

NOTAT 6:2016



Idar Helle

Evig marked?

Søkelys på Tisa og EØS

Innhold

1	Sammenfatning.....	3
2	Kort om Tisa og Ttip	4
	NTL og LO om Tisa.....	5
	Kort om Ttip	6
3	Hvordan vil en Tisa-avtale fungere?	7
	Nasjonal likebehandling og negativ listing.....	7
	Markedsadgang og positiv listing.....	8
	Viktige begreper i Tisa-avtalen	9
4	Tisa og offentlig sektor.....	10
5	I Norge er høyere utdanning en del av Tisa.....	12
6	Regjeringen feilinformerer om Tisa-avtalens innhold	15
7	EØS og Tisa: En kort sammenlikning.....	17
8	Internasjonal handelspolitikk: Et historisk tilbakeblikk	18
9	Opptakten til Tisa – brudd med WTO.....	21
10	Konklusjon.....	22

1 Sammenfatning

Mot årets slutt i 2016 er det internasjonale handelssystemet under kraftig press. Forhandlingene om flere av de nye, transatlantiske handelsavtalene har inntil videre brutt sammen. For Norges del er det også uvisst i hvilken grad Brexit i Storbritannia på sikt vil få følger for EØS-avtalen og handelspolitikken overfor EU.

Hensikten med dette notatet fra De Facto er todelt. Først og fremst vil vi belyse sentrale sider ved forhandlingene om den tjenesteavtalen Trade in Services Agreement (Tisa). Avslutningsvis vil vi så sammenlikne innholdet i Tisa-forhandlingene med den etablerte avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS).

Når det gjelder den internasjonale tjenesteavtalen Tisa legges det vekt på omfanget av avtalen, hvordan den generelt er ment å regulere handel med tjenester mellom og innad i det enkelte avtaleland, og ikke minst dynamikken i retning stadig mer handelsliberalisering som avtaleutkastet legger opp til. Den norske regjeringens manglende åpenhet og uetterrettelighet om innholdet i avtalen og norske forhandlingsposisjoner framheves som et betydelig problem, både for ivaretagelsen av viktige norske arbeidslivsinteresser og fra et demokratisk ståsted.

De Factos vurdering er at når det gjelder Tisa og NTLs tariffområder i statlig sektor er det særlig høyere utdanning som vil bli berørt av denne avtalen. Ved siden av helseområdet er utdanningssektoren antakelig den delen av statlig virksomhet som påvirkes i størst grad av Tisa. Flere av problemområdene i forholdet mellom et offentlig utdanningssystem og konkurranse på tjenestehandel allerede er kjent stoff fra Gats-avtalen i WTO, som Norge inngikk allerede i 1994. Spørsmålet er snarere om

inngåelsen av en ny og omfattende tjenesteavtale i seg selv vil trigge en utvikling mot ytterligere kommersialisering av norske universiteter og høyskoler.

Deretter drøfter vi Tisa opp mot EØS-avtalen. Etter vårt syn vil EØS på mange områder fortsette å være den mest vidtgående og dynamiske handelsavtalen for Norges del, ikke minst fordi den eksponerer stadig større grupper norske arbeidstakere for økt kommersialisering og hardere konkurranse på arbeidsmarkedet. Likevel er det faktorer som tyder på at Tisa på enkelte felter, som norsk høyere utdanning, kan være en brekkstang for å bygge ned universelle offentlige tjenester i Norge.

Etter vårt syn har ordskiftet om norsk og internasjonal handel en lei tendens til å overse hvorfor og hvordan politikken på dette området er blitt som den er. I siste del av notatet tilbyr vi derfor vi et historisk tilbakeblikk på utformingen av internasjonal handelspolitikk fra etableringen av Bretton Woods-institusjonene (1944) og fram til Tisa-utbruddet fra verdens handelsorganisasjon WTO i de seinere år.

2 Kort om Tisa og Ttip

Tisa (Trade in Services Agreement) er en planlagt handelsavtale for tjenestesektoren som det har vært forhandlet om siden høsten 2012. Selv om avtalen ennå ikke er inngått og kan bli stanset i forhandlingsprosessen som pågår, vil vi for enkelthets skyld likevel omtale den som Tisa-avtalen i dette notatet.

Det tas sikte på å opprette en multilateral, det vil si flerstatlig, avtale som omfatter like under 50 av de nærmere 200 medlemslandene i Verdens Handelsorganisasjon (WTO).¹ De fleste av Norges viktige handelspartnere er med, som USA, alle EU-

¹ Tisa er dominert av industriland i nord, men også noen land i det globale sør er med på forhandlingene. Følgende land deltok i forhandlingsrunden fra august 2015: Australia, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, EU-28 (alle medlemslandene i EU), Hongkong, Island, Israel, Japan, Liechtenstein, Mauritius, Mexico, New Zealand, Norge, Pakistan, Panama, Peru, Sveits, Taiwan, Tyrkia og USA. Også Kina har søkt om å være med i avtaleforhandlingene.

landene, Island, Israel, Sveits og Tyrkia. Russland og Kina er ikke med i forhandlingene. I utgangspunktet inkluderer avtalen alle former for tjenestehandel, men medlemsstatene kan velge å unnta bestemte tjenestesektorer etter eget valg.

Når Tisa-avtalen først er inngått, vil ikke Norge og andre avtaleland ha anledning til å unnta tjenestetyper som er berørt av avtalen. Det vil heller ikke være anledning til i framtida å unnta fra avtalen nye former for tjenestehandel som vi foreløpig ikke kjenner til. Det er skråbrettet eller «skralle-bestemmelsen» som gir en bestemt markedslogikk i Tisa og internasjonale handelsavtaler. Avtalelandene forplikter seg til å innføre regler som oppmuntrer til økt internasjonal konkurranse i tjenestesektoren. Avtalelandene er også forpliktet til å sikre utenlandske konserner og bedrifter minst like gode betingelser som bedriftene i eget land.

NTL og LO om Tisa

NTL er bekymret for hva som foregår i forhandlingene fram mot de nye og omfattende handelsavtalene Tisa og TTIP, og ønsker en vurdering av betydningen disse avtalene kan få for statlig sektor, sammen med den allerede eksisterende EØS-avtalen.

NTL følger forhandlingene aktsomt, og har beredskap for at Tisa kan ramme flere deler av offentlig sektor – som helsevesen, barnehager, kringkasting, vann, energi, transport og andre tjenester.

LO om Tisa: LO ser det som en forutsetning at en Tisa-avtale ikke svekker det politiske handlingsrommet knyttet til kontroll og styring med tjenester i offentlig sektor og velferdstilbudet slik det er definert i Norge. Det må ikke legges hindringer for å regulere forhold som forbrukerbeskyttelse, helse, sikkerhet, miljø og arbeidstakerrettigheter.

Det er en forutsetning at Tisa ikke pålegger eller fremtvinger privatisering, deregulering eller konkurranseutsetting av noen offentlig tjeneste på nasjonalt eller lokalt nivå, verken eksisterende eller fremtidige. Dette gjelder også muligheten for å – gjennom politiske vedtak – gjeninnføre offentlig eierskap og styring i sektorer som

tidligere har vært privatisert. Det er også viktig at Tisa ikke må hindre bruken av offentlige virkemidler for å opprettholde og utvikle vårt eget kunst- og kulturtilbud.

En videre liberalisering av tjenestesektoren, bl.a. på det digitale området, reiser nye viktige spørsmål knyttet til samfunnssikkerhet, skattekonkurransen, arbeidsmarkedet og samfunnsstyring, som det er behov for å belyse nærmere. (Vedtak i LOs sekretariat 15. juni 2015.)

Kort om Ttip

Ttip, som står for Transatlantic Trade and Investment Partnership, er en lenge planlagt bilateral handels- og investeringsavtale mellom EU og USA. Gjennom EØS-avtalen vil en slik avtale mellom EU og USA indirekte bli gjort gjeldende også for Norge. Etter Donald Trumps seier i det amerikanske presidentvalget i november 2016, har EU-kommisjonen offisielt lagt planene om Ttip på is inntil videre.²

Forhandlingene om avtalen har hatt økt varehandel mellom de to store handelsblokkene på hver side av Atlanterhavet som overordnet målsetning. Det forhandles også om å samkjøre og fjerne en rekke reguleringer av miljø- og arbeidervern.

Et moment som gjør Ttip særlig kontroversielt er planene om en ordning for tvisteløsning mellom investorer og stater. Tvisteløsningsmekanismen vil gjøre det mulig for konserner og mindre bedrifter som har gjort økonomiske investeringer å gå til søksmål mot avtalelandet der det er blitt investert. Det har blant annet vært tale om at søksmål kan fremmes mot politiske beslutninger som reduserer «framtidig avkastning» for konsernet. I et land som er så rikt utstyrt med naturressurser som Norge, er det lett å se for seg kapitalinteresser som kjenner seg forhindret fra å ta ut «framtidig avkastning» fra vannkraft, fiskerier, skog- og landbruk, turisme og olje og gass.

² Dw.com 11.11.16: «EU says new talks on TTIP unlikely after Trump win».

Allerede tidlig på høsten 2016 kom det klare signaler fra toneangivende EU-land som Frankrike og Tyskland om at det lå an til brudd i Ttip-forhandlingene. Tilsvarende forsøk på å etablere en multilateral investeringsavtale i WTO, Mai-avtalen, strandet på spektakulært vis da forhandlingene om investorenes utstrakte rettigheter ble offentliggjort i fransk og internasjonal presse våren 1998. Med Donald Trumps valgseier og EU-kommisjonens avgjørelse i november ser det ut som om Ttip vil lide samme skjebne som Mai.

3 Hvordan vil en Tisa-avtale fungere?

Kjernen i Tisa-avtalen er en hovedtekst som omfatter alle tenkelige tjenesteområder. Denne kjernedelen blir så supplert av en lang rekke sektorspesifikke anneks som setter opp tilleggsregler som er skreddersydd for den enkelte tjenestesektor.

Nasjonal likebehandling og negativ listing

Ulikt Gats-avtalen i WTO (avtale om handel med tjenester) som Norge har deltatt i siden 1994, er forpliktelsene til nasjonal likebehandling i Tisa lagt opp til å følge en tilnærming med «negativ listing». Det innebærer at samtlige sektorer og virkemidler automatisk er dekket av Tisa-avtalen, med mindre myndighetene har spesifisert en sektor og eksplisitt tatt den ut av avtaleområdet. Denne tilnærmingen med negativ listing er bekymringsfull. Bestemte tjenesteområder og viktige politiske virkemidler kan miste verdifull beskyttelse gjennom regulering, fordi myndighetene glemmer å føre tiltakene opp på liste og fordi selve avtaleprosessen i Tisa er omfattende og kompleks. Dette er et viktig skille fra Gats-avtalen som i dag gjelder for tjenestesektoren i Norge, der det er «positiv listing» (se under) som gjelder.

Et spørsmål som er tett knyttet til negativ listing er hvorvidt nye tjenesteformer automatisk skal underlegges kriteriene for nasjonal likebehandling. E-handel og digital koblingsvirksomhet (såkalt «deleøkonomi») er eksempler på nye og store

tjenesteområder som ikke eksisterte for 20 år siden. App-baserte tjenester som Uber og Airbnb er i rask utvikling, men lovreguleringen av dem er fremdeles under utvikling i de enkelte land. Bruken av klausulen om nasjonal likebehandling i Tisa, som USA går sterkt inn for, betyr at tjenesteformer som først vil dukke opp i framtida, ikke vil kunne reguleres på en måte som kommer arbeidstakere, miljøet og lokalsamfunnet til nytte.³

Markedsadgang og positiv listing

Mens nasjonal likebehandling er underlagt negativ listing, er spørsmål om markedsadgang gjenstand for en tilnærming med «positiv listing», slik det også gjøres i Gats-avtalen. For markedsadgang gir myndighetene i det enkelte avtaleland spesifikke lister over sektorer som skal være med i Tisa-avtalen. For eksempel, dersom et land setter helsetjenester på sin liste over markedsadgang, innebærer det at myndighetene i dette landet gir permanent avkall på anledningen til å begrense antallet tjenesteytende bedrifter i helsesektoren. Dersom et land gir nasjonal likebehandling til alle tilbydere av helsetjenester, innebærer det at utenlandske helsebedrifter skal behandles minst like gunstig som innenlandske bedrifter.

Summen av kjernedelen og de sektorspesifikke anneksene i Tisa gir grunn til bekymring ut fra et allment samfunnsperspektiv. Det er liten tvil om at det er målsetningene og ønskene til store transnasjonale konserner i tjenestesektoren som først og fremst kommer til uttrykk i den konkurransedrivende reguleringen i Tisa. Den globale fagorganisasjonen International Trade Union Confederation (Ituc), som LO og de øvrige norske hovedorganisasjonene er tilsluttet, kommer med kraftig kritikk av måten det forhandles på i Tisa. Ituc mener det både er farlig og udemokratisk å sette opp et bindende, ufleksibelt og detaljert rammeverk for tjenestehandel i streng hemmelighet, med innspill kun fra kommersielle handelsinteresser og konsernlobbyister, uten at andre og breiere samfunnsinteresser blir hørt.⁴ Langt på vei

³ International Trade Union Confederation: «All about TiSA. Everything you didn't know about the Trade in Services Agreement», oktober 2016.

⁴ ITUC 2016.

er det kun fordi WikiLeaks har avslørt en del av Tisa-forhandlingenes hemmeligheter, at det i det hele tatt er mulig å diskutere og ta stilling til virkningene som Tisa vil ha for arbeidstakere, forbrukere, offentlige tjenester og politisk styring i samfunnet mer allment.

Viktige begreper i Tisa-avtalen

Nasjonal likebehandling betyr i Tisa-språket at nasjonale myndigheter må behandle utenlandske tjenestetilbydere ikke mindre gunstig (no less favourably) enn de behandler egne lands tjenestetilbydere, både i lovverket og i praksis. «Ikke mindre gunstig» kan også bety at utenlandske tilbydere *kan* behandles mer gunstig enn hjemlige virksomheter.

Markedsadgang betyr at offentlige myndigheter ikke har anledning til å begrense omfang eller antall av tjenestetilbud. Tjenestetilbydere skal heller ikke kunne underlegges et spesifikt regelverk som pålegger dem lokale begrensninger eller som forutsetter at velferdstjenester bare kan tilbys av ideelle non-profitforetak. Dette vil i praksis nekte det rødgrønne byrådet i Oslo + partiet Rødt å utestenge private, profittbaserte bedrifter fra barnehagedrift og annen tjenesteutøving i velferdssektoren i hovedstaden. Slike tiltak vil være ulovlige, uavhengig av om de rammer utenlandske eller innenlandske tjenestetilbydere.

Frys (standstill) betyr at på områder der myndighetene tar på seg forpliktelser om handelsliberalisering i Tisa vil framtidige regjeringer være bundet av dette, og det vil ikke være tillatt å gå inn for mer restriktiv regulering av tjenestehandel.

Skralle (ratchet) betyr at et hvert nytt tiltak kun kan bli lagt til på en måte som gjør at den passer til Tisa-avtalens krav om liberalisering. Videre kan ingen beskyttelsestiltak som oppheves av nasjonale myndigheter føres tilbake igjen på et seinere tidspunkt.

4 Tisa og offentlig sektor

Offentlige anskaffelser av varer og tjenester utgjør i 14 prosent av brutto nasjonalprodukt i Norge, og i 2013 gjorde kommunale og statlige myndigheter innkjøp for 430 milliarder kroner.⁵ I Tisa vil ikke offentlige myndigheter i noe avtaleland ha anledning til å bruke lokalt begrunnede kriterier for anbud. Avtaleteksten sørger for nasjonal likebehandling av alle utenlandske tjenestetilbydere som har kommersiell tilstedeværelse innenfor Tisa-området. Tisa gir samlet sett offentlige myndigheter langt mindre spillerom ved anskaffelser og anbudsutsetting enn kriteriene som tidligere har vært lagt til grunn i WTO.⁶

Et vanlig, men lite holdbart argument for å åpne offentlige anskaffelser for global konkurranse, er at økt gjennomsiktighet skal hjelpe til med å unngå korrupsjon og anbudsjuks. Erfaringer på områder tilsier imidlertid at så ikke er tilfellet. Ituc viser til at korrupsjon til og med kan bli mer omfattende i et internasjonalt handelsregime, ettersom større internasjonale konserner rett og slett kan tilby større bestikkelsesbeløp. Et eksempel er tyske storselskapers opptreden i Hellas i årene forut for finanskrisen, der Siemens, Daimler og Rheinmetall er avslørt i korrupsjonsskandaler med greske politikere for å sikre seg offentlige anbudskontrakter.⁷

Hvordan vil offentlige tjenester bli påvirket? Det finnes en innebygd spenning mellom frihandelsavtaler og offentlige tjenester, fordi de har høyst ulike formål. Offentlige tjenester er utviklet for å møte sosiale behov gjennom lite kostbare, tilgjengelige og ofte universelle velferdsprogram som tjener befolkningens interesser og er finansiert gjennom offentlige midler. Frihandelsavtaler er designet for å styrke private kommersielle interesser ved å åpne opp flere sektorer for globale markedskrefter. Tisas

⁵ Ssb.no. Statistikk offentlige innkjøp.

⁶ ITUC 2016.

⁷ ITUC 2016.

retningslinjer for tjenestehandel på kommersiell basis vil ha vidtgående konsekvenser for offentlige tjenester i avtalelandene.

Statseide foretak, som universiteter og høyskoler i Norge, er gjenstand for et eget kapittel i Tisa. Her blir det slått fast at statseide virksomheter må operere utelukkende ut fra kommersielle betraktninger så fremt de konkurrerer med private tilbydere av samme type tjenester. Dette kan slå hardt ned på selve hensikten med offentlige virksomheter som går ut på å være et gode for samfunnet snarere enn kommersielle interesser.

Den globale fagorganisasjonen Ituc legger til grunn at selve formålet med offentlige tjenester, som beskrevet ovenfor, gjør at de bør utelates fra Tisa. Avtaleutkastet legger imidlertid opp til langt færre unntak for offentlige tjenester enn i tidligere handelsavtaler. Tisas tilnærming med «negativ liste» for tjenestesektorer der det gjelder nasjonal likebehandling innebærer at også offentlige tjenester er forpliktet av avtaleteksten, med mindre de er spesifikt utelatt fra forhandlingene av det enkelte avtaleland. Ved denne tilnærmingen vil også enhver framtidig tjenestetypen bli del av avtalen. Dette vil sette absolutte begrensninger på utviklingen av offentlige tjenester i årene framover. I kontrast til Tisas «negative listing» har Gats-avtalen i WTO hatt en tilnærming til tjenesteliberalisering basert på «positive lister», som innebærer at det kun er tjenestetypen som spesifikt er inkludert i forhandlingene som blir en del av avtalens virkeområde. Tisa-avtalen bruker også en slik positiv liste når det gjelder forpliktelser til markedsadgang, men når slike forpliktelser først er gjort, vil mekanismene for «frys» og «skralle» normalt bli tatt i bruk.⁸

Tisa har et generelt unntak for «en hver tjeneste som ikke tilbys verken på kommersiell basis eller i konkurranse med en eller flere tjenestetilbydere». I praksis gir denne klausulen lite beskyttelse ettersom viktige offentlige tjenester som utdanning, helse,

⁸ ITUC 2016.

kraftforsyning, offentlig transport, hjemmepleie, forsikringer og andre allerede blir tilbudt i konkurranse med private bedrifter i nær sagt alle avtalelandene.⁹

5 I Norge er høyere utdanning en del av Tisa

Forhandlingene om Tisa har et bredt omfang, og inkluderer i utgangspunktet så godt som samtlige tjenestesektorer.¹⁰ I kommunal og statlig sektor er det en rekke offentlige tjenester som vil bli berørt av en endelig avtale. Vi skal her se nærmere på enkelte av dem som spesifikt angår statlig sektor og NTLs tariffområder.

Av de statlige tariffområdene der NTL har sin medlemsmasse er det grunn til å tro at det er høyere utdanning og universitetssektoren som vil bli mest berørt av Tisa. Dette er et resultat av en forhandlingslinje som norske myndigheter har stått fast ved i over 20 år. Allerede så tidlig som i 1994 forpliktet Norge seg til internasjonal handel med tjenester innen høyere utdanning.¹¹ I Gats-forhandlingene i WTO gjorde norske myndigheter det klart at en «vil ha minimale restriksjoner i handelen med høyere utdanningstjenester. Vi vil bygge ned barrierer mot den frie flyten av studenter, lærere, studieprogrammer, e-læringspakker, institusjonsetableringer».

Den norske regjeringen har unntatt grunnutdanning og videregående utdanning fra bestemmelsene om markedsadgang og nasjonal likebehandling i Tisa-forhandlingene. Verdt å merke seg er at unntaket ikke gjelder for høyere utdanning.¹² For forsknings og utviklingstjenester er det kun bedt om unntak for tverrfaglige og naturvitenskapelige forskningsprogrammer. I praksis innebærer dette at størsteparten av norsk universitets- og høyskolesektor vil bli en del av virkeområdet for Tisa.

⁹ Ebba Boye: Tisa-avtalens konsekvenser for helse- og omsorgstjenester i Norge

¹⁰ Regjeringen.no «Spørsmål og svar om Tisa-forhandlingene» 02.03.16 omtaler luftfart er en av få sektorer som i sin helhet er unntatt fra Tisa-forhandlingene.

¹¹ Knut Kjeldstadli, *Akademisk kapitalisme*. Res Publica, 2010.

¹² Regjeringens åpningstilbud i Tisa-forhandlingene, s. 22.

Også i den eksisterende tjenesteavtalen Gats er høyere utdanning en del av avtalegrunnlaget.¹³ Dette skiller oss fra nære naboland som Finland og Sverige, der høyere utdanning ikke inngår som en del av verken Gats eller Tisa. Videreføringen av utdannings- og forskningssektoren til Tisa viser at den norske regjeringen er innstilt på å gi universiteter og kommersielle bedrifter full og likeverdig markedsadgang innen høyere utdanning i Norge. Myndighetene forplikter seg med dette også til å gi utenlandske utdanningstilbydere samme behandling som norske utdanningsinstitusjoner. Det kan bety at de vil få rett til å konkurrere om norske studieplasser med medfølgende offentlig finansiering.

NTLs forsknings- og utdanningspolitiske arbeidsgruppe mener at dette åpner opp for at internasjonale utdanningskonserner kan etablere filialer i Norge som vil ha rett til samme finansiering som private utdanningsinstitusjoner som BI og Westerdahls. Det har sammenheng med at godkjente private og offentlige institusjoner i Norge er likestilt når det gjelder betaling for studiepoengproduksjon. «Skralleprinsippet» i Tisa kan også gjøre det bortimot umulig for norske myndigheter å endre eller reversere dette. NTLs arbeidsgruppe peker på at dette kan medføre at mulighetene for politisk styring av utdanningssektoren svekkes drastisk. Om det blir opptil enhver norsk og internasjonal utdanningsbedrift å opprette studieplasser i de store byene og kreve statlige bevilgninger, vil det undergrave både studentgrunnlaget og finansieringen for høyere utdanning i distriktene enda mer enn tilfellet er i dag.

Et hovedproblem med handelsavtaler som Tisa er at det er vanskelig å si noe sikkert om hvor vidtgående følger det nye regelverket i avtalen vil få. Manifest tankesmie argumenterer for at Tisa-reglene om markedsadgang innebærer at norske myndigheter ikke har anledning til å sette restriksjoner for hvilken type juridisk enhet som kan levere en tjeneste, og at det kan gjøre det umulig å behandle ideelle forsknings- og undervisningsstiftelser annerledes enn kommersielle utdanningskonserner.¹⁴ Tisa vil

¹³ Handelskampanjen.no og Kjeldstadli 2010.

¹⁴ Manifest 2015.

trolig også påvirke prosessen med godkjenning og autorisering av utdanningsinstitusjoner i Norge, ettersom avtaledelen om nasjonale reguleringer legger føringer på statens mulighet til å regulere tjenester som er underlagt Tisa. Konsekvensene av dette vet en ikke før en privat utdanningsaktør klager på det en mener er unødvendige reguleringer og godkjenningsprosedyrer i norsk høyere utdanning.¹⁵

For å oppsummere om Tisa og utdanningssektoren, kan det være grunn til å legge vekt på følgende: (1) Gats forplikter allerede Norge i store trekk på samme måte som Tisa vil gjøre når det gjelder tjenesteområdene høyere utdanning og forskning. Det er av den grunn ikke slik at en framtidig Tisa-avtale i seg selv vil være en sjokkåpner for markedsliberalisering og bryte med hovedtrekkene i universitetssektoren. (2) Foreløpig har ikke de store internasjonale utdanningskonsernene for alvor markert seg på den norske scenen, samtidig som det allerede er sterke tendenser til den sentralisering og kommersialisering av utdanningstilbudet til de større byene i Norge – noe NTLs arbeidsgruppe advarer mot i sin rapport. Tisa vil i så fall bidra til å understøtte det juridiske grunnlaget for utviklingstendenser som allerede er i sin spede begynnelse i norsk utdanning. (3) En sammenlikning med EØS-avtalen kan være relevant når det gjelder Gats og Tisa. I ganske mange år virket ikke EØS-avtalen særlig forstyrrende inn på arbeidsmarkedet og arbeidslivsrelasjoner i Norge, men dette endret seg brått og varig fra midten av 2000-tallet, særlig etter østutvidelsen i EU og arbeidsmigrasjonen fra Øst-Europa. Det er mulig å se for seg et tilsvarende kritisk punkt i framtida også for utdanningssektoren og Tisa. Omveltningene i utdanningssektoren kan bli store om slagkraftige private utdanningsaktører først bestemmer seg for å gjøre seg gjeldende innenfor høyere utdanning og forskningssektoren med Gats og Tisa som effektive brekkstangsverktøy.

¹⁵ Manifest 2015.

6 Regjeringen feilinformerer om Tisa-avtalens innhold

I tråd med tradisjonene i norsk handelspolitikk legger Høyre og Frp i regjering vekt på at eksport av tjenester er av stor betydning for norsk økonomi og sysselsetting. Selve formålet med Tisa blir presentert som å sikre «utenlandske tjenester adgang på markeder som er kommersialisert, basert på felles og ikke-diskriminerende spilleregler».¹⁶ Regjeringen viser til at Norge allerede har et svært åpent marked for tjenester, der markedsadgangen for utenlandske tjenesteytende bedrifter er hjemlet gjennom både EØS og den eksisterende Gats-avtalen i WTO. Derimot er ikke denne markedsadgangen like godt sikret for alle land som Norge eksporterer tjenester til, ifølge Regjeringen. Tisa skal gi norske bedrifter økt forutsigbarhet og gjøre tjenesteeksport til andre land enklere.

Det kan stilles spørsmål ved dette resonnementet. Er positiv norsk handelsbalanse og et internasjonalt regelverk som sikrer frihandel for varer og tjenester i seg selv et argument for ytterligere handelsliberalisering, også på områder som tradisjonelt har vært skjermet for eller unntatt fra handelsavtalene og sterk internasjonal konkurranse? Dette er usikkert og endatil tvilsomt, og det er også vanskelig å finne klare argumenter som viser dette fra norske myndigheters side.

Det mest oppsiktsvekkende med Regjeringens egen «Spørsmål og svar om Tisa-forhandlingen» fra mars 2016 er at den tillater seg å operere med en gjengivelse av innholdet i Tisa-avtalen som er svært omtrentlig, og enkelte ganger direkte feilaktig. Ubetinget «nei» svarer regjeringen på spørsmålet om hvorvidt Tisa vil påvirke offentlige helse- og utdanningstjenester.¹⁷ Litt lenger ut i informasjonsnotatet medgir Regjeringen imidlertid at en rekke helsetjenester, som jordmortjenester og allmennlegeordningen, vil bli underlagt forpliktelsene i Tisa. Som vi har sett når det

¹⁶ Regjeringen.no 2015

¹⁷ Regjeringen.no 2016, s. 4.

gjelder utdanningssektoren, gjelder unntak fra avtalen kun grunnskole og videregående skole. Det innebærer at universitetssektoren, forskningssektoren og all videreutdanning blir en del av Tisas virkeområde.

Når Regjeringen i sitt sentrale informasjonsopplegg om Tisa presterer å svare «nei» på spørsmålet om Tisa påvirker offentlige helse og utdanningstjenester, er dette å villede opinionen og befolkningen - mot bedre vitende. Det kan vanskelig beskrives som annet enn meget alvorlig fra et forvaltningsmessig og politisk ståsted. Utenriksminister Børge Brende og Regjeringen framstår som useriøse og lite troverdige på et sentralt handels- og utenrikspolitisk saksområde.

Regjeringen gjør i notatet flere forsøk på å gi inntrykk av at offentlige tjenester i liten grad er berørt av Tisa. Dette gjør den ved å vise til at det gjøres unntak fra avtalen for «... (t)jenester som tilbys av offentlige myndigheter på ikke-kommersiell basis eller som ikke skjer i konkurranse med andre tjenesteleverandører. Dette gjelder f.eks. rettsvesen, forsvar eller trygdetjenester». Men denne typen unntak gjelder kun for en begrenset del av offentlig tjenesteyting.

Det dynamiske elementet knyttet til skralle-bestemmelsen i Tisa er særlig viktig. Den innebærer at et land ikke kan gjeninnføre noen form for ordninger som forskjellsbehandler og som tidligere er blitt fjernet på et område der landet har inngått forpliktelser. Et svært relevant eksempel er krav om fast bosted for daglig leder i en bedrift som er etablert i Norge. Regjeringen skriver om dette: «Dette har Norge i åpningstilbudet gjort gjenstand for skralle. Dersom dette kravet fjernes fra norsk regelverk, vil skralen fange dette opp, og kravet vil ikke kunne gjeninnføres». Dette har vært et viktig punkt i spørsmålet om å opprettholde norske arbeidslivsstandarder – både for å hindre skatteunndragelser, økonomiske uregelmessigheter, sosial dumping med mer.

7 EØS og Tisa: En kort sammenlikning

Både gjennom Gats-avtalen og EØS har Norge allerede gått langt i åpne for liberalisering og internasjonal konkurranse i tjenestesektoren. I Tisa er avtalelandene forpliktet til å tilby like stor grad av liberalisering som i den mest vidtgående frihandelsavtalen som det enkelte avtaleland tidligere har undertegnet. Hvor langt går så Tisa sammenliknet med EØS-avtalen som Norge allerede er forpliktet til?

EØS-avtalen omfatter Efta-landene Norge, Liechtenstein og Island og alle medlemslandene i EU og trådte i kraft i januar 1994. Med unntak for handelsområdene jordbruk og fisk gjør EØS Norge til en del av EUs indre marked, som pålegger medlemslandene fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft i hele avtaleområdet. I de seinere år er EØS-avtalen blitt mer kontroversiell i fagbevegelsen, fordi den på flere områder oppfattes som en begrensning i arbeidet for ordnede lønns- og arbeidsforhold og kampen mot sosial dumping.

EØS har vært med å legge grunnlaget for mer konkurranseutsetting og privatisering i offentlig sektor i Norge. Dette har skjedd til tross for at det ble hevdet at offentlige tjenester i hovedsak skulle stå utenfor avtalen. En rekke nye direktiver har avkrevd markedsretting og privatisering av offentlige tjenester. Postdirektivene og jernbanedirektivene pålegger konkurranse og anbudsutsetting på tjenesteområder som i norsk sammenheng best kan ivaretas gjennom offentlig drift og investeringer.

Til forskjell fra avtaleutkastet i Tisa, har Norge allikevel en avtalefestet reservasjonsmulighet i EØS-avtalen. Den breie oppslutningen om EØS-avtalen i Stortinget har imidlertid gjort at reservasjonsretten (ofte omtalt som vetoretten) bare er blitt bruk ved en eneste anledning, da Arbeiderpartiets landsmøte uventet gikk i mot EUs tredje postdirektiv under den rødgrønne Stoltenberg-regjeringen. Det er først og fremst på de områdene Norge har forpliktet seg gjennom sitt åpningstilbud i Tisa, som høyere utdanning, at det kan være grunn til å anta at Tisa vil presse fram mer konkurranseutsetting og privatisering i tjenestesektoren. Konkurransereglene i Tisa gir en klar indikator her: «Der en offentlig virksomhet konkurrerer med private, kan ikke

den offentlige virksomheten gis noen fortrinn, verken når det gjelder tilgang på informasjon, måten tjenestene prises på eller beslektede tjensteavtaler (krysssubsidiering). All offentlig støtte som kan påvirke konkurransen er også i utgangspunktet forbudt».

Når det gjelder offentlige innkjøp og anskaffelser har Manifest tankesmie tidligere vurdert det slik at Tisa griper mindre inn i sektoren enn EØS-avtalen. For tjenester som drives i offentlig egenregi er situasjonen en annen. EØS-reglene har et tydelig skille mellom forretning og forvaltning, mellom tjenester som myndighetene kjøper av private aktører og tjenester som det offentlige yter selv. Det er ingenting i EØS-avtalen som tvinger stat og kommune til å konkurranseutsette tjenester, men når de først bestemmer seg for å gjøre det, blir de svært omfattende konkurransereglene med ett gjeldende.

Det ser ut som om Tisa går lengre på dette spørsmålet om å drive i egenregi. Dersom et land forplikter et tjenesteområde til Tisa-reglene om markedsadgang, mister man antakeligvis denne muligheten. Reglene om markedsadgang forbyr blant annet offentlige monopoler, fordi dette hindrer utenlandske selskaper i å operere på det gjeldende tjenesteområdet. Å ta tjenester inn i offentlig egenregi kan også være et brudd på Tisa-reglene om nasjonal likebehandling, og på denne måten komme inn under «frys» og «skralle»-klausulene. Reglene kan tolkes på en måte som gjør at offentlig egenregi oppfattes som en forskjellsbehandling av en nasjonal aktør (kommunen eller staten) på bekostning av selskaper fra andre Tisa-land. Dermed vil det kunne bli svært vanskelig å omgjøre, reversere, konkurranseutsetting og privatisering av områder som ikke er unntatt Tisa.

8 Internasjonal handelspolitikk: Et historisk tilbakeblikk

Avtalene fra det transatlantiske økonomiske toppmøtet i Bretton Woods i New Hampshire, USA, sommeren 1944 har lagt grunnlaget for frihandel og store deler av det økonomiske systemet like fram til i dag. Sentralt i dette systemets arkitektur sto den dominerende handelsavtalen General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt, 1947) og seinere Verdens Handelsorganisasjon (WTO, 1995). I hele denne lange perioden siden midten av 1940-tallet har det foregått en møysommelig nedbygging av tollbarrierer og såkalte tekniske handelshindringer i verdensøkonomien. Blant vestlige politikere og økonomer har det vært en sterk tro – for sterk ser vi i dag – på frihandel og økt markeds konkurranse som veien til større velstand.

Lenge pekte pilene kraftig oppover for de vestlige landene som var med i Bretton Woods-systemet. Norge mangedoblet handelen med utlandet i Gatt-avtalens tid. Enorme eksportinntekter basert på Norges eksepsjonelle tilgang til naturressurser som fisk, vannkraft, mineraler, skog og petroleum har vært med på å gjøre frihandel med varer mindre kontroversielt hos oss enn i en god del andre vestlige land.

Bretton Woods-systemet og den vestlige verdens økonomiske og industrielle makt nådde sitt høydepunkt omkring 1970. Etter det har USA, medlemslandene i EU og den vestlige verden for øvrig, stått for en gradvis mindre andel av vareproduksjonen i verden. Selv om internasjonal handel samlet sett økte langt mer enn industriproduksjonen fra år til år, var ikke dette tilstrekkelig fra de transnasjonale konsernene sitt synspunkt. Tidlig i 1970-årene sto en rekke sentrale næringer som eksempelvis stål- og bilindustrien overfor en overproduksjonskrise med fallende profittmarginer som resultat. Langsomt og først fullt synlig i 1980-årene kom den globale konsernkapitalen i gang med en strategi for en ny form for handelsliberalisering som skulle sikre amerikanske og europeiske konserner tilgang til nye markeder, nye ressurser, nye produksjonsmiljø. Et helt sentralt grep i denne strategien var fokus på tjenestevirksomhet, også i offentlig sektor.

Et viktig uttrykk for taktskiftet i internasjonal handelspolitikk var forhandlingsprosessene fram mot dannelsen av WTO i 1995. For første gang ble den tradisjonsrike internasjonale varehandelen nå overskygget av nye handelsområder symbolisert med forkortinger som Gats, Trips og Mai. Økt satsing på tjenestehandel, styrking av konsernenes patentrettigheter og tvisteløsningsmekanismer der private investorer kunne saksøke nasjonalstater, var de nye satsingsområdene midt i nyliberalismens gullalder. Flere av disse forsøkene, som den multilaterale investeringsavtalen Mai og Seattle-forhandlingene i WTO, kollapset imidlertid på tampen av 1990-årene. Mange fattige stater i det globale sør, noen viktige framvoksende økonomier som de fem Briks-landene og enkelte store handelspartnere, som Frankrike og Japan, har på ulike måter fungert som brems for ambisjonene til WTO og «big business».¹⁸

Finans- og gjeldskrisa i årene 2008-11 rammet USA og så Europa hardere enn økonomien og handelen i verden for øvrig. Med flere års nedgang i bruttonasjonalprodukt på begge sider av Atlanteren ble det for alvor klart at Asia, og framfor alt de sterke eksportøkonomiene i Sørøst-Asia, i løpet av ganske få år ville overta som den dominerende handelsregionen i verden. Forsøket på å revitalisere og forsere handelsliberaliseringen mellom EU og USA har av den grunn vært et styrende motiv for nye avtaleinitiativer som Ttip, Tisa og Ceta.

Norske myndigheter og norsk handelsdiplomati har i store trekk arbeidet for handelsliberalisering helt siden Bretton Woods-systemet ble etablert. I tiårene etter andre verdenskrig har myndighetene arbeidet aktivt for blant annet Gatt, norsk EF og EU-medlemskap, EØS-avtalen, tjenesteavtalen Gats i WTO, en rekke bilaterale handelsavtaler gjennom Efta og i de seinere år altså Tisa. En sentral forutsetning for denne ambisjonen om handelsliberalisering har vært at Norge er en liten og åpen

¹⁸ Briks er en fellesbetegnelse for de fem framvoksende økonomiske stormaktene Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika.

økonomi, der eksport og import av varer og tjenester er viktig for økonomi og sysselsetting.

9 Opptakten til Tisa - brudd med WTO

I motsetning til internasjonal varehandel, er handel med tjenester vanligvis ikke underlagt tollbarrierer eller grensekontroll. Det frihandelsforkjemperne oppfatter som «handelshindringer» for tjenester, er gjerne politiske bestemte nasjonale og lokale reguleringer. Det kan være begrensninger på utenlandsk eierskap, finansreguleringer, godkjenningskrav, krav til kvalitet, forpliktelse til allmenntjenester eller offentlige tjenesteutøving, som i seg selv begrenser profittbasert velferd.¹⁹

Initiativtakerne til Tisa-forhandlingene er en gruppe stater som har gitt seg selv det smått festlige tilnavnet «Really Good Friends of Services». Den norske forhandlingsdelegasjonen i Tisa inngår som en del av disse 'virkelig gode tjenestevennene'. Fra starten av har «Really Good Friends» gått i tett allianse med mektige lobbygrupper som representerer transnasjonale konserninteresser, som US Coalition of Services Industries, European Services Forum og Global Services Network. Dette er lobbyinteresser som lenge har vært frustrerte over at Gatsforhandlingene i WTO har vært fastlåste. Til slutt har de lyktes med å overtale alliansen av stater i «Really Good Friends» til å bryte med med WTO og satset på Tisa-forhandlingene i stedet.²⁰

Listen over deltakerland i Tisa-forhandlingene er også interessante med tanke på hvilke som ikke er med. De fem største framvoksende nasjonaløkonomiene – Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika (Briks) – er ikke med i forhandlingene. «Really

¹⁹ International Trade Union Confederation: «All about TiSA. Everything you didn't know about the Trade in Services Agreement», oktober 2016.

²⁰ ITUC 2016.

Good Friends», anført av USA og EU, har på bakgrunn av erfaringer fra tidligere forhandlingsrunder i WTO bevisst utelatt disse store statene fra Tisa-forhandlingene, for å skape oppslutning om full liberalisering av tjenestehandelen internasjonalt. Uruguay har trukket seg fra Tisa-forhandlingene etter at fagbevegelsen og interessegrupper i sivilsamfunnet gikk i mot fortsatt deltakelse i forhandlingene, og nabolandet Paraguay skal også ha gjort det samme.²¹

Som vi har sett har Tisa sine røtter i den eksisterende General Agreement on Trade in Services (Gats) i verdens handelsorganisasjon WTO. På sikt kan dette åpne for at en Tisa-avtale blir del av det større avtaleverket i WTO, dersom et tilstrekkelig antall medlemsland i denne handelsorganisasjonen undertegner Tisa. Det kan allikevel være en lang vei fram her. Viktige medlemsstater i WTO, som de fem Briks-statene, har ingen grunn til å være fornøyde med hvordan Tisa-prosessen har skjøvet dem og andre medlemsland i WTO til side.²²

10 Konklusjon

2016 har vært et år utenom det vanlige i internasjonal politikk. For tilhengerne av ytterligere markedsliberalisering og store, forpliktende handelsavtaler har det vært et *annus horribilis*. Brexit-resultatet i folkeavstemningen om fortsatt EU-medlemskap i Storbritannia har reist grunnleggende tvil om EU-prosjektet, og for Norges del blir spørsmålet om EØS er liv laga når britene trolig vil forhandle om en sterkere suverenitetshevdende handelsavtaleløsning med EU. Donald Trumps valgseier i USA har fått som første direkte konsekvens at Ttip-avtalen er skrinlagt, inntil videre, og mot slutten av november kom også nyheten om at ferdigstilling av Tisa-forhandlingene tidligst vil skje neste år.

²¹ ITUC 2016, s. 4.

²² ITUC 2016.

Slik ser vi at det hefter varierende grad av usikkerhet omkring de tre handelsavtalene som er omtalt i dette notatet. Det er ingen tvil om at det er en bølge av politisk og sosial protest som har banet veien for Brexit i Storbritannia og frihandelsideologiens nederlag i det amerikanske presidentvalget, og at dette har brakt både Tisa, Ttip og EØS ut i svært urolig farvann. Men selv om protesten mot disse omfattende handelsavtalene nok har fått et høyrepopulistisk uttrykk, så har denne motstanden også et saklig og reelt innhold. I danske Weekendavisen skriver Martin Krasnik nylig om «Elefanten i rummet», og den åpenbare elefanten som ingen ser i handelspolitikken, er ifølge Krasnik og ny økonomisk statistikk at betydelige deler av arbeiderklassen og middelklassen i den vestlige verden har tapt på liberaliseringen og den økte konkurransen som de siste tiårenes handelsavtaler.²³ Denne utviklingen har rammet industriarbeidere og vanlige lønsmottakere i USA særlig sterkt, men også i Europa er effekten tydelig over store deler av kontinentet. I Norge har striden om handelsliberalisering og økt konkurranse først og fremst handlet om sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og svakere lønnsvekst blant lavinntektsgrupper i kjølvannet av EØS-avtalen og østutvidelsen i EU.

Det er sjølsagt for tidlig å si sikkert, men 2016 kan bli et merkeår og begynnelsen på en utvikling der viktige deler av arven fra Bretton Woods-systemet blir reversert til fordel for å ta vare på arbeidsmarkedet, offentlige velferdsordninger og et bedre fungerende system av arbeidslivsrelasjoner i vår del av verden. Kanskje er tida inne for å sette et nytt premiss om et «dobbel hensyn» i norsk og internasjonal handelspolitikk, der fordelene ved omfattende fritt varebytte kontinuerlig veies opp mot hensynet til følgene for arbeidsmarkedet og situasjonen for den enkelte lønsmottaker både i privat og offentlig sektor.

²³ Weekendavisen 18.11.16: 'Elefanten i rummet' av Martin Krasnik.