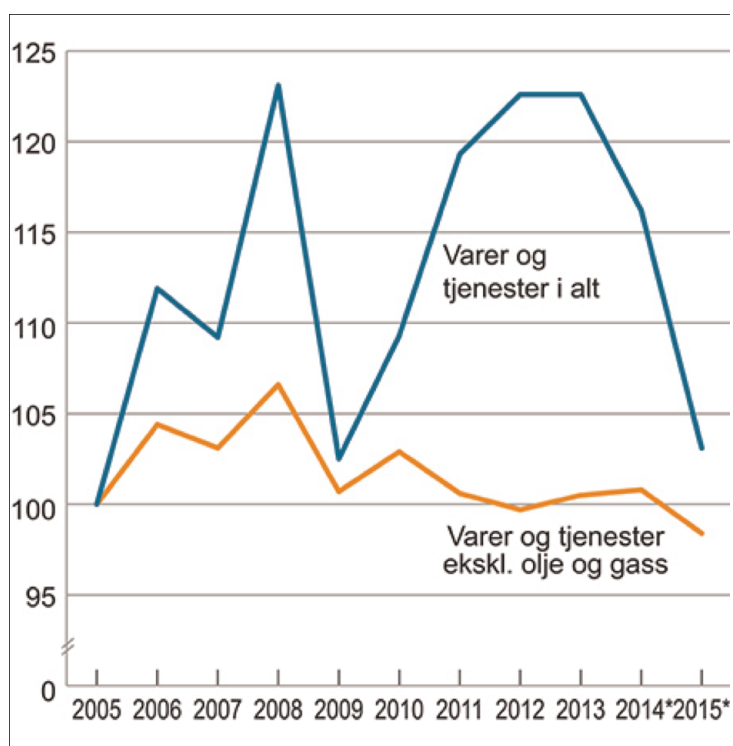
$$\text{Bytteforholdet (terms of trade)} = \frac{\text{Prisindeks for eksporten}}{\text{Prisindeks for importen}} \cdot 100$$

I basisåret vil bytteforholdet være 100. Dersom eksportprisene i løpet av året etter øker med 20 prosent, mens importprisene er de samme, så bedres bytteforholdet til 120. Faller importprisene samtidig fra 100 til 80, bedres bytteforholdet til 150. Jo mer eksportprisene øker *i forhold til* importprisene, desto mer fordelaktig er landets handelsutvikling. Omvendt vil en forverring av

bytteforholdet være mer ufordelaktig for landet, og desto mindre kan det importere for hver enhet de eksporterer.

Anta at et land produserer bare fisk og at det fanges 60 fisker per år. Siden forbrukerne vil ha både fisk og ananas, vil landet eksportere fisk for å betale for ananasimporten. Dersom én fisk i utgangspunktet byttes mot én ananas, vil landet eksportere halvparten av fisken og forbrukerne spise 30 fisker og 30 ananaser. Dersom bytteforholdet forverres slik at én fisk bare er verdt en halv ananas, vil landet måtte eksportere 40 fisker for å kjøpe bare 20 ananaser. Landets fiskeproduksjon har ikke endret seg, men på grunn av endringen i bytteforholdet er forbrukerne dårligere stilt siden de nå kan spise bare 20 fisker og 20 ananaser. For å opprettholde samme forbruk (30 fisker og 30 ananaser) måtte fiskeproduksjonen, med det nye bytteforholdet, øke med 50 prosent til 90 fisker.

Norges bytteforhold med utlandet har i de senere år variert sterkt med olje- og gassinntektene. De store overskuddene i Norges driftsbalanse overfor utlandet skyldes i hovedsak petroleumseksporten. Statistisk sentralbyrå publiserer utviklingen av Norges bytteforhold sammen med andre prisindekser for utenrikshandelen. Figur 6.9 viser hvordan svingninger i oljeprisen direkte har påvirket Norges bytteforhold overfor utlandet perioden 2005–2015. Oljeprisen økte utover på 2000-tallet til over 100 \$/fat fram til finanskrisen i 2008. Da falt den brått for så å ta seg opp igjen i 2009–2010. I 2014 falt den ned til ca. 50 \$/fat. Samtidig ser vi at bytteforholdet for varer og tjenester utenom olje og gass har vært langt mer stabil, men med en svakt fallende trend etter finanskrisen 2008–2009.



Kilde: Regjeringen.no

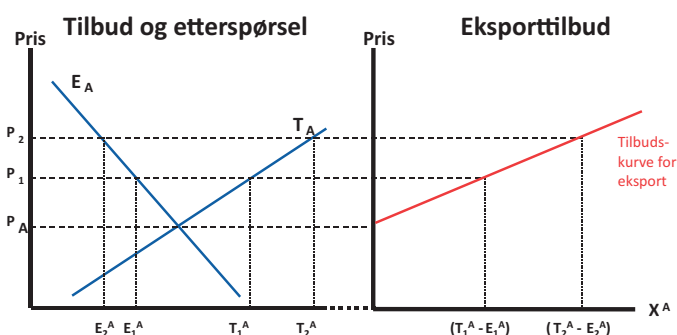
Figur 6.9: Norges bytteforhold overfor utlandet 2005–2015

HANDELSPOLITISKE VIRKEMIDLER

Handelsteoriene ble diskutert ut fra fordelene som internasjonal handel gir for økonomisk vekst og velferd. Samtidig er det mange argumenter for at en økonomi ikke nødvendigvis verken må eller bør være helt åpen. Som regel vil et land velge seg en optimal snarere enn en minimal eller maksimal grad av åpenhet overfor omverdenen. Dette kapitlet fokuserer på hvordan et land kan påvirke sin utenrikshandel og grad av åpenhet. De utenriksøkonomiske eller handelspolitiske virkemidlene faller i to hovedkategorier. Den ene er de tariffære, som er basert på avgifter (som oftest tollsatser) på import og av til på eksport. Den andre hovedgruppen er de ikke-tariffære, som omfatter alle andre typer virkemidler. Først drøftes hvordan prisen på en internasjonal vare blir bestemt i balansen mellom samlet eksport og import. Det blir demonstrert hvordan små land som pristakere kan oppfatte verdensmarkedet som en uendelig elastisk avtaker og tilbyder av en vare. Så diskuteres det hvordan avgifter generelt gjennom markedsmekanismer blir belastet forbrukere og produsenter i et land, og deretter spesielt hvordan en importavgift (toll) for et lite land gjør det. Deretter vises det samme for et stort land, og hvordan tollsatsens effektive beskyttelsesgrad kan beregnes. Virkninger av importkvoter blir drøftet. Innenriksøkonomisk politikk som subsidiering av import- og eksportkonkurrerende virksomheter og ulike typer skjulte handelshindringer blir analysert. Til sist drøftes handelskreering og handelsvridning som begreper for å finne hvilke land et land bør samhandle mest med. I hovedsak skal vi bruke partielle likevektsdiagram i analysen, og studere velferds- og fordelingsvirkninger gjennom endringer i konsument-, produsent- og samfunnsøkonomisk overskudd.

7.1 PRISDANNELSEN PÅ EN INTERNASJONAL VARE

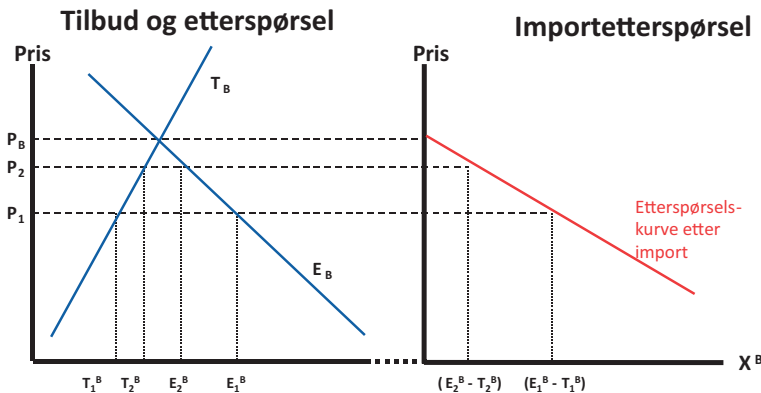
Priser på varer og tjenester blir formet i balansen mellom tilbud og etterspørsel i et marked. Mens prisene i en lukket nasjonal økonomi blir dannet ut fra markedsforholdene samt samlet produksjon og forbruk av varen i landet, blir prisene i et internasjonalt marked dannet ut fra samlet eksporttilbud og importetterspørsel i verdensmarkedet. Vi skal se hvordan verdensmarkedsprisen P_V for en enkelt vare X blir dannet. For illustrative formål forenkler vi verden til bare å bestå av to land og benevner autarkiprisen på X i land A for P_A og autarkiprisen i land B for P_B . La oss anta at land A har komparativt fortrinn i produksjonen av X , og har dermed lavere autarkipris enn prisen i verdensmarkedet. Land A har dermed mulighet til å bli eksportør av X . Hvor mye land A vil eksportere er avhengig av hvor høy verdensmarkedsprisen er, og der henholdsvis tilbudskurven, T_A , og etterspørselskurven, E_A , ligger hjemme. Dersom $P_V = P_A$ i figur 7.1, vil ikke landet selge noe til andre land, og konsumentene hjemme vil kjøpe hele produksjonen. Går P_V opp til P_1 , vil tilbudet øke til T_1^A , og etterspørselen hjemme vil gå ned til E_1^A . Forskjellen $(T_1^A - E_1^A)$ blir mengden landet ønsker å eksportere. Går P_V opp til P_2 , økes tilbudet ytterligere til T_2^A , mens etterspørselen går ned til E_2^A . Eksporttilbudet øker da til $(T_2^A - E_2^A)$. Dette gjør at tilbudskurven i verdensmarkedet heller oppover slik at tilbudt mengde til det internasjonale markedet (eksporttilbudet) øker når verdensmarkedsprisen øker.



Figur 7.1: Fastsettelse av land As tilbudskurve for eksport

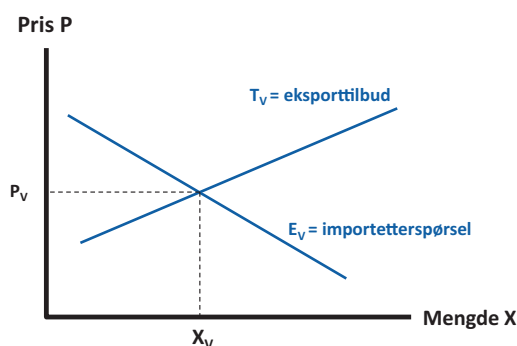
Land B har på sin side høyere autarkipris på X enn prisen i verdensmarkedet, og blir dermed importør av varen. Hvor mye av X de vil etterspørre er avhengig av hvor høy verdensmarkedsprisen er, og hvor etterspørselskurven, E_B , og tilbudskurven, T_B , ligger hjemme, som illustrert i figur 7.2. Forblir P_V når land

B er i autarki lik P_B , vil ikke landet kjøpe noe av varen fra andre land, og tilbud er lik etterspørsel hjemme. Går P_V ned til P_2 , vil etterspørselen øke til E_2^B og tilbudet gå ned til T_2^B . Forskjellen $(E_2^B - T_2^B)$ blir mengden landet ønsker å importere. Går P_V ytterligere ned til P_1 , økes etterspørselen til E_1^B , mens tilbudet går ned til T_1^B . Eksporttilbudet øker da til $(E_1^B - T_1^B)$. Etterspørselskurven i verdensmarkedet heller derfor nedover slik at etterspurt mengde øker når prisen faller.



Figur 7.2: Fastsettelse av land Bs etterspørselskurve for import

Likevektsprisen i verdensmarkedet er illustrert i figur 7.3, i balansen mellom tilbudet fra (land A) og etterspørselen (fra land B). Prisen i verdensmarkedet bestemmes altså av eksporttilbudet fra land med lave (relative) kostnader og importetterspørselen fra land med høyere kostnader, i produksjonen av varen. Endringer i nasjonale tilbuds- og etterspørselsforhold vil ha betydning for den internasjonale prisen i den grad endringene påvirker landets netto tilbud av eller etterspørsel etter varen i verdensmarkedet. Hvor mye henholdsvis eksporten og importen endrer seg når prisen endrer seg i det internasjonale markedet, bestemmes av hvordan produsenter og forbrukere i hvert av landene reagerer på prisendringer. Dette vil påvirke hvor bratte de internasjonale tilbuds- og etterspørselskurvene er. Priselastisiteter som drøfter dette, er presentert i kapittel 7.3.



Figur 7.3: Fastsettelse av verdensmarkedsprisen

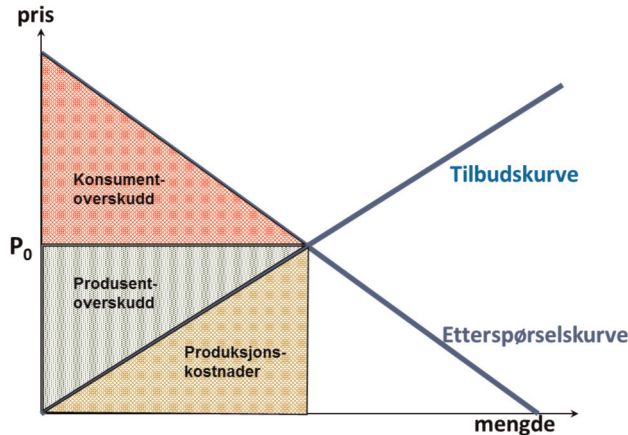
7.2 VERDENSMARKEDET OG EKSPORT OG IMPORT FOR SMÅ LAND

I internasjonale markeder fastsettes altså prisene på varer og tjenester i balansen mellom samlet internasjonal importetterspørsel og eksporttilbud. Størrelsen på økonomiene er i sin tur avgjørende for hvor stor betydning en endring i et lands eksporttilbud eller importetterspørsel har på verdensmarkedet. Som et lite land i de fleste markeder må for eksempel Norge ta verdensmarkedsprisene for gitt slik at vi i stor grad importerer de internasjonale prisene i den hjemlige økonomien. Et land som USA vil på den annen side i større grad påvirke den internasjonale prisen. Amerikanernes egne handlinger og politiske inngrep vil også ha større betydning for internasjonale priser enn Norges handlinger og politiske inngrep har på de internasjonale prisene og dermed andre lands økonomi. Vinst, tap, fordeler og ulemper drøftes oftest i mikroteorien ved hjelp av samfunnsøkonomiske overskuddsbegreper, jf. boks 7.1.

Boks 7.1: Samfunnsøkonomisk overskudd

Det samfunnsøkonomiske overskuddet utgjøres av differansen mellom nyttevinsten konsumentene har av å forbruke varen, og de kostnader det medfører å framstille den. Nytten kan måles gjennom betalingsvilligheten og er uttrykt i figuren gjennom etterspørselskurven. Kostnadene representeres ved tilbudskurven og uttrykker alternativkostnadene gjennom det som produksjonen fører til av forsakelse av andre goder. Det samfunnsøkonomiske overskuddet deles

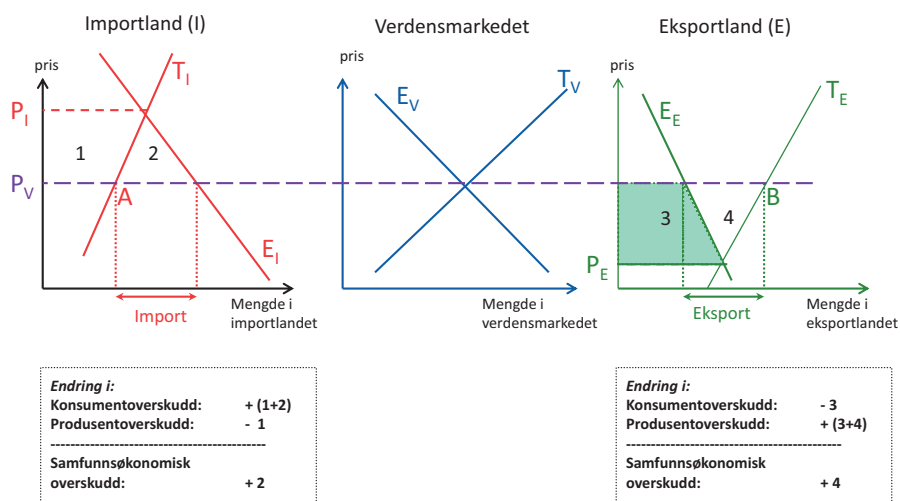
mellom produsenter og konsumenter. *Produsentoverskuddet* finnes ved differansen mellom den prisen produsentene oppnår og det som det koster å framstille varen. *Konsumentoverskuddet* representeres ved differansen mellom det konsumentene er villige til å betale, og det de faktisk må betale for hver enhet av varen. Prisen fastsettes der grensenytten for den siste konsumenten er lik grensekostnaden for den siste produsenten.



Vi skal nå studere hvordan frihandelen omfordeler inntekt for et lite land i verdensøkonomien. Det midterste diagrammet i figur 7.4 illustrerer verdensetterspørselen (E_V) og verdenstilbudet (T_V) av en vare som klarerer verdensmarkedsprisen (P_V), slik vi viste i figur 7.3. Venstre diagram illustrerer et lite land som har høyere autarkipriser (P_I) enn verdensmarkedet. Dette landet blir importør av varen når det åpner seg for handel. Høyre diagram illustrerer et lite land som har lavere autarkipriser (P_E) enn verdensmarkedet, og som dermed blir eksportør av varen.

Når de to små landene begynner å handle i verdensmarkedet, vil prisen i hjemmemarkedene bli lik den internasjonale prisen. Konsumenter og produsenter i importlandet får lavere priser, mens konsumenter og produsenter i eksportlandet får høyere priser. Fordi det er lite, vil importlandet oppfatte at det internasjonale tilbudet av varen er representert ved en horisontal tilbudskurve (P_V). Uansett hva det lille landet gjør vil det sett fra dem selv være slik at de kan etterspørre uendelige mengder av varen uten at P_V endrer seg. Verdenstilbudet er uendelig elastisk. Ved å tilpasse seg denne verdensmarkedsprisen snarere enn autarkiprisen tjener konsumentene areal 1

+2, mens produsentene taper areal 1. Areal 2 representerer da den samfunnsøkonomiske nettovinsten for importlandet ved å handle med omverdenen, siden areal 1 er en omfordeling av inntekt fra produsenter til konsumenter i landet.



Figur 7.4: Frihandel og omfordeling i små eksport- og importland

Det lille eksportlandet vil tilsvarende oppfatte at den internasjonale etterspørselen etter varen er representert ved en horisontal etterspørselskurve (P_V). Uansett hvor mye de tilbyr verdensmarkedet, er det ikke nok til å påvirke den internasjonale prisen. Den internasjonale etterspørselen er uendelig elastisk. Ved å åpne for handel vil produsentene i eksportlandet tjene areal 3 + 4, mens konsumentene taper areal 3. Areal 4 representerer her den samfunnsøkonomiske nettovinsten for eksportlandet ved å handle med omverdenen siden areal 3 blir en omfordeling av inntekt innen landet, fra konsumenter til produsenter.

Dersom en tilsvarende analyse gjøres for alle varer og tjenester, vil land A og B foreta en omstrukturering av sin næringsvirksomhet i henhold til de internasjonale prisene som etablerer seg mellom dem, slik at produsenter for hver vare og tjeneste i hvert land tilpasser seg de respektive internasjonale prisene. Økt frihandel innebærer slik en vridning i retning av mer eksport og mer import, og mindre produksjon for hjemmemarkedet. Spesialiseringsgevinsten vil ikke føre til at all produksjon av en vare vil foregå i ett land, eller ett sted, men at den vris i retning av det optimale punktet der grensekostnadene i hver produksjon er lik de nye internasjonale prisene, henholdsvis til punkt A for

importlandet og punkt *B* for eksportlandet. Når disse produksjonsnivåene er nådd, er de komparative fortrinnene utnyttet maksimalt, og næringsstrukturen tilpasset optimalt i henhold til å utnytte fordelene ved frihandelen.

Selv om økt økonomisk integrasjon altså innebærer en positiv nettoeffekt for landene, vil interessekonflikter oppstå mellom på den ene siden personer, bransjer og distrikter som domineres av henholdsvis importkonkurrerende virksomhet eller er konsumenter av eksportvarer, og på den andre siden dem som driver med eksportkonkurrerende virksomhet eller er konsumenter av importvarer. Jo mer forskjellig verdensmarkedsprisene er i forhold til autarkiprisene, desto mer vil et land tjene på å handle med det andre landet, men da blir også omfordelingsvirkningene størst. Det kan oppstå konflikter mellom kort- og langsiktige interesser for landet som helhet. På «kort» sikt kan være vanskelig å foreta nødvendig omstrukturering av næringslivet, mens på lang sikt vil det være nødvendig for å kunne utvikle økonomi og økonomisk levestandard i takt med andre land.

Denne problematikken peker i retning av at en liberalisering av handelen mellom land bør ta noe tid. Problemet er ofte at prisene nokså fort jevner seg ut, før produsentene har fått tid til omstillingen, mens konsumentene tilpasser seg raskt. Uten slik tid til omstilling vil økt frihandel kunne dra med seg betydelige kostnader i form av arbeidsledighet og ledige ressurser. I en omstillingsperiode kan produsenter komme til å trenge hjelp. I eksportlandet er konsekvensen av frihandelen for produsentene positive og de vinner arealet $3 + 4$, og drar med seg økt sysselsetting i sine virksomheter. Samtidig taper konsumentene arealet 3. Siden konsumentene er mange og små i begge land og produsentene er færre og ofte bedre til å framføre sine interesser, blir det gjerne produsentsiden som argumenter for mindre handel i importlandet og for økt handel i eksportlandet. Det er sjelden vi hører om konsumentenes tap når en næring eksporterer til andre land.

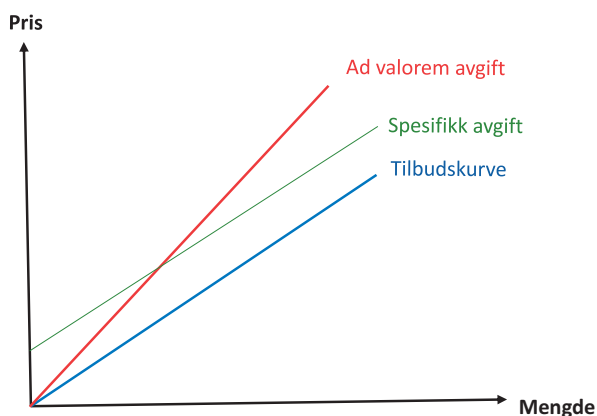
7.3 PRISVIRKNINGER AV EN AVGIFT

En avgift kan legges på innenlandske varer eller på import og kan være av spesifikk eller ad valorem type, jf. boks 7.2, eller en blanding. I nasjonale markeder kan en avgift legges enten på produksjonen og/eller på forbruket. I handelen med andre land kan en avgift legges på importen eller eksporten, som da kalles en tollsats. En avgift som pålegges all omsetning av en vare, vil i nasjonale markeder i de fleste tilfeller bli fordelt mellom produsenter og konsumenter av varen ved at prisen til konsumenter går opp og prisen til

produsenter går ned, og omvendt ved en negativ avgift, med andre ord en subsidie. Dette vil i varierende grad også gjelde i internasjonale markeder. Internasjonalt avhenger det i tillegg av hvor stort landet er i markedet.

Boks 7.2: Spesifikke og ad valorem avgifter

En spesifikk avgift er et bestemt avgiftsbeløp som skal betales for hver enhet som omsettes, som for eksempel en forbruksavgift på strøm som regnes per forbrukt kilowatttime. En *ad valorem* (latin for «etter verdien på») avgift regnes som en andel av varens verdi (en prosentsats av prisen), som for eksempel en merverdiavgift. I figuren er forskjellen mellom slike avgifter vist generelt der den blir lagt til som en kostnad på toppen av produksjonskostnadene (tilbudskurven). I virkeligheten kan avgifter og tollsatser være både regressive og progressive i forhold til dette.



7.3.1 Priselastisiteter

En inntektselastisitet viser hvor mye etterspørselen etter en vare endres som følge av en prosentvis økning i inntekt. Økt inntekt gir høyere etterspørsel etter de fleste varer og tjenester, men ikke alle, og har dermed som regel en positiv verdi. Prinsippet for inntektselastisiteter er det samme som i diskusjonen av priselastisiteter nedenfor, jf. f.eks. Sloman et al. (2015, s. 61–74).

En priselastisitet (e) viser hvor mye henholdsvis tilbudet av (tilbudselastisiteten) og etterspørselen etter (etterspørselsselastisiteten) endrer seg når prisen endrer seg som følge en prosentvis endring i prisen, for eksempel som følge av en økt avgift eller toll.

$$\text{Priselastisiteten } (e) = \frac{\text{Prosentvis endring i mengde}}{\text{Prosentvis endring i pris}}$$

Dersom en prisøkning på 10 prosent fører til en etterspørselsnedgang på 5 prosent, blir etterspørselastisiteten med hensyn på pris (e^e):

$$e^e = \frac{5 \text{ prosent}}{10 \text{ prosent}} = -0,5$$

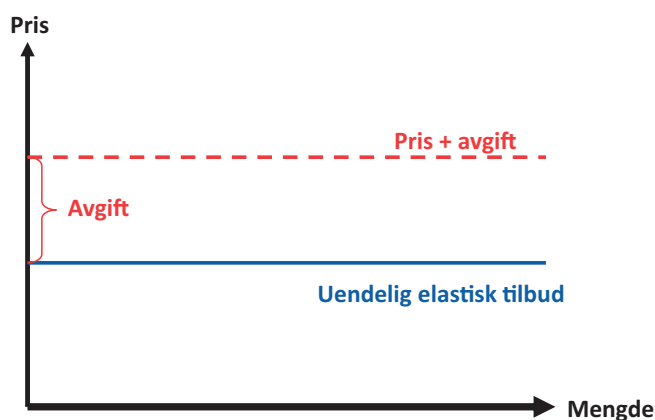
Etterspørselastisiteten er i de fleste tilfeller negativ og viser hvor mange prosent etterspørselen etter et gode endres som følge av at prisen endres med 1 prosent, gitt at alt annet er konstant. Etterspørselen kalles gjerne elastisk dersom tallverdien av priselastisiteten er større enn én ($e^e < -1$). Da går etterspurt mengde ned med mer enn prisoppgangen. Etterspørselen kalles uelastisk når etterspørselen synker med mindre enn prisøkningen, slik som i vårt talleksempel ovenfor ($e^e > -1$). En fullstendig uelastisk etterspørsel ($e^e = 0$) innebærer at samme mengde blir etterspurt uansett pris. Dette vil gi en vertikal etterspørselskurve. En uendelig elastisk etterspørsel ($e^e = -\infty$) innebærer at en marginal prisøkning fører til at all etterspørsel forsvinner. En uendelig elastisk etterspørsel kan være situasjonen et lite land står overfor i et internasjonalt eksportmarked, jf. den horisontale etterspørselskurven i verdensmarkedet i høyre diagram i figur 7.4. Dersom en prisøkning på 10 prosent fører til en tilbudsøkning på 15 prosent, blir tilsvarende tilbudselasistiteten med hensyn på pris (e^t):

$$e^t = \frac{+15 \text{ prosent}}{10 \text{ prosent}} = +1,5$$

For de fleste goder er tilbudselasistiteten positiv og viser hvor mange prosent tilbudet av et gode endres som følge av at prisen endres med 1 prosent, gitt at alt annet er konstant. Tilbudet kalles gjerne elastisk dersom tallverdien av priselastisiteten er større enn én ($e^t > +1$). Dette innebærer at produksjonen øker med mer enn prisøkningen, slik som i vårt talleksempel ovenfor. Tilbudet kalles uelastisk når det stiger med mindre enn prisøkningen ($e^t < +1$). Et fullstendig uelastisk tilbud ($e^t = 0$) innebærer at samme mengde blir tilbudt uansett pris. Dette vil gi en vertikal tilbudskurve. Et uendelig elastisk tilbud ($e^e = +\infty$) innebærer at en marginal prisøkning fører til at det tilbys en uendelig mengde varer. Samtidig vil det være slik at en marginal prisnedgang vil føre til at alt tilbud forsvinner. Dette kan være situasjonen et lite land står overfor som importør fra et internasjonalt marked, jf. den (sett fra det lille

landet) horisontale tilbudskurven fra verdensmarkedet i venstre diagram i figur 7.4.

Når det gjelder avgifter, er det et sentralt spørsmål hvem som ender opp med å betale avgiften. Den delen av avgiften som belastes konsumenten i form av økt pris, betegnes som konsumentandel, mens den resterende delen av avgiften (produsentandelen) må betales av produsenten ved at salgsprisen (eks avgift) blir redusert. En avgift som innføres på en vare med uendelig elastisk tilbud ($e^t = \infty$), vil i sin helhet belastes konsumentene. En liten prisnedgang vil her føre til at alt tilbud fra verdensmarkedet forsvinner, jf. figur 7.5.

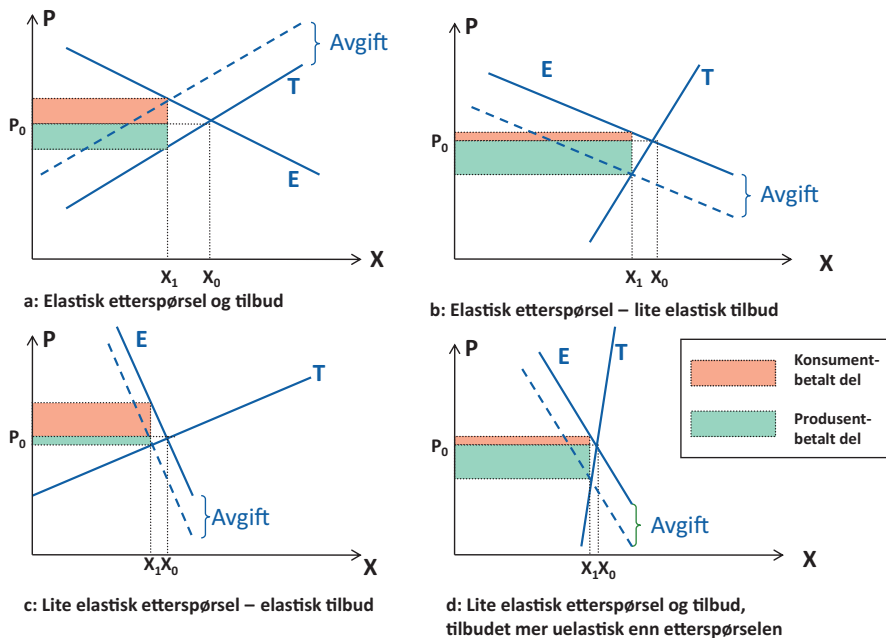


Figur 7.5: Avgifter og uendelig elastisk tilbud

Selv om en uendelig elastisk tilbudskurve er et spesialtilfelle, har den stor betydning for forståelsen av utformingen av politikken for små land som oppfatter internasjonale priser som gitte. Som vi skal se vil fordelingen av en avgift være viktig for utformingen av markedsinngrep for et stort land, eller en gruppe land som samordner sin politikk, i internasjonal handel. Figur 7.6 illustrerer hvordan en gitt avgiftssats vil påvirke priser og omsatt mengde i fire ulike konstellasjoner av tilbuds- og etterspørselsfunksjoner.

- Figur a: viser en situasjon med både tilbudssiden og etterspørselssiden som relativt elastiske. Her legges en avgift på produksjonen. Effekten ville imidlertid vært den samme om avgiften var blitt lagt på forbruket som i de andre figurene. Avgiften fører til en oppgang i prisen til konsumentene og en nedgang i prisen til produsenten. Siden både tilbud og etterspørsel er relativt elastisk med hensyn på pris, vil avgiften føre til at endringen i omsatt mengde blir relativt stor.

- Figur b: viser en etterspørsel som er mye mer elastisk enn tilbudet. Her er avgiften lagt på etterspørselssiden, men den ville ha samme effekt om den ble lagt på tilbudet. Avgiften fører i dette tilfellet til en liten oppgang i prisen til konsumentene og en stor nedgang i prisen til produsentene.
- Figur c: viser den omvendte situasjonen. Her er etterspørselen mer uelastisk enn tilbudet. Nå er det konsumentene som betaler det meste av avgiften.
- Figur d: illustrerer en situasjon der både etterspørsel og tilbud er relativt uelastisk med hensyn på pris. Siden tilbudet er enda mer uelastisk enn etterspørselen, vil det være produsentene som tar mesteparten av avgiftsbelastningen, men mengdeendringen er liten.



Figur 7.6: Avgifter og relative tilbuds- og etterspørsel弹isiteter

Vi kan trekke noen viktige konklusjoner om hvordan en avgift i et nasjonalt marked blir fordelt mellom produsenter og konsumenter:

- Det er ikke av betydning for fordelingen av belastningen om en avgift legges på etterspørselen eller tilbudet, forutsatt at avgiften er innført for hele markedet.
- Det er alltid den av etterspørsels- eller tilbudssiden som er mest uelastisk med hensyn på pris, som betaler mesteparten av avgiften. Med en relativt mindre elastisk tilbudsside betaler produsentene over halvparten av avgiften.

Med en relativt mindre elastisk etterspørselsside betaler konsumentene over halvparten av den.

Er enten etterspørselen eller tilbudet lite elastisk, vil nedgangen i omsatt mengde bli liten som følge av en avgift, og produksjon og forbruk forstyrres lite. Det er bare i de tilfellene der både etterspørsel og tilbud er elastisk at omsatt mengde i et marked endres i vesentlig grad. Graden av elastisitet og forholdet mellom tilbuds- og etterspørselstetisitetene har stor betydning for virkningen av (eksplisitte eller implisitte) handelspolitiske tiltak for land som har store andeler av internasjonale markeder («store» land).

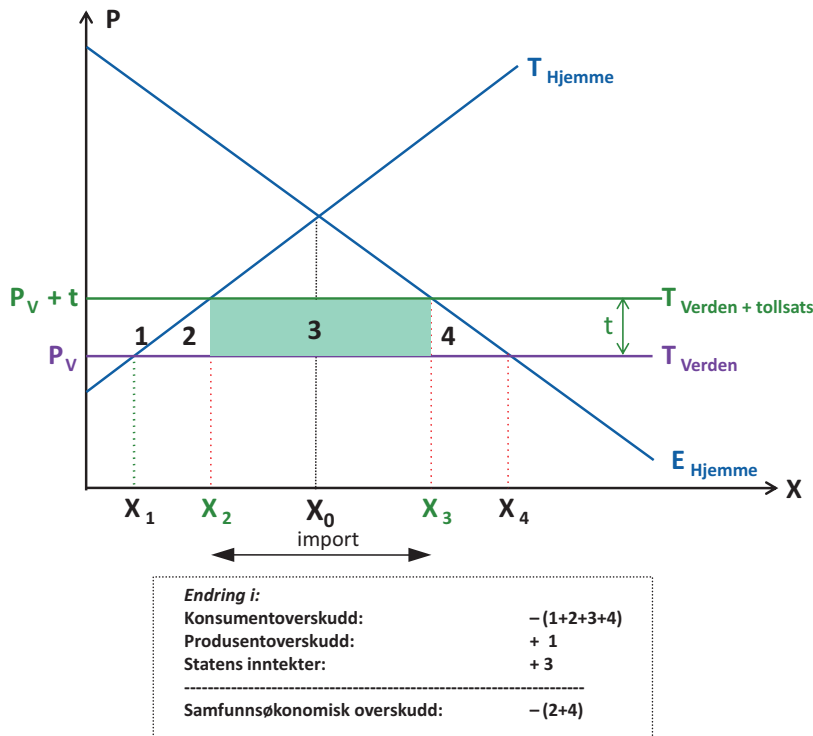
7.4 VIRKNINGER AV EN TOLLSATS

En tollsats er en avgift på importerte varer og er den enkleste og klassiske formen for et proteksjonistisk virkemiddel i internasjonal handel. I middelalderen og under merkantilismen var toll den viktigste kilden for offentlige inntekter. Tollen ble lagt både på innførsel og utførsel av varer, samt på transitthandel. Innføring av inntektsskatt muliggjorde at tollinntektene ikke lenger var den viktigste inntektskilden (proveny) for staten. Inntektsskatten ble innført etter hvert som pengehusholdningen hadde fått sitt avgjørende gjennombrudd. Dette skjedde først i England midt på 1800-tallet, og i Norge i 1882. Når proteksjonismen økte etter 1870, ble tollen i hovedsak bare lagt på import. Viktigere enn å skaffe staten inntekter var det nå at tollen skulle beskytte konkurranseutsatt innenlandsk produksjon (Johansen, 1965, s. 178–179, 188–189).

Etter den annen verdenskrig har betydningen av tollsatser som proteksjonistisk virkemiddel minsket gjennom GATT-/WTO-avtalene og i regionale preferansehandelsregioner, som innen EU. I Tolltariffen presenteres de norske tollsatsene på hvert enkelt vareslag i henhold til et internasjonalt klassifikasjonssystem. Selv om tollsatser er blitt mindre viktig enn før, både for offentlige inntekter og i internasjonal handelspolitikk, er likevel forståelsen av deres virkninger en viktig basis for å forstå annen handelspolitikk. Vi skal her først studere virkninger av en tollsats for et lite importland, og deretter virkningene for et stort land, herunder begrepet optimale tollsatser, og til slutt tollsatsenes effektive beskyttelsesgrad.

7.4.1 Virkninger av en tollsats for et lite land

Vi kan illustrere virkningene av en tollsats i et lite land i en partiell likevektsmodell. Anta i figur 7.7 at hjemme-etterspørselen for det lille landet er illustrert ved E_{hjemme} , og at tilbudet hjemme er illustrert ved T_{hjemme} . Etterspørselskurven illustrerer marginal betalingsvillighet, og tilbudskurven viser grensekostnadene i produksjonen. Med en autarkipris høyere enn verdensmarkedsprisen (P_V) blir landet nettoimportør av varen når den kan handles fritt. Som pristaker i verdensmarkedet vil verdens tilbud av varen framstå som uendelig elastisk (horisontal tilbudskurve). Uansett hvor mye landet etterspør fra det internasjonale markedet, kan den tilbys av utenlandske produsenter til prisen P_V i hjemmemarkedet.



Figur 7.7: Virkninger av en tollsats i et lite land

Med frihandel blir totalt konsum lik X_4 enheter. Av dette kvantumet blir X_1 enheter tilbudt av innenlandske produsenter, mens det resterende kvantum $X_4 - X_1$ importeres. La oss anta at det innføres en importavgift (toll). Tollsatsen må legges på toppen av verdensmarkedsprisen for det lille landet siden det er prisfast kvantumstilpasser i det internasjonale markedet. Dette

innebærer at importprisen til konsument øker med like mye som tollsatsen, og at det nye innenlandske prisnivået blir $p_V + t$. Prisøkningen fører til at innenlandsk forbruk reduseres til X_3 enheter, mens innenlandske tilbydere øker tilbudet til X_2 enheter, og det resterende kvantumet $X_3 - X_2$ må importeres. Reduksjonen i konsum ($X_4 - X_3$) kalles konsumeffekten av en toll, og den økte innenlandske produksjonen ($X_2 - X_1$) kalles produksjonseffekten. Den reduserte importen samlet $(X_2 - X_1) + (X_4 - X_3)$ kalles handelseffekten av en toll.

Til forskjell fra en innenlandsk avgift legges en tollsats bare på importerte varer, mens hjemmeproduksjonen er unntatt fra avgiften. Tollsatsen påvirker både samfunnsøkonomisk effektivitet og inntektsfordelingen. De store taperne blir konsumentene ved at de må betale en høyere pris enn tidligere, og konsumet går ned. Konsumentoverskuddet reduseres med arealet $1 + 2 + 3 + 4$. Produsentene tjener på tollen ved at de kan tilby et større kvantum til en høyere pris enn tidligere. Produsentoverskuddet øker med arealet 1. I tillegg får staten tollinntekter tilsvarende arealet $3 = (X_3 - X_2) \cdot t$. Det har altså skjedd en inntektsoverføring fra konsumenter til produsenter og fra konsumenter til staten. Det er sentralt at de som taper, taper mer enn vinnerne vinner, sluttsummen blir negativ med områdene 2 og 4. Dette er rene velferdstap for økonomien, såkalte dødvektstap (eng: deadweight loss, DWL).

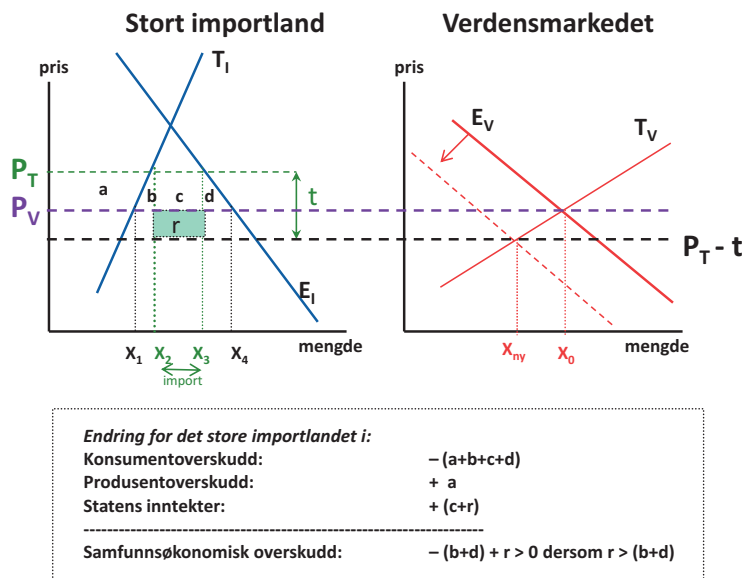
Areal 2 skyldes ineffektivitet i produksjonen. Den «kunstig» høye prisen på grunn av toll fører til at ressurser overføres til den tollbeskyttede sektoren. Ressursene hadde kastet mer av seg i alternativ anvendelse. Areal 4 skyldes ineffektivitet i konsumet ved at marginale konsumenter blir skviset ut av markedet. Det finnes konsumenter som er villige til å betale den internasjonale prisen på varen, men ikke prisen med toll. Disse konsumentene tvinges til å konsumere varer som gir lavere nytte per krone enn den tollbelagte varen ville ha gitt i fravær av toll.

En tollsats på import i ett land kan fra eksportlandets side oppfattes som ekvivalent (likeverdig) til en transportkostnad. Jo høyere tollsatsen eller transportomkostningene er, desto større må forskjellen mellom hjemmepris og eksportpris være for at det skal lønne seg å selge varen i det andre landet.

7.4.2 Virkninger av en tollsats for et stort land

For et stort land kan innføring av en tollsats, t , også føre til at importprisen, eller med andre ord verdensmarkedsprisen, går ned. I en slik situasjon vil konsumentene i hjemlandet og produsentene i utlandet dele kostnadene ved den. Figur 7.8 illustrerer et importland som er «stort» i verdensmarkedet, det vil si at det har høy markedsandel. Når dette store importlandet innfører en

tollsats, t , vil forbruksnedgangen som dette fører til, være så stor at den er merkbar i det internasjonale markedet. Dette er illustrert ved et negativt etterspørselsskift i den venstre figuren. Eksportlandene vil ikke få avsetning for et så stort volum som det hadde før tollsatsen ble innført. Dette innebærer at prisen den selger til (verdensmarkedsprisen) må senkes, og at omsatt mengde går ned. Når verdensmarkedsprisen har gått så mye ned at det igjen blir samsvar mellom eksporttilbud og importetterspørsel, vil verdensmarkedet være i ny balanse. Tollsatsen lager (som for et lite land) et skille mellom prisen konsumentene i importlandet betaler og den prisen produsentene i eksportlandene får. Prisen til konsumentene i importlandet øker fra P_V til P_T , mens prisen til eksportlandet går ned fra P_V til $P_T - t$. Siden importlandet er «stort», vil tollsatsen i dette tilfellet påvirke prisen eksportlandet mottar, på samme måte som en nasjonal avgift i de fleste tilfeller påvirker både konsument- og produsentpriser i et marked.



Figur 7.8: Virkninger av en tollsats for et stort land

Siden noe av tollsatsen i det store importlandet betales av eksportlandet, vil prisene til hjemmeprodusenten øke mindre enn når et lite land legger på en tollsats. Den vil også være mindre negativ for konsumentene enn i tilfellet med et lite land. Verdenshandelen går netto ned fra X_0 til X_{Ny} som tilsvarer nedgangen i importen til det store landet $(X_0 - X_{Ny}) = (X_4 - X_3) + (X_2 - X_1)$, (vi ser bort fra en mulig etterspørselsøkning i andre importland på grunn av den

lavere verdensmarkedsprisen). Dette er illustrert ved det negative skiftet i den internasjonale etterspørselskurven (E_V) i det midterste diagrammet i figur 7.4. Tollsatsen har altså i dette tilfellet den positive bieffekten for det store landet at importkostnadene går ned på bekostning av eksportlandet.

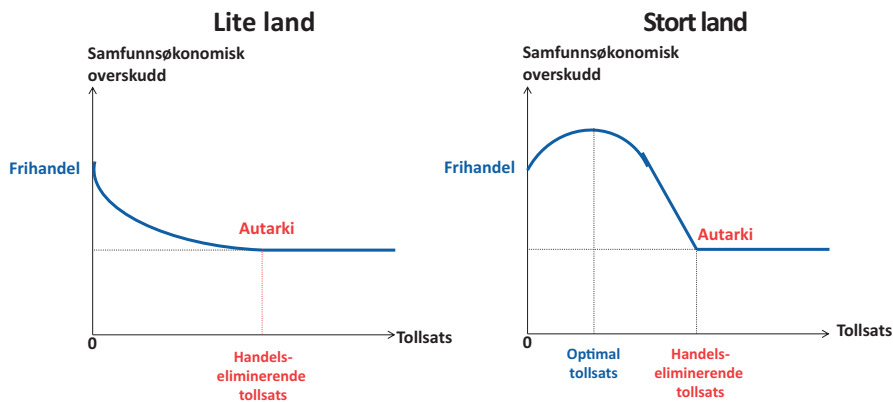
For det store landet vil areal a bli en innenlandsk inntektsoverføring fra konsumentene til hjemmeprodusentene, mens areal c blir en inntektsoverføring fra konsumentene til staten. Arealene $b + d$ er effektivitetstap i forbruk og produksjon. Den nye importen blir $(X_3 - X_2)$. Tollinntektene blir arealene $c + r$. Hver enhet som blir importert koster nå landet mindre enn før tollsatsen ble innført siden $(P_T - t) < P_V$. Eksportlandets kostnader ved tollsatsen, eller den andelen det betaler av importlandets tollinntekter, tilsvarer arealet r , og blir inntektsoverføringen fra eksport- til importlandet. Dersom denne er større enn effektivitetstapene ved vridning av produksjon og forbruk, det vil si at $r > (b + d)$, vil det være fordelaktig for det store importlandet å innføre tollsatsen.

Et stort importland kan altså tvinge importprisene ned gjennom å redusere sin egen etterspørsel ved å skape et skille i pris mellom det konsumentene betaler og det eksportlandet mottar ved hjelp av en tollsats. Tollinntektene til det store landet blir da ikke bare en overføring fra egne konsumenter til staten, som i tilfellet med et lite land, men en reell vinst gjennom at en del av tollinntektene hentes inn fra utenlandske produsenter gjennom lavere importpriser. Tollsatsen bedrer det store landets bytteforhold på bekostning av eksportlandet. Eksportlandet får på sin side forverret sitt bytteforhold, gitt at alt annet er likt. I hvilken grad tollsatsen fordeles mellom hjemlandets konsumenter og eksportlandets produsenter avhenger særlig av hvor stort importlandet er i verdensmarkedet og av tilbuds- og etterspørselselastisitetene i landet. Det er få tilfeller der ett enkeltland dominerer verdensmarkedet. Det er kanskje særlig når en vare kommer fra land som er ensidig avhengig av den i sin eksport til det store importlandet, at eksportlandets tilbud vil være svært uelastisk med hensyn på pris. Dette er typisk for en del utviklingsland som er ensidig avhengig av eksport av noen få råvarer. En toll på slike varer kan føre til stor prisnedgang og liten volumendring i handelen.

For store land kan tollsatsen dermed nyttes til å bedre bytteforholdet overfor resten av verden, og ikke nødvendigvis primært for å beskytte hjemmeprodusentene. Kanskje har importlandet liten eller ingen hjemmeproduksjon av varen. Den optimale tollsatsen kan beregnes slik at en ytterligere økning av satsen reduserer hjemmeforbruk og hjemmeproduksjon (målt gjennom effektivitetstapene representert ved arealene b og d) med så mye at det

overstiger vinsten ved nedgangen i importprisene (målt ved areal r). Problemet for det store landet er om det er mulig for eksportlandet å gjengjelde tollsatsen med andre tiltak som koster det store landet noe, for eksempel slik at det starter en handelskrig, jf. kapittel 8.6.

Figur 7.9 illustrerer de ulike velferdseffektene en tollsats kan ha for små og store land. Venstre diagram viser at det lille landet entydig får netto økonomiske tap gjennom å øke tollsatsen. Blir den høy nok, kan den eliminere all import, og landet vil opptre som autarkist. Høyre diagram illustrerer at det store landet også vil tape dersom det opptrer som autarkist, men kan tjene på å ha et visst beskyttelsesnivå i forhold til full frihandel. Den optimale tollsatsen gir det høyeste samfunnsøkonomiske overskuddet for det store landet.



Figur 7.9: Optimal toll

7.4.3 Tollsatsens effektive beskyttelsesgrad

Hvilken tollsats vil gi en gitt økning i inntekten til produsenten slik at produksjonsvolum og sysselsetting øker så mye som tilsiktet? Dette er en problemstilling som kan være interessant både for små og store land. Det er to grunner til at dette ikke alltid kan ses så enkelt som at støtten er lik den prisøkningen tollene gir hjemmeprodusenten, en tollsats på 25 prosent vil for eksempel ikke nødvendigvis gi 25 prosent høyere inntekter. En grunn er det vi har nevnt i tilfeller der land er store i markeder, og noe av tollsatsen blir betalt av eksportlandet. Hjemmeprodusenten får da en prisøkning som er mindre enn tollsatsen. En annen grunn er at bedrifter i varierende grad også er importører av varer. Det er dermed porteføljen av tollsatser som er viktig for den enkelte bedriften. Et sett med tollsatser vil derfor slå ulikt ut alt etter som hvor i produksjonskjeden bedriften befinner seg.

Den effektive beskyttelsesgraden gir et uttrykk for den ekstra merverdien en næring får gjennom innføring av en tollsats. Med merverdien mener vi her differansen mellom verdensmarkedsprisene på ferdigproduktet (som landet også selger varen til i hjemmemarkedet i konkurranse med utenlandske produsenter) og kostnadene ved de importerte innsatsfaktorene. Den effektive beskyttelsesgraden (EB) defineres som den prosentvise økningen i næringens merverdiskapning som resultat av den tollbeskyttelsen som er gitt dem:

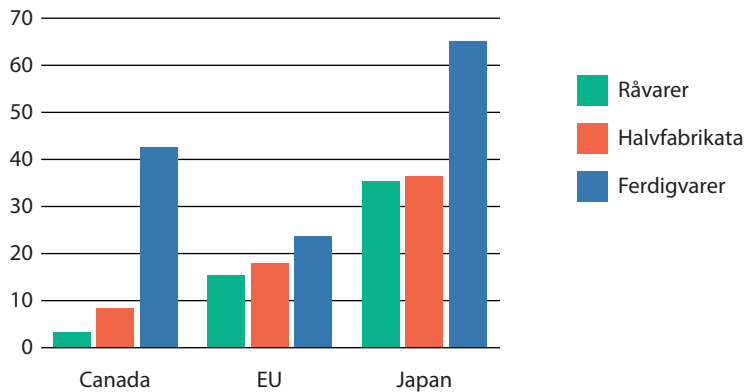
$$EB = \frac{M_t - M}{M} \cdot 100$$

Her er M den merverdien bedriften skaper uten beskyttelse, mens M_t er merverdien den skaper med beskyttelse (tollsats). De variablene som bestemmer den effektive beskyttelsesgraden av et sett med tollsatser blir da satsene på henholdsvis ferdigproduktet og på innsatsfaktorene. Jo høyere pris produsentene får på sine varer og jo lavere pris de må betale for sine innsatsfaktorer, desto større blir merverdien i bedriften. Med andre ord, jo høyere tollsats på ferdigproduktet, og jo lavere tollsats på innsatsfaktorene, desto mer beskyttelse vil bedriften få.

Merverdiskapningens andel av prisen på ferdigproduktet vil også være avgjørende for hvor stor den prosentvise beskyttelsen blir. Jo mindre andel merverdiskapningen i utgangspunktet utgjør av produktprisen, desto høyere vil den effektive beskyttelsesgraden bli, til en gitt tollbeskyttelse på henholdsvis innsatsfaktor og ferdigprodukt. For å gi mest mulig effektiv støtte til hjemmeindustrien skal beskyttelsesnivået derfor være høyest der bearbeidelsesverdien skapes i hjemlandet, og lavere på innsatsfaktorer. Prosentvis vil støtten være størst der den har mest effekt på merverdiskapningen, med andre ord der merverdiskapningen er liten i utgangspunktet. En slik gradering av tollsatser, som er lave på lite bearbeidede varer og høye på ferdigprodukter, kalles tolleskalering.

For industriland er gjennomsnittlig tollsats på råvarer i dag 0,3 prosent, på halvfabrikata 4 prosent og for ferdigprodukter 6,5 prosent. Figur 7.10 refererer tollsatser for henholdsvis råvarer, halvfabrikata og ferdigprodukter i Canada, EU og Japan. Gjennom tolleskalering beskytter industriland sin produksjon av bearbeidede varer. Denne tolleskaleringen har som virkning at utviklingsland, som ønsker å eksportere ferdigprodukter til industriland, eller som ønsker å eksportere sine råvarer i en mer bearbeidet form, ikke får adgang til industrilandenenes markeder. De får dermed problemer med å endre sin eksportstruktur fra å være råvareeksportører til å konkurrere med

industrieland med varer med høyere bearbeidingsverdi. Utviklingslandene har lenge, og ofte med god grunn, klaget på dette forholdet i internasjonale handelsforhandlinger.



Kilde: FAO

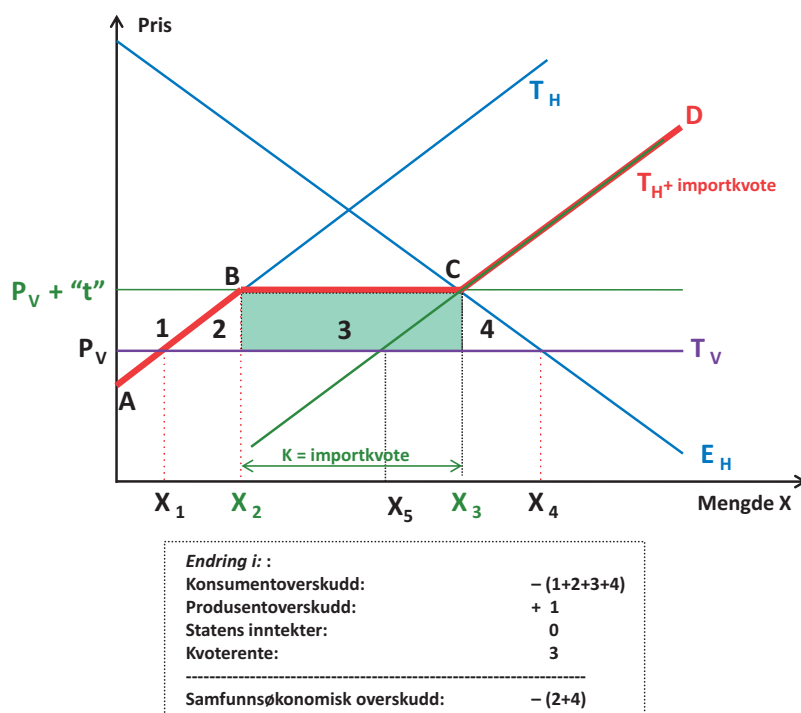
Figur 7.10: Tolleskalering på matprodukter i Canada, EU og Japan

7.5 VIRKNINGER AV IMPORTKVOTER

I stedet for å bruke toll for å begrense importen kan myndighetene kvotebegrense den. Kvoter ble ikke brukt som proteksjonistisk virkemiddel før under den første verdenskrig, og senere under depresjonen på 1930-tallet, ofte som substitutt for toll. Fram mot den annen verdenskrig var det omfattende bruk av kvotebegrensninger på handel i en rekke europeiske land. Særlig var Frankrike aktiv bruker av importkvoter, spesielt for å beskytte sin egen landbruksproduksjon og mot import fra Japan. Disse varene kunne ikke beskyttes med tollsatser siden handelsavtaler de hadde inngått, begrenset bruken av toll. Etter den annen verdenskrig er kvoteordninger blitt gradvis bygd ned og er nå generelt ikke tillatt under det eksisterende WTO-regelverket som følge av Uruguay-avtalen i 1994. Mye av norsk landbruksproduksjon ble beskyttet av kvoter helt fram til 1994, da de ble erstattet av ekvivalente tollsatser.

Dersom en importkvote settes like stor som den importen en gitt tollsats ville ha ført til, vil effekten på innenlandske priser, forbruk og produksjon være den samme som i tilfellet med en tollsats. Figur 7.11 viser en slik importkvote $K = (X_5 - X_1) = (X_3 - X_2) < (X_4 - X_1)$. Når importen begrenses til K , tilbys denne importen i hjemmemarkedet i tillegg til hjemmeproduksjonen X_1 . Det

vil gi totalt tilbud X_5 til pris P_V . I denne situasjonen vil den marginale betalingsvilligheten være høyere enn verdensmarkedsprisen, og prisen i hjemmemarkedet vil bli presset opp høyere enn P_V . Dette vil føre til høyere hjemmeproduksjon og lavere forbruk. Når hjemmeproduksjonen har økt til X_2 , blir det totale tilbudet med importkvote $X_2 + K = X_3$. Den nye tilbudskurven i hjemmemarkedet blir nå $T_H + \text{importkvote}$ (ABCD). Prisen har økt til $P_V + "t"$, der $"t"$ blir den tollsatsen som ville ha ført til samme mengde import som importkvoten er satt til. Importkvoten har altså en ekvivalent tollsats, som kan føre til samme prismessige resultat for hjemmeprodusentene ($P_V + "t"$).



Figur 7.11: Virkninger av en importkvote for et lite land

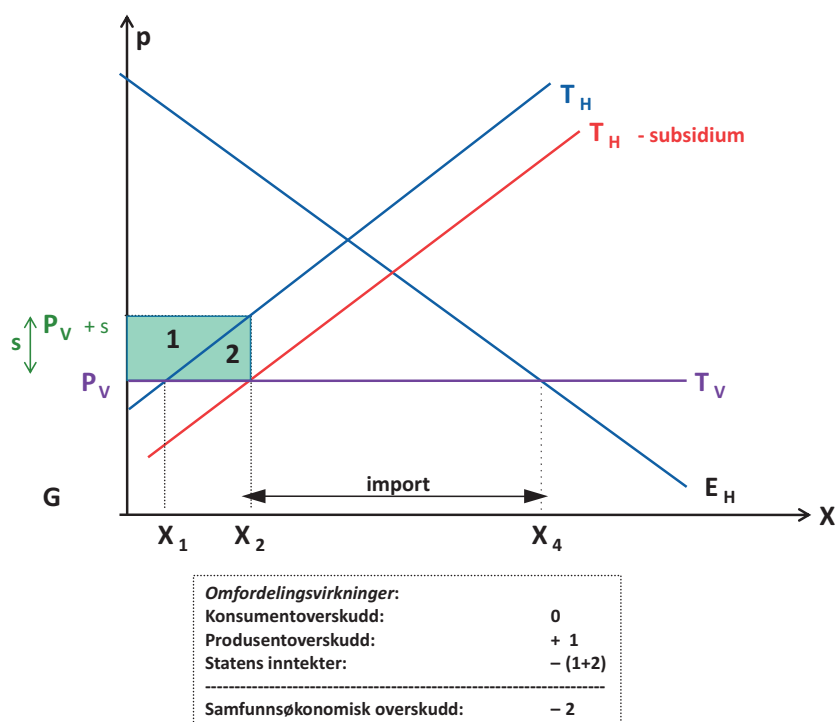
Som med en tollsats, taper konsumentene arealene $1 + 2 + 3 + 4$. Areal 1 tas inn som vinst for hjemmeprodusentene. Arealene 2 og 4 er de samme typer tap som en tollsats gir gjennom suboptimal produksjons- og forbruksvridning. Areal 3 tilfaller dem som får tildelt importkvotene, og ikke statskassen som tollinntekter. Det netto samfunnsøkonomiske tapet blir derfor $2 + 4$ i tilfellet med kvoter, det samme som dersom tollsatser var blitt brukt. Merinntektene som framkommer mellom importpris og den høyere innenlandske salgsprisen ved salg av kvotene

(«kvoterenten») kan betraktes som et effektivitetstap, men også som en inntektsoverføring fra konsumentene til den som får kvoterettighetene.

Problemet er ofte å bestemme hvem som skal få kvoterenten (areal 3). Dersom utenlandske eksportører får den, vil areal 3 være en ren overføring til utlandet, og dermed et samfunnsøkonomisk tap. Alternativt kan det være en innenlandsk importør. Da vil areal 3 bli værende i landet, men spørsmålet blir etter hvilke kriterier tildelingen skal foretas («først til mølla», geografiske kriterier, kompetansekriterier, den som fikk den sist, en god venn og så videre). Kvotetildelingen vil blant annet kunne gi grunnlag for ulike former for korrupsjon mellom dem som tildeler kvotene og dem som får dem. En mulighet kunne være at myndighetene auksjonerte bort kvoten. I en perfekt fungerende auksjon skulle kvoteprisen bli den samme som tollsatsen, og myndighetene skulle få inntektene fra salget tilsvarende som ved bruk av en tollsats.

7.6 SUBSIDIERING AV IMPORTKONKURRERENDE BEDRIFTER

Et annet vanlig virkemiddel for å beskytte en importkonkurrerende produsent er å gi subsidier. En produksjonssubsidie fører til at en produsent får netto lavere produksjonskostnader på et gitt produksjonsnivå. Innføring av en subsidie gjør det lønnsomt for bedriftene å øke produksjonen opp til det punktet der de marginale produksjonskostnadene = markedsprisen pluss subsidien. I figur 7.12 illustreres dette (for et lite land) ved at bedriftene initialt produserer X_1 til en verdensmarkedspris P_V . Med en subsidie (s) blir optimal tilpasning for bedriften produksjonsmengde X_2 , der grensekostnaden = $P_V + s$.



Figur 7.12: Virkninger av en subsidie

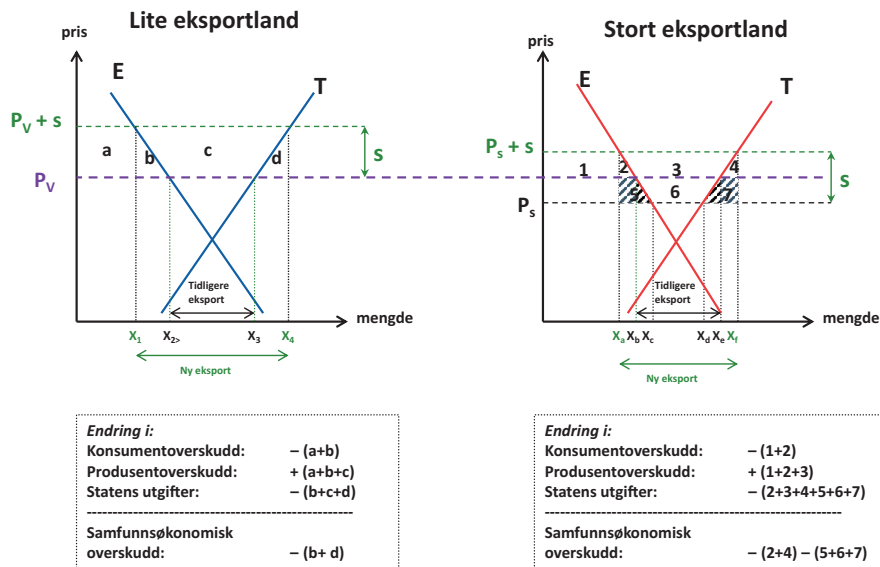
Dimensjonert riktig kan nettoeffekten for bedriftene bli det samme som i tilfellene med tollsats og kvoter, nemlig at de netto vinner arealet 1. Statens subsidieutgift blir areal 1 + 2. Areal 2 vil være det samfunnsøkonomiske tapet siden produksjonskostnadene vil være høyere enn verdensmarkedsprisen (tilsvarende som for tollsatser og kvoter) ved å øke produksjonen fra X_1 til X_2 . Dette representerer den suboptimale vridningen i retning av dyr hjemmeproduksjon på bekostning av billigere import. Ved å subsidiere hjemmeproduksjonen i stedet for å bruke for eksempel toll, vil på den annen side prisen i hjemmemarkedet forbli lik verdensmarkedsprisen P_V . Med en subsidie får vi ikke noe samfunnsøkonomisk tap på grunn av vridning i konsumet slik vi fikk med tollsats og kvoter.

Konsumentene vil isolert sett foretrekke at subsidier nyttes framfor tollsatser for å hjelpe en importkonkurrerende næring. For statskassen er imidlertid tollsats å foretrekke. Det usikre punktet blir hvorvidt inntektsomfordelingen fra staten, som tas fra statens totale inntekter gjennom generell skattlegging av konsumentene, til produsenten, i subsidietilfellet vurderes som bedre enn om inntektsoverføringen kommer fra konsumentene av selve varen gjennom høyere priser.

7.7 EKSPORTSUBSIDIER

De virkemidlene vi har behandlet ovenfor er ulike måter å beskytte en importkonkurrerende hjemmeprodusent på. Hva med støtte til bedrifter som ikke konkurrerer i eget, men i andre land? En eksportsubsidie er et lands betaling til en bedrift for at denne bedriften skal selge en vare til et annet land. Som i importtilfellet har subsidien til hensikt å øke prisen bedriften kan eksportere til. Hvor mye prisen til eksportør øker, er igjen avhengig av om vi står overfor et stort eller et lite land.

Anta at et lite land i utgangspunktet produserer X_3 og forbruker X_2 slik at eksporten utgjør $X_3 - X_2$, som vist i venstre diagram i figur 7.13. Siden landet er prisfast kvantumstilpasser overfor verdensmarkedet, vil en subsidie (s) legges oppå den uendrede verdensmarkedsprisen P_V . Til den nye prisen ($P_V + s$) kan eksportøren selge så mye han ønsker til omverdenen, uten at verdensmarkedsprisen endres. Salget til hjemmemarkedet vil ikke bli subsidiert. Hjemmekonsumentene må imidlertid likevel betale prisen ($P_V + s$) for at produsenten skal være villig til å fortsette å selge også i dette markedet siden dette er prisen produsenten får i utlandet.



Figur 7.13: Virkninger av en eksportsubsidie

Subsidien innebærer at konsumentene hjemme betaler mer enn konsumentene i andre land. Siden hjemmeprisen øker, vil konsumentoverskuddet reduseres med arealene $a + b$, produsentene vil tjene arealene $a + b + c$. Statens

subsidiebeløp blir $b + c + d$ (eksportvolum $\times$ subsidiesatsen) $= (X_4 - X_1) \cdot s$. Eksportøren vil øke produksjonen opp til det punktet der hans grensekostnad er lik $P_V + s$, det vil si mengden X_4 . Det samfunnsøkonomiske nettotapet vil bli areal $b + d$. Areal d representerer kostnadene ved å øke produksjonen hjemme utover det utlandet er villig til å betale for varen. Areal b er kostnadene ved vridningen i konsumet i et område der betalingsvilligheten er høyere enn verdensmarkedsprisen.

For et stort eksportland vil det lønne seg enda mindre å subsidiere eksporten enn for et lite land. Dette er illustrert i høyre del av figur 7.13. Årsaken til dette er at subsidien vil bidra til et press på de internasjonale prisene og føre til et fall i verdensmarkedsprisen fra P_V til P_s , slik at utenlandske konsumenter i realiteten får en del av subsidien. Dette skyldes at økningen i det store landets tilbud av varen vil være så stor at den internasjonale tilbudskurven gjør et positivt skift, og presser verdensmarkedsprisen ned. Prisen til hjemmekonsumentene og til eksportørene vil på sin side øke til $(P_s + s)$. Denne prisøkningen er mindre enn subsidiesatsen, siden verdensmarkedsprisen går ned ($P_V > P_s$). Fra å produsere X_e og konsumere X_b , vil landet etter innføring av subsidien øke produksjonen til X_f og redusere forbruket til X_a .

Konsumentoverskuddet vil bli redusert med arealene 1 + 2, produsentene vil tjene arealene 1 + 2 + 3 og støttetiltaket vil koste staten arealet 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7. Det samfunnsøkonomiske nettotapet vil bli summen av kostnadene ved ineffektiv vridning av produksjon (areal 4) og forbruk (areal 2) hjemme på grunn av de høyere prisene, samt den delen av subsidien som tilfaller andre land (arealene 5 + 6 + 7). I tillegg til de tapene et lite land pådrar seg ved å vri produksjon og forbruk på en suboptimal måte (arealene 2+4), vil altså det store eksportlandet også forverre sitt bytteforhold overfor utlandet, gjennom at verdensmarkedsprisen = eksportpris uten subsidie, blir lavere. Dette tilleggstapet tilsvarer størrelsen på den nye eksporten ganger forskjellen mellom den opprinnelige og nye verdensmarkedsprisen; $(X_f - X_a) \cdot (P_V - P_s)$.

Oftere enn den bedrifts- og markedsbegrunnede prisdiskrimineringen vil det være slike situasjoner som kritiseres for dumping i internasjonal handel. I tilfellet med eksportsubsidier vil offentlige myndigheter redusere produksjonen i andre land gjennom et støttetiltak. Samtidig vil dette være til fordel for andre lands konsumenter, som får billigere varer. Er hensikten med dumping å få andre lands produsenter ut av markedet eller for å skaffe seg markedsmakt, vil imidlertid også konsumentene i andre land tape, jf. også kapittel 6.3.

7.8 SKJULTE HANDELSHINDRINGER

Ovenfor har vi gått gjennom en del viktige tiltak som importland kan iverksette for å øke hjemmeproduksjonen, skaffe staten inntekter eller presse verdensmarkedsprisen ned. Tradisjonelt er bare toll og kvoter blitt gruppert som handelspolitiske virkemidler, men som vi har sett, kan subsidier ha mange av de samme virkningene. Siden 1994 er importkvoter blitt forbudt, og tollsatser er den eneste godtatte formen for handelshinder innen Verdens handelsorganisasjon. Tollsatsene er lik null eller svært lave for de fleste varer og tjenester, samtidig som subsidier i økende grad har kommet i konflikt med WTO- og EU-regelverkene. Ikke-tariffære og ikke-økonomiske virkemidler har derfor vokst fram som en stor underskog, og dels som substitutter til de tradisjonelle handelspolitiske virkemidlene. Det faktum at det er mulig å drive handelspolitikk ved hjelp av «skjulte» handelshindringer, har ført til at bestemmelser om disse handelshindringene har kommet inn som tema under WTO-forhandlingene. I EUs indre marked er bestemmelser om ikke-tariffære handelshindringer svært sentralt. Her er bare fantasien begrensningen. Noen eksempler på skjulte handelshindringer er:

- *Tollformaliteter:* Dersom et land lager omstendelige prosedyrer for tollbehandling, øker dette importkostnadene. Grensekontroller kan gjøres byråkratisk sent og kostbart, blant annet for statistisk registrering og avgiftsberegning. Dette kan for eksempel gjøres ved korte åpningstider ved tollkontorer, bestemmelser om spesielle fortollingssteder og så videre.
- *Reguleringer og standarder:* Ved å lage spesielle regler for standarder på varer slik at de passer hjemmeprodusenten best, øker også kostnadene ved import. Nasjonale reguleringer, standarder og normer var tilpasset landenes egne produsenter, som særegne standarder for flaskestørrelser og -former, renhetsinnhold i øl, tele- og elektrisitetsprodukter til helse og sikkerhetsregler. Eksempel på dette kan være renhetslov om ølproduksjon som andre lands bryggerier ikke tilfredsstillter. Det kan dreie seg om kvalitetskontroll på matvarer, og former på returemballasje. Innen EU er særlig saken om Cassis de Dijon kjent, se boks 7.3.
- *Offentlige innkjøp:* Det offentlige er en betydelig kjøper av varer og tjenester. I EU er det anslått at det offentlige representerer ca. 20 prosent av BNP. I de fleste land har det vært slik at det offentlige har søkt å favorisere landets egne produsenter. Ved å vri innkjøpene mot hjemlandet, vris konkurransen i forhold til utenlandske produsenter.
- *Utdannelse:* Ved bare å godta landets egen utdanning kan utlendinger effektivt utelukkes fra arbeidsmarkedet.

- Høye *avgifter* på varer som landene selv ikke produserer, og lave avgifter på egenproduserte varer.
- *Lisenser* for virksomhet til landets egne bedrifter.
- På *finanssektoren* var det valutakontroll, begrenset adgang for utlendinger på nasjonale aksjemarkeder, nasjonale lisenser for å drive finansielle tjenester, begrenset markedsadgang til landets finansmarkeder, begrensninger i omfang av utenlandske oppkjøp av bedrifter og i nasjonale bedrifters sammenslåing med andre lands bedrifter.
- *Subsidier, skattelettelser og priskontroll* som favoriserer nasjonale bedrifter.

En annerledes type handelshindringer, som Uruguay-runden har forbudt er de såkalte frivillige eksportbegrensningene. En frivillig eksportbegrensning (Voluntary Export Restraint, VER) er en spesiell form for eksportkvote på en vare fra ett land til et annet. Egentlig fungerer den langt på vei på samme måte som en importkvote, men den er administrert fra eksportlandet. Grunnen til at de legger en begrensning i sin eksport er trusselen om importbegrensninger i kjøperlandet. USA forhandlet om omfattende VER-er, blant annet med Japan, på 1980-tallet for å beskytte amerikansk bilindustri.

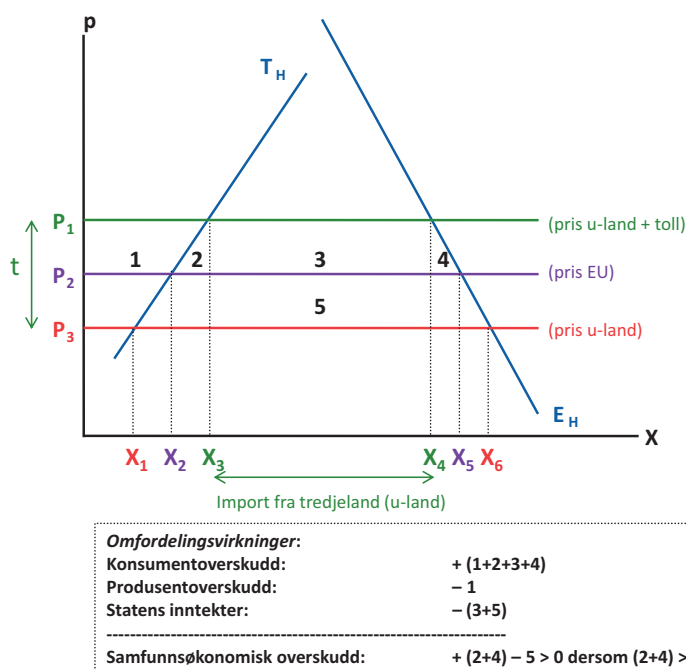
Boks 7.3: Cassis de Dijon

Saken med det franske firmaet Cassis de Dijon er et klassisk eksempel på bruk av ikke-tariffære handelshindringer. Firmaet lager den alkoholholdige drikken Crème de Cassis som blir «kir» når den blandes med hvitvin. Det tyske firmaet Rewe Zentral AG ønsket i 1978 å importere Cassis, men ble nektet det av tyske myndigheter. Begrunnelsen var at Cassis ikke inneholdt nok alkohol til å bli klassifisert som likør og kunne heller ikke klassifiseres som noen annen alkoholholdig drikk.

Rewe klaget saken inn for Den europeiske domstol som etter lang tid slo fast at Tyskland ikke kunne nekte import av en vare som var lovlig til salgs i et annet EU-land, så lenge det ikke var helsefarlig e.l. Saken ble langt på vei presedensskapende for utformingen av Enhetsakten i 1986, der det heter at EU-rådet kan bestemme at forordninger som gjelder i ett medlemsland skal aksepteres i ethvert annet medlemsland. Det betyr at bedrifter (og personer) kan velge hvilke bestemmelser som passer dem best og kreve at de skal gjelde i alle medlemsland. Medlemsland skal gjensidig anerkjenne andre medlemslands reguleringer.

7.9 HANDELSKREERING OG HANDELSVRIDNING

Handelskreering er et begrep knyttet til hvordan handelsstrømmer omdirigeres på grunn av dannelsen av et frihandelsområde eller en tollunion (Viner 1950). Dannelsen av et felles marked fører til økt økonomisk integrasjon og vekst. Fjerning av tollsatser gir omvendte effekter av dem som følger av å innføre dem (reversering av innføring av toll som diskutert i kapittel 7.4). *Handelsvridning* skjer imidlertid når handelen flyttes fra kostnadseffektive partnerstater til mindre effektive partnere. I praksis skjer både handelskreering (eng: trade creation) og handelsvridning (eng: trade diversion) i økonomiske integrasjonsprosesser. Det er altså ikke likegyldig hvem et land inngår i en frihandelsløsning med. Anta i figur 7.14 at en vare produseres billigst i verden til prisen P_3 . Nasjonale konkurrenter til de importerte varene er beskyttet med tollsatsen, t , slik at prisen hjemme med tollbeskyttelse er $P_1 = P_3 + t$. Hjemmeproduksjonen med lik tollsats overfor alle blir X_3 og forbruket X_4 , med import $X_4 - X_3$. Anta nå at landet inngår en frihandelsavtale med land som ikke klarer å produsere til P_3 , men til den høyere prisen P_2 . Tollen overfor resten av verden blir beholdt og dette fører til at importprisen med toll fra tredjelandene (de billigste landene) fortsatt blir P_1 , mens importprisen uten toll fra frihandelslandene blir P_2 . Når vi forutsetter at landet er pristaker både overfor tredjeland og frihandelslandene, vil all import nå komme fra frihandelslandene, mens all import tidligere kom fra tredjelandet. Importen «vris» fra et billig til et dyrere eksportland.



Figur 7.14: Handelsvridning for et lite land

Vi kan tenke oss en situasjon der produksjonen av landbruksvarer foregår billigst i et utviklingsland til prisen P_3 . Så inngår Norge og EU en frihandelsavtale for landbruksvarer, der EU-land produserer til prisen P_2 . Vi antar at u-landene ikke deltar i frihandelsavtalen. Før Norge og EU-landene reduserte sine gjensidige tollsatser, ville vi importere varene fra utviklingslandene til en pris $P_3 + t$ siden den norske tollens utgangspunktet var lik for alle opprinnelsesland. Når tollsatsen blir fjernet mellom Norge og EU, men beholdt overfor resten av verden, blir det billigere å kjøpe varen fra EU enn fra u-landene all den tid $P_2 < P_3 + t$.

Produksjonen av landbruksvarene vil vri seg fra de billigste produsentene i u-land til de dyrere produsentene i EU. Forbruket i Norge vil øke fra X_4 til X_5 , hjemmeproduksjonen gå ned fra X_3 til X_2 og importen vil øke fra $(X_4 - X_3)$ til $(X_5 - X_2)$. Den nye prisen på varen i Norge vil bli P_2 . Overskuddet for de norske konsumentene øker med arealet $(1 + 2 + 3 + 4)$, norske produsenter taper areal 1 og staten taper tollinntekter tilsvarende areal $(3 + 5)$. Konsumenten får altså en fordel på bekostning av norske produsenter og staten, som representerer handelskreeringen. Staten taper imidlertid også areal 5. Mens areal 3 blir en omfordeling av inntekt i landet fra staten til norske konsumenter, er areal 5 en overføring fra staten til EUs produsenter. Hadde

Norge inngått frihandelsavtale (også) med utviklingslandene, ville importprisen og hjemmeprisen ha blitt P_3 , produksjonen X_1 og forbruket X_6 . Her ville nettovinsten for landet være entydig positiv, og særlig for utviklingslandene. På den annen side ville det ha vært enda mer negativt for norske landbruksprodusenter enn om frihandelsavtalen bare inngås med EU. Handelsvridningen vil være en netto fordel dersom tapet ved handelsvridningen er mindre enn vinsten ved handelskreeringen, det vil si dersom $\text{areal } 5 < \text{areal } (2 + 4)$. Handelsvridningen kan bli særlig stor dersom:

- a.) Den initielle eksterne tollsatsen er veldig høy. En fjerning av tollsatsen innen tollunionen vil som oftest føre til en stor nedgang i prisen på import fra de andre frihandelslandene.
- b.) Når det er relativt liten kostnadsforskjell mellom varer som er produsert innenfor og utenfor tollunionen. En fjerning av selv lave tollsatser innenfor frihandelsområdet, vil som oftest føre til at varer produsert på det området blir billigere enn i tredjeland.

For å få mest mulig handelskreering (positivt) og minst mulig handelsvridning (negativt) bør et land gå inn i frihandelsarrangementer med land som allerede, eller potensielt, er «relevante» handelspartnere. Er land svært forskjellige i økonomisk struktur, kan vinsten på aggregert nivå være stor, men omfordelingsvirkningene i landet vil også bli store og konfliktfylte.

DEL III

INTERNASJONAL HANDELSPOLITIKK

For at et land skal kunne satse på spesialisering og økonomisk integrasjon som grunnlag for samfunnsutviklingen, er det nødvendig med et fungerende internasjonalt system som sikrer markedsadgang, og at varer og tjenester kan importeres fra andre land på permanent basis slik at situasjoner som på 1930-tallet kan unngås. Dersom det internasjonale økonomiske systemet ikke er robust nok til å sikre dette, kan et land ikke foreta de omstillingene som er nødvendige for fullt ut å kunne dra fordelene av internasjonal økonomisk integrasjon. Omstillingen i de nasjonale økonomiene som handelen medfører, fører til flytting av mennesker og kapital, og til utvikling av ny kompetanse. Når først omstillingen har funnet sted, vil det være kostbart å gå tilbake til en situasjon med vesentlig større grad av selvberging, med tilhørende tilbakeflytting av ressurser og selvberging. Handelen fører til økonomisk og politisk avhengighet mellom land, som kan gjøre et land både følsomt og sårbart overfor andre lands proteksjonisme og eventuelle sanksjoner. Denne delen av boka fokuserer på det globale og europeiske handelssystemet, og de prosessene og forhandlingene som har foregått og foregår. Kapittel 8 fokuserer på global, regional og bilateral handelspolitikk, handelsstrategier, handelsforhandlinger og geopolitikk. Kapittel 9 drøfter EUs indre marked og EØS-avtalen.

GLOBAL HANDELSPOLITIKK

Dette kapitlet fokuserer på global handelspolitikk. Først presenteres det globale handelssystemet under WTO og ordningene med regionale og bilaterale handelsavtaler. Utadvendte og innadvendte handelsstrategier blir drøftet som alternative vekststrategier for et land. Et spill viser hvordan handelsforhandlinger over tid, til tross for de importkonkurrerende næringenes motstand, fører til at handelen blir mer liberal, men fortsatt kontroversiell. Samspillet mellom innen- og utenriksøkonomisk politikk i slike forhandlinger drøftes gjennom et to-nivå-spill. Deretter fokuseres det på hvordan handelskriger og økonomiske sanksjoner kan brukes som utenrikspolitiske virkemidler. Sammenhengen mellom geopolittikk og internasjonal handel blir drøftet. Kapitlet avslutter med en diskusjon om handel og sikkerhetspolitikk i spenningen i det europeiske rom mellom EU og Russland.

8.1 WTO OG DET GLOBALE HANDELSPOLITISKE REGIMET

Under Bretton Woods-konferansen og etter annen verdenskrig ble det fra flere hold satt fram forslag om å opprette en internasjonal organisasjon som skulle arbeide med å avskaffe de mange handelshindringene som ble aktivert i mellomkrigstida. Internasjonal handel ble ansett som nødvendig for å få verdensøkonomien på fote igjen, og økt handel ville bare i begrenset grad være mulig med de proteksjonistiske hindringene. Mellom 1946 og 1948 ble det derfor arbeidet intenst med å opprette organisasjonen «International Trade Organization» (ITO), som skulle bidra til å fjerne handelshindringer og bedre forutsigbarheten i handelsforbindelsene mellom land.

ITO ble ikke opprettet, blant annet fordi USA ikke var villig til å overgi makt over handelspolitikken til en organisasjon utenfor nasjonal kontroll. I stedet ble 23 land enige om en midlertidig avtale om reduksjon av handelshindringer i 1947. Denne avtalen ble kalt General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

Meningen var at avtalen skulle tas inn under ITO, men siden ITO ikke ble etablert, ble GATT-avtalen i flere tiår grunnlaget for arbeidet med liberalisering av verdenshandelen. GATT var en avtale som regulerte «kjørereglene» som handelspartnere må forholde seg til. Hovedelementene i avtalen bestod av fire deler:

- Del I: Prinsippet om ikke-diskriminering. Den nasjonale handelspolitikken må utøves på samme måte overfor alle land, og det er ikke tillatt med diskriminering på nasjonalt grunnlag.
- Del II: Bestemmelser om ikke-tariffære barrierer og saksgang i disputer der et land klager inn et annet land fordi det aktuelle landet mener at den andre parten ikke har fulgt kjørereglene.
- Del III: Prosedyrer som skal følges ved endring av avtaleinnhold.
- Del IV ble tatt inn i 1965: Utviklingsland kan gis spesielt gunstige vilkår.

Del I er hovedpilaren i GATT-systemet med bestevilkårsklausulen (eng: most-favored nation clause, MFN) som kjerne. MFN tilsier at dersom et land reduserer toll eller andre proteksjonistiske instrumenter på import fra ett land, må det samme også gjelde på import fra alle andre medlemsland. Liberalisme skal gjelde for verdenshandelen som helhet, og ikke bare mellom enkelte land. En avtale mellom to land skal automatisk også gjelde for alle andre land. Det er i prinsippet to unntak fra hovedbestemmelsene i GATT.

- Regionale preferansehandelsavtaler (eng: Preferential Trading Agreements, PTA-er) som går lenger enn GATT-regelverket tillater. En gruppe land kan inngå avtale om reduksjon av toll og andre handelsbarrierer på handel med hverandre utover det GATT-regelverket fastsatte. EFTA, NAFTA og EU er slike eksempler.
- Det ble fra 1965 tillatt å gi utviklingsland gunstigere markedsadgang enn det som gjelder generelt. Et eksempel på dette er preferansehandelssystemet (eng: General System of Preferences, GSP) som gir utviklingsland unntak fra bestevilkårsklausulen.

GATT hadde stor suksess med reduksjon av tollbarrierer. I 1947, like etter annen verdenskrig, var gjennomsnittlig tollsats i industriland på over 40 prosent, og i mange utviklingsland var de enda høyere, om enn til dels svært forskjellige. Åtte forhandlingsrunder brakte gradvis tollbeskyttelsen ned, jf. boks 8.1. Av disse har Kennedy-, Tokyo- og Uruguay-rundene vært de

viktigste. Kennedy-runden brakte tollsatsene ned på gjennomsnittlige ad valorem 10,3 prosent, som representerte en reduksjon på 35 prosent. Tokyo-runden reduserte tollsatsene med ytterligere 33 prosent og Uruguay-runden med 38 prosent på industriprodukter. Gjennomsnittlig tollsats på industriprodukter er etter Uruguay-runden på 3–4 prosent.

Boks 8.1: Forhandlingsrunder i GATT/WTO

De fleste forhandlinger har rent teknisk foregått i Genève. Rundene har fått navn etter personer som har initiert dem (Dillon, Kennedy) eller etter steder der møterundene har startet (Tokyo, Uruguay, Doha). Alle forhandlingsrundene har omhandlet reduksjon av tollsatser. Tokyo-runden omhandlet i tillegg tekniske handelshindringer og Uruguay-runden i tillegg landbruk, tjenestehandel, immaterielle rettigheter.

Navn	År	Antall land
Genève	1947	23
Annecy	1949	33
Torquay	1950–51	34
Genève	1956	22
Dillon-runden	1960–62	45
Kennedy-runden	1964–67	48
Tokyo-runden	1973–79	99
Uruguay-runden	1986–93	123
Seattle-/Doha-runden	1999–>?	134–175

- GATT skiftet navn og ble til medlemsorganisasjonen Verdens handelsorganisasjon (WTO) i 1995.
- Et overnasjonalt tvisteløsningspanel (Dispute Settlement Panel, DSB) ble etablert.
- En ny forhandlingsrunde ble påbegynt i Seattle høsten 1999, gjenstartet i Doha 2002 og har så langt ikke endt med noen ny avtale.

GATT arbeidet i hovedsak med handel med varer. Etter hvert som tjenestehandelen økte sterkt, oppstod det et behov for å ta også denne inn i avtaleverket. GATT begynte i 1986 å diskutere endringer som førte til etableringen av WTO i 1995. Endringen dreide seg om mer enn et navneskifte. Mens GATT var en multilateral avtale, er WTO en permanent organisasjon med medlemsland. Uruguay-runden som etablerte WTO, inkluderte både varer, tjenester og immaterielle rettigheter, jf. boks 8.2. For varer omfattet reglene markedsadgang, statsstøtte og ulike typer importbegrensende tiltak for

industrivarer, fisk og landbruksvarer. Tjenesteavtalen (GATS) omfattet generelle bestemmelser for alle tjenestesektorer, samt spesielle regler for bestemte sektorer som finansielle tjenester og personbevegelser. Avtalen om immaterielle rettigheter (eng: Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) etablerte beskyttelse av rettigheter som varemerker, geografiske varebetegnelser, industrielle mønstre, patenter og så videre. Det var et viktig prinsipp i GATT at de proteksjonistiske instrumentene som brukes må være identifiserbare (transparente). Toll er et slikt instrument mens det kan være langt vanskeligere å forholde seg til ikke-tariffære handelshindringer. Derfor ble det avtalt at alle ikke-tariffære handelshindringer skulle erstattes med tollsatser.

Boks 8.2: Uruguay-runden 1986–1993

Uruguay-runden ble startet i byen Punta del Este i Uruguay i september 1986, og etter mye tautrekking avsluttet i desember 1993. I tillegg til diskusjon av tollreduksjoner stod også forhandlinger om ikke-tariffære handelshindringer på dagsordenen. Tollsatsene var allerede redusert ned til 6 prosent for industrilandene, men mange mer eller mindre fantasirike substitutter for toll hadde vokst fram. Forhandlingene omfattet også tjenestehandel, råvarer og landbruksprodukter, uoverensstemmelser om tolkning av regelverk med mer.

Med et slikt ambisjonsnivå tok denne runden lenger tid enn noen av de andre rundene og foregikk med tilbud og mottilbud, trusler og mottrusler og mengder av møter, noen visstnok så detaljerte og kjedelige at deltakere sovnet underveis. De fleste møtene foregikk i Genève, der GATT, og nå WTO, har sitt hovedkontor. Da prosessen til slutt var ferdig og ble undertegnet i Marrakech i Marokko, forelå det en protokoll på 400 sider + vedlegg på hele 18 000 sider. Blant de viktige resultatene var:

- Tollsatser på industriprodukter ble redusert med 38 prosent. Mange produkter ble helt tollfrie og gjennomsnittlig tollsats falt fra 6,3 prosent til 3,9 prosent. På dette allerede lave beskyttelsesnivået var det de mange andre tiltakene som denne gangen betydde mer for de fleste varene.
- Alle ikke-tariffære handelshindringer ble gjort om til ekvivalente tollhindringer. Dette medførte blant annet at kvotebeskyttelsen av norsk landbruk tok slutt og tollsatser innført som substitutt.
- Multifiberavtalen ble faset ut over ti år. Denne hadde beskyttet tekstilproduksjonen i industriland mot billigere import fra utviklingsland.

- Toll på jordbruksprodukter skulle reduseres med 36 prosent over en seksårsperiode i industriland og over en tiårsperiode i utviklingsland.
- Eksportsubsidier og frivillige eksportbegrensninger (eng: Voluntary Export Restraints, VER) ble ulovlig.
- Internasjonal beskyttelse av intellektuelle rettigheter, som patenter, kopirettigheter og handelsmerker ble etablert.
- Regler som begrenser enkeltlands muligheter til å beskytte seg innen internasjonal tjenestehandel, som innen bank, forsikring, internasjonale investeringer, konsulenttjenester ble etablert. Eksisterende ordninger skulle fases ut over sju år.
- Offentlige innkjøp som favoriserer egne leverandører skulle begrenses.
- En «domstol» for å avgjøre konflikter mellom medlemsland ble etablert (DSB).
- Hvert land skal regelmessig få sin handelspolitikk vurdert av WTO.

Selv om Uruguay-runden gikk et langt steg i retning av økt frihandel, er det ikke slik at verdenshandelen ble fullstendig fri. Dette skyldes dels enkelte gjenværende handelspolitiske tiltak, men særlig ikke-tariffære og administrative tiltak som virker i retning av å redusere importen og/eller å øke eksporten, samt for tjenestehandel.

Til forskjell fra tvisteløsningssystemet i GATT som ikke hadde overnasjonal makt, har landene under WTO-avtalen rett til å klage en sak overfor et panel (eng: Dispute Settlement Body, DSB). Det er tidsfrister for nasjonal oppfølging av vedtak, for eksempel opphevelse av tiltak som er funnet å være i strid med regelverket, eller ved pålegg om lovendringer for å bringe lovverket i tråd med landets internasjonale forpliktelser. Antall saker er etter hvert stort. Dette er ikke nødvendigvis det samme som å si at konfliktnivået er økende. En annen forklaring er at landene nå har mer tiltro til at systemet vil løse konfliktsaker, og at WTO systemet er mer omfattende enn det gamle GATT-systemet. WTOs sekretariatet er i Genève med rundt 700 personer, som også bistår utviklingsland med opplæring og utvikling av institusjoner for å tilpasse sine nasjonale regelverk til WTOs krav.

En ny forhandlingsrunde i WTO ble forsøkt startet i Seattle i 1999, med store demonstrasjoner som ramme. Etter dette er mange av toppmøtene til de internasjonale økonomiske institusjonene blitt møtt med omfattende demonstrasjoner. Runden fortsatte i Doha i 2002, men stoppet så langt opp i 2012. Dette har blant annet sammenheng både med at saksområdene er blitt mange

og mer kompliserte og at antall medlemsland har økt. Som enkeltstående var handel med jordbruksprodukter kanskje den viktigste og vanskeligste i den nye runden, men også spørsmål om handel og miljø, sosiale rettigheter / arbeidstakerrettigheter og investerings- og konkurransepolitikk har vært sentralt. Spørsmål om arbeidstakerrettigheter i handelssammenheng var også kontroversielt. Det har vært hevdet, særlig fra utviklingslandenes side, at dette spørsmålet kan bli brukt for å stenge konkurransedyktige u-landsprodukter ute fra industrilandmarkedene. Utviklingslandene ønsket ikke å fremme en utvikling der arbeidstakerrettigheter blir sett på som et skjult handelshinder.

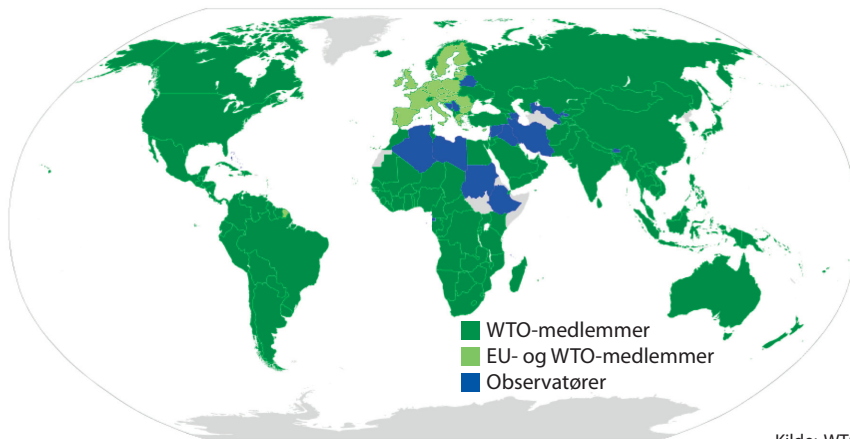
Boks 8.3: Verdens Handelsorganisasjon (WTO)

WTO regulerer den globale vare- og tjenestehandelen. Organisasjonen ble etablert 1. januar 1995 som erstatning for GATT-avtalen fra 1947.

Gjennom åtte forhandlingsrunder, hvorav Uruguay-runden 1986–1993 var en av de viktigste, ble tollbeskyttelsen under GATT-avtalen gradvis forhandlet ned fra rundt 40 prosent etter annen verdenskrig. Gjennomsnittlig tollsats på industriprodukter er nå på 3–4 prosent, noe som innebærer tilnærmet full frihandel på de fleste varer og tjenester. I siste forhandlingsrunde (Doha-runden) ble det forhandlet blant annet om arbeidstakerrettigheter, liberalisering av handel med jordbruksvarer, som fortsatt er sterkt beskyttet i de fleste land, og større deltakelse i det internasjonale handelssystemet for fattige land. Denne forhandlingsrunden har stått stille i flere år nå, og bidratt til sterk vekst i bilaterale og regionale preferansehandelsavtaler (se kapittel 8.2).

WTO regulerer handelen mellom 164 medlemsland (2018) og representerer over 97 prosent av verdenshandelen. Det er en permanent organisasjon der medlemslandene er forpliktet til å følge de reguleringene som forhandles fram og de vedtakene som WTOs tvisteløsningsinstans (eng: Dispute Settlement Body, DSB) kommer fram til. WTO har med det overnasjonal myndighet. WTOs øverste organ er ministerkonferansen som møtes annethvert år.

WTOs medlemsland i 2017:



Kilde: WTO

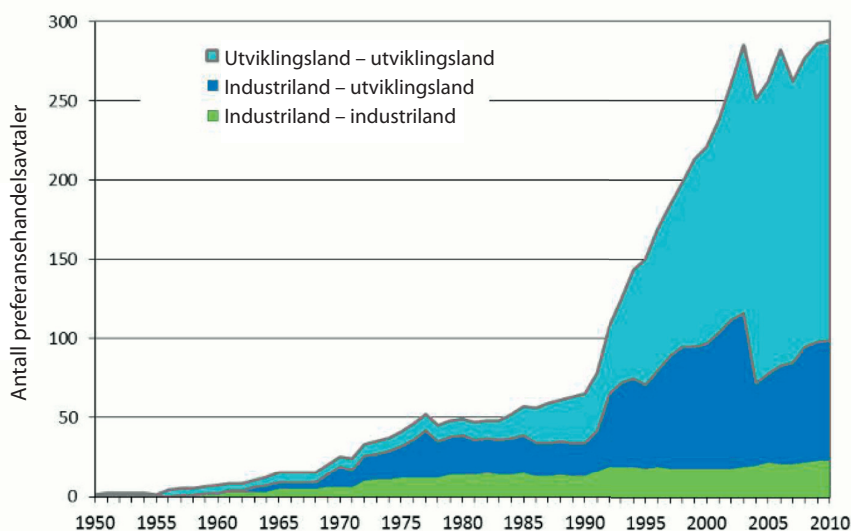
Hovedkvarteret er i Genève, Sveits. Norge har vært medlem fra starten.

8.2 BILATERALE OG REGIONALE PREFERANSE-HANDELSAVTALER

I mangel på en ny WTO-avtale etter 1994 er det de siste årene skrevet over 300 bilaterale og regionale handelsavtaler i verden, jf. figur 8.1. Grunnen er blant annet at avtaler mellom to eller noen få parter er lettere å lage, enn i det multilaterale WTO-systemet som omfatter mer enn 150 land. Noen politikk-områder kan også lettest og best drøftes direkte med andre enkeltparter. Mens WTO setter rammer og regler for hvordan den globale handelen skal fungere, gjør bilaterale og regionale Preferential trading agreements (PTA-er) handelen mellom land enda mer liberal innen WTO-systemet. Oftest lages PTA-er mellom land som er geografisk nær hverandre, mens bilaterale avtaler også kan være mellom land på hver sin side av jordkloden, for eksempel mellom Norge og Kina. Det er i dag ca. 40 regionale PTA-er i verden. EUs indre marked er det som er mest utviklet (går dypest), men NAFTA er handelsmessig omtrent like stort.

I likhet med EU fikk NAFTA sin eksisterende form omtrent samtidig med at Uruguay-runden i GATT ble avsluttet i 1993. Den innebar fullstendig tollfrihet mellom USA, Canada og Mexico etter en overgangsperiode. NAFTA går vesentlig kortere i sin politikkharmonisering enn det EU gjør i sitt indre marked. I NAFTA er det ikke anledning til å øke ikke-tariffære handelshindringer, men mange av de eksisterende kan forbli urørte. Spesielt innen jordbruk og tekstilindustri kan ikke-tariffære handelshindringer være betydelige. Prinsippet med ikke-diskriminering av utenlandske bedrifter gjelder. EU

hadde gjennomført slike ordninger allerede i 1968. NAFTA er primært et frihandelsområde, mens EUs indre marked er et fellesmarked, jf. kapittel 3.2. De to største TPA-ene utenom EU og NAFTA er ASEAN (Association of South East Asian Nations) og MERCOSUR (Mercado Comun del Cono Sul – Southern Cone Common Market). TPP og TTIP, TISA og GATS har så langt vært mislykkede regionale forhandlinger hovedsakelig om liberalisering og internasjonal konkurranseutsetting av tjenester. Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) er en frihandelsavtale som vil eliminere 98 % av tollsatsene mellom Canada og EU. Japan-EU Free Trade Agreement (JEFTA) er en tilsvarende avtale som forhandles mellom Japan og EU.



Kilde: WTO

Figur 8.1: Vekst i preferansehandelsavtaler 1950–2010

Preferanseordninger kan omfatte alt fra «enkle» frihandelsavtaler, tollunioner eller fellesmarkeder (Summers 1999). Siden WTO-avtalen (Uruguay-runden i 1994) fjernet det meste av tollbarrierer, spesielt for industrivarer, omfatter PTA-ene ofte ikke-tariffære, men identifiserbare, skjulte handelshindringer. Det er en tendens til at når land gjør slike avtaler, må andre land eller PTA-er sørge for å få minst like gode vilkår som konkurrentenes. Avtaler avler avtaler. Avtaler som dekker handel med tjenester og investeringer, prosedyrer for handel, konkurransepolitikk, offentlige innkjøp, intellektuell eiendomsrett og tvisteløsning/voldgift, er i vekst (regjeringen.no). EFTA har for eksempel arbeidet for bestemmelser om arbeidstakerstandards og miljø. Varer som

oftest unntas fra frihandelsavtaler er landbruksvarer og tekstiler. Siden WTO tillater at bestevilkårsprinsippet avvikes gjennom bilaterale og regionale handelsavtaler, har forhandlinger i Doha-runden siktet mot å redusere motsetningene mellom det globale systemet og nettverket av regionale avtaler. En egen komité i WTO gjennomgår hvor compatible de enkelte avtalene er med WTO-overbygningen. WTO ser det langt på vei slik at bilateraliseringen og regionaliseringen av det internasjonale avtaleverket er komplementært til det multilaterale handelssystemet og kan senere legge til rette for tilsvarende behandling i det multilaterale avtaleverket i WTO.

Kritikken av dette går for det første ut på at prinsippet om bestevilkårsbehandling under WTO svekkes. Mengden avtaler gjør de samlede rammebehandlingene for handel også mer komplisert og kostbart å forholde seg til for både myndigheter og næringsliv. Små land og fattige land ser seg stort sett best tjent med multinasjonale løsninger framfor bilaterale løsninger. En bilateral forhandling mellom ett stort og et lite land er i utgangspunktet en asymmetrisk forhandlingsposisjon. Det lille landet må oftest gi de største innrømmelsene selv om det multilaterale regelverket i WTO ligger i bunnen og sikrer mot de helt store avvikene.

Norden er som region kanskje den mest integrerte i verden. De nordiske landene (Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island) har en av de eldste og mest omfattende formene for regionalt økonomisk og politisk samarbeid. Siden 1950-tallet har det vært et fritt arbeidsmarked mellom landene og stor grad av frihandel. Alle er engasjert i internasjonalt arbeid om multilateralisme, mot menneskehandel, miljø- og klimaendringer, og for bærekraftige samfunn. Utdanningsnivået er høyt, og alle er blant de beste i de fleste velferdsvurderinger. Norge, Sverige og Danmark har tilnærmet samme språk. 20 prosent av hvert av nordiske lands eksport går til andre nordiske land. Norden er samlet den 11. største økonomien i verden med tilnærmet samme velferdsmodell, og ville som blokk kvalifisere til å delta på G20-møtene. Ideen om økt nordisk, og spesielt skandinavisk, samarbeid var spesielt sterk i annen halvdel av 1800-tallet. Den skandinaviske myntunionen 1875–1914 var et konkret uttrykk for det, jf. kapittel 2.4. Etter annen verdenskrig ble nordisk integrasjon igjen fremmet slik vi kjenner den i dag. «Nordister» ønsker å utvikle dette samarbeidet videre i det som noen kaller en «postnasjonalistisk tid». Utover å forbedre eksisterende samarbeidsordninger og institusjoner er det framsatt forslag som skal gi dynamisk synergi, herunder om felles personnummer, skattesystem og sosiale ordninger, harmonisering av høyere utdanning, ambassadesamarbeid, utforme felles standpunkt før EU-beslutninger samt forsvarssamarbeid.

8.3 UTADVENDTE OG INNADVENDTE HANDELSSTRATEGIER

De økonomiske strategivalgene for land som deltar i en internasjonalisert økonomi deles ofte i to hovedretninger: Land som satser på en industriutvikling som primært skal vokse gjennom innenlandsk etterspørsel, sies å ha en *innadvendt* økonomisk strategi. Ved å begrense importen kan importkonkurrerende næringer vokse. En slik strategi innbefatter beskyttelse av egne industrier innenfor det avtaleverket som landet har inngått, tillater. Stort sett vil eksportnæringene måtte klare seg på egen hånd, og lønnsdannelsen skjer i skjermet og offentlig sektor, ikke i de konkurranseutsatte næringene. Mange land i Vest-Europa (inkludert Norge) og USA baserte seg lenge i stor grad på innadvendte økonomiske strategier. Etableringen av EUs indre marked, og avslutningen av Uruguay-runden på midten av 1990-tallet representerer på mange vis et tidsskille på dette, og internasjonal handel ble (enda) mer sentralt for økonomisk vekst og utvikling. Land som satser på vekst gjennom eksportetterspørsel, sies å ha en *utadvendt* økonomisk strategi. En slik strategi vil støtte bedrifter som lykkes i internasjonal konkurranse. Landet søker å endre industristrukturen i henhold til hva som lønner seg i internasjonale markeder. Ofte søkes det å holde en svak valutakurs for å øke eksporten og senke importen.

En *strategisk* handelspolitikk er en blanding av de to, men som i basis er utadvendt. Her søker myndighetene aktivt å legge forholdene for både de import- og eksportkonkurrerende næringer best mulig til rette. Det ønskes friest mulig markedsadgang i andre land, og frihandel støttes så lenge dette oppnås. Særlig gjelder dette for produkter i markeder som har sterk vekst og gir høy fortjeneste i næringer de selv er gode i. I egne markeder kan landet samtidig gå inn for en stor grad av proteksjonisme for å støtte importkonkurrerende næringer. I den grad dette hindres av inngåtte avtaler, brukes mer eller mindre fantasifulle skjulte handelshindringer. En strategisk handelspolitikk kan betraktes som en aktiv måte å forme handelspolitikken på i forhold til de mulighetene internasjonale markeder gir, og de ulempene den kan påføre et land. Et land som fører en slik aktivistisk handelspolitikk, vil ønske seg en optimal grad av og form på internasjonal frihandel, avhengig av hvilke områder de selv har størst interesser i, og søke å påvirke dette gjennom sin styrke internasjonalt (se f.eks. Krugman 1988).

En strategisk handelspolitikk representerer en intervensjonistisk liberal holdning til hvordan det internasjonale systemet bør utformes, og en realpolitisk tilnærming til hvordan landet selv skal forme, tilpasse seg og bruke systemet. Gjennom offentlig støtte til investeringer i ny teknologi,

produktutvikling og posisjonering i internasjonale markeder, er veksttakten i «vinner-næringer» blitt støttet. Industrier som etter en tid ikke har klart å gå med overskudd, har enten måttet legge ned eller legge om produksjonen slik at strukturendringene skjer fortere enn hos konkurrentene. Alle typer virkemidler blir i prinsippet brukt for kontinuerlig å omstrukturere næringslivet slik at de kan konkurrere på internasjonale markeder, inkludert toll, kvoter, industri- og utdanningspolitikk, forskning, infrastruktur og så videre. Målet er å skape nye produkter, gi nytt liv til gamle, skape komparative fortrinn og klynger samt utnytte stordriftsfordeler.

Mange har hevdet at først Japans, så senere NIC-landenes (i Asia og Kina) økonomiske suksesser skyldes en strategisk vellykket «styrt» handel. Vektleggingen av faktorer som det har vært satset på som de viktigste vekstimpulsene, har variert noe over tid. I perioden fra 1950-tallet og ut på 1980-tallet søkte Ministry of Industry and Trade (MITI) i Japan å finne sektorer det var verdt å satse på, med andre ord å finne vinnerne. Særlig satset de på markeder med høy inntektselastisitet, som hadde høye profittrater, og der de samtidig hadde mulighet til å gjøre vesentlige teknologiske framskritt og få en vesentlig markedsandel. Bil- og elektronikkindustrien er kjente eksempler på dette. I senere år, etter at landet er blitt et rikt land og produktene er blitt modne, er mye av denne produksjonen flyttet til andre asiatiske land. Både Japan og andre land satser nå i større grad på en mengde ulike varer og nisjer innen mer generelle produktspektre, så framtid de tilfredsstiller vekstkriteriene. Det offentlige (MITI) bidrar blant annet til analyser av internasjonale markeder som den enkelte bedriften kan være for liten til å klare selv (se f.eks. Scott & Fuchs 1988).

På det makroøkonomiske området er det viktig å hindre at store eksportoverskudd fører til at valutakursen blir for sterk. En del av løsningen på dette ligger i å holde valutainntektene i utenlandsk valuta, slik også Norge har gjort gjennom oljefondet. Det har implisert at Japan, Kina og andre gjennom lange perioder har hatt en undervurdert valutakurs, selv om de uvegerlig har måttet styrke seg over tid. En langt høyere sparerate enn i Europa og USA er et annet kjennetegn, noe som innebærer at landene prioriterer framtidig inntekt framfor inntekt i dag, sterkere enn vi gjør i Europa. En mer hierarkisk sosial struktur er et annet karakteristisk trekk, av forskjellige grunner i land som Japan og Kina, noe som kanskje har gjort det lettere å sette langsiktige mål framfor kortsiktige mål. Den sosiale profilen i Japan har et interessant trekk: I nedgangstider er det lederne som først gikk ned i lønn, ikke arbeiderne. Dette er eksempel på at den samlede japanske arbeidsstokken i praksis kanskje drar mer i «flokk» mot felles

mål enn hos oss. Nå hevder en del analytikere at slik tilbakeholdenhet etter hvert endrer seg og blir mer lik vestlige land etter som velstanden blir «vanlig», og en yngre generasjon vokser opp. Kapittel 13.3 drøfter råvareeksport, imports substitusjon og eksportledet vekst som strategier for økonomisk vekst og utvikling i utviklingsland.

Enten det gjelder industri- eller utviklingsland, har utviklingen de siste par tiårene vist at land med sterkest økonomisk vekst er de som ikke har søkt å begrense innflytelsen fra verdensøkonomien, men heller aktivt har søkt å utnytte den. Økonomiske vinnerland og -regioner har generelt åpne holdninger til det som er annerledes. Land som Japan, Kina og mange nye økonomier i Asia og ellers har aktivt tilpasset seg priser og konkurransebetingelser i internasjonale markeder, og samtidig søkt å påvirke de internasjonale spillereglene slik at de får en form de selv ser seg tjent med. Slik nasjonale interesseorganisasjoner og politiske partier påvirker beslutninger innenfor et lands grenser, så påvirker (store) enkeltland, allianser av land og store konsern beslutninger på det internasjonale plan. De internasjonale reglene bestemmer stadig mer av politikken i den enkelte nasjonen, selv om land som er dyktige til å omgå bestemmelsene i sine hjemmemarkeder kan redusere og utsette disse effektene.

8.4 FORHANDLERENS DILEMMA

De som påvirker handelspolitikken i et land er som oftest dem som blir mest berørt av den. De store konsumentgruppene er i sum blant dem som har størst interesse av økt frihandel. For den enkelte konsumenten vil imidlertid endrede forbrukspriser bety lite. Selv om det er i alle konsumenters interesse å arbeide for gunstige priser, så er det ikke nødvendigvis slik at den enkelte konsumenten har interesse av å gjøre det. Innsatsen vil som regel koste mer enn det enkelte individet får igjen. Konsumentene har derfor ofte problemer med å foreta kollektive handlinger for å ivareta sine interesser. For den enkelte produsenten kan det imidlertid bety relativt mye. Produsentgrupperinger er derfor som regel bedre organisert og driver en mer effektiv lobbyvirksomhet for sine interesser enn det konsumentgrupper gjør. Næringsinteresser, og særlig produsenter som trues av billige importvarer, har alltid vært de mest aktive i utformingen av et lands handelspolitikk.

Når et land bruker et eller annet politisk virkemiddel for å redusere importen, betyr det samtidig redusert eksport for andre land. Disse landene kan som reaksjon på et proteksjonistisk tiltak i et annet land svare med å redusere sin import tilsvarende. Proteksjonisme blir ofte møtt med en «tit-for-tat», eller

gjengjeldelse, fra den forulempede part. Et velkjent eksempel på dette er i etterkant av børskrakket på Wall Street i New York i 1929. En rekke land innførte en serie med proteksjonistiske tiltak ved hjelp av tolleskalering og devalueringer for å bedre handelsbalansen og redusere arbeidsledigheten. Tiltakene reduserte alle lands eksport, og førte til at alle måtte beskytte sin industri ytterligere. Verden kom inn i en proteksjonistisk spiral. I løpet av noen få år falt verdenshandelen med bearbeidede varer til rundt 2/3 av det den var før krakket. Enkeltlands oppbygging av importkonkurrerende hjemmeindustri kompenserte for noe av fallet. Alle lands økonomiske situasjon ble imidlertid forverret på grunn av proteksjonismen og et sviktende system for internasjonal handel.

Handelspolitikk er altså oftest innrettet for å beskytte importkonkurrerende næringer i et land. I internasjonale forhandlinger vil det likevel oftest være lettere å bli enige om å senke beskyttelsen enn å heve den til tross for at importkonkurrerende produsentinteresser i hvert land vil være mot en nedbygging. Senkes ikke importbeskyttelsen i eget land, vil den heller ikke senkes i andre land. Egne eksportnæringer taper dersom hindringer for andre lands import ikke blir redusert. Eksportnæringene blir på denne måten de beste allierte til konsumentene av importkonkurrerende produkter, som jo er storparten av de varene konsumentene kjøper, i alle fall i et lite land. Eksport- og importkonkurrerende sektorer settes opp mot hverandre, for eksempel eksportkonkurrerende oppdrettsfisk mot importkonkurrerende landbruksinteresser i Norge.

For å illustrere poenget med at handelsbarrierer over tid bygges ned, mens streben etter kreative og skjulte proteksjonistiske løsninger fortsetter, kan vi studere et tenkt forhandlingsspill mellom to av verdens stormakter innen internasjonal handel: Kina og USA. Spillet kalles forhandlerens dilemma. Vi forenkler spillet ved å anta at begge har to alternative muligheter for handelspolitikk: frihandel eller proteksjonisme. Vi forutsetter at begge er i stand til enkelt å oppsummere fordeler og ulemper ved utfallet av de alternative politikervalgene. Vi antar videre at både Kina og USA vil velge proteksjonisme dersom de var sikre på at den annens valg var uavhengig av egne valg. Siden produsentene er de beste lobbyistene, ville for eksempel USAs politikk overfor Kina stå fast selv om Kina skulle velge en annen politikk, enten det var frihandel eller proteksjonisme. USAs politikk vil da være uavhengig av Kinas politikk, og vice versa. Samtidig følger det av handelsteorien at både Kina og USA totalt ville tjene mer dersom begge velger frihandel enn dersom begge velger proteksjonisme. Kina vil tjene mer på at USA åpner sine markeder enn

de taper på å åpne sine egne markeder. Tilsvarende vil USA tjene mer på fri adgang til Kinas markeder enn det de taper på å gi Kina fri adgang til sine.

Figur 8.2 illustrer dette spillet, der mulige utfall er rangert som -2 , -1 , $+2$ og $+4$. Nedre høyre boks i firefeltstabellen i figur 8.2 viser utfallet av spillet dersom begge parter handler unilateralt proteksjonistisk i henhold til sin produsentdefinerte egeninteresse $(-1, -1)$. I dette tilfellet utnyttes ikke de gjensidige fordelene ved frihandel. Grunnen til dette valget er at situasjonen ville være verre for Kina dersom de valgte en frihandelsstrategi, og USA ikke gjorde det. Dette er illustrert i nedre venstre boks $(+4, -2)$. I dette tilfellet ville Kina åpne sine markeder for import, mens USA ikke ville åpne sine. Kinas produsenter ville møte konkurranse fra USA i sine hjemmemarkeder, mens de ikke ville få adgang til å eksportere til de amerikanske markedene. Dette ville være det dårligst mulige utfallet for Kina, men gunstig for USAs produsenter.

		Kina	
		Frihandel	Proteksjonisme
USA	Frihandel	+2 +2 4	-2 +4 2
	Proteksjonisme	+4 -2 2	-1 -1 -2

Figur 8.2: Handelspolitisk spill mellom USA og Kina

Tilsvarende ville Kina ved å velge en proteksjonistisk strategi, om USA velger frihandel, få adgang til de amerikanske markedene, mens USA ikke får adgang til Kinas markeder. Dette ville være det best mulige resultatet for Kina $(-2+4)$. Dette innebærer at proteksjonisme vil være en dominant strategi for Kina, det vil si at den gir det beste resultatet uansett hvilken politikk USA velger. Ved å velge proteksjonisme vil Kina enten komme ut med resultatet $+4$ (dersom USA velger frihandel) eller -1 (dersom USA også blir proteksjonistisk). Disse resultatene er bedre enn det Kina kunne ha oppnådd ved å velge frihandel $(+2$ dersom USA også velger frihandel, eller -2 dersom USA velger proteksjonisme). Tilsvarende resonnement kan gjennomføres også for USA. $(-1, -1)$ representerer dermed en Nash-likevekt; ingen part har grunn til å endre strategi uansett hva den andre gjør.

Den parten som er proteksjonistisk når den andre satser på frihandel, vil altså være «gratispassasjer» på den andres åpning av sine markeder. Landet vil få fordelene av markedsadgang hos den andre parten uten å gi tilsvarende tilbake. I usikkerhet om den andre faktisk vil kunne velge en frihandelsstrategi, vil begge landene være bedre tjent med å være proteksjonistisk selv. Skulle den annen part likevel velge frihandel, ville et land selv komme enda bedre ut. En proteksjonistisk politikk vil være en dominant strategi for begge parter så lenge de handler unilateralt. Dette er fangens dilemma som gjør at begge ender opp dårligere enn det som hadde vært mulig om de hadde samarbeidet. I denne situasjonen eksisterer det en *handelskrig* mellom Kina og USA (–1, –1) jf. kapittel 8.6.

Når begge tenker på seg selv og ikke kjenner den andres handlinger, kommer begge dårlig ut slik som i «Allmenningens tragedie».³¹ Både Kina og USA vet imidlertid at den øvre venstre boksen er bedre for begge (+2, +2) enn den nedre høyre boksen (–1, –1), noe som gir et totalt overskudd på +4 mot –2 (samlet overskudd for Kina og USA er angitt med tallene i sirkler i hver boks). Det følger av handelsteorien at både Kina og USA ville være best tjent hvis begge valgte frihandel i stedet for å begrense handelen. For å komme til den øvre venstre boksen må de forhandle seg fram til en strategi som sikrer at den andre ikke vil gå inn for å begrense handelen hvis de velger frihandel selv. Begge tjener på å begrense sitt eget politiske handlingsrom dersom de kan være sikre på at den andre vil gjøre det samme. Dette vil ikke være den aller beste løsningen for hver av de to landene slik deres økonomiske interesser er definert (som ville være +4 for begge), men likevel det beste som kan oppnås (+2). En handelsavtale som begrenser proteksjonistisk politikk i begge land kan løse problemet, og de kan bevege seg mot øvre venstre boks (+2, +2). USA vil tjene mer dersom Kina velger å frafalle sin prefererte nasjonale politikk (øvre høyre boks), enn landet vil miste ved å avstå sin egen. Slik har forhandlingene om beskyttelsesnedbyggingen hindret nye utbrudd av handelskrig, slik vi opplevde i mellomkrigstida.

Fangens dilemma er et velkjent spill innenfor samfunnsvitenskapen. Det er gjennomført en rekke studier og simuleringer for hva som er den beste responsen dersom en part ikke er trygg på hvilke beslutninger den andre parten vil treffe. Empirisk har det vist seg at den mest effektive strategien er «tit-for-

³¹ I spillteorien er «fangens dilemma» (Schelling, 1978, s. 216–217) blitt et kjent uttrykk for hvordan to individer kan skade hverandre mer enn de hjelper seg selv ved å foreta valg som i utgangspunktet framstår som det beste for hver enkelt. «Allmenningens tragedie» (Hardin, 1968) er en tilsvarende situasjon med mange personer som alle foretar valg som for hver av dem er det beste, men som ender opp negativt for hver enkelt. Problemet er at det ikke lønner seg for noen å samarbeide dersom ikke de andre også gjør det.

tat», det vil si svare med samme mynt. Hvis en part beskytter seg selv mot et «fiendtlig» trekk fra den andre parten, vil tapet bli mindre enn om de velger å stole på den andre parten, og at det så viser seg at tilliten de viste den andre ikke ble gjengjeldt. Partene beskytter seg selv, ikke fordi de ønsker det, men fordi de må. I slike situasjoner er det svært viktig at det skjer en koordinering av atferden til de to partene.

8.4.1 Politikk etter at en handelsavtale er inngått

Kampen mellom åpen og restriktiv handel kan fortsette på mer forsiktige nivåer også etter at en avtale er inngått. Den beste strategien for både Kina og USA vil være å inngå en generell avtale med hverandre og deretter utøve en nasjonalt definert sektorpolitikk når det er mulig. På den måten kan landene være delvis gratispassasjer på den andre. Landet vil få fordel av markedsadgang for og politisk innflytelse over sin sektor, uten at den andre kan kreve gjensidighet. Dette kan oppnås ved skjulte tiltak og «smart» tilpasning til avtalte regler og kan føre til kort- eller langvarige handelskriger.

Et lands evne til å nå sine mål, til tross for tap av suverenitet som integrasjonsprosessen medfører, er viktig for hvor avhengige land er av hverandre (Cooper, 1968). Enkeltlands strategi kan være passivt og til og med defensivt, aggressivt og utnyttende, eller konstruktivt og samvirkende. Fra et liberalt perspektiv er samarbeid det beste svaret på gjensidig avhengighet slik at vinn-vinn-løsninger nås. Fra et realistperspektiv vil det minst avhengige landet, som ofte er et større land, imidlertid ikke bare la markedstransaksjoner passivt diktere forholdet til det mindre landet og kreve endringer av betingelser eller skape koplinger til fordeler i andre sektorer (hestehandler). For det lille landet kan da gjensidig avhengighet bli nærmere ensidig avhengighet. Peter Katzenstein (1985) argumenter på den annen side for at de små landene bedre tilpasser seg forandringer fordi det er lettere for dem å nå konsensusrettede beslutninger. Et lite land kan potensielt være mer dynamisk enn et større land i tenkning og handlekraft. Til tross for at land er små, kan små stater dermed nå sine målsetninger i konflikter med større stater fordi de ofte drar nytte av en «kompleks gjensidig avhengighet», der samfunn er forbundet på flere måter og hierarkiet av saksforhold er fraværende eller svakt (Keohane & Nye, 1977, s. 24–29).

Selv om partene har interesse av å binde motpartens politikk, vil altså ikke interessene i å beskytte egne industrier bli borte. Målet for hvert land forblir å høste fordelene med markedsadgang for og politisk innflytelse over, og støtte til sine næringer tilpasset unike nasjonale situasjoner, uten å oppleve mottiltak fra andre medlemsland. Dragningene mellom åpen og begrenset handel kan derfor

foregå som en åpen debatt før en avtale blir inngått, i Norge for eksempel vedrørende et EU eller EØS-medlemskap, og fortsetter deretter i mer innovative former etter ratifikasjon siden tradisjonelle handelsbarrierer (tariffer og kvoter) er avskaffet, og lover og regler som påvirker innenrikspolitikken, blir innført (Austvik, 2017b). Når situasjoner eller interesser er forskjellige, kan prosessene for harmonisering mellom politikkform og prosess utløse ulike tilpasning og skape forskjellig reelt politisk innhold.

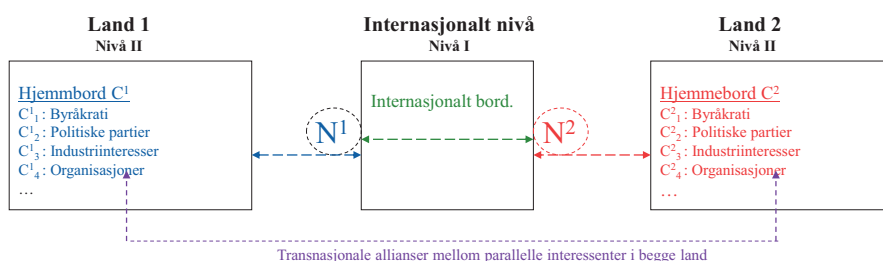
I den grad handelsreglene er åpne for tolkning kan nasjonal tilpasning følge avtalens formaliteter samtidig som landet kan søke å opprettholde viktige nasjonalt definerte mål og interesser. En optimal strategi kan derfor være a) inngå økonomisk integrasjon med relevante partnere for å høste fordelene med frihandel, og b) optimalisere, formulere og fremme selvstendig nasjonal politikk der det er relevant og for å unngå ulempene. Både under WTO og i EU er kjernen i kjørereglene for handel ikke-diskriminering på nasjonalt grunnlag. Så framtidig prinsippet ikke brytes, kan tilpasning skje gjennom tolkning av regler, innovativ tilpasning og ny politikk som kompensasjon for tapt formell handlefrihet. Reelt fungerende, og eventuelt bevisst laget, skjulte handelshindringer er sentralt i dette. Skjulte handelshindringer er derfor et stadig mer sentralt forhandlingsspørsmål i WTO og er en kjerne i utformingen av EUs indre markeds mange lover og regler.

8.5 FORHANDLINGER PÅ FLERE NIVÅER: TO-NIVÅ-SPILL

Forhandlingene som foregår mellom land gjøres for å tjene eksisterende innenriksøkonomiske interesser. Samtidig påvirkes og endres innenriksøkonomien som følge av økt frihandel. Dette skaper grupperinger som ønsker å vokse på bekostning av eksisterende næringsliv. Interessegrupperingene danner bakgrunn for ulike syn om omfang og form på frihandelen, og påvirker et lands forhandlingsstrategi. Linda Weiss (1998, 2003) påpekte at en forhandling og forhandlingsevnen til en stat påvirker hvor godt resultatet blir, sett fra et nasjonalt synspunkt slik det blir definert. I stedet for at det internasjonale økonomiske systemet beveger seg mot en likevekt med like regler for alle, så hun framveksten av det hun kaller «styrt gjensidig avhengighet». Andrew Moravcsik (1993b) understreket også betydningen av forhandlernes makt og ferdigheter, som sammen med konstellasjonen av innenlandske og internasjonale aktører, skaper politikkutfallene. Robert Putnam (1988) laget en modell for hvordan vi forstår et slikt samspill mellom innenlandske og eksterne aktører i et to-nivå-spill:

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments (Putnam, 1988, s. 434).

I spillet deltar en nasjonal leder (eller sjefsforhandler) på to bord, ett hjemmebord og ett internasjonalt bord, slik at innenlandske og internasjonale mekanismer og interesser kan forenes. Vi tar utgangspunkt i at to land forhandler og kaller sjefsforhandlerne ved det internasjonale fellesbordet (Nivå I) for N^1 og N^2 , og de innenlandske aktørene i de respektive landene (Nivå II) for C^1 og C^2 . Avtaler som er gjort på Nivå I må aksepteres (ratifiseres eller avtales på formelle eller uformelle måter) av begge Nivå II-bordene. Figur 8.3 illustrerer situasjonen som et to-nivå-spill på de tre bordene: ett internasjonalt nivå I-bord og to hjemlige nivå II-bord. Den internasjonale forhandlingen og innenlandsk aksept kan foregå samtidig eller sekvensielt, som ett spill eller flere spill, og også slik at det får en flernivå-karakter. Forhandler N^1 må hele tida vurdere om det kan bli aksept for en avtale av nøkkelaktørene hjemme (C_i^1 , der det er $i = 1 \dots m$ relevante aktører), samt av aktører i det andre landet (C_j^2 , der det er $j = 1 \dots n$ relevante aktører). Noen innenlandske aktører i hvert land kan ha større innflytelse enn andre på prosessen, aksept for eller avvisning av en avtale, og det kan variere over tid og saksforhold.

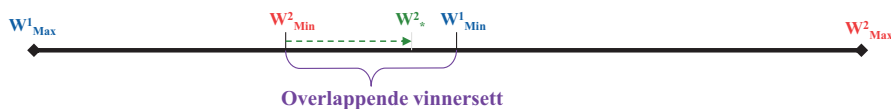


Figur 8.3: To-nivå-spill på tre forhandlingsbord

Nivå I-avtaler som kan aksepteres av hver av de hjemlige Nivå II-aktørene, kalles et vinnersett. Jo større vinnersett på den ene siden eller den andre, desto mer sannsynlig er det at en Nivå I-avtale kan bli gjennomført. Det er imidlertid bare når vinnersettene i begge land overlapper at en avtale kan realiseres. En

avtale kan avvises på frivillig og ufrivillig grunn. Frivillig avvisning innebærer en situasjon der sjefsforhandleren ikke anser den som gjennomførbar eller akseptabel. En ufrivillig avvisning innebærer en situasjon der sjefsforhandleren ikke klarer å få ratifisert en avtale hjemme. Dette betyr at jo mindre vinnersett, desto større er risikoen for en ufrivillig avvisning hjemme. Ofte er størrelsen og formen på vinnersettene usikre, både hjemme og i utlandet, og forventningene om dem blir viktige elementer i å forme forhandlingsstrategier for N^1 og N^2 .

En internasjonal avtale blir framforhandlet fordi begge parter tror de vil ha nytte av den. Den relative størrelsen på de to vinnersettene påvirker imidlertid fordelingen av gevinst. Jo mer som kan aksepteres i et land (jo større vinnersett), desto mer rom er det for den andre parten å manøvrere. Et lite vinnersett innenlands, slik det oppfattes av den andre parten, kan representere en forhandlingskapital. Hvis forhandleren ikke kan gi innrømmelser fordi hans innenlandske aktører ikke er villige til å akseptere særlig mye av forandring av initiale krav, må den andre sjefsforhandleren gjøre innrømmelser for å hindre at avtalen bryter sammen. Små vinnersett representerer derfor en større risiko for at prosessen stopper opp eller bryter sammen. Figur 8.4 forenkler situasjonen til et nullsum-spill der $W_{\max}^1$ og $W_{\max}^2$ er den maksimale vinsten som kan oppnås fra forhandlingene, henholdsvis for land 1 og 2. Det beste resultatet for den ene parten representerer da det verste resultatet for den andre. $W_{\min}^1$ og $W_{\min}^2$ representerer de akseptable minimumsutfallene som kan aksepteres for hvert part. Hvis området mellom disse minimale resultatene for de to landene overlapper, kan det inngås en avtale. Hvis de minimale utfallene ikke overlapper blir det ingen avtale.



Figur 8.4: Fordelen med små vinnersett

Størrelsen og formen på vinnersettene avhenger av Nivå II-institusjoner, preferanser og koalisjoner, samt sjefsforhandlerens strategier. Dette betyr at jo lavere kostnaden er for ikke å få noen avtale («gå-vekk-prisen»), desto mindre er vinnersettet. Jo mer avhengig et land er av andre land, desto mer må det akseptere og desto større er vinnersettet. Jo mindre og mer åpne et lands økonomi er, desto større er vinnersettet fordi alternativet er så dårlig. Jo mer komplisert en aksepteringsprosedyre er, desto mindre må vinnersettet forventes å være. Hemmelige forhandlinger uten involvering av hjemlig

opinion eller interesser, og nære bånd for eksempel mellom en regjering og industrien i korporative stater, blir på sin side lettere ratifisert enn åpne forhandlinger:

The greater the autonomy of central decision makers from their Level II constituents, the larger the Win-Set and thus greater the likelihood of achieving international agreement (Putnam, 1988, s. 449).

Paradoksalt nok vil store vinnersett gjøre et lands internasjonale forhandlingsposisjon svakere. En «sterk stat» innenlands kan faktisk bli en svak stat internasjonalt. Et diktatur blir lettere «dyttet rundt» i forhandlinger enn et demokrati (ibid.). «If you can't beat them, join them.»

Følgelig vil hver sjefsforhandler ha en interesse i å maksimere de andre landenes vinnersett. Hver forhandler har også en interesse i å få en avtale til å se gunstig ut for den andre sidens hjemmestilling. Han eller hun har imidlertid en blandet interesse i størrelsen på sitt eget lands vinnersett. Et stort vinnersett resulterer på den ene siden i en svakere posisjon overfor den andre forhandleren, mens det på den annen side gjør det enklere å inngå en avtale. Optimalt, hvis N^2 lykkes med å få N^1 til å tro at hans vinnersett ikke strekkes helt ned til $W_{\min}^2$, men bare til W_*^2 , vil potensialet for en god avtale øke. Åpenbart har forhandlere incitament til å snakke ned sitt eget vinnersett og fortelle den andre at det er vanskelig: N^2 kan for eksempel fortelle N^1 at hvis en avtale skal aksepteres på hjemmestillingen i C^2 , kan det ikke være verre enn la oss si W_*^2 . En dårligere avtale vil sannsynligvis ikke bli ratifisert. Det er samtidig innenlandske vinnere og tapere i en handelsliberalisering. Dersom forhandlingene er for harde på vegne av vinnerne, kan dette føre til innenlandsk splittelse og risiko for ufrivillig avvisning øker for at det ikke blir noen avtale på Nivå I. Mulige avtaler vil bli begrenset i C^2 's favør, slik det oppfattes av N^1 , mens N^2 samtidig opprettholder samme gode mulighet til å få avtalen akseptert hjemme.

Den kontrollerte utvekslingen av informasjon, hemmelighold og overraskelse, omgjøring av spilleregler samt endring av den andre sidens oppfatning av kostnader og fordeler av en avtale er en del av spillet. Edward Luttwak (1990, s. 19) beskriver noen av disse prosessene som «logic of war in the grammar of commerce». Diplomati er i denne sammenhengen:

A process of strategic interactions, in which actors simultaneously tries to take account of and, if possible, influence the expected reactions of other actors, both at home and abroad (Moravcsik, 1993b, s. 15).

Dette inkluderer å rette argumenter mot politikk og grupperinger i de andre landene for å få allierte på motpartens hjemmebord. Hvis det er viktig for begge sjefsforhandlerne å få til en avtale, kan de samarbeide i hemmelighet og hjelpe hverandre til å få aksept. For å utvide den ene eller begge siders vinnersett kan andre forhold trekkes inn i en «hestehandel» overfor innenlandske aktører som ønsker / ikke ønsker en avtale, eller overfor det andre landet ved ulike former for mothandel. Resultatet av en forhandlingsprosess kan derfor avvike fra de innenlandske aktørenes økonomiske preferanser, og hvordan innenlandske politiske prosesser har forsøkt å definere nasjonale interesser. Innenlandske grupperinger på tvers av land kan også samarbeide gjennom transnasjonale allianser for å presse sjefsforhandlerne til spesifikke resultater. Informasjonsasymmetri kan dukke opp som en del av forhandlingsprosessen. Transnasjonale industrielle allianser er ikke opptatt av den maksimale fordel for sitt eget land, men for det beste for seg selv på tvers av landegrenser. Transnasjonale industrielle allianser kan for eksempel brukes til å gjøre det vanskeligere innad i EU når det gjelder implementering av ugunstige markedsreguleringer.

To-nivå-spillet består av henholdsvis «Second Image» og «Second Image reversed» effekter, jf. kapittel 14.1, og demonstrerer hvordan innenrikspolitikken påvirker internasjonale forhold, og omvendt. Internasjonal økonomisk integrasjon og internasjonal handelspolitikk kan betraktes som en prosess der handelshindringer gradvis eroderes og nasjonal politikk harmoniseres. Alternativkostnaden for desintegrasjon øker gradvis, og «gå-vekk»-prisen blir stadig mer uakseptabel. Etter hvert som land blir mer økonomisk integrert, vil det bli stadig vanskeligere for alle deltakerne ikke å oppnå avtaler for videre integrasjon over tid. Lavere nivåer av integrasjon presser for høyere grader for å få det til å fungere. Samtidig øker behovet for mer kreative løsninger i hvordan praktiseringen av avtaleverket skal være.

8.6 HANDELSKRIGER OG ØKONOMISKE SANKSJONER

Forhandlinger må ikke alltid føre fram, og partene kan da ende i en handelskrig. En *handelskrig* oppstår når to eller flere land hever eller oppretter tollsatser eller andre handelshindringer som svar på andre lands handelsbarrierer. Dersom et land øker sine tollsatser, så kan andre gjengjelde med å

gjøre det samme. Den kan starte i en sektor for så å vokse over i andre sektorer, og involvere flere land som i utgangspunktet ikke er involvert. En handelskrig kan skilles fra andre utenriksøkonomiske handlinger som begrenser samhandelen mellom land ved at den er økonomisk motivert og (i prinsippet) bare har innvirkning på handelsrelasjonene mellom land. *Økonomiske sanksjoner* og økonomisk press er vanligvis ikke motivert ut fra økonomiske interesser, men for å nå andre politiske mål, som humanitære, militære med mer. Det skilles gjerne mellom tre måter å gjøre dette på.

Økonomisk krigføring innebærer kort sagt å svekke et annet lands økonomi ved å redusere dets evne til å utøve politikk, ofte dets militære potensial. Bedre teknologi, kvalifisert arbeidskraft og en mer sofistikert sivil sektor styrker et lands relative posisjon, mens en svekkelse av slike forhold gjør landet økonomisk og politisk svakere. Økonomisk krigføring trenger ikke nødvendigvis å bli rettet mot alle varer. I prinsippet kan den være selektivt innrettet ved å plukke ut varer som er uunnværlige for sanksjonslandet, men av mindre økonomisk betydning for det sanksjonerende landet. De må finne varer der etterspørselen i mållandet er svært uelastisk, der kostnadene ved hjemmeproduksjon er høye og der det er (gjort) umulig å hente dem fra andre land. Høyt utviklet teknologisk utstyr vil ofte være slike varer i en økonomisk krigføring. Bortsett fra å være viktig for militæret, er teknologi også en flaskehals for økonomisk utvikling. Varer som er store og viktige i et lands eksport er en annen gruppe produkter. Gass-sanksjonene mot Sovjetunionen i 1982 blir oftest betraktet som ledd i økonomisk krigføring (Austvik, 2003, s. 174–193). Sanksjonene mot Russland siden 2015 er tilsvarende også spesielt rettet mot olje- og gasssektoren fordi den er så viktig i russisk økonomi.

Taktisk kopling er en systematisk kombinasjon av økonomiske og politiske og militære elementer som har til hensikt å påvirke mållandets politikk i stedet for å svekke landets økonomi generelt. Hvis handel kan forringe motstanders bruk av for eksempel sitt militære apparat, kan det være positivt for egen sikkerhet. Et lands sikkerhet er ikke bare en funksjon av motstanderens militære evne, men også av motstanderens kostnader ved å bruke denne evnen. I en strategi med taktisk kopling vil handelspolitikken bli justert alt etter som hvor fornøyd det sanksjonerende landet er med motstanderens politikk. Handelen kan bli utvidet dersom politikken endres til noe som vurderes som positivt, og redusert hvis den ikke gjør det. Motstanderen vil da bli hemmet ved at en politisk handling kan innebære tap av en viktig handelsavtale. Hvis kontrakten er tilstrekkelig omfattende og viktig, kan det sanksjonerende landet

skaffe seg politisk innflytelse i mållandet gjennom den økonomiske avhengigheten mellom land og de personlige båndene som er etablert.

En *strategisk embargo* har ikke til hensikt å svekke motstanderen økonomisk, men å rette sanksjonene mot det som kan være av direkte militær eller annen strategisk bruk. Under en strategisk embargo er eksport av varer som reduserer økonomiske flaskehalser i mållandet tillatt så lenge det ikke påvirker det militære, eller annet som det sanksjonerende landet er opptatt av å ramme. Råvarer har historisk ofte vært slike varer, mens teknologi kan være mer dominerende i dag. Begrensning av teknologiekspert COCOM-regimet under den kalde krigen kan karakteriseres som en del av en strategisk embargo.³²

Når en sanksjon innføres, vil mållandets eksport ikke bli kjøpt i utlandet, eventuelt vil det heller ikke få importert (utvalgte) varer fra andre land. Alt etter som hvor avhengig landet er av handelen, kan det føre til politiske og økonomiske problemer for landet. Den økonomiske belastningen av sanksjonene må tas av mållandet gjennom tapt eksport eller import. Tilsvarende vil også det sanksjonerende landet tape på den reduserte handelen. Konflikten kan eskaleres gjennom at mållandet innfører motsanksjoner i en «sanksjonskrig» for å skade sanksjonslandet. I sum har økonomiske sanksjoner relativt sjeldent hatt stor effekt for å oppnå politiske mål. Det skyldes hovedsakelig tre faktorer:

- Personer, forretningsmenn, bedrifter og andre som må ta byrden av en økonomisk boikott hjemme, er ikke villige til å gjøre det. Dette ble for eksempel uttrykt av amerikanske bønder som satte press på president Reagan om å kansellere kornembargoen som var pålagt Sovjetunionen av Carter-administrasjonen i 1978.
- Land som representerer alternative kilder til de boikottende landene har nektet å samarbeide. Dette kan skyldes ulike syn på formålet med sanksjonene, eller at de finner at en uforholdsmessig del av byrden av sanksjonene faller på dem.

³² The Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (COCOM) bestod av alle NATO-land (unntatt Island) som mellom 1949 og 1994 koordinerte en politikk som begrenset eksporten av produkter av potensiell strategisk betydning for det tidligere Sovjetunionen og enkelte andre land. Den dekket ikke bare militær teknologioverføring, men også produkter som var produsert for sivile formål, for eksempel datamaskiner og transistorer. Etter den kalde krigen, desintegrasjon av Sovjetunionen og ønsket om å bistå til økonomisk og politisk reform i Russland og i de nye uavhengige statene, ble COCOM-programmet avsluttet i 1994. Det ble da arbeidet for å øke gjennomsiktighet og tilbakeholdenhet i eksport av konvensjonelle våpen og sofistikerte teknologier. Etterfølgeren til COCOM ble fra 1996 Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, med hovedkontor i Wien (Kilde: US Department of State, International Information Programs 2002).

Under kornembargoen tillot Argentina ikke bare salg til Sovjetunionen, men vred også eksporten fra andre markeder til Sovjetunionen.

- Det har ikke alltid vært lett å forutsi reaksjonen i landet som er utsatt for økonomisk press. Den kan bli mildere, men den kan også bli tøffere. Dersom reaksjonen er å bli tøffere kan det resultere i et mer totalitært regime. Med en ytre fiende kan det styrke mållandets regime snarere enn å svekke det. Et presset land kan gi grunnlag for ekstremisme, noe sanksjonslandet sannsynligvis ikke hadde ønsket skulle bli resultatet. Dersom sanksjonene er svært effektive kan det føre til et sammenbrudd i mållandets økonomi og styringssystem, og føre til et maktvakuum/kaos. Dessuten er land avhengig av handel i ulik grad. Dette setter grenser, så vel som det skaper potensialer, om hva som kan oppnås gjennom en boikott. Nord-Korea har for eksempel lite handel med andre land, og økonomiske sanksjoner vil ikke være noe som i avgjørende grad skader landet.

Mens økonomiske sanksjoner skader mållandets økonomi, endrer de altså mer sjelden landets politikk. Sanksjoner er ofte ikke presise nok til å nå de målene som ønskes, og antakelsen om at økonomiske tap vil endre landets atferd og politikk til fordel for sanksjonslandet, stemmer som ofte dårlig. Sanksjoner kan i en del tilfeller oppfattes som diplomatisk støy, dels for å tilfredsstille en opinion som ønsker noen form for handling overfor en motstander, og dels der andre diplomatiske midler er oppbrukt, og krigshandlinger er uaktuelt.

Økonomisk press foregår oftest mellom land i ulike økonomiske og politiske systemer. FN vedtok økonomiske sanksjoner mot Rhodesia og Sør-Afrika fram til apartheid-systemene falt i 1980 og 1991, men med ganske begrenset suksess. USA vedtok embargo på salg av korn til Sovjetunionen under den kalde krigen (1978–1985), og på utstyr til gassrørledninger i samme periode, også med begrenset suksess. De gangene økonomiske sanksjoner er blitt gjennomført på en mer effektiv måte har vært når et tilstrekkelig antall land deltar, som FNs sanksjoner mot Irak etter invasjonen av Kuwait i 1990, og dels sanksjonene mot Iran i hele perioden etter sjahens fall i 1978 fram til 2016. Sanksjonene mot Nord-Korea i 2017 er også støttet av de aller fleste land og er i den forstand effektive om enn ikke særlig virkningsfulle siden Nord-Korea er det landet i verden som er nærmest et autarki.

8.7 GEOPOLITIKK OG INTERNASJONAL HANDEL

Geopolitiske studier fokuserer på hvordan geografiske, og ofte også historiske og sosiale faktorer bidrar til å forklare nasjonalstatenes makt og roller i internasjonale relasjoner (Kjellén 1905, 1917). Som en del av geopolitikken er geoøkonomi og geostrategi. Geoøkonomi beskriver og analyserer ressursfordelingen i og mellom stater, med fokus på industriell kapasitet, teknologi, vitenskapelig og administrativ kompetanse og kapasitet, økonomi og handel mellom land (Austvik 2018a). Geostrategi har for det meste vært brukt som et militært konsept, og beskriver fysisk kontroll over et område, eller evnen til å nekte andre å kontrollere et område, uavhengig av rådende geopolitiske og geoøkonomiske strukturer. Geopolitikk er i dag mye et geoøkonomisk fenomen og vice versa. En stats kontroll over et gitt territorium, eller et økonomisk system, har ofte vært et spørsmål om økonomisk gevinst. Globale organisasjoner som IMF og WTO tjener geopolitiske interesser og mål i (store) vestlige medlemsland. Som følge av asymmetrien i makt i disse organisasjonene har framvoksende økonomier, som BRICS-landene, gradvis utviklet alternative styringsorganisasjoner. Konkurrerende PTA-er og multilaterale finansinstitusjoner har bidratt til geopolitisk rivalisering.

Internasjonal handel er ofte forstått fra et mikroøkonomisk perspektiv, men har politiske og geopolitiske implikasjoner. I en geopolitisk forståelse av internasjonal handel er land vertikalt og horisontalt gjensidig avhengige av hverandre. Vertikal gjensidig avhengighet måler hvordan en endring i prisen på et gode i ett land påvirker et annet land, mens horisontal gjensidig avhengighet måler graden av bilateral handel, transaksjoner og investeringer mellom landene. Det er oftest både vertikal og horisontal avhengighet for at landene skal være gjensidig avhengige. Dersom det er høy korrelasjon av vertikal gjensidig avhengighet mellom to land, men ikke horisontal avhengighet, vil landene ha liten gjensidig økonomisk avhengighet. Vertikal avhengighet uten horisontal avhengighet kan imidlertid oppstå på grunn av forhold som ikke er knyttet til relasjonen mellom landene. Handelen mellom oljeproduserende araberland er for eksempel relativt begrenset, mens endringer i oljeprisen, som skyldes globale markedsforhold, påvirker landene på samme måte, men ikke den gjensidige avhengigheten.

I den klassiske definisjonen av geopolitikk ble koplingene og årsakssammenhengene mellom politisk og fysisk makt over geografiske områder vektlagt. For første halvdel av det tjuende århundret beskrev Halford Mackinder (1904) stormakters strategier, allianser og militære konflikter ut fra geografiske og historiske faktorer som en geopolitisk idé. Geopolitikk ble betraktet som et

null-sum-spill mellom nasjonalstater i jakten på makt, innflytelse og sikkerhet, samt gevinst fra handel og investeringer (Victor, Jaffe & Hayes, 2006, s. 4). Geopolitikken studerte dynamikken i den politiske og geografiske strukturen i et område. Større territorium og mer ressurser var gevinst for ett land, og tilsvarende tap for et annet. Ofte var elver, fjell, skoger, innsjøer og kyster grenser for ulike samfunn. Utgangspunktet var at geografi (eller natur) skaper ulike typer samfunn og kulturer, der romlige dimensjoner innebærer ulike muligheter og begrensninger.

Fordi geopolitisk tenkning ble brukt til å forsvare «Lebensraum» for Nazi-Tyskland, forlot samfunnsvitere og politikere konseptet etter annen verdenskrig, og hevdet det var ingen geopolitisk vitenskap lenger, bare geoideologier som nazisme og fascisme (Haushofer, 1924; Bingen, 2014). I flere tiår etter annen verdenskrig ble grenser og etablerte geopolitiske strukturer ansett som permanente. Etter Sovjetunionens sammenbrudd ble markedet mer eller mindre den eneste mekanismen for allokering av økonomiske ressurser. Gjenfødselen av geopolitiske studier kom imidlertid gradvis i den økonomisk samt politisk integrerte verden som utviklet seg på 1980- og 1990-tallet. Nå ble konseptet tilpasset hvordan politisk kontroll over et territorium påvirker makt og politiske og økonomiske resultater gjennom faktorer, mekanismer og institusjoner i det internasjonale økonomiske og politiske systemet (Agnew & Corbridge, 1989). Den moderne geopolitikken ble opptatt av den politiske diskursen mellom internasjonale aktører på bakgrunn av alle faktorer som bestemmer den politiske og økonomiske betydningen av et lands geografiske plassering. Nå ble det ikke bare et null-sum-konsept. «Relative gains matter, but so (also) joint gains from possible cooperation» (Victor, Jaffe & Hayes, 2006, s. 5).

I dag må den geopolitiske betydningen av kontroll med territorier og systemer forstås både ut fra størrelse og lokalisering. Siden nasjonal og internasjonal politikk er sammenvevd, er staten heller ikke lenger den eneste aktøren som danner politikken. Den geopolitiske betydningen for et land påvirkes også av hvordan andre aktører påvirkes, som personer, bedrifter, organisasjoner og andre land. Både innenlandske og utenlandske aktører påvirker det politiske systemet til et land gjennom organisasjoner, statsstruktur og ideologi. Relasjoner både innen næringslivet, og mellom næringsliv og myndigheter, må inkluderes i analysen.

Energi er eksempel på et saksfelt som har vært mye knyttet til geopolitiske analyser både i gamle og nye definisjoner av begrepet. Land har laget og lager nasjonale strategier og geostrategier for å møte sine energibehov, og sikre

adgang til markeder enten det er eksportører eller importører, eller nasjonale posisjoner og interesser. Sekuritiseringen av energipolitikken har bidratt til å forme bilaterale, europeiske og globale forhold.³³ Historisk var den industrielle revolusjonen fra midten av 1700-tallet dels en kull- og damprevolusjon, og bakgrunn for oppbyggingen av det britiske imperiet på 1700- og 1800-tallet. Et viktig mål for Nazi-Tysklands ekspansjon østover under annen verdenskrig var å få kontroll over oljeproduksjonen i Aserbajdsjan, men ble stoppet ved Stalingrad. Motivasjonen var både å sikre olje for seg selv, samt å hindre at Sovjetunionen kunne bruke den i sine motoriserte styrker. Det amerikanske imperiet fra 1900-tallet, og spesielt etter annen verdenskrig, har vært basert på importert petroleum, hovedsakelig fra Midtøsten.³⁴

Dette har hatt stor innflytelse på både amerikansk, vestlig og arabisk utenriks- og sikkerhetspolitikk i flere tiår. I flere tilfeller, som for eksempel for gasseksport fra Sovjetunionen og Russland til EU-land, og i Saudi-Arabia som den største globale oljeeksportøren og ledende i OPEC, er olje og gass blitt brukt for geopolitisk påvirkning. I de siste tiårene har klima- og miljøhensyn og ønsket om en grønnere økonomi og planet skapt verdensomspennende press og politikk for bedre energieffektivitet, produksjon av mer fornybar energi og mindre avhengighet av fossile kilder. Klimadebatten har økt kompleksiteten i energisektoren, ikke minst siden fossil energi fortsatt representerer så mye som 87 prosent av verdens energiforbruk (2016) og er den viktigste kilden til globale CO₂-utslipp. Samtidig fører skiferrevolusjonen i USA til økt potensial for olje- og gassproduksjon, med virkning på den geoøkonomiske og politiske posisjonen for land i Midtøsten, OPEC og priser i energimarkedene.

Sekuritiseringen av markeder og politisering av systemer har på den måten til dels å gjøre med imperfekte markedsstrukturer. Jo mer konkurranse det blir i markedet, desto færre geopolitiske forhold vil være knyttet til det. Et land kan ligge et sted på kontinuumet mellom nøytral, følsom eller sårbar i sin avhengighet av en vare når pris eller tilgjengelighet/markedsadgang endres, jf. kapittel 12.4. Høy horisontal eller vertikal avhengighet av handel med et annet land utgjør en sikkerhetsrisiko, og er dels spørsmål om hvorvidt relasjonene til motparten er (eller kan bli) antagonistiske og/eller hvordan den (innenlandske) evnen er til å tilpasse seg når det skjer et brudd i leveranser, eller det kommer kraftige prisøkninger. Politisering av markedene har også å gjøre med

³³ Sekuritisering er en prosess der statlige aktører definerer et saksområde til å dreie seg om nasjonal sikkerhet, ofte for å muliggjøre ekstraordinære tiltak for å påvirke situasjonen.

³⁴ Østreng (1999) og Moe (2014) drøfter en helårs nordlig sjørute gjennom polhavet mellom Norge og Asia. Denne kan gradvis endre Russland geopolitiske posisjon.

internasjonal lovgiving på et område. Uten klare internasjonale bestemmelser som regulerer handel og økonomisk samkvem, må land gjøre bilaterale avtaler og løse tvister gjennom voldgift eller konflikt, som et alternativ til samarbeid.

8.8 EU OG RUSSLAND: HANDEL OG SIKKERHETSPOLITIKK

Selv om det er mye mer samarbeid mellom øst og vest enn noen gang tidligere, er det europeiske rom fortsatt delt i en øst-vest-akse. De viktigste aktørene er EU, med medlemsstater, og Russland med sine allierte. Skillelinjene går både ved økonomiske, politiske og militære forhold. I den vestlige hemisfære har WTO, EU og andre PTA-er gitt grunnlag for regelbasert handel i en gradvis mer åpen internasjonal økonomi etter annen verdenskrig. WTO-avtalen, og dets forgjenger, GATT-avtalen, på globalt nivå er bygd etter Bretton Woods-avtalen fra 1944, der de vestlige vinnerne i annen verdenskrig utarbeidet en ny internasjonal økonomisk orden mellom seg selv. Dette har hatt store implikasjoner for økonomisk utvikling, regional integrasjon og fordeling av rikdom, internasjonale relasjoner og nasjonal politikkutvikling.

Spesielt innen EU har den økonomiske integrasjonen ført til sterk politisk integrasjon med tilhørende juridisk, institusjonell og ideologisk endring på tvers av land. Internasjonal rett, felles institusjoner og harmonisert politikk er blitt stadig viktigere og har endret nasjonale politiske handlingsrom og gjort landene mer like på en rekke økonomiske, sosiale og politiske områder (Austvik & Lembo 2017). Russland, og enda mer Sovjetunionen, har på sin side historisk hatt en ikke-liberal tilnærming til økonomisk organisering og handel. Gjennom Russlands tiltredelse av WTO-traktaten i 2012, som den siste av gruppen av de 20 største økonomiene (G20) etter Kinas tiltredelse i 2001, aksepterte landet mange lover og regler for både innenlands økonomi og utenrikshandel. Fortsatt er det imidlertid slik at situasjonen og stivhengighet fra kommunisttida, og også tilbake til tsarveldet, begrenser Russlands politiske konvergens med resten av verden. Med etableringen av den eurasiske unionen med russisk språk, og hovedkontor i Moskva, ble dette skillet markert formelt, jf. kapittel 2.10.

Parallelt med ulike økonomiske regimer ble det bygd opp ulike militære regimer, eller fysisk «hard makt», under den kalde krigen. Det vestlige systemet hadde og har en sikkerhetspolitisk paraply med NATO og vestlig nukleær avskrekking, under antakelsen om at verden over tid kan være anarkisk, der den fysiske sterkeste parten dominerer eller eliminerer de svakere. Det vestlige politiske systemet ble etablert som et liberalt økonomisk system under et

realpolitisk eksternt militært rammeverk. Det østlige systemet hadde Warszawapakten og dets kjernefysiske kapasitet som sin sikkerhetsparaply, mens planøkonomi innen og på tvers av landene representerte deres økonomiske regime. Det var et realpolitisk styrt økonomisk system innenfor et realpolitisk eksternt rammeverk. Den kalde krigen som representerte øst-vest-forholdet fram til 1991 ble spredt over hele verden og bestod av militære, sosiale, politiske og økonomiske kontroverser. Handel mellom øst og vest var begrenset, ofte betraktet som et null-sum-spill og konfliktfullt, for eksempel handel med korn, energi og teknologi.

Etter den kalde krigen spredte vestlige liberale verdier og institusjoner for handel og økonomi seg over hele verden, og ble det eneste dominerende internasjonale økonomiske og handelssystemet. I Europa ble alle sentral- og østeuropeiske land, sammen med de tidligere sovjetrepublikkene i Baltikum, både EU- og NATO-medlemmer. I Russland ble et sterkt statlig apparat gjenopprettet under president Putin etter en periode med økonomisk og politisk ustabilitet i 1990-årene. Andre globalt økonomisk sterke land oppstod også etter årtusenskiftet, som har ført til en gradvis svekkelse av den vestlige dominansen over det markedsbaserte liberale økonomiske systemet og dets ideologi. Viktigst er Kina som nå er verdens neste største økonomi med et kommunistparti som ledelse. En stor del av verdensøkonomien er i dag utenfor sfæren av direkte kontroll av USA og NATO. Det er ikke lenger fullt sammenfall mellom økonomiske og militære relasjoner, verken globalt eller i Europa.

Etter den kalde krigen er også myk makt blitt viktigere. Myk makt er et konsept som ble utviklet av Joseph Nye fra Harvard University (2004) som argumenterte for at evnen til å tiltrekke seg og samordne kan være viktigere enn å bruke tvang (hard makt). Myk makt er evnen til å forme andres preferanser gjennom oppfordring, tiltrekning, troverdighet og tillit, og ikke bruk av tvang. Den myke makts styrke er kultur, politiske verdier og attraktivitet. Penger kan for eksempel brukes som middel til overtalelse. Begrepet er blitt utvidet til å dekke evnen til å endre og påvirke sosial og offentlig opinion på lite gjennomsliktige måter, og lobbyvirksomhet gjennom politiske og ikke-politiske organisasjoner. Myk makt er i Vesten i øst-vest-relasjoner ofte ansett som en styrke for Vesten, selv om også Russland bruker myk makt basert på ekte eller konstruerte bilder av attraktivitet i form av pålitelighet, styrke, legitimitet, økonomisk gjensidig avhengighet, kulturelle verdier (Feklyunina, 2012, s. 450–452; Nye, 2004, s. 256).

I dagens gjensidig avhengige verden, som både Russland og EU deltar i, blir internasjonal rett (folkeretten) stadig viktigere til forskjell fra situasjonen under den kalde krigen. Det er også hard og myk makt og juss. En formell og hard internasjonal traktat har direkte harmoniserende innvirkning på signaturenes formelle politiske praksis. Myk juss kan omfatte uttalelser, prinsipper, prosedyrer for handling og praksis som en del av rammeavtaler, handlingsplaner og andre forpliktelser som ikke har juridiske bindinger (Fajardo, 2014). I EU er ofte myk juss brukt for å beskrive atferdskodekser, retningslinjer og kommunikasjon som ikke-bindende avtaler. Myk juss har potensial for over tid å bli hard juss og angi hvordan en senere skriftlig avtale kan tolkes og implementeres. Det russiske realpolitiske perspektivet ser viktigheten av en politisk kontroll av de strategisk viktigste sektorene, som for eksempel olje og gass, for å sikre både økonomiske og militære posisjoner (Austvik 2016). I et realpolitisk øst-vest-perspektiv kan EU betraktes som en svak organisasjon med sin mellomstatlige struktur og fravær av økonomiske ressurser eller intervensjonistiske instrumenter for å styre næringer og økonomisk politikk. Disse er i stor grad forblitt kompetansen til de enkelte medlemslandene. Når EU møter Russlands militære og økonomiske hard-makt, hevder Goldthau og Sitter (2015) at EUs myk-makt blir støttet av sin sterke markedsposisjon, som definerer både størrelse og leverandører som er avhengig av den, og kvaliteten og styrken i sin reguleringsmakt.

Øst-vest-konkurransen med hard og myk makt finner sted på mange nivåer og har mange former. I økonomiske relasjoner anser EU seg berettiget til å regulere aktiviteten til utenfor-land tilsvarende som økonomisk virksomhet innenfor det indre markedet. EU mener at eksterne forbindelser kan styres på samme måte som interne EU-saker og håndteres på samme måte etter lover og institusjoner som for medlemslandene, i form av programmer for privatisering og markedsliberalisering etterfulgt av strukturelle tilpasninger. Atferden til antatte sterke markedsaktører som Gazprom i Russland og Apple i USA blir i hovedsak ansett som et problem med markedssvikt som må løses ved regulering og juridiske tiltak, og ikke som et utenrikspolitisk problem eller en del av FUSP. I EU er forholdet mellom politikk i det indre markedet (DIM) og utenrikspolitikk fortsatt ikke alltid godt definert. EU søker oftest å eksportere det indre markedets politikk til eksterne land. Etter EUs oppfatning må manglende ekstern overholdelse av regelverket kreve nettopp overholdelse, som en utvidelse av EUs interne regler og forskrifter.

Enten en situasjon er regulert og påvirket av hard eller myk makt eller juss, vil det for alle parter være forskjellige grader av rom for tolkning, gjennom-

føring og kompenserende politikk vedrørende hvordan de faktisk påvirker landets politikk skal vurderes. Stiavhengigheter, ulike ønsker om økonomisk modell og maktinteresser indikerer at en full vestliggjøring av russisk økonomi p.t. ikke er mulig, og kanskje heller ikke ønskelig for EU. I sin enkleste «ikke-politiserte» form virker det lite sannsynlig at et EU-utformet oppsplittings- og privatiseringssystem vil fungere i Russland.³⁵

³⁵ Matlary (2017) gir en strategisk politisk analyse av forholdet mellom EU og Russland.

EUS INDRE MARKED

Dette kapitlet drøfter EUs indre marked. Kapitlet gir først en oversikt over «de fire frihetene», med fri flyt av varer, tjenester, arbeid og kapital. Deretter drøftes konkurranse-, regional- og landbrukspolitikken i EU og noen andre enkelt-sektorer som sentrale politikkområder. EØS-avtalen og Norges forhold til EU blir analysert.

9.1 DE FIRE FRIHETENE

EUs indre marked betraktes ofte som det viktigste enkeltelementet i den europeiske integrasjonsprosessen. Enhetsakten fra 1986 hadde til hensikt å bygge opp en politikk som skulle fjerne tekniske og fysiske, ikke-tariffære og skjulte handelshindringer som ble grunnlaget for Det indre markedet (DIM) i 1993. Det indre markedet er et fellesmarked og en handelsblokk med felles ytre tollsatser. For å få markedene til å fungere effektivt må det være felles politikk på områder som i realiteten virker hindrende for en fri flyt av produkter og innsatsfaktorer, direkte eller indirekte, tilsiktet eller utilsiktet, som skjulte handelshindringer. Samtidig presser konkurransen priser, skatter og avgifter og annen kostnadsdrivende offentlig politikk ned (eng: race-to-the-bottom). Sammen med landenes behov for inntekter, og for å unngå miljømessig, sosial og annen type dumping i produksjonen for at enkeltland skal kunne bedre sin konkurranseposisjon, har dette bidratt til å tvinge fram regler om felles minstesatser for sosialpolitiske standarder, miljøforhold, skatter og avgifter og så videre. Tilsvarende, for å hindre at et land får konkurransefordeler gjennom offentlig støtte, må det settes tak på subsidier og andre støtteordninger.³⁶

Grovt sagt kan vi si at det indre markedet skal føre til at handelen innen EU opererer på samme måte som handelen innen ett land. De fire frihetene

³⁶ Kapittel 14.3 drøfter nærmere nasjonale politiske handlingsrom i EU.

innebærer fri bevegelse av varer, tjenester, arbeid og kapital innen hele markedsområdet. For en norsk bedrift i Trondheim, som deltar i det indre markedet gjennom EØS-avtalen, skal det ikke være flere hindringer enn transportkostnader, når bedriften selger sine varer i München i stedet for i Bergen. En ansatt på trondheimsbedriften skal kunne ta seg en jobb i Amsterdam, og trondheimsbedriften skal kunne ansette østerrikere dersom de har den kompetansen som bedriften trenger. Personer og bedrifter skal uhindret kunne låne penger der de finner rentene lavest, og investere der de finner avkastningen høyest. De viktigste elementene som de fire frihetene medførte fra etableringen i 1993, kan føres opp som:

- a) Fjerning av grensekontroll mellom medlemsland. Varer skal kunne transporteres fritt fra produsent i et land til en kjøper i et annet. Merverdiavgiften blir pålagt i bestemmelseslandet (det endelige forbrukslandet). Dette innebærer at eksport- og importbegrepet ikke lenger eksisterer offisielt.
- b) Fri bevegelse av arbeidskraft. EU-borgere skal kunne ta arbeid der de vil.
- c) Ingen toll på personlige varer som er kjøpt i et annet medlemsland.
- d) Rett til å bosette seg i et annet EU-land.
- e) Godkjennelse av yrkesutdanning i andre land (som for ingeniører, leger og lærere). Oppnådd godkjennelse i ett land skal aksepteres av de andre landene.
- f) Felles konkurranselovgivning.
- g) Felles tekniske standarder med EU-tester og sertifisering.
- h) Offentlig innkjøp over en viss størrelse legges ut på anbud i hele EU-området.
- i) Anledning til å låne penger og investere i alle land.

Det indre markedet skal i hovedsak gi de fordelene ved frihandel som vi har diskutert i handelsteorien. Ved å bygge ned formelle og skjulte handelshindringer vil den handelskreering som følger føre til bedre utnyttelse og utvikling av bedrifter og regioner. Landenes komparative fortrinn, administrative kostnader og grensekøer blir borte, stordriftsfordeler utnyttes bedre, og økt konkurranse skal føre til økt effektivitet og innovasjon.

De negative effektene kan vi også hente fra handelsteori og -politikk. Kostnadene ved omstilling og markedsintegrasjon kan omfatte konkurser og arbeidsledighet. Den økte integrasjonen kan føre til at bedrifter og arbeidstakere i utkantstrøk blir særlig sterkt rammet. Bedrifter og personer trenger tid

til omstilling. Selv om nasjonale monopoler bli møtt med sterkere konkurranse, kan det samtidig oppstå noen få veldig store bedrifter i enkeltsektorer. I noen tilfeller vil handelen også vri seg fra lavkostprodusenter utenom unionen til høykostprodusenter innen unionen (handelsvridning). Det indre markedet fratar også nasjonalstatene politisk makt. Samtidig vil flere beslutninger delegeres til regionale myndigheter.

Basis for det indre markedet (DIM) er ikke-diskriminerende prinsipper. Ikke-diskriminerende nasjonale begrensninger er tillatt, mens diskriminering mellom bedrifter og personer ikke er tillatt, verken på basis av nasjonal identitet eller om det er en stat eller et privat selskap som driver virksomheten. Nasjonale mål kan ikke nås ved normative politiske midler alene, men kan suppleres av staten som henholdsvis aktør og regulator. Flere beslutninger gjøres av uavhengige aktører i markedet, men det kan også føre til mer statlig eierskap og regulatorisk inngrep i markeder og private aktørers atferd. Samtidig er det slik at det indre markedet har som mål å tjene hele EU/EØS-området, og ikke spesifikt det enkelte medlemslandet. En nasjonalstat vil i en del tilfeller helst optimalisere det som er best for landet snarere enn for det europeiske fellesskapet. Det kan være uenighet mellom EU og medlemslandene både når det gjelder hvordan politikken skal virke og hvem den skal tjene? Vi skal drøfte noen viktige politikkområder: konkurranse-, regional-, landbruks-, transport- og sosialpolitikk, avgiftsharmonisering, forskning og utvikling samt energi- og miljøpolitikk.

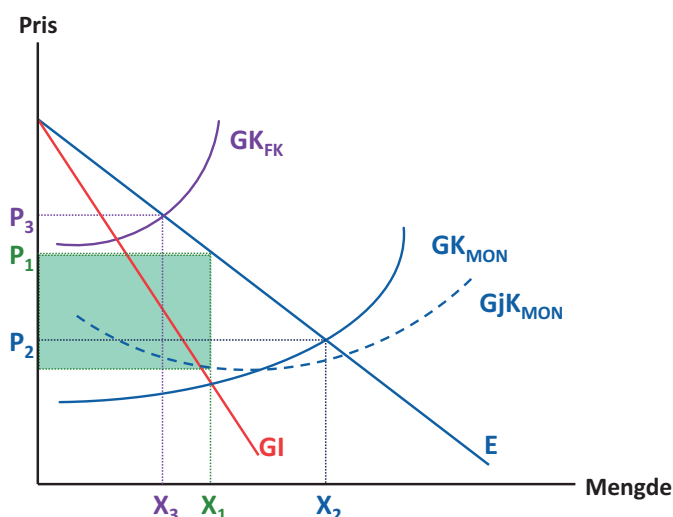
9.2 KONKURRANSEPOLITIKK

Som for nasjonalstater, bindes EUs handlefrihet i utforming av sin konkurransepolitikk av WTO-regelverket. Det indre markedet drar disse bindingene lenger ved å konkretisere en rekke tiltak som bare gjelder på EU-nivå. En europeisk konkurransepolitikk skal føre til at bedrifter i ulike europeiske land møter de samme reglene for sin virksomhet i alle land. En felles europeisk konkurransepolitikk fordrer samtidig lovgivning og kontroll på fellesskapsnivå. De viktigste områdene for EUs konkurransepolitikk omfatter kontroll med monopoler, sammenslåing av bedrifter og samarbeid mellom bedrifter. Grunnlaget for utformingen av politikken er Roma-traktaten, som forbyr misbruk av markedsrett og samarbeidsavtaler som vil virke negativt for handel og konkurranse mellom medlemslandene.

9.2.1 Monopolpolitikk

Generelt er det fra et samfunnsøkonomisk synspunkt lite ønskelig at tilbudssiden i et marked er konsentrert på en (monopolists) eller noen få (oligopolisters) hender. Slik monopolmakt skal en konkurransemyndighet gjøre noe med, gjennom oppsplitting av virksomhet, fjerning av hindringer for at andre bedrifter kommer inn i markedet eller direkte reguleringer av forretningsvilkår. I EU kan bedrifter bli bøtelagt eller pålagt endringer dersom det kan påvises at den har misbrukt markedsrett. Problemet er ofte at bedrifter som blir store i markeder ikke alltid virker negativt. Etter EUs syn er markedsandeler derfor ikke alltid et kjennetegn på negativ markedsrett, slik det er i mange andre lands konkurranselovgivning.

Figur 9.1 illustrerer en situasjon der en enkelt bedrift er blitt monopolist i et marked, med gjennomsnittskostnadskurve GjK_{MON} og grensekostnadskurve GK_{MON} . Bedriften tilpasser seg som monopolist der grenseinntekten er lik grensekostnaden ($GI = GK_{MON}$). Dette gir en pris i markedet på P_1 og omsatt mengde på X_1 (se boks 6.2 om monopoltilpasning). Den renprofitt (ekstrafortjenesten) bedriften får gjennom dette er representert ved det skraverte området $(P_1 - GjK_{MON}) \cdot X_1$, som representerer omsatt volum multiplisert med forskjellen mellom prisen som oppnås, og gjennomsnittskostnaden. Den samfunnsøkonomiske mest optimale tilpasningen for denne bedriften vil være at den tilpasset seg der grensekostnadene for bedriften er lik grensenytten for konsumentene som i frikonkurranse. Dette vil gi pris P_2 , mengde X_2 og bare normal fortjeneste til bedriften på siste omsatt enhet. Dette er de sammenlikningene som gjerne gjøres når samfunnsøkonomiske effektivitetstap ved monopol og frikonkurranse blir sammenliknet. Er situasjonen så vidt enkel, skal EU gripe inn overfor bedriften og sørge for at den tilpasser seg mest mulig samfunnsøkonomisk optimalt, det vil si til pris P_2 og mengde X_2 . Har tilpasningen skjedd ved en kartellisering av markedet, vil det i prinsippet være relativt enkelt å oppheve dette, og dermed oppnå de optimale prisene og det optimale produserte kvantumet (P_2 og X_2).



Figur 9.1: Når monopol er bedre enn frikonkurranse

Vi har i kapittel 6.1 drøftet hvordan interne stordriftsfordeler kan føre til at en enkelt bedrift kan produsere billigere enn om produksjonen deles mellom mange bedrifter. Dersom stordriftsfordelene er tilstrekkelig store, kan den store bedriften selge sine varer billigere enn under frikonkurranse, selv om den opererer som monopolist og tar inn en betydelig ekstrasfortjeneste. I figuren er dette illustrert ved at grensekostnadskurven for summen av mange små bedrifter, GK_{FK} , ligger mye høyere i diagrammet enn monopolistens grensekostnadskurve. Grensekostnadskurven GK_{FK} blir i denne situasjonen den reelle tilbudskurven dersom mange bedrifter opererer under frikonkurranse. Hver av de mange små bedriftene vil tilpasse seg der GK_{FK} skjærer etterspørselskurven. Totalt tilbudt mengde vil i dette tilfellet bli X_3 , og prisen vil bli P_3 .

Frikonkurransebedriftene vil altså tilby varen dyrere enn monopolisten, og færre enheter ville ha blitt framstilt ($P_3 > P_1$ og $X_3 < X_1$). Forskjellen mellom frikonkurranse og praktisering av et naturlig monopol kan i en slik situasjon komme til å øke over tid dersom den store bedriften setter ekstrasfortjenesten inn i forskning og utvikling. Dette kan senke kostnadskurven for monopolisten, og øke forskjellen til frikonkurranseprisene ytterligere. Disse forholdene veier EU mot de generelle samfunnsøkonomiske ulempene ved monopoler gjennom at de isolert sett tar høyere priser og generelt opererer mindre effektivt enn når de opplever konkurranse fra andre bedrifter. Markedsandeler er altså ikke alene kriterium for at EU vil kreve at en dominerende bedrift i et marked blir splittet i flere virksomheter.

9.2.2 Sammenslåing av bedrifter

Når bedrifter slås sammen, fusjoneres, går to eller flere bedrifter sammen i én virksomhet. Dersom sammenslåingen foretas mellom bedrifter som produserer det samme, kalles det en horisontal integrasjon. Foregår det mellom bedrifter som produserer i ulike nivåer av verdikjeden, kalles det en vertikal integrasjon. Fordelen ved horisontal integrasjon kan være å realisere interne stordriftsfordeler. Ved å lokalisere produksjonen på færre steder kan kostnadene senkes, og kapital og arbeidskraft kan bli brukt mer effektivt. Fordelene ved vertikal integrasjon kan være å realisere samdriftsfordeler og dra nytte av eksterne stordriftsfordeler. Samdriftsfordeler er, som stordriftsfordeler, også en grunn til at bedriften kan fungere som et naturlig monopol. Samdriftsfordeler kan oppstå ved å produsere beslektede produkter, ved horisontal integrasjon for å få større finansiell styrke og for å kunne drive mer omfattende forsknings- og utviklingsarbeid. Sammenslåinger av bedrifter kan på den måten være en måte å rasjonalisere produksjonen på og redusere kostnadene. Ved å kontrollere produksjonskjeden kan bedriftene i tillegg sikre seg stabile og forutsigbare leveranser og hindre å bli utnyttet av leverandørers markedsmakt.

Samtidig gir sammenslåing av bedriftene ofte også økt markedsmakt overfor konsumenter og leverandører. Det vil i disse tilfellene være nødvendig for EU-kommisjonen å studere situasjonen i hvert enkelt tilfelle for å finne om fordelene ved konsentrasjon av produksjon gjennom sammenslåing av bedrifter er et gode eller vil falle samfunnsøkonomisk negativt ut. Det kan også være en konflikt i disse vurderingene mellom dem som er opptatt av konkurranseforholdene innen EU, og dem som er opptatt av at EU-bedrifter skal bli sterke på verdensmarkedet. Det kan være nødvendig for en bedrift å bli stor for å bli en ledende bedrift i global konkurranse, samtidig som det kan føre til monopolisering av nasjonale markeder og innen EU.

I EUs bestemmelser om sammenslåinger av bedrifter skal fusjoner over en viss størrelse godkjennes av Kommisjonen, som har en måned på seg til å beslutte hvorvidt en grundigere undersøkelse om konkurransesituasjonen skal iverksettes, eller om den kan gjennomføres som avtalt. For Norges del er det ESA som vurderer slike fusjoner, men beløpsgrensene gjør at det er sjelden de kommer til anvendelse.

9.2.3 Samarbeid mellom bedrifter

En tredje måte å få markedsmakt på er å samarbeide med andre bedrifter om prising og produksjonspolitik. I dette tilfellet er det få elementer som trekker i retning av bedre ressursutnyttelse og kostnadseffektivisering. Slikt samarbeid

kan omfatte ulike typer kartellisering, der kartellet samlet opptrer som monopolist i markedet eller i deler av markedet (geografisk eller etter produkt-variant). En dagligvarekjede kan for eksempel bli enig med en annen om ikke å åpne en ny butikk i et område dersom den andre kjeden lar være å etablere seg der de selv har en butikk. Stort sett er slikt samarbeid forbudt i markedsøkonomier. Imidlertid er skjult samarbeid vanskelig å bevise. EUs lovgivning fokuserer også her på bedriftenes faktiske atferd, og ikke på markedsandeler eller markedsstrukturer. Vurderes bedrifter å ha en praksis som svekker konkurransen kan de bli forbudt, eller bli bøtelagt med opptil 10 prosent av omsetningen.

9.2.4 Harmonisering av standarder

De ovennevnte tre områdene er kjerneområdene for EUs konkurransepolitikk. Et annet område som grenser inn til disse er harmonisering av standarder og sertifisering. For at ikke land skal kunne hindre andre lands bedrifter å få adgang til egne markeder, må Kommisjonen se til at de forordningene nasjonale myndigheter etablerer, ikke er skjulte handelshindringer. Innføring av felles tekniske standarder med tester og sertifisering kan på den annen side bli unødig byråkratisk, og er ofte blitt karikert for dette, slik som i tilfellet med det såkalte «agurkdirektivet», referert i boks 9.1.

Boks 9.1: «Agurkdirektivet»

Som del av EUs felles landbrukslovgivning ble det innført direktiver om agurker og bananers krumming i 1988 (EU-direktiv 1677/88). Bakgrunnen var å hindre at land lager sine egne «agurklover» for å holde utenlandske konkurrenter ute. Normalt finnes en gitt mengde agurker i kasser av bestemt størrelse. Det riktige antall agurker i kassene kan kun sikres dersom agurkene ikke har for stor krumming og dermed tar for stor plass slik at det blir færre agurker per kasse. Det såkalte «agurkdirektivet» ble også innført i Norge, og hadde ifølge Norsk standardiseringsforbund (nå Norsk Standard) følgende standarder for sortering, pakking og merking).

- Klasse ekstra: Agurkene skal være av særdeles god kvalitet og feilfrie. De skal være velformet, velutviklede (fylte), faste og vellagret. Største tillatte krumming er 10 mm for hver 10 cm av agurkens lengde.
- Klasse I: Agurkene skal være av god kvalitet og fri for vesentlige feil. De skal være velformet, velutviklet, hele, faste, jevnt farget og ha friskt utseende.

Agurkene skal ikke ha utviklet frø eller være bitre. Største tillatte krumming er 10 mm for hver 10 cm av agurkens lengde.

- Klasse II: Agurkene skal være av brukbar kvalitet, hele, friske, tilstrekkelig utviklet og ikke bitre. Misfarging og korkskade kan forekomme på opptil 1/5 av overflaten. Ubetydelig mekanisk skade tillates.
- Krav til størrelse og tverrmål: Klasse ekstra: Størrelse 33 til 38 cm, tverrmål 6,0 cm, Klasse I: fra 25 til 55 cm, tverrmål 6 cm, Klasse II: over 20, tverrmål ingen krav.
- Ved pakking av slangeagurk i poser, skal posen inneholde 3 kg. Kasser med slangeagurk, som er sortert etter vekt, kan merkes med antall i stedet for vekt. Slangeagurk med overtrekk av plastfilm, kan være umerket når den er pakket i engrosenhet. Agurker i Klasse I kan størrelses-sorteres enten etter lengde eller etter vekt.

Det var ikke forbudt å markedsføre krumme agurker, forutsatt at de ble merket. Det ble likevel anslått at så mye som 20 prosent av produksjonen måttet kastes som følge av reglene. Agurkdirektivet ble, dels som symbolsak mot overbyråkratisering av regelverk, opphevet i 2008.

9.3 REGIONALPOLITIKK

Som i Norge utvikler regioner innen EU seg ulikt. Fra noen områder flytter folk og bedrifter, mens i andre områder øker befolkning og sysselsetting. Dette slår ut i store forskjeller i inntekt, priser, kriminalitet, helse- og boligtilbud. Hvordan forskjellene mellom mennesker, bedrifter og regioner utvikler seg er av stor politisk betydning i de fleste land. Mens fraflyttingsproblemet tidligere var i det politiske fokus, har nå også storbyer framstått som steder med betydelige regionalproblem.

En viktig grunn til sentralisering av virksomhet var opprinnelig at mange gamle industrier har ligget utenfor de store sentra, som tekstilindustri, ulike typer produksjonsbedrifter, skipsverft og til dels også jordbruk. Mange av disse industriene var basert på lokale innsatsfaktorer og ressurser. Etter hvert som disse er blitt rasjonalisert og redusert, er mange av de nye tjeneste- og teknologiintensive virksomhetene blitt konsentrert i større sentra. Geografiske lokasjonseffekter studerer dette, jf. kapittel 6.8. I et perfekt fungerende marked skulle sysselsettingsproblematikk i prinsippet løses ved at lønningene ble høyere i sentra og lavere i utkanten, slik at folk flyttet inn til byer og tok seg jobb der. Ved at folk flyttet fra utkanten ville lønningene drives opp der, mens

de ble presset ned i tilflyttingsområdene. Denne prosessen ville fortsette til likevekt i alle markeder var gjenopprettet. Dette er også den liberalistiske forståelse av hvordan markedsmekanismene bør fungere.

Flytting mot sentrale strøk skjer i relativt omfattende grad i de fleste europeiske land. Mennesker er imidlertid generelt mindre mobile enn det endringer i den liberalt definerte optimale industristrukturen krever. Særlig gjelder dette eldre mennesker, mens yngre lettere flytter på seg. Økonomisk omstrukturering kan innebære krevende kulturell- og identitetsendring fra bygde- til bysamfunn, jf. kapittel 12.3. Realkapital, som bygninger og infrastruktur, kan vanskelig flyttes, mens ny kapital, nye investeringer, er langt mer mobile. Misforholdet forsterkes av regionale multiplikatorvirkninger både i fra- og tilflyttingsområdene, jf. boks 9.2. I fraflyttingsområdene vil nedgang i etterspørsel og sysselsetting, som følge av at en bedrift flytter ut, føre til at andre bedrifter får mindre etterspørsel og dårligere tilgang på arbeidskraft. Dette senker lønnsomheten for disse og kan føre til at de til slutt også flytter ut. I tilflyttingsområdene øker på den annen side etterspørselen og arbeidskrafttilgangen, noe som fører til vekst også for de øvrige bedriftene som befinner seg i området. Effektene fører i seg selv til ytterligere flytting fra utkanter til byer. Eksterne stordriftsfordeler kan ytterligere forsterke virkningene av multiplikatoreffektene.

Fordi ulikheter mellom regioner ikke kan påvirkes gjennom generelle etterspørselsstimulerende tiltak på nasjonalt nivå, er regionaløkonomiske problemer gjerne rettet mot å påvirke tilbudssiden, gjennom bedriftenes tilpasning. Den ene muligheten er styringsorientert, der myndighetene prøver å få bedrifter til å lokalisere seg i fraflyttingstruede strøk. Her kan subsidier og skattefordeler på arbeid eller kapital, utbygging av regional infrastruktur, som veier, havner, jernbane, telefon og IT-kommunikasjon, etablering av offentlige kontorer og etableringsregulering i pressområder inngå. Grovt sagt har dette vært hovedfilosofien i norsk regionalpolitikk.³⁷

En annen mulighet er å være mer markedsorientert ved å gjøre omstillingen raskere og lettere for få markedene til å fungere raskere. Lokale lønnsforhandlinger, slik at lønningene reflekterer regionale forskjeller, redusert arbeidsledighetstrygd og fjerning av regionale støttetiltak kan inngå. Grovt sagt er dette hovedfilosofien i EUs regionalpolitikk. EUs indre marked oppmuntrer til omstilling for å kunne utnytte fordelene ved fri handel og gjennom det flytting mellom næringer, yrker og regioner. Dette kan innebære konkurser,

³⁷ Teigen (1999) og Rønning & Lesjø (2013) gir gode diskusjoner om norsk regionalpolitikk.

bedriftsovertakelser, rasjonalisering og innføring av ny teknologi. Avhengig av hvor endringene skjer, hvor store de er, hvor fort de skjer og hvor mobile mennesker er mellom yrker og næringer, vil dette over kortere eller lengre tidsrom kunne ha uakseptable sosiale og fordelingsmessige konsekvenser.

Selv om EUs regionalpolitikk må sies å være markedsorientert, gjør omstillingsproblemene at EU fører en omfattende regionalpolitikk som søker å dempe strukturproblemene i perioder. EUs strukturfond (European Regional Development Fund, ERDF) gir støtte til prosjekter i utkantstrøk som kan virke spesielt utjevnnende og sysselsettingsfremmende, og som samtidig ikke defineres som konkurransevridende mellom land. Dette gjelder spesielt støtte til ulike former for infrastrukturtiltak. Utjevningfondet (Cohesion fund) er ment å fremme økonomisk og sosial utjevning innen EU, og støtter blant annet prosjekter innen miljø og transport. Tiltakene skal komme i tillegg til nasjonale støttetiltak. Mesteparten av støtten har vært gitt til EUs fattigste land (Hellas, Irland, Portugal og Spania). Hovedtyngden av de regionene som er støtteberettiget, skal ha et bruttonasjonalprodukt per innbygger mindre enn 75 prosent av gjennomsnittet i EU, eller de ligger i arktiske områder, som deler av Sverige og Finland gjør. Totalt utgjør fondene for EUs strukturpolitikk rundt en tredjedel av EUs totale budsjett, eller rundt 30 milliarder euro årlig (200–250 milliarder kroner). Norge mottar som EØS-medlem ikke støtte fra EUs strukturfond.³⁸

Boks 9.2: Regionale multiplikatorvirkninger

En endring i investering eller aktivitet i en region fører til en større total virkning i inntekt i regionen enn selve endringen. Hvor store multiplikatorvirkningene er, beror på hvor mye av en inntekt eller investering som blir brukt i regionen av dem som mottar den initielle inntektsøkningen eller investeringen. Det som ikke blir etterspurt i regionen i hver runde av etterspørsel, vil gå til sparing, skatter og avgifter samt import av varer og tjenester til regionen. Den totale effekten av en inntektsøkning er selve inntektsøkningen, pluss den andelen av inntekten som blir etterspurt i regionen på nytt. Denne andelen er regionens marginale konsumtilbøyelighet $= c$. Multiplikatorvirkningen kan uttrykkes som $m = 1/(1 - c)$.

Forenkler vi situasjonen til å anta at den marginale konsumtilbøyeligheten vil være det samme for «hver runde» inntekten brukes, vil regionalmultiplikatoren gi et uttrykk for den totale inntektsøkningen (over tid) som regionen får av den

³⁸ Ulltveit-Moe (2007) gir en kritisk analyse av hvor godt EUs strukturfond virker.

initielle inntektsøkningen. Jo større andel som blir etterspurt i distriktet på nytt, desto større vil multiplikatorvirkningene av en inntektsøkning være. I eksemplet nedenfor er dette illustrert der en region får en inntektsøkning på 100 millioner kroner:

$$c = 0,1: m = 1/0.9 = 110 \text{ millioner}$$

$$c = 0,4: m = 1/0.6 = 167 \text{ millioner}$$

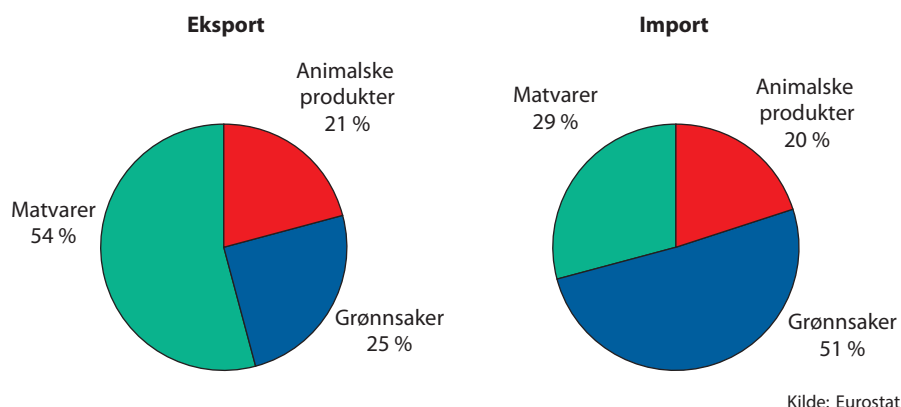
$$c = 0,7: m = 1/0.3 = 333 \text{ millioner}$$

$$c = 0,9: m = 1/0.1 = 900 \text{ millioner}$$

Inntektsøkningen er altså langt sterkere enn det vi kanskje kunne tro i de tilfellene der store deler av den går til å etterspørre varer og tjenester fra regionen i videre etterspørsel. Tilsvarende vil vi få negative multiplikatorvirkninger dersom en bedrift i regionen trekker seg ut. En bedrift som etterspør mye varer og tjenester, har altså høy konsumtilbøyelighet, og kalles gjerne hjørnesteinsbedrifter på grunn av den betydningen den har for annen virksomhet og inntekt i et område.

9.4 LANDBRUKSPOLITIKK

EUs felles landbrukspolitikk er et av de første felles politikkområdene i EU. I prinsippet kan landbruksprodukter omsettes i et frikonkurransemarked. Bare i Norge er det titusenvis av gårdbrukere og millioner av konsumenter som alle hver for seg er pristakere i markedet. De fleste landbruksprodukter kan i tillegg fraktes over mesteparten av kloden. I utgangspunktet skulle det ligge til rette for omfattende internasjonal handel med landbruksvarer. Likevel finnes det ikke et marked i verden som vies mer oppmerksomhet fra offentlige myndigheter enn landbruksnæringen, og det er heller ingen næring som er mer beskyttet. Det er stor landbrukshandel innen EU, men som blokk er EU i hovedsak importkonkurrerende, som Norge også er. Blant land som er globale mateksportører finner vi USA, Brasil, Kina, Canada, Argentina, Australia med flere. Landbruksprodukter deles ofte i tre kategorier: animalske produkter (kjøtt, egg og så videre), grønnsaker og matvarer. Grønnsaker utgjorde rundt halvparten av EUs import i 2016, mens matvarer utgjorde rundt halvparten av eksporten, jf. figur 9.2. Animalske produkter er det relativt mindre handel med både ut og inn av EU-området.



Figur 9.2: Eksport og import av landbruksvarer EU-28 i 2016

Som vist i boks 4.1 utgjør landbruket over en tredjedel av det totale budsjettet i EU. EUs felles landbrukspolitikk (eng: Common Agricultural Policy, CAP) omfatter et felles marked for landbruksvarer i hele EU-området der:

- EU-produkter skal prefereres framfor import, det vil si ha høye barrierer mot import fra andre land.
- Inntekter fra toll på jordbruksvarer, samt utgifter til CAP deles mellom medlemslandene gjennom EU-systemet (og ikke på nasjonalt plan).

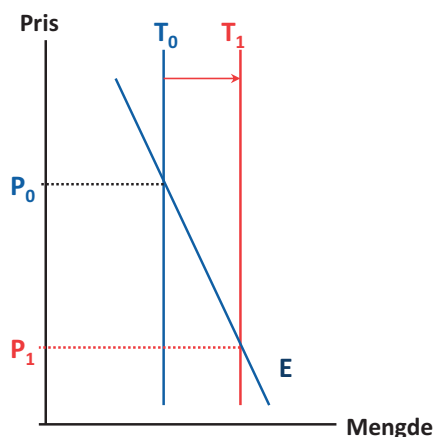
Målene ved politikken er oppsummert som: a) fornuftige priser til forbrukerne, b) rettferdig inntektsutvikling for bønder, c) stabilisering av priser og d) sikre matforsyninger. De politiske midlene for å nå målene er grovt sagt variable tollsatser og prisstøttesystemer gjennom oppkjøpsordninger, og ulike former for direkte støtte (subsidiar). Vi skal her se nærmere på begrunnelsen til EUs landbrukspolitikk, som også gjelder for andre land, inkludert Norge, og deretter på virkemidlene EU benytter for å nå de oppsatte målene.

9.4.1 Argumenter for intervensjon i markedene for landbruksprodukter

Blant de viktigste grunnene til at EU og de fleste lands myndigheter intervenserer overfor landbrukssektoren, og at bønder organiserer seg sterkt, er:

a) *Ustabilitet i priser*: Uten inngrep kan priser på landbruksvarer variere mye. Én grunn er avlingsendringer som følge av værforhold og sykdom på dyr og planter. Priselastisiteten på etterspørselssiden er som regel lav (jf. kapittel 7.3.1). En prisendring på brød og poteter fører for eksempel ikke til så veldig stor endring i etterspørselen. En liten tilbudsendring kan dermed føre til store prisendringer. På kort, og i noen tilfeller mellomlang, sikt er også priselastisiteten på tilbudssiden svært lav. Prisendringer fører dermed ofte heller ikke til særlig store endringer i produksjonen på kort sikt.

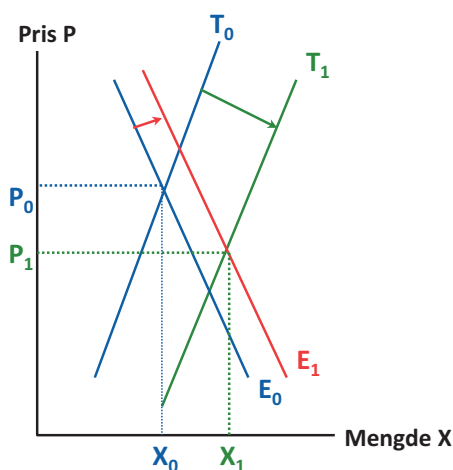
Figur 9.3 illustrerer en situasjon der avlingen av poteter ett år er betydelig bedre enn til vanlig. I utgangspunktet er prisen P_0 . Siden avlingen bestemmes av hvor mye poteter som er satt i jorda om våren, vil tilbudet av poteter til høsten være nær gitt gjennom dette og dermed fullstendig uelastisk med hensyn på pris. Dette er illustrert ved at tilbudskurven, T_0 , er tegnet vertikalt. Det vil særlig være værforhold som bestemmer potetavlingens størrelse etter at potetene er satt. Mens et normalår illustreres ved tilbudet T_0 , vil gode forhold et år kunne føre til at avlingen øker til T_1 . Siden etterspørselen etter poteter er relativt lite elastisk, vil denne tilbudsøkningen føre til et dramatisk prisfall til P_1 .



Figur 9.3: Produksjonsendringer og inelastisitet i etterspørselen

Selv om et dårlig år på den annen side ville føre til høyere priser, vil usikkerheten om framtidige priser påvirke langsiktige investeringsvalg for bønder. Usikkerhet krever høyere avkastningskrav på investeringer enn dersom prisene er mer stabile. Siden næringen i mange tilfeller ofte bare er marginalt lønnsom, men svært langsiktig, kan slik ustabilitet føre til et nasjonalt sett uønsket frafall av produksjon og tilbud i markedet over tid.

b) *Inntektsutviklingen for bønder* er stort sett svakere enn for andre grupper. Basis landbruksprodukter er i hovedsak relativt inntektsuelastiske varer. Økonomisk vekst fører til at sektoren får relativt sett mindre betydning over tid. I forhold til andre sektorer vil fortjenesten i næringen bli lavere. Den svake inntektsutviklingen gir bønder incitament til å redusere kostnadene ved produksjonen og til å forbedre effektiviteten gjennom ny teknologi og spesialisering. Dette vil føre til økt produksjon, som illustrert i figur 9.4, gjennom tilbudsskiftet fra T_0 til T_1 . Siden etterspørselen etter matvarer er lite inntektselastisk, vil etterspørselskurven bare gjøre mindre skift når inntekten øker, som illustrert fra E_0 til E_1 . Den langsiktige veksten i etterspørselen blir med dette mindre enn veksten i tilbudet, og summen blir at prisene på landbruksproduktene går ned fra P_0 til P_1 .



Figur 9.4: Pris på basismatvarer over tid

c) *Andre ledds markedsmakt*: Leverandører av utstyr til landbruket og mottakerne av deres produkter er ofte få og vil med det få stor markedsmakt. Skulle hver bonde tilpasse seg som prisfast kvantumstilpasser overfor disse andre leddene, vil konkurranseforholdene gjennom produksjonskjeden bli ubalansert.

d) *Distriktpolitiske hensyn*: Følgen av at inntektene i jordbruket relativt sett faller er at folk forlater sektoren og flytter fra spredt bebygde områder. Små bruk blir overtatt av større og hele distrikter kan bli lagt øde der jordbruket er den dominerende næringsveien. Skoler, butikker, bensinstasjoner og serviceinstitusjoner kan bli nedlagt. Negative multiplikatoreffekter kan akselerere problemet.

e) *Forsyningssikkerhet*. Konkurransen fra billigprodusenter i andre land kan føre til utkonkurrering av egne bønder. Det kan føre til sterk avhengighet av matvareimport som kan være et problem i kriseperioder.

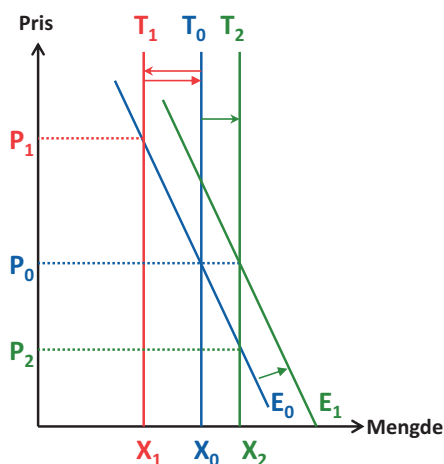
9.4.2 Virkemidler innen EU for å påvirke landbruksproduksjonen

Siden EU har et felles marked for jordbruksvarer, skal målene innen EU i stor grad nås ved felles, og ikke gjennom nasjonal, politikk. Siden EU som blokk er importkonkurrerende på de viktigste produksjonsgrenene de beskytter, kan mange varer importeres billigere fra andre land enn det EU-bønder kan. Nedenfor tar vi utgangspunkt i en forenklet situasjon der EU er pristaker i verdensmarkedet og at intervensjoner i EU-markedet ikke påvirker verdensmarkedsprisen, jf. diskusjonen om handelspolitiske virkemidler for et lite land i kapittel 7. Det innebærer at tilbudet av varen fra det internasjonale markedet er uendelig elastisk. Uansett hvor mye eller lite EU importerer fra verdensmarkedet, endres ikke verdensmarkedsprisen. Dette vil ofte være den faktiske situasjonen selv om endringer i EUs import kan påvirke prisen for noen produkter. Blant de viktigste virkemidlene for å stabilisere priser og å opprettholde egen produksjon er:

a) *Subsidier*. En subsidie innebærer en inntektsoverføring fra EU til en EU-bonde. Siden vi forutsetter at tilbudet av varen fra det internasjonale markedet er uendelig elastisk, vil prisen til konsument ikke endre seg som følge av en subsidie. Ved at prisen til produsent går opp (verdensmarkedsprisen + subsidien), vil produksjonen øke, og importen reduseres med tilsvarende mengde. Konsumenten vil ikke betale for subsidien gjennom høyere priser, og konsumentoverskuddet opprettholdes med det, jf. kapittel 7.6. Imidlertid må konsumenten være med på å betale subsidien gjennom høyere skatter og avgifter. Innen EU er det per i dag ikke like omfattende bruk av subsidier som overfor norsk landbruk, men blir brukt i økende grad.

b) *Fastpriser og oppkjøpsordninger*. Dette er ordninger som er spesielt egnet for å stabilisere prisene, men er mindre gode for å bedre jordbruksinntektene på mer varig basis. Her fastsetter EU-myndighetene en pris på produktet lik P_0 , som illustrert i figur 9.5. Dersom etterspørselen er representert ved kurven E_0 ,

må mengden X_0 tilbys i markedet, representert ved tilbudskurven T_0 , for at P_0 skal klareres. Dersom avlingen i ett år er god, illustrert ved tilbudskurven T_2 , produseres det så mye at prisen ville falle. For å hindre dette kjøper myndighetene opp mengden $X_2 - X_0$ slik at prisen blir liggende på P_0 . Dette innebærer et etterspørselsskift fra E_0 til E_1 . Inntektene vil med en slik prisstabilisering fortsatt fluktuere med omsatt mengde. Uten oppkjøpsordning ville inntektsresultatet avhenge av hvor mye prisen gikk ned i forhold til produksjonsveksten. I et annet år med dårlig avling vil tilbudet gå ned til T_1 , og prisen presses opp til P_1 . Myndighetene selger i denne situasjonen mengden $X_0 - X_1$ slik at P_0 opprettholdes. Dette innebærer at skiftet i tilbudet reverseres fra T_1 til T_0 .

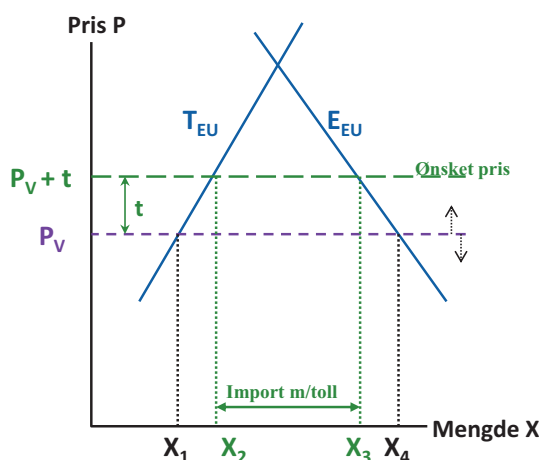


Figur 9.5: Oppkjøpsordninger og prisstabilisering

Slike oppkjøpsordninger kan nyttes der varene kan lagres (korn, kjøtt, vin og smør), men ikke i samme grad ved produkter som grønnsaker og melk. For å unngå at det bygger seg opp stadig større lagre på grunn av økt jordbruksproduksjon, må lagret fjernes gjennom destruksjon eller dumpes på verdensmarkedet, noe som kan skape problemer for landbruksproduksjonen i det landet dumpingene skjer. I det siste tilfellet vil oppkjøpsordningen virke som en eksportsubsidie. EUs oppkjøpsordning for landbruksprodukter betales fra The European Agricultural Guarantee and Guidance Fund (forkortet som FEOGA etter dets franske navn).

c) *Fastpriser og variable tollsatser.* En grunn til prisfluktasjoner er at de fluktuere i verdensmarkedet. I figur 9.6 er verdensmarkedsprisen P_V . Til denne prisen vil EU-produksjonen uten beskyttelse bli X_1 og importen

$X_4 - X_1$. Det ønskede produksjonsvolumet er imidlertid X_2 , som krever en pris til bonden på $P_V + t$. For å oppnå denne produksjonen legger EU en tollsats på verdensmarkedsprisen som hever prisen både til produsent og konsument. Produksjonen øker til X_2 , etterspørselen faller til X_3 og importen faller til $X_3 - X_2$. Tollinntektene $(X_3 - X_2) \cdot t$, tilfaller EUs felles budsjett. For å holde prisen til produsenten fast, endres tollsatsen alt etter hvordan verdensmarkedsprisen endrer seg, slik at prisen til bonden blir opprettholdt. Tollsatsen, t , er da variabel etter de internasjonale markedsforholdene.



Figur 9.6: Variable tollsatsar og prisstabilisering

Mesteparten av EUs landbruksbudsjett knytter seg til oppkjøpsordninger for overskuddsproduksjon (FEOGA), men også slike ting som veiledningsstøtte inngår. Opprinnelig var det ment at tollinntektene skulle dekke kostnadene ved FEOGA, men disse har gått så mye ned at det meste må finansieres gjennom andre inntekter. Økt produksjon og lavere tollbeskyttelse har samtidig tvunget fram en reduksjon av fastprisene og mindre oppkjøp, og det har vært en bevegelse i retning av mer produksjonsnøytrale tilskudd, som for eksempel subsidiering av arealbruk i stedet for produksjonsmengde.³⁹

³⁹ Veggeland (2016) drøfter Norges tilpasning til EU på mat- og landbruksfeltet.

9.5 NOEN VIKTIGE ANDRE POLITIKKOMRÅDER

9.5.1 Transportpolitikk

Forskjeller i nasjonal transportpolitikk, som avgifter og subsidier på transport, virker inn på konkurranseforholdene og økonomisk utvikling innen EU. Dersom det indre markedet skal virke som ett marked, er det nødvendig også å utvikle elementer av en felles transportpolitikk. I det indre markedet skal det være felles regler for grensepassering (ingen kontroll), fri konkurranse mellom transportører og regulering av støtteordninger for nasjonale transportindustrier. Et spesielt område er gjennomføring av store prosjekter der flere land får fordelene. Slike prosjekter vil vanskelig la seg realisere uten at to eller flere land går sammen om kostnadene. Maastricht-avtalen gjorde bygging av infrastrukturnettverk til et felleseuropeisk mål. Prosjektene omfatter veinett, jernbanenett, indre vannveier, sjøhavner og lufthavner, og dekker infrastruktur, trafikkstyrings- og navigasjonssystemer. I noen tilfeller dreier det seg om strekninger mellom medlemslandene, mens andre steder er det strekninger innenfor et medlemsland som skal forbedres eller opprettes. Nettverkene omfatter ikke bare transport på vei og bane, for parallelt foregår arbeidet med å skape europeiske nettverk for energi og telekommunikasjon.

EU har satt seg som mål å etablere et infrastrukturnettverk som spenner over hele Europa. I tillegg til å heve den økonomiske aktiviteten gjennom bedret infrastruktur og lavere transportkostnader, skal selve utbyggingen øke sysselsetting innen bygg- og anleggsbransjen, bedre trafikkovervåkning og redusere antall ulykker, fjerne flaskehalser og føre til miljøgevinster ved at jernbane blir mer brukt. Ofte dreier det seg om privatfinansierte prosjekter med støtte fra EU.

9.5.2 Sosialpolitikk

Sosialpolitikken omfatter lover og regler vedrørende arbeidsforhold, helseforhold, fagforeningsrettigheter og likestilling mellom menn og kvinner. Det var først med EUs sosiale charter, som ble vedtatt i 1989, og Maastricht-avtalen i 1991, at den sosiale dimensjonen ble del av EUs politikk. Bare Storbritannia reserverte seg mot charteret på bakgrunn av at det ville virke kostnadsdrivende for britisk industri. EUs sosiale charter etablerte tolv prinsipper for arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold.

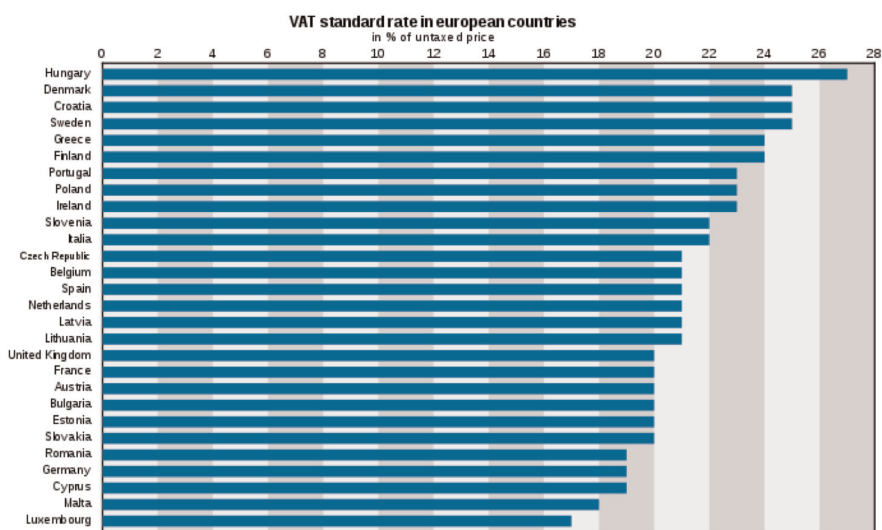
1. Fri bevegelse av arbeidskraft. Aksept av andre lands kvalifikasjoner og at et medlemsland skal gi arbeidstakere fra et annet land samme «sosiale beskyttelse» som det gir egne arbeidstakere.
2. Sysselsetting og lønnsforhold. Rett til «akseptable» lønninger, til fri yrkesutøvelse og gratis adgang til arbeidsformidlingstjenester.
3. Arbeidsforhold. Etablering av maksimal lengde på arbeidsuke, hviletid, ferie, fridager, reguleringer av deltids-, natt-, helge- og skiftarbeid.
4. Arbeidsledighetstrygd. Rett til en minstelønn for dem som er «ekskludert fra arbeidsmarkedet».
5. Rett til fagorganisering og kollektive forhandlinger.
6. Videreutdanning. Enhver har rett til å ta del i omskolerings- og videreutdanningsprogrammer i et annet EU-land.
7. Likebehandling. Økt oppmerksomhet på at menn og kvinner skal likebehandles i lønnsforhold, ansettelse, kursing og videre karriereløp.
8. Ansattes rett til informasjon, konsultasjon og deltakelse. Dette gjelder særlig der teknologiske endringer inntreffer, restrukturering av bedrifter, fusjoner og rasjonalisering.
9. Helse og sikkerhet. Harmonisering av felles regler, spesielt innen offentlige arbeider.
10. Barn og ungdom. Etablering av minstealder for arbeidstakere på 16 år, likebehandling i lønnsvilkår, videreutdanning og arbeidsreguleringer.
11. Eldre. Bestemmelser vedrørende levestandard, minsteinntekt og sosiale ordninger. Pensjonsrettigheter skal opprettholdes ved flytting fra ett EU-land til et annet.
12. Funksjonshemmede. Integrasjon av funksjonshemmede i yrkeslivet. Bestemmelser om treningstilbud, tilgang til arbeidsplasser, transport og boforhold.

9.5.3 Avgiftsharmonisering

En avgift på omsetning av en vare er en kostnadsdrivende faktor for en bedrift. Bedrifter i land med lave avgifter kan få en konkurransemessig fordel i forhold til bedrifter i land med høyere avgifter. Gjennom konkurransen vil det bli et politisk press i land med høye avgifter i retning av å drive avgiftene ned til det nivået landet med de laveste avgiftene har. Det samme vil gjelde ved ethvert krav eller pålegg fra offentlig myndighet i et land som er kostnadsdrivende for bedriftene. Konkurransen medfører derfor at land må senke sine avgifter og andre kostnadsdrivende krav overfor eget næringsliv til det nivået som land med de laveste avgiftene og minst kostnadsdrivende krav har.

Store avgiftsforskjeller vil særlig ha betydning i grenseområder der transportkostnadene er små, og for dyre varer der vinsten ved å reise til et annet land for å handle vil bli så stor at transportkostnadene blir kompensert. Så lenge det virker konkurransevidende bare for det landet som innfører de strenge kravene, begrenser markedet selv at avgifter ikke blir for høye, eller at tiltak blir for dyre. Frihandelen innebærer at landene må bli stadig mer like i sin politikk for å hindre at egne bedrifter blir utkonkurrert, og til at landene harmoniserer sine satser for merverdiavgift, andre avgifter og kostnadsdrivende reguleringer. Et eksempel på dette ser vi i forbindelse med grenshandelen med Sverige. De lavere svenske prisene på kjøtt, tobakk, bensin og alkohol presser norske bedrifter til å senke sine priser, og norske myndigheter til å senke sine avgifter.

Før 1993 ble alle varer, som ble handlet innen EF, behandlet for merverdiavgift (Value Added Tax, VAT) på de nasjonale grensene. Med innføring av det indre markedet kan varer krysse grenser uten kontroll. Alle varer som sendes fra et EU-land til et annet, blir bare pålagt merverdiavgift i bestemmelseslandet (forbrukslandet) mens ingenting går til produsentlandet. Mens noen land tidligere hadde momssatser nede i 12 prosent, er de nå i spennet 16–27 prosent. Matvarer og andre nødvendighetsvarer kan ha reduserte satser.



Kilde: Wikipedia.org

Figur 9.7: Merverdisatser i EU 2015

9.5.4 Forskning og utvikling

EUs fellesskapsforskning er organisert i femårige rammeprogrammer. Disse inneholder en rekke særprogrammer for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsprosjekter. I tillegg kommer virksomheten ved EUs egne forskningsinstitutter som er lokalisert på flere steder i Europa. Hovedmålsettingen for EUs fellesskapsforskning er å styrke konkurranseevnen til europeisk industri og bedre livskvaliteten. Mesteparten av forskningen gjennomføres som ordinære forskningsprosjekter med deltakere fra flere ulike europeiske land. Andre viktige virkemidler er nettverkstiltak og stipendier. Det er også innført tiltak innen de fleste særprogrammene for å øke deltakelsen fra små og mellomstore bedrifter. Norge deltar fullt ut i programmene der norske forskere og bedrifter kan konkurrere om midlene med forskere fra andre land. Rammeprogrammet Horisont 2020 forvalter 80 milliarder euro fordelt over perioden 2014–2020.

9.5.5 Energi- og klimapolitikk

EUs energi- og klimapolitikk søker å fremme forsyningssikkerhet, og et bærekraftig og konkurransedyktig energisystem innen EU. Energiunionen gir de overordnede rammebetingelsene for en rekke av EUs klima- og miljøpolitiske virkemidler (Austvik 2016). Forsyningssikkerhet er et viktig tema i dette, siden EU samlet importerer mer enn 50 % av energien som forbrukes. Mye av oljen kommer fra Midt-Østen, og land i Øst-Europa får nesten all gass fra Russland. Importandelen forventes å stige i årene som kommer. Forbedringer i infrastruktur, diversifisering av forsyningskilder og økt effektivitet i bruk av energi er viktige måter å bedre forsyningssikkerheten på. Samtidig er det et mål for EU at energiprisene jevnes ut på tvers av land, for at det indre markedet skal fungere bedre. Sammen med økt produksjon av fornybar energi skal dette også redusere karbon- og andre klimagassutslipp, siden en stor del av elektrisitetsproduksjonen i Europa fortsatt er basert på fossile brensler som kull. Utviklingen av neste generasjons fornybare og smarte energiteknologiløsninger, effektive energisystemer; og mer bærekraftige transportsystemer er i sammenhengen sentralt i EUs forsknings- og utviklingsprogrammer.

Det er avtalt en ramme for klimapolitikk og energimål for perioden mellom 2020 og 2030 (EU 2014). Denne skal bidra til å utvikle et mer konkurransedyktig, sikkert og bærekraftig energisystem og møte langsiktige drivhusgass-reduksjonsmål i 2050. Strategien oppmuntrer private investeringer i nye rørledninger for naturgass, bedre elektrisitetsnett og kullteknologi, med mål

om full dekarbonisering innen 2050. EU har antatt at kostnadene for å nå disse målene ikke vil avvike vesentlig fra kostnadene ved å erstatte de gamle energisystemene. Mål for 2030 er:

- en reduksjon på 40 % av klimagassutslippene sammenlignet med 1990-nivået.
- minst 27 % andel av forbruket skal være med fornybar energi.
- minst 27 % reduksjon i bruk av energi i forhold til en business-as-usual-utvikling.

For å nå disse målene skal EUs system for handels med utslippskvoter (Emissions Trading Systems, ETS) reformeres. Det skal bli nye indikatorer for energisystemenes konkurranseevne og sikkerhet, alternative forsyningslinjer utvikles og transmisjonsnettverkene mellom EU-land bedres (strøm og naturgass). EU er med de disse tiltakene i fronten av global energi- og miljøpolitikk.⁴⁰

9.6 EØS-AVTALEN

Norge har rundt tre fjerdedeler av sin utenrikshandel (eksport og import) med EU-land. Selv om Norge ikke ble medlem av EU etter folkeavstemningen i 1994, ble landet likevel en del av EUs indre marked gjennom EØS-avtalen mellom EFTA og EU. EØS-konseptet oppstod under planleggingen av det indre markedet. EFTAs frihandelsavtale med EF fra 1973, som i første rekke omfattet avvikling av toll på handel med industrivarer, ble av mange EFTA-land betraktet som utilstrekkelige når det indre markedet skulle etableres. EØS-avtalen gav de sju daværende EFTA-landene (Finland, Island, Liechtenstein, Norge, Sveits, Sverige og Østerrike) adgang til det indre markedet, og åpnet for uforpliktende samarbeid om miljøvern, forskning, utdanning, forbrukerspørsmål og sosiale spørsmål. Etter at Finland, Sverige og Østerrike i 1994 gikk med i EU ble bare tre land – Liechtenstein, Island og Norge – igjen under av EØS-avtalen, mens Sveits valgte å avstå både fra EØS-avtalen og EU-medlemskap. EØS-avtalen omfatter altså langt færre land enn dem som framforhandlet den.

⁴⁰ Benson & Jordan (2016) og Skjærseth et al. (2016) gir en nærmere gjennomgang av EUs miljø- og klimapolitikk. Eliassen et al. (2015) drøfter EUs klimapakke fra 2008. Hogan og Wagner (2017) drøfter samfunnsøkonomisk lønnsomhet og usikkerhet i karbonprising. Skjærseth & Eikeland (2013) fokuserer på selskapenes tilpasninger til handel med utslippskvoter. Mer generelt gir Andresen et al. (2012) en innføring i internasjonale miljøavtaler, og Boasson (2015) en flerfaglig tilnærming til nasjonal klimapolitikk.

Den tette norske økonomiske integrasjonen med EU-landene fører gjennom EØS-avtalen til harmonisering av en rekke norske lover og regler. Avtalen innebærer at EU-regelverket for det indre markedet gjelder i hele EØS-området. I hovedsak gjelder dette fri bevegelse av arbeid, kapital, varer og tjenester, og nær full deltakelse i DIM utenom jordbruk og fiske, herunder:

- Tollfri handel med industrivarer.
- Fri bevegelse for kapital og personer.
- EUs regelverk for handel med tjenester.
- Liberalisering i handelen med fisk og jordbruksvarer, men ikke jordbruks- og fiskeripolitikk direkte.
- Felles regler for offentlig støtte til næringslivet.
- Felles regler for offentlige anskaffelser.
- Felles produktstandarder og dokumentasjons-, godkjennings- og kontrollordninger.
- Fri bedriftsetablering og harmonisert selskapsrett i hele EØS-området.
- Rask innarbeiding av nye EU-regler i alle deltakerland.
- Deltakelse i EUs rammeprogrammer for små og mellomstore bedrifter, for forskning og for utdanning.
- Gjensidig godkjenning av utdanning og kvalifikasjoner.

Norge kan delta i de komiteene der saker som omfattes av EØS-avtalen behandles, men ikke i selve beslutningene om sakene. Som EØS-medlem må Norge rette seg etter de bestemmelsene EU gjør om det indre marked, med mindre det forhandles fram et unntak, eller Norge reserverer seg mot et vedtak. Ofte er lobbyvirksomhet viktig, som i hele EU-systemet. Mens Norge har rett til å forbeholde seg mot intern implementering av, for eksempel et direktiv i Norge, kan ikke Norge legge ned veto mot implementeringen av direktivet i EU-området.⁴¹ Generelle regler, som i praksis og anvendelse av konkurranse-retten, kan det ikke legges ned veto mot, og må håndteres av supranasjonale organer som ESA og EFTA-domstolen (Graver, 2000). EØS-avtalen gir Norge rett til å konsulteres av Kommisjonen under formuleringen av felles-skapslovgivningen, men ikke rett til å stemme i beslutningsprosessen. EFTA-landene må på sin side enstemmig akseptere en EU-regel, som innebærer at hvert enkelt land har rett til å reservere seg mot å ta den inn i EØS-

⁴¹ Sitat fra en student: «Vi bestemmer ikke hva som skal være til middag, vi er heller ikke med på å lage middagen, men vi bestemmer om vi skal spise den.»

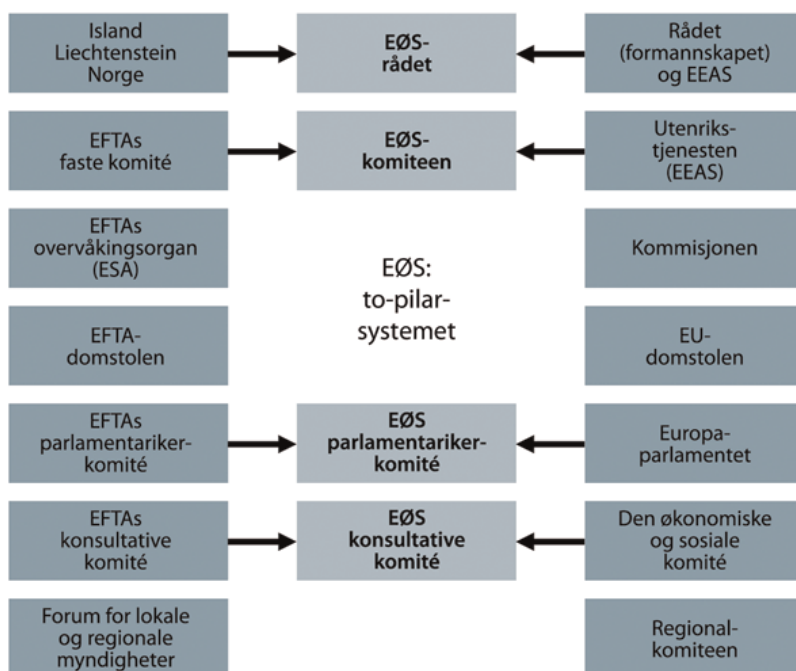
sammenheng. Ingen EFTA-land har hittil benyttet seg av denne vetoretten. Dette er delvis på grunn av at i tilfelle et veto (reservasjon) kan EU ta hele det angjeldende området ut av avtalen, noe som kan medføre betydelige ulemper for EFTA-landene.⁴² EØS-avtalen er likevel mindre omfattende enn et fullt EU-medlemskap. Den regulerer vårt økonomiske forhold til EU, men vesentlige deler av EUs øvrige samarbeid er holdt utenfor. Blant viktige forhold EØS-avtalen ikke omfatter er:

- Deltakelse i EUs stadig tettere utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid.
- Utviklingen av Den økonomiske og monetære union, og innføringen av den felles mynten, euro.
- Jordbruks- og fiskeripolitikk.
- EUs felles ytre tollmurer (tollunionen). Opprinnelsesdokument og tollrutiner er fortsatt nødvendig i varehandelen mellom Norge og EU selv om reglene stadig forenkles.
- EUs skatte- og avgiftsharmonisering.
- Regionalpolitikken.

EØS-avtalen er altså mellom EFTA og EU. I en topilarstruktur er Norge knyttet til EFTA-søylen som har parallelle institusjoner til EU-institusjonene, jf. figur 9.8. EFTAs overvåkningsorgan, ESA, skal sammen med Kommisjonen overvåke bestemmelsene i EØS-avtalen. ESA vurderer hvorvidt EØS-reglene blir implementert og praktisert korrekt i EFTA-landenes nasjonale lovgivning. ESA har utvidede fullmakter når det gjelder vurdering av offentlige innkjøp, støtteordninger samt konkurranselovgivning og -praktisering, og reflekterer Kommisjonens ansvar for EU-land på disse områdene. ESA kan foreta inspeksjoner, utferdige bøter og stoppe eventuell misbruk av bedrifters markedsrett. Tvistesaker behandles av EØS-komiteen og av EUs eller EFTAs domstoler. ESA skal ikke ta noen instruksjoner fra EFTA-landenes myndigheter. EØS-komiteen er ansvarlig for å administrere EØS-avtalen ved å være et forum for meningsutveksling mellom EU og EFTA-landene, samt ved å være ansvarlig for å fatte vedtak om reguleringer og lover som skal innlemmes i EØS-avtalen. ESA er ledet av tre medlemmer som er utnevnt av de respektive

⁴² Sejersted et al. (2011) gir en innføring i hvordan Norge gjennom EØS-avtalen har blitt en del av rettsutviklingen i EU, hvordan de felles europeiske reglene er gjennomført i norsk rett og hvilke utfordringer dette reiser for norske jurister. Hamre & Sejersted (2012) inneholder oppdaterte EU- og EØS-rettslige tekster. Arnesen et al. (2018) drøfter 25 års praksis med EØS-avtalen og slik avtalen juridisk står i dag.

EFTA-landenes regjeringer for en periode på fire år, som kan fornyes. Presidenten blir utnevnt for to og to år om gangen. Staben er i dag på rundt 50 personer fordelt på fem avdelinger og har sete i Brussel. De aller fleste er nordmenn.



Kilde: www.regjeringen.no

Figur 9.8: EØS-strukturen

Norges forhold til EU utvikler seg innenfor rammene av avtaler som er inngått, og samtidig tas også nye rettsakter inn. Europautredningen (2012) dokumenterte at Norge med stort og smått da hadde 74 avtaler og over 8000 rettsakter med EU. Avtalen er dynamisk i den forstand at nye regler for det indre markedet er utformet og anvendt over hele EØS. Nye emneområder kan bli introdusert, og gamle kan bli tatt ut (se f.eks. Holst og Stie 2016, Emerson et al. 2002). De viktigste er samarbeid om justispolitikk herunder Schengen-avtalen, narkotikaovervåkning, politisamarbeid, utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål, forskningssamarbeid, utdanning, regionalt samarbeid, kvoter og overvåkning innen fiskerisektoren, handel og markedsadgang i landbrukssektoren med mer.

Samtidig med at det er en økonomisk vinst som følge av avtalen, så er det en kostnadsside. Deltakelsen i EUs indre marked fører gjennom konkurransevirkninger til press på harmonisering av norske skatter og avgifter, og andre kostnadsdrivende reguleringer. Blant disse nevnes ofte fjerning av ordninger som er tilpasset nasjonale økonomiske og sosiale forhold, omstillingskostnader når bedrifter tilpasser seg priser og kostnader i det indre markedet snarere enn i nasjonale markeder, ujevn fordeling av byrder og fordeler på personer og regioner, sentraliseringsvirkninger, inntektsomfordeling, økt regional, bransjemessig og samlet arbeidsledighet, miljøkrav og økt transportbehov, tap av nasjonal handlefrihet i utformingen av nasjonal lovgivning og økonomisk politikk. Liberaliseringen av den globale handelen presser i samme retning. Også landbruket er påvirket gjennom at prisene på landbruksvarer blir presset ned, regler for dyrehold og matsikkerhet harmoniseres og grenser for nasjonale støtteordninger settes.

EØS-avtalen kan oppfattes som en form for differensiert integrasjon med EU. Den innebærer elementer fra alle de formene for differensiert integrasjon som ble diskutert i kapittel 4.5: *Flerhastighets-Europa* fordi den unntar jordbruk og fiske, og politikkområder utenom det indre markedet. Den tar hensyn til at det i EØS-landene ikke er ønskelig å integreres på alle politikkområder, men inkluderer handel som de viktigste områdene. At jordbruket unntas er spesielt viktig for å redusere politisk opposisjon mot mer integrasjon med EU. Å *la carte* i en grad fordi den har latt EØS-landene velge hva de ville være med på, men ikke fullt ut siden de ikke har fått noen deltakelse i selve beslutningene om det indre markedet. *Konsentriske sirkler* fordi den slutter seg til EUs, og dermed kjernelandenes politikk, om det indre markedet. Deltakelsen i det globale og europeiske handelssystemet presser EØS-landene både økonomisk og politisk nærmere den innerste sirkelen og de store landes innflytelse på europeisk politikk og økonomi. Det kan innebære at EØS-landene konvergerer mot Tyskland og Frankrikes politikk innen EU. I hvilken grad det vil skje avhenger om EU hovedsakelig forblir en mellomstatlig organisasjon med føderale aspekter, eller utvikler seg mer i retning av en føderasjon i henhold til nyfunksjonalistisk teori.

EU forventes langt på vei de facto å utvikle seg i ulike hastigheter og former (Blockmans, 2014, s. 2). Med et stort antall medlemsland som er i ulike situasjoner, utviklingsnivå samt kulturelle og historiske kontekster, er samme politikk for alle blitt stadig mer vanskelig å gjennomføre. EU er i praksis en integrasjonsmodell som søker å forene heterogeniteten mellom medlemsstatene med ulik offentlig politikk og institusjonelle ordninger for at samarbeidet

skal kunne vokse og utvikle seg. Det innebærer «opt-outs» på enkelte områder og utvidet samarbeid på andre. Det er for eksempel ikke alle land som er med på euroen selv om de er kvalifisert (Sverige har ikke euro som valuta), eller i Schengen-samarbeidet, der England ikke er med før Brexit.⁴³ Samtidig er det et behov for å bevare juridisk homogenitet spesielt i det indre markedet der prinsippene om ikke-diskriminering og likebehandling av økonomiske aktører står sentralt. Like regler medfører imidlertid ikke i alle tilfeller lik politikk, jf. diskusjonen nedenfor og i kapittel 14.3.

9.7 NORSK HANDLINGSROM UNDER EØS-AVTALEN

Norges åpne økonomi, WTO-medlemskapet og EØS-avtalen har medført at vår tradisjonelle handlefrihet i utformingen av egen politikk blir begrenset. WTO-medlemskapet binder Norges handlefrihet i handelspolitikken og hvordan vi kan påvirke vår eksport og import til hele verden, også gjennom innenriks-politikken. EØS-avtalen gjør oss til fullt medlem av EUs indre marked, med unntak av jordbruk og fiske. EØS-avtalen innebærer overføring av suverenitet fra Norge som EFTA-land, til ESA og EFTA-domstolen, og gjennom disse de facto til EU. Forskjellen mellom EØS-avtale og fullt EU-medlemskapet er at EFTA-landene ikke deltar i EUs beslutningsprosesser eller i utviklingen av EU på andre områder, med mindre det er avtalt særskilt. EØS-avtalen krever harmonisering og likhet med EU i mye nasjonal politikk som påvirker konkurranseforholdene mellom Norge og EU.

Mens internasjonale avtaler begrenser handels- og konkurransepolitiske forhold, begrenser i tillegg internasjonal konkurranse mye annen nasjonal politikk. Over tid er det vanskelig for enkeltland å ha mye høyere skatter og avgifter, velferdsordninger, miljøstandarder med videre enn samhandlende land. Kostnadsdrivende tiltak som er en ulempe for egen konkurransesituasjon presses bort og tilpasses nivået i samhandlende land (race-to-the-bottom). Gevinsten er å kunne operere i større markeder og få et høyere inntektsnivå. Land i Europa og resten av verden er blitt gjensidig avhengige av hverandres eksport, import samt økonomiske og politiske utvikling. Velfungerende og demokratiske inter- og dels overnasjonale institusjoner og politikk blir stadig viktigere for utviklingen og utformingen også av norsk politikk.

⁴³ Lindahl & Aurin (2006) argumenterer for at Sverige kan forbli varig utenfor euroområdet. Pesaran et al. (2007) drøfter i en kontrafaktisk analyse hva som ville skjedd om Sverige hadde blitt med i euroområdet fra start.

Etter hvert som næringsstrukturer blir omstilt i henhold til de prisene og kostnadene som etableres gjennom internasjonal økonomisk integrasjon, står land i økt grad overfor mer like omgivelser enn før, og politisk konvergens kan finne sted gjennom at landene selv ønsker lik politikk overfor like situasjoner (isomorfistisk homogenisering). Der situasjonene fortsatt ikke er like, vil graden av politisk konvergens ikke bare avhenge av juridiske forhold og politikkenes form og prosess, men også av nasjonal fortolkning, implementering i henhold til de spesifikke omgivelsene og situasjoner landet står overfor og hva som er mulig av kompensasjonspolitik (Holzinger & Knill 2005). Jo mer kompleks situasjonen er, desto vanskeligere er det å nå de facto omfattende overnasjonale ordningene selv om politikkenes form og prosess harmoniseres.

Under EØS-avtalen er EU regelmakeren og EØS-landene er regeltakerne. Er det da slik at Norge passivt må innordne seg WTO og EUs lover og regler? Som lite land og ikke-medlem av EU er muligheten til å påvirke utformingen av internasjonale regelverk begrenset. Innen EU, kan norske utsendinger drive lobbyvirksomhet og delta på møter, men beslutningene er vi ikke med på å ta. De sektorbaserte direktivene og forordningene innføres i Norge gjennom forskrifter, men kan også gi nye lover eller endringer i eksisterende lover (jf. boks 4.2).

Regelverket er komplisert og binder i vekslende grad nasjonal politikk og rom for fortolkning av tekster og deretter implementering. Om ikke fortolkning og implementering gir nok nasjonalt handlingsrom, kan kompensende politiske tiltak vurderes. I overføringen av regelverk fra EU til Norge, flyttes politikk fra en overordnet EU-kontekst inn i en ny nasjonal kontekst der idéer og kompetanse om hva som er mulig og ikke mulig å gjøre, er viktig for vellykket nasjonal tilpasning.⁴⁴ Dette vil være ny politikk som skal ta hånd om nasjonale prioriteter som gammel politikk etter EØS-avtalen ikke lenger har anledning til. Innen energisektoren (vannkraft, olje og gass) viste det seg for eksempel at økt statlig aktivitet gjennom selskaper og eierforhold langt på vei kunne kompensere for et EU-regelverk som ellers kunne ha ført til en europeisering av sektoren. Her har Norge i hovedsak klart å beholde nasjonal kontroll til sin egen fordel innenfor en liberal regelstyrt avtale som skal tjene hele EØS-området, og ikke enkeltstater (Austvik & Claes, 2012). Det offentlige har altså i henhold til avtalen anledning til selv å drive virksomhet, i noen tilfeller som monopoler, i andre tilfeller er prinsippene for ikke-diskriminering mellom det offentlige som aktør og private viktige å overholde.

⁴⁴ Røvik (2007) diskuterer hvordan kompetanse i å oversette ideer og kunnskap fra ett område til praksis i et annet er viktig for vellykkede organisatoriske restrukturerings- og innovasjonsprosesser.

Eksemplet fra energisektoren viste at potente statlige selskaper og institusjoner er blant virkemidler som kan kompensere for mangelen av bilaterale sektorjusterte forhandlinger og innflytelse på formelle overnasjonale regler. For å finne riktig tilpasning til EUs regler og grader av nasjonal politisk handlefrihet, er det nødvendig med god innsikt i og forståelse av EU og EU-lands motivasjoner for politikk, hvordan den er ment å virke og hvordan den kan praktiseres. Gjennom nasjonal fortolkning og implementering, og eventuelt politikk for å kompensere for tapte politiske muligheter, kan nasjonalt prioriterte mål på viktige områder beholdes.

Det viktigste ved EUs ulike beslutninger framstår å være at adgangen til å støtte nasjonale virksomheter, som var mer vanlig før EØS-avtalen trådte i kraft, er forbudt. Nøytral konkurranse er ment å gi bedre og billigere varer og tjenester i et større mangfold for både offentlige og private forbrukere, og til å gi de beste bedriftene mulighet til å vokse i et større EØS-marked. Gitt dette formålet vil det være slik at selv om EU er regelmaker, kan regeltakerne fortsatt til en viss grad være nasjonale politikkmakere. Gjennom nasjonal tolkning og implementering av EUs lover og regler, og policypakker for å kompensere for tapte politiske muligheter, kan nasjonalt definerte mål på enkeltområder helt eller delvis bibeholdes. Som resultat gir dette større handlingsrom for nasjonal innovativ tilpasning og mindre politisk konvergens (Austvik 2017b).

EØS-avtalen kan settes under press blant annet gjennom dybde- og bredde-messige utvikling av EU, og endre formen på EØS-landenes relasjon til EU. Dersom EU i framtida utvikler seg i flere hastigheter slik at land formelt får mulighet for ulike former for medlemskap og ikke bare som unntak, kan alternativene bli flere enn fullt medlemskap eller ikke-medlemskap for en del land. Gjennomføring av Brexit kan være en slik endring. Storbritannia kan for en kortere eller lengre periode gå inn i EØS-avtalen, alternativt kan det bli en spesiell UK-EU-løsning som kan likne på den. Dersom UK som kommende ikke-medlemsland gjennom forhandlinger får aksept for formell innflytelse på EUs beslutninger på de saksområdene som berører det bilaterale forholdet, til forskjell fra slik EØS-avtalen fungerer i dag, kan det gi en åpning for at EØS-landene også kan forhandle om slik medbestemmelse. Det vil i så fall redusere det ekstra demokratiske underskuddet EØS-landene har i dag har i forhold til medlemslandene i EU.⁴⁵

⁴⁵ Melchior og Sverdrup (2015) gir en kritisk analyse av interessekonflikter i norsk handels-politikk.

EØS-avtalen, WTO-regelverket og ulike bilaterale frihandelsavtaler danner i sum Norges handelspolitiske regime med omverdenen. Disse avtalene har i hovedsak etablert tollfrihet for alle industrivarer og for et mer begrenset spekter av landbruksvarer. Det norske tollvesenet er den etaten som kontrollerer og praktiserer avtalene gjennom sin kontroll av innførsel til og utførsel fra Norge, jf. boks 9.3.

Boks 9.3: Norsk tollbehandling

Som medlemsland i WTO har Norge bundet seg til å begrense importbeskyttelsen gjennom tollsatser. Som følge av Uruguay-runden er importvernet på landbruksvarer fra 1995 endret, fra et i stor grad kvantitativt importvern med (kvotebasert) importforbud, til et tollbasert vern. Tollsatsene, som tilsvarer de tidligere kvotene, er høye på landbruksvarer, og på mange produkter flere hundre prosent av importverdien.

Ved inn- og utførsel av varer til og fra Norge skal det svares toll og avgifter til statskassen i samsvar med de bestemmelsene som er angitt i den norske tolltariffen, der varer er klassifisert med tilhørende bestemmelser om eventuell importbeskyttelse. Varer som omfattes av frihandelsavtalene kan innføres med redusert toll, tollfritt eller med annen tollmessig justering (preferansetollbehandling). Tolltariffen er grunnlaget for Tollvesenets arbeid i forbindelse med ekspedisjon av varer. Angitt tollsats i tolltariffen er den høyeste satsen som kan brukes for varer, som avtalt gjennom EØS-avtalen, WTO eller en frihandelsavtale, som hører under vedkommende varenummer. Tollvesenet foretar daglig vedtak om enkeltvarers plassering i den norske tolltariffen. Det kan for eksempel dreie seg om hvorvidt en bærepose fra Rimi eller Rema er en veske eller en plastikkpose, eller om en pizzabunn er en kake eller en brødvare og så videre. Hvilket varenummer varene hører under, vil i de fleste tilfeller avgjøre om og eventuelt hvilke toll og avgifter, og i enkelte tilfeller også restriksjoner, varen er belagt med i forbindelse med fortolling/innførsel til Norge.

Norske tollbestemmelser, administrert av Tollvesenet under Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD), omfatter også regler mot utenlandsk dumping og subsidiering. Dumping defineres av Tollvesenet som innførsel eller markedsføring av utenlandsk vare til en pris som er lavere enn den under vanlige handelsforhold sammenliknbare prisen ved salg av tilsvarende vare bestemt til forbruk i vedkommende eksportland.

- *Antidumpingtoll* kan pålegges opp til det beløpet som antas å være forskjellen mellom dumpingprisen og den sammenliknbare prisen i importlandet.
- *Utjevningstoll* kan innføres dersom det oppfattes at det er tilstått noen form for støtte til framstilling, produksjon, eksport eller transport av varen av annen stat opp til det beløpet som antas å motsvare den premien eller subsidien som er tilstått.
- *Tollmessige beskyttelsestiltak* kan også anvendes dersom importen volder skade for norske produsenter av liknende eller konkurrerende varer. For landbruksvarer gjelder dette dersom importert mengde fører til prisfall under referanseprisen i henhold til landbruksavtalen i WTO.

Informasjon fra registreringen og fortellingen i Tollvesenet går til Statistisk sentralbyrå (SSB) som lager statistikk over innførsel og utførsel over norsk grense. Ut fra disse tallene aggregeres tall som viser hvordan nettohandelen (handelsbalansen) for landet utvikler seg. Med unntak for visse konfidensialitetshensyn for å beskytte den enkelte bedriften, kan utviklingen av mengder, priser og verdier fordelt blant annet på vareslag og land, og i en del tilfeller regioner, leses ut av SSBs statistikk.

DEL IV

INTERNASJONAL FINANS

Internasjonal finans er den delen av fagområdet internasjonal økonomi som studerer valutamarkeder, internasjonale kapitalbevegelser og investeringer. Det handler om hvordan finansmarkeder påvirker internasjonal handel, og sammenhengen mellom det finansielle systemet og nasjonalstatenes makroøkonomiske politikk. Finansielle forhold er viktige for analysen av global og europeisk økonomi. Blant viktige spørsmål er: Hvordan bestemmes valutakursene på kort og lang sikt, og hva kan det internasjonale regimet gjøre for å stabilisere valutamarkedene? Hvordan påvirkes valutakursene av makroøkonomiske forhold, og av nasjonal og internasjonal økonomisk politikk? Hvordan kan et land velge mellom ulike valutakursregimer, og hvordan påvirker det handlefriheten i utformingen av nasjonal politikk. Hva er potensialet og utfordringene for Den økonomiske og monetære union (ØMU) og fellesvalutaen euro? Kapittel 10 drøfter penger som betalingsmiddel og presenterer sentrale elementer i valutakurst teori og valutapolitikk. Egenskaper ved faste og flytende valutakurser og teorier for hvordan en valutakurs bestemmes på henholdsvis kort og lang sikt, blir diskutert. Valutakursens innvirkning på utenrikshandelen blir analysert. Kapittel 11 diskuterer det globale valuta regimet og sammenhenger mellom et lands valutakurspolitikk og makroøkonomiske politikk. Egenskaper og forutsetninger for et optimalt valutaområde, logikk og svakheter med EUs økonomiske og monetære union samt euro- og finanskrisene blir drøftet.

VALUTAKURSTEORI OG VALUTAPOLITIKK

Dette kapitlet diskuterer først penger som betalingsmiddel. Deretter presenteres de viktigste aktørene i valutamarkedene, og hvordan valutakursen for et land blir fastsatt. Egenskaper ved henholdsvis faste og flytende valutakurser blir drøftet. Renteparitetsteorien diskuterer hvordan internasjonale kapitalbevegelser bestemmes gjennom ulikheter i rentenivå og endringer i valutakurser, der det (på kort sikt) er nær sammenheng mellom et lands rentenivå og dets valutakurs. Kjøpekraftsparitetsteorien diskuterer hvordan inflasjonsforskjeller mellom land gir opphav til langsiktig utvikling av valutakurser. Teoriene blir i begge tilfellene først presentert intuitivt, og deretter mer formelt. Avslutningsvis drøftes samspillet mellom valutakurser og utenrikshandel.

10.1 PENGER SOM BETALINGSMIDDEL

Sentralt for internasjonale transaksjoner er at de foretas gjennom veksling av penger i ett lands valuta over til et annet lands valuta. En valuta er en enhet for eller benevning på et betalingsmiddel (pengeenhet) for et eller flere land. Eksempler på valutaer er norske kroner (NOK), britiske pund (GBP), australske dollar (AUD), euro (EUR) og russiske rubler (RUR). En valutakurs er prisen på et lands pengeenhet målt i andre lands pengeenheter, for eksempel hvor mange norske kroner vi må betale per euro. Dersom valutakursene er veldig ustabile, vil det skape usikkerhet om priser og rammebetingelser for kjøp og salg av varer og tjenester, internasjonale investeringer og finansielle plasseringer. Ustabile kurser er først og fremst gunstig for spekulanter, men en ulempe for dem som er opptatt av realøkonomiske forhold. Dette fører til at det blir lagt mye arbeid både på nasjonalt og internasjonalt plan for å stabilisere valutakursene. Ustabile valutakurser har negativ innvirkning på internasjonal handel og økonomisk vekst.

Behovet for å ha penger som en avtalt standard ordning der både selger og kjøper kan bytte varer har historisk sett vokst med økt varebytte og handel. I en tidlig fase var byttehandel (barter) det vanligste. En person som hadde overskudd av for eksempel matkorn eller husdyr byttet det direkte i noe annet som ble oppfattet å ha tilsvarende eller større verdi eller nytte, for eksempel en potte, et klesplagg eller et eller annet verktøy. Kapasiteten til å utføre bytte-transaksjoner ble begrenset fordi den var avhengig av en tilfeldighet av ønsker mellom to parter som møttes. Selgeren av matkorn må finne en kjøper som samtidig kan tilby noe som selgeren ønsker å kjøpe.

Både husdyr og sekker av korn, som er nyttige i seg selv, og attraktive ting som flotte skjell og perler, ble tidlig brukt som betalingsmiddel. For å lage transaksjoner billigere, enklere, mer fleksible og forutsigbare ble etter hvert penger etablert som betalingsmiddel. Edelmetaller som gull og sølv ble brukt i de første myntene og var, i tillegg til sin egen verdi, både nyttige og attraktive for eieren. Sedler har på sin side ikke en egen verdi, men er papirer utstedt av en sentralbank og erklært å være penger. Verdien er da sikret utelukkende ved tiltroen til at den neste kjøperen i rekken vil akseptere pengene som betalingsmiddel. Sentralbanken er den som skal gi denne tilliten. Verdien av sedlene kan være sikret gjennom et bestemt verdimesig forhold til et edelt metall («gullstandard»), eller verdien av sedlene er utstedt uten en slik sikring. Da kalles de «Fiat-penger» og er basert på kjøpere og selgeres tiltro til sentralbanken og det finansielle systemet. Ordet «fiat» kommer fra latin og betyr «la det skje». I dag inkluderer pengemengden i stor grad elektroniske bankkontoer, mens de fysiske betalingsmidlene i form av mynter og sedler utgjør en stadig mindre del.⁴⁶

Handel med valuta har sin bakgrunn ikke bare i vare- og tjenestetransaksjoner, men i enda større grad i kapitaltransaksjoner som har sin egen logikk og dynamikk. Transaksjonene har dels sammenheng med hverandre, men de er også motivert ulikt. Det har betydning for forståelsen av hvordan valutakursen utvikler seg og for innretningen av et lands pengepolitikk. Omsetningen i det internasjonale valutamarkedet har økt formidabelt i de siste tiårene, og betydelig mer enn veksten i internasjonal vare- og tjenestehandel. Kapitalplassering som motiv for valutahandel utgjør forskjellen. Det er anslått at

⁴⁶ Det har også kommet pengeenheter uten noe sentralregister eller enkeltadministrator som en sentralbank kontrollerer i et land. *Bitcoin* er et eksempel på dette. Bitcoin er en desentralisert digital kryptovalutaenhet og et digitalt betalingssystem som ble utgitt første gang i 2009. Transaksjonene foregår mellom brukerne direkte, og er verifisert av nettverksnoder som er registrert i en offentlig distribuert hovedbok, kalt en blokk-kjede. Bitcoin kan byttes mot andre valutaer, produkter og tjenester i juridiske eller i svarte markeder.

forholdet mellom rene kapitaltransaksjoner og valutahandel som er knyttet til vare- og tjenestetransaksjoner i vestlige land er så mye som 100:1. Det er få eller ingen restriksjoner på finansielle transaksjoner over landegrenser, enten de skyldes inn- eller utlån for å finansiere økonomisk aktivitet, eller de skyldes omplasseringer for å oppnå høyest mulig avkastning (spekulasjon). Internasjonale kapitalbevegelser er i dag dermed mye viktigere for et lands valutakurs enn betalingen for handel med varer og tjenester. Dette gjelder spesielt på kort sikt, mens fundamentale økonomiske forhold kan være viktigere på lengre sikt.⁴⁷ I land som ikke har så velutviklede kapitalmarkeder, for eksempel en rekke utviklingsland, kan handel med varer og tjenester fortsatt være viktig for forståelsen av prissetting av valutaer også på kortere sikt.

Norsk valutakurspolitikk endret seg ved årtusenskiftet fra et mål om stabile valutakurser til et mål om inflasjonsstyring. Siden en så høy andel av vårt forbruk er importert, påvirker valutakursen prisnivået i Norge. Samtidig bestemmer valutakursen inntjeningen til våre eksportnæringer. Sammen med rentenivået i Norge bestemmer den også hvilken avkastning finansielle investorer kan oppnå på plasseringer i Norge i forhold til i utlandet. Siden ulike rentenivå fører til flytting av kapital mellom land, og dermed til endret tilbud av og etterspørsel etter valuta, påvirker rentenivået valutakursen. Derfor er rentenivået blitt sentralbankens styringsinstrument for både valutakurs og inflasjon, som i Norge blir kalt styringsrenten.⁴⁸ Valutakurser er også viktige for oss som privatpersoner. Dersom vi skal på en ferietur til utlandet, må vi skaffe oss valutaen i landet, men kredittkort og andre betalingsløsninger er riktignok i ferd med å ta over mye av kontantenes rolle for nasjonale så vel som for små utenlandske transaksjoner. Noen ønsker å ta opp lån i fremmed valuta dersom rentenivået ute er lavere enn i Norge. Om det vil lønne seg, avhenger av utviklingen på valutakursen.

⁴⁷ London er det viktigste enkeltmarkedet for omsetning av valuta, med New York på en andreplass, men det handles valuta på børser over hele verden. Med Kinas økonomiske vekst er kinesiske børser blitt stadig viktigere, der også amerikanske dollar og euro som myntenheter gradvis blir utfordret som de viktigste verdensvalutaene.

⁴⁸ Styringsrenten er den renten som en sentralbank setter på innskudd/utlån overfor bankene. Pengemarkedsrenten er prisen banker betaler for å låne penger av hverandre og registreres i Norge gjennom referanserenten NIBOR (eng: Norwegian Interbank Offered Rate). Pengemarkedsrenten ligger normalt noe over styringsrenten.

10.2 AKTØRER OG VALUTAKURSER

Valutamarkedet er verdens største marked og er åpent et eller annet sted på kloden døgnet rundt. Det viktigste er interbankmarkedet, der banker og andre finansinstitusjoner handler med store beløp seg imellom. Den andre delen av valutamarkedet er klientmarkedet, der enkeltpersoner eller bedrifter kjøper og selger valuta. *Bankene* opptrer både i klient- og i interbankmarkedet og tjener penger på avviket mellom kjøps- og salgskurs for en valuta («spredningen»). Gjennom eksport og import eller finansielle investeringer bruker *bedrifter* med internasjonal virksomhet ofte valutamarkedet for å redusere risiko i forbindelse med sine transaksjoner i fremmed valuta. *Spekulanter* tjener penger på valutaer der de ser for seg en kursendring, mens *arbitrasjehandlere* tjener penger på prisforskjeller på en gitt valuta i ulike markeder. *Valutameklere* gjennomfører kjøp og salg av valuta på vegne av kunder, og for dette mottar de en provisjon (eller *kommisjon*). Til sist, men ikke minst, er et lands myndigheter representert i valutamarkedet med sin *sentralbank*. I Norge er dette Norges Bank. En sentralbank tilbyr banktjenester til bankene (er bankenes bank) og har rettighet til å utstede penger. Det finnes normalt bare én sentralbank per valuta. Hovedfunksjonen er å gi lån til banker som ikke får nok lån andre steder (bankinnskudd og andre banker). Renten på disse lånene og hvor mye sentralbanken velger å låne ut eller låne tilbake igjen styrer pengemarkedsrenten og valutaens verdi på det internasjonale valutamarkedet.

Alle transaksjoner med valuta, enten de skyldes vare-, tjeneste- eller kapitaltransaksjoner føres i et lands utenriksregnskap. Dette lages i Norge av Statistisk sentralbyrå (SSB). *Utenriksregnskapet* er delt i et driftsregnskap og et finansregnskap. I *driftsregnskapet* inngår verdien av eksport og import og i tillegg rente- og stønadsbalansen, der renteinntekter fra kapitalplasseringer i utlandet og renter som vi betaler utlendinger på deres kapitalplasseringer i Norge er de største postene. *Finansregnskapet* reflekterer kapitalplasseringenes retning, det vil si om utenlandsk valuta går til eller fra Norge. Lån i utlandet eller utlendingers kjøp av norske obligasjoner er eksempler på kapitalinngang (utenlandske investeringer i Norge), det vil si utenlandsk valuta inn til Norge. I finansregnskapet er det gjort et skille mellom direkte investeringer og porteføljeinvesteringer. En porteføljeinvestering innebærer at en investor for eksempel kjøper aksjer i utenlandske bedrifter, men investoren er passiv i den forstand at han ikke ønsker å utøve kontroll over investeringen. Det norske oljefondet er en slik passiv investor i andre land. Dersom investoren ønsker å utøve kontroll eller påvirke beslutningene i det selskapet han investerer i, kalles investeringen direkte, og som regel skjer det når eierandelen overstiger

10 prosent. Alle disse transaksjonene reflekterer tilbud av og etterspørsel etter valuta og blir registrert i utenriksregnskapet. Eksport av en vare eller tjeneste innebærer tilbud av valuta, som er det samme som etterspørsel etter kroner, og import innebærer etterspørsel etter valuta, som er det samme som tilbud av kroner. Tilsvarende når utlendinger ønsker å plassere penger i Norge, må de veksle om til norske kroner. Kapitalinngang medfører etterspørsel etter kroner, det vil si tilbud av valuta. På samme måte betyr kapitalutgang etterspørsel etter valuta.

Mens det er velutviklet teori for store deler av grunnlaget for og virkninger av internasjonal handel, er det samme ikke tilfellet for teorier for fastsettelsen av valutakurser. Valutakursteorier fokuserte opprinnelig på omfanget av eksport og import (handelsbalansen) når valutakurser skulle analyseres. Hvis et land for eksempel hadde opplevd store underskudd på handelen med utlandet, ville en forvente at verdien på landets valuta skulle bli svakere. Store overskudd skulle tilsvarende føre til at valutaen ble sterkere. Dette er imidlertid ikke en tilstrekkelig forståelse for hvordan valutakurser fastsettes i dag. Amerikanske dollar har for eksempel holdt seg sterk de siste tiårene selv om USA i hele perioden har hatt store underskudd i handelen med utlandet. Én forklaring på dette er at investorer ønsker å plassere sin kapital i amerikanske dollar fordi de forventer at avkastningen på finansielle plasseringer der er høyere enn det de kan oppnå i andre valutaer. Sterk verdiøkning på amerikansk børs betyr at utenlandske investorer flytter penger til USA, som betyr økt etterspørsel etter dollar og sterkere kurs. Det er altså en positiv korrelasjon (sammenheng) mellom et lands valutakurs og utviklingen på et lands børs. Valutakursendringer på kort sikt skyldes altså blant annet avkastningen, enkelt kalt renten, på finansielle plasseringer (renteparitet). Valutakurser på lengre sikt påvirkes sterkt av endringer i relative prisnivåer mellom land, og forholdet mellom pengeenheters innenlandske kjøpekraft.

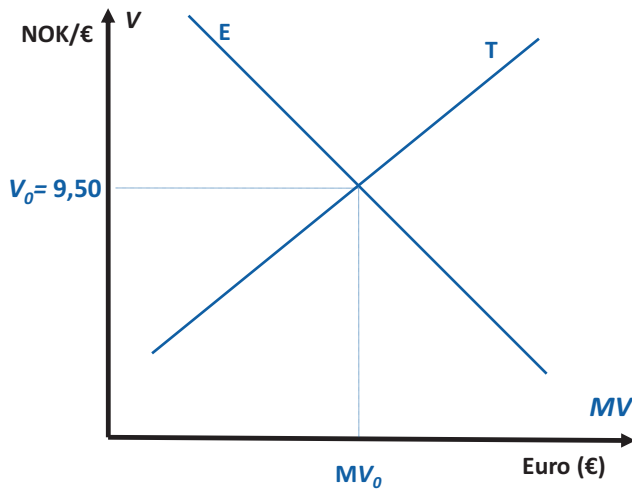
10.3 HVORDAN BESTEMMES VALUTAKURSEN?

En valutahandel er en avtale om å bytte en valuta mot en annen. Kursen uttrykker prisen på en slik handel. Dersom en transaksjon gjennomføres for øyeblikkelig levering, som i praksis er innen to virkedager, kalles kursen *spotkurs* eller dagskurs. Det kan også avtales levering på en angitt dato i framtida til en pris som avtales i dag. En slik pris kalles *forward* vekslingskurs eller en *terminkurs*. I valutamarkedet kan de også «byttelåne», for eksempel selge en valuta for øyeblikkelig levering, og samtidig kjøpe den tilbake en

nærmere angitt dato i framtida. En slik transaksjon kalles en *valutaswap*. Importøren kan alternativt kjøpe euro i spotmarkedet og plassere disse som et tre måneders innskudd for så å betale importregningen med innskuddspengene. Termintransaksjoner utgjør en stor del av internasjonal valutahandel. Både innskudds- og terminløsningen er eksempler på *hedging*, det vil si fjerning av valutakursusikkerhet ved at eksportøren tar en «lukket posisjon» i valuta. Bedriften kan også gardere seg ved å bruke *opsjonsmarkedet*. En opsjonskontrakt er en avtale der det er rettigheten til et framtidig kjøp eller salg som omsettes. Kjøper kan benytte seg av denne rettigheten, men må ikke gjøre det. På den måten får deltakerne i markedet stor frihet. En kjøper av en opsjonskontrakt betaler en premie for rettigheten, en opsjonspremie. Opsjonskontrakten spesifiserer når levering eventuelt finner sted, og også til hvilken kurs. En opsjonskontrakt er en forsikringskontrakt der et eventuelt tap er begrenset til premiens størrelse.

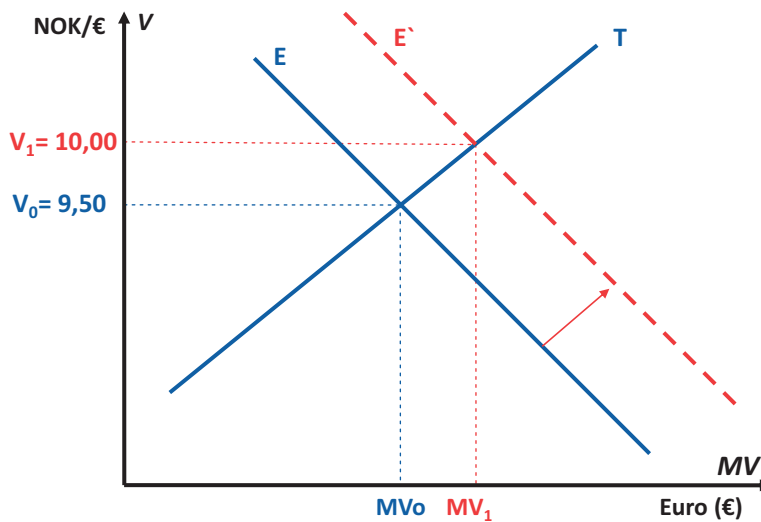
I Norge, og de fleste andre steder, er det vanlig å oppgi en valutakurs som det vi må betale i norske kroner for en enhet utenlandsk valuta. Vi kan for eksempel si at en EUR koster 9,50 NOK, eller at en USD koster 8,5 NOK. En slik notering sies ofte å være en direkte notering. I noen sammenhenger ser vi også en valutakurs som er uttrykt i utenlandsk valuta. Hvis en USD koster 8,5 NOK, er det det samme som å si at for en krone får vi kjøpt $1/8,5 = 0,1176$ USD. Dette kalles en indirekte (eller europeisk) notering. Direkte notering er det vanligste, og som vi bruker her.

Handel med valuta har altså sin bakgrunn enten i vare- eller kapitaltransaksjoner. Prisdannelsen i et tenkt valutamarked mellom norske kroner og euro (€) er illustrert i figur 10.1. Som andre markeder er også valutamarkedet kjennetegnet ved en fallende etterspørselskurve og en stigende tilbudskurve. Valutakursen (V) vises på den vertikale akse som prisen for euro (€). Omsatt mengde valuta (MV), det vil si mengden euro som er omsatt i veksling med norske kroner, vises på den horisontale akse. Skjæringspunktet mellom tilbuds- og etterspørselskurven bestemmer valutakurs og omsatt mengde valuta. Tilbudskurven (T) viser tilbud av euro, som er det samme som etterspørsel etter kroner. Vi ser av figuren at hvis prisen på euro øker, eller desto flere NOK vi får per euro, vil tilbudet av euro øke. Etterspørselskurven (E) viser etterspørsel etter euro, som er det samme som tilbud av norske kroner. Vi ser at dersom prisen på euro går ned og jo færre NOK vi må betale per euro, desto mer euro ønsker vi i Norge å kjøpe. I figuren er det illustrert en likevektskurs $V_0 = 9,5 \text{ NOK/€}$, med tilhørende omsatt mengde valuta MV_0 .



Figur 10.1: Likevekt i et valutamarked

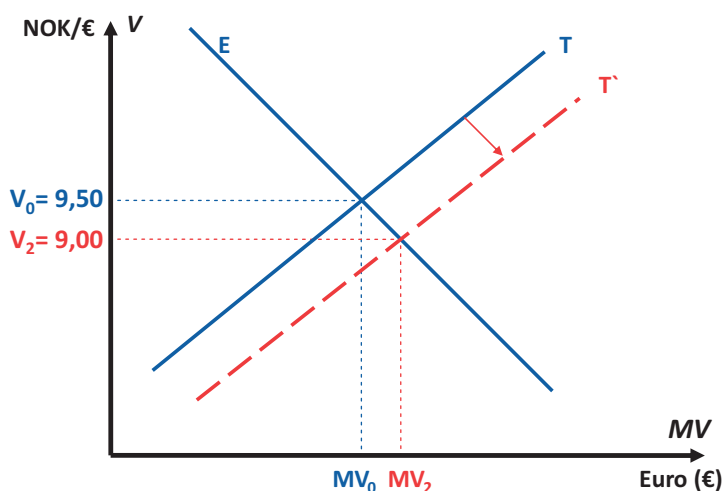
Anta i figur 10.2 at etterspørselen etter € øker. Det kan for eksempel skje som følge av at vi i Norge har fått økte inntekter. En del av denne inntektsøkningen går til kjøp av flere varer, også utenlandske (økt import). Alternativt kan det være at kapital omplasseres fra Norge til andre land. Vi kan illustrere virkningen av dette ved et skift i etterspørselskurven etter euro fra E til E' .



Figur 10.2: Depresiering av norske kroner

Vi ser at økningen i etterspørselen etter valuta fører til at kursen på euro øker til $V_1 = 10,0$, og omsatt mengde valuta øker til MV_1 . At kursen på euro har økt betyr at vi må betale flere kroner for å kjøpe en euro. Det er det samme som å si at euroen har *appresiert*, det vil si at norsk krone har *depresiert*. Det vil være bra for eksportører og importkonkurrerende virksomheter, som begge kan øke sin omsetning på grunn av høyere priser i norske kroner.

Figur 10.3 viser tilsvarende effekten av at tilbudet av euro øker, fra T til T' . Bakgrunnen kan for eksempel være at inntekten i utlandet har gått opp. Utlendinger ønsker da å kjøpe flere varer, blant annet fra Norge. Alternativt kan grunnen være at kapital flyttes fra utlandet til Norge. Vi ser at prisen på euro faller til $V_2 = 9,0$, det vil si en *depresiering* av euro som er det samme som en *appresiering* av norske kroner. En lavere pris på euro innebærer at den norske kronen er blitt mer verdt (blitt «sterkere»). Omsatt mengde valuta har økt til MV_2 . Denne gangen er det negativt for eksportører og virksomhet som er utsatt for konkurrerende import – begge vil få redusert omsetning og inntjening på grunn av lavere priser regnet i NOK, men positivt for konsumentene.



Figur 10.3: Appresiering av norske kroner

Valutakursen endrer seg altså når tilbud av og etterspørsel etter valuta av ulike grunner endres. Dersom tilbuds- og etterspørselsforhold etter valuta til enhver tid får bestemme valutakursen, kalles den flytende. Om etterspørselen etter valuta overstiger tilbudet, vil prisen på valuta gå opp, med andre ord at norske

kroner *depresierer* (blir svekket). Vi betaler flere kroner for en enhet av den utenlandske valutaen. Hvis vi har en direkte notering, kan dette for eksempel bety at prisen på USD endres fra 8,5 til 8,7 NOK per USD. Når tilbudet av valuta på den annen side overstiger etterspørselen etter NOK, vil prisen på valuta gå ned, med andre at norske kroner *appresierer* (styrkes). Det kan for eksempel bety at prisen på dollar endres fra 8,5 til 8,3 NOK per USD. Dersom landet har et politisk bestemt fastkurssystem kalles tilsvarende svekkelse (nedskriving) av NOK en *devaluering*, mens en tilsvarende styrking (oppskriving) kalles en *revaluering*.

10.4 FLYTENDE OG FASTE KURSER

Et ytterpunkt i et lands valutapolitikk er å velge flytende kurser helt fritt. Dette innebærer at valutakursen til enhver tid er bestemt ut fra etterspørsel etter og tilbud av landets valuta. Myndighetene griper da ikke på noen måte inn for å påvirke kursutviklingen. Et annet ytterpunkt i valg av valutapolitikk er helt faste kurser. Dette innebærer at myndighetene foretar de handlingene som står i deres makt for å opprettholde en bestemt fast kurs.

I et flytkursregime vil renten være det viktigste politiske styringsinstrumentet. En senkning av renten vil øke etterspørselen hjemme samtidig som valutakursen svekkes fordi kapital flyter ut av landet. Importen blir dyrere og eksporten øker, noe som sammen med økt disponibel inntekt for den private sektor fører til økt innenlandsk økonomisk aktivitet. I likhet med de fleste andre markedsøkonomiene i verden har Norge hatt flytende valutakurser etter årtusenskiftet. I et fullstendig fastkursregime forplikter myndighetene seg på den annen side til å opprettholde en valgt fast kurs. Den kan imidlertid ikke holdes fast når tilbuds- og etterspørselsforholdene etter valuta endrer seg sterkt over tid. Et lands valuta kan i et slikt regime svekkes for eksempel fordi at avkastningen på investeringer i landet er dårligere enn i utlandet slik at kapital dermed flyttes ut av landet. Det kan oppstå behov for å endre den faste kursen, i dette eksemplet å devaluere. Det finnes mange mellomformer mellom rene flyt- og fastkurssystemer som mest teoretiske ytterpunkter. Mellom disse to ytterpunktene finnes det en rekke valutapolitiske regimer der myndighetene griper inn i større eller mindre grad for å påvirke kursen, i det minste for å hindre kortsiktig fluktuasjon. Valutakursen er da dels overlatt til markeds-kreftene og dels til beslutninger fra myndighetenes side.

Valutakursen er viktig fordi den virker inn på realøkonomiske forhold. Samtidig påvirker realøkonomien valutakursen. For å påvirke disse størrelsene

har myndighetene finans- og pengepolitikk som makroøkonomiske virkemidler til disposisjon til å påvirke enten etterspørsels- eller tilbudssiden i økonomien, jf. boks 10.1.

Boks 10.1: Makroøkonomiske virkemidler

Makroøkonomisk analyse er opptatt av de aggregerte størrelsene i en økonomi, som inntektsnivå og inntektsfordeling, ressursallokering, sysselsetting, prisnivå, produksjon og etterspørsel, handelsbalansen med mer. Makroøkonomisk politikk består hovedsakelig av finans- og pengepolitikk.

- *Finanspolitikken* søker å påvirke den økonomiske utviklingen gjennom innbetalinger til og utbetalinger fra det offentlige, som årlige og reviderte statsbudsjett fra Finansdepartementet viser. Under innbetalinger hører særlig skatter og avgifter. Under utbetalinger hører særlig det offentliges lønninger, kjøp av varer og tjenester samt utbetalinger av subsidier og stønader (overføringer). Det offentlige kan regulere etterspørselen opp gjennom økte utbetalinger til eller reduserte innbetalinger, for eksempel ved å redusere skatter, fra den private sektor.
- *Pengepolitikken* søker å påvirke pengemengden og likviditeten i et samfunn. Virkemidlene er stort sett endring i pengemengden og rentenivået. Det offentlige kan regulere etterspørselen opp ved å øke pengemengden eller redusere rentenivået. Fastsettelse av et rentenivå er et viktig pengepolitisk instrument for økonomisk aktivitet og valutakursen.

Finans- og pengepolitikken kan brukes til å stimulere etterspørsel og/eller tilbudssiden i økonomien. En makroøkonomisk politikk som virker i retning av større etterspørsel og aktivitetsnivå kalles ekspansiv, mens en politikk som virker i retning av mindre etterspørsel kalles kontraktiv.

John Maynard Keynes er særlig kjent for sine bidrag til økonomisk teori for analyse av etterspørselssidepolitikk, jf. kapittel 2.5.1. Han argumenterte for at etterspørselen etter varer og tjenester var en viktig drivkraft i å regulere aktivitetsnivået i økonomien, noe som nyklassiske økonomer ikke var opptatt av på 1930-tallet da han skrev sitt hovedverk, *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Tilbudssidepolitikk fra 1980-tallet og senere argumenterer på den annen side for at økonomisk vekst mest effektivt styrkes

ved å investere i kapital og redusere barrierer for produksjon av varer og tjenester. Investeringer og utvidelse av virksomheter vil senke kostnader og øke etterspørselen etter ansatte og sysselsetting. Gjennom kostnadssparende tiltak, som færre offentlige reguleringer, effektivisering og rasjonalisering, hindre bedrifter i å utøve monopolmakt, holde lønnsnivået nede, lave renter, incentiver for å øke produktiviteten for eksempel gjennom skattesystemet, støtte til forskning og utvikling, investeringsstøtte, infrastrukturtiltak og så videre, vil forbrukerne dra nytte av et større vare- og tjenestetilbud til lavere priser, og dermed flytte den aggregerte makroøkonomiske tilbudskurven mot høyre. Spesielt er effekten av lavere skatter vektlagt. Skattelette gir multiplikatoreffekter som over tid skaper nok vekst i økonomien til å erstatte skatteinntektstapet for det offentlige. Dette illustreres i Laffer-kurven, som er sentral innen nyklassisk tilbudssideøkonomi, jf. boks 10.2.

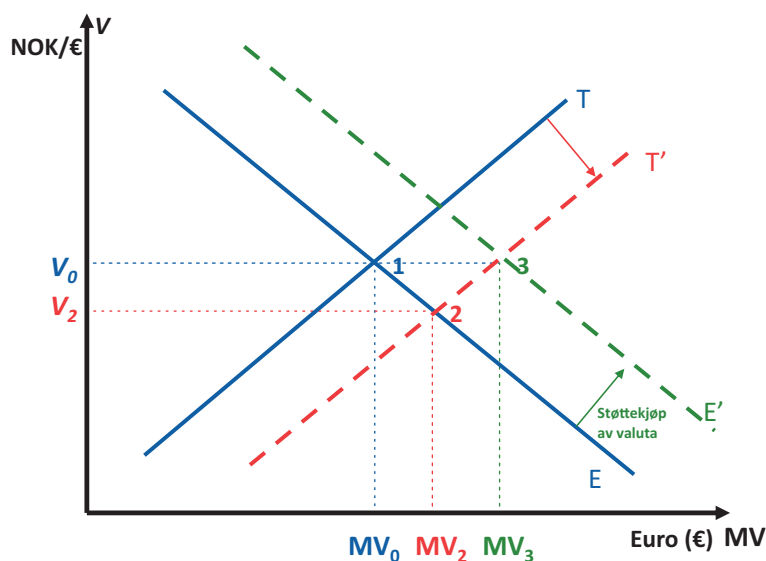
I en situasjon der et land ønsker å styrke sysselsettingen i konkurranseutsatte næringer er det (et kortsiktig) behov for å senke innenlandsprisene i forhold til i utlandet. Relativt lavere innenlandspriser vil gjøre både eksport- og importkonkurrerende næringer mer konkurransedyktige. En senkning av prisnivået kan gjøres gjennom enten en «indre» eller en «ytre» *devaluering*. En indre devaluering vil innebære å senke priser og befolkningens lønninger direkte. Dette er en tungvint og konfliktfylt prosess og vanskelig å gjennomføre, noe vi blant annet har sett i forbindelse med eurokrisene. En ytre devaluering innebærer (mer lettvin) å senke verdien på landets valuta ved at den devalueres/depresieres gjennom et vedtak i sentralbanken. Da forblir priser og lønninger i landets valuta de samme som før, men de blir lavere regnet i andre lands valuta.

Sentralbanken har to hovedinstrumenter til å depresierte/svekke valutakursen. Den kan *senke renten* slik at det blir mindre lukrativt å eie NOK. De vil da selge NOK (= etterspørre euro), og vekslingskursen NOK/euro blir høyere. Kapital flyter ut av landet, og NOK svekkes (flere NOK/euro). Fastsettelse av et rentenivå er i dag det viktigste enkeltelementet i de fleste industrilands penge- og valutapolitikk. Ved siden av å ha innvirkning på flytting av kapital mellom land har den også funksjon som aktivitetsregulator i økonomien.

Sentralbanken kan også selge eller kjøpe valuta, det vil si *intervenere i valutamarkedet*. Ved å selge og kjøpe fra sine valutareserver kan valutakursen påvirkes i ønskelig retning. Sentralbanken påvirker da tilbud og etterspørsel i markedet direkte. Ved for eksempel å selge NOK øker tilbudet av NOK, og valutakursen svekkes (flere NOK/euro). Hvis det for eksempel er et stort salg av norske kroner fordi markedet er engstelig for et kursfall og sentralbanken

ønsker å hindre dette, kan den kjøpe overskuddstilbudet og selge fremmed valuta for å hindre at kronkursen faller. Av denne grunn holder sentralbanken valutareserver. Ved appresieringspress mot kronen vil intervensjonen gå ut på at Norges Bank forsøker å svekke kronen ved å kjøpe utenlandsk valuta med kroner, som er det samme som å selge kroner.

Forskjellen mellom fast og flytende valutakurs er illustrert i figur 10.4. Utgangspunktet er markedsbalanse i punkt 1. Dersom det skjer et skift i tilbudskurven fra T til T' , vil det bli et overskuddstilbud av (utenlandsk) valuta. I et flytkursregime vil prisen på utenlandsk valuta (V) presses ned (krona appresierer). Ny likevekt vil bli i punkt 2, med valutakurs V_2 og omsatt mengde valuta MV_2 . Med denne kursen får norske eksportører mindre igjen i norske kroner for sine inntekter i utenlandsk valuta, og importen til Norge blir billigere.



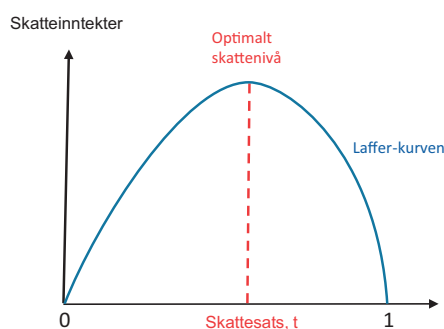
Figur 10.4: Fast og flytende valutakurs

Dersom landet har et *fastkurssystem* vil intervensjonen gå ut på at Norges Bank svekker kronen ved å kjøpe utenlandsk valuta. Ved å kjøpe euro (gjennom å selge kroner), øker mengden av norske kroner i markedet, noe som gjør hver krone mindre verdt. Figuren viser at størrelsen på den nødvendige intervensjonen, det vil si den mengden euro sentralbanken må kjøpe, er forskjellen mellom MV_3 og MV_0 , slik at den opprinnelige valutakursen V_0 kan opprettholdes. Kjøpet av valuta fører til at sentralbankens valutabeholdning øker. Tilsvarende vil det i en situasjon der etterspørselen etter valuta øker, komme et press i retning av at den

norske kronen depresierer. Ønsker myndighetene å motvirke dette, vil intervensjonen gå ut på at Norges Bank søker å styrke kronen ved å selge utenlandsk valuta, det vil si kjøpe norske kroner.

Boks 10.2: Laffer-kurven

Laffer-kurven sier at en skattelette gir multiplikatoreffekter som over tid skaper nok vekst i økonomien til å erstatte skatteinntektstapet for det offentlige. Professor Arthur Laffer argumenterte i et møte med republikanske politikere i 1974 for at effekten er tydeligst når skatten går ned fra 100 prosent til et sted «midt på» (Wanniski 1978). Når den blir lavere enn dette, vil ytterligere kutt bare redusere statens inntekter uten å stimulere økonomisk vekst. En skattesats på 0 prosent vil ikke gi noen skatteinnngang og heller ikke en skattesats på 100 prosent fordi ingen vil da ha incentiv til å arbeide. Effekten vil altså avhenge av hvilket skattenivå landet har allerede, hvilke produksjonspotensialer som finnes og andre forhold. «Laffer-optimum» representerer den skattesatsen som gir maksimal skatteinnngang for samfunnet, og den kan endre seg over tid og kan være forskjellig fra samfunn til samfunn.



Laffer-kurven er sentral innen nyklassisk tilbudssideøkonomi, og hvorfor skattelette kan øke statens skatteinntekter. Økonomer er delt i synet på hvorvidt tilbudssidepolitikk virker, enten fordi de mener at redusert skatt og færre reguleringer aldri fører til økonomisk vekst, eller fordi det ikke er slik i «dagens» situasjon. Kritikerne mener også at tilbudssidepolitikk favoriserer de velstående eller privilegerte gjennom økte inntektsforskjeller, jf. boks 13.3 om Trickle Down Economics.

10.5 VALUTAKURSEN PÅ KORT SIKT

Som nevnt er internasjonale kapitalbevegelser i dag viktigst for omfanget av handel med og veksling av valuta. Investorer ønsker å plassere pengene der avkastningen er størst og finanskapital kan flyttes raskt mellom land, tilnærmet fritt og til lave kostnader. Siden vinsten av en plassering vil variere både med den nominelle avkastningen i det landet pengene plasseres i, og med endringen av landets valutakurs den dagen pengene flyttes ut igjen, vil det være investorers forventinger om disse størrelsene som bestemmer hvor pengene plasseres.

Renteparitetsteorien argumenter for at valutamarkedet på kort sikt best forstås ut fra tilbud og etterspørsel etter finansobjekter (verdipapirer) i ulike valutaer. Dette kalles ofte en «asset market approach» til forståelsen av prisdannelsen på valuta. I denne er et lands valuta et eget investeringsobjekt, der investorer anskaffer eiendeler (verdipapirer) i en bestemt valuta i forventingen om å oppnå en bestemt avkastning. Tidligere ble det fokusert særlig på avkastning på statsobligasjoner som motiv for internasjonale finansielle plasseringer. Statsobligasjoner var regnet som sikre investeringer i den forstand at det ikke er kredittrisiko selv om det var risiko knyttet til utviklingen av kursen på valutaen.

Statsobligasjoner har de siste tiårene imidlertid gitt lav prosentvis avkastning. Derfor har aktørene flyttet blikket til *egenkapitalmarkedet*, det vil si børsens utvikling. Det norske oljefondet hadde på 1990-tallet for eksempel alle investeringer i statsobligasjoner, mens det nå har 65 prosent i aksjer, 30 prosent i statsobligasjoner og 5 prosent i eiendom (nbim.no). De siste par tiårene er investeringene i og avkastningen på aksjer mange ganger høyere enn i statsobligasjoner. En sterk børs virker i dag forlokkende på investorer, og dette slår også ut på hvilke valutaer som tilbys og etterspørres. Dels skyldes dette spekulasjon, og dels er det motivert ut fra et langsiktig plasseringsmotiv. Sterk verdiøkning på et lands børs betyr at utenlandske investorer flytter penger til landet, som i sin tur betyr økt etterspørsel etter landets valuta. For at investorer skal være indifferente mellom å foreta en finansiell plassering for eksempel i Norge eller i utlandet, må nominell rente gi avkastning, Norge = nominell rente utland + forventet endring i valutakurs mellom NOK og utenlandsk valuta. Den nominelle avkastningen i Norge kan altså for eksempel være både høyere og lavere enn i utlandet for å forsvare en plassering i Norge, avhengig av forventningen om utviklingen av valutakursen på norske kroner.

Renteparitetsteorien sier at endringer i det relative rentenivået mellom to land vil føre til flytting av kapital mellom land, og dermed til endret tilbud av

og etterspørsel etter valuta. Valutakursen vil justere seg slik at effekten av forskjeller i rentenivå vil motvirkes og over litt tid føre til at forventet avkastning igjen blir lik mellom landene. Dette innebærer at dersom valutakursene skal holdes stabile, må rentene i utlandet konvergere, det vil si utjevnes globalt. Udekket renteparitet er en slik likevektsbetingelse i valutamarkedet. Denne sier at valutamarkedet er i likevekt når forventet avkastning/lånekostnad er lik på tvers av valutaer. Dersom det for eksempel forventes at NOK skal styrke seg 2 prosent mot euroen og renten i eurosonen er 3 prosent, vil renten hjemme, som er forenlig med likevekt i valutamarkedet, bli $3\% - 2\% = 1\%$. Den prosentvise forskjellen mellom terminkurs på valutaen i forhold dagens spotkurs vil dermed beskrive terminpremien på utenlandsk valuta.

I en situasjon med renteparitet vil en *risikoavers* investor plassere pengene i hjemlandet. Da vil ikke udekket renteparitet gjelde. Hvis alle aktørene er risikoaverse, betyr det at alle pengene blir plassert i de respektive hjemlandene. Spørsmålet er hva som er en realistisk forutsetning om holdning til risiko. Enkeltpersoner vil normalt vegre seg mot å ta risiko. De dominerende aktørene i de internasjonale valuta- og kapitalmarkedene er imidlertid store banker og finansinstitusjoner. Slike kapitalsterke aktører bryr seg ikke nødvendigvis på samme måte om risiko som privatpersoner. For det første ønsker mange en diversifisert portefølje. Det de taper i et (usikkert) valutamarked vinner de inn igjen i et annet. For det andre er noen ute etter å ta posisjoner som er risikofylt, fordi dette gir fortjenestemuligheter.

10.5.1 Nærmere om renteparitetsteorien*

Aktører som er risikoaverse kan sikre seg mot usikkerheten om valutakursendringer ved å bruke terminmarkedet for valuta. Dersom det er forskjell i rentenivået mellom to land, vil avviket mellom termin- og spotkurs tilsvare denne forskjellen, men med motsatt fortegn. Hvis rentenivået i Norge er høyere enn i utlandet, vil euroen selges med en tilsvarende terminpremie mot norske kroner. Investorer vil under ellers like forhold plassere pengene sine der den forventede avkastningen er størst. Når investoren gjør sine beslutninger, vet hun/han ikke hvordan valutakursen vil utvikle seg. Beslutningen må således baseres på en forventning. La V^E være *forventet* valutakurs om ett år. Utenlandsvalutaen forventes da å styrke seg med $(V^E - V)/V$. Kronen forventes å svekkes tilsvarende.

I tråd med dette kalles

$$\widehat{V}^E = \frac{V^E - V}{V}$$

for (hjemvalutaens) *forventede depresieringsrate*, som uttrykker verdistigning på en utenlandsplassering som skyldes valutakursendring. Anta at avkastningen ved å plassere i Norge er gitt ved renten (r^n). Avkastningen ved å plassere i utlandet er gitt ved renten i utlandet (r^u), samt eventuell gevinst som følge av at utenlandsvalutaen styrker seg. Samlet avkastning av utenlandsplasseringen er altså $r^u + \widehat{V}^E$. Er den forventede avkastningen lik i begge land, sier vi at renteparitet gjelder. Det vil si at:

$$(i) \quad r^n = r^u + \widehat{V}^E$$

Dersom renteparitet gjelder, sier vi også at kapitalmobiliteten mellom land er perfekt. En slik tilstand krever at aktører kan flytte penger fritt mellom land. Dessuten må aktørene være risikonøytrale, det vil si at de ikke bryr seg om risiko, jf. boks 10.3. Hvis renteparitet gjelder, er det likegyldig i hvilket land du plasserer pengene i. Men i motsetning til plassering i Norge er en utenlandsk plassering usikker. Så lenge aktørene er risikonøytrale, spiller ikke det noen rolle. Rentepariteten (i) er da forenlig med en likevekt i valutamarkedet. Dersom det er renteparitet i markedet, og du er risikoavers, er en norsk plassering i denne situasjonen best. Hvis alle norske aktører er risikoaverse, betyr det at alle penger blir plassert i Norge. Renteparitet er da ikke forenlig med likevekt i valutamarkedet.

Dersom det er forskjell i rentenivå mellom to land, vil avviket mellom termin- og spotkurs tilsvare denne forskjellen, med motsatt fortegn. Hvis rentenivået i Norge er høyere enn i utlandet, vil euroen selges med en tilsvarende terminpremie mot norske kroner. Sammenhengen mellom spotkurs (V_s) og terminkurs for oppgjør på framtidig tidspunkt (V_F) kan skrives som:

$$V_F = V_s \cdot \frac{(1 + r^n)}{(1 + r^u)}$$

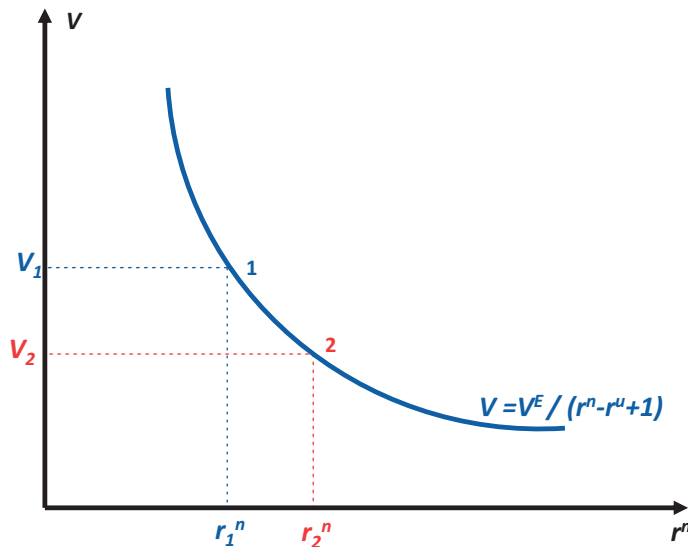
Terminkursen omtales ofte som en *prediktor* på framtidig spotkurs. Bruk av terminmarkedet betyr i prinsippet at avkastning på norsk og utenlandsk plassering blir lik.⁴⁹ Det vil på den annen side være en ren tilfeldighet om

⁴⁹ Dersom denne sammenhengen holder, er vi i *dekket renteparitet*.

faktisk spotkurs, om for eksempel tolv måneder viser seg å være nøyaktig det terminkursen predikerte. Spørsmålet er om terminkursen er en forventningsrett prediktor, noe som slett ikke alltid er tilfelle.⁵⁰ Dette åpner for valutaspekulanter. Siden ingen med sikkerhet kan vite hva kursen blir i framtida, kan slik ulik tro i seg selv gi grunnlag for valutahandel.

Dersom renteparitet ikke gjelder, kan det forventes at investorene vil flytte pengene sine til det landet der den forventede avkastningen er høyest. I en slik situasjon vil vi få ulikevekt i valutamarkedet. Likevekt vil bli gjenopprettet ved at renter eller valutakurs endres på en slik måte at renteparitet igjen gjelder. Figur 10.5 viser kombinasjoner av rente og valutakurs som gir likevekt i valutamarkedet, det vil si at renteparitet gjelder. Funksjonsuttrykket til kurven er vi kommet fram til ved å løse renteparitetsformelen (i) for valutakursen, V :

$$(i) \quad V = V^E / (r^n - r^u + 1)$$



Figur 10.5: Likevekt mellom rentenivå og valutakurs

I punkt 1 er det likevekt. Renten er r_1^n og valutakursen er V_1 . Anta at renten i Norge øker fra r_1^n til r_2^n . Både norske og utenlandske investorer vil ønske å plassere mer penger i norske verdipapirer. Etterspørselen etter norske kroner vil følgelig øke, og dermed vil den appresiere helt til den forventede depresie-

⁵⁰ En systematisk feil betyr at en hele tiden eventuelt tar feil i en retning, for eksempel at anslagene hele tiden er for høye.

ringsraten blir lik det nye rentedifferensialet, slik at renteparitet fortsatt gjelder. Dette er vist i figuren ved at valutakursen blir redusert fra V_1 til V_2 .

Denne analysen gir bare mening hvis valutakursen er flytende. Ved en fast (og troverdig) valutakurs er forventet depresieringsrate lik null. Den forventede avkastningen i utlandet vil da være gitt ved renten i utlandet. Siden forventet avkastning er lik i alle plasseringer, kan ikke rentenivået i Norge skille seg fra rentenivået i utlandet:

$$r^n = r^u$$

Dette følger direkte fra (i). Gjennomføring av en fastkurspolitikk krever at renten i Norge settes lik den i utlandet, og nivået bestemmes ut fra hensynet til valutakursen.

Boks 10.3: Økonomisk risiko og usikkerhet

Frank H. Knight (1921) definerte «risiko» som tilfældigheter med kjente sannsynligheter, og «usikkerhet» som tilfældigheter med ukjente sannsynligheter:

The essential fact is that 'risk' means in some cases a quantity susceptible of measurement, while at other times it is something distinctly not of this character; and there are far-reaching and crucial differences in the bearings of the phenomenon depending on which of the two is really present and operating. ... It will appear that a measurable uncertainty, or 'risk' proper, as we shall use the term, is so far different from an unmeasurable one that it is not in effect an uncertainty at all. We ... accordingly restrict the term 'uncertainty' to cases of the non-quantitative type.

Risiko kan slik knyttes til numeriske sannsynligheter av ulike utfall av en handling. I gambling står en spiller overfor risiko. Spilleren kan (med liten sannsynlighet) bli veldig mye rikere gjennom å spille. Mest sannsynlig er det at hun blir fattigere. Kjenner hun sannsynligheten for ulike utfall i spillet, kan hun beregne den risikoen hun står overfor. *Usikkerhet* knytter seg på den annen side til situasjoner der sannsynligheter ikke kan beregnes for ulike utfall.

En *risikoavers* aktør vil vektlegge verdien av et sikkert prosjekt. Dersom du foretrekker å få 100 kroner med sikkerhet framfor med 50 prosents sjanse å få 50 kroner og med 50 prosent sjanse å få 150 kroner (som i gjennomsnitt gir 100 kroner), er du risikoavers.

I økonomisk teori antas det vanligvis at konsumenter og produsenter er risikoaverse. Konsumenter med et høyt inntektsnivå kan imidlertid være mindre risikoavers enn fattige, der gleden av å vinne 50 kroner kan vurderes høyere enn ulempen ved å tape 50 kroner. Gamblere er imidlertid «risk-lovers», siden de vet at i gjennomsnitt vil de som deltar i spillet tape, men de vurderer likevel muligheten for å bli rik høyere enn kostnaden ved å tape.

Risikoaverse aktører forsikrer seg gjerne mot de mest uønskede utfall. Dette kan gjelde alt fra en brannforsikring av hus til sikring mot kurssvingninger på valuta. Ved å spre investeringer på flere prosjekter vil risikoen avta, men også avkastningen. Plasseringer med høy risiko vil derfor måtte gi en høyere forventet avkastning enn prosjekter med lav risiko for å tiltrekke seg investorer.

Knights definisjon av risiko er knyttet til begrepet systemisk usikkerhet som Godet bruker i forståelsen av hvordan systemer og markeder virker, jf. kapittel 1.6. Godet foreslår imidlertid en bredere forståelse av det overordnede rammeverk for markeder og systemer ved å trekke inn forståelsen av kvalitativt ulike faktorer og mekanismer, analysert i flere disipliner. Knights bruk av begrepet usikkerhet er parallelt til Godets uttrykk strukturell usikkerhet, altså at overraskelser inntreffer.

10.6 VALUTAKURSEN PÅ LANG SIKT

Så lenge tidsperspektivet er kortsiktig, kan en fokusering på sammenhenger mellom rente og valutakurs være relevant. På lengre sikt er ikke denne forklaringsmodellen like bra. En modell som søker å forklare utviklingen av valutakurser på lengre sikt er *kjøpekraftsparitetsteorien*, KKP (eng: Purchasing Power Parity, PPP). Kjøpekraftsparitet er verdien av en valutakurs som svarer til forholdet mellom to pengeenheters innenlandske kjøpekraft. Kjøpekraften til forbrukerne i et land sier hvor mye varer og tjenester de kan få kjøpt for en viss mengde penger i forhold til i andre land. Dette vil variere med prisen på varen og valutakursen. Vi sier at det er kjøpekraftsparitet mellom land når prisene på varene er like omregnet til samme valuta, med andre ord at samme mengde varer og tjenester kan kjøpes i de to landene med de respektive nasjonale valutaene. Ifølge KKP kan vi tidvis oppleve at det er stor forskjell mellom et lands valutakurs og den som gir kjøpekraftsparitet. En slik forskjell kan vanskelig opprettholdes på lengre sikt.

Dersom det ikke er noen handelsrestriksjoner, vil bedrifter og forbrukere (i stor grad) kunne kjøpe varer og tjenester i det landet der de er billigst. Graden varier med varetype, avstand, størrelse, fleksibilitet i markeder og så videre.⁵¹ Et

fall i en valutas kjøpekraft vil føre til en forholdsmessig svekkelse av valutaen i det internasjonale valutamarkedet slik at kjøpekraftspariteten (KKP) blir gjenopprettet. På lengre sikt må valutakursen derfor være lik den som gir kjøpekraftsparitet, og valutakursen vil (måtte) endre seg slik at den nøytraliserer ulikheter i inflasjonstakt. Ulike inflasjonsrater i land tvinger fram kompenserende endringer i valutakursen. Et fall i en valutas kjøpekraft vil føre til en forholdsmessig svekkelse av valutaen i det internasjonale valutamarkedet slik at KKP blir gjenopprettet. Ifølge KKP vil valutakursen på lang sikt endre seg prosentvis like mye som prisene i landet endrer seg i forhold til prisene i utlandet, med motsatt fortegn. To valutaer er i paritet hvis en for det samme beløpet kan kjøpe den samme mengden varer og tjenester i de to landene.

En valuta sies å være overvurdert hvis den faktiske verdi er høyere enn kjøpekraftspariteten tilsier, og undervurdert hvis den er lavere. Over- og undervurdering av en valuta er med på å bestemme et lands konkurranseevne overfor utlandet. Undervurdering fremmer, mens overvurdering hemmer, konkurranseevnen. Svenske Karl Gustav Cassel (1866–1945), som regnes som kjøpekraftsparitetens far, argumenterte for at det ved kjøpekraftsparitet på lang sikt ville bli balanse i handelen med utlandet (Cassel 1924). Dersom hjemlandets valuta er mindre verdt enn det kjøpekraftsparitet tilsier (undervurdert), betyr det at det er lønnsomt å selge varer til utlandet. Utlendingene vil på sin side finne det lite fordelaktig å selge til hjemlandet. Resultatet av økt eksport er eksportoverskudd for hjemlandet, som betyr økt etterspørsel etter, og dermed styrking av, hjemlandsvalutaen. Styrkingen av valutaen fører i sin tur til at svekkelse i prisforskjellene mellom varene reduseres. Med mindre overskuddene holdes i utlandet og ikke veksles om til nasjonal valuta, vil prosessen fortsette inntil vi er tilbake i kjøpekraftsparitet. Kjøpekraftsparitet kan imidlertid bare anses å gjelde på lang sikt (3–5 år) slik at prisene får tid til å konvergere mot paritet.

Kjernen i teorien kan illustreres som følger: Dersom en viss mengde representative varer koster 1000 kroner i Norge og 100 £ i Storbritannia, er kjøpekraftspariteten mellom Norge og Storbritannia: 1000 kroner mot 100 £, eller 10 NOK/£. Dobles prisene i Norge, slik at de representative varene koster 2000 kroner, mens de ikke endres i Storbritannia, er kjøpekraftspariteten endret til 20 NOK/£. Det kan tidvis være store forskjeller mellom valutakurs og kjøpekraftsparitet, men slike forskjeller vil utjevne seg på lengre sikt. På lengre

⁵¹ Dette tilsvarer det vi la til grunn i handelsteorien, nemlig at prisen på en vare som handles internasjonalt må konvergere i alle land når vi antar at markedene fungerer perfekt, og vi ser bort fra transportkostnader.

sikt vil valutakursen i eksemplet ovenfor bli lik den som gir kjøpekraftsparitet, altså 20 NOK/£.⁵²

KKP kan holde brukbart for land som har stor handel med hverandre. Land som opplever høy inflasjon, får svekket valutakurs mot samhandlende land. På lang sikt vil valutakursen (måtte) endre seg slik at den nøytraliserer ulikheter i inflasjonstakt, slik at forholdet mellom landenes relative priser opprettholdes. I et fastkursregime vil spekulanter som observerer en høyere inflasjonsrate i et land enn i andre land, forvente en nedgang i den reelle valutakursen gjennom nedskrivning av den nominelle kursen (devaluering). Spekulantene vil flytte kapital fra landet med høy prisstigning over til andre land, noe som kan forsere en devaluering/depresiering fram i tid. KKP tvinger fram kompenserende endringer i valutakursen. Samtidig vil endringer i valutakursen i seg selv lede til ulik inflasjonstakt. En depresiering (eller devaluering) av et lands valuta vil for eksempel gi høyere importpriser og bidra til høyere inflasjon. Det er derfor på lang sikt en sammenheng mellom et lands valuta- og prispolitikk, og også for dette formålet vil rentepolitikken være viktig som instrument til å styre både inflasjon og valutakurser.

10.6.1 Nærmere om kjøpekraftparitetsteorien

La prisenivået i Norge være P^n , og prisenivået i euroland P^e . I henhold til KKP blir kursen på norske kroner i forhold til euro på lang sikt:

$$(iii) \quad V = P^n / P^e$$

Dersom vi starter fra en situasjon med likevekt, vil (iii) innebære at forskjellig prisutvikling i Norge og i euroland medføre tilsvarende (motsatt) endring i valutakurs. Hvis for eksempel inflasjonsforskjellen mellom Norge ($\hat{P}^n$) og euroland ($\hat{P}^e$) er 2 prosent, så vil norske kroner også svekkes med 2 prosent. Hvis kjøpekraftspariteten gjelder, vil hjemvalutaens depresieringsrate ($\hat{V}$) være lik inflasjonsforskjellen mellom Norge og euroland:

$$(iv) \quad \hat{V} = \hat{P}^n - \hat{P}^e$$

⁵² Forholdstallet mellom den faktiske valutakursen og kjøpekraftspariteten betegnes vanligvis som den reelle valutakursen. Med kjøpekraftsparitet er den reelle valutakursen den som en valuta kan kjøpes for i en økonomi (et land) med valutaen i en annen økonomi.

Sammenhengen mellom *forventet* kurs mellom norske kroner og euro om t år (V_t^E) og kursen i dag (V_0) kan i henhold til (iv) uttrykkes som:

$$V_t^E = V_s \cdot \frac{(1 + \hat{P}^n)^t}{(1 + \hat{P}^e)^t}$$

KKP innebærer at dersom et land har høyere inflasjon enn sine handelspartnere og verdien på landets valuta ikke faller samtidig, vil landet oppleve at den kostnadsmessige konkurranseevnen svekkes.⁵³ Dersom prisene stiger raskere i Norge enn i euroland svekkes kronen, mens kronen styrkes dersom Norge har lavere prisstigning enn euroland. Stiger prisene like mye begge steder, endres ikke valutakursen. Dette leder oss over i begrepet reell valutakurs:

$$(v) \quad q = VP^e/P^n$$

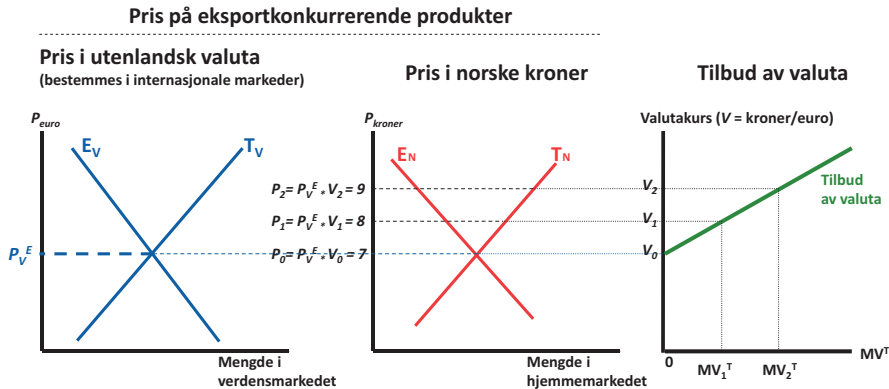
En reell valutakurs uttrykker forholdet mellom prisen på varer kjøpt i utlandet målt i norske kroner, og prisen på de samme varene kjøpt hjemme. Dersom kjøpekraftsparitet gjelder, så er $q = 1$. Hvis $q > 1$, betyr det at hjemlandsvalutaen har større kjøpekraft i hjemlandet enn i utlandet, og hjemlandsvalutaen er da undervurdert. Dersom $q < 1$, betyr det at hjemlandsvalutaen har mindre kjøpekraft enn i utlandet, og hjemlandsvalutaen er overvurdert. Det kan derfor være betydelige forskjeller i utviklingen av den nominelle valutakursen (V) og den reelle (q) i perioder. Den nominelle valutakursen er den kursen som en valuta kan kjøpes til når den betales med valutaen til et annet land. Den reelle valutakursen blir viktigere enn den nominelle kursen for forståelsen av landets konkurranseevne overfor omverdenen.

10.7 VALUTAKURS OG UTENRIKSHANDEL

Mens eksport og import i mindre grad enn tidligere påvirker valutakursen, så påvirker valutakursen på sin side utenrikshandelen direkte. Figur 10.6 illustrerer en situasjon for et land som er pristaker i verdensmarkedet

⁵³ Dersom Norges inflasjonsrate for eksempel er høyere enn i euroland, vil det medføre redusert eksport og økt import, som igjen endrer tilbudet og etterspørselen etter valuta. Etterspørselen etter euro øker fordi importen øker, og tilbudet av norske kroner reduseres fordi eksporten blir redusert. Med mindre kapitalstrømmene inn i landet av andre grunner er høye nok til å finansiere et eventuelt underskudd på handelsbalansen (som for USA), kan det bli nødvendig at verdien av valutaen settes lavere (depresieres eller devalueres) for å gjenopprette balanse i utenrikshandelen, eller i det minste redusere underskuddet til et nivå vi kan leve med.

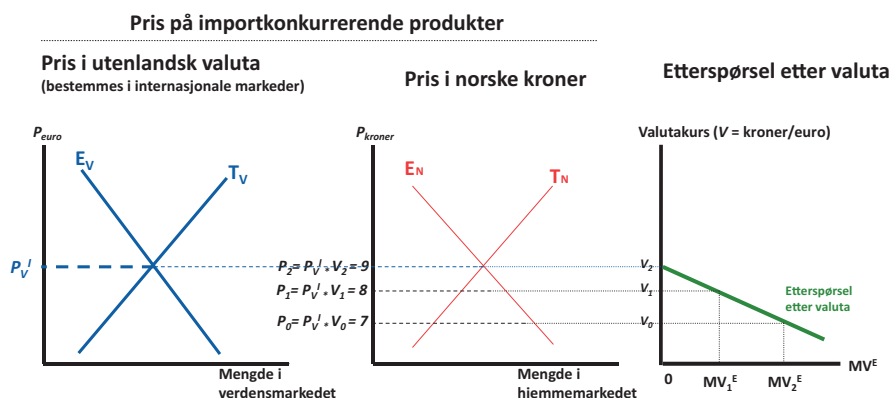
(forutsetning om «lite land»), der prisen på eksportkonkurrerende produkter (E) i utenlandsk valuta er P_V^E . Bedrifter som eksporterer til andre land, vil motta betaling i utenlandsk valuta og så tilby disse for veksling til norske kroner. Prisen på varen er fastsatt i utenlandsk valuta, for eksempel $P_V^E = 1$ euro per stykk, slik det er tegnet i figuren til venstre. Denne prisen bestemmes av internasjonale tilbuds- og etterspørselsforhold, som vi antar norske handlinger ikke har noen innvirkning på.



Figur 10.6: Eksport og tilbud av valuta

Prisen på eksportvaren omregnet til norsk valuta er den internasjonale prisen multiplisert med valutakursen. Dersom valutakursen i utgangspunktet er $V_0 = 7$ kroner/euro, blir prisen i Norge $P_0 = P_V^E \cdot V_0 = 7$ kroner per stykk. I den midterste figuren er denne prisen antatt å være lik autarkiprisen i Norge og vil da ikke generere noen eksport av varen og heller ikke noe tilbud av valuta for veksling til norske kroner. Mengde valuta tilbudt som følge av eksport av denne varen vil følgelig bli $MV^T = 0$, som illustrert i figuren til høyre. Hvis norske kroner svekkes (V øker), fører det til at norsk eksport øker. Øker valutakursen til $V_1 = 8$ kroner/euro, blir prisen i norske kroner $P_1 = P_V^E \cdot V_1 = 8$ per stykk. Bedriftene begynner nå å eksportere til det internasjonale markedet siden de får bedre betalt ute enn hjemme. De vil øke sin produksjon til deres grensekostnader har økt til den nye prisen (8 kroner per stykk). Eksporten betales i euro, og tilbudet av euro blir MV_1^T som skal veksles om til norske kroner. Svekket norske kroner ytterligere til $V_2 = 9$ kroner/euro, blir prisen i Norge $P_2 = P_V^E \cdot V_2 = 9$ kroner per stykk. Mengden valuta som tilbys i markedet øker da til MV_2^T . En kronesvekkelse gir økt eksport, og valutatilbudet som følge av eksporten blir høyere desto svakere kronen er.

En økning i valutakursen (svækkelse av norske kroner), V , fører samtidig til økt pris på importvarer. I figur 10.7 antar vi at prisen på importkonkurrerende produkter er $P_V^I = 1$ euro per stykk. Dersom valutakursen er $V_2 = 9$ kroner/euro, blir prisen på de importkonkurrerende produktene i Norge $P_2 = P_V^I \cdot V_2 = 9$ kroner per stykk. Denne prisen er i figuren antatt å være lik autarkiprisen for importkonkurrerende varer i Norge, og vil derfor ikke generere noen import til Norge. Til denne kursen blir det heller ikke noe etterspørsel etter valuta (mengde valuta etterspurt = $MV^E = 0$). Dersom norske kroner styrkes (V synker), fører det, *ceteris paribus*, til at norsk import øker. Går valutakursen ned til $V_1 = 8$ kroner/euro, blir norsk pris $P_1 = P_V^I \cdot V_1 = 8$ kroner per stykk. Det skjer nå en import av varene og næringen blir importkonkurrerende. Selv om styrkingen av kronen er til fordel for konsumentene, er den til ulempe for importkonkurrerende bedrifter. Siden importen betales i euro, øker etterspørselen etter euro til MV_1^E . Denne mengden valuta etterspørres i markedet for å veksles om til norske kroner slik at importen kan betales. Styrkes kronen videre til $V_0 = 7$ kroner/euro, blir norsk pris $P_0 = P_V^I \cdot V_0 = 7$ kroner per stykk. Mengden valuta som etterspørres i markedet øker da til MV_2^E .



Figur 10.7: Import og etterspørsel etter valuta

En depresiering av kronen gir altså høyere eksport og redusert import. Varer produsert i Norge blir relativt billigere enn utenlandske varer. Både nordmenn og utlendinger vil vri konsumet i retning av den norske varen, noe som bidrar til en bedring av handelsbalansen målt i euro. Hvorvidt en depresiering av kronen gir en bedring for handelsbalansen målt i norske kroner, vil avhenge av hvor elastisk eksport- og importetterspørselen er. Jo mer eksporten og importen endrer seg, desto større sannsynlighet er det for at handelsbalansen

regnet i norske kroner bedres. Når den norske valutaen svekkes, vil utlendinger kjøpe mer av norske varer, det vil si at norsk eksport øker. Grunnen er at den svekkede kronen gir lavere priser på den norske varen i utlandet. Når det gjelder importen, vil nordmenn redusere etterspørselen etter importerte varer siden de er blitt dyrere. Begge disse effektene bidrar til en bedring i driftsregnskapet, men importvarene er blitt dyrere, noe som bidrar til forverring i driftsregnskapet.

Virkningen på driftsregnskapet av en depresiering av NOK vil altså være avhengig av hvor mye eksport- og importvolumene endrer seg. Dette uttrykkes ved de såkalte handelsselastisitetene, eksporttilbudet og importetterspørselens priselastisiteter. Dersom endringene i eksport- og importvolumet er store nok, kan de dominere effekten av at importen er blitt dyrere, og virkningen på driftsregnskapet vil være positiv. Konkret vil det være slik at ved en svekkelse av hjemvalutaen, det vil si en økning i utenlandske priser relativt til norske, vil hjemlandets driftsregnskap bedres dersom summen av absoluttverdien til handelsselastisitetene er større enn én. Sammenhengen går i internasjonal makroøkonomi under navnet Marshall-Lerner-betingelsen.

Oppsummeringsvis fører en depresiering/devaluering av norsk valuta til:

- Prisen på norsk eksport blir lavere i utenlandsk valuta. Det vil øke norsk eksports konkurranseevne og føre til økt etterspørsel etter norske varer.
- Prisen på importerte varer til Norge vil øke. Dette vil redusere forbruket av importerte varer, og i stedet vil forbrukerne være tilbøyelige til å kjøpe flere innenlandske varer.
- Samlet etterspørsel etter norske produkter vil bidra til økonomisk vekst og føre til en reduksjon av arbeidsledigheten.
- Bedret konkurranseevne kan føre til en bedring av handelsbalansen.
- Økte priser på både eksport- og importvarer kan i noen grad føre til inflasjon, jf. boks 10.4. Inflasjon kan føre til ytterligere svekkelse av valutaen.

Dersom vi går utenom forenklete partielle økonomiske modeller og trekker inn at konsumentenes langsiktige inntekt er avhengig av at produsentene tjener penger, kan devaluering/depresiering av valutaen være et gode. Konsumentene er også en del av produksjonslivet. Konsumentene kan være tjent med en svak valuta på kort sikt for å styrke inntektsgrunnlaget på lengre sikt, på samme måte som de også kan være tjent med handelspolitiske begrensninger i perioder. Isolert sett fører en svekkelse av den nasjonale valutaen til at landet blir fattigere, mens en styrking av valutaen gjør landet rikere. En svekkelse av

valutaen fører til at de som bruker valutaen, bedriftene og innbyggerne som får lønn i den valutaen, vil tape. En gitt lønn vil ha mindre kjøpekraft etter at devalueringen har funnet sted. De som sitter med utenlandske kontanter og bankinnskudd vil tjene, mens de med gjeld vil tape på devalueringen/depresieringen.

Valutapolitikkenes proteksjonistiske funksjon var særlig tydelig på 1930-tallet da det ble ført handelskriger med konkurrerende devalueringer og oppbygging av handelshindringer. En rekke land innførte i etterkant av krakket på Wall Street i 1929 en serie med proteksjonistiske tiltak ved hjelp av økte tollsatser og devalueringer for å bedre handelsbalansen og redusere arbeidsledigheten. Tiltakene reduserte alle lands eksport, og førte til at alle måtte beskytte sin industri ytterligere, og verden kom inn i en proteksjonistisk spiral, jf. kapittel 2.5.

Boks 10.4: Inflasjon og arbeidsledighet

Inflasjon representerer en vedvarende økning i det generelle prisnivået på varer og tjenester i en økonomi over en periode. Når prisnivået stiger får vi færre varer og tjenester for hver krone. Følgelig reflekterer inflasjon en reduksjon av kjøpekraften per krone, eller den reelle verdien av pengeenheten i et land. Inflasjon måles med den årlige prosentvise endringen i en generell prisindeks gjennom prisutviklingen på et veid gjennomsnitt av varer og tjenester (inflasjonsraten). Dette uttrykkes oftest gjennom en konsumprisindeks (KPI) som i Norge lages av Statistisk sentralbyrå (SSB).

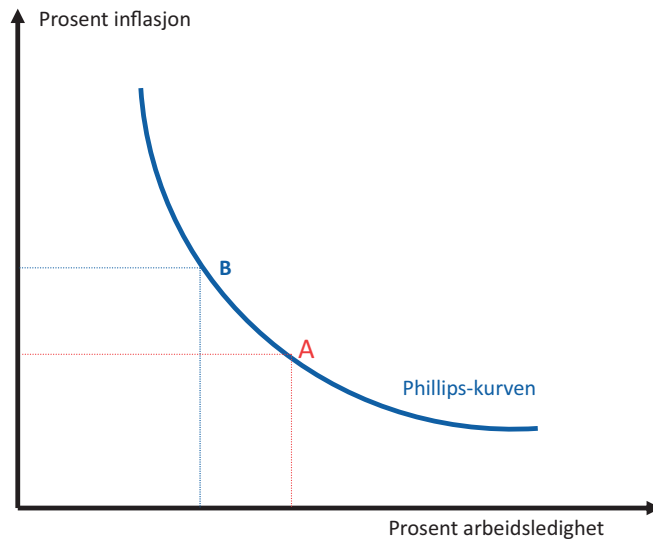
Usikkerhet om framtidig inflasjon kan motvirke investeringer og sparing. Dersom inflasjonen er sterk nok, kan det bli mangel på varer ettersom forbrukere kan begynne å hamstre ut fra en bekymring om at prisene vil øke i framtida, og pengene blir mindre verdt. Inflasjon reduserer samtidig realverdien av gjeld.

De fleste økonomer mener er at en langvarig inflasjonsperiode skyldes at pengemengden vokser raskere enn produksjonen, og at høy inflasjon og hyperinflasjon (prisene øker mer enn 50 prosent) skyldes overdreven vekst i pengemengden.

De fleste land sikter mot å holde en lav og stabil positiv inflasjon. Oppgaven med å holde inflasjonen lav og stabil er vanligvis gitt til monetære myndigheter. Vanligvis er disse monetære myndighetene sentralbankene som styrer pengepolitikken gjennom rentetilpasning, gjennom åpne markedsoperasjoner og fastsetting av bankenes reservekrav.

Det motsatte av inflasjonen er deflasjon, som betyr vedvarende fall i det generelle prisnivået.

Phillips-kurven, etter William Phillips i 1958, viser en sammenheng mellom inflasjon og arbeidsledighet. Når arbeidsledigheten går ned eller sysselsettingen øker, så øker inflasjonen. Sammenhengen mellom de to variablene er isolert sett logisk. Jo strammere arbeidsmarkedet er, desto mer press blir det på å øke lønningene som i sin tur fører til inflasjon. Det er imidlertid flere variabler som spiller inn over tid slik at sammenhengen mellom prisstigning og arbeidsledighet ikke betraktes som entydig av alle.



VALUTAREGIMER

Dette kapitlet drøfter ulike former for valutaregimer. Først presenteres det globale valutaregimet og IMF's rolle som internasjonal finansiell overvåker. Deretter diskuteres sammenhenger mellom et lands valutapolitikk og makroøkonomiske politikk. Egenskaper og forutsetninger for et optimalt valutaområde blir analysert. Fordeler og utfordringer med en skatt på internasjonale kapitalbevegelser (Tobin-skatt) drøftes. EUs økonomiske og monetære union (ØMU), dens logikk og svakheter, blir presentert og diskutert. Euro- og finanskrisene, og de utfordringer de har gitt det internasjonale finansielle systemet, analyseres avslutningsvis.

11.1 DET GLOBALE VALUTAREGIMET

De fleste industrialiserte land bandt på 1800-tallet sine nasjonale valutaer til en gullstandard, der et lands betalingsmiddel ble knyttet til en fast verdi i forhold til en vekt i gull. I noen tilfeller ble også en sølvstandard brukt. Sentralbankene hadde plikt til å kjøpe og selge gull til fastsatte priser på pengeenheten (gullinnløsningsstandard), og landene avstod dermed fra en uavhengig nasjonal pengepolitikk. Selvstendige nasjonale valutaer, så vel som valutaene i de latinske og skandinaviske myntunionene, hadde en fast verdi i forhold til verdien av andre lands valutaer, regnet tilbake til gull eller sølv, jf. kapittel 2.4. Begge myntunionene ble formelt eller de facto oppløst ved inngangen til første verdenskrig i 1914, men gullstandardsystemet fortsatte som prinsipp etter både første og andre verdenskrig.

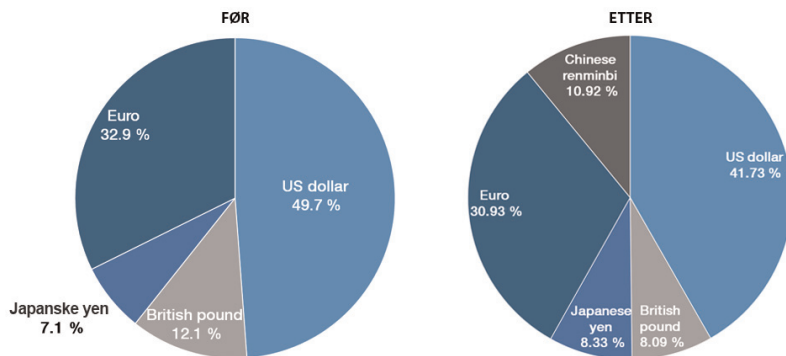
Etter den annen verdenskrig hadde USA en gullstandard mens andre vestlige land, inkludert Norge, knyttet sin valuta i et fast forhold til amerikanske dollar. På begynnelsen av 1970-tallet ble de amerikanske gullreservene for små til å tilfredsstille etterspørselen fra alle de landene som ønsket å veksle sine dollar over i gull. Dette skyldtes blant annet en sterk

økning i pengemengden i USA, finansiering av Vietnamkrigen og etter hvert også oljeprisøkningene. USA forlot plikten om innløsning i gull i 1971, og siden da har det enkelte lands valuta vært «fiat-penger» med ulike former for flytkurssystemer basert på tilbud og etterspørsel etter landets valuta. Norges Bank solgte sin gullbeholdning i 2004. I Sovjetunionen hadde delstatene russiske rubler som felles valuta etter Bolsjevikrevolusjonen i 1918. Etter sammenbruddet i 1991 fikk delstatene, som nå ble selvstendige nasjonalstater, egne valutaer. Bare Russland beholdt rubelen.

Det kan altså være ulike former for valutasystemer og internasjonale finansielle regimer. I alle fall er det viktig at det er avtalte regler, institusjoner og prosedyrer som gjør flytting av kapital mellom land sikker, forutsigbar og effektiv. En valutaunion går lengst i den internasjonale finansielle integrasjonen, som et overnasjonalt samarbeid der medlemslandene får felles valuta- og pengepolitikk. Historisk har valutaunioner levd i perioder med politisk stabilitet og blitt endret ved ustabilitet. I dag har mange av landene fra den latinske myntunionen felles valuta gjennom euroen, sammen med land fra tidligere Sovjetunionen, nemlig de baltiske landene. Flere EU-land har på den annen side ikke euro som nasjonal valuta. Hviterussland diskuterer en ny valutaunion med Russland. De skandinaviske landene har beholdt sine nasjonale valutaer.

Siden penger påvirker realøkonomien, vil et ustabilt internasjonalt finanssystem føre til omfattende sikring av valutatransaksjoner og til spekulasjon. Betydningen av, og oppmerksomheten rundt, internasjonale finansielle transaksjoner øker på bekostning av realøkonomiske forhold, med tilhørende politiske, ideologiske og sosiale spillover-effekter. Uten et godt fungerende internasjonalt finanssystem blir realøkonomien ustabil. Finansielle transaksjoner kan da bli viktigere enn de realøkonomiske, enten gjennom mennesker og bedrifters risikoaversjon med påfølgende omfattende sikring av valutatransaksjoner, eller av personer som er «risk lovers» og spekulanter. Så lenge systemet fungerer bra, bestemmer ofte finansielle forhold mye av politikken. Går det dårlig, må imidlertid like ofte politikken redde systemet. Dette så vi i mellomkrigstida da Roosevelt og Hitler hadde nye, men svært ulike, politiske løsninger, og Keynes hadde en teoretisk og forvaltningsmessig løsning med en total systemrevisjon av både nasjonale økonomier, og av det internasjonale økonomiske systemet etter annen verdenskrig. Finans- og euro-krisene fra 2008 har tilsvarende krevd omfattende nasjonale og internasjonale politiske inngrep.

I forbindelse med Bretton Woods-konferansen i 1944 foreslo briter og amerikanere en verdensvaluta for internasjonale finansielle transaksjoner. Britene foreslo «Bancor» og amerikanerne «Unitas». Dette ble det ikke enighet om. På mange måter fungerte imidlertid gull med amerikanske dollar som mellomregningsenhet langt på vei som en slik standard etter krigen. Alle land beholdt sine nasjonale valutaer med en fastsatt verdi i forhold til amerikanske dollar (en amerikansk dollar var for eksempel verdt 7,14 norske kroner). En internasjonal omregningsvaluta ble etablert på 1960-tallet gjennom IMFs Spesielle trekkrettigheter (eng: Special Drawing Rights, SDR) som respons på den overskuddsetterspørselen etter amerikanske dollar og gull som da fantes. SDR er et veid gjennomsnitt av verdien av verdens viktigste valutaer. Venstre bilde i figur 11.1 viser sammensetningen av valutaer før, og høyre bilde etter, at kinesiske renminbi ble tatt inn i kurven i 2016. Selv om kursen på SDR-er er løpende oppgitt på verdens valutabørser, har den så langt ikke fått noe gjennombrudd som referanseenheter for internasjonale finansielle transaksjoner.



Kilde: International Monetary Fund

Figur 11.1: IMFs Spesielle trekkrettigheter (SDR) 2016 før og etter at kinesiske renminbi ble tatt inn i kurven

Bretton Woods-systemet var en visjonær, multilateral avtale som var bestemt «ovenfra». Her var idéen og visjonen en tettere økonomisk og politisk integrert vestlig verden under amerikansk hegemoni. Et internasjonalt finanssystem kan også vokse fram «nedenfra» ut fra enkeltavtaler mellom land og økonomisk logikk. Gullstandardene på 1800-tallet kan i noen grad være slike eksempler. De faste kursene mellom landene skulle virke som automatiske stabilisatorer. Dersom et land lenge gikk med underskudd i utenrikshandelen, ville pengemengden reduseres. Det ville tvinge renten opp og prisene ned slik at eksporten igjen kunne øke og importen reduseres, og handelen med utlandet kunne gå i balanse. I Bretton Woods-systemet ble det imidlertid over tid

problematisk at én valuta skulle fungere både som et innenlandsk betalingsmiddel i USA, og samtidig som omregningsenhet for internasjonale finansielle transaksjoner. Et land kan ha andre motiver for utformingen av sin nasjonale pengepolitikk enn det som er nødvendig internasjonalt, og det andre land trenger av en reservevaluta.

Dette kalles Triffin-dilemmaet etter Robert Triffin (1964). Bruken av en nasjonal valuta som verdensvaluta skaper spenning i dens doble funksjon mellom samtidig å formulere mål og politikk både for eget land, og for de landene som er knyttet til valutaen. Dette fører til ubalanser i handelen for enkeltland som ville ha vært mest tjent med en annen pengepolitikk. Tyngdepunktene i verdensøkonomien har vokst ut fra sin amerikanske og vestlige opprinnelse og har i stor grad flyttet seg østover og redusert USAs relative økonomiske globale betydning. Diskusjoner om Nye Bretton Woods-systemer eller Bretton Woods II er satt fram, spesielt etter finans- og euro-krisene. Etter den finansielle krisen i 2007–2008 argumenterte guvernøren for Kinas sentralbank i 2009 at den statusen som amerikanske dollar fortsatt har som reservevaluta, var en medvirkende faktor for ubalansene i global sparing og investering som ledet til krisen.

Kina har i senere år opprettet banker som betjener både nasjonale og internasjonale aktører, og noen er spesielt rettet mot utviklingsland som alternativ til Verdensbanken (se boks 13.2). Guvernøren mente at det er et behov for en gjennomgående reform av det internasjonale finansielle systemet som reflekterer økonomiske realiteter og interesser bedre. Tilsvarende argumenter har kommet fra Russland og andre land. At dollaren fortsatt har en faktisk rolle som reservevaluta, selv om Bretton Woods-systemet er oppløst, bidrar til en forverring av USAs handelsunderskudd. Etterspørselen etter dollar øker når utlendinger plasserer sine midler i USA som den mest trygge valutaen, og bidrar dermed til en sterkere amerikanske dollar enn det den ellers ville ha vært.

Etableringen av eurosamarbeidet, og også etableringen av selve EU, skjedde også fra en bestemt idé og visjon ovenfra om et tettere økonomisk og politisk integrert Europa. På et nivå av økonomisk integrasjon og samhandel kan de mikroøkonomiske fordelene av å redusere eller fjerne kostnadene ved valutausikkerhet og -veksling, bli større enn tapet av selvstendig pengepolitikk. I økonomisk forstand er det ikke opplagt at dette er tilfelle for alle euroland. Til forskjell fra i Bretton Woods-systemet ble valutaen (euroen) etablert som en ny fellesvaluta og ikke formelt knyttet til noe enkeltland. Det kan samtidig hevdes at rente- og valutapolitikken som EUs sentralbank (ESB) fører, er nær knyttet

til tysk økonomi, og ikke slik den ville ha vært om for eksempel landene i Sør-Europa hadde vært det primære hensynet. Selv om ESB skulle føre en pengepolitikk som passer et «gjennomsnitt» av landene, ville det være noen som ville ønske en annen politikk. Dette stiller spørsmålet om hvorvidt alle eurolandene har like nok økonomier til at en felles valuta er det økonomisk beste for dem. Siden eurosamarbeidet langt på vei er et politisk prosjekt, må den tidvis negative økonomiske vurderingen balanseres opp mot interesser som vektlegger de positive politiske virkningene som en felles valuta oppfattes å ha for europeisk integrasjon og samhold. De ulike synene kan til dels spores tilbake til perspektivene om hvorvidt EU skal forbli en mellomstatlig organisasjon eller bevege seg i retning av en føderasjon, og eventuelt hvor fort.

Siden den annen verdenskrig har det Washington-baserte International Monetary Fund (IMF) hatt en overvåkende funksjon i det internasjonale valutasystemet, jf. boks 11.1. Hensikten har vært, og er, at konvertibiliteten mellom valutaene blir opprettholdt og fremmet. IMF låner ut penger til medlemsland som har betalingsproblemer, som regel kombinert med krav om økonomiske reformer som etter hvert kan fjerne årsaken til betalingsproblemene. Når et land blir medlem av IMF, bidrar det med et pengebeløp som kalles et «kvote-abonnement», som er et slags depositum til en kredittunion. Det er IMF som bestemmer størrelsen på kvotene etter en vurdering av landenes økonomiske størrelse og utvikling. Kvotene revurderes hvert femte år og kan bli endret i henhold til utviklingen for landet og IMF's behov. IMF trekker på fondet når de låner ut penger til vanskeligstilte land. Kvoteinnbetalingene er en basis for å beregne hvor mye et land kan låne fra IMF eller mottar fra IMF i periodevis tildelinger av SDR-er og bestemmer vekten av stemmer.

IMF-representanter besøker medlemslandenes finansdepartementer og sentralbanker hvert år, og publiserer rapporter om deres økonomi innenfor rammen av en sammenfattende analyse av landenes generelle økonomiske situasjon og økonomiske politikk. Rapportene finnes blant annet på IMF's hjemmesider, også for Norge. Tanken er at en sterk og konsistent økonomisk politikk vil føre til stabile (forutsigbare) vekslingskurser. Fondet fungerer som et konsultasjonsorgan for å fremme et stabilt globalt system for valutatransaksjoner. Dette omfatter råd og veiledning om utforming av lands finans- og pengepolitikk, institusjonsbygging, regnskapsføring og statistikk samt opplæring av medlemslandenes tjenestemenn. Dette er spesielt etterspurt av små land med begrensede muligheter til å bygge opp slik kompetanse selv, spesielt utviklingsland. På 1960- og 1970-tallet gjaldt dette særlig en rekke land som var

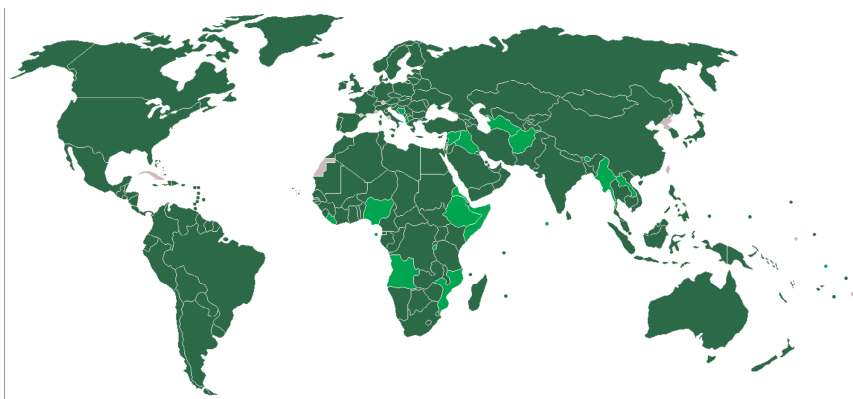
blitt uavhengige, ettersom mange hadde vært kolonier. På 1990-tallet gjaldt det samme i de øst-europeiske landene, de tidligere sovjetrepublikkene og i Russland når de skulle gjennomføre overgangen fra plan- til markedsøkonomi og ta del i det internasjonale monetære systemet.

Boks 11.1: Det internasjonale pengefondet (IMF)

Mens WTO-systemet regulerer handel med varer og tjenester, har IMF oppsyn med det globale finansielle systemet, og ble opprettet som følge av Bretton Woods-konferansen, jf. boks 2.4. IMF har 189 medlemsland (2018) og omfatter med det de aller fleste land i verden.

Fondet fungerer som et konsultasjonsorgan for å fremme et stabilt globalt system for valutatransaksjoner. Fondet kan komme med anbefalinger til medlemslandene om nasjonal politikk som de mener vil fremme økonomisk vekst og internasjonal handel. Det har imidlertid ingen myndighet til å bestemme nasjonal politikk direkte, og har ikke overnasjonale myndighetsfunksjoner slik som DSB i WTO. Medlemskapet krever imidlertid åpenhet om nasjonal penge- og finanspolitikk, for å unngå tiltak som virker begrensende på handelen med valuta.

IMF medlemsland i 2017:



Kilde: Wikipedia.org

IMF låner også ut penger til medlemsland som har betalingsproblemer overfor omverdenen, som regel kombinert med krav om økonomiske reformer som kan fjerne årsaken til betalingsproblemene på sikt. Det er denne rollen som har gjort at IMF av mange er oppfattet å være en institusjon som primært skal hjelpe utviklingsland. IMF er imidlertid ikke en institusjon som først og fremst er

etablert for å hjelpe utviklingslandene. Det er det Verdensbanken (World Bank) som primært gjør, se boks 13.2. IMF-systemet er selvfinansierende og låner ut penger basert på innskudd fra medlemslandene.

Hovedkontoret for IMF er i Washington D.C., USA. Norge har vært medlem fra starten.

11.2 VALUTAKURSREGIMER OG MAKROØKONOMISK POLITIKK

Valg av valutakursregime er en del av den makroøkonomiske politikken. Makroøkonomisk analyse av åpne økonomier legger vekt på samkjøringen av finans- og pengepolitikken for at de sammen skal virke på tilfredsstillende måte. Ulike valutakursregimer gir ulike muligheter for valg av makroøkonomisk politikk, og vise versa. Et land kan ha faste kurser, flytende kurser, eller en mellomløsning.

11.2.1 Fastkurssystem

Under et fastkurssystem vil en ekspansiv pengepolitikk og et lavere rentenivå føre til kapitalutgang og en svekkelse av hjemlandsvalutaen. Siden landet har forpliktet seg til å holde valutakursen fast, må myndighetene intervenere i valutamarkedet. De må kjøpe norske kroner (selge valuta). På denne måten dras likviditet inn fra publikum. Likviditetsinndragningen vil foregå inntil pengemengden har nådd en størrelse der hjemlandsrenten igjen er lik renten i utlandet og forventet avkastning er lik i alle plasseringer. Siden renten forblir uendret, er pengepolitikken virkningsløs på aktivitetsnivået i økonomien. Hele pengemengdeøkningen er gått med til støtteoppkjøp av kronen. Den eneste virkningen er at sentralbankens valutareserver blir redusert. Kapital flyter ut av landet. En ulempe ved faste kurser er altså tap av muligheten til å føre en aktiv pengepolitikk. Pengepolitikken vil være lite potent siden renten må holdes på et bestemt nivå for å holde kursen stabil.

Finanspolitikk vil derimot være virkningsfull ved fast valutakurs og perfekt kapitalmobilitet. Anta en økning i det offentlige kjøp av innenlandske varer og tjenester. En slik økning virker ekspansivt på aktivitetsnivået i økonomien, og for et gitt rentenivå må nasjonalproduktet øke. Når nasjonalproduktet øker, vil transaksjonsetterspørselen etter penger stige. For å hindre at den økte etterspørselen etter penger driver opp renten slik at hjemlandsvalutaen styrkes, intervenserer myndighetene i valutamarkedet ved å selge kroner. Dette hindrer rente- og valutakursendring og sikrer dermed en ekspansiv virkning av finanspolitikken. Et fastkursregime innebærer at det primært må være finans-

politikken som må brukes som aktivitetsregulerende virkemiddel i økonomien, og ikke pengepolitikken.

11.2.2 Flytkurssystem

De fleste land har i dag en eller annen form for flytkursregime for sin valuta. Ved flytende valutakurs vil en ekspansiv pengepolitikk gjennom en lavere rente føre til en depresiering av hjemlandsvalutaen og økt aktivitet i konkurranseutsatte næringer. Brukes på den annen side finanspolitikken for samme formål, dras renten opp ved full sysselsetting og valutakursen styrkes noe, som i sin tur svekker dens ekspansive effekt. Når produksjonen øker, blir det økt transaksjonsetterspørsel etter penger og økt rente. Forventet avkastning på pengeplasseringer øker i hjemlandet, og hjemlandsvalutaen vil bli ytterligere styrket. Det vil skje en delvis såkalt «crowding out»: Det positive bidraget fra finanspolitikken blir delvis spist opp ved at eksporten minker. Finanspolitikken blir med det mindre virkningsfull enn pengepolitikken i flytkurstilfellet. Med flytende valutakurser og tilnærmet helt frie internasjonale kapitaltransaksjoner vil det primært være pengepolitikken der sentralbanken fastsetter en rente, som i hovedsak må brukes som aktivitetsregulerende virkemiddel i den nasjonale økonomien.⁵⁴

Dette er argumenter som først ble framført av Robert Mundell (1961) og Marcus Fleming (1962), og går derfor under betegnelsen Mundell-Flemings «umulige» trilemma: Fast valutakurs, selvstendig rentepolitikk og frie kapitalbevegelser er ikke forenlig, jf. figur 11.2. Fast valutakurs innebærer at et lands valutakurs holdes konstant i forhold til en annen eller flere andre valutaer. Med en selvstendig rentepolitikk menes at sentralbanken kan sette renten ut fra hva som vurderes som riktig for å stimulere eller dempe aktiviteten i den nasjonale økonomien. Kapitalmobilitet forutsetter at aktører i markedet kan plassere kapital uavhengig av landegrenser og valutasorter. Et land kan velge to av de tre ønskene, men ikke alle tre samtidig. Dersom pengepolitikk oppfattes å være det beste virkemiddelet for å stabilisere en økonomi, så bør landet velge en flytende valutakurs. Dersom finanspolitikk oppfattes å være det beste virkemidlet, så bør en fast valutakurs velges.

⁵⁴ Kvantitative lettelse er en måte å drive ekspansiv pengepolitikk på, der en sentralbank kjøper statsobligasjoner eller andre finansielle eiendeler. Dette øker prisene og senker avkastningen på eiendelene, samtidig som pengemengden økes. Kvantitative lettelse ble brukt blant annet under og etter finanskrisen 2007–2009, særlig i USA.



Figur 11.2: Mundell-Flemings trilemma

For små, åpne økonomier som opplever symmetriske sjokk mot utlandet, og som har høy arbeidskraftmobilitet, kan det ut fra ovenstående diskusjon framstå som best med en fast valutakurs. Mange land har også valgt en slik ordning. Som det gikk fram ovenfor, vil imidlertid pengepolitikken i en fastkursøkonomi med perfekte kapitalbevegelser være virkningsløs. Med andre ord kan det ikke føres en selvstendig pengepolitikk i dette tilfellet. For land som ikke ønsker å innføre eller opprettholde restriksjoner på kapitalbevegelsene, men som ønsker å holde på pengepolitikken som det sentrale styringsverktøyet, synes en flytkursvariant å være det eneste realistiske. Fri flyt vil i ytterpunkt si at myndighetene aldri intervensjoner i valutamarkedet. Det er få eksempler på land som har ført en slik politikk. Myndighetene vil som regel ha en oppfatning av hva valutakursen bør være.

Tidvis har fastkursland vært plaget av spekulasjonskriser når internasjonale kapitalbevegelser er tilnærmet helt frie. Malaysia opplevde for eksempel at valutaen ble svekket med 50 prosent i løpet av april måned i 1997. Aksjemarkedet ble svekket tilsvarende. Renten økte fra 5 prosent til 20 prosent i løpet av kort tid. Selv om slike spekulasjonsbølger som regel er kortvarige, er de ubehagelige i den tida de står på. Spekulasjon er en plage som er størst for fastkursland som har bygd ned kapitalrestriksjonene mot utlandet. Fastkursland kjennetegnes ved at de forplikter seg til å kjøpe og selge hjemvalutaen til en på forhånd oppgitt kurs. Så lenge aktørene i markedet finner kursen rimelig og har tro på at myndighetene kan opprettholde kursen, virker fastkurs-systemet uten problemer. Mister imidlertid aktørene troverdighet, kan landet komme opp i store problemer.

11.2.3 Kontrollert flyt

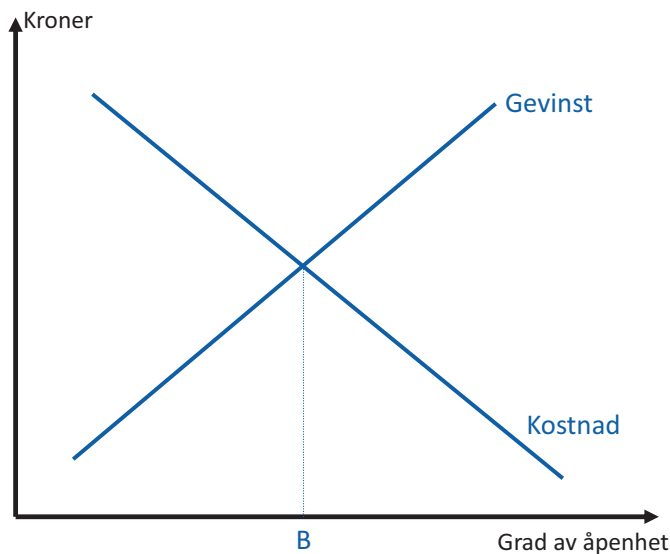
Kontrollert, eller styrt, flyt er en løsning der myndighetene tidvis intervenserer i valutamarkedet. En flytende valutakurs innebærer i praksis valutakurssvingninger. Ustabilitet gir et rasjonelt motiv for å vente med investeringer, noe som gir en investeringsaktivitet som er lavere enn det som kan være samfunnsøkonomisk ønskelig. Dessuten vil valutakursusikkerhet lett forplante seg videre til andre deler av økonomien enn den som direkte berører salg for eksport. Faste valutakurser er i en slik sammenheng et gode. Spekulasjon om endringer i kursen på valutaen kan imidlertid bli store. Et land som har problemer både internt med stor arbeidsledighet og eksternt med store underskudd i driftsregnskapet, må få til en vridning i relative priser i hjemlandets favør. Det er som tidligere diskutert to måter å få til en slik vridning i relative priser på – enten ved å devaluere hjemvalutaen eller å redusere innenlandske varepriser (ytte eller indre devaluering). Etterspørselen etter hjemlandets varer øker, noe som fører til redusert arbeidsledighet og reduserte underskudd i driftsregnskapet. Det tar imidlertid tid å få til en prosess med reduserte varepriser gjennom en indre devaluering. Siden en da må leve med arbeidsledighet over en lengre tid, kan en slik prosess være smertefull. Da er det enklere å devaluere valutaen siden virkningen kommer med en gang.

Dette kjenner aktørene i finansmarkedene til, og de vil derfor tilskrive en stor sannsynlighet for at landet vil devaluere. Spekulanter vil bli fristet til å låne penger i hjemlandet og plassere disse ute. Hvis hjemlandsvalutaen devalueres, vil spekulantene tjene penger. Med mulighet for store gevinster, og risiko for små tap, er spekulasjon fristende. Vi ser da også at det er store summer involvert i spekulasjonsøyemed i perioder med valutauro. Dette merkes spesielt av sentralbanken som blir tappet for utenlandsk valuta i sine forsøk på å holde kursen stabil.

Med kontrollert flyt fører myndighetene en valutakurspolitikk som har til hensikt å stabilere svingninger i kursen, men ellers lar markedet bestemme nivået på kursen. Mange mener for eksempel at japanske myndigheter, spesielt på begynnelsen av 1980-tallet, førte en politikk som gikk ut på å svekke yen. Hensikten var å støtte landets eksportindustri og hemme importen til Japan. Politikken innebar at Japan oppnådde en produksjonsstimulans, og at denne stimulansen har gått på bekostningen av utviklingen i andre land. Noe av den samme kritikken rettes i dag mot Kina. Den kinesiske sentralbanken søker å holde en svak kurs på sin valuta for å opprettholde en stor eksport.

11.3 OPTIMALE VALUTAOMRÅDER

Vinsten ved å ha en fast valutakurs er større desto mer åpen en økonomi er. Stor grad av åpenhet betyr stor handel med utlandet. Og jo mer utenlands-handelen betyr for landet, desto viktigere er det å få redusert valutakursusikkerheten. Et ytterpunkt i et fastkurssystem er å få en felles valuta med andre land. De mikroøkonomiske fordelene ved dette er at den fjerner kostnader med usikkerhet om kursutvikling og kostnader forbundet med veksling av valuta. Dette poenget er framstilt gjennom den stigende gevinstkurven i figur 11.3. Robert Mundell betegnet ideelle fastkurspartnere som et optimalt valutaområde. Et fastkursregime innebærer imidlertid en kostnad, som illustrert i den fallende kostnadskurven i figuren, gjennom at landet mister sin pengepolitikk, og ikke lenger kan bruke den til å regulere aktivitetsnivået. Land som har store underskudd på handelsbalansen og stor arbeidsledighet kan (midlertidig) bruke en devaluering/depresiering av valutaen som virkemiddel for å øke eksporten, minske importen og redusere arbeidsledigheten. Med en fellesvaluta er det ikke lenger noen nasjonal valuta som kan brukes til dette. I stedet for å endre én pris, prisen på valuta, må konkurranseevnen bedres ved å senke det innenlandske prisnivået (indre devaluering) som innebærer at en rekke priser må senkes, og det er komplisert å få til.



Figur 11.3: Kostnader og gevinster ved fast valutakurs

Jo mer åpen en økonomi er, desto mindre nytte vil imidlertid landet ha av å bruke devaluering, eventuelt en depresiering gjennom kontrollert flyt, som

virkemiddel. En devaluering er en fordel for eksport- og importkonkurrerende bedrifter siden den gir økte varepriser regnet i hjemlandets valuta. Real-lønningene blir imidlertid påvirket samtidig. Lønnstakerne mister kjøpekraft siden prisene på konkurranseutsatte varer og tjenester går opp, og kan kreve kompensasjon for dette tapet. Det er også rimelig (i det norske systemet) å regne med at de vil være mer ivrige etter å kreve lønnskompensasjon desto større andel av inntekten som blir brukt på importerte varer er, det vil si jo mer åpen økonomien er. Gevinsten ved en devaluering blir dermed spist opp av inflasjon og økte lønnskostnader, og blir lite effektiv over tid. Jo mer åpen økonomien er, desto mindre blir altså kostnaden som skyldes at landet har fraskrevet seg muligheten til å bruke depresiering som virkemiddel. Kostnadskurven er fallende med økt åpenhetsgrad. I figuren har vi markert en grad av åpenhet B , der kostnaden ved tap av pengepolitikk er like stor som gevinsten ved redusert usikkerhet og vekslingskostnader. Til høyre for dette punktet har landet en fordel med fast, eventuelt en felles, valutakurs. For økonomier med en åpenhetsgrad som er lavere enn B , er det en fordel med flytende valutakurs. Uten lønnskompensasjon flytter B seg mot høyre, og kostnadskursen skifter mot høyre.

En valutaunion innebærer at medlemslandene gir fra seg en selvstendig nasjonal pengepolitikk. Noen land passer altså som fastkurspartnere og har en felles valuta, andre ikke. Lik politikk er best egnet når landene er i like situasjoner. Generelt vil fastkurssystemer, og spesielt en fellesvaluta, være mest attraktivt for små, åpne økonomier med stor utenrikshandelsandel. Dette skyldes at redusert kursusikkerhet og mindre vekslingskostnader kan bety mer enn tapet av en selvstendig pengepolitikk. Det er imidlertid ikke bare åpenhetsgrad som er avgjørende for om det er gunstig å få en fellesvaluta med andre land. Det er både mikro- og makroøkonomiske forutsetninger som må være oppfylt om et land skal være tjent med å gå inn i en valutaunion (Petreski 2007).

Mikroøkonomiske forutsetninger:

1. *Arbeidskraftmobilitet*. Arbeidsstyrken må kunne bevege seg fra nedgangs- til oppgangssektorer, både mellom næringssektorer og regioner, sentrum og periferi, og dels også mellom land. Slik fleksibilitet avhenger av alt fra faktiske kostnader ved flytting, type kompetanse, alder, sosial situasjon, kultur, språk og identitet, til formelle og reelle formaliteter som visum, arbeidstakerrettigheter, sosialsystem med mer. Slike forutsetninger er i liten

grad oppfylt innen EU. USA har på sin side høyere arbeidsmobilitet på grunn av færre hindre blant dem som er nevnt ovenfor slik at selv om delstatene opplever endringer ulikt, så vil problemet ved det løses lettere enn i Europa ved at folk flytter på seg.

2. *Kapitalmobilitet og pris- og lønnsfleksibilitet.* Tilbud og etterspørsel skal automatisk fordele penger, varer og tjenester dit det er størst etterspørsel. Priser og lønninger må tilpasse seg markedsforholdene. Kapitalen skal kunne investere der det er mest lønnsomt på tvers av landegrenser. Innen EU er kapitalmobiliteten ikke bundet av de samme faktorene som binder arbeidskraften. Lønns- og prisfleksibiliteten er imidlertid ikke så stor, og igjen mindre enn i USA, noe som skyldes mange av de samme årsakene som binder arbeidskraften.

Makroøkonomiske forutsetninger:

3. *Felles finanspolitikk – eller felles økonomiske (om)fordelingsmekanismer:* Markedene får større dynamikk i en valutaunion og et risikodelingssystem med skattemessige overføringsmekanismer for å omfordele penger til områder og sektorer som blir negativt påvirket, er viktig. Dette krever at vekstregioner, som ofte ligger i andre land, er villige til å bidra med støtte til nedgangsregioner i andre land. EU har ikke en felles finanspolitikk selv om det er betydelige overføringer til landbruk som næringssektor, og til svakerestilte regioner i forbindelse med strukturendringene som det indre markedet fører med seg. En felles finanspolitikk er politisk vanskelig å få etablert i EU fordi vekstregioner i ulike land er negative til å dele sin vinst, for eksempel at Tyskland overfører penger til Hellas. I USA utøver Federal Reserve (The Fed) en slik funksjon.
4. *Liknende konjunktursykluser – like næringsstrukturer.* Markeder utsettes av og til for ulike former for sjokk. Så lenge landene som inngår i en valutaunion har lik næringsstruktur, vil sjokk ramme landene likt, og landene har behov for samme konjunkturpolitikk. Med lik næringsstruktur vil de ha konjunkturpolitisk interesse av å ha samme rentenivå. Dette vil ikke være tilfelle for land som opplever sjokk ulikt, såkalte asymmetriske sjokk. Innen EU varierer dette sterkt, særlig mellom Nord- og Sør-Europa. Særlig nevnes det at Tyskland, Frankrike og Be-Ne-Lux-landene generelt er mer integrert med hverandre enn ellers i EU. Disse landene tilfredsstiller dermed i større grad kjennetegnene på et optimalt valutaområde enn det samlede euroområdet.

En felles valuta innebærer en felles sentralbank og et felles rentenivå for hele valutaområdet. Dersom landene ikke har et fleksibelt arbeidsmarked, felles eller koordinert finanspolitikk eller tilnærmet symmetrisk næringsstruktur, vil ulempene ved å tape en selvstendig pengepolitikk merkes når et land trenger andre makroøkonomiske stimuli enn samarbeidspartnerne (Krugman 1990). Dette er ofte hevdet å være tilfelle for Norge i forhold til euroområdet. Samtidig er det selvsagt slik at det er begrensninger for hvor annerledes pengepolitikk et land kan føre, enn andre land, i en økonomisk integrert verden med frie kapitalbevegelser.

11.4 REGULERING AV INTERNASJONALE KAPITALBEVEGELSER. TOBIN-SKATT

Spekulasjon og ønske om avkastning for finansielle investorer påvirker direkte valutakursutviklingen på kort sikt, mens den langsiktige kursutviklingen i større grad påvirkes av underliggende økonomiske forhold, jf. diskusjonene om rente- og kjøpekraftsparitetsteoriene i kapittel 10. Mens IMF's rolle er å overvåke alle medlemslands økonomiske politikk slik at den langsiktige kursutviklingen blir mest mulig stabil og forutsigbar, er det ingen slik kontrollerende og regulerende instans eller mekanisme som regulerer de kortsiktige motiverte kapitaltransaksjonene. James Tobin (1978) presenterte et forslag om å legge en avgift på internasjonale kapitalbevegelser. Avgiften skulle dekke alle valutatransaksjoner, noe som innebar at for eksempel England skulle være ansvarlig for å skattlegge alle valutatransaksjoner i banker og hos meklere som var lokalisert i England, og tilsvarende i Frankrike. Konsekvensen av en slik avgift ville være å skape et sterkere skille mellom disse landenes finansielle markeder, og virke som «sand i maskineriet» på overflytting av kapital.

Det er viktig i dette å huske skillet mellom to kilder for internasjonale kapitalbevegelser: én som stammer fra import og eksport av varer og tjenester og direkte utenlandsinvesteringer, og én som stammer fra kortsiktige finansielle transaksjoner. Kapitalbevegelser med utgangspunkt i eksport og import, vil ikke bli særlig påvirket av en Tobin-avgift utover at handel mellom land vil bli noe mer kostbar siden de hver for seg er engangsforeteelser. Det skyldes at avgiften uansett vil bli pålagt slik at tidspunktet for vekslingen fortsatt bare vil være påvirket av rentedifferanser og forventet valutakursutvikling.

En avgift vil først og fremst påvirke kortsiktige transaksjoner. Dette kan best illustreres ved å se på en investor som vurderer å plassere et visst beløp i

utenlandsk valuta for en bestemt periode. Anta at avgiftssatsen er 0,5 prosent på hver transaksjon, det vil si totalt 1 prosent for å kjøpe og selge en valutapost. Dette representerer en annualisert kostnad på nesten 4000 prosent dersom de to transaksjonene finner sted på samme dag, 90 prosent på ukesbasis, drøyt 13 prosent på månedsbasis, men bare 0,1 prosent over en tiårsperiode. En én-månedsplassering vil for eksempel da bare være lønnsom dersom rentedifferansen mellom landene er større enn 12 prosentpoeng. En Tobin-avgift bidrar altså til å øke kostnaden på valutabevegelser over landegrensene, og slår derfor svært tungt ut for de kortsiktige kapitalbevegelsene, mens virkningen på internasjonal handel, langsiktige porteføljainvesteringer og direkte investeringer i utlandet blir (forsvinnende) liten. Dette skyldes at jo kortere tidshorisont en investering har, desto sterkere vil en avgift påvirke avkastningen. En vekslingsavgift vil derfor bidra til økt fokus på fundamentale forhold i prisingen av en valuta. Tobin mente at en avgift på valutaveksling må innføres på global basis dersom den skal ha den ønskede effekten. Hvis tiltak innføres på ensidig basis av et land, vil en konsekvens bli at en stor del av valutavirksomheten flytter til andre land. En ensidig vekslingsavgift vil derfor i liten grad bidra til å øke stabiliteten i de internasjonale valutamarkedene.

De negative konsekvensene som oppstår dersom alle land innfører en avgift på valutatransaksjoner, vil samtidig være et speilbilde av fordelene ved frie kapitalbevegelser. Det oppstår et tap fordi forskjellen mellom kjøps- og salgskursen for valuta blir større. Bankenes salgskurs av valuta vil alltid ligge høyere enn den prisen bankene er villige til å kjøpe valuta for. En avgift på valutatransaksjoner vil medføre at bankenes salgskurs øker, og kjøpskursen går ned. Dette betyr at både eksportører og importører taper. En vil også få større renteforskjeller, noe som medfører et allokeringstap fordi restriksjoner hindrer kapital i å bli kanalisert dit avkastningen er høyest. Stordriftsspesialisering kan dermed ikke nyttes fullt ut. Konkurransen i finansmarkedene blir redusert, med mulige negative konsekvenser for effektiviteten. Mulighetene for risikospredning blir dårligere, særlig for aktørene i små land med ensidig næringsstruktur. Innføringen av en avgift krever også at det bygges opp et administrativt apparat, som skal se til at avgiften fungerer. Det synes vanskelig for alle land å bli enige om innføringen av en avgift på valutatransaksjoner. Land med stor og betydningsfull finansiell industri, som Storbritannia og USA har uttrykt motstand mot å innføre reguleringer på kapitalbevegelser. Tyskland og Nederland har også vært tilhengere av frie kapitalbevegelser. En avgift på internasjonale kapitaltransaksjoner på global basis kan fortsatt ha en lang vei å gå.

Et alternativ til å gjøre kapitaltransaksjonene mer restriktive er å øke reservekravene i bankene (Eichengreen & Wyplosz, 1993). Ordningen går ut på at banker som kjøper utenlandsk valuta, enten for egen regning eller for sine kunder, må plassere et tilsvarende beløp i innenlandsk valuta rentefritt på konto i sentralbanken. Kostnadene ved ordningen er rentetapet ved en alternativ plassering av midlene, som stiger med økende rente. Reservekravet vil drive en kile mellom innenlandsk og utenlandsk rente ved at kostnadene ved å omplassere fra innenlandsk til utenlandsk valuta øker. En innvending mot å innføre et reservekrav er at utviklingen i de lokale finansielle markedene blir rammet. Kostnadene kan reduseres ved at reservekravene bare gjelder i en overgangsperiode. Selv om ordningen da ikke kan brukes for å hindre en spekulasjonskrise, kan den mildne krisen hvis den først er oppstått.

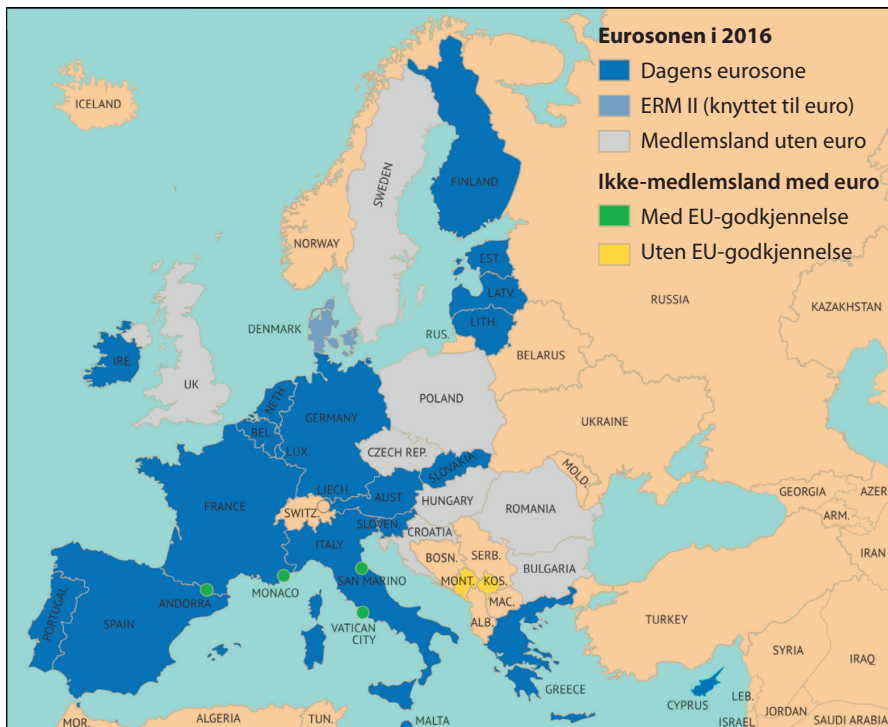
11.5 DEN ØKONOMISKE OG MONETÆRE UNIONEN (ØMU)

Avtalen om utvikling av EU til en økonomisk, monetær, sosial og politisk union, inkludert en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og samarbeid om justissaker, ble vedtatt på et regjeringstoppmøte i Maastricht i Nederland i desember 1991 før det indre markedet var etablert i 1993. Mens den sosiale og politiske unionen dels ble utviklet samtidig med etableringen av det indre markedet, og dels gjennom senere vedtak blant annet på Amsterdam-møtet i 1997, satte Maastricht-avtalen opp en detaljert timeplan i tre faser for innføringen av ØMU (konvergenskriterier).

- Fase 1: *Tilpasningsfasen*. Fra 1993 skulle en komité overvåke pengepolitikken i medlemslandene og komme med forslag om konvergens overfor Ministerrådet.
- Fase 2: *Konvergensfasen*. Fra januar 1994 skulle pengepolitikken i medlemslandene koordineres gjennom samarbeid mellom de nasjonale sentralbankene. Valutakursene skulle knyttes til hverandre innen visse variasjonsområder og flyte sammen overfor resten av verden. Denne fasen innebar at medlemslandene skulle søke konvergens i sin økonomiske politikk for å forberede fase 3.
- Fase 3: *Implementeringsfasen*. Fra januar 1999 skulle de landene som tilfredsstilte Maastricht-kriteriene sette permanente, faste kurser på sine valutaer, og på en felles valuta som ble døpt til euro. Den europeiske sentralbanken (ESB) skulle da være etablert (European Central Bank, ECB). ESB skal være uavhengig av nasjonale regjeringer og EUs politiske institusjoner, og

styre etter inflasjonsmål (prisstabilitet). ESB er plassert i Frankfurt, og har et råd som utnevnes av Ministerrådet for perioder på åtte år.

Maastricht-kriteriene (jf. boks 11.2) skulle sikre at landene hadde en stabil intern og ekstern økonomi før de gikk inn i eurosamarbeidet. Utover dette skulle den også støtte opp om EUs øvrige økonomiske og politiske mål. For å hindre svekket budsjettdisiplin ble det i forbindelse med valutaunionen åpnet for bruk av ulike sanksjonsmidler, inkludert bøter, for deltakerland med for store underskudd. Med en felles pengepolitikk vil landene ikke oppleve samme virkning på rentenivået som før hvis landet opererer med underskudd i sine budsjetter. Dette kan friste til mindre disiplin i finanspolitikken, noe som igjen kan presse opp det felles rentenivået. Stabilitets- og vekstpakten som ble vedtatt på regjeringsskonferansen i Amsterdam i 1997, behandlet forordninger om innhold, timeplan og sanksjonsmidler i tilfeller der land har for store budsjettunderskudd, jf. boks 11.3. Samtidig ble det lagt opp til et sterkere samarbeid vedrørende sysselsettingspolitikken. Medlemsland som i 1998 ikke tilfredsstilte Maastricht-kriteriene, kunne bli deltakere så snart de gjør det.



Kilde: www.polgeonow.com

Figur 11.4: Eurosonen i 2016

Kursene mellom deltakerlandenes valutaer og euro ble fastsatt permanent i mai 1998, og fra juli 2002 ble euro eneste lovlige betalingsmiddel i ØMU-landene. I den monetære unionen er det ESB og de nasjonale sentralbankene (det europeiske system av sentralbanker, ESSB) som kan utstede pengesedler. ESB kontrollerer den samlede pengemengden, bestemmer rentepolitikken og bruker de nasjonale valutaeservene til å stabilisere euroen i forhold til andre valutaer (European Exchange Rate Mechanism, ERM). ESB er uavhengig av nasjonale myndigheter så vel som av EU-institusjonene, og står dermed fritt i utformingen av pengepolitikken i ØMU-området. Det vil også være opp til ESB å tolke hva som skal forstås med «prisstabilitet». Utover dette skal ESB støtte opp om EUs øvrige økonomiske og politiske mål. Finanspolitikken i EUs medlemsland er fortsatt nasjonal (offentlige utgifter og inntekter). Den europeiske sentralbankens uavhengighet både av myndigheter på nasjonalt nivå og på fellesskapsnivå gir dermed banken en sterk stilling i utformingen av den samlede økonomiske politikken i ØMU-området.

Boks 11.2: Maastricht-kriteriene

Maastricht-kriteriene i 1991, også kjent som konvergenskriteriene, er kriteriene for EUs medlemsland for å gå inn i tredje fase av ØMU og vedta euroen som felles valuta.

Inflasjonen skal ikke være høyere enn 1,5 prosentpoeng av gjennomsnittet av de tre landene med lavest inflasjon.

- *Offentlige finanser.* a) Det årlige budsjettunderskuddet skal ikke overstige 3 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). b) Offentlig gjeld skal ikke overstige 60 prosent av landets BNP.
- *Valutakurser.* Søkerland må over minst to år ikke ha devaluert sin valuta. I denne perioden blir valutaen låst mot fellesvalutaen.
- *Langsiktig rente.* Den nominelle langsiktige renten skal ikke være mer enn 2 prosentpoeng høyere enn i de tre landene med lavest inflasjon.

Danmark og Storbritannia tok forbehold mot deltakelse i fase 3 allerede som del av Maastricht-avtalen. Blant de tre nye medlemslandene i 1994, unnlot Sverige å innføre euroen, selv om de tilfredsstiller kriteriene, mens Østerrike og Finland gjorde det. Kommisjonens vurdering var i mars 1998 at elleve land (Belgia, Finland, Frankrike, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania,

Tyskland og Østerrike) var kvalifisert for deltakelse i den monetære unionen. Hellas ble definert til å være kvalifisert i 2000. Senere har nye medlemsland kommet til slik at eurosonen i 2018 bestod av 19 land, jf. figur 11.4.

En felles valuta krever en høy grad av harmonisering av finanspolitikken, all den tid valutakursene påvirkes sterkt av underliggende økonomiske forhold. Det blir etablert et felles rentenivå for eurofordringer med samme risiko og likviditet. En felles pengepolitikk har aktualisert spørsmålet om koordinering av medlemslandenes finanspolitikk. Problemstillingen ble satt på spissen da Hellas i 2010 mistet evnen til å betjene sine lån, og de øvrige eurolandene gikk inn med betydelige lånepakker for å redde både Hellas' økonomi og euroen som felles valuta. Ut fra teorien om optimale valutaområder stiller euroområdet relativt svakt på mange områder. Særlig trekkes det fram at arbeidskraftmobiliteten i Europa er lav. I en OECD-undersøkelse kom en fram til at mobiliteten er 2–3 ganger større i USA enn i EU-landene (Eichengreen, 1992). Samtidig er næringsstrukturen nokså forskjellig mellom landene. Hvor forskjellig er umulig å måle helt nøyaktig. Konklusjonen er at EU står mye lenger fra karakteristikken om et optimalt valutaområde, enn hva et land som USA gjør.

ØMU blir også diskutert ut fra mer dynamiske perspektiver. Det pekes på at ØMU vil påvirke og ha konsekvenser for den framtidige utviklingen av næringene i ØMU-landene. Det har utviklet seg to syn. Det første er basert på EU-kommisjonens innstilling om ØMU. Her pekes det på at størstedelen av handelen innenfor EU-området er handel med samme type varer. Tyskere kjøper for eksempel franske biler, og franskmenn kjøper tyske biler. Så lenge dette trekket er representativt for alle næringsgrener, vil sjokk i varemarkedene ramme alle land likt. Ifølge EU-kommisjonens innstilling vil den nåværende næringsstrukturen fortsette å utvikle seg i nyfunksjonalistisk retning, og ulike land vil gradvis produsere de samme varene, men i differensiert form. De som følger EU-kommisjonens syn, ser for seg framtidens ØMU som preget av symmetriske sjokk. Dette er det optimistiske synet.

De som følger argumentasjonsrekken med bakgrunn i teorien om optimale valutaområder og økonomisk geografi, er mer negative. Bedrifter som etablerer seg i andre geografiske områder enn i de etablerte klyngene, har kostnadsulempner, noe som på lengre sikt vil drive dem ut av markedet de har etablert seg i. Utviklingen i Europa kan gå i samme retning, for eksempel ved at bilindustrien blir etablert innenfor en geografisk region. Tungindustri kan bli

videreutviklet innenfor en annen geografisk region og så videre. Spørsmålet blir da om disse geografiske industriregionene faller sammen med landegrensene. Sjokk som da rammer bilindustrien kan gå ut over Tyskland. Sjokk som rammer tungindustrien vil gå ut over Polen. Sjokkene blir dermed asymmetriske mellom land. I USA er det tilsvarende lokaliseringssituasjon. Bilindustri og stålindustri er lokalisert i nærheten av de store sjøene. Bomullsindustrien er lokalisert i sør og High Tech-industrien i områdene rundt Boston og San Fransisco. Grunnen til at vi har fått en slik utvikling er blant annet geografiske lokasjonsfordeler. Det kan være lettere å få tak i spesialisert arbeidskraft hvis den er lokalisert i nærheten av bedrifter som bruker samme type spesialisert arbeidskraft som den bedriftene selv har bruk for. Det kan også være slik at bedrifter som produserer i samme nærmiljø, lærer av hverandre, i alle fall hvis de produserer samme type vare. Industrimiljø i form av klynger kan bety mye og gi kostnadsfordeler.

Boks 11.3: Stabilitets- og vekstpakten (SVP)

Stabilitets- og vekstpakten ble vedtatt på rådsmøte i Amsterdam i 1997. Det ble et overvåkningssystem for å hindre ubalanser i offentlige budsjetter. Medlemsstatene som skulle inn i euroområdet, måtte oppfylle konvergenskriteriene i Maastricht-traktaten. Ulike prosedyrer/reaksjonsmekanismer ble etablert når land kjører underskudd som er større enn Maastricht-traktaten foreskrevet for å gjenopprette balanse og/eller utstede bøter, inkludert innskudd, krav til endring av politikk og bøter.

Overvåkningsordningen av budsjettutviklingen i stabilitets- og vekstpakten gjaldt alle EU-landene. Sanksjonsbestemmelsene gjaldt bare de landene som skulle ta del i pengeunionen.

Amsterdam-møtet vedtok også å etablere et uformelt forum av finansministrene der ØMU-relevante temaer kan diskuteres («euro-II»). Kommisjonen møtes fast i det nye forumet, og ESB inviteres etter behov. De landene som står utenfor eurosamarbeidet vil bli invitert når forumet diskuterer spørsmål av felles interesse.

Relativt tidlig på 2000-tallet brøt imidlertid kjerneland som Tyskland og Frankrike, og senere mange flere land, SVP-kriteriene om offentlige underskudd og gjeld. Reaksjonsmekanismene har aldri trått i kraft.

11.6 EUROEN OG FINANSKRISENE

Den globale finanskrisen 2007–2009 regnes ofte for å være den verste økonomiske krisen siden den store depresjonen på 1930-tallet. Fallende boligpriser i USA utløste en rekke konkurser og tvangsauksjoner i banker og finansinstitusjoner. Krisen spredte seg til hele verden gjennom finansinstitusjoner som hadde plassert penger i amerikanske banker. Renteuro og fallende aksjekurser spredte seg til realøkonomien med konkurser, arbeidsledighet og generelt fallende økonomisk aktivitet. Den europeiske gjeldskrisen fulgte den amerikanske finanskrisen med en forsinkelse på et og et halvt år. De første tegnene var synlige i november og desember 2009 da ratingbyrået Fitch nedgraderte Irland og Hellas, og kulminerte i 2010 da renten for toårige greske statsobligasjoner toppet seg på 38 prosent. Kapitalmarkedene ble ekstremt ustabile og viste tegn på mistillit til flere lands kredittverdighet: Hellas, Irland, Italia, Portugal og Spania. Mens det med nasjonale valutaer var en risiko for at et land kunne devaluere, vokste det nå fram en risiko for at landet ikke kunne betale.

Selv om krisen startet i USA, varte virkningene i Europa og spesielt i euroområdet lenger, siden den førte til en særskilt europeisk statsgjeldskrise som følge av den. I flere euroland ble gjeld i private banker overført til statsgjeld som et resultat av at private banker med amerikanske tap ble reddet av det offentlige. Siden valutaunionen ikke har en felles eller koordinert finanspolitikk, for eksempel like skatte- og pensjonsregler, ble både nasjonale og europeiske myndigheters handlingsrom begrenset. Flere euroland, Hellas, Portugal, Irland, Spania og Kypros, var ikke i stand til å tilbakebetale eller refinansiere statsgjelden eller til å redde nasjonale banker uten hjelp av andre euroland (EU), ESB eller MF, ofte kalt «troikaen». Krisen hadde betydelige negative effekter med arbeidsledighetsrater i Hellas og Spania på nesten 30 prosent, og var en grunn til at den økonomiske veksten, ikke bare for hele euroområdet, men for hele EU sank.⁵⁵

Det ble innført en rekke støttetiltak for de nevnte landene gjennom midlertidige nødfinansieringsprogrammer, som ble erstattet av den mer permanente europeiske stabilitetsmekanismen (European Stability Mechanism, ESM) i 2012. ESM skal fungere som en permanent brannmur for eurosone med en utlånskapasitet på 500 milliarder euro. Ressurspakken fra ESM er øremerket som rekapitaliseringsfond for banker og inkluderer ikke økonomisk

⁵⁵ Smedshaug (2017) argumenterer at husholdningenes gjeld var årsak til finanskrisene i 2008–09, og at gjeldsproblematikken siden nådde et statlig nivå.

støtte til regjeringer. EUs bankunion ble etablert i 2016 i kjølvannet av finanskrisene, og innebærer at bankene i eurosonens medlemsland underlegges ESBs overoppsyn, etter felles regler for hele euroområdet. Medlemsland utenfor eurosonen kan delta på frivillig basis. Bankunionen inkluderer redningsløsninger for banker som kommer i vanskeligheter. Norge deltar ikke i bankunionen. Å «løse» gjeldsproblemet er imidlertid ikke det samme som å løse underliggende langsiktige med økonomisk vekst og arbeidsledighet. Grovt sagt kan vi si at mulighetene er:

- *Gjeldslettelse.* At et land har mer gjeld enn det kan betjene innebærer at alle landets inntekter går med til å betale gjeld. Siden landet ikke lenger har en egen valuta, må det foreta smertefulle indre devalueringer for å bedre konkurranseevnen. Carmen Reinhart og Christoph Trebesch (2015) studerte lettelse i offentlig gjeld for en del industriland etter første verdenskrig 1920–1939, og perioden 1978–2010. Ulike former for gjeldsutsettelse og rentenedsettelse ble som regel ikke fulgt av høyere økonomisk vekst eller bedre kredittvurderinger. De kom fram til at land som fikk reelle gjeldslettelser, og ikke bare utsettelse, var de som kom bedre ut i ettertid. Gjeldslettelse var betydelig i begge epokene, i gjennomsnitt på 21 prosent av BNP på 1930-tallet og på 16 prosent av BNP i den andre perioden.
- *Mer integrasjon* for få en felles/samordnet finanspolitikk, den nyfunksjonelle løsningen. Dette kan skape muligheter for intervensjonistiske finanspolitiske løsninger på euronivå, noe Frankrikes president Emmanuel Macron har gått inn for. Betydelig restrukturering av de berørte økonomiene blir nødvendig.
- *Renasjonalisering av valutaer.* Gå tilbake til nasjonale valutaer for enkelte land, den mellomstatlige løsningen. Ekstern devaluering er da mulig, men restrukturering vil fortsatt være nødvendig. Problemene med å betale gjeld forblir.

Politikere har etter finans- og eurokrisene akseptert at det eksisterende finansielle systemet må bli bedre. Det synes imidlertid ikke som at viljen til å endre det så mye at det reflekterer nye økonomiske realiteter er der enda. Endringer som reflekterer disse realitetene vil komme etter hvert som «det verste» er ryddet opp i dagens system. «Reguleringsfeilen» er fulgt opp med økte krav til egenkapital i bankene, men kan komme til å bli presset ned igjen i USA under Donald Trump. «Strukturfeilen» som reflekter realøkonomien globalt eller i EU, eller regulering og skattlegging av finanskapital, har ikke kommet særlig lenger.

Det synes ikke som at viljen til å rette «strukturfeilen» så mye at det reflekterer nye økonomiske realiteter, er der enda. I et realismeoperspektiv vil det først være politisk vilje til grunnleggende systemrevisjon når en krise kommer, som ikke kan løses alene ved å reparere på det gamle systemet i tråd med Joseph Schumpeters «kreative ødeleggelse». Globalt er det blant annet spørsmål om det er mulig å ha et overnasjonalt internasjonalt finanssystem uten én hegemon som sikrer og «eier» systemet. USA har langt på vei fungert som det etter annen verdenskrig med den amerikanske dollaren som verdensvaluta, slik England og det britiske pundet gjorde før første verdenskrig. En internasjonal økonomisk ordning som ikke samtidig blir knyttet til maktpolitiske forhold, kan være vanskelig å få til. En revisjon av det internasjonale økonomiske systemet vil gi store og små vinnere og tapere i forhold til å beholde som det er. Det er ikke bare spørsmål om å finne de mest rasjonelle ordningene i markedsliberalistisk forstand, men også om hvordan realpolitiske hensyn til makt, innflytelse og fordeling balanseres inn.

DEL V

EUROPEISERING OG GLOBALISERING

Denne delen av boka drøfter utfordringer og muligheter som europeiseringen og globaliseringen av nasjonale økonomier gir. Fordelene ved internasjonal handel og økonomisk integrasjon understrekes igjen, men nå med større fokus på spørsmål som fordeling og omstilling innen og mellom land, utfordringer for velferdsstaten, politiske handlingsrom og bærekraft. Kapittel 12 fokuserer på fordelingseffekter innen land, velferdsstaten og hvor åpen en økonomi bør være. Kapittel 13 studerer frihandelens virkninger mellom land, økonomisk vekst og internasjonal inntektsfordeling. Kapittel 14 drøfter politisk konvergens, nasjonale politiske handlingsrom, miljø- og klimautfordringer og utfordringer videre.

HVOR ÅPEN BØR EN ØKONOMI VÆRE?

Dette kapitlet fokuserer på frihandelens virkninger i landene, og på hvor åpen en økonomi bør være. Kapitlet analyserer frihandelens fordeler og ulemper, mekanismer for omstilling- og inntektsomfordeling. Det drøfter hvordan et land kan definere sin optimale, snarere enn minimale eller maksimale, grad av åpenhet. Modernisme, sentrum–periferi-konflikter og eliteproblematikk drøftes som grunnlag for forståelsen av interesser og ulike politiske syn på internasjonaliseringen. Gode og dårlige argumenter for begrensninger i handelen med omverdenen diskuteres. Det analyseres hvordan internasjonal økonomisk integrasjon påvirker velferdsstaten. Avslutningsvis vises hvordan inntektsfordelingen i ulike land er blitt stadig skjev over de siste tiårene, og er i mange land nå like skjev som før første verdenskrig.

12.1 FRIHANDELENS FORDELER OG ULEMPER

Internasjonal handel fører til økonomisk vekst og til omfordeling av inntekt innen en åpen økonomi. Omfordelingen gjelder både for dem som driver virksomheter, for avkastningen av kapital som finansielle investorer og for avlønningen til arbeidskraft og ressurser. Handelen fører til at avkastningen til kapital og arbeidskraft blir mer lik (konvergerer) mellom land. Lønningene konvergerer selv uten at det er fri bevegelse av arbeidskraft mellom landene. Faktorprisutjevningsteoremet viste alene at lønningene uansett presses ned i det «kostbare» landet (importøren) og opp i det «billige» landet (eksportøren), jf. kapittel 5.6. Fri bevegelse av arbeidskraft, som i EUs indre marked, forsterker konvergensen i lønninger (gjør den raskere/sterkere) mellom høynntekts- og lavinntektsland. Det vil være store forskjeller mellom land og markeder i hvordan lønnsinntektene påvirkes alt etter hvor fleksibel lønnsdannelsen er. I USA er menneskene av ulike grunner mer fleksible enn i Europa, og tilpasser seg raskere nye internasjonale priser og lønninger. Fleksible arbeidstaker-

grupper og de med spesiell kompetanse kan øke sine inntekter ved at de kan tilby sin arbeidskraft i større og spesialiserte markeder. Samtidig kan inntekten for viktige grupper lønntakere øke bare litt, stå stille eller til og med gå ned, spesielt i sektorer der arbeidet ikke krever særlig grad av spisskompetanse, for eksempel i ufaglærte jobber. Teknologiske endringer (robotisering, data-teknologi med mer) øker konkurransen om denne typen arbeidsplasser ytterligere.

Menneskenes sosiale, kulturelle, historiske og språklige bindinger til sted, yrke, region og land – ikke minst i Europa – preger i mindre grad investorer enn lønntakere. Spesielt er internasjonal kapital mer fleksibel og i prinsippet fri for sosial og kulturell identitet. Den internasjonale kapitalen kan flytte hele virksomheter til andre land, noe de færreste europeiske lønntakere kan være med på. Denne fleksibiliteten bidrar til at kapitaleierne/investorene generelt vil være de som oftest vinner mest når åpenheten i en økonomi øker. I ethvert marked vil de som er mest fleksible, med flere kjøpere eller selgere å velge mellom, som regel også få størst markedsrett. Dette bidrar til at kapitaleiere og arbeidsgivere i en integrasjonsprosess generelt får sterkere posisjon, eller forhandlingsrett, i forhold til lønntakerne, i alle fall på kort og mellomlang sikt. Jo raskere tempo, desto større forskjeller. Samtidig øker frie internasjonale kapitalbevegelser konkurransen mellom investorer, der nasjonale virksomheter kan bli lagt ned på grunn av utenlandsk konkurranse. Samtidig som konkurransen øker og presser priser ned på mange områder, framstår store internasjonale selskaper i økt omfang. Noen nasjonale selskaper kan tilsvarende vokse til å bli store internasjonale konsern med sterke posisjoner i andre land. Den internasjonale kapitalen blir på relevante områder sterkere enn den nasjonale kapitalen, gjennom sin størrelse, teknologi og fleksibilitet. Det kan føre til konsentrasjon av virksomheter i form av konglomerasjon og sentralisering, og til ytterligere regional og industriell omstilling.

Den klassiske økonomiske skolen bygde i sitt ytterpunkt på at myndigheter skal gripe så lite som mulig inn både i nasjonale og internasjonale markeders funksjonsmåter. Opprinnelig ble det bygd opp en analyse som sa at fullstendig spesialisering var det mest lønnsomme for det enkelte landet. Den mer utviklede standard handelsteorien kom fram til at fallende grenseproduktivitet fører til at fordelene blir uttømt før full spesialisering er oppnådd. Økonomiske mekanismer fører altså til at ikke alt i en næring som er importkonkurrerende blir lagt ned, og at de økonomiske fordelene med å vokse i eksportnæringer har også begrensninger. I økonomisk teori finnes den optimale graden av

spesialisering der grenseinntekten blir lik grensekostnaden for den enkelte virksomheten, jf. kapittel 5.3.

Når et land åpner seg mot omverdenen, vil økonomien bevege seg i retning av det økonomisk definerte optimale produksjonspunktet for alle virksomheter. Det fører til interessekonflikter mellom personer, bransjer og distrikter som domineres av henholdsvis importkonkurrerende virksomheter eller er konsumenter av eksportvarer på den ene side, og dem som driver med eksportkonkurrerende virksomhet eller er konsumenter av importvarer på den annen. Et land vil dels forme sin politikk ut fra disse interessene, og i en del tilfeller kan det aktuelle landet være mer opptatt av å beskytte enkeltbransjer som har stor sysselsettingsmessig eller regional betydning, enn av å fremme handels- og industriinteresser med mer bearbeidede varer generelt på nasjonalt eller internasjonalt plan, selv om det skulle føre til høyere priser til forbrukerne, mindre vareutvalg og lavere inntekt totalt sett. De vinstene individer, bedrifter og regioner får når handelshindringer beholdes eller bygges opp, vurderes da som viktigere enn de tapene andre, og særlig konsumentene, får.

Politisk er derfor ofte begrensninger i handelen (det kortsiktige) lettere å argumentere for enn å bygge ned begrensningene som fører til langsiktig økonomisk vinst på aggregert landnivå. Dette skyldes blant annet at de umiddelbare ulempene ved å redusere handelshindringene faller på importkonkurrerende produsenter som hver taper mye, mens de mange konsumentene som får fordelene, hver vinner mindre. Produsentgruppene er ofte bedre organisert enn konsumentene og påvirker derfor politiske beslutninger lettere. Sektorinteresser preger da også ofte et lands handelspolitikk. Tregghetsmekanismer og behov for tid til omstilling gjør at eksponering mot internasjonale priser derfor bør foregå over en viss tid slik at tilpasninger blir mulig. På «kort» sikt kan det være vanskelig å foreta en omstrukturering i et næringsliv til nye internasjonale priser og handlemåter, mens det på lang sikt kan være nødvendig for å øke det samlede inntektsnivået. Over tid har det vist seg at de langsiktige fordelene med økonomisk integrasjon har vunnet politisk over de mer kortsiktige interessekonfliktene, og verden har beveget seg i retning av en gradvis mer liberal internasjonal handel, jf. forhandlingsspillet i kapittel 8.4.

Analysen sier imidlertid ikke at målet på lang sikt ensidig skal være det økonomisk definerte optimale produksjonspunktet. Økonomisk integrasjon har politiske og sosiale spillover-effekter som kan forsterke interessen av vinst og interessemotsetninger. Et viktig forhold er at de som drar mest nytte av den nye situasjonen blir rikere, og i neste runde ofte også blir sterkere i

utformingen av et lands politikk, næringsliv og i sosiale forhold. Økonomisk omstrukturering kan innebære kulturell endring og identitetsendring i det som i en del sammenhenger kalles modernisering av et samfunn, jf. kapittel 12.3. Mange kan mene at kostnadene ved selve omstillingen er for stor i forhold til vinsten. Internasjonal handel setter store krav til personlig, bedrifts- og bransjemessig, regional, nasjonal og også internasjonal omstilling. De som ikke klarer omstillingen på en positiv måte, kan tape varig. Penger «er ikke alt», noe økonomiske modeller er dårlige til å ta hensyn til.⁵⁶

Finanssektoren har dertil fått økt betydning for realøkonomienes virkemåte (Isachsen & Høidal 2004, Isachsen 2012). Finansialisering av en økonomi innebærer at reelle varer, tjenester og ulike former for risiko kan utveksles for penger. Finansialiseringen forklares vanligvis med liberaliseringen av finansmarkedene i mange land fra 1970- og 1980-tallet og senere (Hjartaker & Tranøy 2017). Mellom 1980 og 2005 økte verdien av verdens finansmarkeder fra 109 til 316 prosent av verdens BNP (Andersson, Broberg, Gianneschi & Larsson, 2016). Som følge av dette spiller finansmarkedene, dets institusjoner og representanter en stadig større rolle i både bedrifters strategier og i nasjonal, europeisk og global økonomi. I bedriftsøkonomisk sammenheng har finansialiseringen ført til et sterkt fokus på selskapenes aksjonær- og børsverdier. I den politiske økonomien er fokus rettet mot at finansmarkedene vokser raskere enn realøkonomien, og til å forklare hvordan politiske beslutningsprosesser er blitt mer avhengige av rask og global finansiell kapital. I kulturorienterte og sosiologiske sammenhenger er begrepet brukt til å beskrive de samfunnsmessige forandringene som har skjedd når finansøkonomi og -kultur spres, med konsekvenser for hvordan samfunnets velferd og hverdag formes. Ofte er begrepsbruken i finanssektoren kompleks og framstår som ganske uforståelig for mange, noe som skaper et skille mellom sektoren og store grupper av befolkningen.

De fleste land og politiske partier vil, med noe ulike begrunnelser, ende opp med ønsker om grader av frihandel snarere enn fullstendig isolasjon eller kontrollfri åpenhet. Utfordringen ligger i å finne en optimal snarere enn en minimal eller en maksimal grad av åpenhet overfor omverdenen, utover det den økonomiske analysen kom fram til. Politisk må de økonomiske fordelene

⁵⁶ Niall Fergusson (2001) argumenterte for at det er helt andre krefter enn økonomisk rasjonalitet som oftest styrer menneskenes handlinger: «Sex, power, play and violence generally interest most people more than making money. Most of us are remarkably bad at assessing our own economic best interests.» Dersom dagens nyhetsmedier tilfredsstiller folks egne ønsker om nyhetsstoff, kan det tyde på at det kanskje er noe i Fergussons argument.

med handelen balanseres opp mot hensyn til inntektsfordeling, arbeidsmarked og arbeidsledighet, distriktspolitikk, forsyningssikkerhet, konglomerasjon og monopolproblematikk, handelsbalanse, verdinormer, kultur, miljø, klima, ulike styringsbehov og andre forhold som måtte være av betydning. Få ønsker at mikroøkonomiske prinsipper og frihandel skal være de eneste kriteriene for hvor åpen en økonomi skal være, og hvilket samfunn vi skal ha. Internasjonal handel uten noen form for hindringer og påvirkning finnes da heller ikke noe sted i verden, og vil kanskje heller aldri gjøre det i framtida. Spørsmål om optimal grad av og form på nasjonalt selvstyre, framvekst av nye sterkere nasjonale og globale sentra og nye typer aktører, som bedrifter, organisasjoner og byer, samt formen på og graden av deltakelse i de internasjonale handelsregimene, vil etter all sannsynlighet stå sentralt i den norske, så vel som i de fleste andre lands debatt framover. Det gjelder også internasjonal økonomisk og politisk debatt.

Tiltak for å nå en slik sosialt definert optimal grad av åpenhet tar enkelt sagt sikte på å påvirke innen- eller utenriksøkonomiske betingelser for samhandelen med andre land uten å bryte selve samhandlingen. Den vanligste formen for inngrep er å hjelpe importkonkurrerende næringer for kortere eller lengre tidsrom, for eksempel med proteksjonistiske tiltak. De økonomiske kostnadene ved dette kan tenkes målt for forbrukerne ved den ekstra vinsten de ville ha fått gjennom lavere priser og et større vareutvalg dersom tiltaket ikke var blitt innført. Disse kostnadene må være verdsatt lavere enn de fordelene som oppnås ved å fremme næringsinteressene. Samtidig kan utlandet som taper eksport, svare med tilsvarende tiltak, og det kan bli en proteksjonistisk spiral og handelskrig som på 1930-tallet. Det vil imidlertid være vanskelig å bygge opp igjen industri som er lagt ned på grunn av utenlandsk konkurranse. Den vil bli dyrere og dårligere enn den som den konkurrerer med i utlandet. Proteksjonisme gir omvendte vinnere og tapere samt aggregert netto økonomisk tap i forhold til det mer frihandel gir, mens økt frihandel gir netto aggregert vinst. I noen tilfeller vil et land søke å fremme eksporten politisk. Det kan for eksempel støtte produksjon av varer og tjenester som beveger seg i retning av høy internasjonal vekst. Produkter med høy inntektselastisitet og vekst i internasjonale markeder har vært et kriterium som særlig asiatiske land har siktet mot i sin så langt vellykkede satsing på eksportledet vekst. Eksportfremmende tiltak kan også framføres på politisk grunnlag. Den totale samfunnsøkonomiske og -politiske vinsten ved å øke eksporten utover det et internasjonalt marked vil betale for, må da være større enn det støtteordningene koster.⁵⁷

Gjensidig avhengighet (interdependens) binder i seg selv i dag partene til etter hvert å måtte finne en løsning på uenighet om åpenhetsgrad for det enkelte landet og alle land. Dette er en dynamikk som over tid presser i retning av mer økonomisk integrasjon. Boks 12.1 viser en skisse av en nytte- og kostnadsanalyse, som i prinsippet kan brukes til avveininger av hvor stor grad av åpenhet et land ønsker. Utover mange fagøkonomiske vurderinger ligger det en god del skjønn og verdivurderinger i dette. I demokratier blir slike spørsmål til sist ofte avgjort ved folkeavstemninger når de er store nok, som to ganger i spørsmålet om norsk EU-medlemskap.

Boks 12.1: Nytte- og kostnadsanalyse av økt frihandel

I en nytte-kostnadsanalyse identifiseres, måles og sammenveies alle fordeler og ulemper i et prosjekt eller tiltak. I dette inngår alle direkte kostnader og inntekter, indirekte virkninger og positive og negative eksternaliteter. Alle størrelser søkes oversatt i penger. Dette innebærer at også ikke-økonomiske faktorer skal tallfestes, noe det ofte kan være stor uenighet om. En må i tillegg ta hensyn både til den usikkerheten anslagene innebærer, og hvordan fordeler og ulemper blir fordelt. I en handelscase må fordelene konsumentene får av lavere importpriser, veies mot de ulempene produsentene får. Andre faktorer som bosetting, sysselsetting, selvforsyningsgrad, konkurranseeffekter, miljø- og klimaspørsmål og så videre må vektes inn i virkningene for konsumenter og produsenter for å få fram den totale samfunnsøkonomiske virkningen. I nytte-kostnadsanalysen er det utviklet mange metoder for oversetting av ikke-økonomiske størrelser til økonomiske størrelser.

Gjennom en «passende» diskonteringsrate kan en (i prinsippet) finne fram til en positiv eller negativ nåverdi av hvorvidt det vil være fordelaktig å åpne seg (mer) overfor omverdenen. Nåverdiprinsippet er viktig for å gjøre pengestrømmer på ulike tidspunkt sammenliknbare. Dersom det investeres en krone i dag med en årlig rente på r prosent, for eksempel ved å sette kronen inn på en rentebærende bankkonto, vil beløpet om ett år være $(1 + r)$ kroner. Dette betyr at nåverdien (N) av $(1 + r)$ kroner om ett år er 1 krone. En må altså neddiskontere

⁵⁷ Eksempel: Ved å øke den gjensidige økonomiske avhengigheten mellom land kan muligheten for væpnede konflikter reduseres. Det mest brukte eksemplet på dette er fraværet av krig mellom Frankrike og Tyskland etter den andre verdenskrig. Mange mener dette skyldes den gjensidige interessen de to landene nå har i motpartens fungerende økonomi. Det var også et viktig fundament i etableringen av etterkrigstidas internasjonale frihandelssystem og EU, i østpolitikken til Willy Brandt på 1970-tallet, og med integrasjonen av de tidligere kommunistlandene i Øst-Europa inn i EU på 2000-tallet.

det framtidige beløpet (F) for å finne nåverdien, og i dette tilfellet dividere beløpet med $(1 + r)$. Dersom betalingen som foregår t år i framtida, vil nåverdien av beløpet være

$$N = F / (1 + r)^t$$

r kalles diskonteringsraten, eventuelt diskonteringsrenten, mens brøken $1/(1 + r)^t$ kalles diskonteringsfaktoren. Diskonteringsfaktoren er faktoren som en må multiplisere et framtidig beløp med for å (tilbake)diskontere det til i dag, mens diskonteringsraten viser hvor mye et framtidig beløp mister i verdi for hver periode det (tilbake)diskonteres, eventuelt den raten som et beløp vokser med for hver periode som det framdiskonteres.

Dette innebærer at en ikke bare skal se på de statiske virkningene av større åpenhet, men også dynamiske virkninger over tid. Dersom nåverdien er positiv, vil en kunne beslutte at landet bør åpne for en friere handel. Det betyr i så fall at de neddiskonterte samfunnsøkonomiske fordelene oppfattes å være større enn de neddiskonterte samfunnsøkonomiske kostnadene. Ofte vil det være slik at større åpenhet kan falle negativt ut på kort sikt, men være mer lønnsom på lengre sikt. Dette skyldes blant annet at bedrifter og personer trenger tid til omstilling. Både graden av og formen på omstillingene vil være avgjørende for utfallet.

Gjennom en sensitivitetsanalyse kan en studere hvor store endringer det skal til i de valgte størrelsene for at den økte åpenheten skal bli ulønnsom. Dette gir et inntrykk av hvor robust valget av handlinger er i forhold til begivenheter som kan inntreffe, eller feilvurderinger en kan komme til å gjøre, som er annerledes enn den utviklingen en tror mest på.

Det vil i en slik analyse ikke være mulig å komme fram til anslag som er fullstendig fritatt for vurderinger, skjønn og verdivalg. Generelt bør det være slik at offentlig sektor har en lavere diskonteringsrate (lenger tidshorisont) enn privat sektor, og gjennomfører en mer helhetlig analyse (trekke flere faktorer inn i vurderingen) enn det for eksempel en enkel næringssektor eller bedrift vil gjøre. Valg av ikke-økonomiske faktorer og vektleggingen (verdivurderingen) av dem vil være farget av politiske valg og interesser. Det er altså mulig å få flere «riktige» lønnsomhetsanalyser av samme prosjekt, eller i vår case: valg av åpenhetsgrad for et land, avhengig av hvilke elementer som trekkes inn i analysen, hvordan de oversettes til økonomiske størrelser, og hvilken diskonteringsrate som velges. I en nytte- og kostnadsanalyse inngår med andre ord valg av politisk retning og verdinormer som del av analysen og i forutsetningene for beregningene.

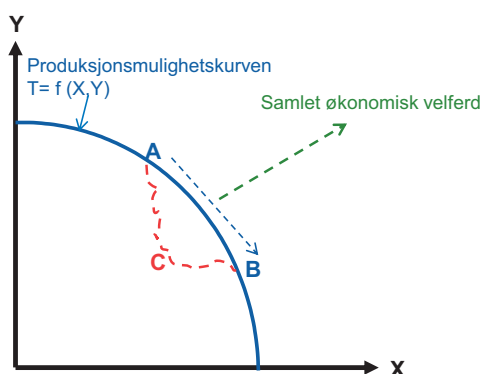
Se mer om nytte-kostnadsanalyser i for eksempel Sloman, Wride og Garratt (2015, s. 340–347), og i mer fullstendig framstilling, for eksempel i F. Nas Tevfik (1996).

12.2 OMSTILLING OG OPTIMAL GRAD AV FRIHANDEL

Økonomisk integrasjon kan betraktes som en prosess der handelshindringer gradvis bygges ned (negativ integrasjon) og/eller det opprettes ordninger for å styrke handelen (positiv integrasjon) og for politikkharmonisering, jf. kapittel 3.2. Alternativkostnaden ved desintegrasjon øker med integrasjonsomfang og -dybde, og «gå-vekk-prisen» og kostnaden ved å bryte handelssamarbeidet fullstendig blir gradvis mer uakseptabel. Integrasjon fostrer over tid mer integrasjon. Handelsteorien viste vinsten ved økt frihandel og forutsatte full mobilitet av innenlandske produksjonsfaktorer på tvers av sektorer. Dette er imidlertid ikke alltid så enkelt. Analysen var statisk og sa ikke noe om hvordan en kommer fra det ene til det andre produksjonspunktet. For å forstå det faktiske resultatet og veien dit må tregheten i markeder og politikk samt deres dynamiske interaktive prosesser trekkes inn.

Handelsteorien viste at når et land spesialiserer seg på vare *X* der det har et fortrinn, vil produksjonen av vare *Y* der det ikke har et fortrinn, bli redusert. Ressurser flyttes fra sektor *Y* til sektor *X*. Dette er illustrert i figur 12.1 som en bevegelse langs landets produksjonsmulighetskurve fra punkt *A* til punkt *B*, jf. kapittel 5.4. I denne antakelsen er det alltid full sysselsetting av arbeidskraft og kapital.⁵⁸ Hvis imidlertid arbeidskraften i sektor *Y* ikke er helt mobil, vil den ikke bevege seg fullt ut til sektor *X*, og (delvis) bli uten sysselsetting når produksjonen av *Y* reduseres. Noen selskaper som produserer *Y*, vil nokså raskt kunne gå konkurs som følge av den økte konkurransen, og folk vil miste jobber uten at økt aktivitet i sektor *X* kompenserer for det. Hvis denne effekten er sterk og langvarig, kan landet tape på frihandelen. Det kan da bli værende lenge i punkt *C* som er innenfor produksjonsmulighetskurven og illustrerer ressursledighet. Spørsmålet blir da hvordan evnen er til å bevege seg fra *C* til *B* etter hvert. Noen land, arbeidstakergrupper og investorer vil klare det fort, noen sakte og noen kanskje aldri.

⁵⁸ En situasjon med *naturlig arbeidsledighet* i en økonomi betraktes vanligvis som en økonomi med full sysselsetting. Det er da balanse mellom totalt tilbud og total etterspørsel. Naturlig arbeidsledighet er summen av *friksjonell* (tid det tar å skifte jobb) og *strukturell* (endringer i sammensetningen av næringsstrukturer) arbeidsledighet. Arbeidsledighet utover den naturlige kan kalles *reell*, og kan betraktes som sløsing med ressurser, med både kort- og langsiktige sosiale og politiske kostnader.



Figur 12.1: Kort- og langsiktige virkninger av handelsliberalisering

Forbrukerne vil på sin side nokså umiddelbart dra nytte av de nye internasjonale prisene. Disse muliggjør et høyere forbruk av Y, da de har overforbrukt den billige X på bekostning av den dyrere Y med det (gamle) innenlandske prisforholdet (ikke tegnet i figuren, se figur 5.8–5.9). I frihandel økes prisen på X sammenliknet med prisen på Y. Siden inntektene til konsumentene bestemmes av produksjonen av både X og Y, kan imidlertid konsumentene tape inntekt i den nye produktkombinasjonen dersom den blir definert av punkt C, snarere enn i eller nær inntekten som er knyttet til det nye optimale punktet B. Styrken i endringer vil defineres av hvor fleksible arbeids- og kapitalmarkedene er. Forbrukernes nettovinst vil bli bestemt ut fra i hvilken grad de kan dra nytte av både bytting av varer og tjenester i det nye og større markedet i det nye prisforholdet, og ut fra evnen til å bli med på spesialiseringen i produksjonen. Forbrukernes netto økonomiske tap kan måles med hensyn til ledighet og produksjonstap av Y, som tidligere bidrog til økonomien. Forskjellen mellom økonomiske, politiske og sosiale fordeler og kostnader bestemmer nettofordelen eller tapet av det nye prisforholdet. Når forskjellen mellom fordeler og kostnader er maksimert, har landet oppnådd en optimal grad av integrasjon (ikke vist i figuren). På dette tidspunktet er de marginale samlede fordelene med økt restrukturering lik de marginale samlede kostnadene. Den eneste måten at maksimal restrukturering (maksimal grad av åpenhet i henhold til rent økonomiske kriterier) også er optimal, er når marginale sosiale, politiske og økonomiske kostnader anses å være null eller ubetydelige.

Mange av kostnadene er vanskelige å måle. Kostnadene er dynamiske og defineres blant annet gjennom konstellasjonen av innenlandske aktører. Etter

at tilpasninger og gamle / ikke konkurransedyktige (deler av) bransjer dør, vil kostnadene ved å gjenopprette nedlagte virksomheter være høye. Det vil være en reversering av fordelene med frihandel. Dersom landet i første omgang ender opp i punkt C, vil kostnadene ved å flytte nærmere punkt B, som innebærer en ytterligere tilpasning til de internasjonale prisene, bli gradvis lavere enn desintegrasjon og gå tilbake til punkt A. Jo mer strukturelle tilpasninger som gjøres, desto mer avhengige blir land av andre land, og «gå-vekk-prisen» blir gradvis stadig mer uakseptabel. Landene blir gjensidig avhengige (interdependente) på varig basis. Jo større forskjellen er mellom de innenlandske relative prisene og de (nye) internasjonale prisene, desto mer er det å vinne for et land, men da blir også restruktureringen størst. Jo større relativ prisforskjell det er mellom land, desto lengre avstand vil det ofte være mellom punktene A og B. Store relative prisforskjeller i forhold til omverdenen er det spesielt små land som har med sine mer begrensede eksportporteføljer, enn det store land har. Det er derfor små land er mer avhengige av internasjonal handel enn store land for å opprettholde tilsvarende økonomisk levestandard. Små land er asymmetrisk avhengig av handel med den større omverdenen, som domineres av store land.

Virkninger av økonomisk integrasjon på inntektsfordelingen innen land påvirkes dermed mye av evne og vilje til omstilling. Det starter med at sektor X tjener mer og blir større, mens sektor Y tjener mindre og skrumper. Uten kompensasjon tar sektor X hele vinsten, og Y tar hele tapet. Dette gjelder for både kapitaleierne og arbeiderne. Hvor mye sektor X reelt vinner og sektor Y taper, avhenger som nevnt av hvor fleksible partene er til å tilpasse seg til å produsere mer X. Det vil ta kortere tid å legge ned deler av Y-produksjonen enn å bygge opp mer X-produksjon. At de som drar mest nytte av den nye situasjonen også blir sterkere i utformingen av et lands politikk og næringsliv kan forsterkes av det som kalles *oligarkiets jernlov*, jf. boks 12.2.

Den økonomiske integrasjonen fører gjennom sin dynamikk altså til både økonomiske og politiske endringer i samfunnenes funksjonering, noe som også ofte gjenspeiles i ulike syn på dens form og omfang. I de europeiske finanskrisene kan det for eksempel være motsatte syn på hva et akseptabelt nivå på strukturell arbeidsledighet er, og hvor stor og i hvor lang tid denne arbeidsledigheten skal aksepteres. Nyfunksjonalister anser det som regel positivt å skape en raskere integrasjon for å komme hurtigere inn i en ny bærekraftig likevekt, og de aksepterer derfor gjerne en høy grad av reell arbeidsledighet i en (lengre) periode, med de sosiale og politiske kostnadene som følger. Intergovernmentalister kan helle i retning av at saktere integrasjon,

eventuelt stoppe den, vil være en bedre løsning for å gi folk og bedrifter mer tid til å omstrukturere seg.⁵⁹ Fastsettelsen av både fordeler og kostnader er derfor dels subjektiv og avhenger av både nasjonalt og internasjonalt integrasjonsperspektiv og politiske valg.

Boks 12.2: Oligarkiets jernlov

Oligarkiets jernlov sier at politiske partier, organisasjoner og større virksomheter alltid vil utvikle et fåmannsvelde, eller et oligarki, selv om de i utgangspunktet er basert på ideologi som vektlegger likhet, medbestemmelse og demokrati. Jernloven postulerer at en demokratisk organisasjon ikke unngår å bli styrt av en elite fordi organisasjonsprosessene skaper holdninger i ledelsen og blant tillitsvalgte som ser dette som nødvendig av taktiske og tekniske grunner. Robert Michels (1911) hevdet at oligarkiets nødvendighet er særlig grunnet i ledernes oppfattede behov for kontroll med kunnskap og kommunikasjon. Ledernes maktbegjær og behov for autoritet, og at noen har behov for noen å se opp til, var ikke en del av hans begrunnelse.

Ut fra denne forståelsen kan ingen stor og kompleks organisasjon fungere som et direkte demokrati. Makten i en organisasjon vil alltid bli delegert til enkeltpersoner, enten de er valgt eller utpenkt på annen måte. Denne lederklassen vil uunngåelig vokse til å dominere organisasjonens maktstrukturer på bekostning av medlemmene i organisasjonen. Ved å kontrollere hvem som har tilgang til informasjon, kan de sentralisere sin kontroll, ofte med lite ansvar overfor dem som de representerer, ofte på grunn av medlemmens apati, likegyldighet og manglende deltakelse som de fleste har overfor organisasjonens beslutningsprosesser. Michels hevdet at demokratiske forsøk på å holde lederne ansvarlige som oftest mislykkes da de med sin makt kan belønne lojalitet, kontrollere informasjon og prosedyrer for beslutninger. Målet om et representativt demokrati for å eliminere elites kontroll er i henhold til oligarkiets jernlov umulig, og det representative demokratiet er bare en fasade som legitimerer eliten.

⁵⁹ På 1970-tallet da EU syntes å desintegrere på grunn av mange skjulte handelsbarrierer, ble løsningen til slutt mer integrasjon. Enhetsakten ble presentert i 1986 som et svar på problemene, og senere ble det indre markedet og euroen introdusert. Alt var middel for å gå videre til nye frihandelslikevekter i stedet for å bevege seg langsommere og beskytte frihandelstapere. Det som kan være riktig politikk i én situasjon, er imidlertid ikke alltid riktig politikk i andre situasjoner.

Den endrede innenrikspolitiske maktbalansen som følger av endret sammensetning av økonomiske aktører i en økonomisk integrasjonsprosess, kan forsterkes av jernloven.

12.3 MODERNITET, SENTRUM-PERIFERI OG ELITER

Internasjonal handel bidrar altså ikke bare til økonomisk vekst, men fører samtidig til geografisk og klyngemessig konsentrasjon, som ble drøftet i kapittel 6.8, og til omfordeling av inntekt og politisk innflytelse. Konsentrasjon av virksomhet og restrukturering av næringer og markeder bidrar til endring av samfunn og til politiske skiller. Dette har preget vestlig sivilisasjon hele tida etter den industrielle revolusjonen, og endret samfunn over i det som ofte kalles et *modernisert* samfunn, i overgang fra det tradisjonelle jordbruks-samfunnet til «moderne» og generelt rikere samfunn. Moderniseringsprosesser refererer typisk til en posttradisjonell, postmiddelaldersk historisk tid. Føydalismen som eksisterte i Europa da befolkningen stort sett levde av jordbruk, ble erstattet av kapitalisme, industrialisering, sekularisering, rasjonalisering, med nasjonalstater styrt av institusjoner og markedsøkonomi (Barker, 2005, s. 444). Det moderne samfunnet blir styrt av mer abstrakte prinsipper enn de tradisjonelle samfunnene, der familie, lokale omgivelser eller en styrende klasse var viktigst. Endrede (eksogene) omgivelser og muligheter, som ny teknologi, nye organisasjonsmetoder, frihandel og juridisk, økonomisk og internasjonal forandring, er i et moderne samfunn på ulike måter og grader kontrollert (endogent) av enkeltpersoner, selskaper, byråkrater, politikere og organisasjoner. Beslutningsprosessene i et moderne samfunn gjør individet viktigere, og oppfattes ofte som mer demokratisk enn det tradisjonelle samfunnet.

Samfunn som er modernisert, er i Vesten ofte forventet å følge vestlige veier og verdier og fører til urbanisering og industrialisering (Kendall, 2007). Fordi de mest «vellykkede» regjeringene i den moderne verden er liberale demokratiske velferdsstater som er konsentrert i Europa og Nord-Amerika, definerer disse landenes institusjoner også ofte standarder for å vurdere hvordan andre stater fungerer, og hva som er bra og dårlig styre. Begrepet «Good Governance» er ofte brukt for å beskrive et godt fungerende moderne velferdssamfunn. Hvordan utøver og bruker staten, den private sektoren og det sivile samfunnet hver for seg og i samspill politisk autoritet og institusjonelle ressurser til å styre et samfunn? Good Governance sammenlikner ineffektive økonomier eller politiske organer med opprettholdbare økonomiske og politiske systemer. IMF (1997) definerte at Good Governance er et system som fungerer etter rettsstatsprin-

sipper, har en effektiv og ansvarlig offentlig forvaltning og kontrollerer korrupsjon som rammeverk for at økonomien kan fungere. For å motta lån fra IMF må land ha visse IMF-definerte retningslinjer for Good Governance på plass. Verdensbanken (2005) har tilsvarende lagt vekt på grad av og form på økonomisk og sosial kontroll. Good Governance blir ofte synonymt med effektiv demokratisk styring i en vestlig type modernisert verden. Det er imidlertid ulike meninger om hvorvidt modernitet og modernisering er bra eller dårlig, og hva konseptene skal bety i konkrete tilfeller.

Om et samfunn er i status som premoderne, moderne eller postmoderne, eller er i ferd med å endre seg fra det ene til det andre, kan ofte være uklart. *Postmodernisten* hevder at den modernistiske påstanden om å ha den objektive kunnskapen om den virkelige verdens mål og mening, tilstand og utvikling og om dens definisjon av kunnskap og vitenskap, er for enkel. Postmodernisten understreker betydningen av idealisme, konstruktivisme, relativisme, pluralisme og skepsis. I dette inngår omfordelingen av inntekt og restrukturering av økonomiene som fører til motsetninger mellom grupper, i og mellom land, spesielt der avstanden mellom grupperinger og kulturer er stor. Seymour Martin Lipset og Stein Rokkan (1967) listet en rekke skillelinjer og interessekonflikter som har tydeliggjort seg under modernismen i vestlig sivilisasjon etter den industrielle revolusjonen.⁶⁰ Nedenfor følger flere av disse sammen med noen nyere.

- Territorielle motsetninger mellom sentrum og periferi, inkludert i tempo og mestring av endringer i økonomiske strukturer.
- Sosiokulturelle konflikter mellom «eliter» i urbane strøk og befolkning i rurale strøk, mellom byenes embetsstand, dels næringsliv og patrisiat og landsbygdas bondestand. Hvem tar beslutninger og definerer identitet og det beste levesettet? Hvem har makt og hvem opplever avmakt, jf. Gudmund Hernes (1975) i forbindelse med den norske maktutredningen på 1970-tallet. I de nasjonalstatene som har klart å assimilere flere kulturer inn i flertallet, framstår skillelinjene som svakere enn hos dem som ikke har klart det.

I Norge i dag er for eksempel frontene steile mellom dem som ikke vil ha ulv i beiteområder, og dem som vil prioritere ulven framfor beitedyr. Skal det være en agrarnasjonalistisk definisjon av kultur og nasjonale interesser, eller slik som

⁶⁰ Se også Rokkan (1987).

hørt av en byrepresentant i en paneldebatt om distriktspolitikk generelt: «Hvorfor skal ikke vi få lov til å gjøre det som er mest rasjonelt bare fordi noen ute i distriktene ikke vil flytte på seg?»

- Konflikter mellom industrielle eiere og arbeidstakere som en klassesdeling. Dette er viktig bakgrunn for økonomiske (og politiske) interessekonflikter mellom investorer og bedriftseiere på den ene siden, og arbeidstakerne, og enda mer de arbeidsledige, på den annen. Det er også bakgrunnen for de tradisjonelle politiske partiene på høyre- og venstresiden, og til faglig organisering i arbeidsmarkedet. Finansialiseringen og kompleksiteten i hvordan finanssektoren fungerer forsterker disse skillene.
- Motsetninger i utformingen av utenriksøkonomisk politikk. Internasjonal frihandel er med på å skape økonomiske skiller mellom geografisk sentrum og periferi. Internasjonal handel fører gjennom spesialisering ofte til sentralisering. Det er konflikter mellom importkonkurrerende produsenter i rurale strøk som ønsker beskyttelse mot utenlandske produsenter, og konsumenter som ønsker mest mulig billige og gode produkter og tjenester som det er flest av i urbane strøk. Spesielt er dette synlig i markeder for landbruksvarer.
- Kjønnssdeling når det gjelder posisjoner og inntekt for menn og kvinner. Dette gjaldt også før industrialiseringen skjøt fart da kvinner mer entydig var bundet til husarbeid, men skjer nå på en annen måte etter at kvinner allment gikk ut i lønnet arbeid.
- Stat versus kirke: mellom religiøse og verdslige velgere. Sekularisering av samfunnene.
- Nasjonalstater mot industrielle interesser når det gjelder skattlegging og kontroll av næringsvirksomhet. Skal den økonomiske modellen primært tjene næringsinteresser eller andre sosiale og økonomiske samfunnsforhold?
- Konflikter mellom minoriteter, regioner og statsstyrer i land, slik som det i vekslende grad og form i senere år er uttrykt mellom katalanere i Spania, kurdere i Tyrkia, samer i Norge, urbefolkning (indianere) i USA og skotter i Storbritannia?
- Konflikter mellom dem som vektlegger vekst etter målbare økonomiske kriterier (kapittel 13.1) og dem som legger mer vekt på bærekraft og miljø- og klimaspørsmål (kapittel 14.4).

Næringsstrukturene endrer seg i dag raskere enn noen gang i historien. Vi vet ikke sikkert hva vi skal/bør drive med, og hvor, om 20–30 år. Mange av dagens

store internasjonale virksomheter eksisterte ikke så sent som på 1980-tallet (Google, Facebook, Uber, Amazon, eBay, Tencent, Alibaba mfl.). Flere megabyer er befolkningsmessig nå større enn mange land, jf. kapittel 13.2. Omfordeling skaper skillelinjer om hvilke samfunn vi kan og bør ha, og «populistiske reaksjoner» og «motkulturer». «Elitene» sitter i de stadig større klyngene og bestemmer politikk på områder der de selv ikke er sterkt berørt. *Eliten* forstås gjerne som en (liten) gruppe mennesker som styrer mye penger, privilegier og/eller politisk makt i et samfunn. Mills skrev i sin bok *The Power Elite* (1957) at eliten er politiske, økonomiske og militære kretser som i sett med overlappende små, men dominerende grupper deler beslutninger med nasjonale konsekvenser. Mills argumenterte med at elitegrupperingene som regel aksepterer hverandre, forstår hverandre, gifter seg med hverandre og har en tendens til å jobbe og tenke sammen, eller i det minste likt. Utdanning mente han spiller en kritisk rolle i dannelse og opprettholdelse av eliter.⁶¹

Elitedannelser foregår mellom land så vel som innen regioner i et land. I noen land uttrykker dette seg som «regional nasjonalisme», for eksempel i Spania der flere regioner har sterke regionalorienterte eller separatistiske politiske partier. Motstanden mot eliten («the establishment») uttrykkes gjerne som *populisme*. Populisme er en form for politisk kommunikasjon basert på kontraster mellom «folket» og en ekte eller forestilt gruppe av privilegerte eliter, og som lager eliten til sydebukk eller folkefiende. Populister kan finnes i hele det tradisjonelle politiske høyre–venstre-spektret, og som beskriver både borgerlige kapitalister og sosialistiske organisatorer som urettferdig dominerende i den politiske sfæren. Etablerte i politikk og næringsliv bruker på sin side ofte betegnelsene populist og populisme nedsettende om sine motstandere. De ser gjerne populisme som demagogi som søker støtte og empati fra allmennheten gjennom retorikk og urealistiske politiske forslag, og der «folket» blir satt opp mot «den korrupte eliten». Motkrefter i Brexit, valg av Donald Trump som amerikansk president og støtten til Bernie Sanders som motkandidat til den mer elitistiske Hillary Clinton, og franske Marie Le Pen som motkandidat til vinneren Emmanuel Macron i det franske presidentvalget, er internasjonale eksempler på reaksjoner mot eliten. Motstanden mot EU-medlemskap er framført som et norsk eksempel.

⁶¹ Mills skrev at ungdommelige overklassemedlemmer i USA tas inn på eliteuniversiteter som Harvard, Columbia, Yale og Princeton, og til universitetenes eksklusive klubber. Disse gir i sin tur innpass til andre klubber og foreninger som fungerer som møteplasser for forbindelser i business og politikk gjennom karrieren.

12.4 ARGUMENTER FOR BEGRENSNINGER I INTERNASJONAL HANDEL

Land og grupper innen et land kan altså ha gode økonomiske, politiske og sosiale grunner til positivt og negativt å påvirke integrasjonen med omverdenen og samfunnsutviklingen generelt for kortere eller lengre tidsrom. Den økonomiske analysen gir rammer og mekanismer for handlingsrom, der andre forhold og handlinger gir variasjoner i utfall, jf. kapittel 14.1. Vi skal her føre opp noen av de mest brukte og sentrale argumentene som med jevne mellomrom er framme i økonomisk og politisk debatt:

a) *fordelingshensyn*. Gjennom negative multiplikatorvirkninger (eller ringvirkninger, se boks 9.2), ved flytting fra distrikter til tettsteder, kan effektene av en handelsliberalisering gjøre situasjonen ekstra vanskelig for distriktene. Ved å svekke konkurransen fra utlandet gjennom proteksjonistiske tiltak kan et distrikt opprettholde større produksjon og sysselsetting enn de ellers ville ha gjort.

Ut fra dette fører de fleste land noen form for distriktpolitikk gjennom bygging av infrastruktur og ulike støtteordninger for å minske de negative effektene av konkurransen utenfra. For importkonkurrerende næringer virker slike tiltak i retning av mindre omstilling og mindre handel enn det som ville ha vært situasjonen om det ikke ble iverksatt noe tiltak. Dersom tiltakene blir nyttet som oppfostringsbeskyttelse (se punkt d) nedenfor), vil slik hjelp på den annen side kunne føre til en mer varig sysselsetting og produksjon enn det generelle handelspolitiske tiltak kan, og gjøre distriktet til eksportør av varen eller tjenesten over tid.

Et annet sentralt fordelingshensyn er virkninger på inntektsfordelingen. Dette er ikke spesielt for internasjonal handel, men gjelder for all økonomisk virksomhet også i nasjonale markeder. Alle endringer i markeder påvirker inntektsfordelingen mellom personer, bransjer og distrikter. Økonomisk utvikling forutsetter at ressurser flyttes mellom sektorer, at folk flytter på seg geografisk mellom næringer og yrker, at nye virksomheter kommer og gamle forsvinner. De som klarer omstillingene etter hvert som de kommer, og gjerne på et tidlig stadium, vil ofte klare seg best over tid i økonomisk forstand.

Utenriksøkonomisk politikk (handels- og valutapolitikk) er imidlertid bare ett av flere alternativer for påvirkning i all fordelingsproblematikk. Vanskeligstilte regioner kan også hjelpes, og inntektsfordelingen mer spesifikt påvirkes, med tiltak som kan være billigere og mer målrettet over tid, som for eksempel direkte skatte- og støtteordninger.

b) *Avhengighet av omverdenen.* Internasjonal handel fører til at et land eksporterer og importerer mer, og at mindre produksjon går til eget forbruk. Et land blir dermed mer avhengig av utviklingen i resten av verden. Det positive ved dette er at landet får fordel av sin spesialisering og tar del i den internasjonale økonomiske veksten dersom verdensøkonomien går bra. Omvendt vil det være et problem i nedgangstider. Da vil de mest åpne landene få virkningene inn over seg raskere og sterkere enn dem som er mindre åpne. En åpen nasjonal eller regional økonomi blir mer utsatt for internasjonale konjunktursvingninger enn mer lukkede økonomier.

Ønsket om ikke å være for avhengig av omverdenen er en årsak til at alle land vil ha en viss grad av selvberging, eller egenproduksjon av varer og tjenester for å minske virkningene av internasjonale konjunktursvingninger. Et land må også forholde seg til muligheten for dramatiske leveransestopp av importerte varer, eller utestengelse fra markeder. Særlig viktig for de fleste land er forsyninger av mat, og krigsviktige varer som våpen og energi. Det kan også være et ønske om å diversifisere risiko fra fluktuerende internasjonale enkeltmarkeder. Importland av olje har for eksempel søkt å redusere oljeforbruket ved å finne substitutter i fornybar energi og å drive energisparing. Land som eksporterer olje har på sin side søkt å finne «flere bein å stå på» for å redusere virkninger av svingninger i oljeprisen. Norge og flere petroleumsland har etablert fond blant annet som en buffer ved store svingninger i inntektene.

Gjensidig avhengighet er samtidig normalsituasjonen i en økonomisk integrert verden. Spørsmålet er om denne avhengigheten er problematisk eller ikke. Et land er avhengig av internasjonal handel når det ikke har kapasitet til å produsere eller konsumere 100 prosent av sine egne behov (Hogan & Mossavar-Rahmani, 1987). Det skilles gjerne mellom nøytral, følsom og sårbar avhengighet av den internasjonale økonomien når pris og/eller tilgjengelighet av en viktig vare eller tjeneste endres dramatisk (Austvik, 2016, s. 375–376).

- *Nøytral* avhengighet defineres som en situasjon der et land enten importerer eller eksporterer en vare og alltid har et alternativ hvis en av leverandørene eller kundene forsvinner. Dette er den ideelle situasjonen, som om det er i et fritt konkurransemarked.

Følsom og sårbar avhengighet reflekterer på den annen side situasjoner der de internasjonale markedene ikke er perfekte, gjerne der en part er monopolist (eneselger) eller monopsonist (enekjøper).

- *Følsom* avhengighet kan måles ved evnen til å endre situasjonen innenfor det eksisterende politiske rammeverket. Følsomheten reflekterer vanskeligheten ved å endre politikk, og gjenspeiler kostnader og problemer på kort sikt, mens det er mulig å endre situasjon på lengre sikt.
- *Sårbar* avhengighet er mer alvorlig enn den følsomme og kan måles ved eventuelt den manglende evnen til å tilpasse seg internasjonale endringer på lengre sikt (Keohane & Nye, 1977, s. 12–18). Sårbar avhengighet måles ved potensialet for betydelige tap av produksjon eller velferd over tid, og er (mye) mer alvorlig enn følsom avhengighet.

Den gjensidige økonomiske avhengigheten forutsetter ikke bare et formelt og robust internasjonalt system og tillit mellom parter, men også reelt at avhengigheten i de fleste viktige sektorene over tid blir nøytrale, som i et fullstendig fritt marked med mange tilbydere og etterspørre. Er ikke avhengigheten nøytral, vil både politiske relasjoner mellom parter, samt landenes evne til innenlandsk omstilling være med å definere avhengighetstypen. Det er for eksempel fortsatt slik at olje fra Midtøsten til hele verden, og gass fra Russland til Europa, betraktes som sikkerhetspolitisk viktig for mange forbruksland på grunn av dominansen disse områdene har for forsyningene av deres energiforbruk. Kjøperlandene har lenge betraktet seg som sårbare i sin importavhengighet for energi. Det har i stor grad definert produksjonsområdenes geopolitiske posisjon i verdenssamfunnet, jf. kapittel 8.7.

c) *Monopoler*. Generelt fører europeisering og globalisering av markeder til økt konkurranse, jf. kapittel 6.2. En bedrift som er liten i et globalt eller europeisk marked kan tenkes å kunne utøve monopolmakt i et beskyttet (nasjonalt) marked, mens en langt større bedrift ikke har denne muligheten i et internasjonalt marked der den blir en av flere konkurrerende virksomheter. Utnyttelse av stordriftsfordeler fører samtidig til større bedrifter i de større markedene, og i noen tilfeller til grader av monopolposisjoner for noen virksomheter. Et monopol vil bruke sin markedsmakt til å øke fortjenesten, med mindre det offentlig setter inn virkemidler mot det i form av reguleringer, konkurranseregler, nasjonalisering og så videre. Dette er et problem som vi finner i alle markeder siden det vil være bedriftenes størrelse i forhold til markedets størrelse som er avgjørende for grad av markeds-konsentrasjon. I de tilfellene der bedriftene blir svært store også internasjonalt, vil én måte å minske avhengigheten av dem på være å opprettholde en viss nasjonal beredskapsproduksjon som substitutt til den internasjonale varen selv om det isolert sett vil koste mer enn å importere den.

d) *Oppfostringsbeskyttelse*, eller beskyttelse av «infantile» (unge) bedrifter. En industri med et potensielt komparativt fortrinn eller en stordriftsfordel kan trenge tid til å utvikle dette. Den må for eksempel opparbeide kunnskap om produksjon, bygge infrastruktur og utvikle realkapital i bedriftene og kan trenge å være beskyttet fra utenlandsk konkurranse i en periode. Etter en slik oppfostringsperiode kan beskyttelsen etter hvert reduseres eller fjernes. Beskyttelsen eller støtten kan gis som tollsats på konkurrerende import, men også som subsidier og støtte til bygging av infrastruktur og andre reguleringer. Støtten til oppbyggingen av den norske oljeindustrien er eksempel på en slik oppfostringsbeskyttelse (Austvik, 2007).

Det finnes et «senilt» motargument til oppfostringsbeskyttelse. Gamle industrier som verken hører eller ser at omverdenen har endret seg, kan ikke lenger konkurrere, men blir likevel holdt i live for å bevare arbeidsplasser i bedrifter som ikke lenger er konkurransedyktige. En måte å skille «infantil» og «senil» virksomhet på er å vurdere hvorvidt investeringer og støtteordninger over tid kan bringe kostnadene i virksomhetene tilstrekkelig ned og kvaliteten opp slik at industrien kan få et komparativt fortrinn eller utnytte en stordriftsfordel over tid. Er virksomheten «senil», vil støtteordningene måtte bli stadig mer omfattende, der resultatet som regel er at nedleggelsen forsinkes, men ikke hindres. Er virksomheten «infantil», vil støtteordningene gradvis kunne trappes ned.

e) *Kostnadene ved strukturendringer*. Den langsiktige gevinsten ved å åpne for mer frihandel må være større enn kostnadene ved strukturendringene. I noen tilfeller kan omleggingskostnadene være så store og fordelene så vidt små at nettoresultatet er negativt.

f) *Bedre handelsbalansen*. Et omlegg av næringsstrukturen etter internasjonale priser behøver ikke å gi positivt utslag på et lands driftsbalanse før etter mange år. Dette kan føre til underskudd i handelen med omverdenen i en periode, som myndighetene ikke kan være sikre på hvor lenge vil vare. Handelsbalansen kan bedres ved å minske importen eller øke eksporten. Mens strukturendringene skal hjelpe eksporten, kan det være et mer eller mindre kortsiktig behov for å minske importen gjennom proteksjonistiske tiltak.

g) *Uønskede varer og land*. Et land kan ønske å hindre import av uønskede varer, som narkotika, ulovlig pornografi, ville hunder, våpen og så videre. Dette kan også gjelde land som andre land ikke ønsker å ha noe med å gjøre, og virkemidlene er da ofte sanksjoner og boikott.

h) *Verdinormer*. Et land kan komme fram til at det ønsker en annen samfunnsutvikling enn at konsumet skal være målestokk for velferd. Ofte er det

en BNP-målestokk som brukes i diskusjoner om velferdsvirkninger av handel. Dette kan blant annet føre til en avbalansering mellom behov for deltakelse i det internasjonale handelssystemet og nasjonal identitet.

i) Kostnadene ved å administrere store frihandelssystemer. Særlig gjelder dette om systemet går over til å bli et fellesmarked med harmonisering av en rekke politikkområder i medlemslandene, som i EU.

Mens det overnevnte er ulike grader av holdbare argumenter mot økonomisk definert optimal frihandel, er det også noen som *i seg selv* er mindre holdbare.

- 1) *Importen bør reduseres fordi penger går ut av landet som i stedet kunne ha blitt brukt innenlands.* Import er imidlertid det godet vi får for vår eksport. Ved å eksportere varer vi er gode til å produsere og importere varer vi er mindre gode til å produsere, kan det totale forbruket økes. Argumentet strider mot de grunnleggende fordelene ved frihandel.
- 2) *Vi må beskytte oss mot varer som er produsert av altfor billig utenlandsk arbeidskraft.* For forbrukerne er det imidlertid en fordel å få billig import. Landet som helhet vil bruke mindre ressurser på å spesialisere seg i noe annet og å kjøpe de arbeidsintensive varene fra lavtlønsland. Samtidig er det slik at enkelte produsenter og arbeidere hjemme vil tape på importen. Billig arbeidskraft i andre land vil i seg selv komme oss til gode gjennom høyere levestandard, samtidig som vår etterspørsel over tid vil dra deres lønninger opp.
- 3) *Det er korrekt at proteksjonisme senker arbeidsledigheten* for den enkelte bedriften. Dersom et land beskytter sine markeder, vil imidlertid andre land gjøre det samme. Landets eksportindustri kan dermed tape slik at sysselsettingseffekten vil være usikker selv på kort sikt. På lengre sikt kan arbeidsledigheten øke dersom konkurranseevnen svekkes. Lindert & Pugel (1996, s. 29) argumenterer for at proteksjonisme kan sees som en ny form for merkantilisme, men nå med fokus på arbeidsplasser heller enn å bygge opp gull- og sølvreserver. Eksport er bra fordi det gir arbeidsplasser, mens import er negativt fordi det flytter arbeidsplasser til andre land. Dette synet betrakter internasjonal handel som et null-sum-spill som ser bort fra at handel kan gi sysselsettingseffekter i alle land. Samtidig viser diskusjonen i kapittel 12.2 at fullstendig spesialisering og fullstendig fri handel ikke er optimalt for noe land, verken ut fra økonomiske eller politiske hensyn. Som en midlertidig løsning kan proteksjonisme ellers være fornuftig for å lette overgangsperioder under strukturendringer av næringer når det er sterk

etterspørsselssvikt fra omverdenen, eller når omverdenen blir mer proteksjonistisk.

- 4) *Når andre land subsidierer sin eksport, skapes det «kunstig» lave priser som utkonkurrerer egen virksomhet.* Egentlig er dette en fordel for importlandets konsumenter siden skattebetalerne i eksportlandet subsidierer importlandets forbruk, men konsumenten kan tape dersom hensikten med dumping er å fjerne konkurrenter for selv senere å bli monopolist i markedet.

12.5 ØKONOMISK INTEGRASJON OG VELFERDSSTATEN

Frihandel innebærer økt spesialisering og konkurranse, og i de fleste tilfeller frambringer frihandelen bedre og billigere produkter i en kontinuerlig prosess. Et enkelt land som velger å beskytte seg mot internasjonal konkurranse, må derfor sette beskyttelsen, for eksempel en tollsats, stadig høyere for å opprettholde samme priser til importkonkurrerende hjemmeprodusenter. Samtidig vil lavere internasjonale produksjonskostnader og priser føre til lavere priser for landets eksportprodukter. En politikk som sikter mot å opprettholde samme næringsstruktur i en omverden som dynamisk endrer produksjons- og handelsmønstre og konkurrerer hverandres priser ned, kan derfor ikke bevare økonomisk status quo. Lavere inntjening og lønninger innebærer lavere økonomisk levestandard. Noen grad av omstilling er alle land nødt til å foreta i en verden med økonomisk integrasjon.

Samtidig vil kostnadsdrivende politiske inngrep drives ned i retning av det nivået som andre land har. Konkurransesituasjonen gjør at EU-land som søker å opprettholde og utvikle velferdssamfunn med hensyn til sosial rettferdighet, fordeling av inntekt, sosial sikkerhet, utdanning, miljøproblemer og så videre, må sikre en harmonisering av regelverk og politikk på tvers av medlemsland for at målene skal kunne nås. Jo mer åpen en økonomi er, desto mer må priser og markeder, regler og politikk harmoniseres med de europeiske og dels globale prisene og markedene. Mangel på minstestandarder på forhold som virker handelsvridende vil føre til at andre land må gå til de samme lave standardene for å hevde seg økonomisk. Skal landene opprettholde velferdssamfunnene, må de bli enige om hvilke minstenormer, konkurranseregler og så videre de skal holde seg til, desto dypere integrasjonen er. Dette innebærer at land må bli enige om at de for eksempel ikke kan drive miljømessig eller sosial dumping for å få konkurransemessige fordeler.

Også på det makroøkonomiske området kreves det samspill mellom det nasjonale og internasjonale. Makroøkonomiske stimulerings tiltak i ett land vil ha betydelige importlekkasjer til andre land. Når etterspørselen hjemme øker, vil andelen som retter seg mot andre lands eksport øke desto mer åpen økonomien er. Ensidige nasjonale makroøkonomiske stimulerings tiltak kan føre til økt kostnadsnivå hjemme, og gjennom det skape problemer for konkurranseutsatte næringer. Store unilaterale makroøkonomiske stimulerings tiltak er ikke mulig for noe land med frihandel over tid. Særlig gjelder dette små land som Norge, som har større utenrikshandelsandel i sin totale verdiskapning, framfor store land som USA. Landene må bli enige om å «dra sammen» i en viss grad for å stimulere økonomisk virksomhet, og store lands deltakelse i dette samarbeidet vil være avgjørende (Austvik 2018b).

I et velferdssamfunn skal de viktigste sidene ved folks levestandard, utdanning og helse være universelt sikret. Det kan bli finansiert ved at innbyggerne betaler skatter og avgifter til staten og/eller gjennom ulike former for forsikringsordninger, som så distribuerer velferdsgodene og -tjenestene. Frivillige organisasjoner og privatpersoner kan også være deler av et slikt system. Velferdsstaten er basert på prinsippene om likestilling, rettferdig fordeling av rikdom, og offentlig ansvar for dem som ikke selv kan klare å skaffe seg et minstemål for livsoppholdelse. En velferdsstat er basert på at staten har hovedansvaret for økonomisk og sosial velferd, i tillegg til ansvar for innbyggernes indre og ytre sikkerhet gjennom forsvar og politi. De fleste industrialiserte vestlige land er velferdsstater. Motsatsen kalles av og til «nattvekterstaten». Idéen om velferdsstaten oppstod under rikskansler Otto von Bismarck i Tyskland på 1880-tallet. Sosiallovgivning og innbetalinger til et forsikringssystem skulle forbygge sosial uro og hindre støtte til sosialistiske idéer som vokste fram på den tida. Systemet omfattet store grupper av befolkningen og er fortsatt modell for dagens kontinentale europeiske velferdsmodell. Først etter annen verdenskrig ble imidlertid velferdsstaten generalisert i Vest-Europa. Den var bygd på fire hovedprinsipper:

- Obligatorisk og fri grunnskole og høyt subsidiert høyere utdanning.
- Universell og fri helsebehandling.
- Sosial sikkerhet gjennom grunnleggende pensjoner, med størrelse avhengig av innbetalinger gjennom arbeidsaktiv alder.
- Sosialtjenester som er nødvendig for å dekke basisbehov, med særlig vekt på dem som er avhengige av andre, som barn, eldre, uføre med flere.

Velferdsstaten varierer i hvilken form og grad staten selv har direkte ansvar for levering av velferdsgoder. Gösta Esping-Andersen (1992) har skrevet den kanskje mest kjente typologi, som skiller mellom tre ulike typer velferdsstater:

- *Den sosialdemokratiske eller nordiske.* I en blanding av liberalisme og sosialisme står likhetsprinsipper og universelle sosiale tjenester sentralt i den sosialdemokratiske velferdsstaten. Det er høye skatter, relativt jevn inntektsfordeling, høy grad av deltakelse av kvinner i arbeidsmarkedet, liten arbeidsledighet, høy levestandard og innbyggere med stor tillit til det offentlige systemet. Systemet er basert på skatter fra en dominerende middelklasse. Denne modellen er typisk for de nordiske landene Danmark, Norge, Island, Finland og Sverige.⁶²
- *Den konservative.* Systemet kalles ofte også korporativ, og finansieres mest gjennom yrkesdeltakelse og innskudd i sosiale forsikringskasser i stedet for skatter til det offentlige. Det innebærer en moderat omfordeling av inntekt og høyere arbeidsledighet enn i Norden, og med lavere andel kvinner på arbeidsmarkedet, særlig i de sør-europeiske landene. I sin mest rendyrkede form var dette det opprinnelige systemet i Tyskland, og finnes nå i varianter i de fleste vest-europeiske kontinentale land.
- *Den liberale.* Her skal markeder i større grad sørge for sosiale ytelser enn at det offentlige driver tjenestene selv. Offentlig støtte gis etter behovsprøving. Det er lavere statlige sosiale utgifter enn i begge de to andre systemene og høyere grad av ulikhet. Modellen er typisk for anglosaksiske land som USA og Storbritannia, og finnes også i Sveits.

En rekke nye velferdsstater oppstod i Sentral- og Øst-Europa etter at blokkdelingen tok slutt i 1991. I hovedsak har disse landene tatt den konservative, kontinentale modellen, men de er fortsatt i prosess med dette. I mange av de nordlige øst-europeiske medlemslandene er livskvaliteten bedre og mer egalitær enn i land lenger øst og sør. En stor forskjell i forhold til Vest-Europa ligger i nivå og grad av tillit til det offentlige systemet. Velferdsstatens omfang – hva, hvordan og hvor mye den dekker – har økt over tid og med det også kostnadene ved den, og er nå en vesentlig del av alle velferdsstaters budsjetter (blandingsøkonomier). Hvor mye befolkningen betaler inn i form av

⁶² Se nærmere om den norske og de nordiske velferdsstatene i Rønning & Knutagard (2015), Hatland, Kuhnle & Romøren (2015), Lysestøl & Meland (2012), Stamsø (2017). Dølvik et al. (2015) og Witoszek & Midttun (2018) drøfter framtidige utfordringer for velferdsstatene.

skatter, avgifter eller innskudd og hvor mye den får igjen av sosial sikkerhet og ytelser er sentralt i alle landenes politiske debatt.

Hvordan påvirker økonomisk integrasjon velferdsstaten? I EUs indre marked integreres nasjonale markeder slik at de blir del av et europeisk marked, med tilhørende harmonisering av innenrikspolitik, jf. kapittel 9. EUs politikk blir også nasjonal politikk, basert på markedsliberalisering, konkurranseutsetting og regulering. Selv om EUs politikk er mer liberal enn blandingsøkonomien som europeiske keynesianske sosialdemokratier etablerte i etterkrigstida, representerer den en form for blandingsøkonomi snarere enn en gjenfødelse av laissez-faire-politikken fra 1800-tallet, som innebar ingen eller få offentlige inngrep. Til forskjell fra på 1800-tallet søker den å forene verdiene av individuell frihet og økonomisk vekst med sosial rettferdighet og en mer jevn fordeling av inntekt. Dette innebærer at det offentlige skal la markeder få virke fritt dersom de tilfredsstiller viktige samfunnsøkonomiske mål, og griper inn om de ikke gjør det. EUs liberale økonomiske tilnærming lar ofte markeder nå målene der tidligere det offentlige var direkte involvert, for eksempel gjennom statsdrevne bedrifter og direkte inngrep. Målene i seg selv behøver i utgangspunktet ikke å være så forskjellige.⁶³ Samtidig vil markeder og EUs ordninger med oppsplitting av virksomheter, konkurranseutsetting og regulering (markedsliberalisering) i større grad fastsette en del grenser og angi muligheter for hvilke politiske mål det er mulig å sette seg. Tilbudssidepolitikk og markeds mekanismer gis større innflytelse i EUs politikk enn i det tradisjonelle sosialdemokratiske systemet.

Stort sett søker EUs indre marked å splitte opp tjenestene til offentlige bedrifter, og etablere private bedrifter der det er mulig å få til konkurranse (privatisere). Der konkurranse ikke er mulig å få til, for eksempel der det er stordriftsfordeler i forhold til markedets størrelse (naturlige monopoler, jf. boks 6.2), kan det offentlige la private bedrifter ta seg av oppgaven. Det er da nødvendig å sette regler for prising og forretningspraksis for å hindre bedriften i å utnytte situasjonen, for eksempel ved å ta for høye priser og gi dårlig service. Når bedriftene er i konkurranse med bedrifter i andre land, vil nasjonale inngrep også påvirke konkurransesituasjonen for bedriftene. Pålegges nasjonale bedrifter høyere avgifter eller strengere arbeidstidsbestemmelser enn i andre land, kan ellers konkurransedyktige nasjonale bedrifter bli utkonkurrert både i nasjonale og internasjonale markeder i et frihandelsregime (race-to-the-bottom). Gis på den annen side nasjonale bedrifter anledning til å forurense

⁶³ Zeckhauser og Donahue (2011) drøfter hvordan offentlig mål kan nås gjennom privatisering.

sine omgivelser gratis eller ansette barn som arbeidere, vil nasjonale bedrifter få en konkurransemessig fordel og lettere hevde seg overfor andre lands bedrifter til tross for at de kanskje ikke ville ha klart det under like vilkår. Fungerer markedene godt slik at ingen bedrift har markedsrett og konkurransen bringer prisene ned, vil det bli større mangfold og bedre kvalitet, og forbrukerne får de varene og tjenestene de ønsker. Jo mer effektivt bedriftene kan drive, desto høyere fortjeneste får de, og derfor bli effektive ressursutnyttende. Jo mer effektivt folk jobber, desto bedre lønn får de, og arbeidsplassene blir tryggere. Jo mer bevisst konsumentene er på hva de kjøper, desto større blir deres konsumentoverskudd.⁶⁴

I blandingsøkonomien som baserer seg på markedsøkonomien, slik som i Norge, vil det offentlige gå inn med en rekke tiltak for å nå samfunnsøkonomiske mål. Dette kan være påvirkning av priser og lønninger gjennom skatter og subsidier, påvirkning av produksjonsmengde og geografisk plassering av bedrifter. De kan også omfatte makroøkonomiske stabiliseringstiltak for å takle arbeidsledighet, inflasjonsproblemer og underskudd i handelen med utlandet ved hjelp av renter, valutakurs, skatter, avgifter og offentlige utgifter (makroøkonomisk politikk). Norsk politikk har endret seg dels som følge av EØS-avtalen, men også på grunn av globale og nasjonale ideologiske endringer. Blant markeder som er blitt mer eller mindre liberalisert i de siste tiårene i Norge, kan nevnes strømmarkedet, teletjenester, helsetjenester, utdanning og flyplasser. Den økte graden av bomveier (privat finansiering) kan også oppfattes som en del-liberalisering av veitjenestene i landet.

Handelsliberaliseringen har redusert hver nasjons frihet til å velge politikk uavhengig av andre stater. Mens internasjonale avtaler begrenser handels- og konkurransepolitikken, begrenser selve konkurransen mye annen nasjonal politikk. Nasjonalstatenes handlingsrom i den økonomiske politikken er dermed snevret inn både nedenfra og ovenfra (se f.eks. Barth, Moene & Wallerstein 2009). Nedenfra gjennom EUs minstestandarder for skatter, avgifter, standarder for velferdsordninger med mer som kan være konkurransevridende, og ovenfra gjennom økt konkurranse og tak på støtteordninger. Selv om det er rom for nasjonale prioriteringer innenfor denne rammen, kan omfang og form på EUs politikk være avgjørende for hvor mye som kan gjøres, for eksempel om landet ønsker en sterkere økning i sosiale utgifter enn andre

⁶⁴ Tranøy (2007) gir i «Markedets makt over sinnene» en kritisk analyse over hvordan markedsprinsipper har blitt rådene i norsk, europeisk og global politisk økonomi siden 1980-tallet.

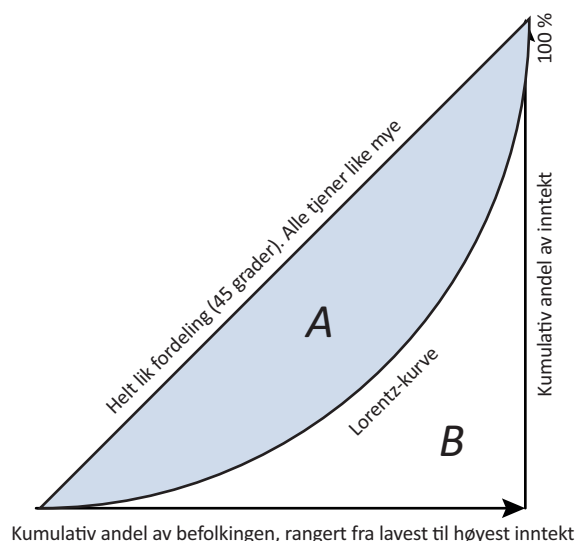
land. Økonomisk og politisk konvergens og nasjonale handlingsrom drøftes nærmere i kapittel 14.

12.6 INNTEKTSFORDELING INNEN LAND

Med spesialisering, omstrukturering og internasjonal handel har forskjellene i inntekt og formue i land økt mye de siste tiårene, særlig internasjonalt. Det er også blitt større ulikheter i Norge, men forskjellene er mindre enn i USA og de fleste land i Europa ellers. En viktig grunn til dette er den særnorske inntektspolitikken i form av trepartssamarbeidet,⁶⁵ minstelønnsordninger og skattlegging. Oftest angis økonomisk vekst i form av BNP-mål, jf. kapittel 13.1. Akkurat som det er interessant å måle hvor mye vekst økonomisk aktivitet gir, så er det imidlertid også interessant å vite hvor store fordelingsvirkningene på inntekt og formue er. Den enkleste og kanskje vanligste måten å måle slike forskjeller på er Gini-koeffisienten etter den italienske statistikeren Corrado Gini (1884–1965). Koeffisienten angis som en tallverdi fra 0 til 1. Tallverdien 0 (null) indikerer at alle har akkurat like stor inntekt eller formue. Tallverdien 1 indikerer at én person får eller eier alt. Indeksen uttrykkes ofte som en prosent. I figur 12.2 rangeres befolkningen etter inntekt langs den horisontale x-aksen med de fattigste innbyggerne til venstre og de rikeste til høyre. Inntekten, eventuelt formuen, rangeres langs den vertikale y-aksen fra null til all (100 prosent) inntekt i landet. Dersom alle tjener eller eier like mye (Gini=0) vil fordelingen følge den rette 45°-graders linjen. Den inntegnede Lorentz-kurven viser en mer realistisk situasjon der de fattigste tjener (eller eier) bare litt, mens de som ligger lenger ut på x-aksen tjener (eier) mer. Lorentz-kurven viser grafisk sammenhengen mellom andel personer og andel av totalinntekten eller formuen i et land. Jo mer Lorentz-kurven buer mot høyre, desto skjevare er inntekten eller formuen fordelt. Gini-koeffisienten er lik området merket A dividert med summen av områdene merket A og B, det vil si at $Gini = A/(A + B)$.

⁶⁵ Det norske trepartssamarbeidet består mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner (kalt partene) og staten. Samarbeidet omfatter i hovedsak arbeidslivs- og lønsspørsmål, men kan ha betydning også for andre deler av statens økonomiske politikk. Trepartssamarbeidet knyttes ofte til korporatisme som en politisk ideologi eller praksis som gir organiserte interesser systematisk innflytelse over samfunnsutviklingen. I denne inngår en frontfagsmodell som bygger på at lønnsveksten må tilpasses det konkurranseutsatt sektor kan tåle. Lønnsveksten i Norge bør over tid ikke være mye større enn hos våre handelspartnere, noe som ville svekke konkurranseevnen til norsk industri. I praksis har frontfagsforhandlingene i hovedsak forgått mellom Fellesforbundet (LO) og Norsk Industri (NHO) ved forbundsvise oppgjør, og mellom mer omfattende industriområder ved sentrale oppgjør. Se Aune mfl. (2017) for en gjennomgang av trepartssamarbeidet.

Private norske husholdninger hadde i 2012 en Gini-indeks for inntekt på 25 prosent (0,25), USA 38 prosent (0,38) og Namibia 71 prosent (0,71). Ut fra dette er Norge et av de landene i verden med likest fordeling av inntekt.

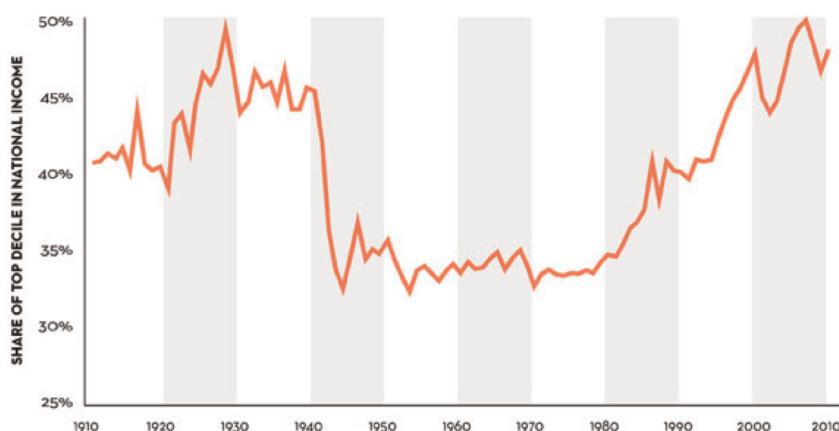


Figur 12.2: Gini-koeffisient og Lorentz-kurve

Virkningen av økonomisk integrasjon på fordelingen av inntekt er drøftet i handelsteorien, jf. kapittel 5.4 og 5.6. Teorien viser hvilke fordelingsmekanismer som virker når et land åpner seg økonomisk mot omverdenen, men styrken og dynamikken i disse fordelingsmekanismene har vært mindre diskutert. Både den økonomiske og politiske debatten har vært dominert av hvordan medianinntektene utvikler seg i et land, målt for eksempel ved Gini-indeksen eller andre metoder som reduserer måling av inntektsfordeling til et enkelt tall. Globalisering, utdanning, forskning, teknologisk endring, innovasjon og politikk har vært fokusert som parametere for å utvikle nasjonal konkurransekraft, målt som vekst i BNP med lite fokus på fordelingen.

Det internasjonale økonomiske systemet har ført til historisk høy økonomisk vekst og en jevnere fordeling av inntekt per innbygger mellom land, jf. kapittel 13. Over de siste tiårene har det imidlertid blitt en stadig skjevete inntektsfordeling i ulike land. Thomas Piketty (2013) gav en statistisk oversikt over langsiktig utvikling av inntekts- og formuesulikhet hovedsakelig i vestlige land. Han viste at topp ti og topp én prosent (topp deciler og topp percentiler) tar stadig større andeler av inntektene og formuene, og i noen land er forskjellene svært store. Figur 12.3 viser andelen av all inntekt som tas av

topp ti prosent av befolkningen i USA. Over hundreåret (1910–2010) viser den en U-form. Ulikhetene vokste brått på 1920-tallet og fram til børskrakket på Wall Street i 1929. Da tok den øverste decilen 50 prosent av all inntekt i landet. På 1930-tallet holdt den seg litt lavere og falt ned til 30–35 prosent etter annen verdenskrig, et nivå den holdt seg stabil på fram til 1980-tallet. Etter det har andelen økt og er i dag igjen oppe i rundt 50 prosent, og den har også fortsatt å vokse etter at Piketty gav ut sin bok. Tilsvarende statistikk for andre vestlige land viser samme U-form, men noe mindre ekstremt enn i USA.



Kilde: Thomas Piketty (2012)

Figur 12.3: Ulikhet i inntekt USA 1910–2010

Tilsvarende utvikling gjelder også for formuesfordelingen. I store deler av 1800-tallet og på begynnelsen av 1900-tallet var de klassebundne samfunnene i Vest-Europa dominert av en elite som eide mye land og hadde stor rikdom. USA hadde også rike og fattige, men rikdommen var noe mer spredt enn i Europa. I 1910 eide den topp ene prosenten i Europa omtrent 65 prosent av all formue. I USA var tallet 45 prosent. I de siste tiårene med økte inntektsforskjeller har formuessituasjonen i Europa og USA byttet på hvor formuesfordelingen er skjevest. I dag er formuen mer konsentrert i USA enn i Europa. I 2010 eide den amerikanske topp ene prosenten om lag en tredjedel av all formue og de topp ti prosentene ca. 70 prosent, mens den europeiske formueskonsentrasjonen har holdt seg mer stabil. I Europa eier nå den topp ene prosenten omtrent en fjerdedel, og topp ti prosent ca. 70 prosent (omtrent som i USA) av all formue, som er noe lavere enn for 100 år siden. Over hele 200-årsperioden viste Piketty at de topp 10 prosent rikeste i Europa og USA eier 60–90 prosent av all formue. Det tjuelførste århundres globaliserte økonomi har altså ført til skjevfordeling av

formue og inntekt som under kapitalismen på 1800-tallet. Piketty advarte i sin bok om at den nye verden kan være på randen til å bli som i det gamle Europa.

I et enda lengre totusenårsperspektiv (år 0–2100) har den økonomiske vekstraten vært under avkastningsraten for kapital. Avkastningen på kapital etter skatt har vært høyere enn den økonomiske veksten, bortsett fra i det tjuende århundret. På 1900-tallet fulgte avkastningsraten den økonomiske vekstraten, mens den i de siste tiårene igjen har økt samtidig som den økonomiske veksten har stagnert. 1900-tallet kan ut fra dette oppfattes som et unntak fra en historisk lang trend der kapitaleierne hele tida tar mesteparten av veksten. Piketty argumenterer for at i de kommende tiårene vil vekstraten mest sannsynlig fortsatt være under avkastningsraten, og at utviklingen i formuesfordelingen er spesielt oppsiktsvekkende. I dette bildet er det verdt å merke seg at dersom avkastningen på kapital er høyere enn den økonomiske veksten, så innebærer det at lønningene ikke bare vil vokse lite, men de kan også falle. Mens den økonomiske veksten i de tradisjonelle jordbruks-samfunnene var mindre enn 1 prosent per år og med lav inflasjon, fant Piketty at avkastningen på kapital hele tida var på 3–5 prosent. Formuene til de rike vokste mens lønninger og lønnsomhet ved produksjon stagnerte og ble dels også redusert.

I et slikt historisk perspektiv kan vi lese paralleller mellom nåtid og fortid. Den franske og den industrielle revolusjonen skapte økt vekst og ulikheter som bakgrunn for Karl Marx' verk *Das Kapital* i 1867, jf. kapittel 2.4. Det radikale bruddet kom med første verdenskrig da keiserdømmene i Europa falt og verdensøkonomien ble radikalt endret. Veksten fortsatte, men med sterk inflasjon i mellomkrigstida, og kapitalformuene sank for første gang dramatisk etter krakket i 1929. I den nye keynesianske orden etter annen verdenskrig, med høyere skatter og mer nasjonal styring, holdt ulikhetene seg på et mer moderat nivå i flere tiår. Etter 1980 har imidlertid igjen private formuer steget til historiske toppnivåer fra 1800-tallet og ligger i dag på 6–7 ganger av BNP, med tilsvarende skjev fordeling av inntekt. Logikken i dette underbygges fra diskusjonen i kapittel 12.1. Piketty mente at hovedårsaken til at kapital igjen blir sterkt akkumulert på få private hender og forårsaker de nye store ulikhetene, er manglende kapitalbeskatning koplet mot nedgang i økonomisk vekst. Blant tiltak han mente kunne motvirke ulikhetstrenden i en global og europeisk økonomisk integrert verden, var en internasjonal skatt på kapital.

Stadig flere forfattere tar nå opp mekanismene som skaper disse ulikhetene. Nobelprisvinner Joseph Stiglitz er kjent for sitt kritiske syn på globaliseringen og laissez-faire-økonomer som han kaller markedsfundamentalister, og på

internasjonale institusjoner som IMF og Verdensbanken. Stiglitz (2012, 2015) argumenterer for at mens de én prosent best stilte i det amerikanske samfunnet har størst rikdom og fordelene med det beste helsevesenet samt den beste utdanningen, klarer de ofte ikke å innse at deres skjebne er avhengig av hvordan de andre 99 prosentene lever. Stiglitz foreslår en omfattende agenda for å skape en mer dynamisk økonomi og et rettferdig og mer likeverdig samfunn. Stiglitz hevder at ulikhet er et valg – det kumulative resultatet av urettferdig politikk og feil prioriteringer. Robert B. Reich (2016) konstaterer tilsvarende at USA står overfor den største ulikhet i økonomisk velstand på 80 år. Mens USA ble feiret for og definert av sin store og velstående middelklasse, så krymper denne nå samtidig som et nytt oligarki vokser. Reich mener at økonomisk og politisk status quo ikke lenger tjener folket. Han mener at myten om det frie markedet egentlig er en kraftfull allianse mellom Washington og Wall Street som styrer markedets «usynlige hånd». Han mener at det kritiske politiske valget er mellom markeder som skaper bred velstand, og dem som gir stadig flere gevinster til toppen. Skal kapitalismen overleve, må muligheter og framskritt for de mange gjenopprettes.

På mange vis kan etableringen av de nye liberale handelsregimene, slik som WTO globalt og EU regionalt, ses på som ordninger tilsvarende den økonomiske samlingen av Frankrike under den franske revolusjon for 200 år siden. Mens den økonomiske integrasjonen den gang foregikk hovedsakelig på nasjonalt nivå og mellom enkelte nærliggende land, foregår den nå på kontinenter og globalt. Historien bør lære oss at omstilling tar tid, og at interessekonfliktene den skaper kan føre til lange perioder med stagnasjon, og til og med tilbakeslag. Framveksten av populistiske partier og kritikken mot eliter kan i dette perspektivet forstås som en reaksjon mot europeiseringen og globaliseringen, slik den har utviklet seg. I et demokrati vil velgerne stemme på andre beslutningstakere om de ikke lenger ser seg tjent med systemet.⁶⁶

⁶⁶ Ved årsskiftet 2017–18 kom World Inequality Report 2018 ut. Denne gir en rekke oppdaterte og utvidede analyser av utviklingen av økonomisk ulikhet i verden (<http://wir2018.wid.world>).

ØKONOMISK VEKST OG INTERNASJONAL FORDELING

Dette kapitlet studerer frihandelens virkninger mellom land, økonomisk vekst og internasjonal inntektsfordeling. Først drøftes BNP som mål for økonomisk og sosial velferd, og settes opp mot andre mer sammensatte målemetoder. Derneft gir kapitlet en oversikt over og fattige land med store forskjeller i inntekt og levekår. Strategier for økonomisk vekst og utvikling i utviklingsland og deres gjeldsproblemer blir analysert. Avslutningsvis drøftes mulige årsaker til at noen land er rike, mens andre land forblir fattige.

13.1 HVILKE LAND HAR DET BEST?

Europeisk og global økonomisk integrasjon har ført til vekst og velstand over mesteparten av verden de siste tiårene. Det gjelder både i den «første» vestlige verden, den «andre» østlige verden (de tidligere østblokklandene) og i den «tredje» verden (utviklingslandene). Den første verden er blitt enda rikere, mens den andre og tredje verden relativt sett har vokst enda mer etter å ha kommet inn i den vestlige verdens internasjonale økonomiske system. Noen land har kommet på nivå med den første verden, noen er blitt mellominntektsland og færre karakteriseres som «lite utviklet». Målingen av denne velstandsutviklingen er oftest basert på velferdsvurderinger ut fra økonomisk analyse, statistisk ved nasjonalregnskapsbegreper, enten totalt for landet, per capita, regionalt eller sektorvis. Etter Bretton Woods-konferansen i 1944 har BNP har vært det viktigste nasjonalregnskapsmålet for et lands materielle levestandard, som i Norge settes opp av Statistisk sentralbyrå (SSB). BNP-standardene måler lands økonomiske verdiskapning, som omfatter all organisert produksjonsvirksomhet med sikte på å dekke menneskelige behov.

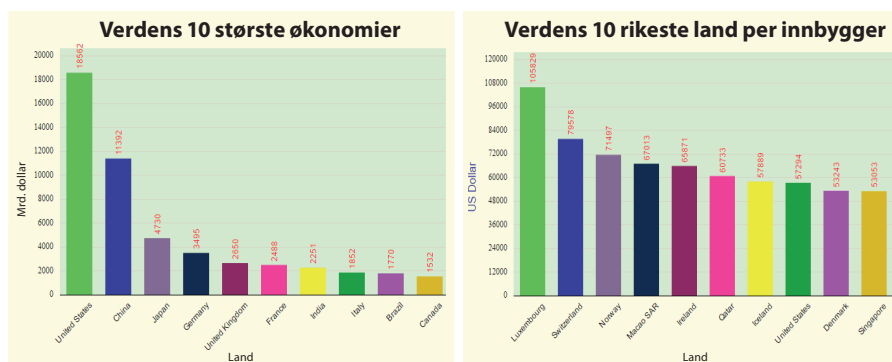
BNP er en pengemessig måling av merverdiskapningen i all produksjon av varer og tjenester, i offentlig forvaltning og i organisasjoner i en periode, for eksempel kvartalsvis eller årlig. Merverdiskapningen kan måles på flere måter,

men representerer grovt sagt markedsverdien av produksjon og investeringer, verdi av offentlig konsum av varer og tjenester, samt eksport. Til fratrekk kommer det som går inn som kostnader i aktivitetene, som vareinnsats, skatter med mer og import. Forskjellen mellom BNP og netto nasjonalprodukt (NNP) er at NNP også trekker fra kapitalslitet, eller verditapet, ved bruk og foreldelse av realkapitalen. Et tredje nasjonalregnskapsmål er brutto nasjonalinntekt (BNI). Mens BNP (og NNP) måler aktivitet etter hvor den foregår, det vil si i hvilket land, uavhengig av eierskap, måler BNI økonomisk aktivitet etter eierskap. I en global sammenheng er verdens BNP og verdens BNI like stort, mens de på landnivå avviker alt etter hvor mye utenlandsk eierskap et land har. Produksjon innenfor et lands grenser, som er eid av et utenlandsk foretak, teller som en del av BNP, men ikke som del av BNI. Tilsvarende teller produksjonen i andre land, som er eid for eksempel av et norsk foretak, som del av norsk BNI, men ikke som del av norsk BNP.

BNP måles i løpende eller i faste priser, eller etter kjøpekraftspariteter. Nominelle BNP-anslag (løpende priser) måler ikke hva en endring skyldes, for eksempel om det er stor inflasjon. BNP i faste priser deflaterer de løpende verdiene og gir et bedre bilde av den reelle verdiskapningen, og ikke minst av sammenlikninger over tid. BNP etter kjøpekraftspariteter er justert for prisnivået i landet og dermed også for valutakursen, jf. kapittel 10.6. Siden løpende og faste BNP-anslag ikke reflekterer forskjeller i levekostnader og inflasjon, blir BNP per innbygger oftest målt ved kjøpekraftspariteter når forskjeller i økonomisk levestandard mellom land blir sammenliknet. Et alternativ er å bruke størrelsen på det nasjonale BNP etter gjeldende valutakurser. Kjøpekraftsparitetsmetoden reduserer imidlertid forskjeller i BNP mellom land med høy og lav inntekt ved at den tar hensyn til de ulike prisnivåene i landene. Lavinntektslandet har som regel også lavere priser, og kjøpekraften blir oftest et mer riktig bilde av forskjeller i økonomisk velstand.

USA har hatt verdens største økonomi målt ved BNP siden annen verdenskrig, jf. figur 13.1. Dette har blant annet bidratt til landets rolle som internasjonal supermakt. Med den store økonomiske veksten i Asia er Kina blitt verdens nest største økonomi og forventes å kunne ta igjen USA i løpet av 2020-tallet. Med økonomisk størrelse og betydning i verdensøkonomien kan det forventes at Kina også vil få gradvis større internasjonal og geopolitisk innflytelse. Verden beveger seg dels på grunn av dette gradvis fra at USA er unipolær hegemon, til en bi- og dels multipolær verden med Kina, Russland og andre land som sterkere internasjonale aktører (Nye 2015). Når vi regner BNP per innbygger, kommer mange små land opp på topp, herunder Norge. Alle

land i disse sammenlikningene bruker stor grad av markedsøkonomi og internasjonal handel som grunnlag for sine økonomier, men de politiske styresettene er til dels svært forskjellige.



Kilde: StatisticsTimes.com

Figur 13.1: Største økonomier og rikeste befolkninger målt etter BNP i 2016

En fordel ved å bruke BNP-mål som indikator på levestandard er at det måles ofte og systematisk, og at hovedtrekk i de tekniske definisjonene av hvordan det skal måles, er relativt konsistent på tvers av land. BNP måler først og fremst verdien av dagens økonomiske aktivitet. Medier og politikere oppfatter fort at det er samfunnsøkonomisk positivt med økonomisk vekst, noe det som regel også er. Bedriftsøkonomiske forhold kan samtidig være både mer kortsiktige og tar hensyn til færre faktorer enn det et samfunn, representert ved offentlig forvaltning, bør gjøre. Børsen og økt finansialisering er heller ikke nødvendigvis målestokk for samlet samfunnsøkonomisk framgang. Et BNP-mål er summen av verdien av all omsetning i et land minus verdien av det som settes inn, og ikke et nyttemål som viser hvor stor nytte konsumentene har av produksjonen. Det er også andre faktorer som påvirker levestandarden i et land og som ikke måles ved et BNP. Blant noen av de viktigste er:

- *Eksternaliteter.* Økonomisk vekst kan medføre økning i både negative (som forurensing) og positive (som industrielle ringvirkninger av en investering) eksternaliteter, som i en samfunnsøkonomisk vurdering skal trekkes fra eller legges til de regnskapsmessige kalkylene.
- *Ikke-betalte aktiviteter.* Husarbeid, barnepass, frivillig eller utbetalt arbeid, byttehandler og svart arbeid går ikke inn i beregningene.

- *Kvalitetsforbedringer.* Forbedrede eller nye produkter kan være billigere enn de gamle, men gi langt større nytteverdi i en økonomi. Det kan gi et negativt bidrag til BNP, men være til stor samfunnsøkonomisk nytte.
- *Bærekraft.* BNP er en måling av økonomisk historisk aktivitet og er ikke nødvendigvis en situasjon som er holdbar over tid. Kortsiktig vinst på bekostning av langsiktige muligheter gir positivt bidrag til dagens BNP, men negativt bidrag til morgendagens. I dette inngår hensyn til miljøpolitikk og klimautfordringer.
- *Inntektsfordeling.* BNP viser ikke fordeling og forskjeller i inntekter for ulike sektorielle, geografiske eller demografiske grupper.
- *Nytteverdi.* BNP viser ikke hvor stor nytte konsumentene har av produksjonen, for eksempel uttrykt ved konsumentoverskuddene.

Innen økonomifaget blir ofte begrepet velferd brukt synonymt med økonomisk velstand. Velferdsøkonomien er opptatt av samfunnsøkonomisk optimalitet og effektivitet. Den bygger på forutsetninger om rasjonalitet blant konsumenter og produsenter i motivasjon og handlinger for å skaffe seg materielle verdier, hvordan økonomisk virksomhet bør organiseres, og hvordan ressursallokering og inntektsfordeling blir påvirket. Den kan også omfatte spørsmål om hvordan den økonomiske politikken bør utformes for at en optimal situasjon eller utvikling skal kunne realiseres. Fordeling av inntekt og ressurser vurderes gjerne etter Pareto-optimalitetskriterier. En situasjon regnes som Pareto-optimal dersom det er slik at ingen kan få det bedre uten at noen får det verre. En ser altså bort fra slike ting som misunnelse, og at en person kan oppleve å få det bedre dersom andre får det verre. Pareto-kriteriet postulerer at samfunnets velferd bedres dersom en person får det bedre selv om alle andre har en uendret situasjon. I hovedsak søker velferdsøkonomien å unngå spørsmål om etikk, rettferdighet og politisk ønskelighet, og søker prinsipielt løsninger som er fri fra verdinormer.

BNP-begreper fanger altså ikke opp de økte inntektsforskjellene innad i land, eller sosiale og politiske forhold ellers. Andre disipliner enn samfunnsøkonomi vil gjerne vektlegge andre kriterier enn Pareto-optimalitet for å vurdere et lands velferdsnivå, der betydningen av den «relative velferd» gjerne er viktig. Dette innebærer at egen velferd kan bedres enten ved at de selv får det bedre, men også ved at andre får det verre. Det vil da være de fordelingsmessige aspektene i et samfunn som er overordnet andre mål. Målingen av vekst gjennom nasjonalproduktet skjuler inntektsfordelingen, og hva som er en langsiktig bærekraftig utvikling med hensyn til lønnsomhet i både eksisterende

og det som i dag er ikke-eksisterende virksomheter. Det har derfor kommet indekser for blant annet menneskelig utvikling og lykke som tar hensyn til flere forhold i et lands velstandsutvikling. Korrupsjonsindeksen er en tredje.

Human Development Index (HDI) utgis av FNs utviklingsprogram og trekker inn sosiale faktorer i tillegg til BNP-målet. Indeksen brukes for å rangere land etter hvor langt de er kommet når det gjelder gjennomsnittlig forventet levealder, antall skoleår og andel analfabeter i den voksne befolkningen. HDI angis som et geometrisk gjennomsnitt av verdiene av de tre nevnte faktorene på en skala fra 0 til 1, der 1 er best. Det lages også en HDI-indeks som er justert for inntektsforskjeller, og små inntektsforskjeller teller positivt. I rapporten fra 2015 lå Norge på topp i begge målingene med en score på 0,94 og 0,89.

Lykkeindeksen (World Happiness Index, WHI) utgis av FNs nettverk for bærekraftig utvikling. Den første lykkerapporten ble utgitt i 2012 og skisserte hvor lykkelig verden er, årsaker til lykke (velvære) samt elendighet og deres politiske konsekvenser belyst ved casestudier. I rapportene beskriver ledende eksperter innen økonomi og psykologi, survey-analyser og nasjonal statistikk hvordan målinger av velvære kan brukes til å vurdere et lands utvikling, inkludert psykisk lidelse, de objektive fordelene med lykke, betydningen av etikk, politiske implikasjoner koplet mot øvrig statistikk og HDI-indeksen. Hver av de målte variablene viser poengsum på en skala som går fra 0 til 10, og som så blir sammenliknet med andre land (150 land i alt). Faktorene som inngår er: BNP per innbygger, sosiale støtteordninger, forventet levealder, frihet til å gjøre egne valg, generøsitet og oppfatninger av korrupsjon. I 2015 var Sveits registrert som det «lykkeligste» landet i verden etterfulgt av Danmark og Norge.

Et viktig enkeltforhold for levestandarden i alle land er grad av åpenhet og korrupsjon. *Korrupsjonsindeksen* (Corruption Perception Index, CPI) er blitt publisert av Transparency International siden 1996 og viser oppfattede nivåer av korrupsjon ut fra ekspertvurderinger og opinionsundersøkelser. CPI definerer generelt korrupsjon som misbruk av offentlig makt til privat fordel. CPI rangerer i dag 68 land på en skala fra 0 (svært korrupt) til 100 (veldig lite korrupt). CPI 2012 brukte 13 ulike undersøkelser og 12 vurderinger fra forskjellige institusjoner. Land må vurderes ut fra minst tre kilder for å komme med i CPI. Tidlige CPI-er brukte offentlige opinionsundersøkelser. CPI måler nå oppfatning av korrupsjon på grunn av vanskeligheten med å måle absolutte nivåer. CPI har funnet sterk korrelasjon mellom graden av korrupsjon og stor aktivitet i svarte markeder og mange reguleringer.

13.2 FATTIGE OG RIKE LAND⁶⁷

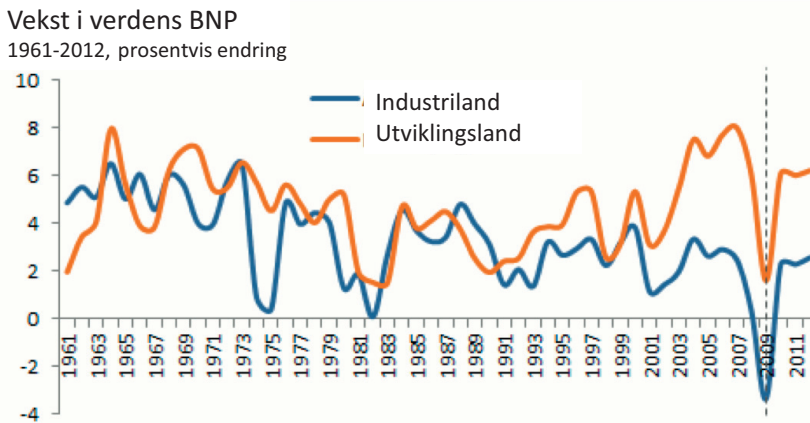
Mens det internasjonale økonomiske systemet har ført til historisk høy økonomisk vekst, og på aggregert nivå til en jevnere fordeling av inntekt per innbygger mellom land, men mer ujevn inntektsfordeling i land, er det også slik at det er noen land som på landnivå er fattige, og noen land som er rike. Å ha et hus å bo i, innlagt vann og strøm å varme opp huset med, mat hver dag, adgang til sykehus og andre helsetjenester, utdanning og reisemuligheter er fortsatt noe store deler av jordas befolkning fortsatt bare drømmer om. De aller fattigste menneskene i verden har ikke tilgang til basisgoder som mat, klær og husly. Folketallet i den fattige delen av verden økte kraftig etter annen verdenskrig, særlig i Asia der Kina og India alene representerer rundt 40 prosent av jordens befolkning. Fattige land omfatter de fleste land i Afrika, Latin-Amerika og Asia. De fleste mennesker i verden er med andre ord fortsatt fattige, selv om noen er mindre fattige enn før og noen har kommet seg opp på et mellominntektsnivå. Forskjellene mellom utviklingsland er imidlertid store. Både størrelse, klima, ressurser, infrastruktur, sosiale og kulturelle forhold, grader av industrialisering, befolkningskonsentrasjoner, politiske systemer og utenrikspolitiske forbindelser varierer. Små land med liten utenrikshandel har stort sett vært blant de aller fattigste. Mellominntektsgrupper av land finner vi særlig i Sør- og Mellom-Amerika, noen øst-europeiske land og enkelte land i Asia og Afrika. I høyinntektsgruppen inngår, utover OECD-landene, særlig eksisterende og tidligere kolonier av OECD-land, og noen av de nye økonomiene i Asia.⁶⁸

Generelt karakteriseres utviklede land industriland ved høyt inntektsnivå, liten befolkningsvekst, diversifiserte økonomier og sosiale støttesystemer. Utviklingsland har typisk lavt inntektsnivå, sterk befolkningsvekst, er avhengige av få produksjonsgrener og har svakt utviklede sosiale støttesystemer. Inflasjon og arbeidsledighet er til dels mye høyere i utviklingslandene enn i industrilandene. Statistisk ser det ut til at tallene blir høyere jo fattigere landene er. Selv om det i de fleste utviklingsland gjerne er små grupper med svært høy levestandard, har mange i disse landene ikke råd til å dekke basisbehov som mat, hus og klær. Forskjellene i befolkningsstruktur mellom i- og u-land er spesielt slående, der u-landene har en mye yngre befolkning enn i-landene. Dette vises ofte som befolkningspyramider i grafiske framstillinger.

⁶⁷ Utviklingsøkonomi er et omfattende fagfelt. Todaro & Smith (2014) er en mye brukt internasjonal lærebok.

⁶⁸ Verdensbanken gir en rekke oversikter over globale demografiske, økonomiske, sosiale og miljømessige utviklingstrekk i utviklingsland.

En del utviklingsland har opplevd imponerende økonomisk vekst i de senere tiårene, med vekstrater høyere enn i industriland, jf. figur 13.2. Dette gjelder spesielt en del land i Asia, og nå viser også noen afrikanske land det samme. Det skilles derfor i utviklingsøkonomi gjerne mellom de «tradisjonelle» utviklingslandene og framvoksende økonomier. WTO definerer ikke om et land er et utviklingsland, det er det medlemslandene som selv gjør, men WTO holder en liste over de ca. 30 minst utviklede (fattigste) landene: Myanmar, Angola, Bangladesh, Madagaskar, Haiti, Tsjad og 25 andre. Framvoksende økonomier har på sin side høy økonomisk vekst, vanligvis med rask industrialisering. De skiller seg fra de tradisjonelle utviklingslandene fordi de ikke lenger er ensidig avhengige av landbruket, og har gjort store investeringer i infrastruktur og industri. I de neste tiårene forventer IMF at det aller meste av den økonomiske veksten i verden vil komme fra framvoksende økonomier. Mange land vil etter hvert nå BNP-nivåene til industrilandene. Samtidig kommer nesten all befolkningsvekst i land utenom OECD-området. I sum skyver dette både økonomiske, befolkningsmessige og etter hvert politiske tyngdepunkt bort fra ensidig dominans av den første vestlige verden. De største framvoksende økonomiene er Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika (BRICS-landene).



Figur 13.2: Økonomisk vekst i-land og u-land 1961–2011

I utviklingsland er det lokasjons- og sentrum–periferieffekter (jf. kapittel 12.3) som skyldes åpningen av økonomiene mot resten av verden i kanskje enda større grad enn i industrialiserte land. Tradisjonelt er ofte familiene store. Familie(jord)bruk på landsbygda er blitt delt opp ved generasjonsskifter og har bidratt til at landarealene er blitt for små til å fø en familie. Mange unge

mennesker har dermed hatt alternativene mellom å leve på eksistensminimum på eget bruk, bli ansatt til lav lønn på de større godsene, eventuelt selge eget bruk til de større godsene, låne seg midlertidig til et bedre liv for så å bli gjeldsslaver eller å flytte til større sentra og byer («flukten fra landsbygda»). Migrasjonen til byene har ofte vært langt større enn veksten i arbeidsplasser. I mange land har dette ført til en enorm arbeidsledighet der folk blir tvunget til å gjøre nærmest hva som helst for å overleve: tilfeldige jobber, selge varer på gata, pusse sko, være tjenere hjemme hos rikere folk, prostitusjon, kriminalitet eller tigging. I utkanten av disse byene har det vokst opp drabantbyer av blikkskur der familier bor sammen på ett eller to rom, ofte uten elektrisitet, vann eller sanitæranlegg. Ofte har ikke foreldrene råd til å sende ungene på skole, og de må i stedet ut å jobbe for å hjelpe på familiens dårlige økonomi.

Med rask befolkningsvekst har flyttingen til byer spesielt blant unge mennesker akselerert med økende storbyproblemer til følge. Veksten i storbyer er nå langt større i fattige enn i rike land. En *megacity* defineres vanligvis som et storbyområde med en samlet befolkning på over 10 millioner mennesker. Det kan være et enkelt byområde som vokser, eller to eller flere storbyområder som vokser sammen. Begrepet agglomerasjon, metropol og metroplex brukes også om sistnevnte. I 2016 var det 31 megacityer i verden og tallet vokser raskt. Dette gir store utfordringer for arbeidsmarked, kriminalitet, køer, forurensing, vann og avløp, og infrastruktur generelt. Med slike befolkningskonsentrasjoner er det også et spørsmål om disse byene etter hvert utvikler politiske identiteter i konkurranse med nasjonalstatene.

Mange industriland, inkludert Norge, sender penger og kompetanse til utviklingslandene for å hjelpe dem ut av fattigdomssituasjonen. Utviklingshjelp alene er imidlertid ofte hjelp som lindrer problemer mer enn hjelp til å skape en mer robust økonomisk situasjon på sikt. I noen tilfeller kan også slik u-hjelp skape passivitet innen utviklingslandene når det gjelder å finne andre måter å ordne samfunnene på. Mange mener at dersom landene får muligheter til å delta i det internasjonale handelssystemet, kan det være en bedre hjelp til dem enn bare å gi utviklingshjelp (eng: trade not aid). Neste delkapittel diskuterer noen alternative hovedstrategier for utviklingsland når det gjelder internasjonal handel og økonomisk utvikling.

13.3 STRATEGIER FOR ØKONOMISK VEKST I UTVIKLINGSLAND

De økonomiske strategivalgene for land som deltar i en internasjonalisert økonomi deles ofte i to hovedretninger, jf. kapittel 8.3. Land som satser på en industriutvikling som primært skal vokse gjennom innenlandsk etterspørsel, sies ofte å ha en innadvendt økonomisk strategi. Land som satser på vekst gjennom eksportetterspørsel, sies å ha en utadvendt økonomisk strategi. En utadvendt økonomisk strategi legger vekt på at økonomien skal vokse gjennom eksport av varer og tjenester. En utadvendt strategi kan være nøytral eller aktiv når det gjelder å promotere eksporten, og den kan være basert på ulike typer eksportvekst. En nøytral utadvendt strategi vil innebære deltakelse i et frihandelsregime, der produksjon for hjemmemarkedet blir behandlet likt med produksjon for eksport. En aktiv strategi vil på sin side innebære at eksporten støttes spesielt. Dette kan innebære eksportsubsidier, skattefordeler, støtte til infrastruktur og så videre for at bedriftene skal kunne vokse i internasjonale markeder. En innadvendt strategi legger på den annen side vekt på at veksten i større grad skal komme gjennom vekst i innenlandsk etterspørsel. Importen må da ofte måtte begrenses, og landet vil søke å produsere varer og tjenester selv, som de ellers måtte ha importert fra andre land. I en strategisk handelspolitikk som en blandingsform vil det være et viktig spørsmål hvorvidt landet skal åpne seg for omverdenen for å eksportere sine varer og tjenester til verdensmarkedet, med den konsekvens at importen også må bli nokså fri, eller om det skal være mer restriktivt når det gjelder internasjonal handel og søke i retning av større grad av selvberging.

Hovedalternativene mellom innadvendt, utadvendt og strategisk handelspolitikk blir særlig tydelige for land på et lavt utviklingsnivå. Underutviklede land i Asia, Afrika og Latin-Amerika fikk ikke den samme sterke veksten som fant sted innen OECD-området etter annen verdenskrig. Gjennom eksport av råvarer og import av ferdigvarer ble deres handelsstruktur offer for et stadig dårligere bytteforhold (forholdet mellom prisene på eksport og import, jf. kapittel 6.10) overfor industrialiserte land. Det innebar at prisene på importvarer over tid ble stadig høyere i forhold til prisene på varene som landene eksporterte. En del land har søkt en industrialiseringsstrategi som alternativ til råvaresatsingen. For å kunne skape seg en egen industriell base ble importen av de varene det er mulig å produsere selv, redusert. Eksportledet vekst med bearbeidede varer kan altså komme i forlengelsen av en innadvendt importsubstituerende strategi. Nedenfor drøftes de tre hovedstrategiene litt nærmere.

13.3.1 Utviklingsland som råvareeksportører

Tradisjonelt har utviklingsland eksportert råvarer som finnes innen landet – som råvarer til metallproduksjon og metaller, som råjern og bauxitt, kaffe, bomull, olje, gass – som skal betale for en diversifisert import av bearbeidede varer. Mye av u-landenes eksport er fortsatt av denne typen varer, selv om andelen har sunket de siste tiårene. Sammen med industri som bruker disse råvarene som innsatsfaktorer, ofte med lav bearbeidingsgrad, er råvarer fortsatt dominerende i de fattigste landenes utenrikshandel.

Ut fra en Heckscher-Ohlins forståelse av teorien om komparative fortrinn, jf. kapittel 5.5, kan noe, men ikke alt, i en slik strategi framstå som fornuftig. Et land skal spesialisere seg i produksjonen av de varene som bruker landets rikelige faktor intensivt. U-land med mye råvarer vil etter dette ha lavere alternativkostnader i produksjon av råvarer og produkter som er basert på disse råvarene, enn i-land uten slike råvarer. U-landene selger imidlertid i stor grad råvarene direkte, og ikke i bearbeidet form. Det er flere grunner til at dette har ført til en ugunstig situasjon for u-landene:

- Inntektselastisiteten for etterspørselen etter råvarer er som regel nokså lav. Dette innebærer at en vekst i verdensøkonomien i liten grad rettes mot utviklingslandenes eksport. I stedet rettes etterspørselsveksten også i u-land mot bearbeidede varer fra i-land.
- Relative kostnadsforskjeller endrer seg over tid. Ved å forbli produsenter av råvarer og lite bearbeidede varer vil landene ikke ta del i den internasjonale produkt- og teknologiutviklingen som gir industrilandene nye komparative fortrinn. Dette har bidratt til at prisene på u-landenes eksportvarer har falt i forhold til prisen på de varene de importerer. Som gruppe har utviklingslandene opplevd svekket bytteforhold med utlandet med underskudd på handelsbalansen som resultat selv om det er store variasjoner mellom de ulike regionene.
- Utviklingen av substitutter til råvarer, for eksempel syntetisk gummi, setter stadig lavere tak for prisene på landenes eksportvarer.
- Industriland beskytter egen jordbrukssektor. Dette har svekket u-landenes muligheter til å utvikle sitt eget jordbruk på basis av eksport til industriland.
- Inntektene ved salg av råvarer kan gå til store multinasjonale selskaper snarere enn til landets innbyggere. Med stort tilbud av arbeidskraft, vil lønningene for gruvearbeidere og andre kunne holdes lave på varig basis. Noen få i landet kan tjene på stor tilgang på arbeidskraft, noe som fører til større inntektsforskjeller i landet.

- Det kan bli store miljø- og helsevirkninger gjennom forurensning og helseskader blant arbeidere og i befolkningen.
- Prisene på mange råvarer har vist seg å være svært ustabile, og det blir ofte hevdet at ustabile eksportinntekter reduserer veksttakten, jf. boks 13.1. Ustabile priser skyldes ofte at priselastisitetene for henholdsvis tilbudet og/eller etterspørselen er svært lav, eller at det skjer store endringer i tilbudet eller etterspørselen. Dette gjør at investeringer fluktuerer i takt med prissvingningene og gjør planlegging vanskelig.

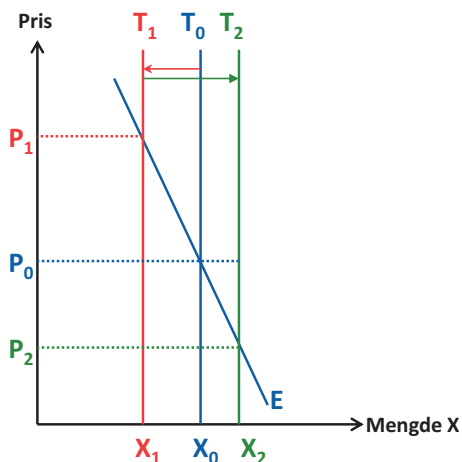
Disse forholdene er blant dem som har bidratt til at mange utviklingsland som satser på frihandel gjennom eksport av råvarer, innsatsfaktorer og lite bearbejdede varer over tid ikke har kommet seg over i en bane med positiv økonomisk utvikling.

Boks 13.1: Ustabilitet i råvaremarkeder

Råvarepriser varierer som regel sterkt som følge av svært uelastisk tilbud og/eller etterspørselsside, og store skift i tilbud eller etterspørsel. Nedenfor vises to eksempler fra henholdsvis kaffe- og koppermarkedet.

KAFFEMARKEDET

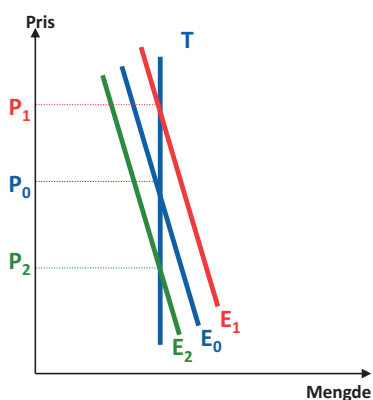
Anta at kaffepris til bonde i utgangspunktet er P_0 . I Brasil, som er verdens største kaffeprodusent, inntreffer så en kraftig frost. Dette fører til at avlingen det året reduseres fra T_0 til T_1 . På grunn inelastisiteten i etterspørselen fører dette til en kraftig prisøkning på kaffe i det internasjonale markedet til P_1 .



Det tar ca. 5 år fra en kaffebusk plantes til den gir avling. Den høye prisen gir incitament til å plante en stor mengde kaffebusker. Etter 5 år gir dette derfor en tilbudsøkning til $T_2 > T_0$, med et påfølgende prisfall til $P_2 < P_0$. Ustabiliteten i prisene er altså enda større på lang sikt enn på kort sikt, som følge av frosten det ene året. Særlig vil det være de som rammes i froståret som får de største tapene; for det ene gjennom frafall

av inntekt når frosten inntreffer (de som ikke får frost vil tjene på den gjennom høyere priser); for det andre får de lavere priser når de igjen kommer på markedet 5 år senere. De andre kaffeprodusentene vil imidlertid tjene på frosten i denne perioden.

KOPPERMARKEDET



Anta at kopperpris til gruveeier i utgangspunktet er P_0 . Tilbudet av kopper er antatt fullstendig uelastisk. Når først gruveen er utviklet, vil produksjonen av kopper være nokså konstant. Så inntreffer det en høykonjunktur i industrilandene som kjøper kopperet. Dette gir etterspørselskurven et skift fra E_0 til E_1 . Siden tilbudet er uelastisk, vil dette gi en prisoppgang til P_1 .

Når det senere inntreffer en lavkonjunktur i industrilandene, skifter etterspørselen etter kopper til E_2 med tilhørende dramatiske prisfall til P_2 . Den uelastiske tilbudsiden, og konjunkturavhengige etterspørselssiden gjør at kopperprodusentene vil oppleve store svinginger i inntekter.

13.3.2 Industrialisering og importsubstitusjon

I perioden etter slutten av annen verdenskrig eksisterte det en stor pessimisme blant en rekke utviklingsøkonomer med hensyn til om utviklingsland kunne forvente å få «drahjelp» fra industriland gjennom internasjonal handel. Det ble derfor heller foreskrevet en «medisin» med importsubstitusjon. For å kunne skape seg en egen industriell base, er det mest nærliggende å redusere importen av de varene det er mulig å produsere selv. I første omgang kan enkle deler og komponenter være de viktigste produktene, og etter hvert kan det satses på å produsere ferdige forbruks- og kapitalvarer. Gjennom beskyttelseseskalering kan landet legge mest importbeskyttelse på varer der bearbeidelsesverdien i landet er høy, jf. kapittel 7.4.3. En oppfostringsbeskyttelse kan være nødvendig for at landet skaper seg komparative fortrinn over tid.

En slik innadvendt strategi er på kort sikt i strid med utnyttelsen av landets komparative fortrinn. Ved å produsere varer der landene ikke har relative kostnadsfortrinn, blir ressursene dårlig utnyttet. Dersom beskyttelsen imidlertid brukes som oppfostringsbeskyttelse slik at landet prøver å skape seg komparative fortrinn over tid og bli nettoeksportør av varen, kan imidlertid strategien være fornuftig. Når komparative fortrinn er oppnådd, vil landet etter en viss tid gli over i en utadvendt strategi der eksporten baseres på bearbeidede varer og ikke lenger bare på råvarer.

Det vil imidlertid være problemer med å beskytte virksomhet så selektivt at ikke andre bransjer som *ikke* kan skape seg et komparativt fortrinn over tid, også blir beskyttet. Slike bedrifter vil særlig i små land dessuten ofte bli relativt store i forhold til hjemmemarkedet og kan bli monopolister som søker å holde fast på importbeskyttelsen. Siden vekst gjennom innenlandsk etterspørsel er begrenset av innenlandske markeder, er det også begrenset hvor mye u-land kan vokse gjennom importsubstitusjon. Siden de fleste u-land er finansielt svake, har denne strategien ført til at multinasjonale selskaper ofte har vært de som har investert i slik industrialisering av utviklingsland og dermed tatt inntektene fra beskyttelsen, slik de i noen tilfeller også gjør i produksjonen og salg av råvarer. Liten innenlandsk etterspørsel begrenser mange lands mulighet for å vokse gjennom importsubstitusjon. Dårlig kunnskaps- og utdanningsnivå, korrupsjon og vanskelig og dyr tilgang på kapital har for mange land vanskeliggjort en slik overgangspolitik. Landene er da forblitt proteksjonistiske med varig lavt inntektsnivå.

Over tid vil en innadvendt strategi innbefatte mange av de ulempene som vi har argumentert mot i handelsteorien. Alle høyinntektsland baserer seg i dag på åpne økonomier med stor grad av frihandel som basis for sin økonomiske

utvikling. Gjennom mangel på konkurranse har næringer utviklet seg til å forbli ineffektive, og importsubstitusjonen har heller ikke kunnet bidra til at de strukturendringene som er en naturlig del av vekstprosessen, kunne bli gjennomført.

13.3.3 Eksportledet vekst med bearbeidede varer

Innenfor utviklingsøkonomien er få temaer så mye diskutert som begrepet eksportledet vekst (eng: trade as an engine of growth) (se f.eks. Bredesen & Strobel, 1991). Internasjonal handel og særlig eksport til industriland skal fungere som et «lokomotiv» å trekke utviklingslandene ut av fattigdom og nød. Eksportledet vekst med bearbeidede varer kan komme i forlengelsen av en innadventd strategi, der en industri er blitt så stor at den må begynne å eksportere for å få ytterligere avsetning for sine produkter. For å få adgang til markeder ute må imidlertid beskyttelsesordninger for importkonkurrerende industrier ikke bare i mottakerlandene, men også i eget land, reduseres. Også prisdannelsen må bli mer fleksibel enn under en innadventd strategi slik at bedriftene får «riktige» signaler om hvordan de skal tilpasse seg. Gjennom dette blir bedriftene utsatt for hardere konkurranse, de må tilpasse seg internasjonale priser snarere enn nasjonale priser og produsere færre varer i en større skala og til en bedre kvalitet enn når de var beskyttet mot den utenlandske konkurransen.

En viktig fordel ved en utadventd strategi basert på eksportledet vekst med bearbeidede varer er at den gir bedriftene en mulighet til å utnytte og utvikle sine komparative fortrinn. Stordriftsfordeler kan lettere bli utnyttet i de internasjonale markedene enn i et mindre hjemmemarked. Økt konkurranse vil føre til kostnadsbesparelser og økt effektivitet, innovasjon og investeringer. Samtidig har ferdigproduktene som regel høyere inntektselastisitet enn primærprodukter. Bedriftene kan bruke sin tid på å produsere, tid som tidligere gikk med til å påvirke politiske beslutninger om hvordan de skulle beskyttes fra konkurranse utenfra. Ressursene vil med andre ord bli brukt mer effektivt, og de fordelene vi kjenner fra handelsteoriens ulike deler kan bli utnyttet.

Slik omstilling tar imidlertid ofte lang tid. Skjer omstillingen for raskt, kan konsekvensen bli konkurser og stor arbeidsledighet, jf. kapittel 5.4 og 12.2. Samtidig får landene de ulempene deltakelse i et frihandelssystem gir. Landene blir avhengige av andre lands handelspolitikk og risikerer å bli utestengt fra markeder. Inntektsfordelingen vil også endres innad i landet til fordel for de «nye» vekstindustriene, mens de som ikke klarer konkurransen vil tape. Selv

om det i dag eksisterer store markeder der utviklingsland har relativt liberal markedsadgang, er det svært ulikt i hvilken grad utviklingslandene har klart å trekke vekster på dette. Land i Sørøst-Asia er eksempler på land med en slik eksportorientering som har hatt stor suksess i samlet økonomisk forstand. Disse landene har blant de høyeste vekstene i verden.

13.4 GJELDSKRISENE I UTVIKLINGSLAND

Gjeldskrisen i utviklingslandene oppstod på 1970- og 1980-tallet som følge av de store prissjokkene på råolje. Olje var da og er fortsatt den største enkeltvaren i internasjonal handel, og handelen utgjør store beløp for eksportland så vel som for importland. Mens vi i Norge er tjent med en høy og stabil oljepris, er de fleste land i verden, både i- og u-land, tjent med en relativt lav oljepris. Før det første oljeprissjokket i 1973/1974 (jf. boks 2.6) hadde mange u-land en relativt positiv utvikling på handelsbalansen, ikke minst hjulpet av relativt gode priser på råvarer. Oljeprissjokket hadde to negative effekter på den økonomiske situasjonen for de u-landene som ikke selv var oljeeksportører. For det første førte de økte importkostnadene til en stagnasjon i internasjonal økonomisk vekst. Markedene for u-landenes varer ble dårligere. For det andre økte deres kostnader på import av olje dramatisk. Resultatet ble samlet en kraftig forverring av handelsbalansen.

Landene begynte å låne penger i den industrialiserte verden slik at handelsunderskuddene kunne dekkes. Dels var dette penger fra de oljeeksporterende landene, som satte sine overskudd inn i vestlige banker. På grunn av den økonomiske stagnasjonen blant industriland hadde bankene ikke så mange låntakere som før og det var relativt lett å få lån for utviklingslandene. Allerede i 1975 begynte den internasjonale økonomiske veksten å ta seg opp igjen etter prissjokket. De høyere oljeprisene sammen med høy vekst i pengemengden i industriland førte samtidig til at inflasjonen økte. Høyere priser og lavere realrente gjorde at verdien av u-landenes gjeld ble redusert, og at de kunne betjene gjelden lettere.

Det andre oljeprissjokket i 1979/1981 førte til en ytterligere økning i importkostnadene for alle oljeimporterende land, men denne gangen hadde utviklingslandene allerede i utgangspunktet stor gjeld. Stagnasjonen i verdensøkonomien som følge av prisøkningene varte i tillegg til midt på 1980-tallet da oljeprisene etter hvert falt som et tredje omvendt prissjokk. Industriland førte nå en nokså stram pengepolitikk, med høye renter og lavere prisstigning. Med høye realrenter og nye låneopptak ble gjelden på 1980-tallet langt vanskeligere

å betjene enn på 1970-tallet. Ettersom flere av lånene ble tatt opp på kommersielle vilkår, ble renteutgiftene per lånt dollar også høyere. Stagnasjonen i verdensøkonomien bidrog i tillegg til at råvareprisene, som var viktig for mange u-land, falt. For mange land ble nå lån og avdrag på gjeld større enn de samlede eksportinntektene. Mexico erklærte i 1982 at de ikke kunne dekke sine forpliktelser, og ble raskt fulgt av land som Brasil, Bolivia, Zaire og Sudan. Med dette var det ikke bare mange u-land som hadde en gjeldskrise, men situasjonen truet hele verdens banksystem.

Gjeld blir et problem for et land når renter og avdrag blir så store at det hindrer landet i å ta vare på viktige samfunnsoppgaver. Evnen til å betjene gjelden måles ofte ved forholdet mellom gjeldsbetaling i form av renter og avdrag og eksport. Mange av de fattigste landene har nå gjeldsforpliktelser som overstiger verdien av deres eksport mange ganger. Ser vi bak tallene, viser det seg at de aller fattigste landene kom dårligst ut.

Det er flere typer gjeld som u-landene stod overfor. Bilaterale og multilaterale offentlige lån og garantier, private lån og direkte utenlandsinvesteringer er hovedgrupper. En kommersiell långiver, for eksempel en vestlig bank, kan på sin side i mange tilfeller være villig til å reforhandle et lån ut fra forretningsmessige vurderinger ved å redusere lån og å gi lengre tilbakebetalingstid. På 1980-tallet ble flere slike nedskrivninger gjort overfor latin-amerikanske land. Det kan i mange situasjoner være bedre for långiveren å få noe av lånet tilbake enn ingenting. Dette kan for eksempel skje ved at lånefordringen selges til redusert pris i et annenhåndsmarked. Verdensbanken bistår landene til å forhandle fram slike avtaler med de kommersielle långiverne. Offentlige lån og garantier var de viktigste på 1970- og 1980-tallet, men er etter hvert blitt mindre viktige. Private lån og direkte utenlandsinvesteringer representerer etter hvert de største kapitalstrømmene til u-landene, særlig de direkte utenlandsinvesteringene til multinasjonale selskaper.

Det er to hovedutfordringer utviklingslandenes (eller alle lands) gjeldsproblemer. Den ene er hvordan de skal betjene eksisterende gjeld? Den andre er å gjøre noe med de underliggende forhold som har skapt problemet, gjennom økonomiske reformer. Hjelp til problemer med eksisterende gjeld innebærer ofte en eller annen form for utsettelse av betalinger og/eller reduksjon av gjelden. Tidligere var det særlig utsettelse av tilbakebetalinger og nye lån og gaver som var hovedstrategien for vestlige land. For mange utviklingsland var imidlertid ikke dette nok. Direkte nedskrivning av gjeld har også vært nødvendig. Den offentlige gjelden kan skilles i en bilateral og en multilateral del. Den bilaterale gjelden består av stat til stat bistandslån og eksportkreditter.

Som mange andre land har Norge ettergitt bistandslån. Eksportkreditter er i Norge ofte gitt av Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK). Eksportkredittene kan reforhandles i den såkalte Paris-klubben. I denne forhandler långiverlandene med utviklingslandene om lettere nedbetaling av denne typen gjeld gjennom utsettelse av betaling og en lengre nedbetalingsperiode. Ofte foregår slike forhandlinger samtidig med konsultasjoner med IMF og Verdensbanken, jf. boks 13.2, slik at de ses i sammenheng med landenes underliggende økonomiske problemer. For utviklingslandene har omlegging av økonomisk politikk ofte skjedd som resultat av reforhandling om og ettergivelse av lån. IMF og Verdensbanken har ofte krevd at debitorland foretar drastiske markedsorienterte tiltak i sin innlandsøkonomi som betingelse for endringer av lånebetingelser. Ofte omfatter disse kravene:

- Strammere finans- og pengepolitikk for å redusere offentlige underskudd, få et lavere rentenivå og lavere inflasjon.
- Tiltak på tilbudssiden i økonomien for å fremme konkurranse og økte investeringer.
- En større grad av frihandel med omverdenen og devaluering av landets valuta for å øke eksporten og fremme konkurransen.

Slike tiltak har imidlertid virkninger først og fremst på lang sikt. De kan være svært vanskelige å gjennomføre for fattige land siden de vil føre til økt arbeidsledighet og lavere vekst på kort og mellomlang sikt. Dette har i flere tilfeller ført til motstand mot IMF og Verdensbankens relativt ortodokse liberale krav om omstilling, så vel som mot de regjeringene som går inn på avtalene.⁶⁹ De kan derfor i mange tilfeller være nær umulig å gjennomføre i praksis. Dette er også en av grunnene til den sterke motstanden mot strukturelle endringer i de gjeldtyngede landene i eurosonen (Hellas, jf. kapittel 11.6). En alternativ strategi for mange land kan derfor i første omgang være å søke å gå i retning av en strategi med industrialisering og importsubstitusjon snarere enn å gå direkte inn i en fase med eksportledet vekst med bearbejdede varer.

⁶⁹ Kina har som en alternativ og voksende global økonomisk aktør, investert kraftig i Afrika og andre utviklingsland i det siste tiåret, blant annet i infrastruktur.

Boks 13.2: Verdensbanken

Verdensbanken ble etablert i 1947 som resultat av Bretton Woods-konferansen (1944), jf. boks 2.4. Opprinnelig skulle banken bidra til finansiering av gjenoppbyggingen av krigsrammede land etter den annen verdenskrig. Etter hvert har imidlertid bankens hovedvirksomhet vært rettet mot å dekke utviklingslandenes langsiktige finansieringsbehov som stimulans til økonomisk vekst. Verdensbanken kan gi råd og lån til infrastrukturformål, som veier, telekommunikasjon og elektrisitetsforsyning, landbruk- og industriprosjekter og til trenings- og utdanningsprogrammer. Verdensbanken henter hovedsakelig sine midler fra industriland, men den finansieres dels også av kommersielle låneopptak i internasjonale finansmarkeder. Banken koordinerer også lån fra andre kilder, som private, offentlige og multilaterale organisasjoner og så videre. Verdensbanken består av fem organisasjoner som låner ut penger til verdens fattigste land. Det er nå 189 medlemsland i Verdensbanken. I samarbeid med IMF har Verdensbanken de siste tiårene ført en politikk overfor u-land som har gått ut på å slette gjeld eller gi nye lån mot at landene gjør reformer i sin økonomi. Kritikken har blant bestått av:

- Strukturtilpasning, liberalisering, konkurranseutsetting og eksportorientering etter liberale økonomiske prinsipper («Washington-konsensus»).
- Samme type råd til alle land.
- Politikken tjener ofte hovedsakelig interessene til multinasjonale selskaper og elitene i u-land.
- Vanskelig for fattige, korrupte land å omstrukturere seg.

13.5 HVORFOR NOEN LAND ER RIKE OG ANDRE LAND FORBLIR FATTIGE?

Forskjeller i nasjoners rikdom og fattigdom er lenge blitt akseptert som et nødvendig fenomen i økonomisk utvikling. Diskusjonene har vært mange til å forklare ulikhetene. Mange økonomer har forsøkt å forklare at det er graden av industrialisering og eksportorientering som bestemmer nasjonal rikdom og fattigdom, slik IMF og Verdensbanken råder til. Produksjon og eksport av ferdigvarer fra rike land og av råvarer fra fattige land, med et stadig dårligere bytteforhold for de fattige landene, har for mange land ikke ført til en bedre situasjon.

Avhengighetsteorien (dependistas) argumenter for at det internasjonale systemet fører til at ressurser flytter fra en «periferi» av fattige og underutviklede stater til en «kjerne» av velstående stater, som beriker seg på bekostning av de fattige. Teorien oppstod som en reaksjon mot moderniseringsteorien som hevdet at alle samfunn utvikler seg gjennom liknende utviklingsstadier, og at dagens underutviklede områder er i en situasjon som tilsvarer dagens utviklede områder på et tidligere tidspunkt. Derfor bør hjelpen til de underutviklede områdene bestå i å akselerere dem langs denne antatt felles utviklingsbanen gjennom investeringer, teknologioverføringer og integrasjon i verdensmarkedet. Avhengighetsteoretikerne argumenterte for at dette er en feil analyse. Det er bedre for de fattigste landene å komme seg ut av hvordan de er integrert i det internasjonale økonomiske systemet, og forslår at de burde «de-linke» seg fra systemet, og heller dekke sine grunnleggende behov innenfor rammen av egne ressurser og kulturelle verdier, og bygge utvikling rundt mennesker i stedet for å bygge mennesker rundt utviklingsstrategier.

Avhengighetsteorien argumenter for at underutviklede land ikke bare er primitive versjoner av utviklede land, men har unike egenskaper og strukturer i seg selv, men blir dermed også svakere parter i en verdensøkonomi.⁷⁰ Økonomisk vekst og mål er ikke bare spørsmål om fordelene med frihandel og markedsliberalisering. Industrialisering, (midlertidig) proteksjonisme og offentlig inngrep er også av stor betydning. Økonomisk makt, styring og undertrykkelse av rike mot fattige land, men også de fattige landenes interne problemer bidrar betydelig til deres tilstand. Korrupsjon, profittsøken, vennetjenester, dårlig forvaltning, politisk ustabilitet, etisk splittelse og kriger er kraftige hindrer for vekst og utvikling. Kopiering av vestlige systemer og ordninger vil ikke nødvendigvis lykkes uten å forholde seg til sosial, historisk, politisk og økonomisk stihengighet.

I boka *Why nations fail?* (2012) identifiserer Daron Acemoglu og James A. Robinson at land blir mer eller mindre velstående på grunn av forskjeller i politiske og institusjonelle systemer. Naboland og grensebyer brukes for å finne ut hvor mye det institusjonelle miljøet virker inn på velstanden til mennesker fra samme geografiske område og kultur. Det mest tydelige eksemplet er Korea, som ble delt inn i Nord-Korea og Sør-Korea i 1953. Landenes økonomier har utviklet seg helt forskjellig, med Sør-Korea som et av de rikeste landene i Asia,

⁷⁰ Erik Reinert (2007) er blant dem som argumenter for at mange u-land bør være mer proteksjonistiske, og gjennom det endre seg fra å være leverandører av landbruksprodukter og råvarer, til å produsere industrivarer og overvinne kontrollen fra de internasjonale markedene.

mens Nord-Korea er blant de fattigste. Andre eksempler er grensebyer mellom USA og Mexico.

Acemoglu og Robinson konkluderer med at økonomisk velstand hovedsakelig avhenger av hvor inkluderende (eng: inclusive) økonomiske og politiske institusjoner i landet er. Institusjoner er inkluderende når mange mennesker har en innflytelse i politiske beslutningsprosesser, i motsetning til der en liten gruppe mennesker kontrollerer politiske institusjoner med liten vilje til forandring. Inkluderende institusjoner fremmer økonomisk vekst gjennom stabile rammebetingelser, rettssikkerhet og incentivstrukturer som belønner kreative idéer. Motsatsen til inkluderende institusjoner er ekstraherende (eng: extractive) institusjoner som tillater en elite å herske over og utnytte andre, eventuelt er de kleptokratier. Nasjoner der ekstraherende institusjoner har dominert har ikke hatt noen betydelig økonomisk vekst. En politisk grunn for motstanden mot nye idéer er at eliter er redde for kreativ ødeleggelse (Joseph Schumpeter, se kapittel 2.4.1) når gamle og dårlige institusjoner blir lagt ned, og nye og bedre blir laget. Den kreative ødeleggelsen ville føre inn og opp nye grupper som ville konkurrere om makten med den styrende eliten, som da kunne miste sin eksklusive tilgang til landets økonomiske ressurser og politikk.

En del av denne problematikken berøres i kritikken av den makroøkonomiske tilbudssidepolitikken som IMF og Verdensbanken er kritisert for overfor utviklingslandene. Tilbudssidepolitikk søker å påvirke kostnader og produktivitetsforhold i økonomien. Dette kan blant annet gjøres ved å holde lønnsnivået nede, holde lave renter, øke produktiviteten, for eksempel gjennom lavere skatter, støtte til forskning, utvikling og innovasjon, investeringsstøtte, infrastrukturtiltak og så videre. Den fører også til påstanden om at noen (kapitalister) må bli rike for at andre skal tjene penger og bli sysselsatt. Boks 13.3 beskriver denne tilnærmingen som begrunner et fåmannsvelde (oligarki) i utvikling av et lands økonomi, som også bidrar til forståelsen av inntektsfordelingsproblematikken, som ble drøftet i kapittel 12.6.

Boks 13.3: Trickle-Down Economics

Trickle-Down Economics er på norsk av og til blitt kalt den økonomiske teorien for «Når-det-regner-på-presten-så-drypper-det-på-klokkeren» eller nedsildrings-økonomi. Argumentet er at det må gis velstand og vinst for noen få i den økonomiske pyramiden, som innovatører og utviklere (kapitalistene), slik at noe også kan falle ned på dem som er lavere i pyramiden (arbeiderne), og vil dermed være til gagn for hele samfunnet.

Begepet er knyttet til laissez-faire-kapitalisme generelt og mer spesifikt tilbudssiden i en økonomi. I den økonomiske politikken omfatter det vanligvis skattelettelse for bedrifter, høye inntekter, gevinst og utbytte, jf. kapittel 10.4 og Laffer-kurven i boks 10.2. Det antas at investorer, sparere og bedriftseiere er de reelle drivkraftene til økonomisk vekst. En skattelettelse vil bli brukt til å utvide virksomheter. Investorer vil kjøpe flere selskaper eller aksjer. Bankene vil øke sine utlån. Eiere vil investere i sin virksomhet og ansette arbeidstakere. Arbeidstakere vil bruke lønningene sine til å drive opp etterspørsel og økonomisk vekst. Trickle-Up Economics tilsvarer motsatt Keynes' etterspørselspolitikk og betydningen av bruk av offentlige utgifter for å styre økonomien.

VELFERD, EUROPEISERING OG GLOBALISERING

Dette kapitlet drøfter først hvordan økonomisk integrasjon virker i retning av at landene blir mer like i sin politikk. Deretter drøftes størrelsen og formen på nasjonale politiske handlingsrom i en økonomisk integrert verden. Spesielt fokuseres det på småstaters handlingsrom i EUs indre marked. Internasjonaliseringens virkning på økonomisk bærekraft, miljø- og klimautfordringer analyseres. Avslutningsvis blir utfordringer for europeisk og global økonomisk integrasjon diskutert.

14.1 INTERNASJONAL ØKONOMISK INTEGRASJON OG POLITISK KONVERGENS

Europeisk og global økonomisk integrasjon har økt den gjensidige avhengigheten mellom land. Mange land kan ikke klare seg alene, men er avhengige av samarbeid med andre. I sin avhengighet kan et land være nøytralt, følsomt eller sårbart, jf. kapittel 12.4. Nøytral avhengighet kan defineres som en situasjon der et land, enten som importør eller eksportør, alltid har et alternativ hvis en av leverandørene eller kundene forsvinner. Dette er den ideelle situasjonen, som i et fritt konkurransemarked. Følsom avhengighet reflekterer vanskeligheten ved å endre politikk ved et avbrudd og gjenspeiler kostnader og problemer på kort sikt, mens det er mulig å endre situasjonen på lang sikt. Sårbar avhengighet reflekterer potensialet for betydelige tap av produksjon eller velferd over tid. Sårbar avhengighet er mer alvorlig enn den følsomme og kan måles ved manglende evne til å tilpasse seg endringer selv på lang sikt.

Avhengighetstype kan variere med land, sektor og over tid. Mellom enkeltland kan avhengigheten være symmetrisk eller asymmetrisk. Det er perfekt symmetri mellom to land når begge er like avhengige av hverandre. Det er perfekt asymmetri når det ene landet er helt avhengig av det andre, mens det andre landet har ingen avhengighet av det første. Asymmetri i økonomisk

avhengighet kan være en kilde til økonomisk (og politisk) makt for det minst avhengige landet. For at ikke avhengigheten skal være problematisk for det mest avhengige landet kreves det et formelt og reelt robust internasjonalt system og tillit mellom partene. Det vil samtidig være et mål at avhengigheten over tid reelt blir nøytral. Er ikke avhengigheten nøytral, vil det internasjonale regimet, politiske relasjoner mellom partene, samt landenes evne til omstilling hjemme, bestemme hvor problematisk den blir.

Det stadig mer omfattende internasjonale handelssystemet fører til at de fleste enkeltlands mulighet til å påvirke sine handelspolitiske rammer og (etter hvert) sin næringspolitikk, blir redusert. Internasjonal økonomisk integrasjon innebærer at nasjonalstaten underlegges internasjonal regulering, og er ikke lenger bare den som regulerer andres aktiviteter. Det som tidligere var nasjonale politiske spørsmål om regler for politikk, er også blitt juridiske spørsmål om hva som bør og kan være politikk (Arnesen, 1995, s. 659). De europeiske og globale systemenes funksjon, både når det gjelder beslutningsprosesser og markeder, har fått økt betydning. Nasjonal autonomi til å formulere politikk, basert på innenlandske preferanser, balanseres mot og endres for å få fordelene som forventes å komme fra handel i større markeder, og med det høyere økonomisk levestandard.

I internasjonalt integrerte økonomier må bedrifter og land forme strategier og politikk under hensyntaken til både hjemlig og ekstern situasjon. Det internasjonale frihandelssystemet innebærer at land må bli mer like i sin økonomiske og sosiale politikk, samtidig som at internasjonale regelverk, markeder og institusjoner fungerer på måter som ikke er i strid med velferdsmålene. I Europa er stadig flere kommersielle og politiske beslutninger blitt flyttet fra nasjonalstatsnivå til det internasjonale nivået. Når global eller europeisk rett, institusjoner, markeder og/eller praksis ikke fungerer «godt nok», gir det samtidig grunn til at parter søker løsninger på egen hånd. I mangel av framdrift i multilaterale avtaler (WTO) ser vi på nasjonsnivå i dag en økende grad av bilaterale og regionale økonomiske og politiske avtaler. Bedrifter i ett land kan også direkte finne løsninger med bedrifter i andre land. Det kan utvikles ulike former for stat-bedrift-relasjoner innenfor og på tvers av landegrenser. Land kan se seg tjent med å endre det faktiske innholdet i avtalt felles politikk gjennom utsettelse, nyskapende tolkning og implementering, og/eller de kan innføre kompenserende tiltak i hjemlig politikk eller fremme nye krav.

Kapittel 1.3 drøftet ulike teoretiske perspektiver for hvordan relasjonene mellom land kan forstås i en økonomisk integrert verden. Nyfunksjonalister og

konstruktivister hevder at over tid vil sammenslåingen av identiteter og preferanser føre til stadig større politiske likhet mellom land, og at denne overføringen av makt til felles institusjoner er til nytte for alle. Intergovernmentalister og institusjonalister forklarer gjenværende politiske forskjeller ved at mange nasjonalstater og institusjoner motsetter seg og underminerer den gradvise overføringen av makt ut av sine egne domener. Nyfunksjonalister og konstruktivister verdsetter potensialet for videre integrasjon, mens institusjonalister og intergovernmentalister er mer skeptiske til både spillover-effekter og sosialisering. Etter deres oppfatning er det ikke sannsynlig at institusjonell og politisk integrasjon vil endre seg i overskuelig framtid (Moravcsik, 2001, s. 163), og politikken vil fortsatt bli definert av mellomstatlige prosesser. Intergovernmentalister betrakter forhandlings- og konsensusbyggingsteknikkene i internasjonale organisasjoner, inkludert i EU, som et raffinement av mellomstatlig diplomati der viktig nasjonalt politisk autonomi beholdes snarere enn at det skjer en (fullstendig) overføring av makt til en overnasjonal enhet.

Samtidig er det slik at på samme måte som politikk former markeder, så former markeder også politikk (Strange 1988). I noen tilfeller bestemmer internasjonale markeder det nasjonale politiske handlingsrommet mer enn overnasjonale bestemmelser. Et eksempel er hvordan globale frie kapitalbevegelser gir land liten plass til ensidige nasjonale reguleringer, for eksempel innføring av en Tobin-skatt eller økte kapital/reservekrav for banker, selv om reglene fra IMF eller andre organer er mer rådgivende enn lovgivende og ikke hindrer noen av delene. De internasjonale kapitalmarkedene begrenser nasjonal kreditt og pengepolitikk. Jo mer et land er utsatt for internasjonal økonomisk konkurranse, desto mer sannsynlig er at den nasjonale politikken konvergerer med andre land med samme internasjonale eksponering. Endring i innenlandsk politikk kan da best (eventuelt bare) gjøres via internasjonalt samarbeid.

Samhandlende land må altså over tid bli mer like i sin politikk for at frihandelen skal fungere. Prosessene må ikke, og over tid vil de heller ikke, fortsette lineært. I en situasjon med betydelig arbeidsledighet og lav eller negativ økonomisk vekst, kan for eksempel landene få behov for å beskytte næringer mot utenlandsk konkurranse. Løsningen kan være kreative ikke-tariffære og skjulte handelsbarrierer i stedet for å fremme dypere integrasjon. Det er imidlertid vanskelig å begrense handel for mye over tid. Fordi importen av ett land er eksporten (og sysselsettingen) til andre land, forverrer proteksjonistiske politikk alles problemer. Resultatet i mellomkrigstida var stor ledighet, inflasjon og økonomisk depresjon. Politikken ble dominert av

konkurrerende devalueringer og proteksjonistiske tiltak. I Sovjetunionen og Øst-Europa var også økonomiene i stor grad basert på selvforsyning. Over tid ble resultatet en økonomisk situasjon som i økende grad hang etter Vesten, og som bidro til at systemet kollapset i 1991.

Som alternativ til proteksjonisme i en periode med lavkonjunktur kan mer integrasjon også øke veksten, og styrke, i stedet for å dempe, tempoet i strukturelle endringer. For integrasjonsområdets utvikling vil utfordringen være å hindre at arbeidsledigheten i lite konkurransedyktige sektorer vokser for mye, eventuelt at lønningene holdes for lave eller går ned når det er lavkonjunktur og prosessene går fort. En felles makroøkonomisk stimuleringspolitikk kan hjelpe på situasjonen. Dette vil føre til at strukturendringene skjer raskere, og konkurransekraften overfor resten av verden styrkes. Land og parter kan se ulikt på hva som er den beste strategien. I en lavkonjunktur konfronteres ikke bare langsiktige og kortsiktige økonomiske interesser, men også vinnere og tapere fra frihandelen i vid forstand. Integrasjonsprosesser bør derfor ta tid for å gi folk, bedrifter og samfunn tid til å tilpasse og omstille seg. Den «rike» verden har faktisk gitt seg selv et halvt århundre etter annen verdenskrig for å tilpasse seg dette, mens de nye markedsøkonomiene og utviklingsland blir presset til mye raskere omstilling.

Hvor like må land som sum av disse mekanismene bli i sin nasjonale politikk i et økonomisk integrert Europa? Konvergens kan defineres som når økonomiske, politiske, sosiale og kulturelle institusjoner og politikk over tid tenderer mot å bli mer like, men ikke helt like (Bennett, 1991), og framstår som kontinuerlige sekvenser av forhandlinger, tolkninger og tilpasninger (Dolowitz & Marsh, 2000, s. 15). Konvergens av politiske mål og politikk på tvers av land er blitt studert både teoretisk (Bennett, 1991; Seeliger, 1996) og empirisk (O'Connor, 1988, Gibson & Means, 2000; Montanari, 2001). Konvergensteorier er ofte blitt utviklet og knyttet til endringer i trender, som modernisering, industrialisering, postindustrialisering, globalisering og integrasjon. Alex Inkeles (1981, s. 13) mener at:

Convergence means moving from different positions towards some common point. To know that countries are alike tells us nothing about convergence. There must be movement over time toward some identified common point.

Konvergensforskning opererer dermed i en intertemporal dimensjon, og går lenger enn vanlig komparativ forskning, som ofte bare undersøker graden av likheter mellom undersøkte objekter. Robert Seeliger (1996, s. 293) hevder at

kriteriene om likhet kan være upresise, siden «being similar or different is a matter of degree and the cut off point can be set arbitrary». Endringer i politikk er vanligvis forårsaket av komplekse og flerdimensjonale sett av faktorer, som omfatter politiske mål, innhold, instrumenter og utfall, sammen med politisk kultur og stil (Bennett, 1991). Følgelig foregår virkninger fra integrasjonsprosessene på økonomisk og politisk konvergens i flere fasetter. Hvor en ny likevekt faktisk ender opp, er delvis en funksjon av rekkefølgen til hendelser og handlinger og deres sammenheng som en integrasjonsprosess består av. Endringene fra en likevektssituasjon til en annen som den komparative statikken i handelsteorien analyser, jf. kapittel 5 og 6, er alene utilstrekkelige for fullt ut å forstå hvordan de endringene faktisk ender opp. Hvor vi ender, avhenger også av hvordan vi kommer dit.

Samtidig er det spørsmål hvor like enkeltlands politikk i et system som i EU må være. I stedet for å sikte mot at land skal bli helt like, kan det argumenteres for at målet for fellesskapet bør være en optimal grad av økonomisk, sosial og politisk konvergens mellom land, og ikke en maksimal konvergens. Som diskutert i kapittel 12.2, er bedriftsøkonomisk optimalitet ikke nødvendigvis det samme som samfunnsøkonomisk og politisk optimalitet. At GATT/WTO og EU brukte tida fra annen verdenskrig og fram til 1990-tallet på denne tilpasningen for vestlige land, kan dels forklares ut fra behovet for tid til omstilling. Historien viser at omstilling tar tid, og at interessekonfliktene den skaper kan føre til lange perioder med stagnasjon og til og med tilbakeslag. Resultatene av en konvergensprosess vil ofte være nest best i forhold til økonomisk effektivitet, men kan rangere bedre i en helhetlig langsiktig sosial og politisk sammenheng.

Statiske økonomiske likevektsmodeller som er det grunnleggende analytiske verktøyet for det «first-best» økonomiske integrasjonsområdet, viser fordelene med frihandel og integrerte markeder i en uendelig framtid. Men det tar tid, noen ganger lang tid, å omstrukturere en økonomi. Hvis det ikke tillates tid, kan integrasjonsprosessen lett bli et tap for underutviklede sektorer og økonomier og dermed være konfliktfylte. EUs politikk bør derfor ikke bare rette seg mot den langsiktige (uendelige) framtid med idealprinsipper for frikonkurranse som mål alene, men også for de overgangsproblemene som dukker opp, og i noen tilfeller også for andre og modifiserte mål. Hvis det presses for hardt, kan integrasjonsprosessen stoppe eller oppleve langsiktige tilbakeslag, og land må finne måter å omgå det som oppfattes som ønsket forandring på.

14.2 POLITISK KONVERGENS OG DIVERGENS

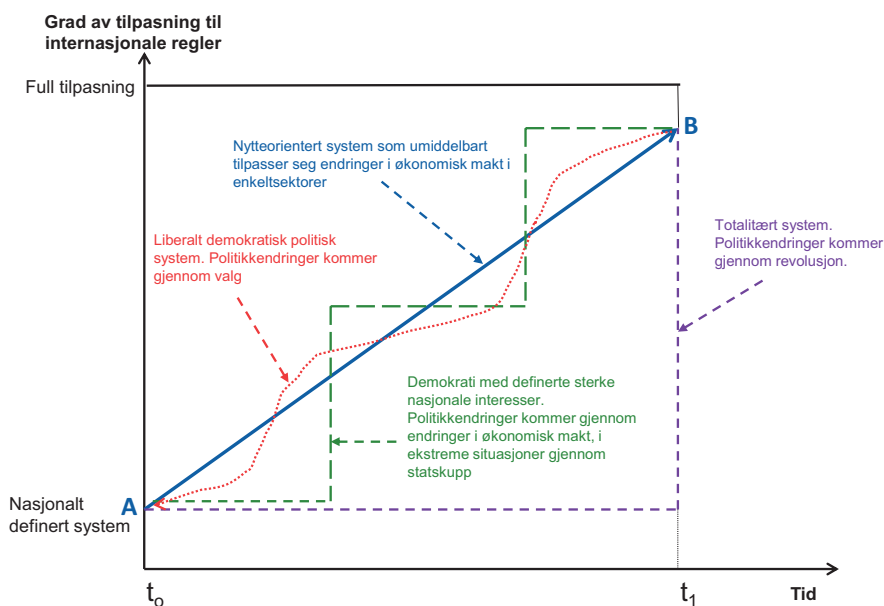
Hvordan og i hvilken grad innenriks- og utenrikspolitikken samvirker avhenger av flere forhold. Realister antar ofte at stater er enhetlige rasjonelle aktører som de eneste som opptrer overfor andre stater. Kenneth Waltz (1959) mente at nasjonal politikk mot andre land og det internasjonale systemet er grunnlagt som et «Second Image» av innenrikssaker. Utenrikspolitikken er en funksjon av innenrikspolitikken. Peter Gourevitch (1978) argumenterte på den annen side for at selv om politikk i siste instans er satt av nasjonale myndigheter, har personer, bedrifter, institusjoner og interessegrupper i et land også innflytelse som et «Second Image reversed» av eksogene utenrikspolitiske forhold. Utenrikspolitiske forhold påvirker det innenrikspolitiske systemet endogent gjennom organisasjoner, statlig struktur, ideologi, økonomisk fordeling og markedsposisjon som følge av fordeler og ulemper fra internasjonal økonomisk endring. En eksogen utenriksøkonomisk endring kan skyldes en internasjonal avtale eller reduksjon (respektiv økning) av tekniske eller økonomiske barrierer for fri bevegelse av produkter eller produksjonsfaktorer som reduserer eller øker fortjenesten ved å drive internasjonal virksomhet. Peter Gourevitch (1986, s. 54–66) viste til fire innenrikspolitiske faktorer for å forklare hvordan nasjonal politikk påvirkes av internasjonale forhold.

Produksjonsprofilen representerer interesser i et samfunn med hensyn til økonomisk aktivitet. Sosiale aktørers preferanser er formet ut fra økonomiske interesser i sektorer og regioner. Preferanser kan endres når den internasjonale økonomien endrer den relative belønningen til økonomisk aktivitet. Disse interessene kan i stor grad identifiseres ved økonomisk handelsteori, jf. kapittel 5 og 6.

Organisasjoner. Politiske partier og lobbygrupper, fagforeninger, offentlig debatt og så videre legger press på regjeringer for en bestemt politikk, ofte med interesser som er identifisert i produksjonsprofilen. Organisasjoner utvikler ofte sin egen identitet og kan være ganske autonome ut fra enkeltpersoner, grupper eller de styrkene som de representerer. Forbindelser mellom interessegrupper og politiske partier, grad av sentralisering og bedriftsstruktur er viktig for å bestemme hvordan organisasjonene fungerer. En endring i sosiale preferanser i landet endrer ikke automatisk politikken til organisasjoner og institusjoner som forutsettes i nyfunksjonell (økonomisk og politisk) teori. Organisasjonene kan fortsette med stor grad av samme politikk i stivhengighet fra tidligere.

Økonomisk ideologi uttrykker betydningen av oppfatninger, modeller og normer for hvordan en situasjon blir oppfattet, og hvordan denne påvirker preferanser og atferd. Slik ideologi kan eksistere blant politiske og økonomiske eliter, men også i en hel befolkning, og avhenger av nasjonale tradisjoner og verdinormer. Kognitive komponenter kan påvirke beslutningsprosessene. En endring i ideologi, blant eliter eller i offentligheten, kan føre til en endring i vektingen av preferanser, og i atferd til organisasjoner og statsstruktur.

Statlig struktur. Statsstrukturen representerer formelle institusjoner og byråkratier, regler i forhandlingsprosesser, og ved å definere hva nasjonale interesser er. Statens politikk kan reflektere endringer i samfunnet ut fra produksjonsprofil og hvordan organisasjoner fungerer, og staten kan, som organisasjoner, også ha egne preferanser. Ett hensyn som en regjering har, er å beholde makten. Et annet er omfordeling av inntekt til fordel for sine valgkretser. Et tredje er å ha indre og ytre politisk og fysisk kontroll. Et fjerde er å fremme ideologiske mål. Jo mer institusjoner privilegerer grupper som danner basis for støtte til en sittende regjering, desto sterkere incentiver har den til å opprettholde politikk og institusjoner, selv om de får redusert sin relative økonomiske styrke. Kompliserte «aksepteringsprosedyrer» kan også føre til at blir det vanskelig å gjøre endringer. Jo større autoritet uavhengige byråkratiske institusjoner har over politikkkutformingene, desto mindre kan vi forvente av politiske og institusjonelle endringer. Hvordan et nasjonalt økonomisk system kan påvirkes av internasjonal liberal økonomisk integrasjon er illustrert i figur 14.1.



Kilde: Utviklet fra Garret & Lange 1996:62

Figur 14.1: Internasjonal liberalisme og nasjonalt politisk system

På tidspunkt t_0 styres vår (hypotetiske) økonomi av et entydig nasjonalt definert økonomisk system (punkt A). Ved t_1 har systemet fullt ut vedtatt et internasjonalt liberalt system med felles regler (punkt B). En nytteorientert (utilitaristisk) og nyfunksjonalistisk oppfatning av hvordan politikken bør være vil legge vekt på at institusjoner og politikk må tilpasse seg det som er optimalt i henhold til den internasjonale avtalen og den produksjonsstrukturen som følger. I ytterpunkt bør den da følge den rette linjen mellom A og B. Dette vil også strengt følge integrasjonslogikken som ble diskutert rundt Figur 3.1. Et modifisert syn ville være at institusjonene spiller en viktig rolle i fastsettelsen av sosiale og politiske utfall og lage tregghetsmekanismer i tilpasningen. Politiske endringer vil da endres ved institusjonell endring og politiske valg, som illustrert i den oscillerende kurven. Politisk endring vil bli mindre hyppig når nasjonale sektors interesser står sterkt imot de internasjonale reglene. Dette er spesielt tilfellet når motstand mot en endring ikke ville føre til politisk tap i et valg hjemme.

Det samme kan være tilfelle i ikke-demokratiske regimer der rettslige og konstitusjonelle prosedyrer for å erstatte regjeringer er mindre utviklede. Terskelen for endring i politikken vil da være høyere og politikken mer stabil, men til slutt vil den bli etterfulgt av radikal endring. Radikal politikkendring

kommer oftest når regjeringer blir endret. Hvordan regjeringer skifter er derfor av betydning. Et demokrati vil lettere forandre politikk enn et totalitært system som ikke vil forandres i det hele tatt før en revolusjon finner sted. Dette illustreres ved et brått skifte i politikk på tidspunkt t_1 . Kommunistlandene i Øst-Europa kan i sin overgang til markedsøkonomi være ett eksempel på det, og i dag er det en mulighet for den framtidige utviklingen i Nord-Korea.

Det er samtidig flere varianter av et liberalt økonomisk system, jf. kapittel 1.3–1.4. Keynes var for eksempel også en liberalist, men en intervensjonistisk liberalist, sammenliknet med dagens dominerende oppfatninger av statens mer nøytrale rolle i politikken. Som en variant innenfor det intervensjonistiske liberale paradigmet er «Varieties of Capitalism» som uttrykt av Peter Hall og David Soskice (2001). De mente at det er mer enn ett utfall og valg av handling innenfor et liberalt økonomisk regime som er mulig for stater og kommersielle markedsdeltakere når de går inn i dypere integrasjon med andre. John Ravenhill (2014, s. 263) uttrykker det slik:

Globalization produces a variety of common pressures to which competing models of capitalism are differently exposed; this exposure tends to promote a dual process of convergence, accentuating the difference between liberal market economies and coordinated economies.

Debatt om utforming av et liberalt økonomisk system og typer kapitalisme, som i Hall og Soskice (2001) og Mjøset og Clausen (2007), viser at liberalisme ikke nødvendigvis må være ortodoks. Ulike varianter av liberalisme kan være kompatible med EU-systemets grunnleggende liberale ideologi, i motsetning til forslag om endring til et ikke-liberalt økonomisk system, som for eksempel i Elster & Moene, 1989. Modellen som EU spesifikt utvikler seg til, avhenger både av situasjon, ideologiske perspektiver og selve utviklingen i EU, og vil bidra til å definere handlingsrom og politiske valg for statene, samt dens samlede økonomiske aktivitet.

I hvilken grad er det mulig å foreta egne nasjonale valg når et land er del av en eller annen variant av et liberalt økonomisk integrasjonsområde? Hirst, Thompson og Bromley (1999) argumenter for at

... there are still opportunities for the development of governance mechanisms at the level of the international economy that neither undermine national governance nor hinder the creation of national strategies for international control.

Dette står i motsetning til mer ortodokse liberale oppfatninger der utfall og mulige tiltak er tydeligere definert av selve systemet. Europeisering og globalisering skaper politisk konvergens mellom land, men ulike tradisjoner og handlinger beholder også divergens. Reglene tolkes, omformuleres og implementeres innen politiske perspektiver, ideologi, tradisjoner og stivhet som en kontinuerlig prosess. Virkningene fra den internasjonale økonomien på innenrikspolitikken må derfor forstås i samspillet mellom og relative vekt av faktorer som påvirker politikken. Institusjonelle interesser kan tippe balansen til å bli mer tydelig enn økonomiske interesser i én situasjon, og andre ganger må institusjonene endres på grunn av endret produksjonsprofil. Ideologi kan vinne over industripolitikk og økonomiske interesser på ett tidspunkt, mens utfordringer fra eksogene endringer i den internasjonale politiske økonomien på et annet tidspunkt kan forandre ideologien. Statlig politikk endres gradvis eller brått, avhengig av regimetype. Generelt definerer derfor prinsippene om politisk konvergens mellom land i en økonomisk integrasjonsprosess tydeligere den langsiktige utviklingen enn den kortsiktige.⁷¹

14.3 NASJONALE POLITISKE HANDLINGSROM

Innen EUs indre marked er det for et land snakk om nasjonal fortolkning, implementering og tilpasning til EUs forordninger, direktiver, beslutninger og anbefalinger, jf. boks 4.2. I en del tilfeller er det formelle juridiske innholdet i for eksempel en EU-regulering det viktigste å forholde seg til (forordninger) mens i andre tilfeller, er det hensikten (direktiver). Den nasjonale tilpasningen vil uansett bestå i å organisere og praktisere økonomisk aktivitet på en måte slik at den er i harmoni med regelverket. I noen tilfeller må politikken reelt endres, i andre tilfeller kan den formes slik at den overordnede hensikten med den gamle politikken beholdes. Poenget er at handlingsrommet for nasjonal politikk i en økonomisk integrert verden fordrer at den utformes og utøves i samspill med det internasjonale regimet. Jo sterkere økonomisk integrert land er med hverandre, desto klarere må innen- og utenrikspolitikken ses i en sammenheng. Et land som ikke evner å få til en god blanding av innen- og utenrikspolitikken kan miste reell nasjonal handlefrihet siden markeder og internasjonale reguleringer vil underminere den nasjonale, og for lite relevante,

⁷¹ Knutsen et al. (2016) drøfter forestillinger og ideer som har vært og er tonengivende i norsk utenrikspolitikk, og setter disse inn i et større, politisk og idéhistorisk perspektiv.

politikken over tid. En lukket økonomi (autarki) vil derfor kunne ha større formell, men mindre reell, handlefrihet enn åpne økonomier.

Det er mange grunner både til å påvirke og velge ulik tilpasning til integrasjonsprosessene innenfor det handlingsrommet som er der. Avtalene som inngås med organisasjoner som EU og WTO og i bilaterale handelsavtaler, er framforhandlet på grunnlag av land og landgrupper som har hatt ulike interesser i form og innhold. Forskjeller mellom nasjonale situasjoner og interesser gjør at de facto felles eller fullstendig harmonisert politikk ikke er i alles interesse, verken i eller mellom land. Økonomisk effektivitet for integrasjonsområdet, som definert i kapittel 12.2, kan ikke alene være et politisk mål. En optimal strategi for et land vil derfor kunne være først å inngå handelsavtaler med relevante partnere for å nå hovedfordelene med frihandel, og deretter søke å optimalisere, formulere og fremme selvstendig nasjonal politikk der det er relevant og mulig for å fremme interesser og å unngå det som defineres som ulemper, jf. diskusjonen i kapittel 8.4.1 om politikk etter at en avtale er inngått.

Å forstå det nasjonale handlingsrommet for egen politikk innen en så dyptgripende integrasjonsavtale som EUs indre marked representerer er sentralt i dette. Den grunnleggende økonomiske idéen om det indre markedet er hentet fra mikroøkonomisk teori og nyklassiske markedsprinsipper. Den (teoretisk) «first-best»-situasjonen eksisterer når markeder er forenet over landegrensene, og bedrifter tilpasser produksjonen der deres respektive marginale kostnader er lik en felles pris uten nasjonal diskriminering. Ut fra dette bør politikken i det indre markedet være basert på konkurranserett og regulering, og (bare) korrigere markedsforstyrrelser som er forårsaket av eksternaliteter eller monopoler, slik at det vil være sammenfall mellom selskapers ønske om å maksimere fortjenesten og EUs ønsker om å maksimere europeisk velferd, som i et perfekt konkurransedyktig nasjonalt marked. Konkurransen driver kostnadsdrivende faktorer ned, inkludert politiske inngrep, og setter dermed et tak på kostnadsdrivende nasjonal politikk. For å forhindre race-to-the-bottom setter EU minimumsstandarder som et gulv på hvor langt konkurransen kan presse denne ned. Nasjonal politikk har grader av handlefrihet mellom dette gulvet og taket.

Handlingsrommet mellom gulv og tak formes dels av bindende juridiske avtaler, og hvordan land kan påvirke disse. I noen sammenhenger kan ikke disse påvirkes i nevneverdig grad, mens det i andre situasjoner kan være påvirkningsmuligheter av betydning. EØS-avtalen gir bare muligheter for indirekte påvirkning på utformingen av formelle lover og regler, gjennom for

eksempel lobbyvirksomhet. Handlingsrommet formes deretter av hvordan juss og regler oversettes, tolkes og implementeres i nasjonal politikk. En stat, regionale myndigheter og bedrifter må operere interaktivt i den bilaterale, europeiske og globale sfæren for å operasjonalisere og institusjonalisere vedtak og lage politikk og strategi, på en realistisk og optimal måte. Går tolkningen imidlertid for langt i egen favør, vil myndigheten til å bestemme over tvil ofte ligge på et overnasjonalt nivå, som Europakommisjonen, EU/EFTA-domstolene eller for global handel WTOs tvisteløsningsorgan (DSB). Det kan også være av betydning om ny politikk kan settes inn for å nå et ønsket resultat. Ny politikk som kan bidra til å nå definerte (gamle) mål, endrer politikken form, men ikke nødvendigvis politikken mål og resultat (Austvik, 2017b).

Mange av EUs regler er ikke-kontroversielle eller politisk vanskelige å innføre. I noen tilfeller kan regelverket imidlertid være det. Et bærende prinsipp både under WTO og EUs regelverk er ikke-diskriminering. Prinsippet gjelder for konkurransen mellom nasjonale og utenlandske virksomheter, så vel som mellom offentlig og private aktører der disse opptre i konkurranse med hverandre. Konkurranselovgivningen innen EU er generell på tvers av sektorer og gjelder uansett dersom forholdet har merkbar virkning på samhandelen mellom medlemsland. Prinsippet om ikke-diskriminering kan vanskelig brytes. Jo mer komplisert situasjonen er, desto vanskeligere vil det imidlertid være å oppnå tydelige og de facto overnasjonale ordninger i EU. Det kan utvide det nasjonale politiske handlingsrommet. Krav om harmonisering av politisk form og prosess, men ikke nødvendigvis om politisk konvergens, gjør det mulig for land å ha samme politikk når det gjelder lover og regler, men også med ulikt reelt politisk innhold.

Et lands respons på det gradvise tapet av autonom politikk kan være passivt, eller defensivt, aggressivt og utnyttende, konstruktivt og samhandlende, innovativt eller imiterende. Store stater kan ofte være mer aggressive og utnyttende i det internasjonale systemet enn små stater på grunn av asymmetriske relasjoner. Fra et realistperspektiv vil den store staten, som den mindre avhengige aktøren, ikke bare la markedstransaksjoner passivt diktere relasjonen til den mindre staten, men kan kreve endringer i betingelser eller «sidebetalinger». For det lille landet kan en slik asymmetrisk avhengighet bli noe nær ensidig avhengighet. Små stater har økonomier som er avhengige av færre eksportprodukter enn store stater, og har ofte ingen vesentlige andeler i internasjonale markeder. Små stater er avhengige stater, som trenger fungerende internasjonale institusjoner og lovgivning som hovedsakelig er dannet av store stater (Toje, 2010). Små stater er generelt defensive i sin

politikk, og med en smalere interessesfære enn store stater (Fox, 1959, s. 3). Store land som Tyskland og Frankrike har for eksempel åpenbart større innflytelse over EUs politikktutforming enn mindre medlemsstater, og søker gjerne å forme lover, regler og praksis til egen fordel.⁷²

Peter Katzenstein (1985) argumenterte samtidig for at små land tilpasser seg forandringer lettere enn store land fordi det er enklere for dem å nå konsensusorienterte beslutninger i mer korporative hjemlige strukturer. Det lille landet kan dermed være mer dynamisk enn det større. Mer korporative og konsensusorienterte beslutningsprosesser gjør mindre land bedre i stand til å tilpasse seg forandring på en egendefinert måte selv om de har mindre innflytelse på reglene i seg selv. Både WTO- og EU-systemene må kontinuerlig komme fram til kompromisser som involverer interesser på tvers av land, og det kan forsinke og svekke beslutningsevnen. Formelle regler og organisasjoner kan begrense større land selv om store land også kan bruke systemet til egen fordel. Til tross for den åpenbare maktubalansen mellom de internasjonale organisasjonene, de store og de små statene, er de politiske resultatene avhengig av mer enn formell økonomisk og politisk vekt. Diana Panke (2012) hevder at i internasjonale organisasjoner «har små stater en tendens til å bokse over sin vektklasse».

Definisjon av nasjonale interesser og mål for hva en vil oppnå i samspillet mellom nasjonale og europeiske preferanser og prioriteringer blir sentralt for hvordan land kan utnytte handlingsrommet. Gitt en slik definisjon, vil skalaen og omfanget av konflikt, samarbeid og tilpasning variere, men komparative fortrinn i nasjonal utøvelse av politikk står uansett sentralt. Evne og vilje til proaktiv internasjonal interaksjon og forhandling, med påfølgende innovativ nasjonal fortolkning, tilpasning og implementering, vil være avgjørende for størrelsen og formen på handlingsrommet. Et lands bi- og multilaterale utenrikspolitikk, så vel som sektordepartementer, organisasjoner og bedrifters virksomhet, må derfor i betydelig grad inkludere informasjonsinnhenting om pågående internasjonale økonomiske prosesser og bidra til utformingen av den nasjonale politikken. Det vil for små land, enda mer enn for store land, være viktig å skaffe seg transnasjonale allianser som fremmer eget syn. Små land med sterke særinteresser, god argumentasjon i forståelsen med utviklingen av det internasjonale økonomiske systemet og gode allianser kan, i forhold til

⁷² Amy Verdun (2016, s. 303) argumenterer for at Frankrike stemte for ØMU for å hindre tysk hegemoni, mens Tyskland på sin side var i stand til å sikre et monetært regime som liknet på deres eget. Den beste måten å sikre en slik (egennyttig) stabil monetær politikk på var derfor å binde seg til en felles traktat.

størrelsen, få merkbare innflytelse på utfallet av en forhandlingsprosess. Dette gjelder for små og aktive grupper i nasjonal politikk også. Paradoksalt nok vil en stor grad av politisk autonomi i et land som er sterkt økonomisk integrert med andre land, føre til mindre innflytelse over egen situasjon siden internasjonale konkurranseregler og markedsmekanismer i mange tilfeller vil overstyre nasjonale vedtak.

Kampen mellom åpen og restriktiv handel kan følgelig foregå som en åpen debatt før en avtale blir inngått, for eksempel om et EU- eller EØS-medlemskap, og deretter fortsette i mer innovative former etter ratifikasjon av en avtale som fjerner eller reduserer tradisjonelle handelsbarrierer (tariffer og kvoter), og lover og regler som påvirker innenrikspolitikken blir introdusert. Målet for hvert land er ofte, som det også er før handel åpnes, utvides eller utdypes, å høste fordelene med markedsadgang for, politisk innflytelse over og støtte til sine næringer, tilpasset sine unike nasjonale situasjoner uten å oppleve det samme fra andre medlemsland. Når situasjoner eller interesser er forskjellige, vil prosessene for harmonisering mellom politikkenes form og prosess utløse divergerende tilpasning, og skape ulikt faktisk politisk innhold. EUs regler og forskrifter har en direkte de facto harmoniserende innvirkning på alle deltakerlandenes formelle politiske praksis, men de samme formelle reglene trenger ikke å bety samme de facto-politikk og full politisk konvergens mellom land. En optimal strategi for et enkelt land kan derfor være å inngå økonomisk integrasjon med relevante partnere for å høste fordelene med frihandel, for deretter å optimalisere, formulere og fremme nasjonal sektorvis politikk der det er relevant.

Konfliktene vedrørende uenighet om reelt innhold i nasjonal politikk i et økonomisk integrasjonsområde kan fortsette på ubestemt tid. For strategisk viktige sektorer vil den relative nasjonale eller sektorielle politiske kompetansen, inkludert klare visjoner og mål, være viktig. Dette er parallelt med det Michael Posner (1961) identifiserte som innovative og imiterende land og næringer som opplever teknologisk og kommersiell endring. Siden både system og aktører kontinuerlig endrer seg, må et land eller en region fortsette å løpe, selv bare for å bli stående på samme sted i forhold til omgivelsene. Den dynamiske kombinasjon av relativ (komparativ) teknologisk, kommersiell og politisk innovasjonsevne vil være avgjørende for graden av de facto-politikkharmonisering og tilpasning for å opprettholde fordeler og handlefrihet, i forhold til en potensielt mer passiv (imitativ) politisk holdning. Dersom oversettelse, implementering og praktisering av lover og regler, eventuelt sammen med introduksjon av ny politikk, fører til at et land beholder

muligheten til å nå ønskede mål fra den gamle politikken, er evnen til å nå nasjonale politiske prioriteringer beholdt.

Å se koplingen mellom det regionale, nasjonale og internasjonale i en langsiktig utvikling kan for sterkt økonomisk integrerte land i mange tilfeller være vel så viktig som hvordan en avtale formelt er skrevet. Det nasjonale politiske handlingsrommet defineres altså ikke bare av internasjonale markeder, overnasjonal politikk og juss, men skapes i noen grad av landet selv. Det framstår som viktig å vite hva en vil, og forstå og være i forkant av enkeltlands, globale og europeiske politiske ambisjoner og beslutninger – og ikke bare kopiere lover, direktiver og forordninger på en passiv måte. Komparative fortrinn i politikktøvelse er viktig for å nå egne mål. Globale og europeiske institusjoner er regelmakerne, og enkeltland er deretter regeltakeren, men det er altså ikke nødvendigvis slik at en regeltaker ikke likevel kan være grad av politikkmaker i eget land.

14.4 BÆREKRAFTIGE SAMFUNN OG KLIMAUTFORDRINGENE

Europeisk og global økonomisk integrasjon er knyttet til miljø- og klimaspørsmål på ulikt vis. Økonomisk integrasjon fører til økt ressursbruk som følge av høyere produksjon og økonomisk vekst. Økt behov for transport vil også øke mengden støy, ulykker og utslipp av klimagasser. Samtidig gjør den internasjonale arbeidsdelingen at ressursgrunnlaget utnyttes bedre i hvert land når de optimaliserer produksjonen etter internasjonale snarere enn etter nasjonale priser. Utnyttelse av spesialisering og internasjonalt varebytte reduserer den totale ressursbruken for framskaffelse av en gitt mengde varer og tjenester. Partielt sett kan dette altså være en fordel for miljøet. Samtidig er miljø et inntektselastisk gode, slik at miljøet blir tatt mer hensyn til i rike enn i fattige land. Siden handel virker i retning av økonomisk vekst, vil miljøet stadig verdsettes høyere.

For stadig flere land har det direkte velferdsbetydning at andre land reduserer sin forurensing, på linje med fordeler ved å få andre varer og tjenester. Land ønsker dessuten å unngå at noen skal få en konkurransefordel ved å drive slett miljøarbeid. På lang sikt vil ødeleggelse av miljøet kunne føre til mindre produksjon selv om det på kort sikt kan være lønnsomt. Hvilke av de positive og negative effektene som er sterkest, kan variere mellom sektorer, land og over tid. Når vi ser på forskjellen i etterkrigstidas miljøødeleggelser i det handelsliberale Vest-Europa og det sentralstyrte og mer selvbergede tidligere kommunistiske Øst-Europa, vil vi vel lett komme til at innføring av

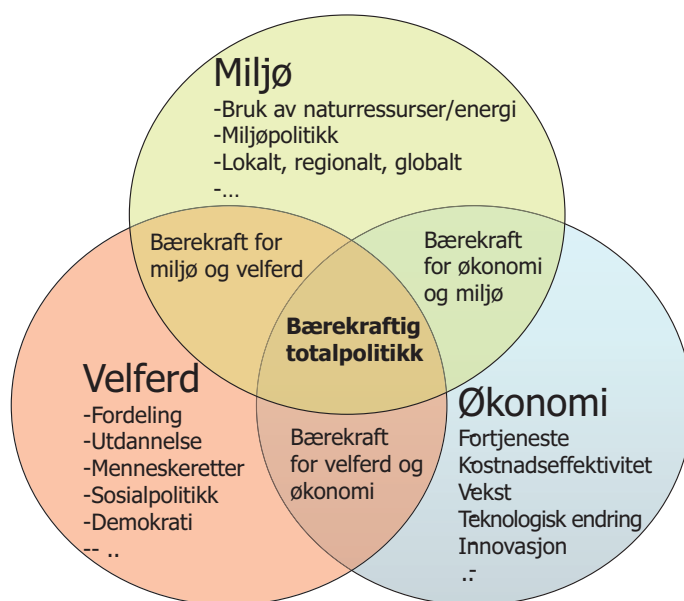
frihandel for de østeuropeiske landene var en fordel for miljøet. Det betyr imidlertid ikke at internasjonal handel og arbeidsdeling gir miljøvinster og bærekraft i alle situasjoner.

Miljø- og klimaspørsmål er en del av nytte-kostnadsvurderingene av internasjonal frihandel, jf. boks 12.1. Dette er ikke minst viktig for velferdssamfunn som baserer seg på økonomisk vekst, internasjonal handel og stort energibruk, som igjen i stor grad er basert på fossile brensler. Med høyere inntekt og velferd er befolkningene opptatt av miljøkvaliteter med krav om å ta hensyn til langsiktige og helhetlige samfunnshensyn og bærekraft. Miljøhensyn tilsier ofte en lavere diskonteringsrate for investeringer og produksjon med en lengre tidshorisont og en mer helhetlig analyse, og trekker flere faktorer inn i vurderingen enn det for eksempel en enkel næringssektor eller bedrift vil gjøre med formål om å maksimere fortjenesten. Brundtland-kommisjonen i FN (1987) definerte bærekraft som å møte dagens behov uten å ødelegge for at framtidige generasjoner skal kunne dekke sine behov. Sagt på annen måte: Vi bør behandle verden som om vi har tenkt å bli værende i den. Bærekraftmålet tilsier at samfunnet skal tilfredsstille grunnleggende menneskelige sosiale og økonomiske behov, at naturressurser blir brukt på en opprettholdbar måte samtidig som miljø og økologi opprettholdes og forbedres. Ofte er tre dimensjoner eller pilarer vektlagt i definisjonen av et bærekraftig samfunn:

- Miljøets evne til å støtte et definert nivå av miljøkvalitet og utvinning av naturressurser på ubestemt tid.
- Sosial og velferdsmessig evne, for eksempel i et land, en familie eller en organisasjon, til å fungere på et bestemt sosialt nivå på ubestemt tid. Problemer som krig, fattigdom, stor urettferdighet og lavt utdanningsnivå er symptomer på at et system ikke har sosial bærekraft.
- Økonomisk evne til å produsere materielle goder på et definert nivå på ubestemt tid.

I figur 14.2 er de tre pilarene tegnet som sirkler som må overlappe for at et land skal ha en bærekraftig totalpolitikk. Analyser av et lands utvikling fokuserer oftest på bare én søyle om gangen. Ingen større internasjonal organisasjon arbeider med bærekraftproblemet som helhet selv om det er gjort noen forsøk på å måle velferd og til dels bærekraft. FN-systemet fokuserer mest på den økonomiske søylen. Økonomisk vekst er det som mange medlemsland er mest opptatt av, spesielt utviklingsland som tydeligst definerer velferdsøkning som

synonymt med økonomisk vekst. Balansen mellom alle de tre sirklene er imidlertid avgjørende for et samfunns samlede bærekraft over tid. Hvis en av søylene er svak, er systemet som helhet svakt. En sterk økonomisk vekst på bekostning av velferdsgoder for fellesskapet vil for eksempel ikke være bærekraftig. Et sterkt miljøvern uten tanke på økonomisk virksomhet vil heller ikke være bærekraftig. Ensidig fokus på fordeling og velferdsgoder uten hensyn til økonomien vil ikke være bærekraftig.



Figur 14.2: Bærekraftig økonomi, miljø og velferd

Klimaendringene er en del av bærekraftsproblematikken. Klimaendringer blir (oftest) betraktet som en menneskeskapt prosess som følge av utslipp av karbondioksid, metan og fluorkarboner. Ved siden av å redusere utslipp til biosfæren sikter klimapolitikken mot å redusere sårbarhet som følgene av klimaendringer, som for eksempel dramatiske værændringer. Globale miljø- og klimautfordringer må løses globalt siden utslippene til biosfæren er transnasjonale. Den førende internasjonale klimapolitikken med Paris-avtalen (2015) har som mål å redusere karbonutslipp av de fossile brenslene olje, gass og kull. Den ble skrevet av FNs rammekonvensjon om klimaendringer (UNFCCC) og omhandler reduksjon av klimagassutslipp, tilpasning og finansiering. Medlemslandene skal redusere sine karbonutslipp og gjøre «sitt beste» for å holde global oppvarming «til godt under to grader celsius»

(«togradersmålet»). 195 land undertegnet avtalen, og de fleste har også ratifisert den. Avtalen krever at land fastsetter og rapporterer regelmessig sitt bidrag til å redusere global oppvarming. Det er ingen mekanisme som kan tvinge et land til å angi et bestemt mål innen en bestemt dato, men hvert mål skal gå lenger enn tidligere mål.⁷³

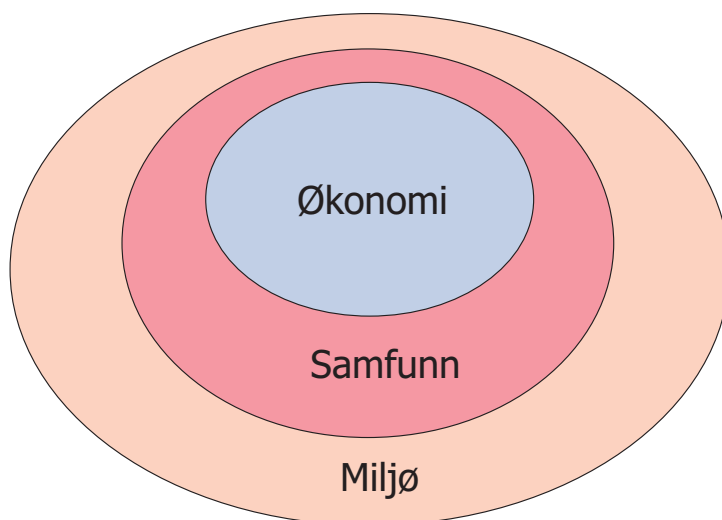
Mesteparten av utslipp av klimagasser kommer fra produksjon og bruk av fossile brensler. Fossile brensler utgjør i dag omtrent 87 prosent av verdens samlede energibruk, mens fornybare energikilder utenom vannkraft utgjør under tre prosent, og atomkraft resten. Derfor blir klima- og energipolitikk ofte to sider av samme sak. Ofte blir to hovedløsninger presentert:

- Fange og lagre CO₂, og dermed fjerne de negative virkningene på naturen av fossil energibruk. Slik lagring har imidlertid så langt ikke lyktes i noen betydelig grad.
- Redusere bruken av de fossile brenslene. I EU og spesielt i Tyskland (tysk: Energiewende) har miljø- og klimapolitikk – ved energieffektivisering og økt energiproduksjon fra fornybare energibærere (særlig sol- og vindkraft) – allerede bidratt til redusert etterspørsel etter olje de siste årene.

Dersom det blir billigere å produsere fornybar energi, og energieffektiviseringen fortsetter – både i EU og resten av verden (Kina og USA står til sammen for 38 prosent av de globale CO₂-utslippene) – kan det føre til at etterspørselen etter fossile brensler på lang sikt vil falle. Om på den annen side klimaprosessene bremses på globalt nivå og flere land samtidig blir del av verdensøkonomien (Asia, Afrika og Sør-Amerika), kan økt etterspørsel etter fossile energibærere følge. Utviklingsland som står på terskelen til å bli industrialisert, prioriterer ofte miljøhensyn lavere enn økonomisk vekst, mens rike land lettere gjør det. Særlig interessant blir det å følge utviklingen i India, som ventelig snart blir verdens mest folkerike land, og som er i sterk økonomisk vekst. Fossile brensler kan derfor lenge fortsette å være en viktig del av energimiksen så lenge den samlede overgangen til fornybar energi går såpass sent som den gjør. Uansett vil store deler av petroleumsressursene bli liggende i bakken, fordi økonomi – kostnader og pris – setter grenser for hvor mye som kan utvinnes med lønnsomhet. IEA har vurdert at minst 2/3 av de kjente petroleumsressursene må forbli i bakken om vi skal klare å nå togradersmålet.

⁷³ I 2017 annonserte president Donald Trump at han ville trekke USA fra avtalen, noe som førte til sterke reaksjoner både i EU, blant mange i USA og ellers i verden.

Foruten å redusere klimautslipp sikter det som ofte kalles en «grønn økonomi» mot å redusere ulike typer lokale og nasjonale miljøproblemer og økologiske skader. En grønn økonomi fokuserer gjerne på fornybar energi, grønne bygninger, bærekraftig transport, avfallshåndtering og forvaltning av vann og land. Økologisk økonomi fokuserer på problemstillinger som ligger i skjæringsfeltet mellom økonomi, natur og kultur, og er ofte knyttet opp mot etiske spørsmål. En grønn økonomi er nært knyttet til økologisk økonomi, men har et mer politisk fokus. UNEP Green Economy Report (2011) argumenterer for at en grønn økonomi må være effektiv og rettferdig. Rettferdighet innebærer at den må anerkjenne globale og nasjonale likhetsprinsipper. I dette ligger en regnskapsmessig verdsettelse av naturkapital og økologiske tjenester der eksterne virkninger som kommer via økosystemer måles og telles, og spores tilbake til den som forårsaker skaden eller forsømmer et ansvar. Biosfæren kan betraktes som en ramme for sosiale og økonomiske menneskeskapte systemer. De som ser det samlede systemet på denne måten, gir miljømessig bærekraft høyeste prioritet, mens de andre søylene må underordnes dette. Jo lavere bæreevne miljøet har, desto dårligere blir også det sosiale og økonomiske systemet. I et slikt syn vil de tre søylene i et bærekraftig samfunn kunne illustreres som i figur 14.3.



Figur 14.3: Bærekraft og grønn økonomi

Grønn økonomi ses her som et middel for å få en bærekraftig økonomi som gir bedre livskvalitet innenfor økologiske grenser. Det kan også ses som et middel til å knytte økonomiske, miljømessige og sosiale hensyn til bærekraftig

utvikling på en slik måte at langsiktig økonomisk utvikling oppnås ved å investere i miljøvennlige og sosialt rettferdige løsninger. Såkalt «ekstern disøkonomi» i produksjonen kan innebære trafikkorker og forurensninger ved bilkjøring. Samfunnet må enten regulere den slags virksomhet slik at denne typen kostnader ikke oppstår eller blir så små at de vurderes som akseptable å leve med. Ekstern disøkonomi kan også oppstå gjennom forbruk av varer og tjenester, for eksempel gjennom «passiv røyking» eller folk som kaster avfall på gata. I en helt fri markedsøkonomi vil hver bedrift og hvert individ søke å maksimere sin egen fortjeneste eller nytte, og eksterne kostnader (eller fordeler) som påføres andre reflekteres ikke i de prisene som markedet bestemmer. De samfunnsøkonomiske kostnadene og fordelene kan således være forskjellige fra de privatøkonomiske kostnadene og fordelene. Det er den samfunnsøkonomiske nytten og kostnaden som er viktig for hvorvidt ressurser blir allokert optimalt, mens det i en helt fri markedsøkonomi vil være den privatøkonomiske nytten og kostnaden som vil bestemme prisene.

Det er to hovedmåter som samfunnet kan forholde seg til slike eksternaliteter på. Den ene er å få bedriften til å internalisere eksternaliteten. Gjennom en optimal avgifts- og subsidiepolitikk, kvoteregulering med mer kan samfunnet søke å få virksomheten til å reflektere de fulle kostnadene, respektivt fordelene, i prisene. En forurensende virksomhet vil da kunne fortsette å gjøre det så lenge den kompenserer fullt ut for de kostnadene som samfunnet påføres gjennom de eksterne virkningene ved virksomheten. Den andre er å bruke lover og regler (eng: command-and-control) som legger restriksjoner på virksomhet som ikke er samfunnsøkonomisk ønskelig, og pålegge andre å gi bestemte tjenester. Poenget her er at uten felles regler på områder der eksternaliteter oppstår, vil konkurransen mellom landene føre til at de ikke blir tatt hensyn til i bedriftenes beslutninger. Hvorvidt det er til skade eller gagn for miljøet er derfor avhengig av hvilken utforming og styrke slike eventuelle miljøreguleringer vil ha som del av en avtale om økt frihandel.

Et viktig virkemiddel er å stimulere grønne investeringer. Slike investeringer skal bidra til å bruke naturkapital og økosystemer som ressurser på en effektiv måte eller å erstatte dem med andre ressurser. FN-systemet ser på grønn økonomi som et middel for å oppnå bærekraftig utvikling og redusere fattigdom i utviklingsland. Den skal videreutvikle en politisk dagsorden for bærekraftig utvikling for å nå internasjonale utviklingsmål. Politikk for endring kan omfatte økonomisk diversifikasjon fra fossile til fornybare energibærere som vind, sol og bølgekraft, og økt energieffektivitet både i produksjon, transport og forbruk. Som virkemidler for å redusere utslipp og miljøskadelig

aktivitet kan høye priser og avgifter, direkte reguleringer og standarder være viktig. En rekke miljøforhold er samtidig internasjonale i sin karakter og må håndteres av flere land i samarbeid. I en frihandelsordning som også tar hensyn til forurensninger som en samfunnsøkonomisk kostnad, kan politikk som begrenser utslipp og reduserer plager som et land kan påføre et annet, inngå. Dette er blitt et betydelig politikkområde for EU, og har etter hvert også kommet inn som tema i WTO-sammenheng.

Omsettelige kvoter er en markedsbasert tilnærming for å kontrollere forurensning ved å gi økonomiske incentiver til å redusere utslipp. I motsetning til lovbestemte miljøreguleringer som for eksempel om beste teknologi og statlige tilskudd, er omsettelige kvoter en type fleksibel miljøregulering som gjør det mulig for bedrifter selv å beslutte hvordan de skal nå definerte utslippsmål. Systemet består i at en myndighet tildeler eller selger et begrenset antall tillatelser til å slippe ut bestemte mengder forurensende materiale. Forurenseren er pålagt å ha tillatelser som er like store som dens utslipp. Bedrifter som ønsker å øke sine utslipp, må kjøpe tillatelser fra andre som er villige til å selge dem. Ideen er at forurensere som lettest klarer å redusere sine utslipp, vil ønske å selge sine kvoter til dem som ikke klarer det like godt, noe som vil gi samlet utslippsreduksjon til lavest kostnad. Ordningen er ment å gi bedrifter incentiv og fleksibilitet til å redusere utslipp, og samtidig øke den teknologiske innovasjonen. Forurensning, som et biprodukt til varer og tjenester som har en verdi i markedet, er samtidig blitt en internasjonal handelsvare, riktignok med negativ pris. Systemer med omsettelige kvoter reflekterer dette forholdet.⁷⁴

14.5 UTFORDRINGER VIDERE

Europeisering og globalisering av økonomi og politikk er i en historisk kontekst relativt nytt. Den første fasen kom med den industrielle revolusjonen og frie markeder på 1800-tallet. Etter sterke tilbakeslag og konflikter perioden 1914–1945, kom den neste store fasen med det nye internasjonale regimet etter annen verdenskrig. Den tredje store fasen kom etter Sovjetunionens sammenbrudd i 1991. Verden har siden da hatt USA som global hegemonisk supermakt i et dominerende liberalt vestligstyrt økonomisk system. Ideologisk kom vi langt på vei tilbake til det stadium da Adam Smith formulerte sine argumenter om

⁷⁴ Stoknes (2015) diskuterer hvordan psykologi og holdninger påvirker handlinger overfor klimaendringer. Stavins (2013) og Tietenberg et al. (2014) drøfter økonomiske analyser av miljø- og klimaspørsmål. Lee et al. (2017) går nærmere inn på dekarboniseringen av Kina som er viktig som verdens nest største økonomi.

fortreffeligheten til markedets «usynlige hånd», og David Ricardo om alles fordeler ved internasjonal handel, mens Karl Marx og rendyrkede plan-økonomien er «ute».

Det som er spesielt med den tredje fasen er den sterke økonomiske veksten, bredden, hastigheten i endringene, og dermed også styrke og hastighet i omfordeling av inntekt, makt og innflytelse som de siste årene har skapt bølger av reaksjoner. Europeisering og globalisering foregår parallelt. Noe av den politiske utfordringen ligger i at i demokratier må integrasjonen være positiv for et flertall, for at prosessene skal støttes i valg. Er den ikke det, vil politikere som ønsker mer nasjonalisme få sterkere støtte. I et demokrati vil velgerne stemme på andre beslutningstakere om de ikke ser seg tjent med systemet som den gjeldende eliten forvalter. Akseptabel fordeling av inntekt, og tilstrekkelig respekt for fordelingsvirkninger som moderniseringen av samfunnene medfører, er forutsetninger for nasjonal, og dermed også internasjonal, politisk stabilitet, med interne og eksterne sikkerhetspolitiske spillover-effekter.

På mange måter kan etableringen av de liberale handelsregimene, som WTO globalt og EU regionalt, ses på som ordninger tilsvarende den økonomiske samlingen av Frankrike under den franske revolusjon for drøyt 200 år siden, jf. kapittel 2.2. Mens den økonomiske integrasjonen den gang foregikk på nasjonalt nivå og mellom enkelte nærliggende land, foregår den nå på kontinenter og globalt. Verken da eller nå vinnes fordelene med den økonomiske integrasjonen for de fleste umiddelbart, men i hovedsak etter at det har vært tid til omstilling. Noen klarer og/eller ønsker omstillingen fort, noen sent og noen aldri. I perioder, og i noen grad også permanent, kan det være sterke interessekonflikter mellom ulike typer vinnere og tapere i prosessene. Erfaringer om tilbakeslag i økonomiske integrasjonsprosesser har vi særlig sett på slutten av 1800-tallet, og i tida mellom de to verdenskrigene. Fram til 1870 var verdenshandelen så godt som helt fri, både når det gjaldt produkter og innsatsfaktorer. På grunn av depresjonen som fulgte etter krigen mellom Frankrike og Tyskland (1870–1871), valgte landene en gradvis mer proteksjonistisk linje. I mellomkrigstida skjedde det samme. Mellomkrigstida står som skrekkenes eksempel på hvordan det kan gå dersom det internasjonale økonomiske regimet ikke fungerer.

EU hadde tendenser til desintegrasjon på 1970- og 1980-tallet. Da ble løsningen mer integrasjon gjennom etableringen av det indre markedet og ØMU. I dag har EU problemer igjen, særlig er forskjellen mellom Nord- og Sør-Europa stor. Fordelingsproblematikk og migrasjon er konflikter i landene. Samtidig tenderer verdenshandelen mot mer bilateral- og regionalisme enn

multilateralisme. Spørsmålet er åpent igjen, i spenningen mellom mer integrasjon i form av en felles finanspolitikk som Frankrikes president Macron foreslår, og grader av desintegrasjon, som Brexit og andre protestkrefter er uttrykk for. Ut fra et ortodokst liberalt økonomisk perspektiv kan det være vanskelig å forstå disse utfordringene. Det er imidlertid ikke bare spørsmål om å finne de mest økonomisk rasjonelle ordningene i markedsliberal forstand, men også om hvordan realpolitiske hensyn til makt, innflytelse og fordeling balanseres inn. Etter finanskrisen/eurokrisen har mange politikere internasjonalt akseptert at det eksisterende økonomiske systemet må bli bedre. Klarer ikke samfunnene å håndtere de fordelingsmessige og sosiale virkningene av en liberal europeisk og global økonomisk orden på en politisk akseptabel måte, kan mer alvorlige tilbakeslag finne sted igjen, slik vi så på slutten av føydalismen, etter kapitalismens framvekst i forrige århundret og i kriseperioden på 1930-tallet.

Dette varsler om store utfordringer både for det europeiske og globale økonomiske regimet og for nasjonalstatene. Sektorielle interessekonflikter og avbalansering mellom kort- og langsiktige interesser, kan gjøre det vanskelig å fortsette i det tempoet som nyfunksjonalister i EU ønsker. En nedgangskonjunktur med stor arbeidsledighet kan i noen grad avhjelpes ved at det enkelte landet øker beskyttelsen av egen industri. Treghetsmekanismene i tilpasning for produsenter og arbeidstakere tilsier at dette i gitte situasjoner kan være en fornuftig strategi. Ønsker et land å redusere virkningene fra internasjonale markeder eller politikk, må resultatet bli å trekke seg noe tilbake ved hjelp av direkte eller skjulte proteksjonistiske tiltak. En felles makroøkonomisk stimuleringspolitikk kan også hjelpe på situasjonen. Dette vil føre til at strukturendringene skjer raskere, og konkurransekraften overfor resten av verden styrkes. Land og parter kan se ulikt på hva som er den beste strategien. I en lavkonjunktur konfronteres ikke bare langsiktige og kortsiktige økonomiske interesser, vinnere og tapere fra frihandelen i vid forstand og synet på EU som et nyfunksjonalistisk eller mellomstatlig regime.

Flere globale økonomiske makter Kina, India, Brasil og flere har samtidig vokst fram med en gradvis svekkelse av det vestlige, markedsbaserte liberale fundamentet og følgelig også den underliggende ideologien som følge. En stadig større del av verdens økonomi er utenfor området som er direkte under kontroll av USA og NATO. Viktigst er Kina som verdens nest største økonomi med et kommunistparti i ledelsen. De nye vekstøkonomiene og utviklingen i Russland skyver en del fokus bort fra OECD-landene, EU og USA. For både Kina og Russland er økonomi og handel blant flere virkemidler i kampen for

geopolitisk innflytelse sammen med militær makt (Kissinger, 2014), og koplingen mellom fysisk makt og økonomi kan komme til å bli mer eksplisitt framover. Den markedsliberale tenkningen blir utfordret. Hvordan kan de nye økonomiene tas inn i sikringen av og i beslutningsstrukturen for et revidert internasjonalt økonomisk regime som gjenspeiler nye realiteter innen økonomi, politikk og makt – uten at vestlige land selv mister makt?

Globaliseringen av internasjonal handel gjør situasjonen samtidig forskjellig fra i mellomkrigstida. En eventuell desintegrasjon i Europa kan svekke den eksterne konkurransekraften og den politiske innflytelsen. Det kan presse fram høyere former for integrasjon innen EU raskere enn den interne dynamikken ville ha gjort uten en slik «ytre fiende». Situasjonen kan også føre til grader av proteksjonisme for EU som blokk overfor lavkostlandene, med behov for styrking av den felles handelspolitikken. Dette kan gi seg utslag i form av mer eller mindre alvorlige handelskriger, for eksempel mellom EU, Nord-Amerika, Kina og andre. Det kan for eksempel skje dersom EU og/eller USA oppfatter at asiatiske varer blir så billige og kvalitetsmessig bra at arbeidsledigheten stiger uakseptabelt.

Velferdsstaten kan også utfordres. På 1800-tallet var de hensynene moderne velferdsstater i dag må ta, med tanke på sosiale og fordelingsmessige aspekter ved den økonomiske aktivitet, ikke så viktige for utformingen av handels- og integrasjonspolitikken. Den nær fullstendige markedsliberalismen som eksisterte den gangen førte til en etter hvert uakseptabel skjev sosial og økonomisk fordeling. Internasjonal fleksibel kapital kan tjene mye mer på et lite regulert internasjonalt finanssystem enn den langt mindre fleksible arbeidskraften kan tjene på et fritt arbeidsmarked. Effekten av et utilstrekkelig internasjonalt regime for internasjonal finans og skattlegging er at vi i dag igjen ser tendenser til sterkt økende inntektsforskjeller med kapitaleierne som får en økende andel av den økonomiske veksten (Piketty mfl., 2012). Finansialiseringen av samfunnene henger dels sammen med dette. Det gjelder det sterke fokuset på aksjonær- og børsverdier, at finanssektoren vokser raskere enn realøkonomien, at beslutningsprosesser blir stadig mer avhengig av rask og global finansiell kapital og spredningen av finanskultur gjennom samfunnet med konsekvenser for velferd og hverdag.

På landnivå står de mulighetene utviklingslandene har for deltakelse i det internasjonale handelssystemet på en realistisk og rettferdig måte sentralt. Fattigdomsspørsmålene i en rekke utviklingsland, særlig i Afrika, har fortsatt ikke funnet sin løsning. Bærekraft, miljøspørsmål og internasjonal handel er blitt del av offentlig opinion, nasjonal og internasjonal politikk i en langt større

grad enn tidligere. Miljø er et inntektselastisk gode som etterspørres mer når basisbehovene først er dekket, og naturen har demonstrert tålegrenser som basis for økonomisk vekst. Eventuell spredning av de politiske urolighetene, som ISIS, i Ukraina og i USA er også usikkerhetsfaktorer.

Verden trenger et fungerende europeisk og globalt handelsregime så vel som et bedre finansielt regime. Den er i en annen situasjon i dag enn i mellomkrigstida da politikkenes rolle både i nasjonal og internasjonal økonomi var liten og kontroversiell. At det var en enighet om at internasjonale transaksjoner trenger reguleringer gjorde det mulig med statlige reaksjoner under finanskrisen i 2008 og eurokrisen i 2010, i motsetning til etter børskrakket i 1929. Bretton Woods-konferansen i 1944 søkte å kombinere realisme og liberalisme ut fra de maktforhold som eksisterte da. Senere har systemet utviklet seg ad hoc der den liberale ideologien i lange perioder har dominert på bekostning av det politiske styringselementet. Leting etter nye/reviderte Bretton Woods-regimer skyldes gradvis større ubalanser i systemet.

Samtidig har mye fokus vridd seg fra mellomstatlige relasjoner til interne forhold i det enkelte landet. Mye av debattene om den globale orden har fokusert på om USA aktivt burde lede eller trekke seg mer tilbake fra sin hegemoniske rolle i verdensøkonomien og -politikken. Dette er fortsatt et tema. Fra 2016 er oppmerksomhet blitt flyttet fra problemer mellom land til problemer i land. Populister utfordrer eliter der sannheten om systemet framføres som en sosial konstruksjon av de mektige. Mange land ønsker samtidig ikke den overnasjonale politiske styringen som et strammere internasjonalt regime vil innebære. Mest kraftfullt uttrykk for dette er Storbritannias beslutning om å forlate EU (Brexit), og valget av Donald Trump som amerikansk president. Problemet er at uten et dekkende internasjonalt økonomisk regime, vil land med åpne økonomier bli styrt av internasjonale markeder og kommersielle aktører. Francis Fukuyamas «The End of History and the Last Man»-argument om at vestlig liberalt demokrati kan bli den endelige formen for menneskeskapte styringsformer er kraftig utfordret. For å skape mer stabilitet er det nødvendig at etablerte politiske og økonomiske partier gjør mer enn å «rebrande» seg selv og sine idéer. Systemet må utvikle en politikk som gjør at europeiseringen og globaliseringen i større grad tjener interessene til middel- og arbeiderklassen.

Selv om det er uenighet om grad og form, er det i dag en vesentlig politisk forskjell fra 1800-tallet og fram til etter annen verdenskrig, ved at statenes rolle i å regulere nasjonal økonomisk aktivitet og nødvendigheten av et internasjonalt regime som lager forutsigbare kjøreregler for bevegelse av varer,

tjenester og kapital, er erkjent av de fleste. Selv om en i framtida kan forvente tilbakeslag og stagnasjon i europeiske og globale integrasjonsprosesser, er det vanskelig å se at varig desintegrasjon er attraktivt for noe land etter at næringsstrukturer er lagt om, og folk har flyttet på seg. Finanskrisen i 2008, eurokrisen i 2010 og andre sjokk har vist at systemet ikke er godt nok i dag, noe som har vekket politisk vilje til å justere det, men så langt ikke til en mer grunnleggende revisjon. Det er ofte kriser som gir grunnlag for større endringer, slik kaoset i mellomkrigstida var en direkte foranledning til Bretton Woods-avtalen, og til en ny økonomisk orden etter annen verdenskrig. Så lenge større kriser unngås, vil dagens internasjonale økonomiske system antakelig kunne fortsette i stor grad som nå, med justeringer. Der det er mulig vil alle parter søke å påvirke måten systemet fungerer på og finne kreative tilpasninger for å dra fordeler og unngå ulemper. En ny stor krise kan imidlertid gi grunnlag for mer grunnleggende reformer som bedre reflekterer realøkonomiske forhold og nye økonomiske stormakter. Et sammenbrudd i internasjonal økonomi og samfunn, tilsvarende det annen verdenskrig var et uttrykk for, framstår imidlertid som mindre sannsynlig i den gjensidig avhengige verden som er etablert. Det blir i alle fall en test på antakelsen om at internasjonal økonomisk integrasjon, i alle fall i innen EU som har gått lengst, skaper en så sterk gjensidig avhengighet mellom land at systemet i en eller annen form som en felles interesse vil leve videre.

REFERANSER

- Acemoglu, Daron & Robinson, James A. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York (NY): Crown.
- Adler-Nissen, Rebecca (2014). *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Agnew, John A. & Corbridge, Stuart (1989). «The new geopolitics. The dynamics of global disorder.» I Ron J. Johnston & Peter J. Taylor (red.). *A world in crisis? Geographical perspectives* (s. 266–288). Oxford, England: Wiley-Blackwell.
- Allison, Graham (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown & Company.
- Amdam, Jørgen & Veggeland, Noralv (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, Rolv Petter, Gran, Haakon, Hansen, Svein Olav, Sogner, Knut (2005). *Markedsøkonomiens utvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein (2013). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein & Sitter, Nick (2006). «Differentiated integration: what is it and how much can the EU accommodate?» *Journal of European Integration* 28(4): 313–30.
- Andersson, Erik, Broberg, Oskar, Gianneschi, Marcus & Larsson, Bengt (red.) (2016). *Vardagslivets finansialisering*. CFK-rapport, Centrum för Konsumtionsvetenskap. Göteborg: Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.
- Andresen, Steinar; Boasson, Elin Lerum & Hønneland, Geir (red.) (2012). *International environmental agreements: an introduction*. London: Routledge.
- Arnesen, Finn (1995). *Statlig styring og EØS-rettslige skranker*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Arnesen, Finn, Fredriksen, Halvard H., Graver, Hans P., Mestad, Ola & Vedder, Christoph (2018). *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Artis, Mike & Nixon, Frederick (2001). *The Economics of the European Union. Policy and analysis*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Augsburg, Tanya (2005). *Becoming Interdisciplinary: An Introduction to Interdisciplinary Studies*. New York (NY): Kendall/Hunt Publishing.
- Aune, Helga, Balstad, Jan, Brekke, Toril, Glad, Karl, Longva, Svein, Moen, Eli, Moene, Kalle, Munthe, Preben, Sejersted, Francis & Tranøy, Atle (2017). *Tariffavtalen som formet Norge*. Oslo: Pax Forlag.
- Austvik, Ole Gunnar (1994). «Mellom autarki og føderasjon. Noen begreper for internasjonal handel og integrasjon.» I Godrun Gaarder (red.). *Hvor går EU? Hva er igjen av Maastricht-avtalen?* Oslo: Europa-programmet.
- Austvik, Ole Gunnar (2002). *Internasjonal handel og økonomisk integrasjon*. Med bidrag fra Ivar Bredesen og Erling Vårdal. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Austvik, Ole Gunnar (2003). *Norwegian Natural Gas. Liberalization of the European Gas Market*. Oslo: Europa-programmet.
- Austvik, Ole Gunnar (2007). «Staten som petroleumsentreprenør». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48(2) 197–226. Også publisert i H. Teigen og R. Rønning (red.) 2007: *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Austvik, Ole Gunnar (2012). «Landlord and entrepreneur. The shifting roles of the state in Norwegian oil and gas policy.» *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Volume 25, Issue 2, 315–334.
- Austvik, Ole Gunnar (2015). «Negotiating and Adapting Optimal Integration. Transnational Economic Integration and the Public Management Challenge.» In: Kim, Ashley and Lambright (eds): *Public Administration in the Context of Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 215–233.
- Austvik, Ole Gunnar (2016). «The Energy Union and security-of-gas-supply.» *Energy Policy*, 96, 372–382.
- Austvik, Ole Gunnar (2017a). «Norway and the European Economic Area. Good deal or just an EU rule-taker?» Edinburgh: Scottish Centre on European Relations (SCER).
- Austvik, Ole Gunnar (2017b). Norway: «Small State in Big Energy Play: Room for National Political Maneuvering in European Energy Markets.» *M-RCBG Associate Working Paper No. 72*. Cambridge, MA.: Harvard Kennedy School.

- Austvik, Ole Gunnar (2018a). «Concepts of Geopolitics and Energy Security». Cleveland OH: IAEE Energy Forum 2d quarter.
- Austvik, Ole Gunnar (2018b). «Neo-Keynesian Policies in Integrated European Economies. What policy can be National and what must be European?» I Veggeland (red.), *Keynesian Policies. A New Deal in the European Narrative; Employment, Equality and Sustainability*. New York: Nova Science Publishers.
- Austvik, Ole Gunnar & Claes, Dag Harald (2011). *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*. Rapport nr. 8. Oslo: Europautredningen.
- Austvik, Ole Gunnar & Lembo, Carolina (2017). «EU-Russian Gas Trade and the Shortcomings of International Law». *Journal of World Trade* 51:4, 645–674.
- Auty, Richard M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Bache, Ian & George, Stephen (2006). *Politics in the European Union*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Balaam, David N. & Veseth, Michael (2005). *Introduction to international political economy*. New York (NY): Prentice Hall.
- Baldwin, Richard & Wyplosz, Charles (2006). *The economics of European integration*. London: McGraw-Hill.
- Barker, Chris (2005). *Cultural Studies. Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- Barth, Erling, Moene, Kalle & Wallerstein, Michael (2003). *Likhet under press: utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Balassa, Béla (1961). *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois: R.D. Irwin.
- Bennett, Colin J. (1991). «What is Policy Convergence and What Causes it?» *British Journal of Political Science*, 21(2), 215–233.
- Benson, David & Jordan, Andrew (2016). «Environmental Policy.» In: Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán: *European Union Politics*. Oxford, England: Oxford University Press. 323–335.
- Bingen, Jon (2014). *The geographical structure of history. An introduction to geopolitics*. Oslo: Lecture, BI Norwegian Business School, March 5th 2014.
- Binmore, Kenneth (1992). *Fun and Games. A Text on Game Theory*. Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin.

- Blockmans, Steven (red.) (2014). *Differentiated integration in the EU – from the inside looking out*. CEPS Paper. Brussel: Centre for European Policy Studies.
- Blockmans, Steven and Van Vooren, B. (2012). «Revitalizing the European «Neighbourhood Economic Community»: the case of legally binding sectoral multilateralism», *European Foreign Affairs Review* 17(4): 577–604.
- Boasson, Elin Lerum (2015). *National Climate Policy - A Multi-field Approach*. London: Routledge.
- Bredesen, Ivar & Storbel, Susann (1991). Trade as an engine of growth: The Lewis versus Riedel controversy revisited. *Intereconomics. Review of European Economic Policy*. Vol. 26.
- Bundt, Kate Hansen (2017). *Tyskland – Europas sentralmakt!* Foredrag. Oslo: Europabevegelsen 4. april 2017
- Cassel, Gustav (1924). *The Theory of Social Economy*. New York: Augustus M. Kelley.
- Cini, Michelle & Borragán, Nieves P.-S. (2016). *European Union Politics*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Claes, Dag Harald (2002). «The Process of Europeanization: Norway and the Internal Energy Market.» *Journal of Public Policy*, 22, 3. pp: 299–323.
- Claes, Dag Harald & Tranøy, Bent S. (1999). *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Claes, Dag Harald & Førland, Tor Egil (2015). *EU mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Claes, Dag Harald, Hveem, Helge & Tranøy, Bent S. (2017). *Internasjonal politisk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Coase, Ronald (1937). «The Nature of the Firm». *Economica*. Blackwell Publishing.
- Cohn, Theodore (2016). *Global Political Economy*. New York (NY): Routledge.
- Cooper, Richard N. (1968). *The Economics of Interdependence. Economic Policy in the Atlantic Community*. London: McGraw-Hill.
- Dolowitz, David P. & Marsh, David (2000). «Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making.» *Governance*, 13(1), 5–23. DOI: 10.1111/0952-1895.00121
- Domar, Evsey D. (1946). «Capital Expansion, Rate of Growth and Employment.» *Econometrica*, 14(2), 137–147.
- Dunning, John (1988). «The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions.» *Journal of International Business Studies*, 19 (1), 1–31.

- Dølvik, Jon Erik, Fløtten, Tone, Hippe, Jon M. & Jordfald, Bård (2015). *The Nordic model towards 2030. A new chapter? NordMod2030*. Final report. Fafo-report 2015:07. Oslo: FAFO.
- Ebrahim-Zadeh, Christine (2003). «Back to Basics; Dutch Disease: Too much wealth managed unwisely.» *Finance and Development, A quarterly magazine of the IMF*. Vol 40, No.1. Washington DC: IMF.
- Egeberg, Morten (2016). «The European Commission.» In: Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán: *European Union Politics*. Oxford, England: Oxford University Press. 125–137.
- Eichengreen, Barry (1992). «Is Europe an Optimum Currency Area?» I Silvio Borner & Herbert Grubel (red.). *The European Community after 1992: The View from Outside*. Basingstoke: Macmillan.
- Eichengreen, Barry & Wyplosz, Charles (1993). The Unstable EMS. *Brookings Papers on Economic Activity*, 24(1).
- Eliassen, Kjell Arnold, Marino, Marit S. & Peneva, Pavlina (2015). «The EU's climate and energy policy – A case study of the adoption of the climate change package in 2008.» I: *Science based activism. Festschrift to Jørgen Randers*. Oslo. Fagbokforlaget. 159–180.
- Elster, Jon & Moene, Kalle (1989). *Alternatives to capitalism*. Cambridge, England: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Emerson, Michael, Vahl, Marius & Woolcock, Stephen (2002). *Norway, the European Economic Area and the European Union*. Brussel: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Eriksen, Erik O. & Fossum John E. (red) (2000). *Democracy in the European Union – Integration through Deliberation?* London: Routledge.
- Eriksen, Erik O. & Fossum John E. (red) (2014). *Det norske paradoks. Om Norges forhold til Den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Esping-Andersen, Gösta (1992). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: The Polity Press.
- EU (2000). *The Schengen acquis – Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*, 22. september 2000. Official Journal L 239, 22/09/2000 P. 0013 – 0018: Brussel: EU-kommisjonen.
- EU (2007). The European Economic Area (EEA). Overview. Legal notice. Brussel: EU-kommisjonen EU, (2012). *A Review of the Functioning of the European Economic Area*. SWD (2012) 425 final, December 7. Brussel: EU-kommisjonen.

- EU (2014). *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*. 22.1.2014: Brussel: EU-kommisjonen.
- EU (2017). *White paper on the future of Europe*. Brussel: EU-kommisjonen.
- Europautredningen (2012). *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. NOU 2012: 2. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Fajardo, Teresa (2014). *Soft Law*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Feklyunina, Valentina (2012). «Russia's image and its energy policy». *Europe-Asia studies*. doi.org/10.1080/09668136.2012.661923
- Fergusson, Niall (2001). *The Cash Nexus. Money and Power in the New World*. New York (NY): Basic Books.
- Fleming, J. Marcus (1962). «Domestic Financial Policies under Fixed and Floating Exchange Rates,» *IMF Staff Papers*, Vol. 9, s. 369–379. Doi: 10.2307/3866091
- Fossum, Jan Erik (2015). «Democracy and differentiation in Europe», *Journal of European Public Policy*, s. 799–815.
- Fox, Annette Baker (1959). *The Power of Small States. Diplomacy in World War Two*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Frieden, Jeffrey A. & Rogowski, Ronald (1996). «The Impact of the International Economy and National Policies: An Analytical Overview.» I Robert O. Keohane & Helen V. Milner (red), *Internationalization and Domestic Politics* (s. 25–47). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Frisvold, Paal J. (2014). *Mot Europa: Fortellingen om et nølende Norge*. Oslo: Origami Dokumentar.
- Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. New York (NY): Avon Books.
- Gibson, Diane & Means, Robin (2000). «Policy convergence: restructuring long-term care in Australia and the UK.» *Policy and Politics*, 2.
- Gilpin, Robert (2001). *Global political economy. Understanding the international economic order*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Goldthau, Andreas & Sitter, Nick (2015). *A Liberal Actor in a Realist World: The European Union Regulatory*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Gourevitch, Peter (1978). «Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics.» *International Organization*, 32(4), 881–912.
- Gourevitch, Peter (1986). *Politics in Hard Times Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca, New York (NY): Cornell University Press.

- Graver, Hans Petter (2000). *Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA-agreement*. Working Paper no 23. Oslo: Arena.
- Gstöhl, Sieglinde (2015). «Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community?» *Journal of European Public Policy*, 854–870.
- Haas, Ernst B. (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Hagen, Kåre P., Heum, Per, Haaland, Jan I., Knarvik, Karen H.M. & Norman, Victor D. (2002). *Globalisering, næringslokalisering og økonomisk politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hall, Peter & Soskice, David (2001). *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Hamre, Inger & Sejersted, Fredrik (2012). *EU- og EØS-relevante tekster*, 6. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hardin, Garrett (1968). «The Tragedy of the Commons.» *Science*, 3859, 1243–1248.
- Harrod, Ray (1939). «An Essay in Dynamic Theory.» *Economic Journal*, 49 (193), 14–33. Hatland, Aksel, Kuhnle, Stein & Romøren, Tor Inge, 2015. *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Haushofer, Karl (1924) *Geopolitik des Pazifischen Ozeans*. Heidelberg og Berlin: Kurt Vowinckel Verlag.
- Haugevik, Kristin & Rieker, Pernille (2017). «Autonomy or integration? Small-state responses to a changing European security» *Global Affairs* Vol 3 Issue 3, 211–221.
- Hayek, Friedrich A. (1945). «The Use of Knowledge in Society.» *American Economic Review*, 35(4), 519–530.
- Hayek, Friedrich A. (1948). *Individualism and Economic Order*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hernes, Gudmund (1975). *Makt og avmakt. En begrepsanalyse: Et utgangspunkt for kartlegging av de faktiske maktforhold i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hirsch, S. (1967). *Location of Industry and International Competitiveness*. Oxford, Clarendon Press, Oxford University Press.
- Hirst, Paul, Thompson, Grahame & Bromley, Simon (1999). *Globalization in Question*. 3. utg. Cambridge, England: The Polity Press.
- Hitler, Adolf (1924). *Mein Kampf*. Munchen: Eher Verlag.

- Hjertaker, Ingrid & Tranøy, Bent S. (2017). *Ustabilitetens politiske økonomi. Om fremveksten av finansialisert kapitalisme*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Hoffmann, Stanley (1966). «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the case of Western Europe.» *Deadalus*, 9573, 862–915.
- Hogan, William W. & Mossavar-Rahmani, Bijan (1987). *Energy Security Revisited*. Harvard International Energy Studies no. 2. Cambridge, Massachusetts: Energy and Environmental Policy Center, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hogan, William W. & Wagner, Gernot (2017). *Carbon Prices, Preferences, And The Timing Of Uncertainty* (April 26, 2017). Yale Environmental Economics Seminar.
- Holst, Cathrine & Stie, Anne Elisabeth (2016). «I takt eller utakt? Euro-peiseringen av Norge,» I: Ivar Frønes (red.), *Det norske samfunn*. Gyldendal Akademisk, 270–290.
- Holzinger, Katharina & Knill, Christoph (2005). «Causes and conditions of cross-national policy convergence.» *Journal of European Public Policy*, 12(5), 775–796.
- Huntington, Samuel B. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York (NY): Touchstone.
- Hveem, Helge (1996). *Makt og velferd i det globale samfunn. Teorier i internasjonal politisk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hylland Eriksen, Thomas & Neumann, Iver (2011). *Norsk identitet og Europa*. Rapport no. 2. Oslo: Europautredningen.
- Hymer, Stephen (1960). *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment*. PhD Dissertation. Published posthumously 1976. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- IMF, International Monetary Fund (1997). *Good Governance. The IMF's Role*. Washington, D.C.: IMF.
- Inkeles, Alex (1981). «Convergence and divergence in industrial societies.» I: Burkart Holzner, Zdenek Suda & Mustafa O. Attir (red.). *Directions of change: Modernization theory, research and realities*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Isachsen, Arne Jon (2012). *Finanskriser og globale ubalanser*. Oslo: Gyldendal
- Isachsen, Arne Jon & Høidal, Geir Bjønnes (2004). *Globale penger*. Oslo: Gyldendal
- Jensen, Carsten Strøby (2016). «Neo-funtionalism.» In: Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán: *European Union Politics*. Oxford, England: Oxford University Press. 53–64.

- Jensen, An-Magritt, Knutsen, Torbjørn L. & Skonhøft, Anders (red) (2003). *Visiting Malthus The Man, His Times, the Issues*. København: Copenhagen Business School Press.
- Johansen, Leif (1965). *Offentlig økonomikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jones, Erik & Verdun, Amy (2005). *The political economy of European integration; theory and analysis*. London: Routledge.
- Jovanović, Miroslav N. (2005). *The economics of European integration. Limits and prospects*. Cheltenham, England: Edward Elgar Publishing.
- Kalnes, Øyvind, Austvik, Ole Gunnar & Røhr, Heidrun Sørli (2010). *Internasjonale relasjoner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Katzenstein, Peter (1985). *Small States in world Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca, New York (NY): Cornell University Press.
- Kendall, Diana (2007). *Sociology in Our Times*. Boston, Massachusetts: Cengage Learning.
- Kennedy, Robert (1989). *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis*. New York: Norton & Company.
- Keohane, Robert & Milner, Helen (1996). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert & Nye, Joseph (1977). *Power and Interdependence; World Politics in Transition*. Boston og Toronto: Little & Brown.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Keynes, John Maynard (1924). *A Tract on Monetary Reform*. London: Macmillan.
- Keynes, John Maynard (1936). *General Theory of Employment, Interest, and Money*. London: Macmillan.
- Kissinger, Henry (2014). *World Order*. New York (NY): Penguin Press.
- Kjellén, Rudolf (1905). *Stormakterna. Konturer kring samtidens storpolitik*. Stockholm: H. Geber.
- Kjellén, Rudolf (1917). *Der Staat als Lebensform*. Leipzig: S. Hirzel.
- Klein, Julie Thompson (1990). *Interdisciplinarity: History, Theory, and Practice*. Detroit, Michigan: Wayne State University.
- Klein, Julie Thompson (1996). *Crossing Boundaries, Knowledge, Disciplinarity, and Interdisciplinarity*. Charlottesville, Virginia: University Press of Virginia.
- Knight, Frank H., (1921). *Risk, Profit and Uncertainty*. Boston MA: Hart, Schaffner and Marx; Houghton Mifflin Company.

- Knutsen, Paul (1998). *Penger, stål og politikk. En problemorientert innføring i EUs historie*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Knutsen, Torbjørn, Halvard Leira og Iver B. Neumann (2016). *Norsk utenrikspolitisk idehistorie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Krugman, Paul R. (1979) «A model of innovation, technology transfer and the world distribution of income.» *Journal of Political Economy*, 87 253–266.
- Krugman, Paul (1988). *Strategic Trade Policy and the new International Economics*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Krugman, Paul (1990). «Policy Problems of a Monetary Union.» I De Grauwe & Papademos (red.). *The European Monetary System in the 1990's*. New York (NY): Longman.
- Krugman, Paul (1991). *Geography and Trade*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Krugman, Paul, Obstfeldt, Maurice & Melitz, Marc (2015). *International Economics. Theory and Policy*. Harlow: Pearson.
- Lee, Henry, Peng, Wei & Wang, Pu (2017). *Foundations of Decarbonization in China: A Post-2030 Perspective*. Workshop report July 2017. Environment and Natural Resources Program Belfer Center for Science and International Affairs. Cambridge MA: Harvard Kennedy School.
- Ladrech, Robert (2001). «Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis.» *Queen's Papers on Europeanization*, no. 2.
- Laxer, Gordon (1995). «Social Solidarity, Democracy, and Global Capitalism,» *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 32(3), 287–313.
- Leontief, Wassilij (1953). «Domestic Production and Foreign Trade: The American Capital Position Re-examined» i *Proceedings of the American Philosophical Society*, nr. 97.
- Lindahl, Rutger & Naurin, Daniel (2006). «Sweden: The twin faces of an euro-outsider», *Journal of European Integration*, 27:1, 65–87.
- Lindert, Peter A. & Pugel, Thomas A. (1996): *International Economics 10th Edition*. Chicago: Irwin.
- Lipset, Seymour Martin & Rokkan, Stein (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York (NY): The Free Press.
- Luttwak, Edward (1990). «From Geopolitics to Geo-Economics; Logic of Conflict, Grammar of Commerce.» *The National Interest* no. 20, 17–23.
- Lysestøl, Peder Martin & Meland, Eilef (2012). *Velferdsstatens økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mackinder, Halford John (1904). «The Geographical Pivot of History.» *The Geographical Society*, 23(4), 421–437.

- Majone, Giandomenico (2005). «Negative and Positive Integration.» I Giandomenico Majone (red.). *Dilemmas of European Integration* (s. 143–162). Oxford, England: Oxford Scholarship Online Monographs.
- Malthus, Thomas (1798). *Essay on the Principle of Population*. London: J. Johnson.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1984). «The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life.» *European Union Politics*, 2(1), 03–121.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1989). *Rediscover Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York (NY): The Free Press.
- Marshall, Alfred (1890). *Principles of Economics*, Great Mind Series, London: Macmillan.
- Marx, Karl (1867). *Das Kapital*. Hamburg: Verlag von Otto Meisner.
- Matlary, Janne Haaland (2017). «Containing and deterring Russia: Can Europe act strategically?, In Andrew Linklater & Matlary, Janne Haaland (red.), *War*. Stockholm: Axson Johnson Foundation.
- Meadows, Donella, Meadows, Dennis, Randers, Jørgen & Behrens III, William W. (1972). *Limits to Growth: Report to the Club of Rome*. New York: Universe Books.
- Melchior, Arne & Sverdrup, Ulf (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Menger, Karl (1871). *The Principles of Economics*. Auburn, Ala: Ludwig von Mises Institute.
- Michels, Robert (1911). *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York (NY): The Free Press.
- Mills, C. Wright (1957). *The Power Elite*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Milward, Alan & Lynch, Frances M.B. (red.) (1993). *The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory 1945-1992*. London: Routledge.
- Milward, Alan (2000). *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge.
- Mises, Ludwig von (1943). *La Bureaucratie*. Paris: Librairie de Medicis.
- Mjøset, Lars & Clausen, T.H. (2007). Capitalism compared. *Comparative social research*, vol. 24. Amsterdam: Elsevier.
- Moe, Arild (2014). «The Northern Sea Route: Smooth Sailing Ahead?» *Strategic Analysis*, 38:6, 784–802.
- Molle, Willem (2006). *The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy*, 5th Edition. X: Taylor & Francis Ltd.

- Montanari, Ingalill (2001). «Modernization, globalization and welfare state: a comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930.» *British Journal of Sociology*, 52(3), 469–494.
- Moravcsik, Andrew (1993a). «Preferences and Power in the European Community. A liberal intergovernmental approach.» *Journal of Common Market Studies*, 31(nr), 473–524.
- Moravcsik, Andrew (1993b). «Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining.» I Evans, Jacobson & Putnam: *Double-Edged Diplomacy; International Bargaining and Domestic Politics*. San Francisco, California: University of California Press.
- Moravcsik, Andrew (1997). «Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics.» *International Organization*, 51(4), 513–553.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York (NY): Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew (2001). «Federalism in the European Union. Rhetoric and Reality.» I Nicolaidis & Howse (red.). *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (s. 161–187). Oxford, England: Oxford University Press.
- Mundell, Robert (1961). «A Theory of Optimum Currency Areas.» *The American Economic Review*, 51(4) 657–665.
- Nas, Tevfik F. (1996). *Cost-Benefit Analysis: Theory and Application*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Neal, Larry (2007). *The economics of Europe and the European Union*: Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Neumann, Iver (2001). *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax.
- Noreng, Øystein (1999). «The New Balance of Private and Public Interests in the Restructuring of the Petroleum Industry – A European Perspective.» *Journal of Energy and Development*, Volume XXV No. 1–2, 187–202.
- Noreng, Øystein (2018). *Oljeboblen*. Oslo: Gyldendal.
- Norman, Victor D. & Orvedal, Linda (2010). *En liten, åpen økonomi*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Norman, Victor (2016). *En liten, åpen antologi. Tekster i utvalg*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Nye, Joseph S. Jr. (2004). «Soft Power and American Foreign Policy», *Political Science Quarterly*, 119(2), 255–270.

- Nye, Joseph. S. Jr. (2015). *Is the American Century Over?* Cambridge, England: The Polity Press.
- O'Connor, Julia S. (1988). «Convergence or divergence? *Change in welfare effort in OECD countries 1960–1980.*» *European Journal of Political Research*, 16(nr), 277–299.
- Oatley, Thomas (2008). *International political economy: interests and institutions in the global economy*. New York (NY): Pearson & Longman.
- OECD, Organization for Economic Cooperation and Development (2005). *Trade and Structural Change*. Paper. Paris: OECD.
- Olsen, Espen D. H., Rosén, Guri & Trondal, Jarle (2017). *Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (2003). «The Many Faces of Europeanization.» *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, 921–952.
- Panke, Diana (2012). «Small states in multilateral negotiations. What have we learned?» *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), 387–398.
- Pesaran, M., Hashem, L. Smith, V. & Smith, R.P. (2007). «What if the UK or Sweden had joined the euro in 1999? An empirical evaluation using a Global VAR.» *International Journal of Finance and Economics*, 12, 55–87.
- Petreski, Marjan (2007): *Is the Euro Zone an Optimal Currency Area?* University of American college, Skopje. Working paper series SSRN-id986483. 16 pages.
- Phillips, William (1958). «The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1861–1957».
Economica, 25, 283.
- Pinnemore, David (2016). «The European Union. Establishment and Development.» In: Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán: *European Union Politics*. Oxford, England: Oxford University Press. 9–29.
- Piketty, Thomas (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Pollack, Mark A. (2005). «Theorizing EU Policy-Making.» I Wallace, Wallace and Pollack (red.), *Policy Making in the European Union* (s. 13–48). Oxford, England: Oxford University Press.
- Porter, Michael (1990). *The competitive advantage of nations*. London: Macmillan Press Ltd.
- Posner, Michael V. (1961). International Trade and Technical Change. *Oxford Economic Papers*, 13(nr), 323–341.
- Putnam, Robert D. (1988). «Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games.» *International Organization*, 42(3), 427–460.

- Radaelli, Claudio M. (2000). «Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change.» *European Integration online Papers (EIoP)* 4(8).
- Ravenhill, John (2014). *Global Political Economy*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Rees, Judith & Odell, Peter (1987). *The International Oil Industry. An Interdisciplinary Perspective*. London: Macmillan Press Ltd.
- Reich, Robert (2016). *Saving Capitalism: For the Many, Not the Few*. New York (NY): Vintage Books.
- Reinert, Erik (2007). *How rich countries got rich – and why poor countries stay poor*. London: Constable and Robinson.
- Reinhart, Carmen & Trebesch, Christoph (2015). «Sovereign Debt Relief and its Aftermath» is co-authored Faculty Research Working Paper Series RWP15-028. Cambridge, Massachusetts: Harvard Kennedy School.
- Reve, Torger & Sasson, Amir (2012). *Et kunnskapsbasert Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ricardo, David (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray.
- Rieker, Pernille (2017). «Outsidership and the European Neighbourhood Policy. The case of Norway,» *Global Affairs*, 3:3, 293–305.
- Risse, Thomas (2004). «Social Constructivism and European Integration.» I Wiener & Diez (red.), *European Integration Theory* (s. 159–176). Oxford, England: Oxford University Press.
- Rokkan, Stein (1987). *Stat, nasjon, klasse: Essays i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rosamund, Ben (2016). «Theorizing the European Union after Integration Theory.» In: Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán: *European Union Politics*. Oxford, England: Oxford University Press. 79–96.
- Ruggie, John Gerard (1982). «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.» *International Organization* 36(2).
- Rugman, Alan M. (1981). *Inside the Multinationals: The Economics of Internal Markets*. New York: Columbia University Press.
- Rybczynski, Tadeusz M. (1955). «Factor Endowment and Relative Commodity Prices.» *Economica*, 22(88), 336–341.
- Rye, Lise (2017). «Integration from the Outside: The EC and EFTA from 1960 to the 1995 Enlargement.» In: Haakon A. Ikononou, Aurélie Andry, Rebekka Byberg (red): *European Enlargement across Rounds and Beyond Borders*. London: Routledge. Ch. 9.

- Rye, Lise & Steinnes, Kristian (2010): «Norway's 1994 Quest for EU Membership. Ideas of National Culture and Europe in Norwegian Political Discourse». In: Marloes Beers & Jenny Raflik (red): *National Cultures and Common Identity. A Challenge for Europe?* Bern: Peter Lang Publishing.
- Rønning, Rolf & Knutagard, Marcus (2015). *Innovation in Social Welfare and Human Services*. London: Routledge.
- Rønning, Rolf & Lesjø, Jon Helge (2015). *Vårt politiske Norge: en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner – ideér som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sachs, Jeffrey & Warner, Andrew (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. NBER Working Paper (5398).
- Salvatore, Dominick (1998): *International Economics*. 6th edition. New Jersey: Wiley.
- Schelling, Thomas (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. London: W.W. Norton.
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D. & Rittberger, B. (2015) «The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation», *Journal of European Public Policy*, 764–782.
- Schumpeter, Joseph A. (1934/1996). *The theory of economic development*. New Brunswick. New Jersey: Transaction Books.
- Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York (NY): Harper & Row.
- Scott, Bruce & Fuchs, J. (1986): *Japan as number one?* Case Paper 9-387-005. Harvard Business School.
- Seeliger, Robert (1996). «Conceptualizing and Researching Policy Convergence.» *Policy Studies Journal*, 24(2), s. 287–306.
- Seierstad, Dag (2017). *EØS-meldingen del 2: 25 år med EØS – EØS-avtalens prinsipper og institusjoner*. Oslo: Nei til EU.
- Sejersted, Fredrik, Arnesen, Finn, Rognstad, Ole-Andreas & Kolstad, Olav (2011). *EØS-rett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sjursen, Helene, Muriaas, R.L. & Riddervold, M. (red.) (2016) «EUs Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikk», temanummer av *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 04 Volum 32.
- Skjærseth, Jon Birger & Eikeland, Per Ove (red.) (2013). *Corporate Responses to EU Emissions Trading: Resistance, Innovation or Responsibility?* Farnham: Ashgate.

- Skjærseth, Jon Birger, Eikeland, Per Ove, Gulbrandsen, Lars H. & Jevnaker, Torbjørn (2016). *Linking EU Climate and Energy Policies: Decision-making, Implementation and Reform*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Slooman, John, Wride, Alison & Garratt, Dean (2015). *Economics. Ninth Edition*. Harlow: Pearson Education.
- Smith, Adam (1761). *Theory of Moral Sentiments*. Strand & Edinburgh: A. Millar, A. Kincaid & J. Bell.
- Smith, Adam (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Straman and Cadell.
- Solow, Robert (1956). «A Contribution to the Theory of Economic Growth.» *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65–94.
- Smedshaug, Christian Anton (2017). *Gjeld. Hvordan Vesten lurte seg selv*. Oslo: Respublica.
- Stamsø, Mary Ann (2017). *Velferdsstaten i endring. Om norsk helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stavins, Robert N. (2013). *Economics of Climate Change and Environmental Policy: Selected Papers of Robert N. Stavins, 2000–2011*. Northampton MA: Edward Elgar Publishing.
- Stiglitz, Joseph (2012). *The Price of Inequality*. New York (NY): W.W. Norton.
- Stiglitz, Joseph (2015). *The Great Divide: Unequal Societies and What We Can Do About Them*. New York (NY): W.W. Norton.
- Stolper, Wolfgang & Samuelson, Paul (1941). «Protection and Real Wages» i *Review of Economic Studies*, nr. 9.
- Stoknes, Per Espen (2015). *What we think about when we try not to think about global warming: toward a new psychology of climate action*. Vermont USA: Chelsea Green Publ.
- Strange, Susan (1988). *States and markets*. London: Pinter Publishers.
- Stuart, James (1770). *An Inquiry into the Principles of Political Economy*. Dublin: James William and Richard Moncrieffe.
- Summers, Lawrence (1999). *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Agreements*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sverdrup, Ulf (2017). *Brexit from Norway: a European Free Trade Association perspective*. London: UK in a Changing Europe 10.11.2017.brexit
- Sæther, Anne Karin (2017). *De beste intensjoner. Oljefondet i klimakampen*. Oslo: Cappelen Damm.
- Taylor, Paul (1983). *The Limits of European Integration*. New York (NY): Columbia University Press.
- Teigen, Håvard (1999). *Regional økonomi og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Tietenberg, Tom & Lewis, Lynn (2014). *Environmental & Natural Resource Economics*. New York: Prentice Hall.
- Tinbergen, Jan (1954). *Centralization and Decentralization in Economic Policy*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Tobin, James (1978). «A Proposal for International Monetary Reform.» *Eastern Economic Journal*, vol. 4, issue 3–4, s. 153–159.
- Todaro, Michael P. & Smith, Stephen C. (2014). *Economic Development* (12. utg.). New York: Prentice Hall.
- Toje, Asle (2010). *The European Union as a Small Power. After the post-Cold War*. London: Palgrave Macmillan.
- Tranøy, Bent S. (2007). *Markedets makt over sinnene*. Oslo: Aschehoug.
- Triffin, Robert (1964). *The Evolution of the International Monetary System: historical appraisal and future perspectives*. Princeton Studies in International Finance no. 2. Princeton, New Jersey: Princeton University.
- Trondal, Jarle (2010). *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Trondal, Jarle; Gänzle, Stefan & Leruth, Benjamin (2017). *Differentiated integration and disintegration in the European Union: State-of-the-art and ways for future research*. Kristiansand: ISL working Paper 2017:1.
- Ulltveit-Moe, Karen-Helene (2007). «Regional policy design. Regional policy design: An analysis of relocation, efficiency and equity». *European Economic Review* 51(6), 2007, 1443–1467.
- Veggeland, Frode (2016). Institusjonelle bindinger og interessekamp: Norges tilpasning til EU på mat- og landbruksfeltet. *Internasjonal Politikk*. 1–23.
- Veggeland, Noralv (2009). *Taming the Regulatory State: Politics and Ethics*. Cheltenham: Edgar Elgar Publishing.
- Veggeland, Noralv (2010). *Den nye reguleringsstaten. Idébrytninger og styringskonflikter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Veggeland, Noralv (2015). *Regulatory Governance*. London: Backboon.
- Verdensbanken (1992). *Governance and development*. Washington D.C.: World Bank.
- Verdun, Amy (2016). Economic and Monetary Union. I Michelle Cini & N. Borragan (red.), *European Union Politics* (s. 295-307). Oxford: England: Oxford University Press.
- Vernon, Raymond (1966). «International investment and international trade in the product cycle.» *Quarterly Journal of Economics*, 80(nr), 190–207.

- Victor, David G., Jaffe, Amy M. & Hayes, Mark H. (2006). *Natural Gas and Geopolitics: From 1970 to 2040*. New York (NY): Cambridge University Press.
- Viner, Jakob (1953). *The Customs Union Issue*. New York: The Carnegie Endowment for International Peace.
- Waltz, Kenneth (1959). *Man, the State and War*. New York (NY): Columbia University Press.
- Wanniski, Jude (1978). «Taxes, Revenues, and the ‘Laffer Curve’,» *The Public Interest*, Number 50.
- Webb, Carole (1977). «Introduction: Variations on a Theoretical Theme.» I Helen Wallace, William Wallace & Carole Webb (red): *Policy-Making in the European Communities* (s.1–32). Chichester, England: Wiley.
- Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*. New York (NY): Cornell University Press.
- Weiss, Linda (2003). *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. New York og Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Witoszek, Nina & Midttun, Atle (2018). *Sustainable Modernity: The Nordic Model and Beyond*. London: Routledge.
- Zeckhauser, Richard & Donahue, John (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals*. New Jersey: Princeton University Press, 2011.
- Østerud, Øyvind (1999). *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Oslo: AdNotam Gyldendal.
- Østreng, Willy (red) (1999). *The Natural and Societal Challenges of the Northern Sea Route: A Reference Work*. Dodrecht: Spring Science.

STIKKORDREGISTER

A

á-la-carte 121, 292
absolutte fortrinn 50, 131
– definisjon 135, 139, 143
Acemoglu, Daron 407
Agenda 2000 116
agurkdirektivet 273
Allmenningens tragedie 249
alternativkostnad 132, 138, 156,
172, 255, 366, 398
– definisjon 139, 143
amerikanske revolusjonen 48
Amsterdam-traktaten 116, 347
anarki 30, 262
anbefaling 112, 420
annen verdenskrig 63
appresiering 310
arbeidsledighet 340, 381
– definisjon 366
– eurokrisen 351
– friksjonell 366
– inflasjon 328
– naturlig 366
– reell 366
– strukturell 368
arbeidsverditeorien 51, 54–55
argumenter mot frihandel 374
ASEAN 242
atferdsøkonomi 78

autarki 34, 140, 421
– definisjon 86
– forbruk lik produksjon 149
avgifter 207
avhengighet 375
– asymmetrisk 368, 411
– følsom 376, 411
– nøytral 375, 411
– symmetrisk 411
– sårbar 376, 411
avhengighetsteori 407
avtagende utbytte 145

B

Bache, Ian 95
baltiske land 332
Bancor 333
bankunion 352
Bawerk, Eugen vom 55
Berlin-blokaden 70
Berlinmuren 71, 105
bestevilkårsklausul 104
– definisjon 236
betalingsmiddel 303
bilaterale og regionale handels-
avtaler 93, 241
Bismarck, Otto von 380
Bitcoin 304
blandingsøkonomi 383

BNI 390
 BNP 25, 109, 225, 352, 384–385, 395
 – definisjon 389
 – kritikk 391
 Brandt, Willy 364
 Bretton Woods 31, 235, 262, 333, 389, 436
 – beskrivelse 64
 – nye Bretton Woods 334
 Brexit 21, 105, 123, 293, 435
 – desintegrasjon 433
 – differensiert integrasjon 122
 BRICS 259, 395
 Brundtland-kommisjonen 426
 brutto nasjonalinntekt, se BNI
 brutto nasjonalprodukt, se BNP
 bytteforholdet 67, 140
 – definisjon 197
 – Norge 197
 bærekraft 21, 36, 77, 243, 368, 372, 392–393, 434
 – definisjon 425–426

C
 CAP, se landbrukspolitikk
 Cassis de Dijon 103, 225
 – beskrivelse 226
 CETA 242
 Chaplin, Charlie 61
 Churchill, Winston 70, 118
 Clinton, Hillary 373
 COCOM 257
 COCOM 257
 COMECON 70
 Comité Representative Permanent, se COREPER

Common Agricultural Policy, se landbrukspolitikk
 Community Method, se felleskapsmetoden
 Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, se COCOM
 COREPER 96
 Corrupton Perception Index, se CPI
 Council for Mutual Economic Cooperation, se COMECON
 CPI 393

D

dekarbonisering 288
 dekarbonisering 431
 Delors, Jacques 104
 demokratisk underskudd 118
 – input og output 124
 depresiering 310
 depresjon 59–60, 63, 351, 432
 desintegrasjon 58, 84, 93–94, 103, 255, 368, 434
 det indre markedet, se EUs indre marked
 devaluering 311, 342
 – indre 340
 – ytre 340
 differensiert integrasjon 119–120
 – à la carte 121
 – EØS-avtalen 123, 292
 – flere hastigheter 121
 – konsentriske sirkler 122
 diplomati 49, 92, 97, 254, 258, 413
 direkte utenlandsinvesteringer 344, 404

direktiv 289, 294, 420, 425
 – agurkdirektivet 273
 – definisjon 112
 diskontering 364, 426
 Dispute Settlement Body, se DSB
 disøkonomi 430
 divergens 416
 Domar, Evsay 55
 DSB 92, 238–240, 336, 422
 dumping 179, 267
 – antidumpingstoll 296
 – eksportsubsidier 379
 – sosialt, miljø 379

 E
 EAEU 75
 EF-søylen 115
 effektiv beskyttelsesgrad 218
 effektivitet 196
 EFTA 23, 25, 66, 87, 102, 236, 288,
 293, 422
 egenkapitalmarkedet 316
 EKSF 66, 101
 eliter 77, 388, 408, 417, 432, 435
 – definisjon 373
 Emissions Trading Systems 288
 End of History 33, 435
 energieffektivisering 428
 energipolitikk 287
 Energiunionen 287
 Energiwende 428
 Enhetsakten 104, 115, 226, 267
 Enhetsakten 369
 Ententemaktene 58
 EPS 115
 Equinor/Statoil 167
 ESB 334, 346
 ESM 351

Esping-Andersen, Gösta 381
 etterspørselsetterslep 184
 etterspørselssidepolitikk 312
 EU-domstolen 76, 92
 – beskrivelse 114
 EU-kommisjonen, se Europa-
 kommisjonen
 EU-rådet, se Ministerrådet
 Eurasian Economic Union, se EAEU
 euroen 23, 73, 293, 310, 332, 334,
 351
 – eurokrise 351
 – eurosonen 90
 Europabevegelsen 105
 Europakommisjonen 76, 92, 95,
 104, 349, 422
 – beskrivelse 108
 Europaparlamentet, se Parlamentet
 Europarådet 113
 Europautredningen 89, 291
 European Exchange Rate Mechanism,
 ERM 348
 European Free Trade Area, se EFTA
 European Stability Mechanism,
 se ESM
 europeisering 25, 77, 95, 130, 294,
 357, 388, 431
 – definisjon 27
 europeisk politisk samarbeid, se EPS
 europeiske felleskap, se EF
 Europeiske fellesskap (EF). 101
 Europeiske kull og stålfellesskap,
 se EKSF
 europeiske sentralbanken, se ESB
 Europeiske økonomiske samarbeids-
 område, se EØS
 EUs energi- og klimapolitikk 287
 EUs energipolitikk 167

- EUs indre marked 23, 36, 73, 104, 115, 130, 264, 268
 - desintegrasjon 432
 - avgiftsharmonisering 285
 - beskrivelse 267
 - EØS-avtalen 288
 - forskning og utvikling 287
 - handlingsrom 293, 421
 - konkurransepolitikk 269
 - landbrukspolitik 96, 277
 - markedsliberalisering 382
 - regionalpolitikk 274
 - skjulte handelshindringer 225
 - sosialpolitikk 284
 - transportpolitikk 284
- EUs indre marked 369
- EUs inntekter og utgifter 109
- EØS-avtalen 25, 37, 88, 104, 118, 179, 268
 - beskrivelse 288
 - handlingsrom 293, 383, 421
- F
- faktorprisutjevningsteoremet 161, 163, 359
- fascisme 61, 260
- fastkurssystem 337
- fattige og rike land 394
- felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, se FUSP
- Fellesforbundet 384
- fellesmarked, definisjon 88
- fellesskapsmetoden 96
- FEOGA 282
- Fergusson, Niall 362
- Fiat-penger 304, 332
- Finansdepartementet 312
- finansialisering 26, 77, 362, 372, 391, 434
- finanskrisen 2007-2009 74, 351
- finanspolitikk 312
- fire friheter 48, 98, 106, 267
- first-best situasjon 421
- Fleming, Marcus 338
- flerfaglighet 39, 41, 79
- flerhastighets-europa 121, 292
- flernivåstyring 119
- flukten fra landsbygda 52, 396
- flyktningsproblematikk 117, 123
- flytkurssystem 338
- folkeretten 28, 262, 264
- Fonds Europeen d'Orientation et de Garantie Agricole, se FEOGA
- fordeling
 - formue 384
 - inntekt 384
- Forhandlerens dilemma 246
- fornybar energi 428
- forordning 112, 226, 347, 420
- franske revolusjonen 48
- Friedman, Milton 78
- frihandelsområde 88, 102, 124, 179, 229, 242
 - definisjon 86
- frivillige eksportbegrensninger, se VER
- frontfag 384
- Fukuyama, Francis 33, 435
- FUSP 115
- føderasjon 53, 91
- første verdenskrig 27, 58
- føydalisme 44

G

G7-20 243

– beskrivelse 74

Garantiinstituttet for eksportkreditt,
se GIEK

GATS 242

GATT 65, 102, 235

– forhandlingsrunder 237

Gaulle, Charles de 96

General Agreement on Trade in
Services, se GATSGeneral System of Preferences,
se GSPGeneralavtalen for toll og handel,
se GATT

generaldirektorat 110

Genève-konvensjonen 166

geopolitikk 259

– den kalde krigen 69

– energi 260, 376

– geoøkonomi 259

– internasjonal handel 259

– Kina 390, 434

– klassisk definisjon 259

– nyere forståelse 260

– Russland 434

– USA 434

George, Stephen 95

gevinst fra handel

– bytte 135, 140

– spesialisering 135, 141

GIEK 405

Gini-koeffisienten 384

Gini, Corrado 384

gjeldskriser

– Hellas 74, 405

– utviklingsland 403

gjensidig avhengighet 81, 375

globalisering 25, 77, 95, 130, 385,
387, 431

– definisjon 27

Godet, Michel 40, 321

Good Governance 370

Gosplan 35, 71

Gourevitch, Peter 416

Gramsci, Antonio 56

grenseinntekt 179, 181, 270, 361

grensekostnad 183, 204, 206, 221,
325, 361

grensenytte 54, 151, 204, 270

grensenytte 151

Grexit, se Hellas

grunnrente 166, 168, 172

grønn økonomi 429

grønnbok 112

GSP 236

gullstandard 52, 59–60, 64, 304, 331

«gå-vekk-prisen» 253, 255, 366, 368

H

Hall, Peter 419

handelsbalanse 247, 307, 312, 327,
377, 403

handelsbalanse 324

handelskreering 227

handelskrig 217, 249, 255, 328, 363,
434

handelsliberalisering 367

handelsteori 139, 143

handelsvridning 227

handlingsrom 29, 38, 41, 130, 249,
413

– begrensninger 383, 421

– euroen 351

– muligheter 421–422

– nasjonale 420

- Norge 293
- Harrod, Ray 55
- Harvard 373
- Hayek, Friedrich von 55, 78
- HDI 393
- Heckscher-Ohlin-teorien 159, 195, 398
- hegemoni 30, 66
 - amerikansk 33, 66, 333, 390, 431
 - tysk 423
 - USA 435
- Hellas 74, 90, 104, 276, 349, 351
 - eurokrisen 343
- Hernes, Gudmund 371
- Hitler, Adolf 61, 332
- hollandsk syke 165, 167
- Human Development Index, se HDI
- Huntington, Samuel B. 33
- hvitbok 112
- Haas, Ernst B. 95

- I
- IAEA 69
- identitet 33, 269, 342, 371, 413
 - europeisk 123
 - norsk 28
- ideologi 29, 32, 262, 383, 431
 - den kalde krigen 70
 - fascisme 61
 - Juche 86
 - kommunisme 61
 - korporatisme 384
 - markedsliberalisering 383
 - marxismen 56
 - nazisme 61
 - teoretiske perspektiver 28
 - økonomisk 417
- IEA 68, 167
- IMF 74, 335, 370
 - beskrivelse 336
 - utviklingsland 405
- imitasjonsetterslep 184
- importkvoter 48, 219, 225
- importsubsidier, se subsidier
- industrielle revolusjonen 49
- industriland 26, 191, 394, 396, 403
 - GATT/WTO 236
 - tolleskalering 218
- inflasjon 67, 78, 390, 413
 - definisjon 328
 - inflasjonsstyring 305
 - KKP 322
 - mellomkrigstida 387
 - Maastricht 348
- Inkeles, Alex 414
- innadvendt økonomisk strategi 244, 397
- inntektselastisitet 208, 398, 402
 - råvarer 398
- inntektsfordeling 21, 51, 55, 214, 363, 368, 374, 384, 392, 394, 408
- institusjonell økonomi 56
- integrasjon 24
 - negativ 84
 - positiv 84
- integrasjonsteori
 - institusjonalisme 97
 - intergovernmentalisme 96
 - kognitiv teori 98
 - konstruktivisme 98
 - nyfunksjonalisme 95
- interdependens 81, 102, 364
- interdisiplinaritet, se tverrfaglighet

intergovernmentalisme 96–97, 119, 124
 – liberal 96–97
 interindustriell handel 186–187
 internasjonal finans 301
 internasjonal politisk økonomi, IPØ, se politisk økonomi
 internasjonal rett, se folkeretten
 Internasjonale atomenergibyrå, se IAEA
 Internasjonale energibyrå, se IEA
 Internasjonale pengefondet, se IMF
 International Trade Organization, se ITO
 intraindustriell handel 187
 ITO 235

J

Jagland, Torbjørn 113
 Janukovitsj, Victor 76
 JEFTA 242
 Jernteppet 70
 Juche ideologi 86
 Juncker, Jean-Claude 111

K

kalde krigen 33, 69, 258, 262, 264
 kalde krigen 257
 kapitalisme 52
 karbonprising 288
 Katalonia 372
 Katzenstein, Peter 423
 Keohane, Robert 30
 Keynes, John Maynard 62, 312, 332
 keynesianismen 62, 387
 Kina 33
 – supermakt 390
 kjøpekraftsparitet 321, 390

KKP, se kjøpekraftsparitet
 klassisk økonomisk teori 50, 66
 klimautfordringer 36–37, 77, 243, 261, 363, 372, 392, 425
 – EUs energi og klimapolitikk 287
 klynger 133, 192, 245, 350
 Knight, Frank H. 320
 kognitiv teori 98
 Kommisjonen, se Europa-kommisjonen
 kommunisme 35, 43, 61
 – dialektikk 57
 – Sovjetunionen 61
 komparativ statikk 134
 komparative fortrinn 132, 169, 186, 398, 402
 – definisjon 136, 139, 143
 – EUs indre marked 268
 – kraftkrevende industri 162
 – lagde 194
 – maksimale 207
 – oppfostringsbeskyttelse 377, 401
 – optimale 146, 361
 – politikkutøvelse 423
 – årsaker 159
 konføderasjon 53, 91, 116
 konkurranseevne 196
 konkurranseevne 384
 konkurransefortrinn 88, 132, 186
 – definisjon 194
 konsentriske sirkler 122, 292
 konstruktivisme 29, 31, 98
 – definisjon 31
 – postmodernisme 371
 konsumentoverskudd 204, 223, 383
 konsumprisindeks 328
 konvergens 27, 414
 – divergens 416

- konvergenskriteriene 348
- Korea-krigen 70
- korporatisme 254, 381, 384, 423
- korupsjon 72, 75, 168, 221, 407
- korupsjonsindeksen 393
- kreativ ødeleggelse 56, 353, 408
- kriger
 - annen verdenskrig 63
 - første verdenskrig 58
 - kalde krigen 69
 - Vietnamkrigen 67
 - økonomisk krigføring 256
- Krim 76
- kryptovaluta 304
- Kull- og stålunionen 66
- Kvantitative lettelse 338
- L**
- Laffer-kurven 315
- laissez faire 29, 51, 382, 409
- landbruk 52, 166, 219, 292, 372
 - utviklingsland 395
 - WTO 93
- landbrukspolitikk 96, 101, 116, 243
 - EU 106, 277–278
- latinske myntunion 53, 331
- Le Pen, Marie 21
- Lenaerts, Koen 115
- Leontief-paradokset 161
- Leontief, Wassilij 161
- liberalisme 48, 64, 435
 - definisjon 29
 - embedded 30
 - intervensjonistisk 66, 77
 - ortodoks 66
 - politisk system 418
 - velferdsstaten 381, 434
- likevektsmodell 415
 - generell 54
 - partiell 213
- Lipset, Seymour Martin 371
- Lisboa-traktaten 117
- lite land 25, 93, 204, 213, 221, 250, 281, 294, 325
 - forutsetning 325
- Lockes, John 50
- Luttwak, Edward 254
- M**
- Mackinder, Halford 259
- Macron, Emmanuel 124, 352, 373, 433
- makroøkonomiske virkemidler, beskrivelse 312
- maktelite 373
- Malthus, Thomas 46
- marginal importtilbøyelighet 82
- markedsliberalisering 264, 382, 407
- markedsøkonomi 73
- Marshall-hjelpen 68
- Marshall-Lerner-betingelsen 327
- Marshall, Alfred 55
- Marx, Karl 56, 387, 432
- megacities 396
- mellomstatlig 91, 264, 292, 352, 413, 433, 435
 - Se også intergovernmentalisme
- Menger, Karl 55
- Menneskerettighetsdomstolen 113
- MERCOSUR 242
- merkantilisme 45, 56, 86, 131, 212, 378
- Merkel, Angela 124
- Michels, Robert 369
- Midtøsten 376

migrasjon 21, 26–27, 123–124, 396
 miljø, se også klimautfordringer
 miljøpolitikk 21, 36–37, 77, 88, 242,
 261, 267, 288, 363, 379, 392,
 425, 434
 Mill, John Stuart 50
 Mills, C. Wright 373
 Ministerrådet 96, 108, 115–116,
 118, 346
 – beskrivelse 113
 Ministry of Industry and Trade,
 se MITI
 Mises, Ludwig von 55
 MITI 245
 modernisme 27, 370, 414
 monetarisme 78
 monopol, se stordriftsfordeler
 monopoler 45, 269, 294, 375–376,
 421
 – konkurransepolitikk 270
 monopolistisk konkurranse, defini-
 sjon 182
 monopsoni 375
 Moravcsik, Andrew 40, 97, 251
 multi-level governance 119
 – Se ogsåflernivåstyring
 multi-speed Europe,
 se flerhastighetseuropa
 multidisiplinaritet, se flerfaglighet
 multinasjonale selskaper 26, 77,
 162, 189, 398, 401, 404
 multiplikatorvirkninger 62, 275,
 313, 374
 – Laffer-kurven 315
 – negative 281
 – regionale 276
 Mundell-Flemings trilemma 338
 Mundell, Robert 338, 341

Mussolini, Benito 61
 myntunioner, se valutaunioner
 Maastricht-kriteriene 347
 – beskrivelse 348
 Maastricht-traktaten 90–91, 115–
 116, 284, 350
 – ØMU 346

 N
 NAFTA 38, 73, 236, 241
 Napoleon Bonaparte 48
 nasjonale handlingsrom,
 se handlingsrom
 nasjonalisme 31, 48, 63, 119, 432
 – postnasjonalisme 243
 – regional 373
 – økonomisk 29, 32
 nasjonalsosialisme 61
 NATO 31, 69, 105, 262
 naturalhusholdning 43
 naturlig monopol 175, 271, 382
 – definisjon 177
 nazisme 61, 260
 Nei til EU 105
 netto nasjonalprodukt, se NNP
 New Deal 61
 New Public Management 99
 NIBOR 305
 NIC-landene 103, 245
 Nice-traktaten 116
 NNP 390
 Nord-Korea 35, 86, 258, 408, 419
 Nordamerikanske frihandelsforbund,
 se NAFTA
 Norden 162, 243
 – velferdstat 381
 Nordpool 162
 Norges Bank 306, 314, 332

normal fortjeneste 172
 Norsk Industri 384
 Norwegian Interbank Offered Rate,
 se NIBOR
 null-sum-spill 30–31, 46, 82–83,
 132, 263, 378
 Nye, Joseph 263
 nyfunksjonalisme 96, 124, 368, 412,
 418, 433
 – definisjon 95
 nyklassisk økonomisk teori 54, 63,
 77, 146, 312, 421
 – Laffer-kurven 315
 nytte-kostnadsanalyse 36, 426, 430
 – definisjon 364
 nåverdi 364

O

OECD 65, 394
 – beskrivelse 65
 OEEC 65
 OLI paradigmet 189
 oligarki 408
 oligarkiets jernlov 388
 – beskrivelse 369
 oligopol 175, 178–179, 182, 270
 oljefondet 167, 245, 306, 316, 375
 oljeprissjokk 68
 – andre 403
 – første 67, 103
 – tredje 403
 – utviklingsland 403
 Oljeskyggen 166
 omsettelige kvoter 431
 OPEC 68, 167, 261
 oppfostringsbeskyttelse 401
 – definisjon 377
 opportunity cost 136

opprinnelsessertifikat 87
 optimal toll 216
 optimale valutaområder 89, 341
 Organisasjonen for oljeeksporterende
 land, se OPEC
 Organization for Economic Coope-
 ration and Development,
 se OECD
 Organization for European Economic
 Cooperation, se OEEC

P

Panke, Diana 423
 Pareto-optimalitet 392
 Paris-avtalen 427
 Parlamentet 116, 118
 – beskrivelse 114
 pengepolitikk 342
 Phillips-kurven 328
 Piketty, Thomas 385, 434
 planøkonomi 31, 35, 70–71, 94, 432
 – Sovjetunionen 57, 263
 pluss-sum-spill 29, 50, 82, 132
 Polen 31, 33, 105, 113
 politisk union 91, 346
 – definisjon 90
 politisk økonomi 18, 31, 134
 – Adam Smith 51
 – finansialisering 362
 – integrasjonsteori 95
 politisk økonomi: internasjonal poli-
 tisk økonomi 24
 populisme 373
 Porter, Michael 194
 Posner, Michael 424
 postmodernisme 371
 preferansehandelsområder 88
 prisdiskriminering 182

- priselastisitet 208
 – råvarer 399
 priser
 – avgifter 207
 – internasjonal prisdannelse 202
 – markedsøkonomi 57, 73
 – planøkonomi 71
 – verdensmarkedet 204
 prisfast kvantumstilpasser 165, 181, 213, 223, 280
 prisindekser
 – eksport 197
 – import 197
 – konsumprisindeks 328
 produksjonskostnadsteori 51, 54
 produksjonsmulighetskurver 165, 366
 – definisjon 137, 146
 produkt differensiering 182, 186, 190
 produktivitet 196
 produktskyklusteori 184
 produsentoverskudd 172, 204, 214
 proteksjonistiske spiraler 59–60, 84
 Purchasing Power Parity, PPP,
 se kjøpekraftsparitet
 Putin, Vladimir 75, 263
 Putnam, Robert 251
- Q**
- Quesnay, François 50
- R**
- race-to-the-bottom 37, 88, 123, 293, 382, 421
 Ravenhill, John 419
 Reagan, Ronald 78
 realisme 45, 64, 353, 435
 – definisjon 30
 regionale preferansehandels-
 avtaler 93, 236
 regionalpolitikk 88, 106, 276, 290
 – EU 274
 Reich, Robert B. 388
 Reinert, Erik 407
 Reinhart, Carmen 352
 renteparitet 307, 316–317
 – dekket 318
 – udekket 317
 ressursbasert vekst 165
 ressursforbannelsen 167
 Retts- og indrepolitisk samarbeid,
 se RIP
 revaluering 311
 revolusjoner 419
 – amerikanske 48
 – franske 48, 388, 432
 – industrielle 27, 49, 133, 261, 370, 431
 – marginale 54
 – marxismen 57
 – russiske 59
 – skifer 261
 Ricardo, David 50, 132, 143, 159, 432
 ringvirkninger,
 se multiplikatorvirkninger
 RIP 115
 risiko 320
 risikoaversjon 317, 332
 Robinson, James A. 407
 Rokkan, Stein 371
 Roma-traktaten 87, 101, 115, 122, 269
 Roosevelt, Franklin D. 61, 332

Russland 33, 76, 262, 376, 433
 Rybczynski-teoremet 161, 166
 Rådet, se Ministerrådet
 råvaremarkeder 399

S

samfunnsøkonomisk overskudd 51, 201
 – definisjon 204
 – konsumentoverskudd 204, 383, 391
 – produsentoverskudd 172, 204
 Sanders, Bernie 373
 sanksjoner, se økonomiske sanksjoner
 Schelling, Thomas 249
 Schengen-avtalen 90, 293
 – beskrivelse 117
 Schuman, Robert 101
 Schumpeter, Joseph 55, 353, 408
 SDR 333
 SDØE 167
 Second Image 255, 416
 Second Image reversed 255, 416
 Seeliger, Robert 414
 sekuritisering 261
 selvberging 34, 52, 58, 233, 375
 – definisjon 86
 sensitivitetsanalyse 41, 364
 sentralisering 372
 Sentralmaktene 58
 sentrum-periferi 77, 95, 372, 395
 skandinaviske myntunion 53, 331
 skatt 63, 88, 124, 191, 267, 372, 384
 – finanspolitikk 343
 – harmonisering 290
 – inntektsskatt 212
 – internasjonal 77, 387, 434

– merkantilismen 45
 – oljeselskaper 167
 – skattelettelser 226
 – tilbudssidepolitikk 313
 – Tobin-skatt 344, 413
 – Trickle-down Economics 408
 – velferdsstat 380
 skiferrevolusjonen 261
 skjulte handelshindringer 73, 87, 102, 242, 247, 251, 267, 413
 – ulike typer 225
 – Uruguay-runden 238
 Smith, Adam 50–51, 79, 131, 143, 431
 småstatspolitikk 25, 250, 294, 422
 Solow, Robert 55
 sosialdemokrati 98, 382
 – velferdsstat 381
 Soskice, David 419
 Sovjetunionen 59, 69, 74–75
 – supermakt 70
 spekulasjon 89, 305–306, 332, 340
 – fastkursland 339
 – Tobin-skatt 344
 spesialisering, fullstendig og delvis 142
 Spesielle trekkrettigheter, se SDR
 spillover-effekter 95, 332, 361, 413, 432
 Stabilitets- og vekstpakten 350
 standard handelsteori 146
 Statens Direkte Økonomiske Engasjement, se SDØE
 Statistisk Sentralbyrå 296, 306, 328, 389
 Statoil/Equinor 167
 statsobligasjoner 316, 351
 Steuart, James 46

stiavhengighet 32, 262, 265, 407,
 416, 420
 Stiglitz, Joseph 78, 387
 Stolper-Samuelson-teoremet 160
 stordriftsfordeler 169, 188, 245, 268,
 376, 382, 402
 – eksterne 172, 192, 195, 275
 – interne 172, 271–272
 – multinasjonale selskaper 190
 – naturlig monopol 177
 strategier for økonomisk vekst 244,
 397
 – innadvendt 244, 397
 – strategisk handelspolitikk 244,
 397
 – utadvendt 244, 397
 strategisk embargo 257
 strategisk handelspolitikk 244, 397
 strategiske petroleumsreserver
 (SPR) 68
 strukturalisme, definisjon 31
 strukturell usikkerhet 41
 Strukturteoremet 160
 styrt flyt 340
 subsidiaritetsprinsippet 39, 92, 107
 subsidier 52, 88, 103, 221, 225, 267
 – det indre markedet 281
 – eksport 223, 238, 379, 397
 – import 221
 Sveits 53, 87, 393
 – handelsavtale 104
 SVP, beskrivelse 350
 systemisk usikkerhet 40

T

taktisk kopling 256
 teknologigap 184
 Thaler, Robert 79

Thatcher, Margareth 78
 tilbudssidepolitikk 63, 312, 315, 382
 – Trickle-Down Economics 408
 – utviklingsland 408
 Tinbergen, Jan 84
 TISA 242
 to-nivå-spill 251
 Tobin-skatt 331, 344, 413
 – beskrivelse 344
 Tobin, James 344
 togradersmålet 428
 toll 24, 44, 212
 – antidumpingstoll 297
 – effektiv beskyttelsesgrad 218
 – EØS 288
 – GATT/WTO 65, 236
 – handelskrig 255
 – historisk 44
 – lite land 213
 – norsk tollbehandling 296
 – oppfostringsbeskyttelse 377
 – optimal toll 216
 – preferansehandel 86, 242
 – stort land 214
 – tolleskalering 218
 – tolltariffen 296
 – tollunion 87, 267
 – utjevningstoll 297
 – variable tollsatser 283
 Toll- og avgiftsdirektoratet 296
 tollunion 96, 102, 116, 242, 290
 – definisjon 87
 TPP 242
 Trade in Services Agreement, se TISA
 trade not aid 396
 Trade-Related Aspects of Intellectual
 Property Rights, se TRIPS

traktatrevisjoner

- Amsterdam 116
- Lisboa 117
- Maastricht 115
- Nice 116

Trans-Pacific Partnership, se TPP

Transatlantic Trade and Investment Partnership, se TTIP

transformasjonsbrøk 150

tredjelandsimport 87

trepartssamarbeid 384

Trianon-traktaten 59

Trickle-Down Economics 409

Triffin, Robert 334

trilemma 338

TRIPS 238

triviell usikkerhet 40

troikaen 351

Truman, Harry 69

Trump, Donald 21, 352, 435

TTIP 242

Tusk, Donald 113

tverrfaglighet 40

Tyrkia 31

Tyskland 428

U

Ukraina 76

UNFCCC 427

Ungarn 31, 59, 105

Unitas 333

Uruguay-runden 226, 236, 241, 244, 296

- beskrivelse 238

USA 26, 32, 38, 50, 53, 59, 64, 66, 90, 431

- supermakt 54, 58, 70, 390, 431

usikkerhet 320

- strukturell 41
- systemesisk 40
- triviell 40

utadvendt økonomisk strategi 244, 397

utenrikshandel 324

Utenriksregnskapet 306

utviklingsland 186, 229, 239, 246, 305, 335, 394

- befolkningsstruktur 394
- bytteforhold 68
- direkte investeringer 191
- eksportledet vekst 402
- framvoksende 395
- gjeldskrisene 403
- GSP 236
- industrialisering og importsubstitusjon 401
- råvareeksport 398
- tolleskalering 219
- Verdensbanken 406
- økonomiske strategier 397

V

valuta, definisjon 303

valutakurser 67, 303, 307, 390

- aktører 306
- faste 311
- flytende 311
- kjøpekraftsparitet 321
- kontrollert flyt 340
- makroøkonomisk politikk 337
- Maastricht-kriteriene 348
- reelle 323
- renteparitet 316
- teori 307
- valutaregimer 337

valutaregimer 331, 337
 – makroøkonomisk politikk 337
 valutaunioner 332
 – euroen 347
 – latinske 53, 331
 – skandinaviske 53, 243, 331
 – Sovjetunionen 332
 Varieties of Capitalism 419
 Veblen, Torstein 56
 velferdsstat 24, 36, 359, 379, 412, 434
 – konservative 381
 – liberale 381
 – nordiske 381
 – ulike typer 381
 VER 226, 238
 Verdens handelsorganisasjon, se WTO
 Verdensbanken 65, 336, 388
 – beskrivelse 406
 – Good Governance 371
 – utviklingsland 404
 Verdensbanken 394
 verdensvaluta 52, 333, 353
 – Triffin-dilemmaet 334
 verdensvaluta 305
 Verdun, Amy 423
 Versailles-traktaten 58
 Vietnamkrigen 67, 103, 332
 vinnersett 252
 voldgift 242
 Voluntary Export Restraint, se VER

W

Wall Street 60, 328, 386, 388
 Walras, Léon 54
 Waltz, Kenneth 416
 Warszawapakten 69, 75

Washington konsensus 388, 406
 – definisjon 74
 Weiss, Linda 251
 Why nations fail? 407
 Wienerkongressen 49
 World Happiness Index 393
 World Inequality Report 2018 388
 WTO 65, 93, 235, 395
 – beskrivelse 240

Ø

økologi 429
 økonomisk integrasjon 24, 81
 – matrise for ulike nivåer 86
 økonomisk krigføring 256
 økonomisk strategi
 – innadvendt 244, 397
 – strategisk handelspolitikk 244, 397
 – utadvendt 244, 397
 økonomisk teori
 – atferdsøkonomi 78
 – bruken av modeller 133
 – institusjonell økonomi 56
 – keynesianismen 62
 – klassisk teori 50
 – monetarismen 78
 – nyklassisk teori 54
 – planøkonomi 86
 – østerrikske skolen 55
 økonomisk union, definisjon 89
 økonomisk vekst 426
 Økonomiske og monetære union, se ØMU
 økonomiske sanksjoner 75, 255
 økonomiske systemer 33

ØMU 73, 90, 107, 120, 348–349,
432

– beskrivelse 346

– Maastricht-kriteriene 348

Østerrike-Ungarn 58

østerrikske økonomiske skole 55, 62

Å

åpen økonomi 38, 89, 342, 359, 380