

# **KORT OM NOEN VIKTIGE SIDER VED INTERNASJONALISERING OG GLOBALISERING**

1. Nærmere om GATT/WTO
2. Virkninger av globalisering hittil
3. Vinnere og tapere; god og dårlig mestring
4. Aktuelle forhandlinger
5. Nærmere om (TTIP) Transatlantic Trade and Investment Partnership
6. TISA

**Bakgrunn for LO s posisjon overfor TISA og TTIP**

**Juni 2015**

## Tidligere utgitte samfunnsnotat 2015

Samfunnsnotat	1/14	Midlertidige ansettelse og sysselsetting - en oppdatering etter endelig forslag
Samfunnsnotat	2/14	Litt om frontfag og samordning
Samfunnsnotat	3/14	"Utenforskap" og inkludering - riktig omfang og riktig målgruppe
Samfunnsnotat	4/14	Tyskland - litt om økonomi og arbeidsliv
Samfunnsnotat	5/14	Storbritannia - økonomi og arbeidsliv
Samfunnsnotat	6/14	Foran revidert - litt om bakgrunn og perspektiver fra LO-økonomene
Samfunnsnotat	7/14	Blikk på Norden – Litt om sysselsetting og organisering

Globalisering på det økonomiske området er prosessen mot økt økonomisk, finansiell, handelsmessig og kommunikasjonsmessig integrasjon. Globalisering er et resultat av nedbygging av hindringer for bevegelse av kapital, tjenester, varer og arbeidskraft, prosesser i Norge best kjent gjennom etableringen og praktiseringen av EØS-avtalen.

Også tidlig i forrige århundre hadde vi små hindringer for handel og kapitalbevegelser og betydelig handel, kapitalbevegelser og migrasjon, ikke minst over Atlanteren. I tiden mellom 1. og 2. verdenskrig stoppet globaliseringen opp, med streng innvandringskontroll, høye tollmurer osv.

Etter 2. verdenskrig har

- GATT vært sentral i nedbygging av handelshindringer
- OECD har bidratt til likebehandling av investeringer over landegrensler
- IMF har fremmet lettere kapitalbevegelser.

Sentralstyrte økonomier som Kina, tidligere Sovjet, Øst-Europa, India, Vietnam og flere, er blitt integrert i den globale markedesøkonomien etter 1990. Det har kraftig økt tilgangen på arbeidskraft i den globale økonomien, og dermed endret det globale forholdet mellom arbeid og kapital.

## **1. Nærmere om GATT/WTO**

I 1948 ble GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) avtalt mellom industriland for å bygge ned tollmurer på industrivarer, som da var rundt 40 %.

Gjennom flere forhandlingsrunder er industritoll mellom i-land etter hvert kuttet til noen få prosent. GATT startet med drøyt 20-industriland. Etter lang tid kom også utviklingsland med.

De første forhandlingrundene tok noen måneder. Den 8. runden, Uruguay-runden, startet i 1986, og tok 87 måneder. 123 land deltok. Runden favnet også bredere enn tidligere runder, og omfattet liberalisering av tjenester (GATS), beskyttelse av intellektuell eiendom (TRIPS), reduksjon i landbrukssubsidier, full tilgang for tekstiler fra u-land på i-landsmarkeder, en tvisteløsningsmekanisme og et system for gjennomgang av landenes handelspolitikk. Mens GATT var provisorisk, ledet Uruguay-runden til etablering av Verdens handelsorganisasjon (WTO) i 1995.

WTO-ministtermøtet i Doha i 2001 satte i gang en ny forhandlingsrunde, samtidig som Kina ble WTOs 143 medlem. Runden skulle spesielt tjene utviklingsland og ble kalt "Doha Development Round".

Analysen tilsier at spesielt Kina og enkelte asiatiske land ville bli vinnere i forhandlingene gjennom bedret adgang for sine industrivarer. Land med stor fattig jordbruksbefolkning, spesielt i Afrika, kunne tape ved at de store jordbrukseksportørene fikk økt adgang i deres markeder. Også EU var skeptisk til omfattende liberalisering av handel med landbruksvarer.

Store uenigheter har gjort at en ikke har kommet i mål med Doha-runden. Dette er noe av bakgrunnen for forhandlingene om TTIP, TISA og andre avtaler.

## **2. Virkninger av globalisering hittil**

Nedbygging av handelshindringer gjør at produksjon flyttes dit den er relativt billigst, og at land spesialisere seg og utnytter stordriftsfordeler.

Det er viktige forskjeller mellom internasjonaliseringen de første tiårene etter andre verdenskrig, og den pågående globaliseringen.

Det er vanskelig å anslå gevinstene. Verden er komplisert, og beregningene må gjøres svært forenklet. De økonomiske modellene som benyttes forutsetter typisk full sysselsetting, og at lønningene tilpasser seg og sikrer dette. Det antas at arbeidskraften er ensartet, slik at arbeidskraft som frigjøres i en sektor, kan arbeide i hvilken som helst sektor.

Modellene overvurderer derfor gevinstene. Raske strukturendringer kan gi omstillingskostnader i form av økt uføretrygding og arbeidsløshet pga. mismatch i arbeidslivet. De som mister jobben har ofte ikke kvalifikasjoner som kreves i vekstbransjene.

Viktige effekter tas normalt ikke med i beregninger av gevinster og tap:

- Skattekonkurransen og skatteflukt.
- Grensekryssende kriminalitet.
- Spredningen av finanskriser.
- Svekket mulighet for økonomisk styring (økt importlekkasje).

## **3. Vinnere og tapere; god og dårlig mestring**

Globalisering har alltid innslag av både vinnere og tapere. Flere fattige land har økt eksporten av arbeidsintensive produkter. Det gir dem rask industrialisering. Først skjedde dette for Japan og Korea, siden for Kina og mange flere.

Kina har erobret store markedsandeler globalt ved å presse ned prisene på industriprodukter og utradere og mye arbeidsintensiv industri i Vesten.

Vesten under ett har tjent på globaliseringen, gjennom økte investeringsmuligheter, økte lønninger for høyt utdannede og tilgang på billige varer. Mange arbeidsfolk i industrilandene har tapt gjennom økt arbeidsløshet og svak lønnsutvikling. Gevinstene av globalisering blir sjelden omfordelt fra vinnerne til taperne gjennom skattesystemet som snarere blir mindre progressivt. På den annen side kan økonomisk vekst gi grunnlag for omfordeling gjennom høynet nivå på offentlig tjenesteyting

Arbeidstakernes andel av verdiskapingen (Lønnsandelen) i mange vestlige land har falt betydelig over tid. En mengde arbeidskraft fra landsbygda i fattige land har bidratt til å presse lønninger ned.

For EU er globaliseringen noe av bidraget til eurokrisen.. Mange land, spesielt i Sør-Europa, har hatt mye arbeidsintensiv industri, som har fått hard konkurranse. Arbeidsmarkedene i EU har vist seg å ha begrenset omstillingsevne.

Norge har vært i en annen situasjon:

- Norge har en spesiell næringsstruktur, med mye naturressurser som petroleum, fisk og vannkraft. Det gjør at handel er spesielt viktig for oss.
- Små lønnsforskjeller bidro til at vi på 1960- og 70-tallet kvittet oss med arbeidsintensiv industri med lav lønnsnivå.
- Vi har nytt godt av fallende priser på arbeidsintensive industrivarer og økte priser på ressurser, som følge av "Kina-effekten".
- Frontfagmodellen gir tilpasning til internasjonal konkurranse, letter omstillinger og bidrar til full sysselsetting.

Norge har kunnet utnytte de mulighetene som handelsliberalisering har gitt gjennom WTO og EØS-avtalen.

En viktig utfordring for Norge er en stor migrasjon, særlig fra EØS-området. Sysselsettingsprosenten i Norge er 3-4 prosentpoeng lavere enn før finanskrisen. Forskning dokumenterer at fortrenkning av svake grupper, slik som unge, lavt utdannede og tidligere innvandrere er en viktig utfordring i det norske arbeidsmarkedet. Behovet for inkludering er økende.

Også i årene framover vil det kunne skje en betydelig innvandring fra land med lavere lønnsnivå og høyere arbeidsledighet enn i Norge. Det setter press på inntektsfordelingen. Også i Norge er det vinnere og tapere fra globaliseringen.

#### 4. Aktuelle forhandlinger

Delvis som resultat av at WTO-forhandlingene (Doha-runden) har kjørt seg fast skjer det en rekke andre forhandlinger:

- **TTIP** Forhandlingene mellom EU og USA om en bilateral handelsavtale. De har ingen slik avtale i dag, og forholdet er regulert av WTO-avtalen.
- **TISA** Forhandlingene mellom en rekke land, inklusive Norge, om videre tjenesteliberalisering
- **TPP** Forhandlingene om en handelsavtale mellom mange Stillehavsland.

Fra USAs side kan flere pågående forhandlinger ses på som ledd i å få slått fast internasjonale normer og regler, som Kina og u-land må rette seg etter.

Dette gjelder bl.a. etableringen av såkalte Investor State Dispute Settlement (ISDS), utenfor nasjonalstatenes kontroll, som ikke bare skal dømme for diskriminering, men også for redusert overskudd som følge av regulering.

TPP (Trans-Pacific Partnership) forhandles av USA, Canada, Mexico, Japan, Australia, New Zealand, Vietnam, Malaysia og Singapore, Peru, Chile og Brunei. Flere land, inklusive Kina ønsker å bli med.

For Norge er det nå en aktuell sak med parallelle problemstillinger knyttet til internasjonalisering: NHD har sendt på høring en modell for avtaler om investeringsbeskyttelse. Saken synes mest formulert med sikte på norske investeringer i u-land. Den berører likevel dilemmaet i internasjonaliseringens håndtering av hensynet til investorer mot andre hensyn ivaretatt gjennom nasjonale reguleringer. Det kan her tenkes tvisteløsningsystemer som utfordrer lokal folkevalgt styring.

President Clintons sjeføkonom, Nobel-prisvinneren Joseph Stiglitz, kommenterte TPP-forhandlingene i New York Times 15. mars 2014 under tittelen "On the Wrong Side of Globalization". (Samme argumenter som han bruker gjelder også TTIP og TISA). Her peker han på mer generelle problemer med internasjonal regulering av handel og investeringer

Han peker på at det er en reell risiko for at avtalen vil tjene den rikeste brøkdelen i USA, og at arbeidet med avtalen reflekterer hvor dyp ulikheten er i USA. Historisk dreide handelsforhandlinger seg om kutt i toll. Tollsats er

allerede lave og fokuset er skiftet til "tekniske handelshindringer", hvorav de viktigste er reguleringer.

Store internasjonale selskaper klager på at ulike reguleringer øker kostnadene for business. Men mesteparten av reguleringene, selv om de er imperfekte, er der for en årsak: Å beskytte arbeidere, forbrukere, økonomien og miljøet.

Reguleringene er ofte kommet etter krav fra innbyggerne. De som argumenterer for avtaler går inn for harmonisering av reguleringer mellom land for å fremme effektivitet. Men når selskaper ber om harmonisering, ber de ikke om styrking, men "race to the bottom". Dette gjør det spesielt risikabelt med hemmelighold rundt forhandlingene. Over hele verden blir handelsdepartementene lett preget av selskaps- og finansielle interesser.

## 5. Nærmere om (TTIP) Transatlantic Trade and Investment Partnership

BNP i USA og EU er om lag jamstore, og utgjør samlet knapt 40 % av verdensøkonomien. De har i dag ingen bilateral handelsavtale. Handelen er regulert gjennom WTO-avtalen.

### Hva forhandles det om?

I 2013 startet TTIP-forhandlingene mellom EU og USA om bedre gjensidig tilgang for handel og investeringer enn WTO-avtalen gir.

Tollsatsene på varer er nå bare rundt 3,5 % dem i mellom, slik at størst fokus er på såkalte tekniske handelshindringer, der reguleringer er det viktigste. Fordelen er at produsenter slipper å forholde seg til flere standarder.

Det forhandles på tre hovedområder:

- **Markedsadgang.** Mest mulig tollfri markedsadgang for industri og landbruksvarer. Markedsadgang på tjenester. Liberalisering av investeringer. Konkurransen om offentlige innkjøp uten diskriminering mellom USA og EU. USA krever frihandel for landbruksvarer.
- **Regelverk og tekniske standarder.** Bl.a. Miljø. Helse og hygiene for matvarer. Finans.
- **Generelle handelsrelaterte regler.** Vern av opphavsrett. Vern av investorer. Investors State Dispute Settlement (ISDS)

USA presser på for ISDS. Dette er svært omstridt sett i lys av Phillip Morris' saksøking av Australias tobakkspolitikk og Vattenfalls sak mot Tyskland for å stenge atomkraftverk.

Det ventes ikke at avtalen vil ferdigforhandles og ratifiseres før etter presidentvalget i USA i 2016.

### **Økonomiske konsekvenser**

Ulike modellberegninger brukes i argumenter for gevinster av TTIP. Tre er svært like, hvorav en er bestilt av EU-kommisjonen. De tre er alle basert på generelle likevektsmodeller og forutsetter konstant sysselsetting, og viser økt BNP på i størrelsesorden 0,3 % etter 10-15 år, som følge av omstillinger. Det mest optimistiske tilfellet i beregningen bestilt av EU-kommisjonen gir økt nivå på BNP på 0,5 % etter 10 år, (dvs. økt vekst på 0,05 % per år). En studie, gjort for den tyske regjeringen, er mer optimistisk, og viser klar sysselsettingsvekst.

Som en sammenlikning: 0,3 % av BNP tilsvarer EU-kommisjonens anslag for innsparing av vekslingskostnader som følge av innføringen av euro. Som ved innføring av euro, mangler analysene av TTIP vurderinger av hvordan TTIP vil påvirke muligheter for økonomisk styring, og robusthet i forhold til kriser.

TTIP-studiene er blitt kritisert, bl.a. fordi de ser bort fra omstillingskostnadene. En beregning der en tar hensyn til omstillingsutfordringene og arbeidsledighet, indikerer at EU vil tape arbeidsplasser i arbeidsintensiv industri i konkurransen med USA, og at lønnsandelen, skatteinntekter og BNP vil gå ned i EU. Offentlige finanser og utenriksøkonomi svekkes. Det anslås at sysselsettingen i USA øker med 700 000, men reduseres i EU med 600 000 personer.

En studie fra det European Trade Union Institute peker dessuten på at det er store samfunnsmessige gevinster ved mange reguleringer, som ikke erkjennes i forhandlingene. Regulering på mange områder er svært forskjellig i USA og EU, også institusjonelt (frivillig vs. pålegg) og harmonisering er vanskelig. Avtalen kan lede til gjensidig godkjenning av regulering, som kan åpne for press nedover. Regler om samarbeid om harmonisering, kan bremse nye reguleringer.

Det er betydelig skepsis i frivillige organisasjoner og fagbevegelsen i forhold til TTIP, for at viktige reguleringer knyttet til mat, miljø, helse og arbeidsstandarder vil kunne reduseres.

Et bredt flertall i EU-parlamentets sysselsettingskomite krever at avtalen ikke skal svekke arbeidsvilkår og arbeidstakernes rettigheter og krever at avtalen ikke inneholder private tvisteløsningsmekanismer av typen ISDS. Parlamentet vil ventelig formulere sine standpunkter til TTIP før sommeren.

Ulike beregninger viser at sterkt økt samhandel mellom USA og EU vil redusere samhandelen internt i EU, og slik redusere integrasjonen i Europa.



## **Norge og TTIP**

Økt samhandel EU-USA vil gi norsk eksport økt konkurranse i de to markedene. Norge har allerede tollfrihet for industrivarer i EU. Spesielt sjømat kan få økt konkurranse i EU-markedet. Det har vært anslått et samlet norsk eksport-tap i størrelsesorden et par prosent. Men samtidig blir det også færre standarder å forholde seg til for norske eksportnæringer.

Norge og norsk regelverk vil påvirkes av TTIP gjennom EØS-avtalen, og hva som blir relevant i denne. Mye av harmonisering av regulering vil kunne bli importert gjennom EØS-avtalen.

USA har sterke offensive interesser på landbrukssektoren i TTIP-forhandlingene. Det å knytte seg direkte til TTIP vil kunne gi store endringer i blant annet norsk landbrukspolitikk. Om Norge lager en bilateral avtale med USA, vil USA som i TTIP trolig kreve betydelig adgang når det gjelder landbruksvarer.

En vurdering av mulige virkninger av TTIP på ulike områder er gitt i en rapport utarbeidet av regjeringsapparatets embetsverk og utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet i mars 2014.

## **6. TISA**

Trade in Services Agreement (TISA) er en avtale om handel med tjenester. Forhandlingene er et resultat av manglende framdrift i WTO-forhandlingene og et ønske fra vestlige land om å sette dagsorden når det gjelder handelsspørsmål. Forhandlingene bygger likevel på WTOs eksisterende tjenesteavtale GATS, som Norge har vært en del av siden 1995. Siden våren 2013 har det vært 11 forhandlingsrunder. Det er ingen frist for å komme til enighet.

### **Hvem deltar**

Norsk deltakelse i forhandlingene ble forberedt av Stoltenberg II-regjeringen. Totalt 51 land er med i forhandlingene, inkludert Norge. De øvrige landene er USA, Sveits, EUs 28 medlemsland, Island, Australia, Canada, Hong Kong, Taiwan, Chile, Colombia, Costa Rica, Israel, Peru, Panama, Pakistan, Paraguay, Sør-Korea, Japan, New Zealand, Mexico og Liechtenstein, Tyrkia og Uruguay (som kom med i februar 2015). Kina har også uttrykt interesse for å bli med. De 50 opprinnelige landene står for ca. 70 prosent av verdens tjenestehandel. Med Kina vil dette øke til ca. 77 prosent.

### **Avtalen**

Formålet med avtalen er å legge til rette for handel, slik at en tjenesteyter i et

land kan tilby sine tjenester i et annet land gjennom å øke markedsadgangen innenfor tjenester for avtalens medlemsland, sikre like ramme- og konkurransevilkår for nasjonale og utenlandske investorer og legge til rette for "competitive neutrality" mellom offentlig og privat sektor. Sistnevnte handler om å gi private aktører bedre tilgang/muligheter til etablering i sektorer som det nasjonalt kanskje ikke eksisterer eller er vanlig med private aktører i dag.

Kritikerne er bekymret for en klausul som sier som sier at man ikke skal lage "nye hindre for tjenester". Dette kan gjøre privatisering irreversibel. Avtalen bygger også på en "list det eller mist det" prinsipp.

Som for TTIP har mange organisasjoner en bekymring knyttet til helse, miljø, forbruker og arbeidstakerrettigheter.

ETUC og ITUC har fordømt hemmeligholdet i prosessen, og ønsker mer åpenhet. De vil at avtalene skal gjøre det mulig å sikre arbeidstakerrettigheter og miljøhensyn, garantere gode offentlige tjenester.

### **Hva omfattes av avtalen?**

Forhandlingene omfatter de samme områdene som er omfattet av GATS. Dette betyr at alle sektorer er inkludert med noen unntak.

- Luftfartsrettigheter
- Tjenester som tilbys av offentlige myndigheter på ikke-kommersiell basis- eller som ikke skjer i konkurranse med andre tjenesteleverandører (f.eks. forsvar, rettsvesen eller trygdetjenester). Dette blir definert som offentlige tjenester som under GATS-avtalen.

### **Negative og positive lister?**

I forhandlingene legges det til grunn en positiv liste i forhold til markedsadgang. Det betyr at medlemslandene må navngi hvilke sektorer de ønsker å åpne for økt markedsadgang. Samtidig legges det til grunn en negativ liste i forhold til nasjonal behandling. Det betyr at medlemslandene må navngi hvilke sektorer de ikke ønsker at skal omfattes av likebehandling mellom nasjonale og utenlandske aktører.

ITUC og DEFS sier i en felles uttalelse at de er svært skeptiske til bruk av negativ liste som de frykter vil føre til økt liberalisering og hindre nasjonalt spillerom for å sikre bedre regler i fremtiden. Dette vil være innenfor områder som arbeid, sosiale spørsmål og forbrukerrettigheter. De krever bruk av positiv liste på alle områder.

### **"Frys" og "Skralle" (Standstill og Ratchet)?**

Frys- og skralle-mekanismene i TISA-avtalen hindrer muligheten til å utvide

forskjellsbehandlingen. I TISA gjelder dette kun for nasjonal behandling, det vil si for tiltak som forskjellsbehandler utenlandske og lokale tilbydere som er inne på markedet.

Et land kan således ikke innføre større unntak fra likebehandlingsprinsippet enn det som følger av (1) regelverket som gjaldt ved inngåelsen av avtalen –frys, (2) regelverk som er vedtatt senere og som reduserer forskjellsbehandlingen-skralle.

### **Norske sektorinteresser**

Regjeringen oppgir at det fra norsk side fokuseres på markedsadgang og like konkurransevilkår knyttet til prioriterte sektorer som skipsfart, energirelaterte tjenester, telekom og sjø- og energiforsikring. Regjeringen opplyser videre at Norge har ekskludert sykehustjenester og andre offentlige finansierte helse- og sosialtjenester, samt grunnutdanning (til og med videregående) som det offentlige plikter å tilby og som leder til en offentlig godkjent eksamen, og butikksalg av alkohol og tobakk.

### **Forhandlingene**

Norge la 15. november 2013 frem sitt åpningstilbud i TISA-forhandlingene gjennom en omfattende liste hvor det listes opp hvilke tjenesteområder som skal ha unntak fra hovedregelen om å ikke forskjellsbehandle utenlandske aktører (negativ liste) og for de tjenesteområdene Norge forplikter seg til å ikke opprettholde kvalitetsbegrensinger i markedstilgangen (positiv liste). Dette tilbudet ligger tilgjengelig på regjeringens nettside.

Markedsadgangsforhandlingene fremover vil være bilaterale og basert på utveksling av krav. Dette foregår primært utenom de formelle forhandlingsrundene. Norge har prioritert krav rettet mot parter hvor markedsadgang ikke allerede er regulert i eksisterende avtaler (EØS, EFTA eller frihandelsavtaler, dvs. mot USA, Canada, Australia, Taiwan, Japan og Mexico, og da med fokus på de viktigste sektorene for Norge (energi, skipsfart, telekom og sjø- og energiforsikring).

I løpet av våren vil det bli en kartlegging av åpenheten i det norske tjenestemarkedet og hvilke restriksjoner som gjelder og hvilke politiske hensyn som ligger bak. Dette vil danne grunnlaget for en senere vurdering av hva Norge vil kunne gi i forhandlingene for å kunne oppnå forbedret markedsadgang for norsk tjenestenæring.

### **Konsekvenser av en avtale**

Konsekvensene av en TISA-avtale kan bli betydelige. Konsekvensene av en TISA-avtale er imidlertid ikke utredet. Det er viktig at dette skjer.

De direkte næringsinteressene er bare en del av temaet. Det er også spørsmål om samfunnssikkerhet ved sterkt tjenesteliberalisering på tvers av land, skattekonkurranse, virkninger på arbeidsmarked og inntektsfordeling og hvordan økonomisk styring påvirkes. Det gjelder også spørsmål om opprettholdelse av nasjonale reguleringer til vern om miljø, helse, sikkerhet, og arbeidstakere. Det er ikke minst et spørsmål om kontroll over offentlig sektor.

Blant problemstillinger som har vært oppe i den offentlige debatten er at TISA vil føre til økt liberalisering av offentlige tjenester og også forhindre myndigheter fra å kunne reversere privatisering av offentlige tjenester

Videre etterspørres om konkurranseutsatte tjenester kan tas tilbake på et senere tidspunkt. Flere hevder at skralle-mekanismen vil hindre et land å gå tilbake på privatisering. I dette ligger blant annet frykten at avtalen skal kunne forandre Norge for alltid gjennom å låse nåværende og framtidige politikere til å privatisere og konkurranseutsette velferdstjenester.

Den norske regjeringen uttaler at TISA ikke vil berøre Norges rett til å regulere, privatisere eller bringe helsetjenester tilbake i offentlig regi. TISA vil heller ikke tvinge Norge til å legge noe ut på anbud. Det vil være opp til norske myndigheter å bestemme hvilke tjenester man ønsker å privatisere. Selve avtalen vil ikke kunne tvinge Norge til å privatisere i en sektor dersom man ikke ønsker dette.

Flere har tatt til orde for at Norge bør reservere seg på flere områder, det vil si at flere sektorer som for eksempel energi, vann og andre servicetjenester må listes opp for å hindre tap av demokratisk kontroll over viktige tjenester i fremtiden; "list it, or lose it."