



Den neste globaliseringen

Et veikart for revitalisering av multilateral frihandel

Av Lars Peder Nordbakken, økonom, Civita

Innledning, oppsummering og konklusjon

Hensikten med dette notatet er å få frem mulighetene for å revitalisere samarbeidet rundt multilateral frihandel og internasjonal økonomisk integrasjon, herunder reform av Verdens handelsorganisasjon (WTO). I den senere tid har internasjonalt ledende handelsøkonomer og handelseksperter lagt frem og diskutert ulike reformideer, og dette notatet føyer seg inn i denne diskusjonen.

Notatet konkluderer med at det er fullt mulig å gjennomføre betydelige forbedringer og reformer som vil styrke det regelbaserte rammeverket for en mer innovativ, produktiv og bærekraftig verdensøkonomi. Konklusjonen underbygges av en skisse på et mulig veikart for reform og revitalisering av det multilaterale handelssystemet, innenfor en realistisk vurdering av de ytre rammene for slike reformer, i en tid preget av geopolitisk fragmentering. Veikartet holder seg til et prinsipielt nivå, i tråd med notatets primære hensikt, å angi en tydelig retning, snarere enn å forsøke seg på et mer detaljert svar på dagens handelspolitiske utfordringer.

De viktigste elementene for å revitalisere det multilaterale handelssystemet og WTOs rolle, er disse:

- Etablere og tilrettelegge for *åpne plurilaterale frihandelsavtaler* gjennom WTO, som en ny vei til å utvide og fordype globaliseringens muligheter og gevinster. Plurilaterale avtaler, med utgangspunkt i koalisjoner av villige og viktige land, åpner betydelige muligheter for å utvide og forsterke frihandel og økonomisk integrasjon på en rekke områder, som er kjennetegnet ved potensielt store positive bidrag til innovasjon, økonomisk vekst og velferd i årene fremover: Klimavennlige produkter og energi, e-handel og tjenester.
- Styrking av WTOs mandat og lederrolle, slik at WTOs ledelse gis myndighet til å foreslå, initiere og lede forhandlingsprosesser. Slik er det ikke i dag, noe som har hemmet WTOs pådriverrolle og muligheter.
- Gjenreising av WTOs tvisteløsningsmekanisme og styrking av WTOs kapasiteter til innsamling av relevant informasjon og til overvåking av politiske tiltak og utviklingstrekk i verdensøkonomien.

Alle de nevnte elementene danner en helhet, som over tid antas å bli forsterket gjennom gjensidige positive ringvirkninger. På denne måten kan reformene bidra til å snu dagens negative sirkel til en positiv sirkel for det regelbaserte multilaterale handelssystemet, samt for WTO-samarbeidet i sin helhet.

Kostnadene for medlemslandene av å la være å foreta seg noe i den retningen som dette notatet formidler er store, også potensielt dramatiske, dersom mangel på handling resulterer i et sammenbrudd for WTO-samarbeidet. Kostnadene knytter seg både til risikoen for lavere eller negativ økonomisk vekst, risikoen for å feile i mestringsen av klimaomstilling og digital transformasjon, samt til risikoen for å eskalere det geopolitiske spenningsnivået ytterligere.

Ideen om et multilateralt handelssystem blir til

Det verdensomspennende, multilaterale og regelbaserte handelssystemet, med samarbeidet i verdens handelsorganisasjon WTO i sentrum, er blitt til gjennom en lang læringsprosess, av prøving og feiling. Spesielt feiling. Den virkelig store feilen, som ble en vekker med betydelige konsekvenser for ettertiden, var det som skjedde i mellomkrigstiden.

Etter en lang periode (ca. 1880-1914), preget av stormaktrivalisering, kolonial konkurranse, nasjonal sjåvinisme og en snikende proteksjonisme, eksploderte verden i 1. verdenskrig. Etter 1. verdenskrig så Europakartet helt annerledes ut, med langt flere nasjonalstater som søkte å tilrive seg «en plass i solen», oftest på andre lands bekostning. Den aggressive nasjonalismen som fyrte opp til 1. verdenskrig fikk ny næring av en revansjistisk fredsavtale, et USA som valgte isolasjonismens vei og aktivt saboterte president Wilsons initiativ til å danne Folkeforbundet. Hyperinflasjonen i Tyskland, feislått økonomisk politikk og en serie økonomiske kriser, konkurrerende devalueringer og ekstreme former for handelsproteksjonisme bidro til å gjøre den påfølgende økonomiske depresjonen ekstra ødeleggende. I massearbeidsløshetens kjølvann vant totalitære og hypernasjonalistiske ideologier stadig terreng. Etter å ha kommet til makten sørget de for å avskaffe både

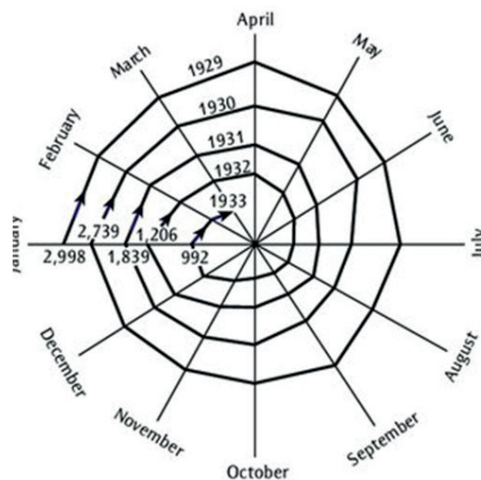
demokratiet, markedsøkonomien og alle former for fri internasjonal handel, og rettet blikket mot neste krig.

London Economic Conference i 1933 ble stående som et håpløshetens symbol, i det verdensøkonomien befant seg på et absolutt bunnivå. Konferansen samlet ledere for 66 land i over en måned og endte i en total fiasko: ingen enighet om noe som helst. Roosevelts utenriksminister, Cordell Hull, som deltok på konferansen, kunne oppgitt registrere at «de fleste oppførte seg som om de levde på hver sin planet, som eneboere».¹

Hull var den på konferansen som tydeligst så den økonomiske nasjonalismens ødeleggende virkninger og som makte til innsats for å reetablere fri handel. Den samme Cordell Hull overbeviste etter hvert president Roosevelt om at USA måtte forlate den ødeleggende America-First-isolasjonismen, som datidens republikanere stod i bresjen for.

Hvordan kollapsen i internasjonal økonomi (1929-1933) fulgte i kjølvannet av en serie proteksjonistiske tiltak ble illustrert treffende av den økonomiske historikeren Charles P. Kindleberger i klassikeren *The World in Depression, 1929-1939*.² Figuren under viser hvordan samlet import for 75 land krympet, måned for måned, 1929-1933, uttrykt i millioner USD:

Figur 1. Verdenshandelens kollaps, januar 1929 til mars 1933



Det som senere skulle komme til å snu en hel verden etter andre verdenskrig, i retning av en liberal internasjonal orden, var fremfor alt den såkalte Roosevelt-revolusjonen i amerikansk utenriks- og handelspolitikk. Den manifesterte seg stadig tydeligere mot slutten av 1930-tallet og som slo ut i full blomst i Atlanterhavspakten (1941), i Bretton Woods (1944), FN (1945), GATT (1947), NATO (1949).³ Dette var et rungende svar på to verdenskrigers og den anti-liberale mellomkrigstidens ødeleggende og menneskefiendtlige herjinger: Aldri igjen.

Cordell Hulls handelsliberaliserende visjon fra 1930-tallet gikk ut på å bruke åpne markeder for å fremme fred og økonomisk vekst, en idé med røtter helt tilbake til Adam Smith og til den banebrytende handelsavtalen mellom Storbritannia og Frankrike i 1860 (Cobden-Chevalier-avtalen), som for første gang knesatte det avtaleprinsippet som senere ble kjent som mestbegunstigelses-

bestemmelsen (the most favoured nation clause) – det vil si en klausul som garanterte at avtalelandene for ettertiden skulle innrømmes de beste vilkårene i fremtidige avtaler med andre land. Dette var en viktig ansats på veien mot regelbasert multilateral frihandel.

Cordell Hulls assistent og vise-utenriksminister, William Clayton, ble etter hvert den mest sentrale aktøren bak etableringen av GATT. Clayton var i lang tid i nær faglig kontakt med de tre britiske økonomene John Maynard Keynes, James Meade og Lionel Robbins, som under andre verdenskrig skisserte planer for en etablering av en internasjonal handelsorganisasjon, som en parallell til en internasjonal organisasjon for valuta- og pengesystemer.

Clayton satte sitt tydelige preg på flere viktige dokumenter. Følgende gjensidige løfte, mellom Roosevelt og Churchill, i Atlanterhavspakten er i så måte representativt:

«they will endeavour, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all states, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity.»⁴

Det samme kan sies om ordlyden i Roosevelts tale til Kongressen 26. mars 1945, som på handelsområdet er en kopi av Roosevelts tale på Bretton Woods-konferansen i 1944:

«We have a chance, we citizens of the Unites States, to use our influence in favor of a more united and cooperating world. Whether we do so will determine, as far as it is in our power, the kind of lives our grandchildren can live.»⁵

I en annen tale, rett før han døde, uttrykte Roosevelt i samme ånd: «Vi har lært at vi ikke kan leve i fred gjennom å være oss selv nok, og at vår egen velferd er avhengig av hvordan det går med andre land, langt utenfor USAs grenser. Vi har lært at vi må leve som mennesker og som verdensborgere, ikke som strutser som stikker hodet i sanden.»

William Clayton artikulerte Roosevelt-revolusjonens nye verdensbilde med sterk bevissthet om egen rolle og ansvar i en tid da verden stod ved et veiskille. I en rapport fra 1. juli 1945, «Proposal for World Trade and Employment», skriver Clayton:

«The main prize of the victory of the Unites Nations is a limited and temporary power to establish the kind of world we want to live in.

The fundamental choice is whether countries will struggle against each other for wealth and power, or work together for security and mutual advantage.

World trade is not only the device through which useful goods produced in one country are made available to consumers in another; it is also the means through which the needs of people in one country are translated into orders and therefore into jobs in another. Trade connects employment, production and consumption and facilitates all three. Its increase means more jobs, more wealth produced, more goods to be enjoyed.

What is needed is a broad and yet detailed agreement, among many nations, dealing at one time with many different sorts of governmental restrictions on trade, reducing all of them at once on a balanced and equitable basis, and stating rules and principles within which the restrictions permitted

to remain should be administered. To prepare such an agreement should be one of the main tasks of an international conference on trade and employment.»⁶

Det som kom ut av Claytons bestrebelsler på å opprette «the International Trade Organization» var ikke den tiltenkte organisasjonen, men snarere resultatet av en parallell forhandlingsprosess mellom 23 land, som til sammen representerte rundt 75 prosent av verdenshandelen, og som munnet ut i enighet om en omfattende og konkret multilateral handelsavtale, «a General Agreement on Tariffs and Trade», GATT. Men Claytons og andres ambisiøse idé om en International Trade Organization døde ikke helt. Den gjenoppstod 50 år senere, gjennom initiativet til å danne World Trade Organization.

Mellom 1947 (GATT) og 1995 (WTO) ble det konkludert i alt 8 forhandlingsrunder, som utvidet det regelbaserte handelssamarbeidet. Antall medlemsland økte i samme tidsrom fra 23 til 128. I dag teller WTO 164 medlemsland som til sammen representerer 98 prosent av den totale verdenshandelen. Ytterligere 24 land har status som søkerland.

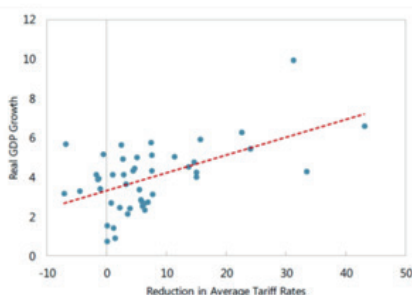
Essensen og den sentrale ideen bak det multilaterale handelssystemet kan sammenfattes slik: En institusjonalisert metode som gjør det mulig å åpne markeder for internasjonal handel, på en måte som sikrer ikke-diskriminering, likebehandling og gjensidig forpliktelse.

Verdiene som underbygger denne sentrale ideen, som åpenhet, likhet, rettssikkerhet, gjensidighet, balanse og tillit, gjenspeiler i grove trekk hovedprinsippene for en liberal internasjonal orden. Samtidig støttes ideen av sterke økonomiske argumenter, som både teoretisk og empirisk forklarer hvorfor frihandel og internasjonal økonomisk integrasjon i stort stimulerer spesialisering, konkurranse, teknologiutvikling og innovasjon, som gjennom åpne markedsprosesser resulterer i økt produktivitetsvekst og økt velferd.⁷

Som panelene i figur 2 under viser har sammenhengen mellom reduserte handelsbarrierer og økonomisk vekst (panel A), samt sammenhengen mellom vekst i internasjonal handel og vekst i BNP per innbygger (panel B), vist seg å være robust positiv over tid.

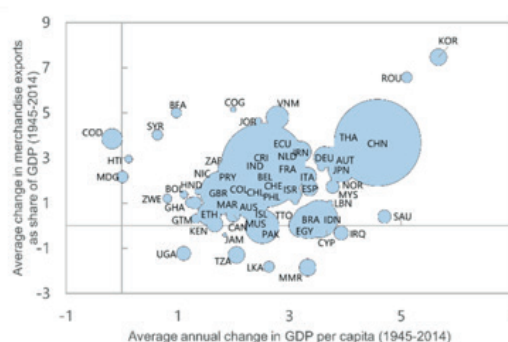
Figur 2. Handelsliberalisering og økonomisk vekst over tid

Panel A: Reduksjon i gjennomsnittlige tollsatser og vekst i BNP i faste priser, 1990-2015



Sources: Tariff data are from UNCTAD TRAINS and WTO Tariff Download Facility; GDP data are from IMF WEO data base; and IMF staff calculations.
Note: Data span 46 AE and EMDE countries for which there are consistent annual data on average tariff rates for 1990-2015.

Panel B: Vekst i BNP per capita og vekst i internasjonal handel, 1945-2014



Sources: Fouquin and Hugot (2016); and Maddison Project Database 2020.
Note: Dot size is proportional to population.

Globaliseringen har beviselig gitt store nettogevinster for alle land som har åpnet seg for globaliseringens muligheter, selv om det enkelte lands nasjonale politikk i varierende grad har sikret en rimelig fordeling av globaliseringens og den teknologiske utviklingens gevinster. Ikke overraskende finner vi at befolkningens oppslutning om frihandel og globalisering er størst i land som lyktes relativt godt med å sikre at globaliseringens gevinster kommer de aller fleste til gode, som de nordiske landene.

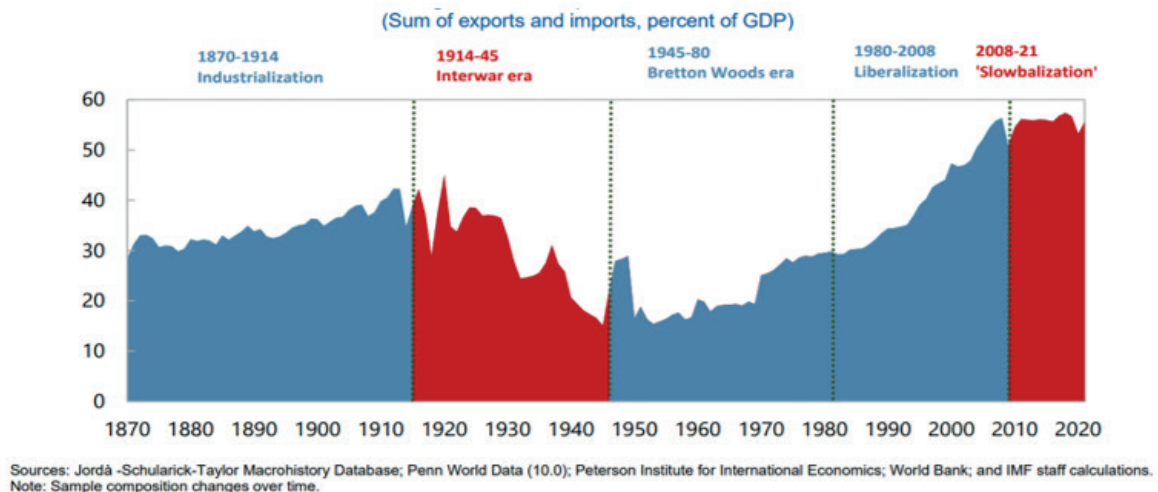
Globaliseringens utvikling over tid

Kombinasjon av multilateral og regional liberalisering har, i samspill med den teknologiske utviklingen, bidratt til reduserte handelskostnader og økt økonomisk integrasjon på tvers av landegrensene, det vil si til globalisering. På denne måten har nasjonale økonomier blir stadig tettere sammenvevde gjennom handel i varer og tjenester, investeringer, arbeidsmigrasjon, samt utveksling av informasjon og kunnskap.

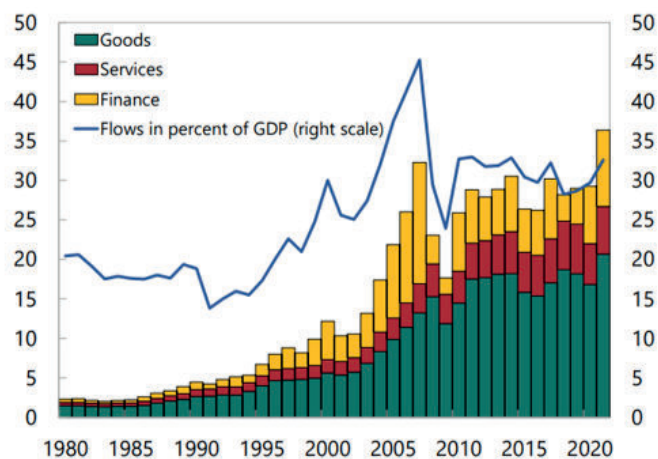
Globalisering har alltid vært betinget av et samspill mellom politikk, markeder og teknologi, som river ned handelsbarrierer og som gjør det lettere å dra nytte av internasjonal åpenhet, spesialisering, konkurranse og innovasjon, som drivkrefter for økonomisk vekst og velstand. Det var de samme sammenhengene som Adam Smith i sin tid studerte og som ledet ham til den banebrytende innsikten at «arbeidsdelingens gevinster er begrenset av markedets omfang».

Figur 3 viser hvordan handelsintensiteten (eksport og import i prosent av BNP), som et grovt speilbilde av graden av globalisering, har utviklet seg over tid. Det er grunn til å understreke at figuren begrenser seg til å vise utviklingen for handel i varer.

Likevel viser figuren noe vesentlig. Globalisering har aldri vært en rettlinjert prosess som automatisk når stadig nye høyder. Ikke minst viser illustrasjonen hvordan den ødeleggende økonomiske nasjonalismen i mellomkrigstiden førte til en kollaps i internasjonal handel og globalisering. Og motsatt, hvordan liberaliseringsperioden, ca. 1980-2008, som også rommet etableringen av WTO og åpningen av Kina og tidligere planøkonomier i Øst-Europa for globaliseringens muligheter – godt hjulpet av transportcontainer-revolusjonen og den raske utbredelsen av internett – brakte globaliseringen til nye høyder. I den samme perioden ble antallet som levde i ekstrem fattigdom redusert med over 1 milliard mennesker.

Figur 3. Utviklingen i verdenshandelen, 1870-2021

Det er verd å merke seg at figur 3 til en viss grad undervurderer de seneste tiårenes globalisering. Det skyldes at handel i tjenester, som ikke inngår i figuren, har fått vesentlig større betydning siden 1990-tallet, samtidig som handel i varer og tjenester er blitt knyttet tettere sammen med investeringer, gjennom utviklingen av internasjonalt integrerte verdikjeder – også kalt globale verdikjeder eller globale forsyningskjeder. Av den grunn kan det være av interesse å supplere bildet av perioden etter 1980 med IMF's statistikk over sammensetningen av de samlede pengestrømmene som inngår i alle verdens lands betalingsbalanser. Som det fremgår av figur 4, har den relative betydningen av pengestrømmer knyttet til tjenester og finansielle transaksjoner økt vesentlig siden 1990-tallet.

Figur 4. Globale pengestrømmer relatert til handel i varer, tjenester og finansiell virksomhet (i trillioner USD)

Sources: IMF Balance of Payments, World Bank and IMF staff calculations
Note: The figure shows exports only.

Figur 3 munner ut i den siste perioden, etter finanskrisen (2008-2009), som er benevnt med begrepet «slowbalization», et begrep som tidsskriftet *The Economist* i 2019 brukte som en etikett på den reduserte hastigheten i globaliseringen siden finanskrisen. Selv om nedbremsingen

av globaliseringsprosessen siden 2008 ikke kan karakteriseres som reversert globalisering (deglobalisering), er det liten tvil om at nedbremsingen henger nøye sammen med den snikende proteksjonismen som begynte å gjøre seg gjeldende i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen (2008-09) og eurosonekrisen (2011-12), samt Doha-rundens havari.

Etter hvert antok den nye økonomiske nasjonalismen mer aggressive former gjennom USAs bevisste undergraving av WTOs tvisteløsningsmekanisme, Brexit, samt Trump-administrasjonens handelskrig mot Kina og EU. Biden-administrasjonen har siden eskalert teknologikrigen mot Kina, legitimert av hensynet til nasjonal sikkerhetspolitikk, og dessuten gjennomført en rekke klima- og industripolitiske tiltak som på flere punkter bryter med prinsippene om internasjonal frihandel og ikke-diskriminering. Dette er prinsipper som USA en gang gikk i bresjen for å etablere som ledd i en ny verdensorden etter andre verdenskrig.

Verdensøkonomien mangler derfor ikke proteksjonistiske faresignaler som kan få noen og enhver til å frykte gjentakelser av lignende typer politiske feilgrep som preget mellomkrigstidens ødeleggende økonomiske nasjonalisme.

At sårene på verdensøkonomien hittil likevel ikke ser ut til å være dypere enn de faktisk er, må forstås som et bevis på at vår fortsatt relativt åpne og markedsbaserte verdensøkonomi besitter en betydelig kapasitet til dynamisk omstilling og fleksibel tilpasning til en mer fragmentert geopolitisk verden.

Men vi kan ikke bare fortsette som nå. Nettopp i en tid hvor IMF forventer fortsatt lav vekst, dels som en refleksjon av behovet i mange land for å bekjempe inflasjonsutviklingen gjennom en stram pengepolitikk, er det avgjørende å gjennomføre produktivitetsfremmende strukture reformer. Hvis ikke det skjer vil mange land komme til å slite tungt med å håndtere de store utfordringene knyttet til statsgjeld, klimaomstilling og demografiske endringer, for ikke å snakke om sosiale spenninger og politisk polarisering.⁸

Et viktig bidrag vil være å starte arbeidet med å revitalisere det internasjonale samarbeidet som former globaliseringens spilleregler, et arbeid som har vært neglisjert i over tyve år. Vi trenger å snu den negative proteksjonistiske sirkelen til en positiv kraft som kan skape bedre fremtidsutsikter for alle, både globalt og regionalt.

Det som står på spill nå, er derfor ikke noe mindre enn skjebnen til en av de viktigste kildene til økonomisk og sosial utvikling: internasjonal frihandel og økonomisk integrasjon.

Viktige lærdommer på veien videre

Etableringen av WTO i 1995 var et vellykket resultat av den 8. konkluderte forhandlingsrunden innen GATTs 46-årige levetid (1947-1993), den såkalte Uruguay-runden. Den store nyvinningen var å etablere en fast internasjonal organisasjon som ble utstyrt med nye kapasiteter innen administrasjon, tvisteløsning, handelsovervåkning og analyse.

Kontrasten er stor til erfaringene med multilaterale avtaleinngåelser i løpet av de 28 årene som er

gått siden etableringen av WTO. Hittil har det ikke lyktes å konkludere en eneste ny helhetlig multilateral avtale. Doha-runden, som særlig var rettet inn mot å imøtekomme utviklingslandenes ønske om lettere markedsadgang for landbruksprodukter i rike land, løp ut i sanden uten enighet. Den eneste konkluderte multilaterale avtalen i WTOs levetid, basert på konsensus blant medlemslandene, er avtalen om handelsfremmende administrative forenklinger (Trade Facilitation Agreement) i 2008. Riktignok hører det også med til helhetsbildet at det nylig, innenfor rammene av WTO, har lyktes medlemslandene å forenes om et moratorium for ileggelse av toll på e-handel, samt et regelverk for begrensning av subsidier innen fiskerinæringen.

En viktig kilde til å forstå årsakene til WTOs vanskeligheter med å oppnå enighet om nye multilaterale frihandelsavtaler skyldes utvilsomt kombinasjonen av konsensuskravet og en vesentlig forandret medlemsmasse over tid. Da GATT ble etablert i 1947 bestod medlemsmassen av kun 23 demokratisk styrte land. Da Uruguay-runden ble konkludert i 1993 og WTO kom i drift i 1995 hadde antall medlemsland økt til 128, og siden etableringen av WTO har ytterligere 36 land blitt medlemmer. Det sier seg selv at en mer heterogen medlemsmasse, så vel i økonomisk som i politisk forstand, på i alt 164 medlemsland vil ha vanskeligere for å inngå avtaler bygget på konsensusprinsippet, sammenlignet med en mer homogen gruppe på 23 land.

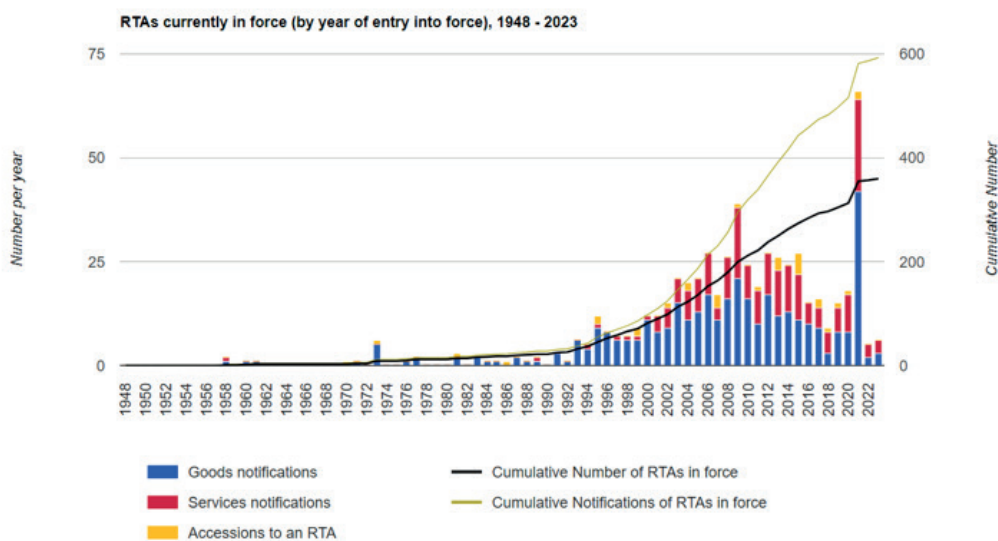
Samtidig har også verdenshandelens tyngdepunkt forskyvet seg. I 1948 stod G7-landene for rundt 45 prosent av verdens samlede eksport. Andelen økte til rundt 50 prosent ved etableringen av WTO. Nå er den sunket til 31 prosent, selv om landene fortsatt står for 45 prosent av verdens BNP.⁹

En annen viktig kilde til lærdom for fremtiden er de problemene som har akkumulert seg over tid, som følge av at en rekke land fortsatt deltar i WTO-samarbeidet med utviklingsland-status, til tross for at dette ikke reflekterer dagens virkelighet. Det innebærer at land som Kina formelt står stilt overfor lavere krav til å opptre likestilt og med gjensidige forpliktelser, sammenlignet med land som Japan og USA. Dette har gjort det mulig for Kina å ta i bruk en rekke proteksjonistiske virkemidler knyttet til teknologioverføring og investeringer, uten å formelt bryte med WTO-regelverket. Denne ubalanserte situasjonen har bidratt til å fyre opp de handelspolitiske stridighetene mellom USA og Kina i de senere årene, og kan tilskrives et skrikende fravær av WTO-reform.

Det er også grunn til å tro at den senere tids mer hyppige forekomster av proteksjonistisk industri- og klimapolitikk, samt tilløp til subsidiekappløp rundt det grønne skiftet, til en viss grad kan tilskrives den ubalansen i forpliktelser og nytte som ledere i en del rike land opplever har oppstått, som følge av manglende reformer av WTO. Dette til tross for at det underliggende politiske problemet har mer å gjøre med for eksempel USAs mangeårige sviktende evne til å dempe de negative konsekvensene for globaliseringens tapere i eget land. Handels- og industripolitikken har dermed blitt et substitutt for manglende og feilslått sosialpolitikk og arbeidsmarkedspolitik i eget land.

Siden etableringen av WTO har vi også sett en markert økning i antall regionale handels- og investeringsavtaler (RTAs) mellom likesinnede land, hvor et mindre antall land har gått sammen om å utvide og fordype frihandelen seg imellom, utover de overordnede multilaterale avtalene via WTO. Figuren under viser utviklingen i de samlede regionale avtalene som er i kraft (den sorte linjen), samt utviklingen i det samlede antallet regionale reguleringer og tilknytninger som er meldt inn til WTO (den lyse linjen).

Figur 5. Regionale handelsavtaler i kraft, 1948-2023



Note: Notifications of RTAs: goods, services & accessions to an RTA are counted separately. The cumulative lines show the number of RTAs/notifications currently in force.

Source: WTO Secretariat - August 25, 2023

Selv om antallet regionale avtaler, deriblant avtalen om EUs indre marked, til en viss grad kan forstås som et alternativ til de multilaterale avtalene gjennom WTO, er realiteten at avtalene, i ren økonomisk forstand, også kan forstås som et kompliment til WTO. Det skyldes to grunner: For det første har de regionale avtalene vist seg å være mer handelsskapende enn handelsvridende. For det andre er de fleste avtalene harmonisert med WTOs regelverk. På denne måten har WTO-regelverket en spennvidde (direkte og indirekte) som berører over 98 prosent av verdens handel. Det siste er med på å forklare hvorfor WTO fortsatt er så viktig, til tross for de mange undergravende tendensene i løpet av de senere årene.

I tillegg til strukturelle endringer i WTOs medlemsmasse og den økte forekomsten av regionale frihandelsavtaler har også den internasjonale handelens sammensetning og struktur endret seg mye siden 1995. Ikke minst har utbredelsen av internett og ny digital teknologi ledet til en mer finmasket form for globalisering som er kjennetegnet ved integrerte verdikjeder, som ofte forbinder deler og komponenter produsert i ulike land med ferdigvarer som også selges internasjonalt.

Den pågående digitale transformasjonen og utbredelsen av robotiserte produksjonsmetoder og kunstig intelligens gir nye impulser til et endret globaliseringsmønster, som innebærer at grensene mellom varer, tjenester, infrastruktur og investeringer viskes mer ut. Denne utviklingen skaper også nye utfordringer for det multilaterale handelssystemet og dets håndtering av teknologisk og sikkerhetspolitisk rivalisering i en mer fragmentert geopolitisk situasjon, med USA og Kina i hovedrollene.

Det er vanskelig å se for seg en fremtid for det multilaterale handelssystemet som ikke bidrar til å løse to av vår tids store globale utfordringer: Å bringe digitaliseringen av verdensøkonomien inn i mer velfungerende avtalte rammer, samt sikre mer effektive og forutsigbare rammebetingelser for global klimaomstilling.

I en verden som i stadig større grad blir preget av felles utfordringer med global spennvidde, blir det også stadig viktigere å vedlikeholde og videreutvikle de felles spillereglene som gjør det mulig å mestre globale utfordringer knyttet til internasjonal økonomi og handel. En viktig lærdom er i så måte at WTO er det eneste stedet som finnes for inngåelse av forpliktende gjensidige avtaler som setter rammer for fremtidens globalisering. Som tidligere vise-generaldirektør i WTO, Alan Wolff, nylig har understreket, bør denne erkjennelsen alene mane til neste vesentlige erkjennelse: At WTO også i tiden fremover vil være den eneste realistisk tilgjengelige møteplassen hvor globale handelsforhandlinger kan finne sted.¹⁰

I vår geopolitisk fragmenterte tid er det lett å innta en pessimistisk holdning til mulighetene for å igangsette en revitaliseringsprosess for å gjøre det multilaterale handelssystemet mer relevant og effektivt i møte med vår tids globaliseringsutfordringer. Vår felles historie gir imidlertid ingen grunn til å omfavne en fatalisme som insisterer på en pessimistisk og passiv holdning til internasjonalt samarbeid i vanskelige tider. Det er og forblir et faktum at de største og viktigste idébidragene til tidligere suksesshistorier, som GATT og EU, nettopp ble til i vanskelige tider. Det kan skje igjen, men det kommer ikke av seg selv.

Dobbeltsporet til effektiv og realistisk reform

Tenkningen bak de nye ideene for å komme videre i arbeidet med å revitalisere det multilaterale handelssystemet kan sies å følge to hovedspor:

1. Sikre relevans og realisme: Behovet for å matche fremtidige initiativer til å revitalisere det multilaterale handelssystemet til de realistiske mulighetene som åpner seg på ulike områder. En nøkkel til fremgang er i denne sammenheng å løse opp konsensuskravets uheldige tendens til å bli forvandlet til et veto-instrument som blokkerer alle reformforsøk.
2. Rette opp WTOs institusjonelle svakheter: Dette reformsporet berører samtlige av WTOs fire nøkkelfunksjoner: a) å være det sentrale stedet for forhandling av globale handelsavtaler, b) å ivareta et globalt sett av handelsregler, c) å være møteplass for løsning av handelstvister, samt d) å administrere en transparent mekanisme for innmelding og overvåking av statlige tiltak som berører handel.

De to reformsporene henger i praksis nøye sammen og danner en naturlig helhet. En nærmere beskrivelse av de to reformpilarene er oppsummert i de neste to kapitlene. Fremstillingen i de to neste kapitlene trekker veksler på tre hovedkilder:

- Simon J. Evenett og Richard E. Baldwin, *Revitalising Multilateralism*, The Graduate Institute Geneva, CEPR Press, 2021.
- IMF Staff Discussion Note, *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*, 2023.
- Alan Wm. Wolff, *Revitalizing the World Trading System*, Cambridge University Press, 2023.

Spor 1: Det plurilaterale hovedsporet til revitalisert frihandel

En realistisk og pragmatisk måte å utvikle et bredere og dypere regime for multilateral frihandel på, med fortsatt nedbygging av handelsbarrierer som mål, forutsetter erfaringsmessig en lemping av kravet om konsensus-baserte beslutninger innen WTO. Det forutsetter også at det åpnes og institusjonaliseres nye veier, som på sikt kan utvikle seg til fullverdige multilaterale avtaler, som inkluderer alle medlemsland. En slik tilnærming sikter mot større grad av pragmatisme og fleksibilitet i WTO-samarbeidet, slik at det blir mulig å løse opp i de flokene som har bragt dynamikken i WTO inn i en fastlåst situasjon.¹¹

Tre grupper av land, med varierende sammensetning avhengig av tema, står i dag opp mot hverandre. På den ene siden finner vi medlemsland som står fast på en obligatorisk linje om å oppnå dypere integrasjon gjennom helhetlige multilaterale avtaler, hvor alle land forventes å enes om og etterleve alle regler, uten unntak. På den andre siden finner vi land som, enten de kretser rundt USA eller Kina, mener at Kinas og USAs økonomiske systemer ikke lar seg forene og samhandle basert på felles regler, og som aktivt søker «decoupling», «friendshoring» og begrenset handel mellom blokkene. En tredje gruppe land, deriblant mange utviklingsland, ønsker ikke å velge side mellom USA og Kina. Disse landene tenderer mot å ønske seg dypere integrasjon på noen områder, mot å reservere seg på andre områder.

En reell avkobling av verdensøkonomien, i henholdsvis USA- og Kinasentrerte blokker, er ifølge WTO (2022) beregnet å resultere i en 5-prosents reduksjon av verdens BNP. Det vil si at «decoupling» vil få svært ødeleggende økonomiske og sosiale konsekvenser på kort og lang sikt, spesielt for utviklingsland.

Felles for alle grupper av land er at de vil tape på å la den fastlåste situasjonen vedvare. Uten nye initiativer til å løse opp i situasjonen og søke realistiske og fruktbare veier videre, risikerer vi å sette hele det multilaterale handelssamarbeidet i spill, med store negative konsekvenser for livsgrunnlaget og fremtidsutsiktene for hele verdens befolkning.

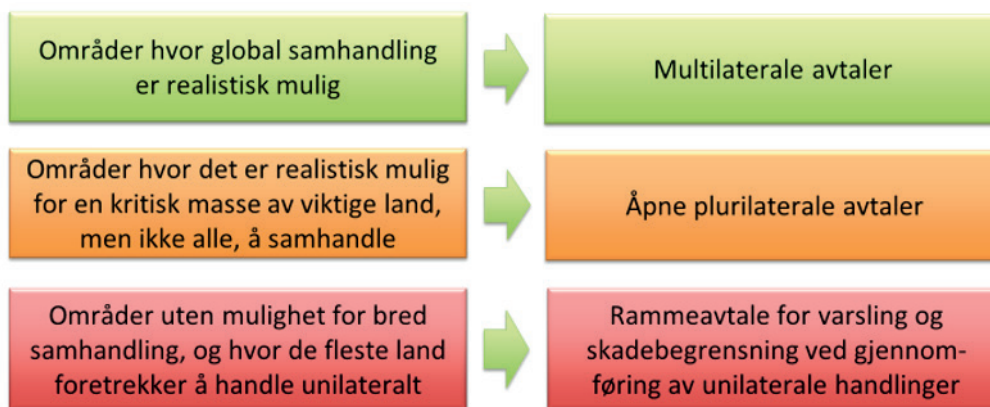
En nærliggende prinsipiell løsning på den fastlåste situasjonen, som åpner realistiske muligheter for betydelige fremskritt, er oppsummert i figur 6.¹² Det viktigste elementet i denne prinsipp-løsningen går i korthet ut på å institusjonalisere, innen rammene av WTO, en prosess som tilrettelegger for å forhandle, beslutte og administrere *åpne plurilaterale avtaler* mellom alle land som ønsker å dra nytte av utvidet økonomisk integrasjon på definerte områder, uten krav om at alle land må delta (ref. det oransje nivået i figur 6).

Gjennom slike «koalisjoner av villige», med tydelig forankring i WTOs verdier og regelverk, åpnes det også opp realistiske muligheter for en gradvis utvikling over tid, i kjølvannet av at stadig flere land finner det ønskelig å tilslutte seg plurilaterale avtaler, som tilnærmer seg et fullverdig multilateralt avtalekonsept. Dynamikken i denne gradvise utvidelsesprosessen må antas å få dra-hjelp av de gjensidige økonomiske nettogevinstene, som i tillegg vil øke i takt med antall deltakende medlemsland. En ytterligere tilleggsgevinst vil være å gjøre det mer attraktivt å bringe flere av de eksisterende regionale frihandelsavtalene inn under WTOs regelbaserte regime, blant annet for å dra nytte av WTOs tjenester knyttet til tvisteløsning, informasjonsutveksling og handelsovervåkning.

Et viktig tilleggselement er å etablere sikkerhetsventiler, i form av en universell rammeavtale for varslings og skadebegrensning, som kommer til anvendelse i tilfeller av betydelige negative overføringseffekter av unilaterale handlinger (ref. det røde nivået i figur 6). Det er rimelig grunn til å anta at selv land, som i liten grad vil forplikte seg til utvidet frihandel og økonomisk integrasjon, vil se seg tjent med å bli beskyttet mot de mest alvorlige konsekvensene av andre lands ensidige proteksjonistiske tiltak. Institusjonaliseringen av slike sikkerhetsmekanismer vil dessuten gjøre veien kortere til senere deltakelse i plurilaterale avtaler.

Det grønne nivået i figur 6 innebærer kun å utnytte alle tilgjengelige muligheter til å inngå fullverdige, helhetlige og inkluderende multilaterale avtaler på områder hvor det er realistisk mulig.

Figur 6. Et veikart for revitalisering av multilateral frihandel tilpasset ulike områder og situasjoner, etter grad av realistisk mulig enighet



Det finnes flere områder som egner seg godt for å utvide og fordype frihandel og økonomisk integrasjon langs det plurilaterale sporet, slik som skissert over. Det gjelder blant annet handel i klimavennlige produkter og energi, e-handel og tjenester. Et nærliggende eksempel på å konkretisere denne muligheten kan illustreres ved hjelp av en tenkt grønn frihandelsavtale, en «Green Free Trade Agreement».

Dilemmaet som tegner utgangsposisjonen for en ambisiøs grønn frihandelsavtale er velkjent: Selv om EU er et internasjonalt foregangsområde innen CO₂-prising, har også EU for lengst lansert sine egne grønne subsidier og støtteprogrammer som på flere områder matcher USAs nylig gjennomførte IRA, Chips Act og Infrastructure Act. I tillegg planlegger EU å innføre en karbontoll, i form av en *carbon border adjustment tax*, for å motvirke klimapolitiske gratispassasjerer og nøytralisere faren for karbonlekkasje til land som ikke skattlegger karbonutslipp like høyt som innen EU.¹³

I dagens internasjonale samarbeidsklima er det en reell fare for at innføring av karbontoll kan bidra til ytterligere spredning av proteksjonistiske holdninger – stikk i strid med EUs hensikter. I bakgrunnen skimter vi også Kinas industripolitikk, som i tiltakende grad favoriserer nasjonalt næringsliv innen en rekke teknologinæring.

I denne tilsynelatende fastlåste situasjonen, vil en ny grønn frihandelsavtale blant alle land som

ønsker å dra større nytte av globaliseringen i klimaets tjeneste, kunne skape en merkbar forskjell. En plurilateral *Green Free Trade Agreement* som avskaffer all toll og andre handelshindringer for handel med alle grønne produkter, energi, teknologi, tjenester og investeringer, administrert innenfor rammene av WTOs regler og prosedyrer, har potensial til å snu et truende grønt nullsumspill til en vinn-vinn-situasjon med betydelige positive ringvirkninger for både planetens klimatilstand og innbyggerne.¹⁴

En grønn frihandelsavtale vil bidra til å fremme grønn omstilling gjennom mer innovasjon, konkurranse og kostnadseffektive klimaløsninger. Sannsynligheten er dessuten stor for at en grønn frihandelsavtale vil gjøre klimavennlige valg mer attraktive, gjøre EUs karbontoll mer spiselig for andre land, bidra til å bygge et sterkere samhold innen det globale Vesten og dessuten gi en viktig impuls til å videreutvikle og fornye WTO. Det er heller ikke utenkelig at en vellykket grønn frihandelsavtale kan bidra til å senke de politiske kostnadene ved å innføre en internasjonal minstepris på CO₂.

Som Gordon H. Hanson og Matthew J. Slaughter har minnet om, finnes det dessuten en interessant parallell suksesshistorie i form av Information Technology Agreement (ITA). Denne WTO-avtalen fjernet all toll på IT-produkter, og ble opprinnelig signert av 29 land i 1996. Siden har antall tilsluttede land økt til 82, noe som har resultert i at 97 prosent av all internasjonal handel i IT-relaterte produkter er dekket av avtalen. I 2015 signerte videre 50 land en tilleggsavtale (ITA-2) som tilførte 201 nye produktkategorier.¹⁵

Et vellykket grønt skifte trenger både mer grønn globalisering, en ny grønn frihandelsavtale og et revitalisert WTO. En plurilateral grønn frihandelsavtale vil også kunne gi et konkret bidrag til å revitalisere WTO, helt i tråd med de anbefalingene som Alan Wm. Wolff har foreslått nylig.¹⁶ Wolff minner oss også om at ministerkonferansen i WTO, så sent som i juni 2022, avga et løfte om å adressere både klima- og miljøspørsmål, bidra til WTO-reform, samt bekreftet et moratorium på tollavgifter på internasjonal e-handel.¹⁷

Spør 2: Reform av WTO

Mulighetene for å gjennomføre den anbefalte utviklingsretningen som ble skissert i forrige kapittel vil styrkes vesentlig gjennom en matchende reform av WTO. Et grundig analysert og gjennomtenkt reformforslag foreligger i Alan Wm. Wolffs nylig publiserte forslag, i bokform: *Revitalizing the World Trading System* (September, 2023).

Jeg vil her konsentrere meg om å referere de viktigste punktene i Wolffs reformforslag, knyttet til å rette opp de største erfarte institusjonelle svakhetene ved WTO. Forslagene kretser rundt behovet for å styrke alle de fire basisfunksjonene i WTO-samarbeidet:

- Å være den sentrale møteplassen for å forhandle verdensomspennende handelsavtaler.
- Å utvikle og håndheve et globalt regelsett for handel.
- Å gi alle medlemmer tilgang til en uavhengig og profesjonell tvisteløsningsmekanisme.
- Tilby medlemmene en transparent mekanisme for innmelding og monitorering av alle politiske tiltak som påvirker internasjonal handel.

De korresponderende fire reformene i Wolffs forslag er kort oppsummert disse:

- **Forhandlinger:** Gjenreise WTOs forhandlingsfunksjon gjennom nye kapasiteter som støtter mulighetene for å fremforhandle og konkludere *åpne plurilaterale avtaler*, samt universelle *sikkerhetsventiler* for å begrense skadevirkningen av unilaterale handelstiltak.
- **Twisteløsning:** Gjenopprette WTOs tvisteløsningsmekanisme, som opphørte å fungere i 2019 som følge av at USA valgte å blokkere nomineringen av ledige stillinger i WTOs tvistedomstol for handelssaker. Dette er en helt avgjørende forutsetning for å kunne håndheve handelsavtaler i WTO og derigjennom dempe konfliktnivået relatert til frihandelsavtaler.
- **WTOs lederrolle:** Til nå har ikke WTOs ledelse hatt et mandat til å sette agenda og initiere forslag overfor medlemslandene. Dette ekstraordinære fraværet av helt grunnleggende forutsetninger for at WTO kan innta en ledende pådriverrolle i handelsspørsmål må opphøre. En reform på dette punktet bør eksplisitt anerkjenne WTOs administrative funksjoner i bestrebelsene på å gjenopprette en sterkt følt ubalanse mellom ansvar og myndighet.
- **Informasjon og etterretning:** For å sikre transparens og gjensidig forståelse blant medlemslandene er det viktig å styrke WTOs kapasiteter til å analysere og monitorere verdenshandelens utvikling og alle politiske tiltak som påvirker internasjonal handel.

Wolff har, i likhet med Richard Baldwin og Steven Evenett, også tatt til orde for at starten på en reformprosess bør inkludere en grunnleggende klargjøring av medlemmenes forståelse av WTOs verdier og prinsipper – som uttrykk for en reformulering og fornyet forankring av det felles fundamentet WTO-samarbeidet hviler på.

Konklusjon

Som dette notatet har vist er det fullt mulig å gjennomføre betydelige forbedringer og reformer som vil styrke det regelbaserte rammeverket for en mer innovativ, produktiv og bærekraftig verdensøkonomi. Dette underbygges av en skisse på et mulig veikart for reform og revitalisering av det multilaterale handelssystemet, innenfor en realistisk vurdering av de ytre rammene for slike reformer, i en tid preget av geopolitisk fragmentering.

De viktigste elementene i veikartets anbefalte reformretning er, kort oppsummert, disse:

- Etablere og tilrettelegge for *åpne plurilaterale frihandelsavtaler* gjennom WTO, som en ny vei til å utvide og fordype globaliseringens muligheter og gevinster. Plurilaterale avtaler, med utgangspunkt i koalisjoner av villige og viktige land, åpner betydelige muligheter for å utvide og forsterke frihandel og økonomisk integrasjon på en rekke områder, som er kjennetegnet ved potensielt store positive bidrag til innovasjon, økonomisk vekst og velferd i årene fremover: Klimavennlige produkter og energi, e-handel og tjenester.
- Styrking av WTOs mandat og lederrolle, slik at WTOs ledelse gis myndighet til å foreslå, initiere og lede forhandlingsprosesser. Slik er det ikke i dag, noe som har hemmet WTOs pådriverrolle og muligheter.
- Gjenreising av WTOs tvisteløsningsmekanisme og styrking av WTOs kapasiteter til innsamling av relevant informasjon og til overvåking av politiske tiltak og utviklingstrekk i verdensøkonomien.

Alle de nevnte elementene danner en helhet, som over tid antas å bli forsterket gjennom gjensidige positive ringvirkninger. På denne måten kan reformene bidra til å snu dagens negative sirkel til en positiv sirkel for det regelbaserte multilaterale handelssystemet, samt for WTO-samarbeidet i sin helhet.

Kostnadene for medlemslandene av å la være å foreta seg noe i den retningen som dette notatet formidler er store, også potensielt dramatiske, dersom mangel på handling resulterer i et sammenbrudd for WTO-samarbeidet. Kostnadene knytter seg både til risikoen for lavere eller negativ økonomisk vekst, risikoen for å feile i mestringen av klimaomstilling og digital transformasjon, samt til risikoen for å eskalere det geopolitiske spenningsnivået ytterligere.

Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på larspeder@civita.no eller civita@civita.no

Sluttnoter

- 1 Ngaire Woods, <https://www.project-syndicate.org/commentary/undiminished-value-of-international-cooperation-by-ngaire-woods-2023-10>
- 2 Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, University of California Press, 1973, s. 172.
- 3 G. John Ikenberry, *A World Safe for Democracy. Liberal Internationalism and the Crisis of Global Order*, Yale University Press, 2020, s. 141-176.
- 4 Alan Wm. Wolff, *Revitalizing the World Trading System*, Cambridge University Press, 2023, s. 22.
- 5 Wolff, op. cit., s. 23.
- 6 Wolff, op. cit., s. 24-25.
- 7 For en grundigere analyse av globaliseringens nettogevinst, se Lars Peder Nordbakken: <https://civita.no/notat/internasjonalt-naeringsfrihet-fornytt-argument-frihandel-lys-nye-globalisering/>, samt Lars Peder Nordbakken: <https://civita.no/notat/globalisering-for-under-og-etter-koronakrisen/>
- 8 Se også forordet til Pierre-Olivier Gourinchas til IMF's siste Global Economic Outlook: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023?cid=ca-com-compd-pubs_belt
- 9 Se for øvrig Simon J. Evenett og Richard E. Baldwin (red.), *Revitalizing Multilateralism*, CEPR Press, 2021, s. 20-23. https://cepr.org/system/files/publication-files/60033-revitalising_multilateralism_pragmatic_ideas_for_the_new_wto_director_general.pdf
- 10 Wolff, op. cit., s. 388-391.
- 11 Se også Robert Z. Lawrence, Peterson Institute for International Economics: <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/how-save-wto-more-flexible-trading-rules>
- 12 Figuren bygger på en analytisk oppsummering i IMF's diskusjonsnotat *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/01/11/Geo-Economic-Fragmentation-and-the-Future-of-Multilateralism-527266>
- 13 Ref. Lars Peder Nordbakken: <https://civita.no/okonomi/gronn-frihandel-er-losningen-ikke-gronn-proteksjonisme/>
- 14 Se også Ralph Ossa, WTO: https://www.wto.org/english/blogs_e/ce_ralph_ossa_e/blog_ro_12sep23_e.htm
- 15 Ref. Gordon H. Hanson og Matthew J. Slaughter: <https://www.foreignaffairs.com/world/how-commerce-can-save-the-climate-green-free-trade-agreement>
- 16 Wolff, op. cit., s. 388-500.
- 17 Ref. Alan Wolff: <https://fortune.com/2023/01/20/fragmented-world-global-trade-threats-wto-politics-international-economy-alan-wolff/>